





# **DNY PRÁVA 2014 – DAYS OF LAW 2014**

**Část V.**

**Mýtus racionálního zákonodárce  
aneb ideál a realita legislativního procesu**

Eds.:

Pavel Molek

Pavel Kandalec

Jiří Valdhans

Masarykova univerzita

Brno 2015

Recenzenti:

JUDr. PhDr. Marek Antoš, Ph.D., LL.M.

Mgr. Martin Bobák

Mgr. Michal Hájek

Mgr. Kandalec Pavel, Ph.D., LL.M.

JUDr. David Kolumber

doc. JUDr. Mgr. Pavel Molek, Ph.D., LL.M.

JUDr. Ondřej Preuss, Ph.D.

JUDr. Mgr. Filip Rigel, Ph.D.

© 2015 Masarykova univerzita

ISBN 978-80-210-7901-4

---

# Obsah

<b>Racionální zákonodárce, nebo iracionální zákon?</b>	
<b>Úvodní úvahy</b> .....	7
Stanislav Křeček	
<b>Pozmeňující návrhy v Národnej rade Slovenskej republiky</b>	
– návrhy de lege ferenda .....	11
Boris Balog	
<b>Byrokraticko-exekutivní fáze zákonodárného procesu</b> .....	21
Jan Bartošek	
<b>Nepřijatelnost dle § 104a s. ř. s.:</b>	
<b>smysluplný krok nebo kanón na vrabce?</b> .....	47
Martin Bobák a Michal Hájek	
<b>Racionalita zákonodárce při úpravě zdravotních</b>	
<b>zákroků zasahujících do tělesné integrity člověka</b> .....	77
Pavel Doubek	
<b>Ideál a realita normotvorby z pohľadu Ústavného súdu</b>	
<b>Slovenskej republiky ako „negatívneho zákonodarcu“</b> .....	98
Ludmila Gajdošíková	
<b>Zdravotní služby a terminologie</b> .....	120
Ivo Keisler	
<b>Vliv umění na legislativní proces</b> .....	133
Markéta Klusoňová	
<b>Pojem „technická novela“ v legislativním procesu</b>	
<b>během 6. volebního období PSP ČR</b> .....	145
Miroslav Knob	
<b>Pojistky ústavní konformity zákonodárného procesu</b>	
<b>- funkční nástroje či zmetky?</b> .....	161
Marian Kokeš	

---

<b>Nad obsahem a formou skutečně racionální legislativy</b> .....	178
<i>Vítězslav Kozák</i>	
<b>Temporalita právních noriem</b> .....	188
<i>Klaudia Marczyová</i>	
<b>Neprehľadnosť právnej úpravy – početné novelizácie v slovenskom zákonodarstve</b> .....	200
<i>Miriám Odlerová</i>	
<b>Novela jednacího řádu aneb konec přílepků v Čechách?</b> .....	215
<i>Lenka Pekařová</i>	
<b>Retroaktivita v slovenskom právnom poriadku</b> .....	228
<i>Marián Piváček</i>	
<b>Racionalita zákonodárce a systém podpory fotovoltaiky</b> .....	236
<i>Tomáš Svoboda</i>	
<b>Hate speech legislativa v Maďarsku: souboj parlamentu s ústavním soudem</b> .....	247
<i>David Zahumenský</i>	

---

# Racionální zákonodárce, nebo iracionální zákon?

## Úvodní úvahy

*Stanislav Křeček*

Rád bych v tomto krátkém zamyšlení upozornil na legislativní důsledky stavu, který si snad dosud zcela uvědomujeme a připouštíme pouze snad v oblasti publicistiky nebo nanejvýš politiky, ale ještě nikoliv naléhavě v oblasti legislativy, ač se tomuto problému sotva budeme moci v krátké budoucnosti vyhnout. Problém bych nazval „parcelizace práva“. Jde o to, že kdykoliv se dnes hovoří o právu, nemáme zpravidla na mysli práva týkající se všech občanů, ale kupodivu stále více máme na mysli především práva vztahující se k postavení jednotlivých členů společnosti, malých či větších skupin občanů. Vznášením požadavků na legislativní kroky v tomto směru se vytváří nebezpečný dojem, že práva některých jsou často v zásadním rozporu s právy (a zejména zájmy) většinové společnosti.

A to nikoliv tam, kde je jistě na místě hovořit o zvláštním postavení (tedy i zvláštních právech) skupin z povahy věci zasluhující rozdílné zacházení (pacienti, spotřebitelé, nájemci bytů, těhotné ženy, invalidé apod.), tedy tam, kde je zvláštní zákonná úprava postavení těchto osob zjevně potřebná. Mám zde na mysli stav, kdy je požadována legislativní úprava např. skutečného či domnělého odlišného sociálního postavení občana, práva plynoucího z víry a náboženského přesvědčení, práva národnostních nebo rasových menšin, práva plynoucího ze sexuálního zaměření, práva otců, práva zvířat apod. Mám na mysli situaci, kdy je již obtížné odlišit stav, kdy požadavky zvláštní zákonnou úpravu těchto práv jdou nad rámec zabránění – skutečné nebo jen tušené – diskriminaci a kdy se již negativně dotýkají obecného práva na rovnost všech občanů před zákonem.

Navíc jsme konfrontováni s požadavky na zakotvení „práv“, která plynou jen z originálních představ některých osob o jejich způsobu života. Práva žen, které chtějí rodit doma, práva rodičů, kteří nechtějí dát očkovat své dítě, práva opilců na „záchytkách“ apod. Nejde o to, že by obecná, skutečná

a samozřejmá práva těchto osob – právo na slušné zacházení, právo na svobodnou volbu svého jednání atd. atd. – neměla být v těchto případech šetřena. Legislativní problém vzniká tehdy, pokud je vytvářen dojem nedostatečného zakotvení těchto práv, resp. je často naléhavě tvrzeno, že se neobejdeme bez výslovné zákonné úpravy těchto názorů a postojů, pokud nechceme dále nositele těchto představ napadů „diskriminovat“. Tak vzniká nebezpečná představa o permanentní diskriminaci některých jako všeobecného charakteru celé společnosti. A z toho v brzké budoucnosti plynoucích, dosud ne zcela zřejmých, legislativních povinností nebo spíše úkolů pro zákonodárce. Zda ovšem zákonodárce racionálního je otázkou...

Nebude to ovšem jednoduchý úkol pro zákonodárce státu, který sám právními předpisy všemi druhy antidiskriminací, různými právy na rovné zacházení podle všemožných kritérií rovnosti, po práva na všemožnou péči a různé statuty a instituty bez odpovědnosti nikoho a ve strachu z rozhodování, vytváří menšiny. V normálním státě platí obecné právo pro všechny občany stejně bez ohledu na různosti jednotlivců a speciální práva jsou udělována jen mimořádně. Jen takový stav činí stát činí zákonodárné dílo respektování hodné. Na důsledky stavu kdy tomu tak není upozornila před několika dny zpráva BIS.

To vše staví zákonodárce – chce-li být zákonodárcem racionálním – před obtížné a možná nesplnitelné požadavky spočívající v dosud ne zcela obecně pochopeného faktu, že společnost je z řady důvodů ve stavu, kdy občané nepřijmou formulaci práva bez povinností. Nebezpečí plynoucí z tohoto stavu pojmání práva směřuje především k právnímu vědomí členů společnosti, která stále více pocítuje nedostatek rovnosti v právech a povinnostech a z toho pak plynoucí nespokojenost vedoucí k růstu obecné nedůvěry v právo a v jeho schopnost reagovat na problémy společnosti. A přirozeně z toho logicky planoucího růstu extremistických představ o řešení těch problémů, které někteří členové společnosti – zpravidla ovšem nedůvodně – spatřují právě v rozdílném pojmání práv a povinností (nezaměstnanost, výše sociálních podpor apod.).

V evropských státech již existuje dostatek důkazů opravňující závěr, že tento způsob pojmání práva vede v některých případech až k tomu, že od teritoriálního působení právních norem přecházíme k jejich personálnímu pojetí,



jako by si – jako ve středověku – někteří „občané“ nosili svá práva s sebou a měli tak v reálné skutečnosti jiná „práva“ – možná spíše reálné možnosti – než většina členů společnosti. Postup britských policistů ve věci komunity, v níž dochází k sexuálnímu zneužívání nezletilých (nezasahující z obavy před obviněním z diskriminace), jsou dostatečným důkazem. To nebezpečný pocit nerovnosti ve společnosti jen zvyšuje.

A nejen to: kdyby legislativním postupem byla dána přednost výlučně jednomu z domnělých práv, mohlo by to vést k tomu, že by paradoxně a diskriminačně bylo zpochybněno právo jiných. Nedávná diskuse o „muslimských šátcích“, kdy v ní nakonec bylo zcela ignorováno, že šlo o pokrývku hlavy žákyň při vyučování, takže úvahy o tom, co nosily naše babičky, nebo co má na hlavě Anežka Česká dříve platné padesátikorunové bankovce neměly žádný význam. Jde o to, že žádný náš právní předpis nestaví např. „náboženské symboly“ a vůbec práva plynoucí z víry a náboženského přesvědčení nad ostatní symboly lidské činnosti a identifikace. V § 2 odst. 3. antidiskriminačního zákona (zák. č. 198/2009 Sb.) se výslovně uvádí, že nikoho nelze omezovat „z důvodů rasy, etnického původu, pohlaví, sexuální orientace, věku, zdravotního postižení, národnosti, vyznání, víry či světového názoru“. Pokud bychom tedy vložili do vnitřního předpisu školy – jak je doporučováno – právo mít při vyučování na hlavě pokrývku hlavy výlučně jen „z náboženských důvodů“, pak by ovšem mohl jiný žák – neměl-li by být diskriminován – mít na hlavě i pokrývku vyjadřující jeho světový názor nebo národnost (kterou jak známo si člověk volí sám, čímž se ovšem dostáváme do stavu sotva slučitelného se spořádanými poměry při vyučování ve školách, jak jsme si je dosud představovali. Jak za těchto okolností bude aktuálně postupovat racionální zákonodárce při řešení těchto iracionálních požadavků?

Zdaleka nejde jen o teoretické problémy. Byl jsem informován o velmi aktuálním a zcela konkrétním problému. Na jedné z olomouckých středních škol nastoupila vloni do 1. ročníku dívka, která sice mluvila česky, ale byla muslimka. V prvním ročníku se v českém jazyce a literatuře vyučuje učivo chronologicky od starověku – tedy literární památky starověkých civilizací včetně Bible. A tady nastal první problém, dívka odmítla – přímo osobně a údajně velmi nevybíravým způsobem, hněvivě a téměř hystericky, v hodině

poslouchat takovou propagandu kvůli tomu, že je muslimka a učivo uráží její víru. Další konflikt nastal, když přišla kapitola o středověkém písemnictví – žáci měli být poučeni o staroslověnštině, o svatém Cyrilu a Metoději a o jejich přínosu pro literaturu, o písemných středověkých památkách. A to už do ředitelny nastoupil otec zmíněné dívky, který požadoval, aby se učivo změnilo a aby jeho dcera nebyla urážena slovy o křesťanství a křesťanských osobnostech. Takže výsledek byl takový, že žačka byla osvobozena od hodin literatury, kde by mohla padnout slova o židovské kultuře nebo o křesťanství; tím pádem již dále nebyla urážena legendami o svatém Václavu, o středověkých legendách, o Bibli kralické a tak dále. A to již pomímám zcela fakt, že podle osnov se v občanské nauce probírá kapitola religionistika – povšechný přehled o světových náboženstvích – tedy i historicky, potom spektrum u nás povolených církví. Toto učivo bývá ve třetím ročníku. Takže to asi bude striktně požadován další dispenz, tentokrát z předmětu občanská nauka. Podotýkám, že toto učivo je obsaženo v ministerstvem školství schváleném Rámcovém vzdělávacím programu, čili se nejedná se o nějaký doplněk učiva, který by si tam vložila z vlastní iniciativy učitelka tohoto předmětu jenom z toho důvodu, že ona subjektivně považuje tuto látku za vhodnou pro výuku. Jak se racionální zákonodárce vypořádá s těmito (možná iracionálními?) požadavky?

Tyto úvahy jsou zatím, jak již řečeno shora, předmětem spíše politických prohlášení, ale jistě je vhodné již dnes se obávat stavu, kdy tyto narůstající problémy se stanou předmětem legislativní tvořivosti těch, kteří předstíráním řešení dosud neřešeného se budou chtít politicky profilovat. Takovému počínání by měla být již dnes stanovena mez dostatečně racionálními opatřeními bez obav z tzv. politické nekorektnosti, která by při úvahách racionálního zákonodárce místo mítí neměla.

---

# Pozmeňujúce návrhy v Národnej rade Slovenskej republiky – návrhy de lege ferenda

*Boris Balog*

Paneurópska vysoká škola, Bratislava, Slovenská republika

## **Abstract in original language**

Príspevok sa venuje pozmeňujúcim návrhom počas rokovania Národnej rady Slovenskej republiky o návrhu zákona. Pozmeňujúce návrhy môžu významne zmeniť pôvodný návrh zákona, pričom sa pre ne vyžadujú iba minimálne formálne a obsahové náležitosti. Príspevok ponúka návrhy na formálne a obsahové zmeny v rokovaní Národnej rady Slovenskej republiky, ktoré by zabezpečili dôkladnejšie prerokovanie pozmeňujúcich návrhov.

## **Keywords in original language**

Národná rada Slovenskej republiky; návrh zákona; pozmeňujúci návrh

## **Abstract**

The Paper considers the Amendments proposed during the discussion in the national Council of the Slovak Republic on the draft of a bill. Amendments can significantly change the original draft, but they are required only minimal formal and content requirements. The Paper offers Proposals on the formal and content changes, but also changes in the discussion in the National Council of the Slovak republic, which would provide a more thorough discussion of Amendments.

## **Keywords**

National Council of the Slovak Republic; Draft of the Bill; Amendment.

## **1 Úvod**

Každý poslanec Národnej rady Slovenskej republiky (ďalej len „poslanec“) disponuje ako legislatívny subjekt<sup>1</sup> niekoľkými právami spojenými so zákonodarnou právomocou parlamentu.

---

<sup>1</sup> SVÁK, J. a kol.: Teória a prax legislatívy. 3. rozšírené vydanie. Eurokódex, Bratislava, 2012, s. 99 – 102.

Na prvom mieste je to jeho právo zákonodarnej iniciatívy, teda spôsobilosť každého poslanca podaním návrhu zákona iniciovať rokovanie Národnej rady Slovenskej republiky (ďalej len „národná rada“) o návrhu zákona smerujúce k prijatiu nového zákona alebo k zmene existujúceho zákona. Následne počas rokovania o návrhu zákona je to právo poslanca vyjadrovať sa v rozprave k návrhu zákona a v závere schvaľovacej etapy v národnej rade je významným právom poslanca spolurozhodovať o návrhu zákona slobodným hlasovaním. Poslanec má tiež právo, spolu s inými, iniciovať konanie o súlade zákona s ústavou a ústavnými zákonmi. S ohľadom na predmet príspevku je potrebné spomenúť aj právo poslanca, ktorým dokáže počas rokovania parlamentu o návrhu zákona vstúpiť do textu podaného návrhu zákona a moderovať ho podľa svojich predstáv, a to práve na základe možnosti podávať pozmeňujúce a doplňujúce návrhy.

V predložennom príspevku uvediem súčasnú zákonnú úpravu týkajúcu sa pozmeňujúcich a doplňujúcich návrhov a ich podávania, nedostatky a riziká súčasnej úpravy a ich možné obsahové a procesné riešenia.

## 2 Súčasná úprava

Pozmeňujúce a doplňujúce návrhy nie sú upravené v ústave. Sú predmetom zákonnej úpravy v zákone Národnej rady Slovenskej republiky č. 350/1996 Z. z. o rokovacom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov (ďalej len „rokovací poriadok“). Aj úprava v tomto zákone je stručná a jej súčasťou nie je legálna definícia pozmeňujúceho a doplňujúceho návrhu. Stručná, rámcová úprava v rokovacom poriadku, ktorá najmä nedefinuje to, čo to vlastne pozmeňujúci a doplňujúci návrh je, zdá sa národnej rade a jej doterajšej praxi vyhovuje. Takáto úprava totiž umožňuje najširšie chápanie pozmeňujúceho a doplňujúceho návrhu ako akéhokoľvek materiálu označeného ako pozmeňujúci a doplňujúci návrh, ktorým sa má v podanom návrhu zákona niečo zmeniť, doplniť alebo vypustiť. Stručná zákonná úprava tiež umožňuje v praxi národnej rady veľmi široké použitie a uplatnenie tohto inštitútu. To súčasne predstavuje jeden zo základným problémov, ktoré je potrebné prekonať a prvým krokom by malo byť zákonné zadefinovanie pozmeňujúceho a doplňujúceho návrhu. Zadefinovanie pozmeňujúceho a doplňujúceho návrhu a jeho

presné vymedzenie by malo slúžiť ako prvý krok na to, aby sa v druhom kroku pozmeňujúce a doplňujúce návrhy posudzovali obsahovo a nie formálne. Chápanie pozmeňujúceho a doplňujúceho návrhu ako návrhu, ktorým sa podaný návrh zákona mení alebo dopĺňa bez posúdenia takejto zmeny alebo doplnenia, nie je postačujúce. Definícia pozmeňujúceho a doplňujúceho návrhu by preto mala obsahovať aj vyjadrenie jeho obsahovej stránky. Zadefinovanie, resp. vymedzenie pozmeňujúceho a doplňujúceho návrhu z obsahovej stránky nie je neznáme. Zo zahraničia sú známe príklady či už pozitívneho vymedzenia pozmeňujúceho a doplňujúceho návrhu cez jeho obsahovú stránku alebo negatívneho vymedzenia pozmeňujúceho a doplňujúceho návrhu cez jeho obsahovú stránku. Prvým príkladom je napr. čl. 97 ods. 4 francúzskej ústavy, podľa ktorého je pozmeňujúci návrh prípustný, iba ak sa vzťahuje k jednotlivému ustanoveniu návrhu zákona. Príkladom druhého je napríklad úprava v rokovacom poriadku dolnej komory holandského parlamentu, podľa ktorej pozmeňujúci návrh nie je prípustný, ak je jeho obsah v protiklade k návrhu zákona alebo ak nie je žiadna priama súvislosť medzi obsahom pozmeňujúceho návrhu a obsahom návrhu zákona.

Z rokovacieho poriadku národnej rady možno konkrétne vo vzťahu k súčasnej úprave pozmeňujúcich a doplňujúcich návrhov uviesť, že tento podľa § 29 ods. 1 v spojení s § 78 vyžaduje, aby boli vyhotovené písomne, riadne a presne sformulované a odôvodnené. Ak by sa dodržiaval rokovací poriadok pri rokovaní najmä výborov národnej rady, mohol by sa za pozmeňujúci a doplňujúci návrh považovať len dokument, ktorý by bol vyhotovený písomne, ďalej by mal byť riadne a presne sformulovaný, za čo by sa mal považovať len dokument vypracovaný a sformulovaný v súlade s Legislatívnymi pravidlami tvorby zákonov a nakoniec by mal byť odôvodnený. Aj v tomto prípade by sa malo vyžadovať, aby odôvodnenie neobsahovalo len prepis textu pozmeňujúceho a doplňujúceho návrhu, ale malo byť vypracované analogicky, ako v prípade dôvodovej správy tak, aby bola zrejmá najmä potreba navrhovanej zmeny alebo doplnenia návrhu zákona, jej prínos v porovnaní s meným textom návrhu zákona, ale aj jej možné dopady. Náležité a riadne odôvodnenie pozmeňujúcich a doplňujúcich

návrhov je dôležité aj s ohľadom na § 96 ods. 1 rokovacieho poriadku, podľa ktorého písomné odôvodnenie schválených zmien a doplnkov sa považuje za súčasť návrhu zákona a použije sa pri výklade a uplatňovaní zákona.

Napriek nízkej kvalite odôvodňovania pozmeňujúcich a doplňujúcich návrhov je možné pokladať požiadavku rokovacieho poriadku na písomnom odôvodnení pozmeňujúceho a doplňujúceho návrhu za pozitívnu, pretože takáto požiadavka nie je úplne bežná v iných parlamentoch. V parlamentoch štátov ako napr. Belgicko, Bosna a Hercegovina, Nemecko, Nový Zéland, Nórsko, Španielsko, Švédsko, Litva nie je povinnosť písomne odôvodňovať pozmeňujúce návrhy, ale je to pravidlo, ktorá sa v praxi uplatňuje aj bez výslovnej úpravy. Podanie pozmeňujúceho návrhu bez odôvodnenia ale nie je prekážkou jeho prerokovania. Písomné odôvodňovanie pozmeňujúcich návrhov nie je bežné napr. v Austrálii, Kanade, Fínsku, Grécku, Islande, Izraeli, Taliansku, Macedónsku, Rusku, Švajčiarsku. Povinnosť odôvodňovať pozmeňujúce návrhy je zavedená napríklad v Chorvátsku, Dánsku, francúzskom Senáte, Gruzínsku, Holandsku vo forme poznámky pod čiarou na písomnom vyhotovení pozmeňujúceho návrhu.

Výslovná zákonná požiadavka odôvodnenia pozmeňujúceho a doplňujúceho návrhu v slovenskom rokovacom poriadku preto pôsobí formálne ako významná kvalitatívna náležitosť, ale v skutočnosti je oslabovaná formalistickým prístupom k jej naplneniu. Odôvodneniu pozmeňujúceho a doplňujúceho návrhu sa venuje iba minimálna pozornosť, toto je stručné a spravidla nepresahuje rozsah jednej vety ale najmä, neexistuje žiaden spôsob, resp. mechanizmus jeho vyhodnotenia, resp. posúdenia. Tým môže byť v tomto odôvodnení uvedené čokoľvek a jeho hodnota pre pochopenie potreby zmeny, resp. doplnenia podaného návrhu zákona je veľmi nízka.

### 3 Nedostatky súčasnej úpravy

Stručná zákonná úprava pozmeňujúceho a doplňujúceho návrhu je základom nedostatkov a problémov, ktoré tieto návrhy prinášajú a spôsobujú. Základom je absencia ich hodnotia, resp. posudzovania. Takýto návrh neprechádza tým legislatívnym procesom, ktorým prechádza vládny návrh zákona pred jeho podaním do národnej rady. Pozmeňujúci a doplňujúci návrh v prípade vládneho návrhu zákona nie je predmetom pripomienkového konania,

nie je predmetom posudzovania zo strany Legislatívnej rady vlády Slovenskej republiky a vlády Slovenskej republiky. V prípade návrhu zákona podaného poslancom alebo výborom národnej rady nie je pozmeňujúci a doplňujúci návrh predmetom zaujatia stanoviska vlády tak, ako je tomu v prípade samotného návrhu zákona, ku ktorému je pozmeňujúci a doplňujúci návrh podaný.

Za najvážnejší problém pozmeňujúcich a doplňujúcich návrhov pokladám teda skutočnosť, že tieto nie sú odbornou vyhodnocované z pohľadu dopadov na verejné financie, zamestnanosť, obyvateľstvo, podnikateľské prostredie či životné prostredie. Osobitne je závažná absencia odborného vyhodnotenia pozmeňujúceho a doplňujúceho návrhu z hľadiska možných dopadov na štátny rozpočet, ak by pozmeňujúci a doplňujúci návrh znamenal zníženie príjmov štátneho rozpočtu alebo zvýšenie výdavkov štátneho rozpočtu, ktoré nie sú pokryté príjmami. Vhodným by bolo vytvorenie mechanizmu (procesného, organizačného a časového), ktorý by umožnil posúdenie každého podaného pozmeňujúceho a doplňujúceho návrhu z hľadiska predpokladaných finančných dopadov na rozpočet verejnej správy, a to nielen na bežný rok, ale aj na tri nasledujúce rozpočtové roky. Spolu s tým by musel predkladateľ pozmeňujúceho a doplňujúceho návrhu uviesť aj návrhy na úhradu zvýšených výdavkov alebo na úhradu úbytku príjmov štátneho rozpočtu.

Ďalším nedostatkom je absencia posudzovania dopadov pozmeňujúcich a doplňujúcich návrhov na podnikateľské prostredie. Posudzovanie dopadov regulácií na podnikateľské prostredie je nástroj, ktorého cieľom je jasné určenie predpokladaných, ako aj pôvodne nepredpokladaných (vedľajších) vplyvov pripravovaných návrhov právnych predpisov na podnikateľské subjekty, fungovanie trhov a spoločensko-ekonomický vývoj. Posudzovanie dopadov pripravovaných a schvaľovaných právnych predpisov je dôležité pre zvyšovanie konkurencieschopnosti ekonomiky Slovenskej republiky ako takej a tiež ako ekonomiky integrovanej v Európskej únii. Vyžadovanie takéhoto posúdenia (RIA, resp. BIA) sa ale míňa účinkom, ak jej súčasťou nie je aj odborné posúdenia možných zmien, ktoré prinášajú pozmeňujúce a doplňujúce návrhy s dopadmi na podnikateľské prostredie, zvýšenie administratívnej záťaže a pod.

## 4 Riešenia nedostatkov

Riešenie neduhov spojených s podávaním pozmeňujúcich a doplňujúcich návrhov je možné a je ich možné rozdeliť do dvoch skupín. Návrhy na riešenia, ktoré majú procesný charakter a návrhy na riešenia, ktoré majú obsahový charakter. Výsledkom by mal byť zákonný stav, podľa ktorého by síce podávanie pozmeňujúcich a doplňujúcich návrhov bolo možné, ale ich možný negatívny, resp. devastačný dopad na podaný návrh zákona by mal byť eliminovaný. Na to je potrebné upraviť procedúru rokovania národnej rady o návrhu zákona a zaviesť striktné pravidlá pre posudzovania podaných pozmeňujúcich a doplňujúcich návrhov.

Pozmeňujúce a doplňujúce návrhy sa v procese rokovania o návrhu zákona podľa rokovacieho poriadku podávajú v druhom čítaní, a to na rokovaní výboru alebo na schôdzi národnej rady. Pozmeňujúci a doplňujúci návrh podáva na rokovaní výboru aj jeden poslanec, na podanie takéhoto návrhu na schôdzi národnej rady sa vyžaduje 15 poslancov. Prvým krokom by malo byť sprísnenie tohto pravidla a zakotvenie možnosti podania pozmeňujúceho a doplňujúceho návrhu vyšším počtom poslancov. Vo všeobecnosti je jedným z nástrojov zabraňovania podávania účelových pozmeňujúcich návrhov je podmieňovanie ich podania určitým minimálnym počtom poslancov parlamentu. Účelom takéhoto opatrenia je dosiahnutie toho, aby predmetom rokovania parlamentu bol návrh na úpravu podaného textu návrhu zákona, o ktorom existuje aspoň minimálna zhoda poslancov parlamentu a nie je to len účelová (sebaprezenačná) sólová spanilá jazda niektorého poslanca. Minimálny počet poslancov by mohol byť vyjadrený či už minimálnym absolútnym číslom, alebo zlomkom z celkového počtu poslancov alebo tiež minimálnym počtom klubov, ktoré takýto návrh podporujú. Pri stanovení počtu je potrebné zohľadniť na jednej strane to, aby nešlo o príliš nízky počet, ktorý by fakticky neznamenal žiadnu prekážku, na druhej strane je nutné rešpektovať právo politickej menšiny na presadzovanie vlastných návrhov aj vo forme pozmeňujúcich a doplňujúcich návrhov.

Navrhoval by som, aby mohol byť pozmeňujúci a doplňujúci návrh podaný na rokovaní výboru aspoň tromi poslancami a na rokovaní schôdzi národnej rady aspoň 30 poslancami. Tým by sa podávanie pozmeňujúcich návrhov skomplikovalo, ale na druhej strane nie natoľko, aby nemohli byť



podané vôbec. Zabránilo by sa podávaniu rôznych exhibicionistických návrhov, ktoré nemajú ani minimálnu oporu v parlamente, ale na druhej strane by bolo možné 30 poslancov nepochybne dosiahnuť, ak by iniciátor pozmeňujúceho a doplňujúceho návrhu tento riadne a náležite odôvodnil a tým by ostatných poslancov o jeho potrebe a prínose pre návrh zákona presvedčil.

Rokovací poriadok umožňuje podávanie pozmeňujúcich a doplňujúcich návrhov priamo počas rozpravy vo výbore alebo na schôdzi národnej rady. Inak povedané, nevyžaduje ich podanie v nejakej časovej lehote pred rokovaním výboru alebo schôdze národnej rady o návrhu zákona, ku ktorému sa pozmeňujúci a doplňujúci návrh podáva. Podávanie pozmeňujúcich a doplňujúcich návrhov je nepochybne aj súčasťou politickej taktiky, resp. stratégie, preto je vyžadovanie jeho podania vopred citlivé, ale prispelo by to k zvýšeniu kvality pozmeňujúcich a doplňujúcich návrhov, pretože by sa vytvoril priestor pre ich preštudovanie ostatnými poslancami a predkladateľom, ich dôkladnejšie posúdenie a vyhodnotenie ich dopadov na návrh zákona, ku ktorému boli podané. V litovskom Sejmase napríklad platí pravidlo, že pozmeňujúce návrhy musia byť podané najmenej dve hodiny pred rokovaním výboru a najmenej 48 hodín pred rokovaním schôdze parlamentu.

Časové obmedzenie podávania pozmeňujúcich a doplňujúcich návrhov sa môže týkať najmä (i) stanovenia možnosti pre podávanie pozmeňujúcich a doplňujúcich návrhov len v niektorej fáze rokovania o návrhu zákona (napr. v druhom čítaní len počas rokovania výborov), (ii) povinnosti predloženia pozmeňujúceho a doplňujúceho návrhu v určitom časovom predstihu pred jeho prerokovaním, aby bol vytvorený priestor na oboznámenie sa s ním pred rozhodovaním poslancov o ňom a nakoniec (iii) úprava hlasovania o podanom pozmeňujúcom a doplňujúcom návrhu až po uplynutí určitej minimálnej doby od jeho podania.

Z hľadiska rokovania národnej rady o návrhu zákona pokladám za najvhodnejšie miesto podávania pozmeňujúcich a doplňujúcich návrhov výbory národnej rady. Na ich rokovaní sa vytvára najširší priestor pre dôkladné odborné prerokovanie a posúdenie prípadného pozmeňujúceho a doplňujúceho návrhu. Aj pri zachovaní možnosti podávania pozmeňujúcich a doplňujúcich návrhov na schôdzi národnej rady, mala by úprava v rokovacom poriadku

vytvoriť stav, aby sa dosiahlo podrobné prerokovanie aj tých pozmeňujúcich a doplňujúcich návrhov vo výboroch parlamentu, ktoré by boli podané počas rokovania na schôdzi národnej rady. Tým by sa tiež eliminovalo podávanie pozmeňujúcich a doplňujúcich návrhov, ktoré by mali za cieľ iba prezentáciu poslanca bez reálneho vplyvu na skvalitnenie obsahu návrhu zákona.

Posilnenie úlohy výborov pri rokovaní o návrhu zákona v zmysle povinného prerokovania každého podaného pozmeňujúceho a doplňujúceho návrhu, vrátane a najmä pozmeňujúcich a doplňujúcich návrhov podaných počas schôdze národnej rady, by si vyžiadalo úpravy v rokovacom poriadku, ktoré je možné vecne vyjadriť nasledovne –

- v prípade podania pozmeňujúcich a doplňujúcich návrhov v druhom čítaní na schôdzi národnej rady by došlo k povinnému prerušeniu rokovania národnej rady o návrhu zákona, ku ktorému bol podaný pozmeňujúci a doplňujúci návrh, a to na čas potrebný na rokovanie gestorského výboru. Počas prerušenia rokovania národnej rady o návrhu zákona sa vytvorí priestor pre prerokovanie všetkých pozmeňujúcich a doplňujúcich návrhov podaných na schôdzi národnej rady v gestorskom výbore. Gestorský výbor tieto návrhy prerokuje, vyhodnotí ich vzťah k podanému návrhu zákona, ale aj ich vzťah k tým pozmeňujúcim a doplňujúcim návrhom, ktoré sú v spoločnej správe výborov, teda k tým, ktoré boli už pôvodne podané a schválené vo výboroch. Pôvodnú spoločnú správu výborov by gestorský výbor doplnil o nové pozmeňujúce a doplňujúce návrhy podané počas rokovania na schôdzi národnej rady, zaujal by k nim stanovisko a odporúčanie pre národnú radu a na základe toho by upravil aj svoje konečné odporúčanie pre národnú radu k návrhu zákona ako k celku. Prerokovaním pozmeňujúcich a doplňujúcich návrhov podaných na schôdzi národnej rady v gestorskom výbore by sa vytvoril priestor pre ich dôkladnejšie posúdenie, vyhodnotenie a prerokovanie vrátane ich dopadov na návrh zákona. Počas prerušenia rokovania národnej rady o návrhu zákona by bolo tiež vhodné, aby boli podané pozmeňujúce a doplňujúce návrhy posúdené zo strany vlády (čl. 47 českej ústavy),
- po prerokovaní pozmeňujúcich a doplňujúcich návrhov podaných na schôdzi národnej rady v gestorskom výbore a po doplnení spoločnej správy výborov by sa táto doplnená spoločná správa výborov doručila všetkým poslancom a v rokovaní o návrhu zákona by sa

pokračovalo po uplynutí 48 hodín od doručenia doplnenej spoločnej správy výborov všetkým poslancom,

- pri pokračovaní rokovania národnej rady o návrhu zákona po doručení doplnenej spoločnej správy výborov by už nebolo možné podávať na schôdzi národnej rady ďalšie pozmeňujúce a doplňujúce návrhy. Po skončení rozpravy by sa pristúpilo k hlasovaniu o návrhoch z doplnenej spoločnej správy výborov a potom k tretiemu čítaniu,
- pri jednotlivých pozmeňujúcich a doplňujúcich návrhoch je potrebné dôsledne vyhodnotiť a posúdiť ich dopad na verejné financie, a to osobitne na štátny rozpočet. Je nepochybne zodpovednosťou vlády dbať na dodržiavanie štátneho rozpočtu ako kľúčového nástroja vládnutia a ak má vláda túto svoju povinnosť dostať, musí mať aj účinné nástroje na to, aby zamedzila subverzívnemu konaniu parlamentu. Táto požiadavka úzko súvisí práve s deľbou moci a s riadnym výkonom funkcií jednotlivých ústavných orgánov v jej rámci.<sup>2</sup> Riešením, ktoré sa v tejto situácii ponúka je taká úprava postavenia vlády, ktorá by sa (záväzne) vyjadrovala, či dávala priamo súhlas so všetkými zákonodarnými iniciatívami v parlamente, ktoré by mohli mať dopad na verejné financie. Osobitne by sa takáto poisťka, či brzda vlády mohla pozitívne prejaviť voči poslaneckým novelizačným iniciatívam predloženým vo forme pozmeňujúcich a doplňujúcich návrhov.

## 5 Záver

Zákonodarný proces je osobitným druhom ústavného procesu, ktorého úprava je určená na to, aby rokovanie o návrhoch zákonov malo ustanovené relatívne pevné pravidlá umožňujúce poslancom národnej rady na konci tohto procesu hlasovať za alebo proti návrhu zákona (vrátane pozmeňujúcich návrhov), prípadne sa zdržať hlasovania alebo nebyť prítomný na takom hlasovaní. Významné je, aby si každý poslanec (ale aj verejnosť) mohol na základe priebehu rokovania o návrhu zákona v národnej rade vytvoriť obraz o konečnom znení návrhu zákona, o znení, o ktorom bude v treťom čítaní hlasovať ako o celku. Konečné znenie je mnohokrát výsledkom zmien podaného návrhu zákona pozmeňujúcimi a doplňujúcimi návrhmi. Otvorenosť a transparentnosť rokovania o návrhu zákona v národnej rade by sa mala týkať aj podávaných pozmeňujúcich a doplňujúcich návrhov.

<sup>2</sup> Rozhodnutie Ústavného súdu Českej republiky sp. zn. Pl. ÚS 77/06.

Konečné znenie zákona schváleného národnou radou by malo byť výsledkom takého procesu, v ktorom je možné transparentne identifikovať každú zmenu v návrhu zákona, ktorá sa počas rokovania o návrhu zákona udiala – kto bol jej iniciátorom, ako zmenila podaný návrh zákona a najmä, prečo bola potrebná. Inak povedané, ako bola odôvodnená.

Pre dosiahnutie tohto cieľa je potrebné upraviť pravidlá rokovania národnej rady o návrhu zákona a stanoviť pre prerokovávanie pozmeňujúcich a doplňujúcich návrhov presnejšie a detailnejšie pravidlá. V súvislosti s pravidlami rokovania o návrhu zákona, ktoré si stanovuje sám parlament možno spomenúť aj názor Ústavného súdu Českej republiky, že „ak je zákonodarný proces právnym procesom s formálne presne vymedzenými pravidlami, na ktorých dodržiavaní je nutné s ohľadom na dôsledky prísne trvať, „je na pováženie, že trvanie na pravidlách parlamentnej procedúry je zažité ďaleko menej než na rešpektovaní napr. súdnych poriadkov, aj keď výsledok zákonodarného procesu (zákon) má celospoločensky ďaleko závažnejší dopad než procesné pochybenie pri vydaní jednotlivého rozsudku“ (Filip, J.: Opakované hlasovanie snemovny jako ústavní problém aneb parlamentní většina nemůže vše, co jí jednací řád výslovně nezakazuje, Časopis pro právní vědu a praxi č. 4/2001, s. 343)<sup>3</sup>. Aby sa pravidlá rokovania o návrhu zákona, vrátane rokovania o podaných pozmeňujúcich a doplňujúcich návrhoch, nestali len fasádou pokračovania zaužívanej praxe v národnej rade a jej výboroch, je potrebné nové pravidlá nastaviť s minimalizovaním možných procesných výnimiek z nich na základe rozhodnutia samotnej národnej rady a postaviť ich na pôsobení *ex lege* bez možnosti výnimky.

A zostalo by len dúfať, že prísnejšie pravidlá vzt'ahujúce sa na pozmeňujúce a doplňujúce návrhy by edukatívne pôsobili na poslancov pri využívaní ich práv v zákonodarnom procese.

## Literature

SVÁK, J. a kol.: Teória a prax legislatívy. Bratislava: Eurokódex, 2012. ISBN 978-80-89447-65-7.

## Contact – e-mail

*boris.balog@uminova.sk*

<sup>3</sup> Rozhodnutie Ústavného súdu Českej republiky sp. zn. Pl. ÚS 77/06.

---

# Byrokraticko-exekutivní fáze zákonodárného procesu<sup>1</sup>

*Jan Bartošek*

Univerzita Karlova, Právnická fakulta

## **Abstract in original language**

V teorii tvorby práva se věnuje jen minimální pozornost tomu, jakými postupy jsou návrhy zákonů ve skutečnosti vytvářeny. Přitom naprostá většina návrhů právních předpisů je v současnosti formulována úředníky ústředních orgánů státní správy. Tito přitom mohou postupovat značně arbitrárně. V této souvislosti se vyskytují systémové problémy, které vedou k nepřilíh kvalitním a efektivním legislativním návrhům. Řešení těchto problémů je obtížné, jen z části spočívá v nastavení procesních pravidel exekutivní fáze legislativního procesu a v každém případě by ve svém důsledku zahrnovalo snížení normotvorné “produktivity” a flexibility zákonodárného procesu jako celku.

## **Keywords in original language**

Byrokracie; Ekonomická analýza práva; Hodnocení dopadů regulace; RIA, Zákonodárství

## **Abstract**

The contemporary legal theory of legislation deals with the problem of the role and impact of government's bureaucracy in drafting legislation only to a very limited extent. However, the most of the proposals subject to the parliamentary legislative procedure in the Czech Republic were originally drafted by bureaucrats, who can easily formulate the drafts arbitrarily. Any attempt to solve problems, that arise within the system and lead to less efficient legislative proposals, would be indeed onerous. Institutional and procedural changes would also constitute only a partial solution and would certainly reduce the “productivity” and flexibility of the law-making process.

---

<sup>1</sup> Tento příspěvek byl zpracován v rámci grantového projektu „Současnost a budoucnost ekonomických přístupů k právu ve střední Evropě“ podpořeného Grantovou agenturou Univerzity Karlovy v Praze (projekt č. 694712).

## Keywords

Bureaucracy; Economic Analysis of Law; Law and Economics; Legislation; RIA.

## 1 Úvod

V předkládaném příspěvku se zaměřuji na fázi přípravy návrhů právních předpisů, která probíhá v orgánech moci výkonné. Jde o fázi od prvotního impulzu ke stanovení nového (resp. změně či toliko zrušení existujícího) právního předpisu až po schválení návrhu před jeho publikací (jako je tomu u podzákonných právních předpisů) nebo jeho předložení parlamentu. V tomto příspěvku se zaměřuji specificky na problematiku návrhů zákonů. Primárně o návrhy zákonů mi pak v tomto textu jde i tehdy, hovořím-li obecně o návrzích právních předpisů či legislativních návrzích, případně legislativních materiálech. Přesto řada závěrů, které jsou zde činěny ve vztahu k tvorbě návrhů zákonů, lze přiměřeně vztáhnout i k přípravě jiných legislativních návrhů v rámci exekutivy. Mým hlavním objektem zájmu pak je především organizační, institucionální, popř. technický rámec legislativní činnosti, kterou zajišťuje byrokratický aparát ústředních správních úřadů. Naopak například otázku oněch prvotních impulzů, z nichž vůbec vychází rozhodnutí k určité legislativní aktivitě přikročit, ponechávám stranou, neboť jde o komplexní otázku a hledání případných odpovědí na ni by značně překračovalo možnosti tohoto textu. V celém článku se zaměřuji na právní realie České republiky.

Struktura tohoto příspěvku je následující. V části druhé se pokouším nastínit hlavní důvody, proč exekutivní fáze normotvorby, kdy dochází k samotnému obsahovému formulování právního předpisu, stojí spíše mimo oblast zájmu právní teorie. V části třetí se snažím vysvětlit, proč by exekutivní fáze normotvorby naopak opomíjena z důvodu svého významného vlivu na konečnou podobu legislativy být neměla. Rovněž v základních rysech nastiňuji systém byrokraticko-exekutivní fáze zákonodárného procesu a upozorňuji na některé jeho typické nedostatky. V části čtvrté se detailněji zabývám problematikou hodnocení dopadů regulace (RIA), která je v současnosti jediným formalizovaným postupem, který má zásadnější ambice návrhy

právních předpisů i z věcného hlediska ex ante korigovat. A konečně v části páté a v závěru se věnuji některým možnostem dílčího zlepšení aktuálního systému přípravy právních předpisů v orgánech exekutivy.

## 2 Právní teorie a problematika exekutivní fáze normotvorby

V teorii tvorby práva se věnuje spíše jen minimální pozornost tomu, na základě jakých úvah a jakými konkrétními postupy jsou návrhy zákonů ve skutečnosti formulovány.<sup>2</sup> Pokud jde o roli ústředních orgánů exekutivní moci v normotvorbě, typickým problémem řešeným v literatuře je problematika delegace, čili zmocnění k podzákonné normotvorbě.<sup>3</sup> V případě tvorby zákonů, jejichž schvalování je doménou zákonodárského sboru, se otázka role moci výkonné obvykle vyčerpává – avšak pokud uvažujeme právně-teoretickou literaturu, také ze zcela pochopitelných důvodů – rozbořením procedurálních pravidel, a to především těch výslovně upravených obecně závaznými právními předpisy. Diskuze o pravidlech normotvorby, která nejsou stanovena obecně závazným způsobem (Legislativní pravidla vlády<sup>4</sup> a s nimi souvisejícími dokumenty,<sup>5</sup> rezortní legislativní pravidla, resp.

2 Existují samozřejmě výjimky, z nichž některé uvádím v seznamu literatury a které v důležitých ohledech vesměs shrnuje Gerloch, A., Kysela, J. a kol.: *Teorie a praxe tvorby práva*. Praha: ASPI. 2008, především str. 193 až 205.

3 A to i přesto, že jsou si jinak daní autoři rolí byrokracie v přípravné fázi zákonodárského procesu nepochybně vědomi. Srov. kupř. Weinberger, O.: *Norma a instituce: (úvod do teorie práva)*. Brno: Masarykova univerzita 1995, především str. 87 a násl.

4 Aktuálně platná Legislativní pravidla vlády byla schválena usnesením vlády ze dne 19. března 1998 č. 188, přičemž je třeba v jejich textu zohledňovat řadu pozdějších „novelizací“ (poslední rozsáhlá změna Legislativních pravidel vlády pochází z 14. listopadu 2012).

5 Mezi takové dokumenty lze s určitým zjednodušením (týkajícím se toho, z jakého předpisu konkrétně vychází zmocnění k vydání těchto dokumentů, a tedy v jakém smyslu je lze považovat za související s dokumentem s nejobecnějším dosahem, kterým jsou právě Legislativní pravidla vlády; ve zde nastiňované, spíše funkcionální analýze není zcela nezbytné se těmito hledisky blíže zabývat) zahrnout:

(1) Jednací řád vlády, schválený usnesením vlády ze dne 16. září 1998 č. 610, ve znění pozdějších usnesení vlády,

(2) Jednací řád Legislativní rady vlády, schválený usnesením vlády ze dne 21. srpna 1998 č. 534, ve znění pozdějších usnesení vlády,

(3) Statut Legislativní rady vlády, schválený usnesením vlády ze dne 21. srpna 1998 č. 534, ve znění pozdějších usnesení vlády,

(4) Obecné zásady pro hodnocení dopadů regulace (RIA), schválené usnesením vlády ze dne 14. prosince 2011 č. 922, ve znění usnesení vlády ze dne 8. ledna 2014 č. 26.

doporučení a metodiky nadnárodních,<sup>6</sup> či dokonce nevládních institucí<sup>7</sup>) je spíše výjimečná. Podle mého názoru je tomu tak z několika důvodů.

Jednak nelze přehlížet, že otázka vzniku právní normy z hlediska obsahového není tradičně v rámci právní teorie příliš zkoumána. Obsah norem je typicky odvozován od jiných (předcházejících) norem, zkoumány jsou limity, které existující právní normy obsahu nových norem stanovují ať již v podobě právních principů definujících současné pojetí hierarchické výstavby právního řádu (působení dosavadních normativních obsahů a výkladových pravidel), či z hlediska dynamiky práva, nebo v důsledku procedurálních pravidel přijímání nových právních předpisů.<sup>8</sup> Definice nového pravidla chování leží, alespoň při legislativní tvorbě práva, spíše na rozhraní politiky (ve smyslu anglického slova *politic*)<sup>9</sup> a práva. Právní věda se tedy běžně začíná právní normou zabývat až v okamžiku, kdy se tato takovou normou stává, tedy až od okamžiku, kdy se určitý normativní obsah (nikoli nutně ale ještě v požadované normativní formě) vynořuje z kalných vod společenské reality. Děje „pod hladinou“, které vedou k formulaci tohoto obsahu, stojí však v podstatě mimo zájem právní vědy, neboť se skutečně jedná o děje mimo-či předprávní, které pro své praktické účely právník zdánlivě nemusí výraznějším způsobem zkoumat a uchopovat. Takový pohled však nepochybně zanedbává minimálně širší kontextuální a teleologické souvislosti práva,

6 Zvláště produktivní institucí je v tomto směru OECD, které vydává jak řadu doporučení schvalovaných svými orgány i velké množství teoretických i aplikovaných (empirických studií) z oblasti reformy regulace, v poslední době OECD již kupř. reflektuje využití behaviorální ekonomie v oblasti designu regulací.

7 Tyto bývají zaměřena vesměs úžeji, a to ve vazbě na konkrétní obor působnosti dané nevládní organizace. Za patrně nejlivnější lze považovat reporty, dobré praxe a a další publikace uveřejňované organizací Transparency international k problému korupce a transparentnosti rozhodovacích procesů ve veřejné správě (a to včetně tvorby politiky a právních předpisů).

8 V některých teoriích, zřejmě nejzásadněji v Kelsenově teorii, resp. v normativistickém přístupu, je pak problém obsahu norem explicitně odkázán právě do mimoprávní oblasti, resp. je prohlášen za pro právo nevýznamný. Srov. Weinberger, O.: Norma a instituce: (úvod do teorie práva). Brno: Masarykova univerzita 1995, str. 105 a násl. Ačkoli je normativistický přístup v mnoha ohledech často kritizován a zesměšňován, právě spíše jen vágní vztah k obsahu norem mimo sféru úvah zahrnujících jiné, na danou oblast již dopadající platné normy, bývá v mnoha (různých) právně-teoretických přístupech běžně pozorovatelnou realitou.

9 Přísnější hodnocení zaujímá například přístup *legisprudence* s tezí, podle které je oddělenost práva a politiky (zde však ve smyslu *politics*) založena na politických důvodech a politický (hodnotový) obsah práva je v důsledku toho skryt, což znemožňuje vytvoření racionální teorie legislativy. Viz Wintgens, L. J.: *Legisprudence as a New Theory of Legislation*. In *Ratio Juris*, č. 1, 2006, str. 1.



kteří mohou být při jeho aplikaci zásadně (a to právě i normativně) relevantní. Navíc činnost byrokracie je právě tím mechanismem, který v moderních státech, pokud jde o legislativní tvorbu právních předpisů, na určitou budoucí normativní materii při jejím vynoření nad onu pomyslnou hladinu snad nejsilněji působí a klíčovým způsobem ovlivňuje její přeměnu ve strukturovanou právní normu.<sup>10</sup>

S tím úzce souvisí další pravděpodobný důvod menšího zájmu o téma byrokraticko-exekutivní činnosti při formulování návrhů zákonů. Tím je zcela nevyhnutelná interdisciplinarita takového zkoumání. Bez porozumění společenským jevům a procesům, které obsah právních norem upravuje, nelze formulovat smysluplnou právní normu.

Nutnost neprávního, ovšem pokud možno vědeckého pochopení normovaných procesů není ovšem v některých oblastech práva až tolik bezprostředně zjevná. Jde přitom především o oblasti tradičních právních odvětví a, řekněme, klasických právních institutů, v jejichž případech lze jednak do značné míry vycházet z běžné lidské zkušenosti. Jednak jsou úvahy v těchto případech v zásadní míře svázány s historickými a historicko-právními aspekty, v nichž se s ohledem na své vzdělání právníci dokáží orientovat poměrně dobře. A v neposlední řadě jde o základní společenská pravidla, která jsou takřka všudypřítomná a jejichž změna je ze společenského hlediska poměrně složitá (proto jde o pravidla po koncepční stránce značně stabilní). Pro právo jde o fundamentální a dominantní oblasti zájmu, a i z hlediska reálného dopadu těchto právních úprav je právo poměrně (poměřováno alespoň s ostatními, nikoli až tak tradičními oblastmi práva) celkem dobře informováno (zásadní empirickou roli v tomto směru navíc hraje judikatura, která k těmto institutům bývá poměrně bohatá).

Odlíšná je však situace v případě norem, které nejsou součástí tradičních právních odvětví, v jejichž případech nelze obsah jednoduše definovat s odkazem na dřívější právní úpravy téhož nebo věcně blízkého objektu, nebo kde nelze takový odkaz použít (jako je tomu v případě nepřijatelnosti dosavadního právního uspořádání v určité oblasti vlivem zásadní společenské

<sup>10</sup> Pokud bych se měl přidržet tohoto, možná poněkud zbytečně poetického příměru, nelze samozřejmě pominout roli politiků a volených reprezentantů v rámci exekutivy, kteří však v popsaném procesu „vynořování“ obstarávají spíše jen, byť třeba i efektní, vlny a šplouchání.

změny). Jde tedy o situace, kdy je nutné vyjít z reálných postavení a vztahů v normované oblasti. Jako příklad lze uvést, že například nepochybně nelze nově stanovovat pravidla v oblasti energetiky bez znalosti základních charakteristik tohoto odvětví (přitom však nepůjde o charakteristiky především technického rázu, jako spíše o znalost ekonomického uspořádání a organizace energetického průmyslu a jeho provázanost do zbytku ekonomiky). Možnost interdisciplinárního přístupu k tvorbě právních předpisů by měly zajišťovat odborné kapacity příslušných ministerstev, jak se však pokusím ukázat dále, je tato role orgánů exekutivy v průběhu tvorby vládních návrhů zákonů často problematická.

Pokud jde o hlubší (resp. teoretické) uchopení, nedostává se samotnému právu dostatek vhodných analytických nástrojů k posuzování různorodých, často velmi specifických interdisciplinárních problémů. Ve svém důsledku se pak pravidla normotvorby i právní teorie často omezují na konstatování (které je opět svým způsobem jakýmsi únikem k jakoby normativní argumentaci), že těžištěm úsilí předcházejícího legislativního procesu musí být „soustavná a co možná nejkompexnější analýza společenských vztahů, které by bylo vhodné a možné upravit právem“.<sup>11</sup>

Teorie práva vycházející ze sociologických a v posledních letech pak především politologických a ekonomických přístupů ovšem již v různé míře podrobují zkoumání právě i význam dějů předcházejících formulaci právního pravidla, resp. zohledňují také postup příslušných státních a individuálních aktérů, kteří výrazným způsobem ovlivňují samotný normotvorný proces, ačkoli jejich činnost v jeho rámci není výslovně a jasně upravena. Klíčovými inspiračními zdroji v tomto směru jsou různé formy teorie byrokracie<sup>12</sup> a teorie veřejné volby (*Public Choice Theory*).<sup>13</sup> Z těchto pojetí fungování státního aparátu pak

<sup>11</sup> Gerloch, A. Teorie Práva. Plzeň: Aleš Čeněk, 2004, str. 89.

<sup>12</sup> Klasikem teorie byrokracie je Max Weber a dále pak v sociologické tradici například Robert Merton, srov. Příbáň, J.: Sociologie práva. Praha: Sociologické nakladatelství 2001, str. 146 a násl. V ekonomii je nejvýraznějším zástupcem teorie byrokracie William Niskanen, autoři školy veřejné volby a v rakouské libertariánské ekonomii pak především Ludwig Mises.

<sup>13</sup> Teorie veřejné volby je ekonomizujícím přístupem ke studiu politiky a ústavních institucí. Za jeho klíčové postavy jsou považováni Gordon Tullock a především James Buchanan. Přístup *Public Choice* je v současné době především využíván v obecnější ekonomické analýze práva, přičemž tato syntéza je v posledních letech některými autory nazývána „funkcionální“ ekonomickou analýzou práva. Viz Klick, J., Parisi, F. Functional Law and Economics: The Search for Value-Neutral Principles of Lawmaking. In Chicago-Kent Law Review, č. 79, 2004. Str. 431-450.

vychází rovněž soudobá ekonomická analýza práva. Tyto přístupy pak zpětně ovlivňují i požadavky kladené v současné době na činnost administrativního aparátu státu v rámci exekutivní fáze normotvorby a patrně nejvýraznějším projevem tohoto ovlivnění je metoda RIA (viz dále).

### 3 Příprava návrhů zákonů orgány exekutivy v České republice

Přestože role exekutivy v průběhu samotného procesu schvalování zákonů je spíše slabá,<sup>14</sup> za zcela klíčovou lze označit její roli, pokud jde o směřování normotvorby, resp. určování většiny obsahu, jímž se zákonodárny sbor ve své činnosti zabývá. Na straně vlády takto spočívá mohutná „palebná převaha“. Vláda v českém ústavním systému předkládá většinu návrhů právních předpisů. Tato většina se stabilně pohybuje v rozmezí cca 50 až 60 % všech Sněmovně předložených návrhů zákonů. Ještě výraznější je však význam vládou předkládaných návrhů zákonů, podíváme-li se na úspěšnost těchto návrhů ve srovnání s předlohami vycházejícími z iniciativy ostatních subjektů oprávněných návrh zákona předložit. Úspěšnost vládních návrhů se pohybuje kolem 70 % a více, což je ve srovnání s naprostou většinou ostatních navrhovatelů úspěšnost minimálně dvojnásobná. Zde uvedené údaje konkretizuje tabulka v příloze tohoto příspěvku.<sup>15</sup>

Samotné statistické údaje o předkladatelích návrhů zákonů ovšem v žádném případě nezahrnují všechny návrhy zákonů, jejichž autorem by byla

<sup>14</sup> Nespojí-li vláda s návrhem zákona současně žádost o vyslovení důvěry (a odhlédnuto od politické roviny, kdy by měla mít vládní politická uskupení současně většinu v Poslanecké sněmovně, a tedy by měla být též schopna neformální cestou prosazovat v zákonodárném sboru své návrhy zákonů), omezuje se její role na poskytnutí vyjádření k projednávaným návrhům zákonů (čl. 44 Ústavy).

<sup>15</sup> V tabulce shrnované údaje vycházejí z vyhledávacího nástroje na stránkách [www.psp.cz](http://www.psp.cz) a nepochybně na jejich naprostou přesnost nelze zcela spoléhat. Vyhledávání v návrzích zákonů v jednotlivých volebních obdobích tímto nástrojem je dosti nedokonalé, patrně z důvodu, že jednotlivé položky jsou v databázi nedůsledně kategorizovány (indexovány). Při práci s vyhledávačem tak pravidelně dochází k situacím, kdy se např. návrhy zákonů předložené jednotlivými poslanci objeví i ve výsledcích pro návrhy předkládané skupinou poslanců. Při položení dotazu ohledně návrhů podepsaných prezidentem republiky, resp. návrhů, které prezident nepodepsal, či jeho případné veto bylo Poslaneckou sněmovnou přehlasováno, se objevují zásadně odlišné výsledky než pro dotaz na zákony vyšlé z činnosti Poslanecké sněmovny za dané období ve Sbírce zákonů atd. Zde a v příloze prezentované údaje jsou tedy spíše orientační. Pro přehled o vzájemných poměrech aktivity jednotlivých entit se zákonodárnou iniciativou při předkládání návrhů zákonů a pro porovnání jejich úspěšnosti (poměr Poslaneckou sněmovnou schválených a jí předložených návrhů) jsou však takto získaná data nepochybně použitelná.

ministerstva, resp. jiné orgány vlády. Velmi běžnou je praxe, kdy i návrhy zákonů předkládané poslanci jsou ve skutečnosti návrhy vycházejícími z exekutivy a jednotlivých rezortů<sup>16</sup> (lze pouze odhadovat, že s ohledem na odlišné důvody a motivace vzniku legislativních návrhů v Senátu a na úrovni vyšších územně samosprávných celků, se těchto navrhovatelů tento jev týká, tedy pokud vůbec, v mnohem nižší míře). Důvody, které jednotlivá ministerstva mohou k tomuto postupu vést, mohou být různé. Typicky se může jednat o cíl obejít standardní proces přípravy návrhů zákonů podle Legislativních pravidel vlády, kdy důvodem mohou být například snaha o uspíšení procesu přijetí návrhu, vyhnouti se připomínkovému řízení či úsilí o minimalizaci nákladů na tvorbu doprovodných materiálů (důvodové zprávy, resp. závěrečné zprávy RIA). Jiným důvodem může být rovněž snaha příslušných rezortů (dílečí důvody se přitom mohou opět značně lišit) vytvořit zdání, že exekutiva nemá s navrhovaným zákonem nic společného (tento postup může být poměrně častý v případě napravování zásadních věcných chyb zákonů, resp. kriticky neefektivních norem). Konečně s uvedenými možnostmi souvisí též případ, kdy může být návrh zákona připravený v rámci orgánů moci výkonné předkládán formou zákonodárné iniciativy poslance či skupiny poslanců, pokud věcní gestoři dané problematiky (úředníci, do jejichž kompetence taková problematika spadá) nedokáží příslušný návrh prosadit právě již v exekutivní fázi jeho přípravy. V případech, kdy tedy zpracovatelé určitého návrhu neprosadí (v alespoň z jejich hlediska akceptovatelné podobě) určitý návrh ve vládě, či v jejích orgánech (Legislativní rada), v rámci mezirezortního připomínkového řízení, nebo i před vedením vlastního ministerstva, mohou se – mají-li fakticky takovou možnost – pokusit o zajištění předložení určitého návrhu přímo ve spolupráci s konkrétním poslancem. Kvantifikace tohoto jevu by byla zajisté komplikovaná, lze se však dohadovat, že tímto způsobem (nebo alespoň se spolupůsobením exekutivních orgánů) vzniká poměrně významný podíl návrhů zákonů předkládaných ve formě tzv. poslanecké iniciativy.<sup>17</sup>

<sup>16</sup> Na tento jev upozorňují i Výroční zprávy Komise RIA, srov. např. Výroční zprávu Komise RIA za rok 2013, str. 7.

<sup>17</sup> Samostatnou kapitolou pak je také otázka tzv. komplexních pozměňovacích návrhů, v jejichž případě bude ona „zákulisní“ role exekutivy ještě výraznější.

Je tedy zřejmé, že pravidla (byť i jen interní), která ovládají přípravu návrhů zákonů v rámci moci výkonné, jsou z hlediska produkce zákonů v České republice poměrně zásadní. Tato pravidla mohou na jedné straně významně ovlivnit kvalitu konečného zákonodárského výstupu, a na druhé straně též výrazně ovlivňovat to, v jaké míře je dodržován určitý standardní postup, nebo nakolik jsou využívány určité výjimky,<sup>18</sup> nebo zda bude nastavený systém popsáním způsobem přímo jako takový obcházen.

Tato pravidla normotvorby lze na jedné straně chápat značně široce jako celý komplex norem, které vymezují formu a fungování moci výkonné,<sup>19</sup> na druhé straně je však z praktických důvodů lze pojmát úžeji pouze coby normy více méně výslovně upravující normotvornou činnost příslušných orgánů. V tomto příspěvku se dále zaměřím pouze na pravidla vymezená tímto druhým (užším) způsobem. Pro přehlednost (a také ve snaze nepustit se redukování problému efektivní normotvorby toliko na procesní pravidla)<sup>20</sup> je označuji jako kontrolní mechanismy normotvorby a rozumím jimi především vnitřní předpisy vztahující se k normotvornému procesu v rámci moci výkonné.<sup>21</sup>

<sup>18</sup> Viz bod 3.8 písm. e) Obecných zásad pro hodnocení dopadů regulace (RIA).

<sup>19</sup> A to kupř. včetně pravidel, která ovlivňují podobu a odbornou úroveň personálního substrátu vládních úřadů, či pravidel určujících míru, v níž jsou gestoři zákonů v rámci exekutivy nuceni skutečně dbát o soulad připravovaných legislativních návrhů s platným právním řádem. Může pak jít rovněž o pravidla spíše v podobě principů, související s celkovou právní, potažmo s legislativní kulturou a sahající v rámci práva podstatně hlouběji, než mohou zajistit formální pravidla explicitně upravující postup příslušných orgánů v rámci přípravy návrhů právních předpisů.

<sup>20</sup> Je skutečností, že například právě Legislativní pravidla vlády obsahují i některé principiální (zde ve smyslu nikoli jen procesní) požadavky na připravované návrhy zákonů (tyto požadavky v zásadě shrnuje čl. 2 odst. 2 Legislativních pravidel vlády). Jde však toliko o určité přetlumočení obecnějších východisek právotvorby, přičemž nejsou-li tyto dodrženy, není vadnost výsledného právního předpisu shledávána v nedostátí těmto požadavkům v podobě obsažené v Legislativních pravidlech vlády, neboť současně jsou právě dotčeny (takto Legislativními pravidly zprostředkovaně) jiné a zásadnější legitimační zdroje daného právního předpisu (ústavněprávní normy, obecné zásady právní, právní principy apod.). Srov. Gerloch, A., Kysela, J. a kol.: Teorie a praxe tvorby práva. Praha: ASPI, 2008, str. 195.

<sup>21</sup> Viz pozn. č. 5. Je pravdou, že ústavněprávní předpisy či například kompetenční zákon nebo zákon o Sbírce zákonů a Sbírce mezinárodních smluv jistá minimální obecná pravidla exekutivní právotvorby obsahují, na druhé straně vnitřní předpisy exekutivy typu Legislativních pravidel vlády by měly představovat právě konkretizaci těchto pravidel.

### 3.1 Kontrolní mechanismy v průběhu exekutivní fáze normotvorby

V rámci přípravy vládního návrhu zákona se na „trajektorii“ takového návrhu od věcného zpracovatele až k předložení návrhu Poslanecké sněmovně nachází několik kontrolních mechanismů, které mají zajistit jeho určitou standardizovanou formální a určitou minimální věcnou kvalitu. Mezi tyto kontrolní mechanismy lze zařadit:

- a) projednání návrhu v rámci rezortu (rezortní či vnitřní připomínkové řízení),
- b) schválení návrhu vedením rezortu,
- c) projednání návrhu v mezirezortním připomínkovém řízení,<sup>22</sup>
- d) projednání návrhu Legislativní radou vlády, resp. komisemi Legislativní rady vlády,<sup>23</sup>
- e) hodnocení dopadů regulace (RIA) v rámci všech předcházejících kroků a projednání návrhu Komisí RIA,<sup>24</sup>
- f) projednání návrhu vládou.

Na konci exekutivní fáze normotvorby by měl být návrh, k němuž se vyjádřili (a případné nedostatky zkorigují) jak věcní experti, tak i legislativní odborníci. Role legislativců přitom spočívá v zajištění legislativně technické úrovně návrhu zákona, díky níž bude orientace uživatele takové normy pokud možno usnadněna, avšak při respektování věcného obsahu a smyslu návrhu. Přestože obsah návrhu je klíčový, legislativně-technické požadavky nelze v tomto směru opomíjet, neboť vhodná legislativní technika by měla zajistit, že i „uživatel“ normy, který má spíše jen obecné vědomosti o technice právní úpravy, nikoli však nutně o právní úpravě dané konkrétní oblasti, se dokáže v příslušném právním předpise efektivně zorientovat. Skutečnost se od takového ideálu může přirozeně lišit.

Váha jednotlivých kontrolních mechanismů a jejich finální vliv na podobu návrhu zákona jsou rozdílné. Projednání návrhu v rámci jednoho rezortu může (avšak je nutné uvést, že velikost a působnostní dosah jednotlivých ministerstev v České republice jsou značně nestejnorodé) přispět především k nápravě technikálií významných spíše pro vnitřní fungování daného

<sup>22</sup> Viz čl. 5 a 8 Legislativních pravidel vlády.

<sup>23</sup> Viz čl. 7 a 10 Legislativních pravidel vlády.

<sup>24</sup> Viz bod 8 Obecných zásad hodnocení dopadů regulace (RIA).

rezortu (půjde typicky o spolupůsobení výkonných složek v rámci tohoto rezortu a otázky kapacitní a finanční). Schválení návrhu na úrovni vedení ministerstva je pak poměrně významným politickým korektivem. Následující mezirezortní připomínkové řízení je nejkomplexnějším kontrolním mechanismem celé exekutivní fáze normotvorby. Účastní se jej největší množství subjektů, které mají (na rozdíl např. od participace veřejnosti v rámci RIA) odborný aparát, pro který právě sledování a vyhodnocování návrhů právních předpisů jiných rezortů představuje *gras* jeho činnosti. I z hlediska odkrytí dílčích zájmů a podstaty případných konfliktů spojených s navrhovanou regulací představuje mezirezortní připomínkové řízení klíčovou fází, kdy je předkládaný návrh posuzován nejzevrubněji a kdy současně promítnutí případných změn stále ještě může být ve významné míře pod kontrolou zpracovatele návrhu. Po mezirezortním připomínkovém řízení již by měl být návrh koncepčně hotov.<sup>25</sup>

Fáze, kdy je návrh zákona projednáván Legislativní radou vlády, resp. jejími komisemi může nabývat poměrně různorodých podob. Touto fází mohou na jedné straně projít po věcné stránce poměrně problematické předlohy, na straně druhé může tato fáze být značně výrazným sítem odstraňujícím z legislativních návrhů závažné nedostatky právního charakteru (myslím, že je výrazně vhodnější hovořit u Legislativní rady vlády o „právním“ spíše než jen legislativně-technickém posouzení projednávaných návrhů právních předpisů). Klíčovou roli zde hraje konkrétní personální složení Legislativní rady vlády a jejich pracovních komisí. Nejhlubšího posouzení se obvykle dostane návrhům ze sféry tradičních právních odvětví, některá možná vysvětlení již byla výše nastíněna v souvislosti s problémem interdisciplinarity v právu a právní teorii.

Procesu RIA se budu věnovat důkladněji dále. Pokud pak konečně jde o schválení návrhu zákona vládou, jde o poměrně komplexní rozhodovací

<sup>25</sup> Ale i v tomto směru může docházet k situacím, kdy změny návrhu, které z mezirezortního připomínkového řízení vplynuly, jsou natolik zásadní, že i mezirezortní připomínkové řízení k danému návrhu by mělo být opakováno, aby mohla připomínková místa (ministerstva a další subjekty) návrh posoudit jako celek a ve standardní lhůtě. Srov. čl. 5 odst. 12 a čl. 8 odst. 6 Legislativních pravidel vlády. Z hlediska zpracovatelů návrhů zákonů se však jedná o zásadně nevíтанou eventualitu a jejich cílem v rámci vypořádání připomínek je standardně takové možnosti zamezit např. i za cenu zúžení věcného záberu návrhu.

situaci. Omezíme-li se na vliv, který na rozhodnutí vlády má byrokratický aparát jednotlivých ministerstev, který vybavuje příslušného člena vlády na její jednání určitými podklady a doporučeními, lze říci, že vláda svým usnesením už buď pouze potvrdí řešení, ke kterému úředníci v předcházejících krocích projednávání návrhu došli, nebo rozhodne o jiném než předkládaným rezortem prosazovaném dalším postupu. Tak tomu může být hlavně v případě nesouhlasného stanoviska Legislativní rady vlády nebo (a to méně často) při rozhodování rozporů z mezirezortního připomínkového řízení. Situace, kdy by vláda ve věci určitým rezortem připraveného návrhu zákona přijala vlastní od předlohy odlišné řešení, není sice zcela vyloučena, ale spíše bude docházet k navrácení daného návrhu do některých z předešlých byrokraticko-exekutivních fází k jeho změně či dopracování.<sup>26</sup>

### 3.2 Typické nedostatky úřednické tvorby zákonů

Již ve fázi vzniku legislativního návrhu a před možným uplatněním popsaných kontrolních mechanismů exekutivní fáze normotvorby může být obsah návrhu ovlivňován některými negativními vlivy. Jejich dopady nemusí být přitom z pohledu z vnějšku identifikovatelné a ani uvedené kontrolní mechanismy nemusí být (v zásadě vůbec) schopny je moderovat. V první řadě jde o otázku, zda zpracovatel legislativního návrhu vůbec ví, co a v podobě jakých (a jak formulovaných) pravidel do návrhu promítnout. V tomto směru lze často pochybovat o úrovni věcné analýzy stavu v normované oblasti, která byla (či být měla) před zpracováním návrhu provedena.<sup>27</sup> Další negativní vlivy působící již od počátku prací na přípravě legislativního návrhu popisují například koncepty, jako je asymetrická informace<sup>28</sup> nebo ovládnutí regulátora.<sup>29</sup> Konečně i v případě, kdy je realistická analýza stavu v oblasti, jíž by se měla

<sup>26</sup> Srov. čl. 16 odst. 6 Jednacího řádu vlády.

<sup>27</sup> K tomu srov. např. Gronwaldtová Wagnerová, P.: Ještě k tomu, jak pomoci legislativnímu procesu. *iPravnik.cz*, 2007.

<sup>28</sup> Srov. např. Schäfer, H.-B., Ott, C.: *The Economic Analysis of Civil Law*. Cheltenham: Edward Elgar 2004, str. 94.

<sup>29</sup> Jde o problém označovaný v anglicky psané literatuře jako „regulatory capture“. Jde o jev, kdy regulované subjekty dokáží ovlivňovat regulátora při stanovování pravidel v regulovaném odvětví ve svůj prospěch. Regulace, která pak zdánlivě stanovuje často i přísná pravidla chování regulovaných subjektů, ve skutečnosti např. zabezpečuje, že do odvětví nemohou vstupovat (nebo jen s velmi vysokými náklady) jiné subjekty, fixuje ceny (k čemuž by jinak mohla vést zakázaná kartelová dohoda) apod. Klasickým článkem k této problematice je Stigler, G. J.: *The Theory of Economic Regulation*. In: *The Bell Journal of Economics and Management Science*, č. 1, roč. 2 (1971). Str. 3-21.



nová regulace dotknout, skutečně provedena a zpracovatel má k dispozici adekvátní, regulovanými subjekty účelově neovlivněné informace, stále nelze vyloučit zásadní kognitivní nebo analytická pochybení, pokud jde o závěry, které z těchto informací zpracovatelé vyvodí.<sup>30</sup> Díky tomu může být již v tento iniciální moment legislativní návrh ve svých základních rysech přednastaven tak, že i přes následné legislativní „opravování“, vícestupňové schvalování či projednávání s připomínkovými místy a dotčenými subjekty, je zachováno na počátku zvolené nevhodné či neefektivní řešení.

Tyto negativní vlivy jsou do značné míry univerzální a vyskytují se u tvorby právních předpisů (popř. jiných případů výkonu veřejné moci), ať již je jejich zpracovatelem kdokoli, tedy i subjekty mimo moc výkonnou. Vytváření návrhů právních předpisů v orgánech exekutivy je však ze všech možností vzniku takového návrhu nejvíce formálně upraveno a strukturováno. Z tohoto faktu a povahy pravidel, která normotvornou činnost ministerstev a dalších ústředních správních úřadů upravují, pak plynou i některé problémy, které jsou vlastní především právě pro tuto formu vytváření právních norem.

Typickým problémem je tzv. resortismus,<sup>31</sup> tedy úzce zaměřený přístup k řešení problémů toliko v rámci určité problematiky. Výsledkem bývá situace, kdy určitá věcná problematika je upravena několikaletými paralelními právními režimy, které nejsou výrazněji navzájem provázané a někdy si dokonce odporují. Tento problém nemusí odviset toliko jen od různých rezortů, ale může vznikat již na úrovni různých věcných odborů téhož ministerstva. Resortismus je patrně nevyhnutelným důsledkem úzké specializace zpracovatelů návrhů právních předpisů a současně typicky nedostatečné orientace ve věcných problematikách u ministerských legislativců (kteří jsou

<sup>30</sup> Situace, kdy návrh regulace, která má podle důvodové zprávy reagovat na určitý problém a tento problém řešit, fakticky upravuje zcela odlišné vztahy a se svou deklarovanou příčinou v zásadě nesouvisející společenské vztahy, nebo sice věcně míří správným směrem, ale navrhuje pro řešení identifikovaných problémů zcela nepřipadná řešení či prostředky jejich prosazení, není vůbec výjimečná. Běžné je především navrhování řešení v rovině správního práva v situacích, kdy takové řešení je buď nedostatečně rozlišující a nepřiměřené „kogentní“ (pak dochází typicky k publicizační oblasti, které by měly být upraveny spíše soukromoprávně) nebo naopak neúčinné (jako tehdy, pokud se stanovováním administrativních povinností řeší případy, kdy by případným byl spíše zákaz, resp. kriminalizace určitého jednání. Vymezení, vyjednání a aplikace správního pravidla s sebou však pro státní správu nese (alespoň v horizontu krátkého časového horizontu) výrazně nižší náklady než vytvoření norem soukromoprávních nebo třeba trestněprávních.

<sup>31</sup> Srov. Gerloch, A., Kysela, J. a kol.: *Teorie a praxe tvorby práva*. Praha: ASPI, 2008, str. 202, kde se v souvislosti s mezirezortním připomínkovým řízením hovoří o „častých stescích na zbytněly resortismus“.

obvykle těmi úředníky, kteří za dané ministerstvo vystupují v mezirezortním připomínkovém řízení k návrhům jiných rezortů, ale kteří by též měli v rámci jednoho úřadu zajišťovat určitou průřezovou koordinovanost návrhů).

Klíčovým problémem je zároveň „legislativní kapacita“ exekutivy. Legislativní kapacitou zde rozumím schopnost orgánů exekutivy jako celku produkovat, věcně a formálně kontrolovat a koordinovat legislativní produkci za určité časové období (pro účely analýzy standardně patrně za rok). Objem legislativních materiálů, které jsou k jedinému okamžiku v mezirezortním připomínkovém řízení je obvykle takový, že není v zásadě možné, aby byly i jen tyto souběžně projednávané návrhy právních předpisů navzájem porovnány a navrhovaná právní úprava koordinována.<sup>32</sup> Tyto souběžně navrhované právní předpisy sice jsou posuzovány, ale do značné míry odděleně. Fakt, že na jeden resortní legislativec zpracovává připomínky typicky jen k několika málo návrhům, a úředníci věcně zajišťující gesce jednotlivých zákonů připomínkují současně jen výjimečně více než jeden návrh vycházející z jiného resortu, vede ve svém důsledku právě k připomínkování buď pouze formálnímu (z hlediska formálních legislativně technických požadavků) nebo úzce resortně zaměřeným. Úvahy o tomto vlivu omezené legislativní kapacity je přitom nutno vztáhnout k omezenému času, který je pro mezirezortní připomínkové řízení stanoven.<sup>33</sup>

Vedle tohoto zásadního problému legislativní kapacity ovlivňují exekutivní fázi normotvorby i některé další negativní vlivy. Jde kupř. o poměrně časté

<sup>32</sup> Například k 19. listopadu 2014 se v mezirezortním připomínkovém řízení nacházelo 33 legislativních materiálů, k 30. listopadu 2014 to pak bylo 30 legislativních návrhů. Cca 30 legislativních návrhů v jeden okamžik se nacházejících v mezirezortním připomínkovém řízení odpovídá zhruba též počtům návrhů zákonů, jejichž předkladatelem je vláda, uvedeným v tabulce v příloze. Při předpokladu zachování standardní lhůty pro připomínky je při tomto počtu současně připomínkovaných legislativních návrhů celková roční legislativní kapacita exekutivy 391 návrhů. Je však nutné vzít v potaz, že v tomto počtu jsou zahrnuty také návrhy podzákonných právních předpisů, což takto vypočtenou celkovou legislativní kapacitu vlády, pokud jde o návrhy zákonů významně snižuje. Naopak případy, kdy je stanovena kratší lhůta pro předložení připomínek (popř. je udělena úplná výjimka z povinnosti určitý návrh v mezirezortním připomínkovém řízení projednat), budou tuto legislativní kapacitu určitým způsobem zvyšovat.

<sup>33</sup> Lhůta pro sdělení připomínek k návrhu zákona je standardně 20 pracovních dní (čl. 8 odst. 3 Legislativních pravidel vlády). Reálně mají ale konkrétní úředníci k dispozici výrazně kratší čas, neboť v rámci těchto 20 pracovních dní neprobíhá pouze připomínkování, ale i distribuce materiálů k připomínkám, a zpětně i vlastních připomínek uvnitř úřadu a především pak schvalovací proces úředníky formulovaných připomínek. V některých větších resortech mohou k věcnému posouzení legislativních návrhů gestory příslušných problematik být k dispozici pouze jednotky dní.

vítězství formy nad obsahem. Důvodem, proč někdy urputná snaha o dodržení legislativně technických požadavků vede ke vzniku faktických vad právních předpisů, je opět vyjednávací struktura kontrolních mechanismů exekutivní normotvorby. Velká část připomínek k návrhům zákonů má právě formální charakter a směřuje k formulační standardizaci (podle Legislativních pravidel vlády) všech ustanovení (i těch, u nichž by bylo záhodno upřednostnit spíše formulaci volnější, popř. se dopustit určité popisnosti).<sup>34</sup> Diskurs připomínkových řízení je těmito margináliemi často ovládnut a věcná diskuze je vytěsněna (stejně tak by bylo však možné uvést, že formální hlediska výrazně vyčerpávají právě legislativní kapacitu exekutivy).

Některé specifické problémy přípravy návrhů právních předpisů s sebou nese personální propojenost jednotlivých kontrolních mechanismů. Není tedy výjimečnou situací, kdy například určitý rezort v mezirezortním připomínkování od některé připomínky ustoupí, nebo ji vůbec neuplatní, neboť pro příslušné úředníky je snazším způsobem jejich vznesení např. v rámci projednávání návrhu v Legislativní radě vlády a jejích pracovních komisích, jsou-li jejich členy (což není výjimečné). Jejich vyjednávací pozice vůči předkladateli je v takovém případě silnější, než by byla v mezirezortním připomínkovém řízení.

Z dosud uvedeného plyne, že byrokratická normotvorba je zatížena řadou negativních vlivů. Některé z nich by se projevil i v případě přípravy legislativního návrhu jinými subjekty stojícími mimo exekutivu (špatně provedená analýza problému, na který má legislativní návrh reagovat, špatná volba nástrojů řešení takového problému, jednostranné vnímání<sup>35</sup> apod.). Přestože

<sup>34</sup> Tristiň bývá často například výklad čl. 40 odst. 5 Legislativních pravidel vlády, který uvádí: „V textu právního předpisu se používá oznamovacího způsobu přítomného času, zpravidla jednotného čísla...“. Toto ustanovení vymezující toliko formu kupodivu vede některé legislativce k závěru, že v textu právního předpisu není možné používat základní normativní operátory typu „muset“, „(ne-)smět“ či „moci“, ale je nutné právní pravidla formulovat pouze s použitím oznamovacího způsobu samotného významového přísudku. Dochází pak k formulacím nesmyslných ustanovení, kdy namísto vyjádření povinnosti se uvede pouze jakési konstatování (místo „X musí splňovat požadavky P1“ se uvede „X splňuje požadavky P1“).

<sup>35</sup> Tímto opisem se pokouším – a musím říci, že na první pohled nedokonale – vystihnout podstatu anglického pojmu „bias“. Normotvůrce či regulátor může být jednostranně ovlivněn (biased) ve prospěch určitého řešení, které však bere v potaz pouze některá hlediska komplexnějšího problému. Ve výsledku se regulace zaměřuje na řešení viditelných a efektivních problémů, jejichž závažnost však důrazu na ně kladenému neodpovídá.

jen nedokonale, kontrolní mechanismy zabudované do systému tvorby legislativních návrhů v rámci exekutivy mohou v těchto ohledech ovšem přeci jen zajistit vyšší úroveň legislativního návrhu, než by tomu bylo u návrhů vznikajících mimo její rámec. Na druhé straně však specifická procesní pravidla přípravy návrhů (nejen) zákonů v rámci moci výkonné vytváří prostor pro strategické jednání zúčastněných subjektů (orgánů i jednotlivců), v důsledku čehož mohou být legislativní návrhy exekutivy zatíženy určitými nedostatky (dominance formulačního a legislativně-technického formalismu) dokonce výrazněji, než by tomu bylo u návrhů právních předpisů, na něž nebyly kontrolní mechanismy exekutivní fáze normotvorby aplikovány. Instrumentem, který se asi v největší míře pokusil zvýšit důraz při přípravě právních předpisů na věcné posouzení normované společenské reality, je v posledních letech tzv. hodnocení dopadů regulace (RIA). Míra, v jaké je tato ambice reálně naplňována, je však spíše diskutabilní.

#### 4 Hodnocení dopadů regulace

Od konce 90. let<sup>36</sup> a ve víceméně současné podobě od roku 2007 je součástí normotvorného procesu v České republice tzv. hodnocení dopadů regulace.<sup>37</sup> Jde o metodu prospektivního vyhodnocování věcných dopadů navrhovaných právních předpisů (popř. dalších koncepčních materiálů exekutivy), která je obecně, resp. mezinárodně známá též pod zkratkou RIA (*regulatory impact assessment*). Postupy RIA uplatňované dnes v českém legislativním prostředí jsou v zásadě srovnatelné s obdobnými přístupy v právní politice jiných rozvinutých států, resp. jejich mezinárodních uskupení a jsou úrovní a technikami posuzování dopadů srovnatelné se vzorovými metodikami RIA uveřejňovanými např. OECD.

Co je v rámci RIA posuzováno vymezují jednak Legislativní pravidla vlády (čl. 2 odst. 1) a jednak to do jisté míry vyplývá z Obecných zásad hodnocení dopadů regulace. Obvykle je zdůrazňováno, že RIA je průběžný proces hodnocení dopadů regulace, a to v každém dílčím kroku exekutivní fáze normotvorby. Na druhé straně je však v rámci jednotlivých ústředních správních úřadů pod pojmem „RIA“ obvykle chápán nikoli určitý analytický

<sup>36</sup> Staroňová, K.: Regulatory Impact Assessment: Formal Institutionalization and Practice. In Journal of Public Policy, č. 30, 2010. Str. 117-130.

<sup>37</sup> Viz pozn. pod čarou č. 5.

proces probíhající současně s přípravou legislativního návrhu, nýbrž typ dokumentu.<sup>38</sup> Konkrétně jde o tzv. závěrečnou zprávu z hodnocení dopadů regulace, která by měla onen hodnotící proces toliko shrnovat. V platných Legislativních pravidlech vlády ovšem závěrečná zpráva RIA, je-li k určitému návrhu zákona zpracovávána (což by však mělo být pravidlem), nahrazuje obecnou část důvodové zprávy. Lze přitom poměrně s jistotou říci, že sotva existuje část exekutivní fáze normotvorby, která by byla úředníky více opovrhována, než právě tvorba závěrečné zprávy RIA. Důvody spočívají primárně v institucionálním nastavení RIA.

RIA je vytvářena ve formě ex ante hypotetických úvah o možných dopadech navrhované regulace. Jde tedy o hodnocení možných dopadů v okamžiku, kdy o skutečných dopadech určité zamýšlené právní normy je známo zdaleka nejméně skutečných empirických informací. Je nutné upozornit, že závěrečná zpráva RIA je obvykle zpracovávána věcnými zpracovateli legislativního návrhu. Tito úředníci jsou přitom typicky (podobně jako jejich kolegové legislativci) právníky, a jejich schopnosti sociologické, ekonomické či technické analýzy jsou obvykle omezené. „V důsledku pak je RIA zpracovávána stejně jako obecná část důvodové zprávy, tedy až následně po prvotní stabilizaci samotného legislativního textu předlohy zákona. V závěrečné zprávě jsou pak zachyceny nikoli reálné postupy vyhodnocování zvažovaných možností regulace, jejich obecnější „pro a proti“ (mnohem spíše než náklady a přínosy, o které se především má podle Obecných zásad v rámci RIA jednat), ale pouze formálně pojatý text, kdy zvolené varianty jsou představovány jako jediné možné, zatímco na místě variant řešení zavržených jsou typicky uváděny na první pohled nepřijatelná řešení, případně zřejmě nesmysly.<sup>39</sup> „Ex post RIA“, tedy cílená analýza působení platné právní úpravy v dané regulované oblasti je exekutivou zpracovávána spíše výjimečně.

<sup>38</sup> Viz Hodnocení dopadů regulace – RIA: Výroční zpráva Komise RIA za rok 2013. Praha: Úřad vlády 2014, str. 23.

<sup>39</sup> Cílem zavržených variant je často spíše umocnit dojem, že zvolené řešení bylo jediné možné. Nikoli výjimečné jsou případy, kdy sice při přípravě právního předpisu zpracovatelé reálně (materiálně) RIA prováděli (důsledně se dopady jimi řešené budoucí regulace zabývali), přičemž vyhodnocovali i různá alternativní řešení, ale do závěrečné zprávy RIA tyto skutečně zvažované alternativy neuvedli, neboť nechtěli relativizovat nakonec zvolené řešení, jehož klady mohly ve srovnání s jinými možnostmi převážit jen lehce, nebo mohlo být z určitých důvodů dokonce nakonec zvoleno řešení ve smyslu analýzy nákladů a přínosů suboptimální.

Závěrečná zpráva RIA nahrazující obecnou část důvodové zprávy je problematická i z dalšího důvodu. Coby doprovodný (odůvodňovací) dokument, který by měl zasazovat legislativní návrh do určitého teleologického kontextu a blíže vymezovat úvahy, které (zákonodárce) vedly k jeho přijetí, je její interpretační použitelnost (po samotném schválení, resp. nabytí účinnosti daného právního předpisu) nižší než by tomu bylo v případě právního vysvětlení a odůvodnění návrhu. Závěrečná zpráva RIA totiž neobsahuje juristické, právně-dogmatické, historické či systematické úvahy o navrhovaných právních normách. Jejím smyslem je předpovědět věcné dopady této regulace. Dochází k paradoxu, že čím lépe (ve smyslu odhadování budoucích věcných dopadů regulace) jsou závěrečné zprávy RIA zpracované, tím méně jsou následně použitelné coby vodítka či pomůcky pro interpretaci schváleného právního předpisu. Správně zpracované závěrečné zprávy RIA totiž obsahují v podstatě toliko hypotetické úvahy o kauzálních dopadech regulace. Naopak juristicky pojaté obecné části důvodových zpráv by měly obsahovat normativně relevantní výklad navrhovaného právního předpisu. Závěrečné zprávy RIA tak vedou k určitému *crowding-out* efektu a k umenšení interpretační role doprovodného odůvodnění navrhovaných zákonů. V tomto smyslu je pak nešťastné též to, že zatímco právní odůvodnění legislativních návrhů by měli být (s ohledem na své vzdělání, viz výše) jejich zpracovatelé schopni vyprodukovat v přijatelné kvalitě, pro zpracování kvalitní RIA je jejich kvalifikace obvykle nedostatečná, resp. nevhodná (RIA je v podstatě především mikroekonomickou analýzou).

Na druhé straně však nelze popřít, že některé postupy, které jsou v rámci RIA předepsány, mohou skutečně ke zlepšení kvality navrhované regulace přispět. Jde již o samotný požadavek pokusit se odhadnout materiální dopady legislativního návrhu, který díky RIA svým způsobem celou exekutivní fázi normotvorby prostupuje. Nejpozději od roku 2011<sup>40</sup> je přítomnost tohoto požadavku v legislativní činnosti ministerstev umocněna existencí pracovní komise RIA při Legislativní radě vlády, která se standardně vyjadřuje k návrhům zákonů předloženým vládě. Nejsou výjimečné případy, kdy pracovní komise RIA návrhy rezortů dokonce nedoporučí vládě ke schválení z důvodů nedostatků shledaných v závěrečné zprávě RIA.<sup>41</sup>

<sup>40</sup> Viz usnesení vlády ze dne 19. října 2011 č. 768.

<sup>41</sup> Viz Hodnocení dopadů regulace – RIA: Výroční zpráva Komise RIA za rok 2013. Praha: Úřad vlády 2014, str. 17 a 18.

RIA tak má patrně určitý potenciál zamezovat předkládání alespoň některých zcela neefektivních či ekonomicky naprosto absurdních návrhů zákonů. Rovněž lze RIA přispat zásluhu za to, že zpracovatelé návrhů jsou nuceni ke kvantifikaci alespoň přímých (bezprostředních) finančních nákladů navrhované regulace. Přestože se lze s takovými tvrzeními v důvodových zprávách setkat podnes, přeci jen se pasáže v podstatě uvádějící, že návrh nebude mít na nikoho žádné dopady podařilo od doby zavedení mandatorní RIA omezit. RIA konečně též zavádí povinnou konzultaci návrhu s dotčenými subjekty v rámci veřejnosti. Legislativní proces byl díky tomu částečně otevřen veřejnosti, nicméně realizace této povinnosti se až příliš často zaměřuje toliko na ty subjekty, jejichž chování by mělo být regulováno, a naopak potenciální beneficiáři takové regulace bývají opomíjeni. Důvodem je typicky to, že zatímco regulované subjekty jsou méně početné, je-li to pro jejich potřeby nutné, jsou schopné své zájmy vůči exekutivě aktivně a organizovaně prezentovat, a regulace jejich činnosti je pro jejich fungování kritická, je ta část veřejnosti, v jejíž prospěch je regulace navrhována, daleko více roztržštěna, zájem, jehož ochrana je regulací sledována není pro ni zcela zásadní, a transakční náklady na to, její zájem v dané oblasti organizovaně prezentovat, bývají až prohibitivně vysoké. Ve výsledku tak konzultativní funkce RIA může dokonce degenerovat do podoby jisté institucionalizace problému ovládnutí regulátora (*regulatory capture*).

## 5 Koncepce, kapacita a čas

Legislativní normotvorba je cílenou lidskou činností. Čím složitější a překotnější je, a čím méně se lze v jejím průběhu orientovat podle již existujících právních pravidel (a to jak v pozitivním smyslu, pokud jde o inspiraci fungujícími platnými předpisy, tak i pokud jde o změnu regulace nevyhovující, ve smyslu negativním), tím menší je pravděpodobnost, že jejím výsledkem bude efektivní<sup>42</sup> a interpretačně konzistentní právní předpis.

<sup>42</sup> Vícekrát jsem v tomto textu použil odkaz na efektivnost právní normy. Jde o značně komplexní problematiku, kterou nebylo možné v rámci tohoto příspěvku i jen na základní úrovni předestít. Omezím se tedy na konstatování, že efektivnost normy, popř. efektivnost práva chápu standardně v pojetí ekonomické analýzy práva (*Law and Economics*), tedy efektivnost společenskou. Efektivnost je v tomto přístupu chápána jako poměrně heteronomní pojem. Lze diskutovat o různých instancích efektivnosti, přičemž základní pojetí efektivnosti představuje Paretovská efektivnost a efektivnost definovaná prostřednictvím Kaldor-Hicksova kompenzačního kritéria. Viz např. Schäfer, H.-B., Ott, C.: *The Economic Analysis of Civil Law*. Cheltenham: Edward Elgar 2004, str. 38 a násl.

Z výše uvedené kritiky byrokratické tvorby práva se podávají určitá doporučení změn, které by mohly pomoci některé identifikované nedostatky zmírnit. Pokud jde například o problém resortismu, mohlo by pomoci častější vypracování návrhů právních předpisů ve spolupřesici věcně dané problematice blízkých orgánů veřejné moci. Výhodou je, že toto opatření by bylo realizovatelné v zásadě toliko jen na úrovni usnesení vlády.

Pokud jde o problém nízké koordinovanosti (či koordinovatelnosti) a nedostačující legislativní kapacity exekutivy, bylo by možno dosáhnout zlepšení v první řadě snížením „legislativního nápadu“. Triviálním (až banálním) technickým řešením, kterým by tohoto cíle mohlo být poměrně záhy dosaženo, by byla taková úprava systému eKLEP,<sup>43</sup> kterou by byl počet legislativních materiálů, jež by se současně mohly v databázi tohoto informačního systému nacházet ve standardní (nebo kratší) dobu trvajícím mezirezortním připomínkovém řízení, omezen na např. 10.<sup>44</sup> Taková změna by však s sebou nesla nepochybně i řadu nedostatků a problémů. Například by bylo v takovém případě možné předpokládat zvýšení míry obcházení standardního legislativního procesu ze strany resortů. Stejně tak lze předpokládat, že by se předkládané návrhy zákonů staly rozsáhlejšími a komplexnějšími (navrhované změny by se koncentrovaly do jediného návrhu, namísto do několika obsahově konzistentnějších návrhů v případě neomezené možnosti vkládat do eKLEPu). Snížil by se tedy počet návrhů, ale došlo by pravděpodobně jen k méně než proporcionálnímu snížení objemu navrhovaných právních norem a jejich změn. Nelze opomenout i fakt, že legislativní proces by se mohl stát nevhodně nepružným v případech legitimní potřeby určitý právní předpis změnit. K jistému efektu ve smyslu menší frekvence předkládání návrhů zákonů by však patrně došlo.

Z požadavků uváděných v literatuře (často přímo aktivními ministerskými legislativci) by se mohlo zdát, že cíle snížení překotnosti legislativního procesu by bylo možné dosáhnout i jen prodloužením jeho lhůt. Minimálně pokud jde o lhůty v připomínkových řízeních, je to zdání klamné. Při

<sup>43</sup> Elektronická knihovna legislativního procesu (eKLEP). Jde o neveřejnou část systému ODOK ([www.odok.cz](http://www.odok.cz)), která je klíčovým informačním systémem zajišťujícím předávání informací v exekutivní fázi normotvorby. Viz čl. 2 odst. 5 Legislativních pravidel vlády; zde uváděná Knihovna připravované legislativy však v současnosti představuje pouze část systému ODOK, která je sice veřejnosti přístupná, obsahuje však ve srovnání se systémem eKLEP jen menší výseč (toliko aktuálních) údajů vztahujících se k legislativním materiálům vlády.

<sup>44</sup> Tím by se legislativní kapacita exekutivy snížila na cca 130 legislativních návrhů ročně.



předpokladu neměnné (personální) kapacity úřadů by se jednalo pouze o jednorázové ulehčení při prvotním zavedení delších lhůt. Následně by se (*ceteris paribus*) toliko zvýšil počet legislativních návrhů současně se nacházejících v delším připomínkovém řízení. Jediným (a to pouze spekulativním) efektem samotného prodloužení lhůt exekutivní přípravy právních předpisů by tak mohla být vyšší pravděpodobnost, že se s návrhem seznámí větší počet úředníků zajišťujících průběh mezirezortního připomínkového řízení, a díky tomu bude proces přípravy vládních návrhů zákonů vnitřně koordinovanější.

Jiným opatřením potenciálně vedoucím při přípravě návrhů právních předpisů ke snížení efektu vytěsnění materiálních argumentů argumenty (připomínkami) formálními by mohlo být formální oddělení připomínkových řízení k otázkám věcným a k legislativně technické stránce návrhu. V takovém případě by však bylo nezbytné zajistit, že v legislativně-technické fázi připomínkování nebude docházet posunům předtím dosaženého věcného smyslu návrhu. To by se patrně neobešlo bez nutnosti částečného rozvolnění současných legislativně technických požadavků (v Legislativních pravidlech vlády však z části označených za požadavky na obsah právního předpisu).<sup>45</sup> Jako praktický prostředek oddělení věcného a formálního posuzování návrhu zákona by mohlo sloužit též důsledné (a v zásadě bezvýjimečně) zpracovávání věcných záměrů zákonů před vytvářením samotných paragrafovaných předloh.

V případě hodnocení dopadů regulace se jako zásadně vhodný jeví přesun důrazu na zpracovávání ex post RIA, tedy reálné, empirické hodnocení efektů aktuálně účinné regulace.<sup>46</sup> Teprve na základě projednaných a publikovaných výsledků takovéto ex post RIA by se mělo ve standardních případech odvíjet zpracovávání nové regulace, či změny účinných právních předpisů.

<sup>45</sup> Srov. čl. 39 a násl. Legislativních pravidel vlády.

<sup>46</sup> Nutno upozornit, že „ex post RIA“ není chápána v jediném významu. Zde pod tímto pojmem rozumím věcnou analýzu skutečného působení určité platné a účinné právní úpravy, přičemž kritéria tohoto zkoumání je třeba stanovovat též ex post, tedy již se znalostí vyskytnuvších se klíčových problémů, přínosů, resp. jiných projevů faktického působení takové právní úpravy ve společnosti. Někdy je však ex post RIA chápána jako přezkum adekvátnosti RIA provedené ex ante. Nevyhnutelně by takový přezkum byl veden kritérii stanovenými právě v ex ante RIA. Takový postup by sice mohl mít svůj smysl v širším přístupu k metodologii RIA (vyhodnocování analytických metod a jejich prediktivní schopnosti), pokud však jde o přínos takového postupu pro úvahy o vhodnosti a efektivnosti zvolené regulace byl by spíše malý. Srov. Zpráva o účinnosti Obecných zásad RIA, str. 21.

Jinými slovy formalizovaná fáze provádění ex post RIA by byla formálně zcela předsunuta před samotné zahájení legislativních prací (a to včetně zpracovávání věcného záměru) a byla by určitým stanoveným způsobem jednoznačně zakončena (tím by se takový postup výrazně odlišil např. od obecného úkolu exekutivy vymezeného v § 22 kompetenčního zákona).<sup>47</sup> Tímto způsobem by se umožnila i fundamentální proměna účelu pracovní komise RIA, která by se mohla namísto více či méně formálního posuzování závěrečných zpráv RIA zaměřit primárně na věcnou oponenturu hodnocení stávajícího stavu. V úvahu by připadalo i případné zapojení dalších (externích) subjektů do tohoto oponentního procesu.<sup>48</sup> Naopak v případě doprovodných materiálů zpracovávaných exekutivou přímo k návrhům právních předpisů by bylo možné posílit roli právního odůvodnění na úkor odůvodňování konsekvencialistického (RIA).

Je ovšem evidentní, že navrženými úpravami by se proces RIA stal náročnějším na zdroje i na čas. Podobně jako při omezení množství legislativních návrhů, které by bylo možné současně předkládat (do mezirezortního připomínkového řízení), by i vlivem úprav systému RIA došlo k omezení „legislativního nápadu“. Legislativní kapacita exekutivy by byla snížena tím, že by na jeden návrh bylo nezbytné vynaložit větší objem aktivity úřadů. Opět by mohlo docházet k častějším negativním jevům v podobě obcházení standardního legislativního procesu či intenzivnějšímu využívání různých výjimek z povinnosti RIA provést. Rovněž by se patrně zvýšila i (také již výše zmiňovaná) koncentrace legislativního procesu. Tyto efekty RIA již v současnosti působí, navrhované změny by ovšem působily na jejich výrazné posílení. Na druhé straně nelze vyloučit, že jednoznačnější rozdělení přípravy legislativního návrhu na fázi věcného přezkumu založeného na sběru reálných dat a jejich analýze (ex post RIA) a na fázi návrhu řešení identifikovaných problémů (věcný záměr a příprava návrhu zákona se zdůrazněnou rolí právní argumentace jejího odůvodnění), by vedlo ke snížení rezistence

<sup>47</sup> Zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České socialistické republiky, ve znění pozdějších předpisů. Nelze však zastít možnou pochybnost, že by pro předestíranou reformu systému RIA byla dostatečná toliko změna Obecných zásad. Naopak by mohlo být vhodné upravit detailnější a procesně strukturovanější povinnost analýzy věcného stavu, předtím než je zahájena samotná příprava návrhu právního předpisu, právě například v Části třetí kompetenčního zákona upravující zásady činnosti ústředních orgánů státní správy.

<sup>48</sup> Lze například uvažovat o otevření tohoto procesu akademickým pracovištím a případně dokonce o provázání jejich oponentní aktivity u vládních návrhů zákonů s určitou složkou financování jejich činnosti.

(odmítání a snahy o obcházení) procesu RIA ze strany úředníků. Výsledný dopad navrhovaných změn provádění RIA na kvalitu a efektivnost právních předpisů by tak měl být kladný.

## 6 Závěr

Právní věda doposud typicky analyzuje zákonodárný proces počínaje rozbořením zákonodárné iniciativy a v rozhodující míře se pak soustředí na jeho následné fáze. Spíše jen malá pozornost je věnována klíčové fázi formulace samotného normativního textu, kdy zcela dominantní je role byrokratického aparátu exekutivy. Přitom je i tuto fázi nutné považovat za integrální součást zákonodárného procesu. Právně-teoretický výzkum v této oblasti by však měl být nepochybně interdisciplinárně doplněn především postupy sociologickými, politologickými a velmi vhodně také přístupem ekonomické analýzy práva.

Exekutivní fáze legislativního procesu by měla zajišťovat (například ve srovnání s přípravou legislativních předloh přímo v komorách parlamentu) vyšší odbornou úroveň vytváření návrhu zákona. Přestože tomu tak obecně i být může, lze identifikovat celou řadu problematických momentů, které vedou k tomu, že exekutivou předkládané legislativní návrhy jsou často nekonzistentní (ať již vnitřně nebo ve vztahu ke zbytku právního řádu), mnohdy neřeší klíčové problémy dané normované oblasti a stanovují k tomu nevhodná právní pravidla. Výsledkem jeví jako je asymetrická informace, ovládnutí regulátora, omezená racionalita (na straně regulátora) či strategické jednání jednotlivých subjektů exekutivní fáze legislativního procesu je suboptimální úroveň předkládaných návrhů právních předpisů, a tedy i nižší efektivnost právního řádu, který je z velké části tvořen právě exekutivou.

Těmto problémům lze do určité míry čelit některými institucionálními opatřeními. Všechna opatření identifikovaná v tomto příspěvku mají coby společného jmenovatele kvantitativní snížení celkového legislativního výstupu exekutivy. Některá přímo spočívají v omezení počtu legislativních návrhů, jiné k tomuto efektu vedou zprostředkovaně, stanovením náročnějších podmínek a vyšších standardů na vytvoření návrhu zákona. Jakákoliv opatření vedoucí ke snížení legislativní kapacity exekutivy by však současně motivovala její orgány k častějšímu obcházení takto přísněji nastavených pravidel normotvorby.

## 7 Příloha – přehled zákonodárné činnosti Poslanecké sněmovny podle navrhovatelů návrhů zákonů

Volební období	Celkem návrhy	Vláda		Skupina poslanců		Jednotlivý poslanec		Senát		Kraj	
		Předloženo	Schváleno	Předloženo	Schváleno	Předloženo	Schváleno	Předloženo	Schváleno	Předloženo	Schváleno
2013 -	197	113 (57%)	-	69 (35%)	-	2 (12%)	-	9 (5%)	-	4 (2%)	-
2010-2013	621	347 (56%)	256 (74%)	181 (29%)	49 (27%)	33 (5%)	3 (9%)	34 (5%)	13 (38%)	26 (4%)	3 (12%)
2006-2010	613	314 (51%)	249 (79%)	212 (35%)	70 (33%)	34 (6%)	11 (32%)	28 (5%)	6 (21%)	25 (4%)	7 (28%)
2002-2006	740	457 (62%)	376 (82%)	196 (26%)	73 (37%)	34 (5%)	16 (47%)	17 (2%)	5 (29%)	36 (5%)	7 (19%)
1998-2002	781	467 (59%)	319 (68%)	247 (32%)	90 (36%)	38 (5%)	14 (37%)	19 (2%)	8 (42%)	10 (1%)	3 (30%)
1996-1998	219	113 (52%)	77 (68%)	87 (40%)	21 (24%)	17 (8%)	3 (18%)	2 (0,9%)	1 (50%)	-	-

## Literature

- Bohadlo, D. a kol. (eds.): *Legislativní proces (teorie a praxe)*. Praha: Tiskárna Ministerstva vnitra, 2011. 547 str. ISBN 978-80-7312-074-0.
- Gerloch, A. *Teorie Práva*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2004. 343 str. ISBN 80-86473-85-6.
- Gerloch, A., Kysela, J. a kol.: *Teorie a praxe tvorby práva*. Praha: ASPI, 2008. 424 s. ISBN 978-80-7357-362-1.
- Gronwaldtová Wagnerová, P.: *Ještě k tomu, jak pomoci legislativnímu procesu*. iPravnik.cz, 2007. Dostupné na: [http://www.ipravnik.cz/cz/clanky/pravo-ustavni-a-spravni/art\\_4994/jeste-k-tomu-jak-pomoci-legislativnimu-procesu.aspx](http://www.ipravnik.cz/cz/clanky/pravo-ustavni-a-spravni/art_4994/jeste-k-tomu-jak-pomoci-legislativnimu-procesu.aspx).
- Hodnocení dopadů regulace – RIA: *Výroční zpráva Komise RIA za rok 2013*. Praha: Úřad vlády 2014. Dostupné na: <http://www.vlada.cz/assets/ppov/lrv/ria/aktualne/Vyrocni-zprava-Komise-RIA-za-rok-2013.pdf>.
- Hodnocení dopadů regulace – RIA: *Výroční zpráva Komise RIA za rok 2012*. Praha: Úřad vlády 2013. Dostupné na: <http://www.vlada.cz/assets/ppov/lrv/ria/aktualne/Vyrocni-zprava-Komise-RIA-za-rok-2012.pdf>.
- Klick, J., Parisi, F. *Functional Law and Economics: The Search for Value-Neutral Principles of Lawmaking*. In *Chicago-Kent Law Review*, č. 79, 2004. Str. 431-450.
- Kněžínek, J., Mlsna, P., Vedral, J.: *Příprava návrhů právních předpisů. Praktická pomůcka pro legislativce*. Praha: Úřad vlády ČR, 2010. 226 str. ISBN 978-80-7440-023-0.
- Lunn, P.: *Regulatory Policy and Behavioural Economics*. Paris: OECD Publishing, 2014. 74 str. ISBN 978-92-64-20784-4.
- Mises, L. v. *Byrokracie*. Praha: Liberální institut, 2002. 205 str. ISBN 80-86389-22-7.
- Niskanen, W. A. *Bureaucracy and Representative Government*. Piscataway: Aldine Transaction, 2007. 251 str. ISBN 978-0-202-30959-0.

- Příbáň, J.: Sociologie práva. Praha: Sociologické nakladatelství, 2001. 200 str. ISBN 80-85850-18-4.
- OECD: Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance, ze dne 22. března 2012. Dostupné z: <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/49990817.pdf>.
- Richter, T.: Jak (ne)pomoci legislativnímu procesu. In Právní rozhledy, č. 3, 2007. Str. 105-109.
- Schäfer, H.-B., Ott, C.: The Economic Analysis of Civil Law. Cheltenham: Edward Elgar 2004. 475 str. ISBN 1-84542-222-8.
- Staroňová, K.: Regulatory Impact Assessment: Formal Institutionalization and Practice. In Journal of Public Policy, č. 30, 2010. Str. 117-130.
- Stigler, G. J.: The Theory of Economic Regulation. In: The Bell Journal of Economics and Management Science, č. 2 (1971). Str. 3-21.
- Weinberger, O.: Norma a instituce: (úvod do teorie práva). Brno: Masarykova univerzita, 1995. 217 s. ISBN 80-210-1123-8.
- Wintgens, L. J.: Legisprudence as a New Theory of Legislation. In Ratio Juris, č. 1, 2006. Str. 1-26.
- Zpráva o účinnosti Obecných zásad RIA. Praha: Úřad vlády 2013. Dostupné na: <https://www.vlada.cz/assets/ppov/lrv/ria/aktualne/Zprava-o-ucinnosti-Obecnych-zasad-RIA.pdf>.

*jan.bartosek@email.cz*

---

# Nepřijatelnost dle § 104a s. ř. s.: smysluplný krok nebo kanón na vrabce?

*Martin Bobák a Michal Hájek*

Masarykova univerzita, Právnická fakulta, Česká republika

## **Abstract in original language**

V roce 2001 radikálně vzrostl počet žádostí o mezinárodní ochranu. Přezkum rozhodnutí o těchto žádostech v několika následujících letech takřka ochromil tehdy rodící se Nejvyšší správní soud. Vzhledem ke kritickému vývoji této agendy u Nejvyššího správního soudu zákonodárce korigoval podmínky pro věcné projednání kasačních stížností ve věcech mezinárodní ochrany; od konce roku 2005 Nejvyšší správní soud meritorně posuzuje pouze takové kasační stížnosti, které svým významem podstatně přesahují vlastní zájmy stěžovatele - zbylé pro nepřijatelnost odmítá.

V tomto příspěvku se autoři zabývají nejen příčinami zavedení institutu nepřijatelnosti kasační stížnosti, ale rovněž odpovídají na otázku, zda tento filtrační nástroj skutečně dostál podstaty své existence a pomohl k odstranění neúnosného zatížení Nejvyššího správního soudu způsobeného zprvu masivním nápadem kasačních stížností ve věcech mezinárodní ochrany. Přitom poukazují na četnost jednotlivých typů rozhodnutí Nejvyššího správního soudu před a po instalaci nepřijatelnosti do soudního řádu správního. Zabývají se také vlivem institutu nepřijatelnosti na délku řízení o kasační stížnosti a délku rozhodnutí Nejvyššího správního soudu. K uchopení a následné analýze dat autoři využili kvantitativních metod sociálně-vědního výzkumu.

## **Keywords in original language**

Nepřijatelnost; přesah vlastních zájmů; § 104a; soudní řád správní; kasační stížnost; soudní přezkum; mezinárodní ochrana.

## Abstract

The number of applications for international protection had radically increased in 2001. Judicial review of decisions that aroused from such applications practically paralyzed at that moment new-born Supreme Administrative Court. Owing to critical increase in this agenda at the Court, the legislature adjusted conditions for full judicial review of cassational complaints in international protection matters. Since the end of 2005 the Supreme Administrative Court reviews only such cassational complaints that in its significance extend substantially beyond the private interests of the complainant, while it rejects the remaining ones.

The authors not only discuss situation that lead to introduction of this ‘selection instrument’, but also answer the question whether the ‘filtering tool’ actually lived up to the expectations and whether it eliminated the unbearable burden of the Supreme Administrative Court that was caused by initial flood of cassational complaints in matters of international protection. The authors also discuss numbers of different types of the Supreme Administrative Court’s decisions before and after installation of § 104a to the Code of Administrative Justice, they also talk about its influence on the length of the proceedings at the Supreme Administrative Court and unsteady length of decisions in these matters. The paper is based on quantitative methods of social science research.

## Keywords

Unacceptability; Selection; Filtration; § 104a; Code of Administrative Justice, Cassational Complaint, Judicial Review, International Protection.

## 1 Racionalita zákonodárce: předpoklad, prostředek nebo cíl?

Když Ústavní soud v nálezu pléna ze dne 28. 1. 2004, Pl. ÚS 41/02, č. 98/2004 Sb., konstatoval, že „[z]ávěr plynoucí z objektivně teleologického výkladu, jakož i výkladu per reductionem ad absurdum je podpořen i argumentem, jenž vychází z maximy vnitřní bezrozpornosti a konzistentnosti právního řádu (jinými slovy vychází z axiomy racionálního zákonodárce – při aplikaci aktuálního teleologického výkladu z teoretické koncepce „racionálního zákonodárce“ vychází např. Ústavní soud Polské republiky – viz A. Kozak, *Rodzaje wykładni prawa w uchwałach Trybunału*



*Konstytucyjnego. In: Z zagadnień wykładni prawa. Red. S. Kazmierczyk, Wrocław 1997, s. 57 – 60),“ nevyřkl nějaké dávno zapomenuté zaklínadlo (byť zvolené výrazivo má až jakýsi magický nádech), nýbrž velmi jednoduché pravidlo: právní normy je nutno vykládat tak, jako by jejich tvůrce (zákonodárce) měl rozum.*

Koncepce „racionálního zákonodárce“ je tudíž primárně prostředkem umožňujícím volit takový výklad aplikovaného pravidla, který nejenže neodporuje zdravému rozumu, ale dokonce odpovídá rozumnému řešení věci, jak jej (asi) rozumný zákonodárce zamýšlel. Jak však Ústavní soud v citovaném nálezu podotkl, jde zároveň o axiom<sup>1</sup>, tedy předpoklad či tvrzení, jehož pravdivost přijímáme bez dalšího jako prokázanou. Je-li však racionalita zákonodárce *a priori* dána, nelze ji zpochybnit! To je ovšem chybou, neboť tato by měla být především cílem, o který musíme při výkladu (hledání smyslu) práva usilovat, nikoli donekonečna se opakující univerzální mantrou, kterou lze použít zejména za situace, kdy při interpretaci narážíme na skutečné limity racionální argumentace. Autoři uchopili racionalitu zákonodárce jinak – tak trochu svobodozednářsky. Tuto racionalitu totiž zpětně na základě údajů z aplikační praxe testovali. V tomto příspěvku tedy reflektují plnění deklarovaného smyslu a účelu zcela konkrétního zákonného ustanovení – řeč je, jak již název sám napovídá, o kontroverzním § 104a soudního řádu správního (dále též „s. ř. s.“), zakotvujícím institut nepřijatelnosti kasační stížnosti ve věcech mezinárodní ochrany.<sup>2</sup>

## 2 Kontext institutu nepřijatelnosti

Již v době přijetí soudního řádu správního bylo zjevné, že azylová agenda bude významnou součástí správního soudnictví. Nicméně asi málokdo tehdy očekával, že v letech 2004 a 2005 bude u Nejvyššího správního soudu tvořit

<sup>1</sup> V humanitních oborech se jako vhodnější jeví pojem postulát (konkrétně v právu, ježto není oborem příliš vědeckým, však nelze vyloučit ani termín dogma mající totožný význam).

<sup>2</sup> Na tomto místě by autoři rádi poděkovali předsedovi Nejvyššího správního soudu JUDr. Josefu Baxovi, pracovníkům informačního oddělení Nejvyššího správního soudu Ing. Petru Fukanovi a Bc. Jirímu Hortovi, stejně jako vedoucí personálního oddělení uvedeného soudu Mgr. Janě Humplíkové, za spolupráci a umožnění přístupu k těm údajům, ke kterým se běžný smrtelník nedostane a bez nichž by uskutečnění našeho výzkumu v tomto rozsahu nebylo možné.

více než polovinu veškerého nápadu, jež v absolutních číslech představovala cca 3 100, resp. 2 650, kasačních stížností. Nutno podotknout, že v uvedených letech zde působilo 22, resp. 24, soudců a zhruba stejný počet asistentů. Nejvyšší správní soud se tak doslova „topil“ v azylových spisech a záhy začal volat o pomoc. Té se mu dostalo již koncem roku 2005 prostřednictvím novely soudního řádu správního č. 350/2005 Sb., jenž do českého právního řádu s účinností od 12. 10. 2005 vnesl institut *nepřijatelnosti* kasační stížnosti ve věcech mezinárodní ochrany. Nutno podotknout, že původní návrh této novely počítal dokonce s *nepřípustností* těchto kasačních stížností, avšak v reakci na doporučení ústavně právního výboru Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR byl původní návrh přehodnocen.

I přes uvedené lze k institutu nepřijatelnosti plně vztáhnout závěry uvedené v důvodové zprávě k zákonu č. 350/2005 Sb. (sněmovní tisk 882/0, 4. volební období), dle které „[t]oto opatření je vyvoláno kritickým vývojem azylové agendy u Nejvyššího správního soudu v letech 2003 a 2004“. K tomu dále dodává mimo jiné, že jelikož „azylová agenda u Nejvyššího správního soudu se rozhodující měrou podílí na kriticky se zvyšujícím počtu neskončených řízení o kasačních stížnostech a že dvou třetin vyčerpává jeho dosud omezenou kapacitu, jeví se nezbytné zajistit zákonem urychleně nápravu tohoto stavu.“

Nově přijatý § 104a s. ř. s., coby určitá ochranná barikáda Nejvyššího správního soudu, pak vymezil:

- „(1) Jestliže kasační stížnost ve věcech azylu svým významem podstatně nepřesahuje vlastní zájmy stěžovatele, odmítne ji Nejvyšší správní soud pro nepřijatelnost.
- (2) K přijetí usnesení podle odstavce 1 je třeba souhlasu všech členů senátu.
- (3) Usnesení podle odstavce 1 nemusí být odůvodněno.“

Takřka v téže podobě nalezneme citované ustanovení v soudním řádu správním dodnes (vyjma drobné změny spočívající v nahrazení slova „azylu“ slovy „mezinárodní ochrany“, čímž novela soudního řádu správního č. 165/2006 Sb. reagovala na novou terminologii v oblasti azylového práva). **Nejvyšší správní soud se tedy poté, co posoudí přípustnost kasační stížnosti, zabývá její přijatelností.**<sup>3</sup>

<sup>3</sup> Srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 2. 2006, č. j. 8 Azs 5/2006-30.

Ustanovení § 104a s. ř. s. poskytlo Nejvyššímu správnímu soudu mechanismus výběru, které kasační stížnosti v rámci této agendy připustí k meritornímu přezkumu a které nikoli. Nejvyšší správní soud následně tento institut interpretoval v usnesení ze dne 26. 4. 2006, č. j. 1 Azs 13/2006-39, č. 933/2006 Sb. NSS, dle kterého je kasační stížnost ve věci mezinárodní ochrany přípustná, pokud

1. k dané otázce neexistuje judikatura Nejvyššího správního soudu nebo je nedostatečná,
2. dosavadní judikatura správních soudů je rozporná,
3. je zapotřebí učinit judikatorní odklon nebo
4. krajský soud se dopustil zásadního pochybení, které mohlo mít dopad do hmotně-právního postavení stěžovatele (tj. pokud krajský soud ve svém rozhodnutí nerespektoval ustálenou a jasnou soudní judikaturu a nelze navíc vyloučit, že k tomuto nerespektování nebude docházet i v budoucnu nebo v jednotlivém případě hrubě pochybil při výkladu hmotného či procesního práva).

Stojí jistě za pozornost, že tato tzv. doktrína *Ostapenko* se ve svých bodech 1) až 3) nápadně připomíná, později přijatou a stále aktuální, úpravu institutu dovolání k Nejvyššímu soudu zakotvenou v § 237, o. s. ř., dle kterého *„je dovolání přípustné proti každému rozhodnutí odvolacího soudu, kterým se odvolací řízení končí, jestliže napadené rozhodnutí závisí na vyřešení otázky hmotného nebo procesního práva, při jejímž řešení se odvolací soud odchýlil od ustálené rozhodovací praxe odvolacího soudu nebo která v rozhodování odvolacího soudu dosud nebyla vyřešena nebo je dovolacím soudem rozhodována rozdílně anebo má-li být dovolacím soudem vyřešená právní otázka posouzena jinak.“* Nelze se ubránit dojmu, že tehdy 6 let stará, nicméně, jak se racionální zákonodárce domníval, již osvědčená, doktrína *Ostapenko* posloužila v této souvislosti jako vzor pro nastavení mezi přístupu k přezkumu soudních rozhodnutí Nejvyšším soudem. Žádné z následujících závěrů však nemohou dopadat na „racionálnost“ aktuálního institutu dovolání, neboť tento zcela jistě žije svým vlastním životem. S doktrínou *Ostapenko* sdílí pouze společná východiska.

### 3 Testování racionality zákonodárce

Vrat' me se nyní k titulní otázce tohoto příspěvku. Představuje zavedení institutu nepřijatelnosti smysluplný krok nebo je přehnanou reakcí na marginální problém? K jejímu zodpovězení je především zapotřebí určit, co mělo být smyslem popsané právní úpravy. Pokud vycházíme z textu důvodové zprávy k zákonu č. 350/2005 Sb., jeví se být tímto smyslem odbřemenění přetíženého Nejvyššího správního soudu v důsledku „kritického vývoje“ (pokud za přijetím institutu nepřijatelnosti stály důvody jiné – např. příklon k prospektivní úloze judikatury Nejvyššího správního soudu – zůstaly zákonodárcem nevyjádřeny). Jakým způsobem však lze efekt takového „odbřemenění“ sledovat?

Za tímto účelem si autoři stanovili 4 hypotézy, jež ze shora naznačeného smyslu institutu nepřijatelnosti přímo či nepřímo vyvěrají a které se v průběhu svého zkoumání pokusili potvrdit či naopak vyvrátit:

- a) Zavedení institutu nepřijatelnosti vedlo *ke snížení nápadu* kasačních stížností ve věcech mezinárodní ochrany.
- b) Zavedení institutu nepřijatelnosti vedlo *ke zkrácení řízení* před Nejvyšším správním soudem ve věcech mezinárodní ochrany.
- c) Zavedení institutu nepřijatelnosti vedlo *ke snížení objemu práce* Nejvyššího správního soudu ve věcech mezinárodní ochrany.
- d) Zavedení institutu nepřijatelnosti *mělo vliv na úspěšnost* kasačních stížností ve věcech mezinárodní ochrany.

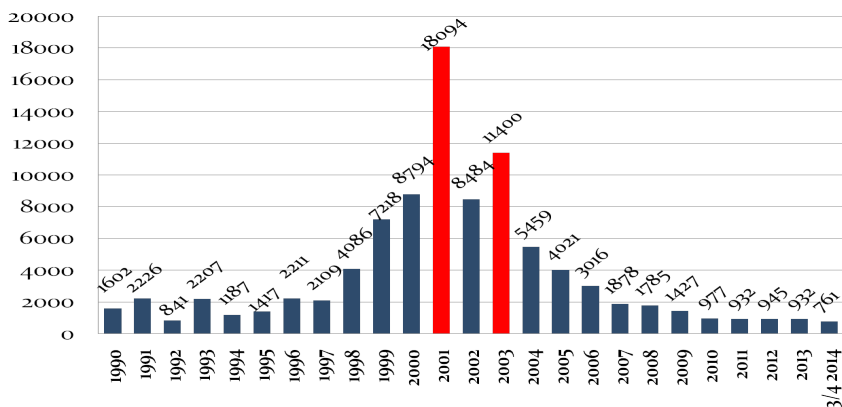
Chceme-li se přitom v průběhu testování uvedených hypotéz vyhnout přílišnému „filosofování“, nezbyvá než pokusit se vymezit určité kvantifikovatelné ukazatele, kterými jsou v této souvislosti množství řízení ve věcech mezinárodní ochrany (před správním orgánem a následně soudy s důrazem na množství podaných kasačních stížností), délka řízení ve věcech mezinárodní ochrany před Nejvyšším správním soudem, délka rozhodnutí, jimiž se tato řízení končí, a úspěšnost kasačních stížností v těchto věcech. Vzhledem k nutnosti zkoumaný vzorek určitým způsobem uzavřít jsou veškeré níže prezentované údaje aktuální k 30. 9. 2014 (při interpretaci dat za rok 2014 je tudíž k této skutečnosti nutno přihlídnout).

### 3.1 Množství nápadu

Pro zodpovězení otázky, zda zavedení institutu nepřijatelnosti vedlo ke snížení nápadu kasačních stížností v předmětné agendě, je nezbytné zaměřit naši pozornost tam, kde pro české státní orgány celé řízení začíná, tj. moment podání žádostí o mezinárodní ochranu.<sup>4</sup>

Množství podaných žádostí přitom od začátku 90. let do současnosti prošlo poměrně bouřlivým vývojem, jak lze vysledovat z následujícího grafu.

Graf č. 1 – Množství podaných žádostí o mezinárodní ochranu dle jednotlivých let<sup>5</sup>



Povšimněme si, že zatímco v první polovině 90. let se počet podaných žádostí pohyboval v průměru mezi jedním až dvěma tisíci, jejich množství postupně vzrůstalo, přičemž tento nárůst vyvrcholil dramatickými skoky v letech 2001 (18 094 žádostí) a 2003 (11 400 žádostí). A byly to především právě žádosti podané v tomto období, které svou početností tak významně trápily Nejvyšší správní soud již krátce po jeho vzniku.

<sup>4</sup> Prohlášení o úmyslu požádat o mezinárodní ochranu ve smyslu § 3 a násl. zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, ponechme stranou, neboť pro naše účely vhodný ukazatel nepředstavuje.

<sup>5</sup> Data převzata ze Statistiky: Mezinárodní ochrana [online]. Ministerstvo vnitra [cit. 10. 9. 2014] Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/mezinarodni-ochrana-253352.aspx>.

Faktorů, které tento nárůst ovlivnily, je nepochybně více. Předně je třeba zdůraznit, že zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (účinný od 1. 1. 2000), zavedl poněkud přísnější pobytová pravidla. Řada cizinců se tak svůj pobytový status pokoušela a dodnes pokouší řešit prostřednictvím žádostí o mezinárodní ochranu podanou Ministerstvu vnitra, odboru azylové a migrační politiky (dále jen „OAMP“).

Této tendenci následně napomohly i některé změny zákonné úpravy procesního charakteru. S přijetím zákona č. 325/1999 Sb., o azylu (účinný od 1. 1. 2000), totiž žaloba proti rozhodnutí ministerstva získala automatický odkladný účinek. Vidina využití (mnohdy poměrně táhlého) žalobního řízení působila jako významný motivační prvek, neboť cizinci umožnila faktické prodloužení pobytu na území České republiky. Nutno podotknout, že do 31. 12. 2002 nebylo dle § 250 s, o. s. ř. možné proti rozhodnutí soudu podat v těchto věcech podat odvolání. Změnu v této souvislosti přinesl až soudní řád správní, jenž coby mimořádný opravný prostředek zakotvil možnost podání kasační stížnosti (s přijetím zákona č. 350/2005 Sb., je pak i s podáním kasační stížnosti ve věcech mezinárodní spojen automatický odkladný účinek<sup>6</sup>). I tato skutečnost nepochybně řadu cizinců k podání žádosti o mezinárodní ochranu povzbudila. Od roku 2004 však v důsledku přistoupení České republiky k Evropské unii, jímž se pro ni stalo závazné mimo jiné i nařízení Rady (ES) č. 343/2003 ze dne 18. února 2003, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o azyl podané státním příslušníkem třetí země v některém z členských států (tzv. Dublin II)<sup>7</sup>, počet žádostí o mezinárodní ochranu významně poklesl a od roku 2010 se stabilně drží kolem 950 žádostí ročně.

Pokud pak **institut nepřijatelnosti kasační stížnosti představoval určité „krizové“ řešení**, nezbyvá na základě shora uvedeného než konstatovat, že **„azylová krize“ již pominula**. Tato skutečnost však musela

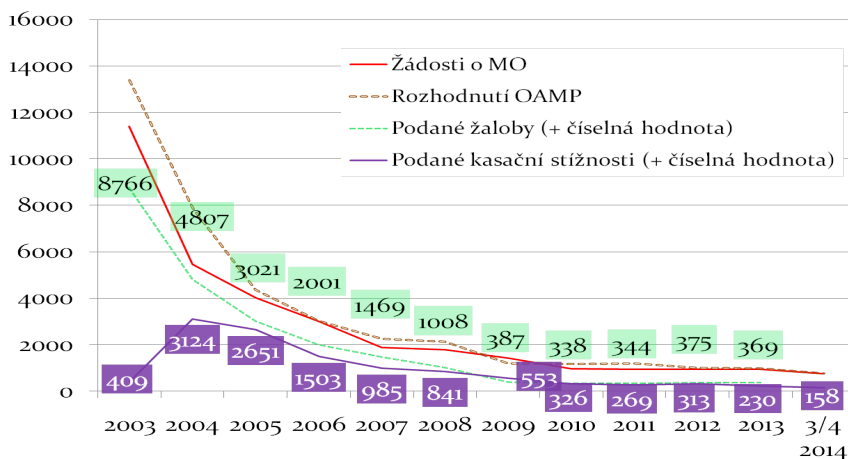
<sup>6</sup> S účinností zákona č. 103/2013 Sb., se však automatický odkladný účinek nevztahuje na kasační stížnosti proti rozhodnutí krajského soudu o žalobě proti rozhodnutí ministerstva o udělení doplňkové ochrany osobou, jež doplňkové ochrany již požívá.

<sup>7</sup> Citované nařízení stanovením kritérií pro příslušnost rozhodovat v těchto věcech zásadním způsobem omezilo okruh cizinců, kteří mohou v České republice žádost o udělení mezinárodní ochrany podat.

být zákonodárci v říjnu roku 2005, kdy byl zákon č. 350/2005 Sb. přijat, na základě shora uvedených údajů již zřejmá. Z tohoto pohledu tudíž ustanovení § 104a s. ř. s. nejenže svou roli dávno neplní, ale je dokonce sporné, zda ji bylo schopno plnit již v době svého vzniku.

S poklesem množství podaných žádostí o mezinárodní ochranu jde zcela logicky ruku v ruce i pokles podaných žalob proti rozhodnutí OAMP, jakož i kasačních stížností, které řízení před krajskými soudy generují (viz graf č. 2).

Graf č. 2 – Množství podaných žádostí o mezinárodní ochranu ve vztahu k počtu rozhodnutí OAMP, podaných žalob a kasačních stížností dle jednotlivých let<sup>8</sup>



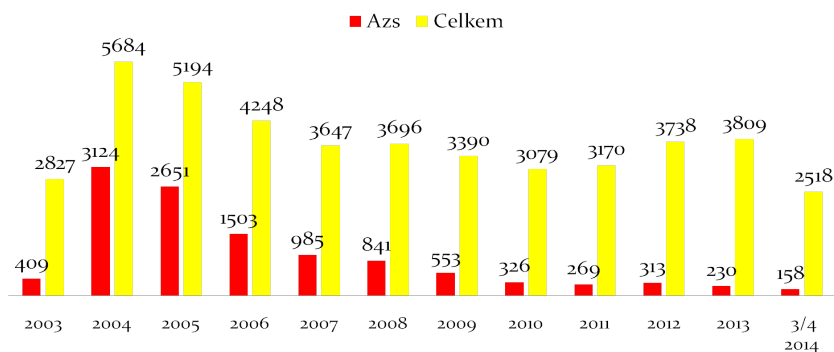
Je zapotřebí upozornit, že prezentované údaje jsou v rámci jednotlivých let poněkud „propustné“, tj. v řízení zahájené podáním žádosti např. v roce 2003 může být rozhodnutí OAMP vydáno až koncem roku 2004, žaloba pak začátkem roku 2005 a kasační stížnost i o rok či dva později. Tato „propustnost“

<sup>8</sup> Data převzata z Informačního systému Nejvyššího správního soudu (ISNSS) a Statistiky: Mezinárodní ochrana [online], Ministerstvo vnitra [cit. 10. 9. 2014], dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/mezinarodni-ochrana-253352.aspx>. Údaj o množství podaných žalob za rok 2014 nebyl v době zpracování analýzy k dispozici. Číselné řady jsou pro větší přehlednost zobrazeny pouze pro množství podaných žalob (zelené) a kasačních stížností (fialové).

se může jevit jako nedostatek uvedeného přehledu, nicméně pozorováním delšího časového období (zde téměř 12 let) tento efekt na svém významu ztrácí. Poněkud menší množství kasačních stížností ve věcech mezinárodní ochrany podaných v roce 2003 je způsobeno tím, že tuto agendu nepřevzal z vrchních soudů Nejvyšší správní soud, nýbrž soudy krajské a k Nejvyššímu správnímu soudu se tak tato masa případů dostávala prostřednictvím kasačních stížností především v následujících letech.

Množství napadnutých kasačních stížností ve věcech mezinárodní ochrany sice v průběhu let z pohledu absolutních čísel podstatným způsobem pokleslo, avšak (jak již shora uvedeno) tento pokles nelze přikládat na vrub výlučně institutu nepřijatelnosti; do značné míry přitom odpovídá i celkovému poklesu nápadu věcí k Nejvyššímu správnímu soudu (viz graf č. 3).

Graf č. 3 – Množství podaných kasačních stížností ve věcech mezinárodní ochrany (rejstřík Azs<sup>9)</sup>) a celkový nápad dle jednotlivých let



Z prezentovaných dat je tak zřejmý celkový kvantitativní propad této agendy, což samozřejmě ovlivnilo i její pozici v rámci činnosti Nejvyššího správního soudu. Azylové případy, které v „krizových“ letech 2004 tvořili více než polovinu celkového nápadu, tak představují v současné době spíše marginální záležitost (viz tabulka č. 1).

<sup>9</sup> Do 31. 12. 2013 byly v rejstříku Azs vedeny pouze kasační stížnosti ve věcech mezinárodní ochrany. Po tomto datu uvedený rejstřík zahrnuje i kasační stížnosti ve věcech pobytu cizinců; tyto byly z celkového počtu kasačních stížností v rejstříku Azs vyřazeny.



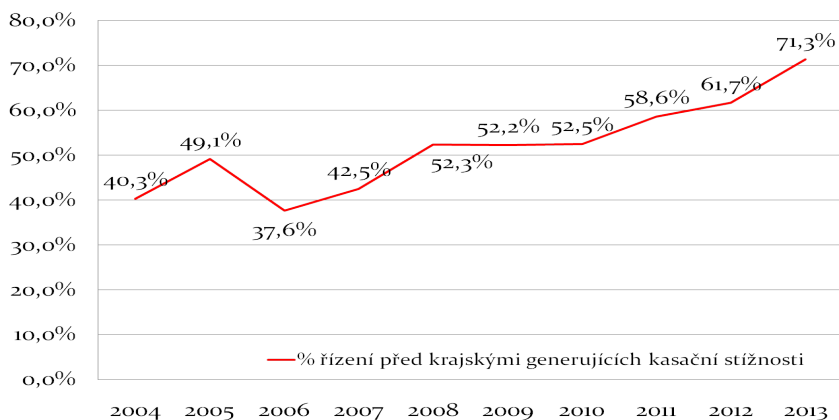
Tabulka č. 1 – Procentní vyjádření množství nápadu ve věcech mezinárodní ochrany vůči celkovému nápadu

<b>2003</b>	14,5%	<b>2007</b>	27%	<b>2011</b>	8,5%
<b>2004</b>	55%	<b>2008</b>	22,8%	<b>2012</b>	8,4%
<b>2005</b>	51%	<b>2009</b>	16,3%	<b>2013</b>	6,00%
<b>2006</b>	35,4%	<b>2010</b>	10,6%	<b>2014</b>	6,5%

Vrátíme-li se však na chvíli k datům prezentovaným v grafu č. 2 výše, můžeme porovnáním (téměř shodného) průběhu jednotlivých křivek dojít i k závěru, že zatímco kvantita případů ve věcech mezinárodní ochrany vytrvale klesá (v absolutních číslech i v poměru k celkovému nápadu), poměr množství podaných žádostí o mezinárodní ochranu ve vztahu k počtu rozhodnutí OAMP, podaných žalob<sup>10</sup> a kasačních stížností je relativně neměnný.

Významné je v této souvislosti sledovat především to, jaké procento řízení před krajskými soudy následně generuje kasační stížnosti k Nejvyššímu správnímu soudu, neboť tento údaj nám napoví více o případném demotivačním účinku institutu nepřijatelnosti (pochopitelně pouze tehdy, sledujeme-li delší období; srov. graf č. 4).

Graf č. 4 – Procentuální vyjádření množství rozhodnutí krajského soudu generujících kasační stížnosti dle jednotlivých let



<sup>10</sup> V rámci této sady dat jsme (na rozdíl od grafu č. 4) zvolili množství podaných žalob a nikoli množství vydaných rozhodnutí krajských soudů, neboť tento údaj má významnější souvztažnost k počtu podaných žádostí o mezinárodní ochranu a zejména k počtu rozhodnutí OAMP.

Z prezentovaných dat<sup>11</sup> je zřejmé, že vyjma roku 2006 nejenže tento poměr neklesá, nýbrž vytrvale stoupá. **O demotivačních účincích institutu nepřijatelnosti tudíž z dlouhodobého pohledu rozhodně nemůže být řeč a nelze tudíž ani dovodit, že by zavedení nepřijatelnosti dle § 104a s. ř. s. mělo za následek pokles nápadu kasačních stížností ve věcech mezinárodní ochrany. Ten je totiž způsoben především jinými faktory (viz výše).**

### 3.2 Průměrná délka řízení a dlouhá řízení

Velkou otázkou je i to, zda zavedení institutu nepřijatelnosti kasační stížnosti ve věcech mezinárodní ochrany ovlivnilo v těchto případech délku řízení (a díky takto „uvolněným rukám“ i ve vztahu k všeobecnému nápadu Nejvyššího správního soudu). Proč je vlastně délka řízení tak důležitá?

V jednom světoznámém právnickém verši se totiž říká, že *spravedlnost opožděná je spravedlností odepřenou*<sup>12</sup>. Dlouhé řízení ve věcech mezinárodní ochrany by ovšem nemuselo být některým stěžovatelům (zejména cizincům) nezbytně proti srsti. Podáním kasační stížnosti, která má ze zákona vůči rozhodnutí OAMP odkladný účinek, si totiž stěžovatelé fakticky prodlužují dobu pobytu v České republice. A mnohým stěžovatelům přece právě o to šlo. Nejvyššímu správnímu soudu zejména v počátcích jeho existence tak povětšinou neadresovali kvalitně zpracované kasační stížnosti, které by měly ambici na úspěch; velká část těchto kasačních stížností byla podaná pouze na formuláři a postrádala jakoukoli argumentaci. Nicméně, v dobách, kdy se Nejvyšší správní soud topil v agendě mezinárodní ochrany, nemohl dostatečně rychle rozhodovat ani v ostatních případech. Věci mezinárodní ochrany totiž musely (a stále musí) být ze zákona rozhodnuty přednostně. Jinak řečeno, záplava kasačních stížností ve věcech mezinárodní ochrany znemožňovala Nejvyššímu správnímu soudu adekvátně rychle rozhodovat nejen tyto věci, ale také o ostatních kasačních stížnostech. Jedním

<sup>11</sup> Data o množství rozhodnutí krajských soudů a podaných kasačních stížností převzata ze Statistiky: Mezinárodní ochrana [online], Ministerstvo vnitra [cit. 10. 9. 2014], dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/mezinarodni-ochrana-253352.aspx>. Údaj o množství rozhodnutí krajských soudů za roky 2003 a 2014 nebyl v době zpracování analýzy k dispozici.

<sup>12</sup> „Justice delayed is justice denied“; k tomu srov. zajímavý projekt, v němž je sledovaná průměrná délka rozhodování českých soudů: <http://www.mapaprutahu.cz/>.

z účelů, který, jak se domníváme, racionální zákonodárce zavedením § 104a s. ř. s. sledoval, bylo tedy i zkrácení průměrné délky řízení před Nejvyšším správním soudem. Tím chtěl předejít, ve smyslu výše zmíněného rčení, obecnému odpirání spravedlnosti.

K vyřešení otázky vlivu institutu nepřijatelnosti na délku rozhodování Nejvyššího správního soudu je potřebné přihlídnout jednak k proměnám průměrné délky řízení, jednak k počtům dlouhých řízení, které soud nebyl schopen v průběhu méně než půl roku od jejich napadení ukončit.

Nejprve se zastavme u průměrné délky řízení zařazených v rejstříku Azs. Velká vlna žalob proti rozhodnutím OAMP způsobená především prudkým nárůstem počtu žádostí o mezinárodní ochranu v letech 2001 a 2003 zasáhla nejprve krajské soudy. Tato vlna, hnaná zejména vidinou možného prodloužení pobytu cizinců na území České republiky<sup>13</sup>, nicméně dorazila až na Nejvyšší správní soud, který, tehdy nebyl k zvládnutí takového tsunami dostatečně vybaven. Proto průměrná délka řízení ve věcech mezinárodní ochrany vzrostla v roce 2004 na hranici půl roku (176 dnů); v roce 2005 Nejvyšší správní soud rozhodoval ještě déle (196 dnů). V roce 2006, tj. první rok účinnosti institutu nepřijatelnosti začala průměrná doba řízení v těchto věcech klesat (155 dnů), a prudce klesala dál – 2007 (84 dnů), 2008 (70 dnů), 2009 (66 dnů). Izolovaný pohled na tato data může dávat dojem, že § 104a s. ř. s. skutečně zkrátil průměrnou délku řízení v těchto věcech.

Přesto je třeba zohlednit i další možné faktory. Nejvíce kasační stížností do rejstříku Azs napadlo v roce 2006 (3124), přičemž v následujících rocích se tento nápad postupně snižoval – 2006 (1503), 2007 (985), 2010 (326) a v každém dalším roce ještě o něco méně. Poněvadž Nejvyššímu správnímu soudu po extrémním roce 2005 každým rokem napadlo méně a méně kasační stížnosti, lze předpokládat, že k významnému zkrácení délky řízení v těchto věcech by došlo i bez zavedení institutu nepřijatelnosti.

Navíc je nutné poukázat na to, že v roce 2004 a 2005 muselo zvládnout nápor vlny azylových kasačních stížností 21, resp. 24 soudců, od roku 2007 jich pak bylo vždy nejméně 28. K tomu jejich nezanedbatelnou pracovní

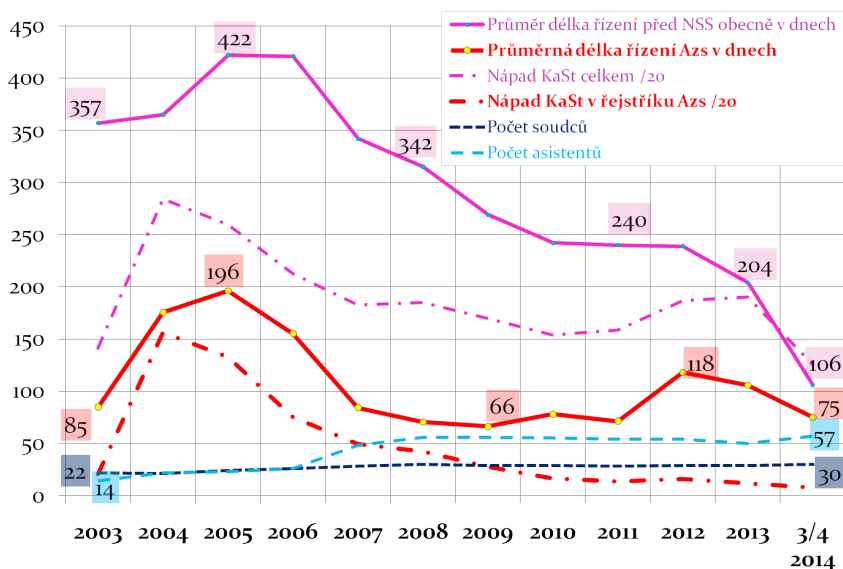
<sup>13</sup> K velké části kasačních stížností byla připojena žádost o přiznání odkladného účinku kasační stížnosti, a to až do účinnosti zákona č. 350/2005 Sb., který zakotvil odkladný účinek těchto kasačních stížností ex lege.

oporou byli asistenti, jichž v roce 2004 a 2005 na Nejvyšším správním soudu působilo pouze 22, resp. 23, avšak v roce 2007 jich bylo již 48, v roce 2008 pak 56, atd. I množství hlav, které rozhodnutí buď psaly, nebo řešení kasačních stížností navrhovaly, zcela jistě zkrátilo rozhodování v těchto věcech. Navíc je třeba přihlédnout k tomu, že v roce prvního masivního přílivu kasačních stížností (2004) soudci a jejich asistenti neměli s touto agendou tak rozsáhlé zkušenosti, jako v letech následujících. V té době se azylová judikatura, i vlivem tehdejšího vstupu České republiky do Evropské unie, teprve rodila. V následujících letech pak došlo k částečné saturaci, resp. nasycení, judikatury, neboť se neobjevovalo tolik nových, do tehdy neřešených a zpravidla i časově náročnějších právních otázek. Předpokládáme tedy, že od roku 2005 soudci a jejich asistenti, pro jejich předcházející hodnotnou zkušenost v tomto odvětví, nakládali s azylovými otázkami obratněji. Nejen počet soudců a asistentů, ale taktéž aspekt jejich zkušenosti a postupně klesající množství náročných azylových otázek mělo významný vliv na snížení průměrné délky řízení ve věcech mezinárodní ochrany. Výjimkou je pouze rok 2012, kdy byla k Nejvyššímu správnímu soudu od krajských soudů přenesena agenda přípravných úkonů. Toto způsobilo krátkodobé prodloužení průměrné délky řízení<sup>14</sup>. Nicméně i s tím se Nejvyšší správní soud posléze vypořádal.

Z následujícího grafu je možné vysledovat peripetie a proměny průměrné délky řízení v rejstříku Azs (závislá proměnná), a to zejména s ohledem na trend klesajícího nápadu kasačních stížností (zejména ve věcech mezinárodní ochrany). Dále jsou zde zakresleny křivky sdělující každoroční průměrný počet soudců a asistentů Nejvyššího správního soudu.

<sup>14</sup> Přípravné úkony zpravidla prodlužují délku řízení ve věcech mezinárodní ochrany, neboť kromě toho, že množství kasačních stížností je blanketních (soud musí stěžovatele vyzvat k doplnění důvodů jeho stížnosti v zákonné lhůtě jednoho měsíce), tyto stížnosti jsou pravidelně opatřeny žádostmi o ustanovení zástupce v řízení před Nejvyšším správním soudem. Navíc je třeba zmínit i četné problémy s doručováním písemností cizincům, kteří mnohdy nepobývají pouze na jednom místě. Domníváme se, aniž bychom měli tento pomocný závěr empiricky podložen, že doba doručování ve věcech mezinárodní ochrany se (stejně jako v pobytových věcech) vymyká průměrné délce doručování. Tento fakt také nepříznivě působí na průměrnou délku řízení.

Graf č. 5 – Průměrná délka řízení ve věcech mezinárodní ochrany ve vztahu k ostatním sledovaným proměnným dle jednotlivých let<sup>15</sup>



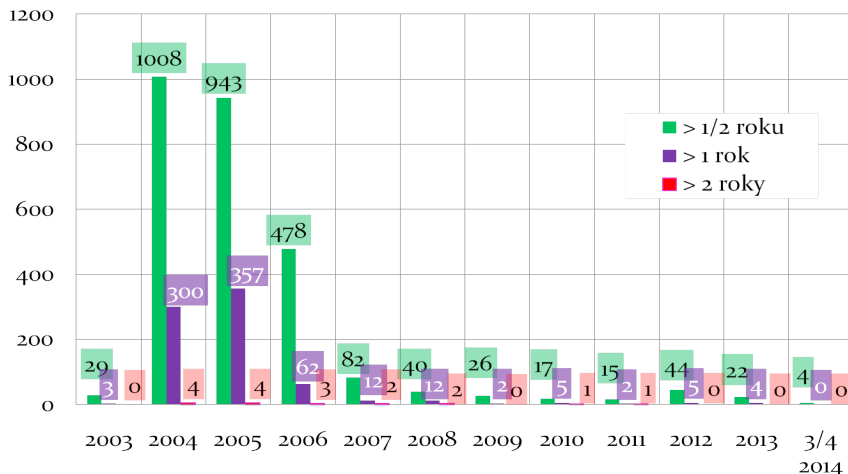
Není přitom možné přehlédnout ani existenci takových řízení, jejichž délka se uvedenému průměru vymyká. Ve smyslu výše citovaného rčení jsou tato dlouhá řízení nepřipustným odkládáním spravedlnosti, přestože to některým stěžujícím si cizincům nemusí vysloveně vadit. Na druhé straně sporu totiž stojí stát, reprezentovaný Ministerstvem vnitra, jenž má zájem na tom, aby na jeho území pobývali pouze ti cizinci, kteří k tomu mají nějaký zákonem předpokládaný titul.

Některá z takových dlouhých řízení se však vyskytují a vyskytovat budou, a to navzdory snahám o jejich zkrácení. Je tomu tak zpravidla proto, že v těchto

<sup>15</sup> Absolutní hodnoty celkového nápadu a nápadu v rejstříku Azs byly vyděleny číslem 20. Původní vysoké hodnoty by totiž prezentovaný graf vizuálně znepřehledňovaly, přičemž pro naše účely je nyní podstatný především průběh těchto křivek naznačující spíše klesající tendenci.

vybraných případech je nutno vyřešit zásadní právní otázku, ohledně které není všeobecná shoda<sup>16</sup>, nebo je nezbytné k zodpovězení této právní otázky předložit věc jinému soudu<sup>17</sup>.

Graf č. 6 – Množství dlouhých řízení dle jednotlivých let<sup>18</sup>



Při pohledu na uvedená data by bylo možné se domnívat, že zavedení institutu nepřijatelnosti kasační stížnosti počet dlouhých řízení zásadně omezilo, nicméně je nutné, s odkazem na výše uvedené závěry ohledně vztahu § 104a s. ř. s. a průměrné délky kasačního řízení ve věcech mezinárodní ochrany,

<sup>16</sup> Dle § 17 odst. 1 s. ř. s. totiž platí, že „[d]ospěl-li senát Nejvyššího správního soudu při svém rozhodování ke právnímu názoru, který je odlišný od právního názoru již vyjádřeného v rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, postoupí věc ke rozhodnutí rozšířenému senátu“. Srov. taktéž FILIPOVÁ, J. Mezinárodní ochrana v rozhodovací činnosti rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu. In *Dny práva – 2010 - Sborník příspěvků*. 1. vyd. Brno: Masarykova Univerzita, 2010.

<sup>17</sup> Ačkoliv české správní soudy zatím Soudnímu dvoru Evropské prozatím nepokládaly otázky ve věcech mezinárodní ochrany [Nejvyšší správní soud sice usnesením ze dne 22. 9. 2011, č. j. 1 As 90/2011-59 položil předběžnou otázku (věc C-534/11, Arslan), tato se nicméně nevztahovala k přezkumu rozhodnutí o neposkytnutí mezinárodní ochrany], je povinností soudů vyčkat výsledku řízení o jiných předběžných otázkách, které se k řešenému případu přímo vztahují; viz např. CJEU [online]. European Database of Asylum Law [cit. 26. 12. 2014]. Dostupné z: <http://www.asylumlawdatabase.eu/en/tags/cjeu>.

<sup>18</sup> Kritérium zařazení dlouhého řízení je rok, kdy daná kasační stížnost Nejvyššímu správnímu soudu napadla (tj. např. v roce 2007 napadlo Nejvyššímu správnímu soudu 12 kasačních stížností ve věcech mezinárodní ochrany, jejichž vyřízení trvalo více než 1 rok).

tuto domněnku odmítnout. Dlouhá řízení v letech 2004, 2005 a 2006 byla důsledkem průběžně nezvládnutelné přílivové vlny azylových kasační stížností. Jejich množství tak mohlo klesnout až poté, co tento nápor polevil. Je otázkou, zda by Nejvyšší správní soud za pomoci § 104a s. ř. s. tak rychle snížil počet dlouhých řízení i kdyby azylová tsunami bezútešně bila na jeho brány i v následujících letech. Na tomto místě si dovolíme polemizovat, že nikoliv. Alespoň, ne tak rychle. Nejvyšší správní soud totiž pracoval s institutem nepřijatelnosti velmi delikátně a usnesení o nepřijatelnosti kasační stížnosti, aniž by musel (§ 104a odst. 3 s. ř. s.), pečlivě odůvodňoval. O tomto kvalitativním rozměru aplikace institutu nepřijatelnost ovšem budeme informovat v dalším odborném článku.

Vzhledem k uvedenému je možno v této části uzavřít, že **zavedení institutu nepřijatelnosti nemělo významný vliv na zkrácení délky řízení ve věcech mezinárodní ochrany**; k tomuto zkrácení totiž přispěly primárně zcela jiné faktory.

### 3.3 Délka rozhodnutí

Racionalitu zakotvení institutu nepřijatelnosti kasační stížnosti lze retrospektivně testovat i skrze sledování změn v objemu práce v agendě mezinárodní ochrany. Délka rozhodnutí je jediným jednoduše měřitelným a zároveň dostatečně validním rysem skutečně vynaložené práce soudce či jeho asistenta. Na druhé straně délka rozhodnutí nevyjádří pracnost konkrétní věci zcela jednoznačně, a to například z toho důvodu, že některé typové odstavce odůvodnění rozhodnutí jsou používány napříč širokým spektrem rozhodnutí systémem Ctrl + C a Ctrl + V či proto, že nemůže z povahy věci postihnout náročnost přípravy rozhodnutí spočívající v nastudování spisu či rešerši judikatury. Kromě průměrné délky jednotlivých typů rozhodnutí by objem práce do jisté míry mohl být vyjádřen i počtem přípravných úkonů

v konkrétních věcech<sup>19</sup>, ale také indexem složitosti právní otázky<sup>20</sup> nastolené v kasační stížnosti. Tyto faktory nicméně nebyly předmětem naší analýzy, neboť získání relevantních údajů by v této souvislosti bylo neúměrně pracné či dokonce nemožné. S vědomím shora uvedeného deficitu byla tedy coby referenční kritérium zvolena právě délka rozhodnutí měřená ve znacích.

Při zjišťování vlivů institutu nepřijatelnosti na průměrnou délku rozhodnutí autoři sledovali průměrný počet normostran (resp. „normostran NSS“<sup>21</sup>) ve věcech, které byly (a) pro nepřijatelnost odmítnuty, (b) v nichž Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl, (c) a v nichž rozhodnutí krajského soudu zrušil.<sup>22</sup>

Jedním ze záměrů bylo sledovat proměny v poměrech mezi délkou odůvodnění na jedné straně ve věcech, v nichž Nejvyšší správní soud rozhodoval meritorně (b) a (c), a na druhé straně tam, kde se k věcnému přezkumu rozhodnutí krajského soudu nedostal (a). Výsledná data shrnuje následující graf.

<sup>19</sup> Např. přesun přípravných úkonů kasačního řízení k Nejvyššímu správnímu soudu v roce 2012 a s tím související nárůst objemu práce v těchto věcech (k tomu srov. Graf č. 5 v části 3.2).

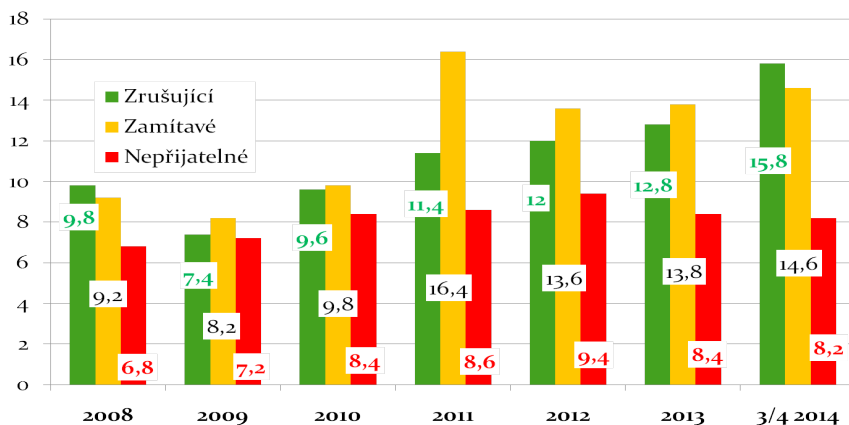
<sup>20</sup> Jakkoliv se zdá být kritérium složitosti právní otázky neměřitelné, v některých jurisdikcích složitost právních otázek v momentě nápadu žaloby za pomoci tabulkových měřítek soudní kanceláře určují; viz např. přednáška Johna Clifforda Wallace na konferenci Nejvyššího soudu k problematice délky soudního řízení v Brně (24. 9. 2014); srov. také STENTZ, S. Improving Weighted Caseload Studies in Limited Jurisdiction Courts. *Justice System Journal*, Vol. 13, Issue. 3, 1988.

<sup>21</sup> Za normostranu je v českém prostředí obecně považován souvislý text o délce 1800 znaků (symbolů a mezer). Viz také § 24 odst. 2 vyhlášky č. 37/1967 Sb., k provedení zákona o znalcích a tlumočnících, který stanoví, že jednou stránkou se rozumí text psaný strojem obsahující 30 řádků po 60 úhozech včetně mezer. Typický způsob formátování rozhodnutí Nejvyššího správního soudu (písmo: Garamond, velikost: 12) však odpovídá zhruba dvojnásobku normovaného množství znaků, tj. cca 3 600 symbolů včetně mezer. Coby referenční rámec byla tudíž zvolena tato tzv. „normostrana NSS“, aby výsledné hodnoty co nejvíce odpovídali realitě.

<sup>22</sup> Přitom je nutné poukázat na významný limit této analýzy, neboť autoři sledovali pouze konečná rozhodnutí za léta 2008 až 2014; strojově nebyli schopni zpracovat data za předchozí roky. Z této části tedy nelze učinit jednoznačné závěry o přímém vlivu institutu nepřijatelnosti na průměrnou délku rozhodnutí. Sledované mohly být pouze domnělé následky zavedení filtrace kasačních stížností ve věcech mezinárodní ochrany.



Graf č. 7 – Délka rozhodnutí dle výsledku řízení v jednotlivých letech



V letech 2008 až 2010 se průměrná délka rozhodnutí v kategorii (a) jen nevýrazně odlišovala od rozhodnutí v kategoriích (b) a (c). Největší rozdíl v délce (a) nepřijatelných a (c) zrušujících rozhodnutí sice v roce 2008 činil až 3 normostrany, v roce 2009 se ovšem tyto kategorie konečných rozhodnutí v průměru odlišovaly pouze o 0,2 normostrany<sup>23</sup>. Opačný trend lze pak sledovat v následujících letech (2011 až 2014), kdy se rozdíly mezi meritorními a nemeritorními rozhodnutími Nejvyššího správního soudu ve věcech mezinárodní ochrany radikálně zvýšily. V těchto letech je meritorním rozhodnutím věnováno ze strany soudu, alespoň co se týče délky odůvodnění, více pozornosti, než tomu bylo v letech 2008 až 2010. V roce 2011 a v roce 2014 byly meritorní rozhodnutí v průměru i dvakrát delší než usnesení, jimiž Nejvyšší správní soud kasační stížnosti pro nepřijatelnost odmítl. Z uvedených výsledků je patrné, že teprve od roku 2011 Nejvyšší správní soud pracoval s institutem nepřijatelnosti způsobem, který sám v rozhodnutí Ostapenko vytyčil, a tedy že se začal více věnovat věcem, které si zejména z judikaturních důvodů plný meritorní přezkum zasloužily. Doktrínou Ostapenko totiž Nejvyšší správní soud sledoval účel garance vyšší kvality přezkumu rozhodnutí krajského soudu zejména v těch případech, v nichž jsou vzneseny důle-

<sup>23</sup> Tj. v zásadě 5 řádků.

žité judikатурní otázky, a to na úkor těch, ve kterých tyto otázky vzneseny nebyly, a krajský soud se zároveň nedopustil ani zásadního pochybení, které mohlo mít dopad do hmotněprávního postavení stěžovatele.

Ve sledovaném období lze ovšem (s malými odchylkami) pozorovat i trend pozvolného růstu délky odůvodnění všech meritorních rozhodnutí a také i usnesení o nepřijatelnosti kasační stížnosti. Domníváme se, že jakmile Nejvyšší správní soud dostal situaci ve věcech mezinárodní ochrany (ale taktéž v ostatní agendě) pod kontrolu<sup>24</sup>, soudci měli více času rozhodnutí kvalitněji odůvodňovat.

Výslednou délku usnesení, jímž je kasační stížnost odmítnuta pro nepřijatelnost, přitom ovlivňuje řada faktorů. Významnou je v této souvislosti především délka jeho narativní části (shrnutí předcházejícího řízení a kasačních námitek). Ta tvoří v mnoha případech nadpoloviční (či dokonce tříčtvrtinovou část) celého odůvodnění<sup>25</sup>. Délku rozhodnutí tím zprostředkovane ovlivňuje i stěžovatel, a to tím, jak podrobně, a jak kvalitně vymezí své kasační námítky. Pokud stěžovatel jako důvod přijatelnosti své kasační stížnosti úplatní námitku nepřezkoumatelnosti rozhodnutí krajského soudu, je pravděpodobné, že odůvodnění usnesení dle § 104a s. ř. s. v dané věci bude spíše nadprůměrně dlouhé. S námitkou nepřezkoumatelnosti rozhodnutí krajského soudu se totiž Nejvyšší správní soud musí vždy (alespoň krátce) věcně zabývat. Délku usnesení o nepřijatelnosti kasační stížnosti pak ovlivňuje i způsob citace doktríny Ostapenko<sup>26</sup>; Nejvyšší správní soud tuto cituje buď krátkým odkazem na rozhodnutí č. j. 1 Azs 13/2006-39, nebo jednotlivé důvody přijatelnosti rozsáhle rekapituluje.

Závěrem této části je nutno uvést, že **ze shromážděných dat není patrné, že by institut nepřijatelnosti kasační stížnosti v letech 2008 až 2010 ovlivňoval průměrnou délku rozhodnutí.** V tomto období tedy ani

<sup>24</sup> Jak lze sledovat z grafů č. 5 a č. 6 v části 3.2 tohoto příspěvku, počínaje rokem 2006 radikálně klesla průměrná délka řízení jak v azylových, tak i v ostatních věcech, a také klesl i podíl dlouhých, nad půl roku trvajících, řízení zařazených v rejstříku Azs; klesl tedy i meziroční podíl kasačních stížností, o nichž nebylo rozhodnuto.

<sup>25</sup> Různé senáty Nejvyššího správního soudu vkládají do těchto rozhodnutí narace odlišné délky; některé uvádějí veškeré skutkové podrobnosti, některé pouze velice stručně vymezují okolnosti případu.

<sup>26</sup> V usneseních o nepřijatelnosti kasační stížnosti přijatých od 1. 10. 2013 do 30. 9. 2014 byla doktrína Ostapenko soudem vždy citována.

nijak významně nesnižoval pracnost rozhodování o kasačních stížnostech ve věcech mezinárodní ochrany. V následujících letech se tato situace změnila, nicméně, jak se autoři domnívají, délka řízení v jednoduchých a prejudikovaných věcech (dnes odmítnuté pro nepřijatelnost) by zřejmě byla přibližně stejná i kdyby institut nepřijatelnosti nebyl nikdy do soudního řádu správního vnesen. Tato domněnka je ovšem pouze hypotézou, kterou nelze ověřit. Také je nutno připomenout, že délka odůvodnění rozhodnutí není a nemůže být jediným faktorem vyjadřujícím pracnost věci. Pro účely posouzení racionality zákonodárce, a tedy posouzení toho, zda institut nepřijatelnosti skutečně snížil objem práce ve věcech mezinárodní ochrany, tak autoři nezískali zcela průkazná data, nicméně upozorňují, že první výraznější náznaky dopadů tohoto instrumentu co do průměrné délky odůvodnění rozhodnutí se objevily až po takřka pěti letech od zakotvení § 104a do soudního řádu správního. V roce 2011 již však žádné „nárazové vlny“ azylové agendy Nejvyšší správní soud neohrožovaly.

### 3.4 Úspěšnost kasačních stížností

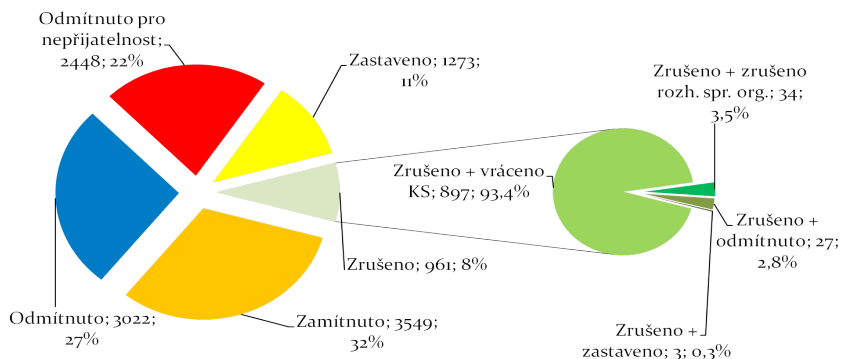
Bylo by poměrně troufalé podsouvat zákonodárci (nikde nevyjádřený) úmysl ovlivnit prostřednictvím institutu nepřijatelnosti úspěšnost kasačních stížností ve věcech mezinárodní ochrany (ať již kladně či záporně). Na druhé straně takřka jakákoli změna v právním řádu takový dopad ve vztahu k rozličným řízením mít může; tato analýza by tudíž nebyla úplná, pokud bychom se možným dopadem nepřijatelnosti na úspěšnost těchto kasačních stížností nezabývali. Za tímto účelem bylo zapotřebí zodpovědět dvě základní otázky:

- a) Do jaké míry je institut nepřijatelnosti využíván?
- b) Došlo po zavedení institutu nepřijatelnosti k ovlivnění úspěšnosti kasačních stížností ve věcech mezinárodní ochrany?

Jinými slovy autoři v této poslední části sledovali, jak usnesení o nepřijatelnosti kasační stížnosti v rozhodovací praxi Nejvyššího správního soudu zdomácněla, jaký podíl ze všech rozhodnutí ve věcech mezinárodní ochrany tato usnesení tvoří, zda § 104a s. ř. s. ovlivnil šanci konkrétného stěžovatele uspět, a konečně meziročně porovnali úspěšnosti cizinců a OAMP v kasačním řízení.

Z následujícího grafu lze vyčíst rozvrstvení všech druhů konečných rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ve věcech mezinárodní ochrany za období od roku 2003 až do 30. 9. 2014 (celkem 11 253 rozhodnutí). Jelikož byl institut nepřijatelnosti do soudního řádu správního vložen až v roce 2005, a to potom, co o několik tisících azylových kasačních stížností Nejvyšší správní soudu již rozhodl, pro nepřijatelnost bylo odmítnutých „pouze“ 22 % ze všech kasačních stížností. Poměr zamítavých rozhodnutí je tak vysoký zejména z toho důvodu, že jen do konce roku 2006 Nejvyšší správní soud zamítl až 3234 kasačních stížností (období 4 let), přičemž od roku 2007 zamítl pouze 315 kasačních stížností (období necelých 8 let). Četné kasační stížnosti byly v letech 2003 až 2006 také odmítnuté pro jiné vady, a to zejména pro nedoplnění důvodů kasační stížnosti nebo pro nedostatek právního zastoupení stěžovatele v řízení před Nejvyšším správním soudem.

Graf č. 8 – Celkový přehled výsledků řízení<sup>27</sup>



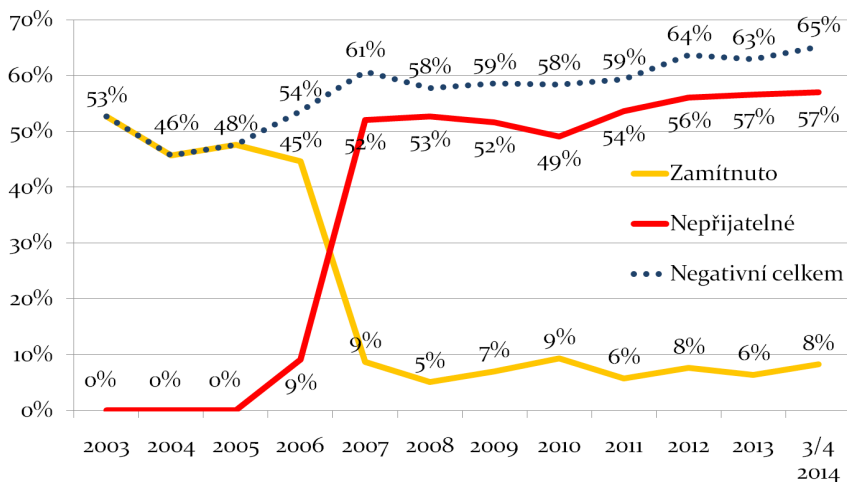
Jak již shora uvedeno, institut nepřijatelnosti byl do českého právního řádu uveden až koncem roku 2005. I přes zmíněný handicap na „startovní čáře“

<sup>27</sup> U „Zrušeno + vráceno“, „Zrušeno + zrušeno rozh. spr. org.“, „Zrušeno + odmítnuto“ a „Zrušeno + zastaveno“ je uvedeno procentní vyjádření z výšece „Zrušeno“, tj. všech věcí, ve kterých došlo ke zrušení rozhodnutí KS; nejde tedy o procenta z celkového součtu všech rozhodnutí.

představují tato usnesení více než pětinu všech rozhodnutí ve věcech mezinárodní ochrany. Celkový přehled nám však spíše než představu o poměrném zastoupení usnesení odmítajících pro nepřijatelnost v rámci azylové agendy přibližuje jejich četnost v absolutních číslech (2448).

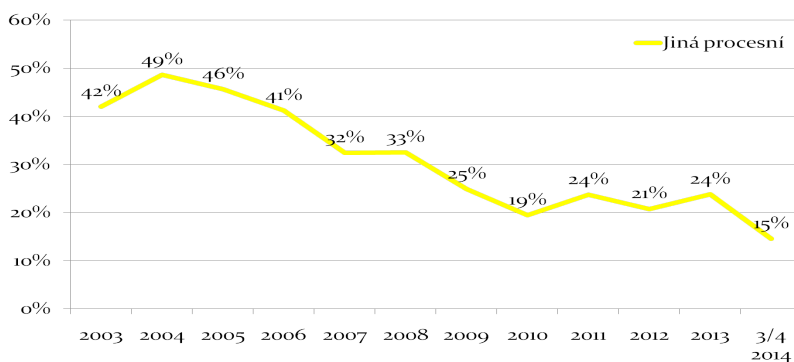
Mnohem vyšší výpovědní hodnotu tudíž přináší, srovnáme-li výsledky těchto řízení v jednotlivých letech (viz graf č. 9).

Graf č. 9 – Procentuální vyjádření množství negativních rozhodnutí dle jednotlivých let



Z prezentovaných dat lze usoudit, že usnesení o nepřijatelnosti prakticky téměř nahradila zamítavé rozsudky a jsou tudíž hojně využívána. K tomu se navíc, počínaje rokem 2007, zvedl celkový poměr negativních rozhodnutí o kasačních stížnostech, které prošly alespoň do režimu posuzování jejich přijatelnosti (tj. rozhodnutí zamítavých či pro nepřijatelnost odmítajících), přičemž tato vzestupná tendence nadále trvá. Na první pohled by se tudíž mohlo zdát, že úspěšnost stěžovatelů s nástupem § 104a s. ř. s. v rozhodovací praxi Nejvyššího správního soudu o cca 5 až 9% klesla. Tento rozdíl však lze poměrně uspokojivě vysvětlit postupně klesajícím poměrem kasačních stížností, jež byly pro procesní vady odmítnuty nebo řízení o nich bylo zastaveno (viz graf č. 10).

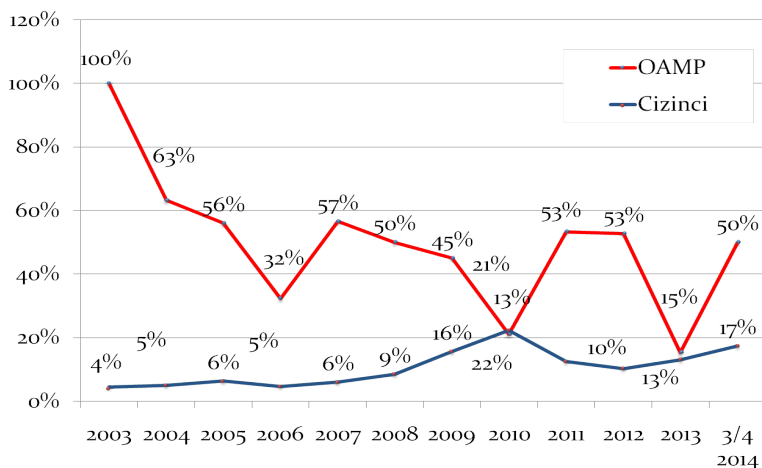
Graf č. 10 – Procentuální vyjádření množství kasačních stížností neúspěšných v důsledku procesních vad, resp. zastavených řízení, dle jednotlivých let



Z uvedeného tudíž plyne, že **zavedení institutu nepřijatelnosti se v celkové úspěšnosti kasačních stížností ve věcech mezinárodní ochrany významněji nepromítlo.**

Nesmíme však zapomínat, že v rámci této agendy vystupují dva typy stěžovatelů, přičemž dopad nepřijatelnosti nemusí být v obou případech stejný. Na jedné straně totiž stojí stěžovatelé – cizinci (celkem 10 725 kasačních stížností, o nichž bylo ve sledovaném období rozhodnuto) předkládající leckdy nepřilíš kvalitní podání, a to i přes zastoupení advokátem, na straně druhé specializovaný orgán státní správy OAMP disponující vlastním odborným aparátem (ve sledovaném období bylo rozhodnuto o 278 jeho kasačních stížnostech). Pro úplné vyhodnocení důsledků zavedení institutu nepřijatelnosti je tudíž třeba porovnat i úspěšnost těchto stěžovatelů v jednotlivých letech (viz graf č. 11).

Graf č. 11 – Porovnání úspěšnosti kasačních stížností cizinců a OAMP dle jednotlivých let



Rozdíl v úspěšnosti kasačních stížností cizinců a OAMP je vskutku zásadní. Zatímco tak úspěšnost OAMP se od vzniku Nejvyššího správního soudu pohybuje kolem 50% (a může si tedy při podání kasační stížnosti takřka „hodit korunou“), úspěšnost cizinců je nepoměrně nižší. Výjimku tvoří roky 2010 a 2013, kdy procentuální úspěšnost stěžovatelů–cizinců přesáhla či alespoň téměř vyrovnala úspěchy OAMP (rok 2003 nelze z tohoto pohledu brát příliš na velkou váhu, neboť v tomto roce rozhodl Nejvyšší správní soud pouze o 2 kasačních stížnostech OAMP – výpovědní hodnota tohoto údaje je tudíž zanedbatelná). Na druhé straně lze vysledovat určitý (byť pozvolný) trend, dle kterého cizinci dosahují kladných výsledků čím dál častěji. Obdobně jako v případě negativních rozhodnutí (graf č. 9) jej však lze vysvětlit klesajícím počtem konečných rozhodnutí ryze procesní povahy (graf č. 10), v jehož důsledku se více kasačních stížností „probojuje“ k meritornímu přezkumu. **Uvedená data tudíž vliv institutu nepřijatelnosti na úspěšnost kasačních stížností cizinců či OAMP nenaznačují.**

## 4 Závěr

Jak tedy ve výsledku zkoumaný § 104a s. ř. s. v našem „testu racionálního zákonodárce“ obstál? Z výše uvedeného je zřejmé, že si bohužel moc dobře nevedl. Netřeba na tomto místě opakovat jednotlivé prezentované údaje. Postačí pouze shrnout dílčí závěry, dle kterých zavedení institutu nepřijatelnosti samo o sobě prakticky nijak nesnížilo nápad kasačních stížností ve věcech mezinárodní ochrany a nemělo ani zásadnější vliv na délku řízení před Nejvyšším správním soudem. Rozhodujícími totiž v této souvislosti byly zcela jiné skutečnosti. Podstatně se nesnížil ani objem práce, jež tyto případy vyžadují, neboť náročnost zpracování průměrného spisu ve věcech mezinárodní ochrany se příliš neliší od jiných zhusta prejudikovaných agend (to ostatně potvrzuje i zkušenost autorů působících na pozicích asistentů soudců Nejvyššího správního soudu).

Pokud tedy jediným (zákonodárcem vyřčeným) účelem zavedení institutu nepřijatelnosti bylo odbřemenění Nejvyššího správního soudu, ustanovení § 104a s. ř. s. se zcela minulo účinkem. Na vině je v této souvislosti i poněkud nešťastné načasování, neboť z dostupných údajů plyne, že již v době projednávání novely č. 350/2005 Sb. bylo množství podaných žádostí o mezinárodní ochranu (ovlivňující bezesporu i počet následných soudních řízení) evidentně na sestupu. Efekt, který institut nepřijatelnosti mohl teoreticky zaznamenat především v letech 2003 a 2004, se tudíž nedostavil.

I kdybychom pak zákonodárci „vnutili“ úmysl ovlivnit úspěšnost kasačních stížností v předmětné agendě, ani tento svého naplnění nedošel. Zjednodušeně k tomu lze konstatovat, že typově prakticky tytéž kasační stížnosti, které byly před účinností novely č. 350/2005 Sb. zamítány, nyní Nejvyšší správní soud pro svou stereotypnost jako nepřijatelné odmítá.

Při rozličných více či méně formálních debatách k tomuto tématu přitom bývá uváděn ještě jeden důvod přijetí § 104a s. ř. s. (byť opět zákonodárcem nevyjevený). Ten měl totiž být také určitou sondou v otázce možné filtrace kasačních stížností. Bylo prý třeba zjistit, zda je takové nastavení přístupu k Nejvyššímu správnímu soudu životaschopné. Pokud by § 104a s. ř. s. v mezích vykazoval nadprůměrné výsledky, mohlo by se mu údajně dostat mladší „filtrační sestřičky“, či „filtračního bratříčka“ v jiném odvětví než kasace rozhodnutí ve věcech mezinárodní ochrany. Ty se tak staly



jakýmsi „pokusným králíkem“, a to jednak díky jejich dříve výrazně nadprůměrnému množství, jednak také kvůli již poměrně slušné ustálenosti judikatury správních soudů v této oblasti.

Takový postup však považujeme za krajně nešťastný, neboť cílí na jednu z nejcitlivějších agend, kterými se Nejvyšší správní soud vůbec zabývá. Aniž by tím byla snižována závažnost sporů například v oblasti práva sociálního zabezpečení či práva daňového, jež mohou mít do života jednotlivce jistě závažný dopad, ve věcech mezinárodní ochrany (jakkoli jsou žádosti o mezinárodní ochranu instrumentem mnohdy zneužívaným) může jít bez nadšázky i o život. Jakékoli omezování soudního přezkumu se zde tudíž jeví jako nanejvýš nevhodné.

Ačkoli není účelem tohoto příspěvku vyjadřovat se k ústavnosti institutu nepřijatelnosti, pro úplnost dodejme, že dle čl. 43 Listiny základních práv a svobod Česká republika „*poskytuje azyl cizincům pronásledovaným za uplatňování politických práv a svobod*“. Názor, že citované ustanovení zakotvuje základní právo na azyl, sice není každým přijímán, avšak osvojíme-li si jej, pak nelze přehlédnout, že přijetím § 104a s. ř. s. došlo bezesporu ke snížení úrovně jeho procedurální ochrany. A můžeme se jen dohadovat, k jakému výsledku by se dobral Ústavní soud, pokud by se v rámci případného přezkumu ústavnosti předmětného ustanovení rozvzpomněl na svůj – dnes již poněkud zaprášený – náleze ze dne 25. 6. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 36/01, č. 403/2002 Sb. (tzv. „konkursní náleze“), ve kterém zákaz takového snížení úrovně procedurální ochrany základního práva vyslovil.<sup>28</sup>

<sup>28</sup> Ústavní soud doposud s odkazem na rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 17. 1. 1970, *Delcourt proti Belgii*, stížnost č. 2689/65, Series A 11, setrvává na názoru, dle kterého čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod nenutí smluvní státy, aby vytvářely odvolací nebo kasační soudy. Až na zcela výjimečné případy zneužití správního uvážení tak „*z povahy věci žádné ústavně chráněné právo zasaženo být nemůže*“ (srov. např. usnesení Ústavního soudu ze dne 9. 11. 2006, sp. zn. I. ÚS 597/06, a obdobně také následná usnesení ze dne 31. 10. 2007, sp. zn. III. ÚS 778/07, ze dne 11. 12. 2007, sp. zn. I. ÚS 2217/07, ze dne 19. 12. 2007, sp. zn. III. ÚS 2937/07, ze dne 16. 9. 2008, sp. zn. III. ÚS 2135/08, ze dne 15. 10. 2009, sp. zn. IV. ÚS 1850/09, ze dne 16. 12. 2010, sp. zn. III. ÚS 3339/10, ze dne 1. 3. 2012, sp. zn. II. ÚS 2283/11, ze dne 22. 3. 2012, sp. zn. III. ÚS 3920/11, ze dne 15. 5. 2013, sp. zn. I. ÚS 1405/13, ze dne 10. 12. 2013, sp. zn. IV. ÚS 3039/13, a ze dne 8. 7. 2014, sp. zn. II. ÚS 1637/14). Přezkum ústavnosti § 104a s. ř. s. však nebyl doposud předmětem jeho náleзовé judikatury.

Vrat' me se však závěrem ještě jednou k otázce položené v samém titulu tohoto příspěvku. Představuje nepřijatelnost dle § 104a s. ř. s. smysluplný krok zákonodárce nebo je oním pomyslným kanónem na vrabce? Vzhledem k výše uvedenému jistě nepřekvapí, že autoři v něm mnoho smyslu nevidí, neboť nenaplnil kýžený účel. Zamyslíme-li se přitom nad významem uvedeného rčení, můžeme jej chápat hned ve dvou rovinách (byť v obou případech vyjadřuje v podstatě totéž, tj. užití nepřiměřených prostředků vůči zamýšlenému cíli):

Vrabce tak můžeme vidět na jedné straně jako cosi malého či nepatrného, což odpovídá relativně marginálnímu charakteru agendy mezinárodní ochrany v činnosti Nejvyššího správního soudu. Je přitom zcela legitimní se v této souvislosti ptát: opravdu potřebujeme zvláštní procesní institut kvůli zhruba pěti až deseti takovýmto věcem, které každý soudce tohoto soudu dostane ročně na stůl?

Věříme, že nikoli.

Na straně druhé je vrabec v souboji s dělovou koulí zpravidla tím slabším a prohrávajícím, neprojeví-li dostatečnou míru obratnosti a důvtipu. Stejně tak i cizinci pobývající v hostitelském státě tahají vůči veřejné moci zpravidla za kratší konec provazu. To je však problém, který sebelepší procesní úprava sama nevyřeší. Stát nejspíše vždy bude mít vůči cizinci sílu kanónu. Ale i zde se ptáme: když už takový kanón máme a používáme, musíme jej místo obyčejné olověné koule ládovat šrapnelem?

I v této souvislosti věříme, že nikoli.

## Literature

### Právní předpisy

Zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád.

Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní.

Zákon č. 325/1999 Sb., o azylu.

Zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů.

Zákon č. 350/2005 Sb., kterým se mění zákon č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů, (zákon o azylu), ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony.

Zákon č. 165/2006 Sb., kterým se mění zákon č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů, (zákon o azylu), ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony.

Zákon č. 103/2013 Sb., kterým se mění zákon č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů, (zákon o azylu), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí, ve znění pozdějších předpisů.

Vyhláška č. 37/1967 Sb., k provedení zákona o znalcích a tlumočnících.

## **Judikatura**

Nález pléna Ústavního soudu ze dne 25. 6. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 36/01, č. 403/2002 Sb.

Nález pléna Ústavního soudu ze dne 28. 1. 2004, Pl. ÚS 41/02, č. 98/2004 Sb.

Usnesení Ústavního soudu ze dne ze dne 9. 11. 2006, sp. zn. I. ÚS 597/06.

Usnesení Ústavního soudu ze dne 31. 10. 2007, sp. zn. III. ÚS 778/07.

Usnesení Ústavního soudu ze dne 11. 12. 2007, sp. zn. I. ÚS 2217/07.

Usnesení Ústavního soudu ze dne 19. 12. 2007, sp. zn. III. ÚS 2937/07.

Usnesení Ústavního soudu ze dne 16. 9. 2008, sp. zn. III. ÚS 2135/08.

Usnesení Ústavního soudu ze dne 15. 10. 2009, sp. zn. IV. ÚS 1850/09.

Usnesení Ústavního soudu ze dne 16. 12. 2010, sp. zn. III. ÚS 3339/10.

Usnesení Ústavního soudu ze dne 1. 3. 2012, sp. zn. II. ÚS 2283/11.

Usnesení Ústavního soudu ze dne 22. 3. 2012, sp. zn. III. ÚS 3920/11.

Usnesení Ústavního soudu ze dne 15. 5. 2013, sp. zn. I. ÚS 1405/13.

Usnesení Ústavního soudu ze dne 10. 12. 2013, sp. zn. IV. ÚS 3039/13.

Usnesení Ústavního soudu ze dne 8. 7. 2014, sp. zn. II. ÚS 1637/14.

Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 2. 2006, č. j. 8 Azs 5/2006-30.

Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 4. 2006, č. j. 1 Azs 13/2006-39, č. 933/2006 Sb. NSS.

Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 17. 1. 1970, *Delcourt proti Belgii*, stížnost č. 2689/65, Series A 11.

### **Elektronické zdroje**

Statistiky: Mezinárodní ochrana [online]. Ministerstvo vnitra [cit. 10. 9. 2014]  
Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/mezinarodni-ochrana-253352.aspx>.

Informační systém Nejvyššího správního soudu (ISNSS).

CJEU [online]. European Database of Asylum Law [cit. 26. 12. 2014].  
Dostupné z: <http://www.asylumlawdatabase.eu/en/tags/cjeu>.

### **Literatura**

FILIPOVÁ, J. Mezinárodní ochrana v rozhodovací činnosti rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu. In *Dny práva – 2010 - Sborník příspěvků*. 1. vyd. Brno: Masarykova Univerzita, 2010.

STENTZ, S. Improving Weighted Caseload Studies in Limited Jurisdiction Courts. *Justice System Journal*, Vol. 13, Issue. 3, 1988.

Přednáška Johna Clifforda Wallace na konferenci Nejvyššího soudu k problematice délky soudního řízení v Brně (24. 9. 2014).

### **Ostatní**

Důvodová zpráva k zákonu č. 350/2005 Sb., kterým se mění zákon č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů, (zákon o azylu), ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony (sněmovní tisk 882/0, 4. volební období).

### **Contact – e-mail**

[hajekmichal@mail.muni.cz](mailto:hajekmichal@mail.muni.cz); [martin.bobak@mail.muni.cz](mailto:martin.bobak@mail.muni.cz)

---

# Racionalita zákonodárce při úpravě zdravotních zákroků zasahujících do tělesné integrity člověka

*Pavel Doubek*

Masarykova univerzita, Právnická fakulta, Česká republika

## **Abstract in original language**

Príspevok sa zaoberá otázkou, do akej miery pamätuje zákonodárca na autonómiu vôle pacienta, keď upravuje zdravotnícke zásahy do telesnej integrity človeka. Jedná zákonodárca rozumné, keď povoľuje prováděnie zdravotných zákroků proti vôle človeka? Jedná rozumné, keď naopak odmieta „nerozumnou léčbu“, ktorou pacient vyžaduje? Celým príspevkem sa ako červená nit vine dilema medzi príkazom chrániť autonómne rozhodovanie pacienta a príkazom chrániť jeho zdravie. Odpoveď na otázku, zda sa s týmto dilematom zákonodárca rozumné vypořádal, nabízí následující řádky tohoto príspevku.

## **Keywords in original language**

Právo na zdraví; informovaný souhlas; autonomie; sterilizace; kastrace; očkování; eutanazie; veřejné zdraví.

## **Abstract**

The paper deals with the question, of to what extend the legislator reflects the autonomy of the will of the patient, when regulating medical interventions into the physical integrity of a man. Does the legislator act reasonably when accepting medical intervention against the will of man? Does the legislator act reasonably when denying „unreasonable treatment“, which the patient require? This paper tries to discern whether the legislature deals with the timeless dilemma between the need for protection of patient's autonomous decision-making process and the need for protection of patient's health reasonably.

## **Keywords**

The Right to Health; Informed Consent; Autonomy; Sterilization; Castration; Vaccination; Euthanasia; Public Health.

## 1 Dilema mezi autonomií a zdravím

Současné pojetí zdravotnického práva je postaveno na čtyřech pilířích: respekt k autonomii pacienta, konání dobra, nepůsobení škody a spravedlnost.<sup>1</sup> Při úpravě otázek lidského života a zdraví se zákonodárce dostává do napětí mezi respektováním autonomie vůle člověka a příkazem k ochraně jeho života a zdraví.

Na jedné straně se tedy zákonodárce snaží plně respektovat autonomii vůle pacienta, a to do té míry, že umožní pacientovi i zemřít, pokud si to přeje, na straně druhé do autonomie vůle pacienta zasahuje s cílem chránit jeho zdraví či zdraví jiných osob, a to i proti jeho vůli.

Právní úprava poskytování zdravotní péče však musí v maximální možné míře chránit současně obě zmiňované hodnoty, tedy jak autonomii vůle pacienta, tak i jeho zdraví (případně zdraví jiných osob). Skutečnost, zda je zákonodárce při úpravě zdravotních zákroků zasahujících do tělesné integrity člověka racionální, závisí podle mého názoru na tom, zda se mu při právní regulaci konkrétních zdravotních zákroků podařilo zachovat maximum z obou hodnot. Racionalitu zákonodárce ověřím na příkladu právní úpravy sterilizace, kastrace a povinného očkování. K závěru se zamyslím nad racionalitou zákonodárce ve vztahu k případnému uzákonění eutanazie.

### 1.1 Autonomie vůle pacienta

Autonomie vůle znamená právo svobodně rozhodovat o své osobě. Při poskytování zdravotních služeb to znamená, že má člověk právo svobodně přijmout a odmítnout zdravotní zákrok. Předpokladem však je jeho schopnost rozhodovat o své osobě, tedy schopnost rozpoznat smysl a charakter zákroku, jeho důsledky, alternativy atd., tedy schopnost vyslovit plně svobodný a informovaný souhlas, případně nesouhlas.<sup>2</sup> Způsoblost k rozhodování v otázkách péče o vlastní osobu se nekryje se svéprávností, neboť je možné, že i osoba s omezenou svéprávností (dříve i plně zbavená způ-

<sup>1</sup> MUNZAROVÁ, Marta. Eutanazie, nebo paliativní péče?. 1. vyd. Praha: Grada Publishing, a. s., 2005. s. 40.

<sup>2</sup> Pokud je člověk schopný činit svobodná a informovaná rozhodnutí, není mu možné proti jeho vůli provést ani život zachraňující zákrok. Viz například rozhodnutí Court of Appeal ve věci R (on application of Burke) v GMC. In: HERRING Jonathan. The medical law and ethics. Oxford: Oxford University Press., 2012. s. 155.

sobilosti k právním úkonům) může s určitými zdravotními zákroky vyjádřit svobodný a informovaný souhlas.

## 1.2 Informovaný souhlas

Podle čl. 5 Úmluvy o lidských právech a biomedicíně<sup>3</sup> je svobodného a informovaného souhlasu třeba k jakémukoliv zákroku v oblasti péče o zdraví. Pravidlo svobodného a informovaného souhlasu se však neuplatní absolutně. Čl. 26 odst. 1 této úmluvy totiž stanoví, že práva a ochranná ustanovení úmluvy lze omezit, pokud tak stanoví zákon a jedná se o omezení nezbytná v demokratické společnosti v zájmu bezpečnosti veřejnosti, předcházení trestné činnosti, ochrany veřejného zdraví nebo ochrany práv a svobod jiných. Na základě tohoto ustanovení lze zákonem upravit poskytování zdravotních služeb bez souhlasu pacienta, i proti jeho vůli.<sup>4</sup> V každém případě však musí být splněn požadavek nezbytnosti v demokratické společnosti a veřejný zájem v podobě bezpečnosti veřejnosti, předcházení trestné činnosti, ochrany veřejného zdraví nebo ochrany práv a svobod jiných. V jiných případech nelze zdravotní služby bez svobodného informovaného souhlasu pacienta poskytnout.

## 2 Sterilizace

Zákon č. 373/2011 Sb., o specifických zdravotních službách, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon“) stanoví v § 12 – 16 podmínky pro provedení sterilizace. Ve srovnání s dřívější právní úpravou (zákon č. 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidu, ve znění pozdějších předpisů) stanoví zákon přísnější podmínky, s cílem vyšší ochrany pacientů před nedobrovolnými sterilizacemi či vynucenými sterilizacemi, k nimž v minulosti docházelo.<sup>5</sup> Zákon rozlišuje provádění sterilizace ze zdravotních důvodů a z jiných než zdravot-

<sup>3</sup> Úmluva na ochranu lidských práv a důstojnosti lidské bytosti v souvislosti s aplikací biologie a medicíny ze dne 4. 4. 1997.

<sup>4</sup> V zákoně č. 372/2011 Sb., o zdravotních službách a podmínkách jejich poskytování, ve znění pozdějších předpisů, je úprava zdravotních služeb poskytovaných bez souhlasu pacienta upravena v ustanovení § 38.

<sup>5</sup> Pro podrobnější informace mohou odkázat na šetření veřejného ochránce práv. Viz: Závěrečné stanovisko veřejného ochránce práv ve věci sterilizací prováděných v rozporu s právem a návrhy opatření k nápravě [online]. 2005 [cit. 6. 12. 2014]. Dostupné z: [http://www.ochrance.cz/fileadmin/user\\_upload/STANOVISKA/2005-2007/Sterilizace.pdf](http://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/STANOVISKA/2005-2007/Sterilizace.pdf).

ních důvodů. Podmínky pro provedení sterilizace jsou následující: věková hranice (18 let pro sterilizaci ze zdravotních důvodů a 21 let pro sterilizaci z jiných než zdravotních důvodů), písemný souhlas, písemná žádost (sterilizace z jiných než zdravotních důvodů). Speciální ochranu zákon poskytuje osobám omezeným nebo zbaveným ve způsobilosti k právním úkonům a nezletilým osobám. Ustanovení § 13 odst. 2 zákona stanoví, že *pacientovi zbavenému způsobilosti k právním úkonům, pacientovi s omezenou způsobilostí k právním úkonům tak, že není způsobilý posoudit poskytnutí zdravotních služeb, popřípadě důsledky jejich poskytnutí (dále jen „pacient zbavený způsobilosti k právním úkonům“), nebo nezletilému pacientovi lze provést pouze sterilizaci ze zdravotních důvodů*. Sterilizaci je však možné vykonat za kumulativního splnění tří podmínek: písemný souhlas zákonného zástupce pacienta, kladné stanovisko odborné komise a souhlas soudu.

Z citovaného ustanovení § 13 odst. 2 je zřejmé, že přísnější podmínky pro provedení sterilizace u osob s omezenou svéprávností a nezletilých osob nejsou samoučelné, ale reagují na skutečnost, že právě tyto osoby jsou v důsledku svého věku či duševního onemocnění ve zranitelném postavení. Nemusí být schopni udělit se sterilizací svobodný a informovaný souhlas, a navíc mohou být častěji vystaveni nátlaku okolí, aby se sterilizaci podřídily.<sup>6</sup> Rovněž historie nás poučuje, že vynucená sterilizace se týkala často osob s duševní poruchou<sup>7</sup> a mladých osob.<sup>8</sup> Rozumím proto úmyslu zákonodárce chránit v maximální možné míře zdraví zranitelných osob, mám však pochybnosti, zda je zvolené legislativní řešení nejrozumnější.

Vycházím z premisy, že aby mohl být člověk zbaven možnosti svobodně rozhodovat o svém zdraví, je třeba prokázat, že svobodného a informovaného rozhodování není schopen. Výše jsem uvedl, že skutečnost, že je osoba

<sup>6</sup> V případě sterilizace osob s duševní poruchou může vystupovat do popředí zejména ekonomický aspekt, který může způsobit to, že poskytovatelé zdravotních služeb, poskytovatelé sociálních služeb, případně i orgány státní správy mohou na osoby vyvíjet nátlak, aby se sterilizaci podrobily. Pro podrobnější informace viz: DOUBEK, Pavel. Nucená sterilizace pohledem ústavního práva a základních lidských práv – diplomová práce. 2013. s. 46 a násl. Dostupné z: [http://is.muni.cz/th/325908/pravf\\_m/DP.txt](http://is.muni.cz/th/325908/pravf_m/DP.txt).

<sup>7</sup> Viz sterilizační politika USA, která odstartovala slavným rozhodnutím Nejvyššího soudu USA ve věci *Buck v. Bell* z roku 1927.

<sup>8</sup> Viz sterilizační politika v Československu, která byla zacílena především na mladé romské matky. Viz: Dokument Charty 77 č. 3/1990. dostupné z: LEHKÝ, Miroslav; RUML, Jan; TYL, Miroslav. Dokument Charty 77 – č. 3 [online]. vons.cz, 2007 [cit. 16. 2. 2013]. Dostupné z: [http://www.vons.cz/data/pdf/infoch/1991/INFOCH\\_1991.pdf](http://www.vons.cz/data/pdf/infoch/1991/INFOCH_1991.pdf).



zbavená či omezená ve způsobilosti k právním úkonům (nyní omezená ve svéprávnosti) či není plně zletilá, ještě sama o sobě nemusí znamenat, že v konkrétním případě není schopna se svobodně a informovaně rozhodovat. V § 13 odst. 2 tedy zákonodárce na osoby s omezenou svéprávností a nezletilé osoby pohlíží a priori jako na nezpůsobilé činit svobodná a informovaná rozhodnutí, aniž by zkoumal, zda je osoba v konkrétním případě schopna o sterilizaci samostatně rozhodnout. Pokud je tedy osoba schopná o sterilizaci svobodně a informovaně rozhodnout, a není-li jí to umožněno, jde bezpochyby o zásah do její autonomie vůle.

Obdobné platí pro podmínky sterilizace z jiných než zdravotních důvodů (§ 14 zákona). Zákonodárce totiž pro sterilizaci z jiných než zdravotních důvodů stanoví hranici 21 let, čímž předpokládá, že osoby mladší 21 let nejsou dostatečně vyspělé, aby mohly o sterilizaci rozhodovat. Důvodová zpráva k zákonu uvádí: *Tato věková hranice je stanovena s ohledem na úpravu obvyklou v zahraničí. Jde o udělení souhlasu k nevratnému zákroku z jiných než zdravotních důvodů, a proto je nutné, aby pacient byl dostatečně rozumově i osobnostně vyvážený k udělení takového souhlasu.* Ani v tomto případě tedy zákonodárce nezkoumá, zda je osobnost konkrétního jedince natolik vyvážená, že dokáže pochopit smysl a důsledky sterilizačního zákroku, ale a priori konstatuje, že všechny osoby mladší 21 let toho schopny nejsou. Opět docházím k názoru, že zákonodárce nepřiměřeně zasahuje do autonomie vůle osob, které jsou schopny o své osobě činit svobodná a informovaná rozhodnutí.<sup>9</sup>

S ohledem na výše uvedené se nedomnívám, že byl zákonodárce při úpravě podmínek pro provádění sterilizace zcela racionální. Za nerozumnou považuji skutečnost, že zákonodárce nestanoví podmínky pro individuální zohlednění rozhodovací způsobilosti osob, ale pro určité skupiny osob a priori konstatuje, že tuto schopnost nemají. Jsem si vědom skutečnosti, že v případě sterilizace osob s omezenou svéprávností a nezletilých osob lze předpokládat, že obvykle nebudou disponovat plnou rozhodovací způsobilostí, avšak nepovažuji za správné tuto možnost generálně vyloučit. *Leges ferenda* lze doporučit, aby funkce odborné komise a soudu byla pozměněna

<sup>9</sup> Uvedená právní úprava mi nepřipadá rozumná i z toho důvodu, že zatímco zákonodárce umožňuje osobám starším 18let odmítnout život zachraňující zdravotní zákrok, v případě zdravotního zákroku působící menší újmu na zdraví přistupuje k osobám starším 18let odlišně a neumožňuje jim svobodně se rozhodnout.

v tom smyslu, že se bude zabývat otázkou, zda je osoba schopna se sterilizací vyslovit svobodný a informovaný souhlas, a pokud doje k závěru, že tomu tak je, mělo by být konečné rozhodnutí ponecháno zcela na uvážení této osoby. Obdobné by bylo možné aplikovat v případě sterilizace z jiných než zdravotních důvodů u osob mladších 21let.

### 3 Kastrace

Zákon v § 17 odst. 2 upravuje podmínky pro provedení kastrace. Tu lze provést pouze u osoby starší 25 let, která v minulosti spáchala sexuálně motivovaný trestný čin, odborné lékařské vyšetření u ní prokázalo existenci specifické sexuální deviace a vysokou míru pravděpodobnosti, že v budoucnosti opět spáchá násilný sexuálně motivovaný trestný čin, a nebyly u ní úspěšné jiné léčebné metody. Kastrace se provede na žádost osoby a se souhlasným stanoviskem odborné komise.

Z uvedeného vyplývá, že kastraci nemůže podstoupit člověk, který se nedopustil sexuálně motivovaného trestného činu. Člověk, který trpí závažnou sexuální poruchou, která znesnadňuje či přímo znemožňuje normální způsob života a hrozí, že v budoucnosti spáchá sexuálně motivovaný trestný čin, a nebyly u osoby úspěšné jiné léčebné metody, tak nemá možnost kastraci podstoupit a jedinou možností, jak se ke kastraci „dostat“, je spáchat sexuálně motivovaný trestný čin.

Ustanovení § 27a zákona č. 20/1996 Sb., o péči o zdraví lidu, ve znění pozdějších předpisů, umožňovalo provést kastraci u osoby, které se sexuálně motivovaného trestného činu dosud nedopustila. V současnosti je diskutován návrat k této právní úpravě, a tedy rozšíření okruhu žadatelů o provedení kastrace, třebaže je Česká republika vystavena tlaku Evropského výboru pro zabránění mučení a nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání (*dále jen „CPT“*) na úplné zrušení kastrace. Ministerstvo zdravotnictví totiž připravuje novelu zákona, která by umožnila provést kastraci osoby, která se ještě nedopustila sexuálně motivovaného trestného činu.<sup>10</sup>

<sup>10</sup> Zdraví.e15.cz. MZ novelou rozšíří možnosti chirurgických kastrací [online]. [cit. 5. 12. 2014]. Dostupné z: <http://zdravi.e15.cz/denni-zpravy/z-domova/mz-novelou-rozsiri-moznosti-chirurgickyh-kastraci-476145>.

Mohu odkázat na to, co bylo výše uvedeno u sterilizací, a tedy, že pokud je člověk nadán způsobilostí rozhodovat o své osobě, měl by mít možnost rozhodovat o zdravotních zákrocích do své tělesné integrity. V případě kastrace je situace složitější v tom, že jde o invazivnější zákrok a dochází při něm k úplnému odstranění pohlavních orgánů a možném vzniku souvisejících duševních problémů.<sup>11</sup> Zatímco je u sterilizace v určitém případě možná refertilizace (navrácení plodnosti), tak v případě kastrace to možné není. V úvodu jsem uvedl, že zdravotnické právo stojí na principu nikomu neškodit („*primum non nocere*“), což znamená, že lékař má pacienta léčit a ne mu způsobit újmu. Tento princip chápu rovněž tak, že lékař nesmí provést zákrok, jehož negativní důsledky předčí pozitiva nebo zákrok, který není terapeuticky odůvodněn a vedl k újmě na zdraví pacienta.

Povaha zákroku je sporná. Stávající pojetí kastrace je takové, že jde o terapeuticky odůvodněný zákrok s cílem zmírnit sexuální deviace u pachatelů sexuálně motivovaných trestných činů. Rovněž zákon zavádí v nadpise oddílu 3 pojem „*terapeutická kastrace*“, aby zdůraznil, že kastrace z jiných než léčebných důvodů není možná.<sup>12</sup> Ve Zprávě o stavu lidských práv v České republice v roce 2008 vláda uvedla, že *po chirurgické kastraci je trvale snížena hladina testosteronu. Apetence klesá na minimální úroveň, což je dle Ministerstva zdravotnictví nejúčinnější forma prevence recidivy pacientů. Dle Ministerstva zdravotnictví jsou asi do půl roku po chirurgickém zákroku pacienti propouštěni a velmi úspěšně a rychle se zaražují do společnosti.*<sup>13</sup> Dále vláda ve zprávě uvádí, že míra recidivy pachatelů, kteří se podrobili chirurgické kastraci je nulová nebo velmi mírná.

Existují však studie, které uvádí, že návrat recidivy u vykastrovaných jedinců možný je, a proto lze mít o terapeutickém přínosu kastrace vážné pochybnosti. Z doporučeného postupu zpracovaného ministerstvem zdravotnictví vyplývá, že předpokladem správně provedené kastrace je 1. dobrovolnost, 2. souhlas, 3. následné dodržování stanoveného režimu. Pokud musí

<sup>11</sup> Evropský výbor pro zabránění mučení a nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání. Zpráva CPT o návštěvě České republiky provedené ve dnech 25. března až 2. dubna 2008. [online]. [cit. 5. 12. 2014]. s. 18. Dostupné z: [http://www.vlada.cz/assets/ppov/rlp/dokumenty/zpravy-plneni-mezin-umluv/report-cpt—czech-rep—2008-\\_czech\\_.pdf](http://www.vlada.cz/assets/ppov/rlp/dokumenty/zpravy-plneni-mezin-umluv/report-cpt—czech-rep—2008-_czech_.pdf).

<sup>12</sup> Například sociální důvody, eugenické, výzkumné, apod.

<sup>13</sup> Vláda ČR. Zpráva o stavu lidských práv v České republice v roce 2008. [online]. [cit. 2. 12. 2014]. s. 77. Dostupné z: <http://www.vlada.cz/scripts/file.php?id=60437>.

pacient, jenž podstoupil kastraci i po tomto zákroku dodržovat stanovený režim, je možné, že nedodržování režimu zvrátí účinky kastrace.<sup>14</sup> Možnost zmaření výsledku kastrace uvádí i CPT ve zprávě z ad hoc návštěvy České republiky ve dnech 25.3 – 2. 4. 2008: *Současně je třeba poznamenat, že primární účinek zamýšlený chirurgickou kastrací (tj. snížení hladiny testosteronu) je možné podáváním testosteronu zvrátit.*<sup>15</sup> Ve zprávě CPT dále uvádí, že se v průběhu své návštěvy v České republice delegace Výboru setkala s třemi případy, kdy se sexuální násilníci dopustili závažných sexuálních trestných činů včetně bromadného znásilnění a pokusu o vraždu poté, co byli chirurgicky kastrováni. Ve zprávě CPT dále zpochybnil medicínskou účinnost kastrace. Uvedl, že *chirurgická kastrace je mrzačící zákrok a v kontextu léčby sexuálních delikventů ji nelze považovat za lékařsky nutnou.* CPT dále ve zprávě uvedl, že *chirurgická kastrace sexuálních delikventů omezených ve své svobodě se prakticky rovná ponižujícímu zacházení.* Ve zprávě z pravidelné návštěvy ve dnech 7. – 16. 9. 2010 CPT opětovně vyzval orgány ČR, aby *ihned ukončily aplikaci chirurgické kastrace v kontextu léčby sexuálních delikventů.*<sup>16</sup>

V případě, že kastrace nemá pro pacienta terapeutický přínos, nebo tento přínos nevyvažuje vedlejší negativní účinky, je dle mého názoru nutné souhlasit s názorem CPT, že se jedná o mrzačící zákrok, který může dosahovat ponižujícího zacházení. V takovém případě není možné zákrok vykonat. Jednak tomu brání absolutní zákaz mučení obsažený v čl. 7 odst. 1 Listiny základních práv a svobod a rovněž provedení zákroku zapovídá Hippokratova přísaha, zejména princip „*primum non nocere*“. Z tohoto úhlu pohledu je připravovaný návrh zákona iracionální, stejně tak jako dosavadní právní úprava kastrací.

<sup>14</sup> Ministerstvo zdravotnictví ČR. Doporučený postup při provádění chirurgické kastrace v souvislosti s parafróně motivovanými sexuálními trestnými činy. [online]. [cit. 2. 12. 2014]. Dostupný z: [http://www.mzcr.cz/Legislativa/dokumenty/vestnik-c5/2012\\_6452\\_2510\\_11.html](http://www.mzcr.cz/Legislativa/dokumenty/vestnik-c5/2012_6452_2510_11.html).

<sup>15</sup> Evropský výbor pro zabránění mučení a nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání. Zpráva CPT o návštěvě České republiky provedené ve dnech 25. března až 2. dubna 2008. [online]. [cit. 5. 12. 2014]. s. 9. Dostupné z: [http://www.vlada.cz/assets/ppov/rfp/dokumenty/zpravy-plneni-mezin-umluv/report-cpt-czech-rep-2008-czech\\_.pdf](http://www.vlada.cz/assets/ppov/rfp/dokumenty/zpravy-plneni-mezin-umluv/report-cpt-czech-rep-2008-czech_.pdf).

<sup>16</sup> Evropský výbor pro zabránění mučení a nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání. Zpráva CPT o návštěvě České republiky provedené ve dnech 7. září – 16. září 2010. [online]. [cit. 5. 12. 2014]. Dostupné z: [http://www.vlada.cz/assets/ppov/rfp/dokumenty/zpravy-plneni-mezin-umluv/III-Zprava-CPT-preklad-CJ\\_vlada\\_final\\_30062011.doc](http://www.vlada.cz/assets/ppov/rfp/dokumenty/zpravy-plneni-mezin-umluv/III-Zprava-CPT-preklad-CJ_vlada_final_30062011.doc).

V případě, že se však u kastrace potvrdí příznivé terapeutické účinky, které významně převáží negativa, pak je nutné tento zákrok považovat za uznanou léčebnou metodu, na niž je třeba vztáhnout obecné zásady pro poskytování zdravotních služeb vycházejících z autonomie vůle pacienta. Hodnotím-li kastraci optikou standardní léčebné metody, nevidím poté sebemenší důvod, proč ji vázat pouze na pachatele násilných trestných činů a neumožnit ji dalším osobám, kterým by mohla v léčbě psychické poruchy pomoci. Z tohoto úhlu pohledu by tedy bylo možné souhlasit s vládou České republiky, která uvedla, že *by nebylo správné zakazovat provedení chirurgické kastrace, pokud o tento zákrok pacient sám dobrovolně požádá a pokud může zlepšit kvalitu jeho života, aniž by obrožoval jiné.*<sup>17</sup> Tímto hlediskem mohu hodnotit návrh zákona jako rozumný a žádoucí.

V situaci, kdy bude provedení kastrace umožněno v podstatě komukoliv, kdo trpí duševní poruchou sexuálního charakteru, bude třeba vytvořit takové záruky, aby této možnosti nebylo zneužíváno. Především vidím jako nutnou podmínku zajistit, aby byla kastrace užívána jako léčebná metoda až tehdy, když jiné formy léčby selžou a aby o terapeutické nezbytnosti kastrace rozhodovala nezávislá odborná komise. I když bude totiž kastrace v obecné rovině uznána jako účinná terapeutická metoda, musí být podmínka účinné terapeutické metody splněna rovněž ve vztahu ke konkrétnímu pacientovi, který o ni žádá. To by mělo být úkolem právě odborné komise. Dále je třeba zajistit, aby pacient se zákrokem vyslovil svobodný a informovaný souhlas. Svobodný a informovaný souhlas může pacient stěží udělit například v situaci, kdy je kastrace podmínkou pro propuštění z ochranného léčení. Shodného názoru je rovněž CPI, který uvedl, že *princip „svobodného a informovaného“ souhlasu je těžko slučitelný se situací, kdy jsou individuální možnosti volby extrémně limitované: chirurgická kastrace, nebo pobyt v psychiatrické léčebně s nestanovenou délkou.*<sup>18</sup>

<sup>17</sup> Vláda ČR. Zpráva o stavu lidských práv v České republice v roce 2008. [online]. [cit. 2. 12. 2014]. s. 78. Dostupné z: <http://www.vlada.cz/scripts/file.php?id=60437>.

<sup>18</sup> Evropský výbor pro zabránění mučení a nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání. Zpráva CPI o návštěvě České republiky provedené ve dnech 27. března – 7. dubna 2006. [online]. [cit. 5. 12. 2014]. s. 48. Dostupné z: [http://www.vlada.cz/assets/ppov/rlp/dokumenty/zpravy-plneni-mezin-umluv/Zpr\\_va\\_CPI\\_z\\_n\\_v\\_t\\_vy2006-cz.pdf](http://www.vlada.cz/assets/ppov/rlp/dokumenty/zpravy-plneni-mezin-umluv/Zpr_va_CPI_z_n_v_t_vy2006-cz.pdf).

#### 4 Povinné očkování

Ustanovení § 45 a násl. zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, ve znění pozdějších předpisů, zakotvuje povinnost podrobit se očkování. Ustanovení § 46 stanoví povinnost nechat se očkovat, jakož i povinnost strpět tzv. „vyšetření stavu imunity (odolnosti)“<sup>19</sup>. Poskytovatelé zdravotních služeb jsou povinni očkování provést. Za splnění povinnosti nechat se očkovat odpovídají u nezletilé osoby její rodiče. Bližší podmínky povinného očkování stanoví prováděcí právní předpis, kterým je vyhláška č. 537/2006 Sb., o očkování proti infekčním nemocem, ve znění pozdějších předpisů. Tato vyhláška stanoví podrobně kterými očkovacími látky a v jaké době je osoba povinna se naočkovat.

Ustanovení § 50 zákona o ochraně veřejného zdraví uvádí: *Zařízení poskytující péči o dítě do 3 let věku v denním režimu nebo předškolní zařízení mohou přijmout pouze dítě, které se podrobilo stanoveným pravidelným očkováním, má doklad, že je proti nakaže imunní nebo se nemůže očkování podrobit pro trvalou kontraindikaci.* Dítě, které není očkováno, třebaže očkování není kontraindikováno, nemůže tedy do těchto zařízení (jeslí a dětských skupin) nastoupit.

Zákon č. 247/2014 Sb., o poskytování služby péče o dítě v dětské skupině<sup>19</sup> a o změně souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, stanoví v § 11 odst. 1 písm. i) stanoví, že *poskytovatel je povinen vést za účelem zajištění kvality poskytované péče, provozních a organizačních záležitostí poskytování služby péče o dítě v dětské skupině a pro účely kontroly podmínek poskytování péče podle tohoto zákona a jiných právních předpisů evidenci dětí, která obsahuje údaj o tom, že se dítě podrobilo stanoveným pravidelným očkováním nebo že je proti nakaže imunní anebo že se nemůže očkování podrobit pro trvalou kontraindikaci.*

Uvedená ustanovení vylučují z dětského kolektivu děti, které se očkování nepodrobily. Stávající právní úprava je terčem kritiky nevládních organizací (ligy lidských práv a ROZALIO). *Ta uvádí, že tato právní úprava je diskriminační a kompletní pravidelné očkování dítěte není medicínsky odůvodněno.*<sup>20</sup> Skutečnost,

<sup>19</sup> Službou péče o dítě v dětské skupině se pro účely tohoto zákona rozumí činnost spočívající v pravidelné péči o dítě od jednoho roku věku do zahájení povinné školní docházky, která je poskytována mimo domácnost dítěte v kolektivu dětí a která je zaměřena na zajištění potřeb dítěte a na výchovu, rozvoj schopností, kulturních a hygienických návyků dítěte. (ustanovení § 2 cit. zákona).

<sup>20</sup> Liga lidských práv. Podmínka očkování v dětských skupinách je nepřiměřená. [online]. [cit. 4. 12. 2014]. Dostupné z: <http://llp.cz/2014/05/podminka-ockovani-v-detskyh-skupinach-je-nepriemerena/>.

že povinné očkování není medicínsky nezbytné, odůvodňuje liga rovněž poukazem na sousední státy, kde očkování povinné není a není ani podmínkou pro přijetí dítěte do předškolního zařízení.

Ve svém příspěvku nechci hodnotit, zda podmínka očkování pro přijetí do dětské skupiny je nebo není diskriminační. Chci se zabývat racionalitou povinného očkování jakožto zdravotnického zákroku, který zasahuje do tělesné integrity a jemuž se pacient musí podrobit. Konkrétně se budu věnovat povinnosti strpět očkování tzv. hexavakcínou, která je upravena v § 4 vyhlášky. Dříve než se vyjádřím k rozumnosti právní úpravy, zaměřím se posouzení souladu ustanovení § 4 vyhlášky s ústavním pořádkem České republiky.

Podle čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy ústavní soud rozhoduje o zrušení jiných právních předpisů nebo jejich jednotlivých ustanovení, jsou-li v rozporu s ústavním pořádkem nebo zákonem. Povinné očkování zasahuje do celé řady lidských práv a základních svobod, které jsou obsaženy jak v ústavním pořádku České republiky, tak v mezinárodních lidskoprávních dokumentech. Jmenovat mohou právo na tělesnou a duševní integritu, právo na soukromí a rodinný život, právo na rozhodování o své osobě, svobodu myšlení, svědomí a náboženského vyznání. Zásah do tělesné integrity osoby bez jejího souhlasu je možný na základě zákona a jen tehdy, je-li to v demokratické společnosti nezbytné pro ochranu specifických legitimních cílů (v případě očkování je tímto cílem ochrana veřejného zdraví).<sup>21</sup> Langášek uvádí, že omezení musí obstát v testu proporcionality.<sup>22</sup>

Ustanovení § 4 zakotvuje povinné očkování dětí hexavakcínou, která obsahuje očkovací látky proti nemoci, která se u dětí nevyskytuje (žloutenka typu B<sup>23</sup>), není přenosná z člověka na člověka (tetanus<sup>24</sup>) nebo se na našem území již nějaký čas nevyskytuje (dětská obrna od roku 1961<sup>25</sup>, záškrt

<sup>21</sup> Čl. 26 odst. 1 úmluvy o biomedicině, čl. 8 odst. 2 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv.

<sup>22</sup> WAGNEROVÁ, Eliška, ŠIMÍČEK, Vojtěch, LANGÁŠEK, Tomáš, POSPÍŠIL, Ivo a kol. Listina základních práv a svobod. Komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s. 2012, s. 931. s. 193.

<sup>23</sup> Žloutenky.cz. Žloutenka typu B. [online]. [cit. 3. 12. 2014]. Dostupné z: <http://www.zloutenky.cz/zloutenka-b.aspx>.

<sup>24</sup> Vitalion. Tetanus. [online]. [cit. 3. 12. 2014]. Dostupné z: <http://nemoci.vitalion.cz/tetanus/>.

<sup>25</sup> Vakciny.net. Očkování proti dětské přenosné obrně. [online]. [cit. 3. 12. 2014]. Dostupné z: [http://www.vakciny.net/pravidelne\\_ockovani/OPV.htm](http://www.vakciny.net/pravidelne_ockovani/OPV.htm).

od roku 1995<sup>26</sup>). Nutno zdůraznit, že každá očkovací látka s sebou nese jisté riziko vedlejších účinků, které mohou způsobit újmu na zdraví.<sup>27</sup>

Domnívám se, že přestože je očkování očkovacími látkami v hexavakcíně způsobitelným nástrojem k tomu, aby sloužil prevenci a šíření nakažlivých nemocí a tím ochránil veřejné zdraví, nedomnívám se, že je použití hexavakcíny jediné nutné. Existuje totiž možnost volby individuálního očkovacího kalendáře, které dosáhne rovněž sledovaného účelu, avšak jinou (šetrnější) kombinací očkovacích látek.<sup>28</sup> Domnívám se proto, že povinné očkování tak jak je nastaveno (přesně dané očkovací látky a přesně určená doby, kdy má být očkování provedeno), není prostředkem, který je nezbytný a právo nejméně omezující. Nemůže dle mého názoru obstát již v druhém kroku testu proporcionality. Hodnotili bychom poslední krok testu proporcionality a zjišťovali tak, zda *oběť přinesená v podobě omezení (zásahu do) základního práva se nedostala do nepoměru s užítkem, který byl omezením základního práva dosažen ve prospěch veřejnosti*<sup>29</sup>, pak se domnívám, že minimálně v případě očkovacích látek proti nemocem žloutenka typu B, tetanus a dětská obrna převažují rizika vedlejších účinků před benefity. Oběť, kterou děti musí podstoupit je značná. Vpravují do těla látku, která má potenciál snížit imunitu dítěte a způsobit mu újmu na zdraví, v pozdějších letech se může povinné očkování odrazit negativně i na psychice dítěte. Oběť však přináší rovněž rodiče, kteří ztrácí na určitý okamžik právo rozhodovat o svých dětech. Užítkem z této oběti je poté odolnost proti nemocem, které dítě chytanut nemůže, nebo které se na našem území vyskytovaly před více než 50lety. Jsem proto toho názoru, že povinné očkování, tak jak je nastaveno, nevyhovuje rovněž

<sup>26</sup> Státní zdravotní ústav. Výskyt infekčních nemocí preventabilních očkováním v České republice v roce 2011. [online]. [cit. 3. 12. 2014]. Dostupné z: [http://www.szu.cz/uploads/documents/CeM/Zpravy\\_EM/21\\_2012/04\\_duben/139\\_vyskyt\\_inf.pdf](http://www.szu.cz/uploads/documents/CeM/Zpravy_EM/21_2012/04_duben/139_vyskyt_inf.pdf).

<sup>27</sup> Viz případy z nedávné doby, kdy došlo k újmě na zdraví v souvislosti s podání jedné šarže hexavakcíny – INFARIX HEXA. Viz například: I dnes.cz. Smrt dítěte v den očkování zastavila distribuci jedné šarže hexavakcíny. [online]. [cit. 7. 12. 2014]. Dostupné z: [http://zpravy.idnes.cz/dite-zemrelo-v-den-ockovani-hexavakcinou-ff9-/domaci.aspx?c=A140923\\_172114\\_domaci\\_cen](http://zpravy.idnes.cz/dite-zemrelo-v-den-ockovani-hexavakcinou-ff9-/domaci.aspx?c=A140923_172114_domaci_cen).

<sup>28</sup> Viz Podmínka očkování pro přijetí dítěte do dětské skupiny – pozměňovací návrh vládního návrhu zákona. In: Liga lidských práv. Podmínka očkování v dětských skupinách je nepřiměřená. [online]. [cit. 4. 12. 2014]. Dostupné z: <http://llp.cz/2014/05/podminka-ockovani-v-detskyh-skupinach-je-neprimerena/>.

<sup>29</sup> WAGNEROVÁ, Eliška, ŠIMÍČEK, Vojtěch, LANGÁŠEK, Tomáš, POSPÍŠIL, Ivo a kol. Listina základních práv a svobod. Komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s. 2012, s. 931. s. 27.



testu proporcionality v užším smyslu. Toto opatření proto není v demokratické společnosti nezbytné.

Uvedené konstatuji i s vědomím, že můj názor nesdílí ústavní soud, který v nálezu III. ÚS 449/06 konstatoval, že *povinné očkování je ve vztahu k základnímu právu stěžovatele svobodně projevovat své náboženství nebo víru přípustným omezením tohoto základního práva, neboť jde evidentně o opatření v demokratické společnosti nezbytné pro ochranu veřejné bezpečnosti, zdraví a práv a svobod druhých*. S ústavním soudem mohu souhlasit pouze v obecné rovině, že očkování jako takové je v demokratické společnosti nezbytné pro ochranu veřejného zdraví. Konkrétní právní úprava obsažená ve vyhlášce však již požadavku nezbytnosti nevyhovuje, jak jsem uvedl výše v textu. Ústavní soud se však použití testu proporcionality v tomto případě vyhnul s odkazem na prostor pro politické uvážení zákonodárce a ústavnost povinnosti podrobit se stanovenému druhu očkování již neposuzoval. Bez další argumentace si dovoluji pouze vyjádřit souhlas s Langáškem<sup>30</sup>, že pravomoc ústavního soudu v případě ústavnosti ustanovení vyhlášky zde dána je a ústavní soud by tak měl soulad ustanovení § 4 s ústavním pořádkem ČR přezkoumat.

S ohledem na výše uvedené se domnívám, že stávající právní úprava povinného očkování tzv. hexavakcínou je nerozumná a nadto i protiústavní.

## 5 Eutanazie

V nedávné době se v médiích objevily informace o možnosti či dokonce nezbytnosti uzákonění eutanazie. Jako příklad mohu uvést článek lidových novin s titulem „Zákon je potřeba. Případy divoké eutanazie budou přibývat, říká právník“<sup>31</sup>. Diskusi o uzákonění eutanazie v České republice posílilo rovněž uzákonění eutanazie dětí v Belgii. Milan Hamerský již dokonce připravil návrh „zákonu o důstojné smrti“<sup>32</sup>, s nímž oslovil některé poslance

<sup>30</sup> WAGNEROVÁ, Eliška, ŠIMÍČEK, Vojtěch, LANGÁŠEK, Tomáš, POSPÍŠIL, Ivo a kol. Listina základních práv a svobod. Komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s. 2012, s. 931. s. 195.

<sup>31</sup> Lidovky.cz. Zákon je potřeba. Případy divoké eutanazie budou přibývat, říká právník. [online]. [cit. 1. 12. 2014]. Dostupné z: [http://www.lidovky.cz/eutanazie-nic-proti-nicemu-kdo-nechce-nevyuzije-ji-rika-pravnik-ps8-/zpravy-domov.aspx?c=A140824\\_170548\\_ln\\_domov\\_sk](http://www.lidovky.cz/eutanazie-nic-proti-nicemu-kdo-nechce-nevyuzije-ji-rika-pravnik-ps8-/zpravy-domov.aspx?c=A140824_170548_ln_domov_sk).

<sup>32</sup> Eutanazie – dobrá smrt. Zákon o důstojné smrti. [online]. [cit. 28. 11. 2014]. Dostupné z: <http://eutanazie-dobrasmrť.bluefile.cz/?akce=paragraf & id=11>.

poslanecké sněmovny s cílem spustit legislativní proces.<sup>33</sup> Rozsah tohoto příspěvku mi bohužel neumožňuje zabývat se tématem eutanazie komplexně a ve všech souvislostech, proto se alespoň pokusím o zamýšlení, zda může racionální zákonodárce přijmout zákon, který by eutanazii legalizoval.

Na úvod je nezbytné definovat pojem. Eutanazie bývá definována jako *usmrcení člověka druhou osobou a to na jeho vlastní žádost*.<sup>34</sup> Tuto definici převzala Česká lékařská komora, která uvádí, že eutanazie je *usmrcení člověka ze soucitu jinou osobou než pacientem samým, a to na jeho vlastní žádost*.<sup>35</sup> V odborné literatuře bývá eutanazie rozdělována na aktivní a pasivní.<sup>36</sup> Rozdíl spočívá v tom, že při aktivní eutanazii lékař koná (podá smrtící injekci), zatímco v případě pasivní eutanazie lékař neposkytuje potřebnou léčbu nebo přerušuje léčbu, která udržuje pacienta naživu (odpojí pacienta od přístroje). Vymezování eutanazie na aktivní a pasivní nepovažuji za správné, neboť pod pasivní eutanazií mohou někteří chápat rovněž odstoupení od léčby, která by pacienta nadměrně zatížila a již pro něj nemá terapeutický význam (tzv. marná léčba). Na tomto místě bych se rád stručně vyjádřil k otázkám paliativní péče, která bývá někdy nesprávně zaměňována s eutanazií.

## 5.1 Paliativní péče není eutanazie

Odborná literatura vymezuje paliativní péči následovně: *Paliativní péče představuje medicínské intervence ve chvíli, kdy již nelze nemoc vyléčit, a její základní ambicí je udržet co nejvyšší kvalitu života. Ve vztahu k nezvratně blížící se smrti zaujímá postoj umírání ani neurychlovat, ani neprodlužovat. Tento přístup však nelze jakkoliv*

<sup>33</sup> Návrh zákona považují zcela za iracionální. Nejenže zákon používá výkladově problematické pojmy jako „beznadějný zdravotní stav“, „bezmocnost“, „prodiskutovat s pacientem“, „jiný lékař“, zavádí nové nesystémové instituty („komise zřízená při Veřejném ochránci práv“), tak nedostatečně chrání práva pacienta (například není uvedeno, jaké konkrétní informace by měl pacient obdržet).

<sup>34</sup> Česká společnost anesteziologie, resuscitace a intenzivní medicíny ČLS JEP a Česká společnost intenzivní medicíny ČLS JEP. Konsenzuální stanovisko k poskytování paliativní péče u nemocných s nezvratným orgánovým selháním. [online]. [cit. 28. 11. 2014]. Dostupné z: [http://www.urgmed.cz/postupy/cizi/2009\\_paliativni.pdf](http://www.urgmed.cz/postupy/cizi/2009_paliativni.pdf).

<sup>35</sup> Česká lékařská komora. Doporučení představenstva ČLK č. 1/2010 k postupu při rozhodování o změně léčby intenzivní na léčbu paliativní u pacientů v terminálním stavu, kteří nejsou schopni vyjádřit svou vůli. [online]. [cit. 28. 11. 2014]. Dostupné z: [http://www.lkcr.cz/doc/cms\\_library/dop-1-2010-31.pdf](http://www.lkcr.cz/doc/cms_library/dop-1-2010-31.pdf).

<sup>36</sup> RITA L. Marker například uvádí, že eutanazie je jednání nebo opomenutí, které ze své podstaty nebo z úmyslu zabíjí osobu, aby se ukončilo jejímu strádání. In: MARKER, L. Rita. Euthanasia: killing or caring? Toronto, Ontario: Life Cycle Books, Ltd., 1991. s. 3.

*ztotožňovat s eutanázií.*<sup>37</sup> Odborné společnosti paliativní péči definují následovně: *Paliativní péče je nezahájení nebo nepokračování marné a neúčelné léčby nesmí být zaměňováno za eutanázií.*<sup>38</sup> *Nezahájení nebo nepokračování marné a neúčelné léčby jsou při správném odborném posouzení postupy, které nelze zaměňovat za eutanázií či ublížení na zdraví.*<sup>39</sup>

## 5.2 Autonomie vůle vs. princip „primum non nocere“

Hamerský uvádí, že existuje vyšší hodnota jak lidský život, a tou je svoboda jedince o sobě rozhodovat.<sup>40</sup> Z principu autonomie vůle vyplývá požadavek, že pokud je osoba schopná činit svobodná a informovaná rozhodnutí, může rozhodovat o své tělesné integritě. Dalším principem, na němž stojí zdravotnické právo a jenž vychází z Hippokratovy přísahy, je již zmiňovaný princip „*primum non nocere*“, dle něhož je úkolem lékaře léčit a nepůsobit újmu. Domnívám se, že aktivní jednání lékaře, které zkracuje život pacienta, je v rozporu s uvedeným principem, neboť působí pacientovi újmu nejzávažnější – smrt. Autonomie vůle má své hranice. Nelze ji vykládat neomezeně tak, že má pacient právo nechat si působit újmu na zdraví.<sup>41</sup>

Stejně jako má pacient právo odmítnout život zachraňující léčbu, stejně tak má i právo rozhodnout, že nechce být uměle udržován na přístrojích, nechce být poživitelem marné léčby, apod. Vyhoví-li lékař v takových případech přání pacienta, neporušuje princip „*primum non nocere*“, neboť

<sup>37</sup> TĚŠÍNOVA, Jolana, ŽDÁREK, Roman, POLICAR, Radek. Medicínské právo. C. H. Beck, 2011. s. 117.

<sup>38</sup> Česká společnost anesteziologie, resuscitace a intenzivní medicíny ČLS JEP a Česká společnost intenzivní medicíny ČLS JEP. Konsenzuální stanovisko k poskytování paliativní péče u nemocných s nezvratným orgánovým selháním. [online]. [cit. 28. 11. 2014]. Dostupné z: [http://www.urgmed.cz/postupy/cizi/2009\\_paliativni.pdf](http://www.urgmed.cz/postupy/cizi/2009_paliativni.pdf).

<sup>39</sup> Česká lékařská komora. Doporučení představenstva ČLK č. 1/2010 k postupu při rozhodování o změně léčby intenzivní na léčbu paliativní u pacientů v terminálním stavu, kteří nejsou schopni vyjádřit svou vůli. [online]. [cit. 28. 11. 2014]. Dostupné z: [http://www.lkcr.cz/doc/cms\\_library/dop-1-2010-31.pdf](http://www.lkcr.cz/doc/cms_library/dop-1-2010-31.pdf).

<sup>40</sup> Aktuálně.cz. Zastávce eutanazie: Život pro mě není nejvyšší hodnotou. [online]. [cit. 6. 12. 2014]. Dostupné z: <http://video.aktualne.cz/dvtv/dvtv-9-9-2014-kratochvil-hamersky-cinka/r~d7b1bb1a384111e4b269002590604f2e/r~54b91fd6383311e4bb7b0025900fea04/>.

<sup>41</sup> Viz rozhodnutí ESLP ve věci sadomasochistických praktik: KA a AD vs. Belgie, rozsudek ESLP, ze dne 17. února 2005

nejedná aktivně a sám újmu nepůsobí. Aby však lékař neporušil povinnost konat v zájmu pacienta, neměl by svého pacienta nechat v bolesti a strádání, ale měl by umírání ulehčit poskytnutím paliativní péče.

Uvádí-li stoupeneci eutanazie jako hlavní argument svobodu osoby rozhodovat o svém životě, pak je ale nutné se ptát, zda osoba v době, kdy o eutanazii žádá, svobodou k rozhodování disponuje. Příznivci uzákonění eutanazie argumentují tím, že žádat o eutanazii by bylo možné až v terminálním stádiu nemoci, kdy osoby trpí bolestmi a značně strádá. Kromě fyzických bolestí, které ovlivňují rozhodování, může být člověk vystaven rovněž tlaku okolí, kdy již nechce být „zátěží“ pro své blízké, či „ekonomickým břemenem“ pro zdravotnické zařízení. Je v takové situaci člověk skutečně svobodný ve svém rozhodování? Třebaže nelze a priori o všech pacientech v terminálním stádiu nemoci konstatovat, že nejsou schopni se svobodně rozhodnout, blížíci se smrti a související fyzické a emoční vypětí ovlivní rozhodování každého člověka.<sup>42</sup>

### 5.3 Dříve vyslovené přání

V případě, že lékař odstoupí od léčby (například tím, že pacienta odpojí od přístroje, na němž je jeho život závislý), nejde o eutanazii za podmínky, že odstoupení od léčby je paliativní péčí nebo s odstoupením od léčby pacient vyjádřil svobodný a informovaný souhlas, byť ve formě dříve vysloveného přání.

Ustanovení § 36 odst. 5 písm. b) zákona o zdravotních službách stanoví, že *dříve vyslovené přání nelze respektovat, pokud nabádá k takovým postupům, jejichž výsledkem je aktivní způsobení smrti*. Uvedené souvisí s tím, co již bylo řečeno v případě kastrací, že princip „*primum non nocere*“ zavazuje lékaře, aby sledoval nejlepší zájem pacienta a nikoliv, aby mu způsoboval újmu. Domnívám se, že aktivní způsobení smrti nemůže nikdy sledovat nejlepší zájem pacienta.<sup>43</sup>

<sup>42</sup> Rovněž Munzarová zpochybňuje autonomní rozhodování „kandidáta pro eutanazii“ a uvádí, že *cílem lékařova snažení má být nemocnému jeho autonomii navracet a nikoliv jej v tomto stavu, kdy lze o jeho autonomii pochybovat, zabit*. In: MUNZAROVÁ, Marta. Eutanazie, nebo paliativní péče?. 1. vyd. Praha: Grada Publishing, a. s., 2005. s. 41.

<sup>43</sup> Jsem si však dobře vědom polemiky na téma, co je nejlepší zájem pacienta. Zda má být tímto zájmem život nebo důstojnost. Příznivci aktivní eutanazie stojí na principu „pro dignity“, zatímco odpůrci uznávají princip „pro life“. Domnívám se, že paliativní péče je ideálním kompromisem mezi oběma přístupy, neboť život ani nezkracuje, ani uměle neprodlužuje a zajišťuje pacientovi důstojný odchod.

Jiná je situace, kdy lékař uměle neprodlužuje život a neposkytuje marnou léčbu a zaměřuje se na tišení bolesti a zajištění důstojné smrti (paliativní péče). Důvodová zpráva k § 36 odst. 5 písm. b) zákona však uvádí, že *aktivním ukončením života se rozumí např. odpojení od přístrojů, podání smrtelné dávky léku*. Důvodová zpráva se zde dopouští excesu, když odpojení pacienta od přístroje považuje za aktivní ukončení života a srovnává jej s podáním smrtelné dávky léku. Jak uvádí Peterková, *pacient nemá právo prostřednictvím dříve vysloveného přání požadovat, aby byl odpojen od přístroje, ačkoliv na druhou stranu může požadovat, aby na přístroj vůbec připojen nebyl. Toto pojetí je přitom zcela nekonzistentní s celým právním rámcem odmítání zdravotní péče, neboť jak bylo vysvětleno již v textu výše, pacient, který je v relevantním okamžiku způsobilý k právním úkonům, okamžitě odpojení od přístroje (kupř. dialýzy) požadovat může, aniž by bylo dovozeno, že tím dojde ze strany zdravotníka k zaviněnému aktivnímu způsobení škody na zdraví či smrti.*<sup>44</sup> V tomto bodě zákonodávce racionální tedy příliš nebyl. Herring uvádí, že odpojení pacienta od umělé výživy, hydratace a jiných přístrojů, na nichž je existenčně závislý, nebude znamenat protiprávní jednání lékaře.<sup>45</sup> Rozhodnutí některých soudů navíc uvádí, že udržování pacienta v permanentním vegetativním stavu není v jeho nejlepším zájmu<sup>46</sup>, a naopak je v jeho nejlepším zájmu, aby důstojně zemřel.<sup>47</sup>

## 5.4 Argument „Slippery slope“

Argument šikmého svahu znamená, že povolíme-li eutanazii pouze velmi v omezeném rozsahu, časem se bude rozšiřovat, až se zcela mine původnímu záměru a povede k důsledkům, které byly při jejím uzákonění eticky zcela nepřijatelné. Munzarová uvádí, že *pokud dovolíme lékařům ukončovat životy umírajících na jejich vlastní žádost, rozhodně to u toho neskončí a postupně bude tato možnost rozšiřována.*<sup>48</sup> Jako příklad uvádí autorka praxi eutanazie v Nizozemí, kde

<sup>44</sup> PETERKOVÁ, Helena. Ukončování přístrojové podpory vitálních funkcí a trestní odpovědnost lékaře - studentská vědecká odborná činnost. 2012. Dostupné z: <http://svoc.prf.cuni.cz/sources/5/12/114.pdf>.

<sup>45</sup> HERRING, J. Medical law and ethics. Oxford: Oxford University Press, 2012.

<sup>46</sup> Rozhodnutí UK House of Lords z roku 1993 ve věci Airedale NHS Trust v Bland [1993] All ER 821.

<sup>47</sup> Ms D v An NHS Trust Hospital. In: HERRING, J. Medical law and ethics. Oxford: Oxford University Press, 2012, s. 502.

<sup>48</sup> MUNZAROVÁ, Marta. Eutanazie, nebo paliativní péče?. 1. vyd. Praha: Grada Publishing, a. s., 2005. s. 39.

dochází podle jejího názoru k *neustálému rozšiřování eutanazie i na jiné nemocné, rok od roku se počty zabitých zvětšují a poměry se staly zcela nekontrolovatelnými*.<sup>49</sup>

Závěrem lze konstatovat, že uzákonění eutanazie odporuje základním principům zdravotnického práva, zejména principu „primum non nocere“ a přičí se rovněž Hippokratově přísaze. Je dále nanejvýš pochybné, zda osoba v terminálním stádiu nemoci bude schopna svobodného a informovaného rozhodování. Rovněž nelze opomíjet aspekt „kluzkého svahu“, který, jak se zdá, není v případě eutanazie pouhou teoretickou konstrukcí. Ze všech těchto důvodů považuji případné uzákonění eutanazie za značně rizikové a nerozumné.

## 6 Závěr

Právní úprava zdravotních zákroků zasahujících do tělesné integrity člověka není v mnoha ohledech rozumná. Obecně mohou říci, že se zákonodárce chová spíše paternalisticky a v hraničních případech upřednostňuje ochranu zdraví pacienta před respektem k jeho autonomnímu rozhodování (zejména u osob s duševním postižením, či u nezletilých osob). S ohledem na „kulturu“ českého zdravotnictví, kdy právní gramotnost pacientů se blíží nule, poskytovatelé zdravotních služeb si stále uchovávají „nadřazené postavení“ a autonomní prostor pacienta je velmi omezený, rozumím úmyslu zákonodárce pacienty chránit, a to i za cenu, že to bude proti jejich vůli. Co však není možné akceptovat, je současná právní úprava povinného očkování, kdy zákonodárce vynucuje povinně zásah do tělesné integrity člověka, a to i přes to, že očkování již v několika případech vedlo k těžké újmě na zdraví, případně smrti. Pokud jde o úvahy o uzákonění eutanazie, domnívám se, že k tomu česká společnost ještě nedozrála. V situaci, kdy bude paternalistický vztah mezi lékařem a pacientem nahrazen vztahem partnerským, bude plně respektována autonomie vůle pacientů, i těch s duševním onemocněním, seniorů a jiných osob závislých na péči, teprve tehdy bude možné o eutanazii uvažovat.

## Literature

### Právní předpisy

Úmluva o lidských právech a biomedicíně ze dne 4. 4. 1997.

<sup>49</sup> MUNZAROVÁ, Marta. Eutanazie, nebo paliativní péče?. 1. vyd. Praha: Grada Publishing, a. s., 2005. s. 37.

Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod ze dne 4.11.1950.

Listina základních práv Evropské unie ze dne 7. 12. 2000.

Zákon č. 372/2011 Sb., o zdravotních službách a podmínkách jejich poskytování, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 373/2011 Sb., o specifických zdravotních službách, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 20/1996 Sb., o péči o zdraví lidu, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 247/2014 Sb., o poskytování služby péče o dítě v dětské skupině a o změně souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

Vyhláška č. 537/2006 Sb., o očkování proti infekčním nemocem, ve znění pozdějších předpisů.

### **Tištěná literatura**

MUNZAROVÁ, Marta. Eutanazie, nebo paliativní péče?. 1. vyd. Praha: Grada Publishing, a. s., 2005, s. 108. ISBN 978-80-247-6535-8.

HERRING Jonathan. The medical law and ethics. 4. vyd. Oxford: Oxford University Press., 2012, ISBN 978-0-19-964640-1.

MARKER, L. Rita. Euthanasia: killing or caring? Toronto, Ontario: Life Cycle Books, Ltd., 1991, s. 32. ISBN 0-919225-36-5.

TĚŠÍNOVA, Jolana, ŽDÁREK, Roman, POLICAR, Radek. Medicínské právo. C. H. Beck, 2011, s. 414. ISBN 9788074000508.

WAGNEROVÁ, Eliška, ŠIMÍČEK, Vojtěch, LANGÁŠEK, Tomáš, POSPÍŠIL, Ivo a kol. Listina základních práv a svobod. Komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s. 2012, s. 931. ISBN 978-80-7357-750-6.

### **Elektronické zdroje**

DOUBEK, Pavel. Nucená sterilizace pohledem ústavního práva a základních lidských práv – diplomová práce. 2013. s. 46 a následující. Dostupné z: [http://is.muni.cz/th/325908/pravf\\_m/DP.txt](http://is.muni.cz/th/325908/pravf_m/DP.txt).

PETERKOVÁ, Helena. Ukončování přístrojové podpory vitálních funkcí a trestní odpovědnost lékaře - studentská vědecká odborná činnost. 2012. Dostupné z: <http://svoc.prf.cuni.cz/sources/5/12/114.pdf>.

- Závěrečné stanovisko veřejného ochránce práv ve věci sterilizací prováděných v rozporu s právem a návrhy opatření k nápravě [online]. 2005. Dostupné z: [http://www.ochrance.cz/fileadmin/user\\_upload/STANOVISKA/2005-2007/Sterilizace.pdf](http://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/STANOVISKA/2005-2007/Sterilizace.pdf).
- Evropský výbor pro zabránění mučení a nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání. Zpráva CPT o návštěvě České republiky provedené ve dnech 25. března až 2. dubna 2008. [online]. [cit. 5. 12. 2014]. Dostupné z: [http://www.vlada.cz/assets/ppov/rlp/dokumenty/zpravy-plneni-mezin-umluv/report-cpt—czech-rep—2008-\\_czech\\_.pdf](http://www.vlada.cz/assets/ppov/rlp/dokumenty/zpravy-plneni-mezin-umluv/report-cpt—czech-rep—2008-_czech_.pdf).
- Evropský výbor pro zabránění mučení a nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání. Zpráva CPT o návštěvě České republiky provedené ve dnech 7. září – 16. září 2010. [online]. [cit. 5. 12. 2014]. Dostupné z: [http://www.vlada.cz/assets/ppov/rlp/dokumenty/zpravy-plneni-mezin-umluv/III-Zprava-CPT-preklad-CJ\\_vlada\\_final\\_30062011.doc](http://www.vlada.cz/assets/ppov/rlp/dokumenty/zpravy-plneni-mezin-umluv/III-Zprava-CPT-preklad-CJ_vlada_final_30062011.doc).
- Evropský výbor pro zabránění mučení a nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání. Zpráva CPT o návštěvě České republiky provedené ve dnech 27. března – 7. dubna 2006. [online]. [cit. 5. 12. 2014]. Dostupné z: [http://www.vlada.cz/assets/ppov/rlp/dokumenty/zpravy-plneni-mezin-umluv/Zpr\\_va\\_CPT\\_z\\_n\\_v\\_t\\_vy2006-cz.pdf](http://www.vlada.cz/assets/ppov/rlp/dokumenty/zpravy-plneni-mezin-umluv/Zpr_va_CPT_z_n_v_t_vy2006-cz.pdf).
- Vláda ČR. Zpráva o stavu lidských práv v České republice v roce 2008. [online]. [cit. 2. 12. 2014]. Dostupné z: <http://www.vlada.cz/scripts/file.php?id=60437>.
- Ministerstvo zdravotnictví ČR. Doporučený postup při provádění chirurgické kastrace v souvislosti s parafilně motivovanými sexuálními trestnými činy. [online]. [cit. 2. 12. 2014]. Dostupný z: [http://www.mzcr.cz/Legislativa/dokumenty/vestnik-c5/2012\\_6452\\_2510\\_11.html](http://www.mzcr.cz/Legislativa/dokumenty/vestnik-c5/2012_6452_2510_11.html).
- Česká společnost anesteziologie, resuscitace a intenzivní medicíny ČLS JEP a Česká společnost intenzivní medicíny ČLS JEP. Konsenzuální stanovisko k poskytování paliativní péče u nemocných s nezvratným orgánovým selháním. [online]. [cit. 28. 11. 2014]. Dostupné z: [http://www.urgmed.cz/postupy/cizi/2009\\_paliativni.pdf](http://www.urgmed.cz/postupy/cizi/2009_paliativni.pdf).
- Česká lékařská komora. Doporučení představenstva ČLK č. 1/2010 k postupu při rozhodování o změně léčby intenzivní na léčbu paliativní u pacientů v terminálním stavu, kteří nejsou schopni vyjádřit svou vůli. [online]. [cit. 28. 11. 2014]. Dostupné z: [http://www.lkcr.cz/doc/cms\\_library/dop-1-2010-31.pdf](http://www.lkcr.cz/doc/cms_library/dop-1-2010-31.pdf).



- Státní zdravotní ústav. Výskyt infekčních nemocí preventabilních očkováním v České republice v roce 2011. [online]. [cit. 3. 12. 2014]. Dostupné z: [http://www.szu.cz/uploads/documents/CeM/Zpravy\\_EM/21\\_2012/04\\_duben/139\\_vyskyt\\_inf.pdf](http://www.szu.cz/uploads/documents/CeM/Zpravy_EM/21_2012/04_duben/139_vyskyt_inf.pdf).
- Liga lidských práv. Podmínka očkování v dětských skupinách je nepřiměřená. [online]. [cit. 4. 12. 2014]. Dostupné z: <http://llp.cz/2014/05/podminka-ockovani-v-detskych-skupinach-je-neprimerena/>.
- Zdraví.e15.cz. MZ novelou rozšíří možnosti chirurgických kastrací [online]. [cit. 5. 12. 2014]. Dostupné z: <http://zdravi.e15.cz/denni-zpravy/z-domova/mz-novelou-rozsiri-moznosti-chirurgickyh-kastraci-476145>.
- Lidovky.cz. Zákon je potřeba. Případy divoké eutanazie budou přibývat, říká právník. [online]. [cit. 1. 12. 2014]. Dostupné z: [http://www.lidovky.cz/eutanazie-nic-proti-nicemu-kdo-nechce-nevyuzije-ji-rika-pravnik-ps8-zpravy-domov.aspx?c=A140824\\_170548\\_ln\\_domov\\_sk](http://www.lidovky.cz/eutanazie-nic-proti-nicemu-kdo-nechce-nevyuzije-ji-rika-pravnik-ps8-zpravy-domov.aspx?c=A140824_170548_ln_domov_sk).
- Eutanázie – dobrá smrt. Zákon o důstojné smrti. [online]. [cit. 28. 11. 2014]. Dostupné z: <http://eutanazie-dobrasmrt.bluefile.cz/?akce=paragraf & id=11>.
- Aktuálně.cz. Zastánce eutanazie: Život pro mě není nejvyšší hodnotou. [online]. [cit. 6. 12. 2014]. Dostupné z: <http://video.aktualne.cz/dvtv/dvtv-9-9-2014-kratochvil-hamersky-cinka/r~d7b1bb1a384111e4b269002590604f2e/r~54b91fd6383311e4bb7b0025900fea04/>.
- Žloutenky.cz. Žloutenka typu B. [online]. [cit. 3. 12. 2014]. Dostupné z: <http://www.zloutenky.cz/zloutenka-b.aspx>.
- Vitalion. Tetanus. [online]. [cit. 3. 12. 2014]. Dostupné z: <http://nemoci.vitalion.cz/tetanus/>.
- Vakciny.net. Očkování proti dětské přenosné obrně. [online]. [cit. 3. 12. 2014]. Dostupné z: [http://www.vakciny.net/pravidelne\\_ockovani/OPV.htm](http://www.vakciny.net/pravidelne_ockovani/OPV.htm).
- Idnes.cz. Smrt dítěte v den očkování zastavila distribuci jedné šarže hexavakcíny. [online]. [cit. 7. 12. 2014]. Dostupné z: [http://zpravy.idnes.cz/dite-zemrelo-v-den-ockovani-hexavakcinou-ff9-/domaci.aspx?c=A140923\\_172114\\_domaci\\_cen](http://zpravy.idnes.cz/dite-zemrelo-v-den-ockovani-hexavakcinou-ff9-/domaci.aspx?c=A140923_172114_domaci_cen).

## Contact – e-mail

*325908@mail.muni.cz*

# Ideál a realita normotvorby z pohľadu Ústavného súdu Slovenskej republiky ako „negatívneho zákonodarcu“

*Ľudmila Gajdošíková*

Ústavný súd Slovenskej republiky, Slovenská republika

## **Abstrakt**

Predmetom príspevku je vplyv Ústavného súdu Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) ako „negatívneho zákonodarcu“ v kontexte jeho doterajšej rozhodovacej činnosti na normotvornú činnosť predovšetkým zákonodarcu. Taktiež sa zaoberá reakciou zákonodarcu na rozhodnutia ústavného súdu o súlade právnych predpisov a neobchádza ani postavenie ústavného súdu z hľadiska jeho možností zasiahnuť do normotvorby. Poskytuje pohľad na vzťah „normotvorcu“ a „negatívneho normotvorcu“ z hľadiska racionality a reality, ktorý je založený na skúsenostiach z aktuálnej rozhodovacej činnosti ústavného súdu.

## **Kľúčové slová**

Normotvorca; negatívny normotvorca; konanie o súlade právnych predpisov; legislatívny proces.

## **Abstract**

The topic of the contribution is the influence of the Constitutional Court of the Slovak Republic (hereinafter „Constitutional Court“) as a „negative legislator“ in the context of its present jurisprudence on the norm-making activity first of all on the legislator. It also deals with the reaction of the legislator on the decisions of the Constitutional Court on the compliance of legal enactments and it takes into consideration also the position of the Constitutional Court from the point of view of its possibility to interfere into the norm-making activity. The contribution offers a view on the relationship between the „legislator“ and the „negative legislator“ from the point of view of rationality and reality that is based on the experiences with the jurisprudence of the Constitutional Court.

## Key words

Legislator; Negative Legislator; Proceeding on the Compliance of Legal Enactments; Legislative Procedure.

Jednou z najvýznamnejších právomocí ústavného súdu je konanie o súlade právnych predpisov podľa čl. 125 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“). Ide o kľúčovú a štandardnú právomoc aj iných ústavných súdov. Konanie o súlade právnych predpisov je tým typom konania pred ústavným súdom, prostredníctvom ktorého ústavný súd ovplyvňuje právny poriadok právne relevantným spôsobom, keďže jeho rozhodnutia – nález vydané v tomto konaní – sú všeobecne záväzné a vyhlasujú sa spôsobom ustanoveným na vyhlasovanie zákonov [v Zbierke zákonov Slovenskej republiky (ďalej len „Zbierka zákonov“)].

## 1 Preskúvanie legislatívneho procesu

Prostredníctvom konania o súlade právnych predpisov ústavný súd dosiaľ v zásade nevstupoval do posudzovania ústavnosti samotného legislatívneho procesu, ktorý predchádzal prijatiu napadnutej právnej úpravy, v zásade sa teda „vyhýbal“ hodnoteniu samotného legislatívneho procesu, s výnimkou dvoch prípadov, a to

- v súvislosti s posudzovaním ústavnosti zákona č. 335/2005 Z. z. o preukazovaní pôvodu majetku (ďalej len „zákon o preukazovaní pôvodu majetku“), keď v odôvodnení nález sp. zn. PL. ÚS 29/05 z 3. augusta 2008 uviedol, že „... sa stotožňuje s tvrdením navrhovateľov, že pri schvaľovaní zákona o preukazovaní pôvodu majetku došlo k závažnému porušeniu zákona o rokovacom poriadku, a zdôrazňuje, že nerešpektovanie zákonom ustanovených pravidiel legislatívneho procesu môže mať v konkrétnom prípade v konečnom dôsledku nielen nezanedbateľný vplyv na celkovú kvalitu schváleného zákona, ale môže sa stať aj dôvodom, ktorý spôsobí neústavnosť zákona ako celku“, odvolávajú sa na judikatúru Ústavného súdu Českej republiky vymedzenú najmä v náleze sp. zn. Pl. ÚS 77/06 z 15. februára 2007, resp. v náleze sp. zn. Pl. ÚS 21/01 z 12. februára 2002. V súvislosti s touto stránkou namietaného nesúladu nepovažoval však ústavný súd vzhľadom „na materiálne dôvody zakladajúce podľa už uvedeného neústavnosť zákona o preukazovaní pôvodu majetku ako celku, za potrebné vysloviť sa meritorne k tomu, či zistené porušenia zákona Národnej

*rady Slovenskej republiky o rokovacom poriadku (zák. č. 350/1996 Z. z. v znení neskorších predpisov) pri schvaľovaní napadnutého zákona nadobudli takú intenzitu, že by na ich základe bolo možné vysloviť jeho nesúlad s čl. 1 ods. 1 prvou vetou ústavy z dôvodu nerešpektovania záväzku svojvoľe v zákonodarnom procese“: Napriek tomu ústavný súd využil túto príležitosť na to, aby „národnú radu upozornil na rešpektovanie zákonom ustanovených pravidiel legislatívneho procesu ako požiadavky vyplývajúcej z princípu demokratického a právneho štátu garantovaného čl. 1 ods. 1 prvou vetou ústavy“; a*

- „pokusu“ vo veci sp. zn. PL. ÚS 11/2012 týkajúcej sa konania o súlade napadnutých ustanovení zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 40/1993 Z. z. o štátnom občianstve Slovenskej republiky v znení zákona č. 250/2010 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 40/1993 Z. z. o štátnom občianstve Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o štátnom občianstve“), posúdiť ústavnosť „zákonodarnej procedúry“ prijatia zákona o štátnom občianstve uplatnením protinávrhu. Tento „pokus“ zostal bez meritórneho záveru, pretože pri hlasovaní o návrhu sudcu spravodajcu, ako ani pri hlasovaní o protinávrhu sudcu nebola dosiahnutá nadpolovičná väčšina hlasov všetkých sudcov ústavného súdu, a preto bol návrh zamietnutý z procesných dôvodov.

## **2 Aktívna procesná legitímácia na podávanie návrhov na začatie konania o súlade právnych predpisov**

Návrh na začatie konania o súlade právnych predpisov môže podať len okruh aktívne procesne legitimovaných subjektov ustanovených ústavou v čl. 130 ods. 1 písm. a) až g). Od prijatia „veľkej“ novely ústavy realizovanej ústavným zákonom č. 90/2001 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov, sa tento okruh rozšíril

- ústavným zákonom č. 92/2006 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov, o verejného ochrancu práv (ďalej aj „verejná ochrankyňa práv“), ktorý je podľa čl. 130 ods. 1 písm. f) ústavy oprávnený takýto návrh podať, ak ďalšie uplatňovanie právneho predpisu môže ohroziť základné

práva alebo slobody alebo ľudské práva a základné slobody vyplývajúce z medzinárodnej zmluvy, ktorú Slovenská republika ratifikovala a ktorá bola vyhlásená spôsobom ustanoveným zákonom,

- ústavným zákonom č. 161/2014 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov, o predsedu Súdnej rady Slovenskej republiky (ďalej aj „predsedníčka súdnej rady“) vo veciach súladu právnych predpisov podľa čl. 125 ods. 1 ústavy týkajúcich sa výkonu súdnictva.

Verejný ochranca práv podal dosiaľ šesť návrhov na začatie konania o súlade právnych predpisov. Konania o troch návrhoch verejného ochrancu práv boli zastavené a až vo veci vedenej pod sp. zn. PL. ÚS 5/2014 plénum ústavného súdu pri predbežnom prerokovaní návrhu týkajúceho sa aktívnej legiti-mácii verejného ochrancu práv zaujalo väčšinové stanovisko, podľa ktorého *„Ústavný súd trvá na svojom predchádzajúcom názore, že na rozdiel od iných procesne legitimovaných subjektov podľa čl. 130 ods. 1 ústavy verejný ochranca práv môže namietať neústavnosť len takého zákona, ktorý upravuje základné práva a slobody a ktorého aplikácia pripadá do úvahy vo veci, ktorú preskúmava v konaní o podnete právnickej alebo fyzickej osoby alebo z vlastnej iniciatívy bez podnetu, ale v súvislosti s konkrétnou svojou činnosťou v rámci ústavou zverenej právomoci. To znamená, že v prípade, že verejná ochrankyňa práv nepreukáže svoj vzťah k riešeniu problému v konkrétnej veci, v ktorej podala návrh na vyslovenie nesúladu právnej normy podľa čl. 125 ods. 1 ústavy, ústavný súd ho odmietne podľa § 25 ods. 2 zákona o ústavnom súde ako podaný zjavne neoprávnenou osobou.“* K takto odmietnutému návrhu verejnej ochrankyne práv uplatnili traja sudcovia odlišné stanovisko.

Naproti tomu pri posudzovaní aktívnej procesnej legiti-mácie predsedníčky súdnej rady vo veci vedenej pod sp. zn. PL. ÚS 21/2014 bolo plénum ústavného súdu menej „prísne“. Návrh na začatie konania o súlade právnych predpisov podal podpredseda súdnej rady (v čase, keď súdna rada nemala zvoleného predsedu/predsedníčku súdnej rady). Predsedníčka súdnej rady po zvolení do funkcie oznámila ústavnému súdu, že k predmetnému návrhu sa v celom rozsahu pripája. Ústavný súd pri predbežnom prerokovaní návrhu zaujal bez bližšieho odôvodnenia názor, že návrh bol podaný predsedníčkou súdnej rady.

### 3 Subsidiárna právomoc ústavného súdu v konaní o súlade právnych predpisov

Nemožno opomenúť skutočnosť, že právomoc ústavného súdu v konaní o súlade právnych predpisov je v konaní podľa čl. 125 ods. 1 písm. c) a d) ústavy formulovaná ako subsidiárna, t. j. v prípadoch, keď ústavný súd rozhoduje o súlade

c) všeobecne záväzných nariadení podľa čl. 68 s ústavou, s ústavnými zákonmi, s medzinárodnými zmluvami, s ktorými vyslovila súhlas Národná rada Slovenskej republiky (ďalej aj „národná rada“) a ktoré boli ratifikované a vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom, a so zákonmi vtedy, ak o nich nerozhoduje iný súd, ako aj

d) všeobecne záväzných právnych predpisov miestnych orgánov štátnej správy a všeobecne záväzných nariadení orgánov územnej samosprávy podľa čl. 71 ods. 2 s ústavou, s ústavnými zákonmi, s medzinárodnými zmluvami vyhlásenými spôsobom ustanoveným zákonom, so zákonmi, s nariadeniami vlády a so všeobecne záväznými právnymi predpismi ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy vtedy, ak o nich nerozhoduje iný súd.

Novelou Občianskeho súdneho poriadku (ďalej aj „OSP“), a to zákonom č. 384/2008 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 99/1963 Zb. Občiansky súdny poriadok v znení neskorších predpisov a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „zákon č. 384/2008 Z. z.“), bol (okrem iného) s účinnosťou od 15. októbra 2008 doplnený Občiansky súdny poriadok o nový § 250zfa, podľa ktorého v určitých (tam vymedzených) prípadoch môže o súlade všeobecne záväzného nariadenia obce, resp. vyššieho územného celku so zákonom rozhodovať aj všeobecný súd, pričom vo všeobecnej rovine sa táto právomoc všeobecných súdov premietla aj do textu § 7 ods. 2 OSP. Ústavný súd preto v konaní vo veci vedenej pod sp. zn. IV. ÚS 248/2012 preskúmal vzťah medzi čl. 125 ods. 1 písm. c) ústavy a § 250zfa OSP (v spojení s § 7 ods. 2 OSP) a v tejto súvislosti aj formuloval záver o tom, či právomoc všeobecného súdu podľa označeného ustanovenia Občianskeho súdneho poriadku nevyklučuje právomoc ústavného súdu.

Svoj právny názor formuloval štvrtý senát ústavného súdu takto: „*Účelom nového (doplneného) znenia § 7 ods. 2 OSP a nového § 250zfa OSP, ktoré sa stali*

súčasťou Občianskeho súdneho poriadku na základe jeho novelizácie vykonanej zákonom č. 384/2008 Z. z., bolo ustanovenie právomoci miestne príslušných krajských súdov (a v odvolacom konaní Najvyššieho súdu Slovenskej republiky, pozn.) rozhodovať o nesúlade všeobecne záväzného nariadenia obce alebo vyššieho územného celku vo veciach územnej samosprávy so zákonom (a ak ide o namietaný nesúlad všeobecne záväzného nariadenia obce alebo vyššieho územného celku vo veciach plnenia úloh štátnej správy aj s nariadením vlády a všeobecne záväznými právnymi predpismi ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy, pozn.), ktorej uplatnenie je podmienené predchádzajúcim nevyhovením protestu prokurátora príslušnou obcou alebo vyšším územným celkom, pričom takýto návrh môže všeobecnému (krajskému) súdu podať len prokurátor. Z textu § 250zfa (ani § 7 ods. 2) OSP ale podľa názoru ústavného súdu nemožno vyvodiť, že právomoc všeobecného (krajského) súdu rozhodovať na základe príslušného prokurátora o nesúlade všeobecne záväzného nariadenia obce alebo vyššieho územného celku vo veciach územnej samosprávy so zákonom (a ak ide o namietaný nesúlad všeobecne záväzného nariadenia obce alebo vyššieho územného celku vo veciach plnenia úloh štátnej správy aj s nariadením vlády a všeobecne záväznými právnymi predpismi ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy, pozn.) založená označenými ustanoveniami Občianskeho súdneho poriadku vylučuje právomoc ústavného súdu rozhodovať o návrhoch podľa čl. 125 ods. 1 písm. c) ústavy [a tiež podľa čl. 125 ods. 1 písm. d) ústavy] vo veci namietaného nesúladu všeobecne záväzného nariadenia obce alebo vyššieho územného celku vo veciach územnej samosprávy so zákonom (a ak ide o namietaný nesúlad všeobecne záväzného nariadenia obce alebo vyššieho územného celku vo veciach plnenia úloh štátnej správy aj s nariadením vlády a všeobecne záväznými právnymi predpismi ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy, pozn.), ktoré podajú subjekty uvedené v čl. 130 ods. 1 písm. a) až f) ústavy (teda okrem iného aj skupina najmenej pätiny poslancov národnej rady, pozn.), a to aj preto, že oprávnenie týchto subjektov iniciovať takéto konanie pred ústavným súdom zakladá priamo ústava v spojení s príslušnými ustanoveniami zákona o ústavnom súde [§ 37 ods. 1 v spojení s § 18 ods. 1 písm. a) až f)], pričom bežným zákonom im toto oprávnenie nemožno odňať.“

V nadväznosti na uvedený právny názor ústavný súd rozhodol podľa § 25 ods. 3 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 38/1993 Z. z. o organizácii Ústavného súdu Slovenskej republiky, o konaní pred ním a o postavení jeho sudcov v znení neskorších predpisov (ďalej aj „zákon o ústavnom

súde“) pri predbežnom prerokovaní o prijatí návrhu namietajúceho nesúlad relevantných ustanovení napadnutých všeobecne záväzných nariadení obcí s označenými ustanoveniami zákona o miestnych daniach na ďalšie konanie.

#### 4 Okruh preskúmania normatívnych právnych aktov

Od počiatku uplatňovania právomoci ústavného súdu konat' a rozhodovať o súlade právnych predpisov až do roku 2010 sa uplatňovala jednotná judikatúra ústavného súdu založená na tom, že ústavný súd rozhoduje len o súlade platného právneho predpisu, resp. platného a účinného právneho predpisu. Ak sa v konaní o súlade právnych predpisov namietal nesúlad právneho predpisu, ktorý už nebol súčasťou právneho poriadku, t. j. nebol ani platný, a ani účinný, nebol splnený základný predpoklad na konanie a rozhodovanie ústavného súdu o tomto právnom predpise v konaní podľa čl. 125 ústavy ani v prípade, ak by návrh na začatie konanie podali aktívne procesne legitimované osoby (PL. ÚS 23/95). Takéto návrhy sa odmietali už pri ich predbežnom prerokovaní (PL. ÚS 16/02, PL. ÚS 13/08, PL. ÚS 23/08, PL. ÚS 4/09). Ak napadnutý právny predpis stratil platnosť po prijatí návrhu na ďalšie konanie, alebo pred rozhodnutím vo veci samej (vyhlásením nálezu), ústavný súd konanie zastavil.

Zásada konat' len o súlade platného právneho predpisu bola prelomená (aktuálnou väčšinou pléna) rozhodnutím ústavného súdu vo veci sp. zn. PL. ÚS 1/2010 v súvislosti s konaním o súlade právnych predpisov, ktoré bolo začaté na návrh všeobecného súdu ako aktívne procesne legitimovaného subjektu podľa čl. 130 ods. 1 písm. d) ústavy v spojení s čl. 144 ods. 2 ústavy, t. j. často označovanej aj ako „konkrétnej“ kontrola ústavnosti. Zmenu dovtedy štandardného postupu odôvodnila aktuálna väčšina pléna ústavného súdu tým, že *„kontrola ústavnosti právnych predpisov iniciovaná všeobecnými súdmi v súvislosti s ich rozhodovacou činnosťou nie zriedka aj v systéme špecializovanej a koncentrovanej formy súdnej kontroly ústavnosti (aj keď možno nie celkom výstižne) sa v ústavnej teórii označuje ako konkrétna kontrola ústavnosti, keďže súvisí s rozhodovaním všeobecného súdu o konkrétnej veci“*.

Ústavný súd však akceptoval v tomto rozhodnutí skutočnosť, že *„po prijatí návrhu všeobecného súdu na ďalšie konanie podľa § 25 ods. 3 zákona o ústavnom súde sa konanie o súlade právnych predpisov pred ústavným súdom už nelíši od konania*



*o návrhoch podaných inými oprávnenými subjektmi; v oboch prípadoch ide vo svojej podstate o abstraktnú formu kontroly ústavnosti, prípadne zákonosti právnych predpisov, pričom v oboch prípadoch je právoplatné rozhodnutie ústavného súdu v týchto veciach všeobecne záväzné (čl. 125 ods. 6 ústavy)“.* Napriek tomu bol toho názoru, že ústava prostredníctvom čl. 144 ods. 2 druhej vety zvýrazňuje právne účinky takéto rozhodnutia vydaného v konaní iniciovanom všeobecným súdom v súvislosti s jeho rozhodovacou činnosťou pre tento súd, keď uvádza, že „*právny názor ústavného súdu obsiahnutý v rozhodnutí je pre súd záväzný*“.

Oprávnenie všeobecného súdu iniciovať konanie o súlade právnych predpisov práve tým, že má ústavný základ vyjadrený aj v čl. 144 ods. 2 ústavy, nie je podmienené len platnosťou dotknutého právneho predpisu, ale aj „*jeho súvislosťou s prerokúvanou vecou (rozhodovacou činnosťou)*“. Za týchto okolností možno zo zásady ústavne súladného výkladu (čl. 152 ods. 4 ústavy) vyvodit' záver, „*že v prípadoch, ak má všeobecný súd prerokúvanú vec rozhodnúť podľa právneho predpisu, jeho časti alebo jednotlivého ustanovenia, ktorý(é) už bol(o) zrušený(é), ale je v dôsledku prechodných ustanovení tohto alebo iného právneho predpisu uplatniteľný(é) pre rozhodnutie v konkrétnej veci, sa § 41a ods. 4 zákona o ústavnom súde o zastavení konania pred ústavným súdom, ktoré má len právnu silu zákona, nepoužíje. Zastavenie konania v takýchto prípadoch podľa názoru väčšiny pléna totiž nielen popiera zmysel a účel konania o súlade právnych predpisov iniciovaného všeobecnými súdmi rozhodnutím s ich rozhodovacou činnosťou podľa čl. 144 ods. 2 ústavy, ale je aj v rozpore s koncepciou špecializovaného a koncentrovaného typu kontroly ústavnosti právnych predpisov, z ktorého vychádza ústava, a je tiež výrazom neprimeraného priklonu k formalistickému chápaniu ochrany ústavnosti.*“

V konaní o súlade právnych predpisov ústavný súd posudzuje len súlad právnych predpisov, a to súlad právnych predpisov nižšieho stupňa právnej sily s právnymi predpismi vyššieho stupňa právnej sily (súlad právnych predpisov rovnakého stupňa právnej sily ústavný súd neposudzuje a nerozhoduje o ňom), resp. s medzinárodnými zmluvami, s ktorými vyslovila súhlas Národná rada Slovenskej republiky a ktoré boli ratifikované a vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom.

V súvislosti s týmto kritériom ako príklad možno uviesť vec sp. zn. PL. ÚS 28/03, keď ústavný súd uznesením č. k. PL. ÚS 28/03-12 z 5. mája 2003 rozhodol, že rozhodnutia Úradu pre reguláciu siet'ových odvetví

(ďalej len „úrad“) nie sú všeobecne záväzné právne predpisy, a preto ústavný súd nedisponuje právomocou rozhodnúť o nich v konaní o súlade právnych predpisov podľa čl. 125 ods. 1 písm. b) ústavy; preto návrh navrhovateľov odmietol pre nedostatok právomoci podľa § 25 ods. 2 zákona o ústavnom súde. Vychádzal pritom z toho, že podľa čl. 123 ústavy *„Ministerstvá a iné orgány štátnej správy na základe zákonov a v ich medziach môžu vydávať všeobecne záväzné právne predpisy, ak sú na to splnomocnené zákonom. Tieto všeobecne záväzné právne predpisy sa vyhlasujú spôsobom, ktorý ustanoví zákon.“*. Táto podmienka v danom prípade splnená nebola.

Predmetom konania o súlade právnych predpisov nemôže byť ani návrh právneho predpisu, čo vylučuje priamo ústava (čl. 125 ods. 4 ústavy), ani „predpis“, ktorý právnym predpisom nie je, t. j. nemá atribút všeobecnej záväznosti (pozri PL. ÚS 29/03).

## 5 Zákonom ustanovená právomoc v konaní o súlade právnych predpisov

Podľa čl. 140 ústavy podrobnosti o spôsobe konania pred ústavným súdom ustanoví zákon. Týmto zákonom je zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 38/1993 Z. z. o organizácii Ústavného súdu Slovenskej republiky, o konaní pred ním a o postavení jeho sudcov v znení neskorších predpisov platný a účinný od 15. februára 1993, ktorý upravuje aj podrobnosti o konaní o súlade právnych predpisov.

Nad rámec týchto podrobností zákon o ústavnom súde ustanovuje v § 40 právomoc ústavného súdu rozširovať rozsah preskúmania právneho predpisu, resp. okruhu právnych predpisov, za podmienky, že ústavný súd pri rozhodovaní podľa čl. 125 ústavy zistil nesúlad preskúmaného napadnutého právneho predpisu nižšej právnej sily s právnym predpisom vyššej právnej sily alebo s medzinárodnou zmluvou, a pritom zistil nesúlad aj ďalších právnych predpisov s predpismi vyššej právnej sily alebo s medzinárodnou zmluvou; v takomto prípade vydá nález o zistenom nesúlade aj týchto ďalších právnych predpisov, rešpektujúc identické referenčné kritériá bez možnosti ich rozširovania.

Ústavný súd túto zákonom ustanovenú právomoc uplatňuje vo svojej rozhodovacej činnosti v konaní o súlade právnych predpisov pomerne zriedkavo

napriek tomu, že zákonná úprava je čo do „povoleného“ rozsahu pomerne veľkorysá, podmienkou je iba

- zistenie nesúladu napadnutého právneho predpisu,
- pri rozhodovaní o nesúlade napadnutého právneho predpisu zistenie aj nesúladu ďalšieho právneho predpisu.

Ide o právomoc, ktorá je organicky spojená s hlavnou funkciou ústavného súdu (zabezpečovanie ochrany ústavnosti je v súlade s čl. 124 ústavy), avšak o právomoc založenú „len“ zákonom (treba ešte pripomenúť, že v ostatných typoch konaní je ústavný súd viazaný návrhom na začatie konania – § 20 ods. 3 zákona o ústavnom súde). Okrem toho je tiež potrebné uviesť, že takto zákonom ustanovená právomoc ústavného súdu nemá žiadne limity týkajúce sa obsahovej a vecnej príbuznosti takto preskúmaných právnych predpisov s právnymi predpismi preskúmanými na základe návrhu podaného aktívne legitimovanými subjektmi (čl. 130 ods. 1 ústavy). Napriek minimálnym obmedzeniam (jediným je zistený nesúlad s rovnakými právnymi predpismi vyššieho stupňa právnej sily) ústavný súd túto svoju právomoc zatiaľ uplatnil pri svojej rozhodovacej činnosti v minimálnom rozsahu.

Ústavný súd uplatnil explicitne aplikáciu § 40 zákona o ústavnom súde od veľkej novely ústavy dosiaľ z 38 nálezov o nesúlade právnych predpisov vydaných v konaní podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) ústavy v dvoch veciach, a to vo veci

- PL. ÚS 12/05 v súvislosti s platmi sudcov (opakované odkladanie účinnosti zvyšovacieho mechanizmu plátov sudcov) takto: „*vzhľadom na identickosť problému novelizácie čl. IV zákona o sudcoch a prísediach a na systémové riešenie so zreteľom na čl. 1 ods. 1 ústavy rozšíril ústavný súd konanie o súlade podľa § 40 zákona o ústavnom súde aj na čl. I bod 2 zákona č. 609/2004 Z. z. a na čl. I bod 2 zákona č. 622/2005 Z. z.*“
- PL. ÚS 1/2012 v súvislosti s ustanovením podmienky súhlasu zamestnanca, ktorý vykonáva zdravotnícke povolanie sestra a pôrodná asistentka podľa osobitného predpisu, s výkonom práce v noci, ak dovŕšil vek 50 rokov, takto: „*ústavný súd, berúc do úvahy všetky tieto skutočnosti, stotožňujúc sa v plnom rozsahu so svojím postavením tzv. negatívneho zákonodarcu a v zmysle svojho oprávnenia podľa § 40 zákona o ústavnom súde, rozhodol v tejto časti návrhu ultra petita a vyslovil nesúlad celého ustanovenia § 98 ods. 10 Zákonníka práce s čl. 1 ods. 1 ústavy v spojení s čl. 12 ods. 1 ústavy (bod 1 výroku tohto nálezu)*“.

Fakticky však ústavný súd uplatnil § 40 zákona o ústavnom súde napr. aj vo veci sp. zn. PL. ÚS 29/05, v ktorej vyslovil nesúlad celého zákona č. 335/2005 Z. z. o preukazovaní pôvodu majetku napriek tomu, že boli napadnuté len niektoré jeho ustanovenia, čo odôvodnil takto: „*Ústavný súd konštatuje, že... právna argumentácia sa dotýka podstatnej časti ustanovení zákona o preukazovaní pôvodu majetku (najmä § 1, § 3 ods. 1 a 2, § 4 ods. 1 a 2, § 6 ods. 1, § 7, § 8 a § 9) a je dostatočná na vyslovenie nesúladu celého zákona o preukazovaní pôvodu majetku s čl. 1 ods. 1 prvou vetou v spojení s čl. 20 ods. 1 a 4 ústavy...“.*

## 6 Pozastavenie účinnosti napadnutého právneho predpisu

Ústavný súd má oprávnenie zasiahnuť do účinnosti napadnutých právnych predpisov ešte pred svojim meritórnym rozhodnutím podľa čl. 125 ods. 2 ústavy, ktoré mu umožňuje po prijatí návrhu na konanie pozastaviť účinnosť napadnutých právnych predpisov, ich častí, prípadne niektorých ich ustanovení, ak ich ďalšie uplatňovanie môže ohroziť základné práva a slobody, hrozí značná hospodárska škoda alebo iný vážny nenapraviteľný následok.

Platná právna úprava (§ 38 ods. 1 zákona o ústavnom súde) umožňuje, aby ústavný súd pozastavil účinnosť napadnutého právneho predpisu alebo jeho časti buď z vlastnej iniciatívy (odsek 1), alebo na návrh účastníka konania (odsek 2), ktorý však tento návrh na pozastavenie účinnosti právneho predpisu musí bližšie konkretizovať a odôvodniť ho najmä z hľadiska toho, či intenzita ohrozenia základných práv a slobôd alebo skutočností, ktoré preukazujú, že hrozí značná hospodárska škoda alebo iný vážny nenapraviteľný následok, sú také, že je účelné a potrebné rozhodnúť o pozastavení účinnosti preskúmania právneho predpisu alebo jeho ustanovení.

Prvý raz výraznejšie začala aj v širšia verejnosť vnímať oprávnenie ústavného súdu pozastaviť účinnosť napadnutého právneho predpisu (jeho časti) v súvislosti s majetkovými priznaniami a namietaním nesúladu označených ustanovení zákona Slovenskej národnej rady č. 511/1992 Zb. o správe daní a poplatkov a o zmenách v sústave územných finančných orgánov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon č. 511/1992 Zb.“) a vykonávacích právnych predpisov v konaní vedenom pod sp. zn. PL. ÚS 4/02, keď ústavný súd po predbežnom prerokovaní návrhu 24. januára 2002 prijal návrh na začatie konania o súlade zákona č. 511/1992 Zb. na ďalšie

konanie a súčasne pozastavil účinnosť napadnutých ustanovení zákona č. 511/1992 Zb. a vykonávacích predpisov. V nadväznosti na zmenu právnej úpravy (ovplyvnenú zrejme aj týmto rozhodnutím o pozastavení účinnosti) ústavný súd 20. mája 2002 konanie zastavil, pretože došlo k zmene napadnutých právnych predpisov, a teda odpadol predmet konania.

Ďalším významným rozhodnutím bolo pozastavenie účinnosti napadnutých ustanovení zákona č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení v znení zákona č. 244/2005 Z. z. v súvislosti s namietaným limitovaním valorizácie dôchodkových dávok len na okruh dôchodkov do zákonom ustanovenej sumy v konaní vedenom pod sp. zn. PL. ÚS 16/06. Ústavný súd uznesením z 13. septembra 2006 pozastavil účinnosť namietaných ustanovení a nálezom z 30. apríla 2008 rozhodol o nesúlade takéhoto limitovania valorizácie dôchodkov.

Za dosiaľ najrozsiahlejšie pozastavenie účinnosti možno považovať pozastavenie účinnosti zákona č. 335/2005 Z. z. o preukazovaní pôvodu majetku, keď ústavný súd uznesením č. k. PL. ÚS 29/05-24 zo 6. októbra 2005 pozastavil účinnosť celého zákona. Ústavný súd následne nálezom z 3. septembra 2008 rozhodol o nesúlade celého zákona s čl. 1 ods. 1 a čl. 20 ods. 1 a 4 ústavy. Nový zákon bol prijatý až 4. marca 2010 a je uverejnený pod č. 101/2010 Z. z, pričom účinnosť nadobudol až 1. januára 2011.

Oprávnenie ústavného súdu pozastaviť účinnosť napadnutého právneho predpisu, jeho časti alebo jeho jednotlivého ustanovenia poskytuje ústavnému súdu možnosť výrazným spôsobom „zasiahnuť“ do platného a účinného právneho poriadku štátu ešte pred meritórnym rozhodnutím vo veci, ktorého obsah nemusí byť v čase rozhodovania o pozastavení účinnosti vôbec istý. Vytvára tým priestor na zabezpečenie okamžitej ochrany ohrozených základných práv a slobôd alebo zabránenie vzniku značnej hospodárskej škody alebo spôsobenia iného vážneho nenapraviteľného následku. Platnosť takéhoto „opatrenia“ rozhodnutia je časovo obmedzená – trvá najdlhšie do vyhlásenia rozhodnutia ústavného súdu vo veci samej (meritórneho rozhodnutia), ak rozhodnutie o pozastavení účinnosti právneho predpisu ústavný súd už predtým nezrušil, pretože pominuli dôvody, pre ktoré bolo prijaté (čl. 125 ods. 5 ústavy).

Od založenia tejto právomoci ústavného súdu (od 1. júla 2001) z celkového počtu podaných návrhov na konanie o súlade právnych predpisov – 205, obsahovalo návrh na pozastavenie účinnosti 62 návrhov, pričom ústavný súd vyhovel 18 takýmto návrhom. Ústavný súd vzhľadom na právne dôsledky rozhodnutia o pozastavení účinnosti právneho predpisu pristupuje k výkonu svojej právomoci zverenej mu v čl. 125 ods. 2 ústavy uvážlivo a zdržanlivo. Tento záver možno čiastočne dokumentovať aj skutočnosťou, že z vlastnej iniciatívy ústavný súd nepozastavil účinnosť napadnutého právneho predpisu alebo jeho časti, prípadne jednotlivého ustanovenia zatiaľ ani v jednom prípade.

## **7 Meritórne rozhodnutia o súlade právnych predpisov a vyrovnanie sa s nimi**

Čo sa týka vplyvu meritórneho rozhodnutia o súlade právneho predpisu na jeho účinnosť a platnosť, táto závisí od obsahu takéto rozhodnutia. Ak ústavný súd nevyhovel návrhu a nevyslovil nesúlada právneho predpisu, ide o „zachovanie“ účinnosti aj platnosti právneho predpisu; ak však ústavný súd vysloví nesúlada právneho predpisu, právny predpis stráca svoju účinnosť podľa čl. 125 ods. 3 ústavy na ďalšie šesťmesačné obdobie, ktoré má poskytnúť zákonodarcovi/normotvorcovi možnosť „napraviť“ protiuústavnosť takéhoto právneho predpisu v rámci tejto šesťmesačnej lehoty po rozhodnutí ústavného súdu; v opačnom prípade dôsledkom „márneho“ uplynutia takto „poskytnutej“ šesťmesačnej lehoty platnosť takého právneho predpisu podľa čl. 125 ods. 3 ústavy zaniká a tento právny predpis prestáva byť súčasťou právneho poriadku Slovenskej republiky. Relevantné z hľadiska ďalšej účinnosti a platnosti právneho predpisu v konaní o súlade, a tým „zásahu“ do právneho poriadku sú teda tie meritórne rozhodnutia, ktorými ústavný súd vysloví nesúlada právneho predpisu (jeho ustanovení) s ústavou, resp. s právnym predpisom vyššieho stupňa právnej sily.

Ústavný súd sám „aktívne“ napadnutý právny predpis nemení/neupravuje, jeho rozhodnutie o nesúlade právneho predpisu (jeho časti) má v konečnom dôsledku „zrušovací“/derogačný charakter (preto je označovaný za negatívneho zákonodarcu).

Ústavný súd v konaní o súlade právnych predpisov do 3. júna 2001 konal o 159 návrhoch na začatie konania o súlade právnych predpisov podľa vtedy platného a účinného čl. 125 písm. a) ústavy, prijal 42 nálezov a z toho v 39 prípadoch vyslovil nesúlad. V období od 1. júla 2001 ústavný súd dosiaľ konal o 205 návrhoch na začatie konania o súlade právnych predpisov podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) ústavy, prijal 78 nálezov a v 38 prípadoch vyslovil nesúlad.

Napriek diametrálne odlišnej povahe rozhodnutí v konaní o súlade právnych predpisov z hľadiska účinkov (rozhodnutia o pozastavení účinnosti a meritórneho rozhodnutia) sú dôsledky obidvoch typov rozhodnutí porovnateľné – zasahujú do účinnosti právnych predpisov. Kým v prvom prípade (rozhodovanie o pozastavení účinnosti) nejde o konečný „zásah“ do účinnosti právneho predpisu, ale len o „dočasné opatrenia“, pričom sa takéto rozhodnutie nedotýka platnosti právneho predpisu, meritórne rozhodnutie o nesúlade právneho predpisu má za následok v prvom rade stratu účinnosti posudzovaného právneho predpisu najviac na šesť mesiacov a v druhom rade následnú stratu platnosti právneho predpisu, ak zákonodarný/normotvorný orgán neuvedie ustanovenia právneho predpisu označené za nesúladné s ústavou, resp. s právnym predpisom vyššieho stupňa právnej sily do súladu s ústavou, resp. s právnym predpisom vyššieho stupňa právnej sily; pritom je zákonodarca/normotvorca viazaný právnym názorom ústavného súdu vysloveným v náleze. Takáto situácia nastala napr. po vyslovení nesúladu „zdravotníckych“ právnych predpisov s ústavou v roku 1994 nálezmi sp. zn. PL. ÚS 5/94, sp. zn. PL. ÚS 7/94 a sp. zn. PL. ÚS 8/94, keď podmienky poskytovania zdravotnej starostlivosti na základe zdravotného poistenia ostali upravené len v čl. 40 ústavy, ako aj v súvislosti s nálezom sp. zn. PL. ÚS 29/05, keď v dôsledku márneho uplynutia šesťmesačnej lehoty zanikla platnosť celého zákona č. 335/2005 Z. z. o preukazovaní pôvodu majetku „bez náhrady“. Zákonodarca až „novým“ zákonom č. 101/2010 Z. z. o preukazovaní pôvodu majetku s účinnosťou od 1. januára 2011 prijal novú komplexnú úpravu preukazovania pôvodu majetku.

Neakceptovanie právneho názoru ústavného súdu vysloveného v jeho rozhodnutí zákonodarným orgánom sa prejavilo v reakcii zákonodarcu na nález ústavného súdu č. k. PL.ÚS 6/04-67 z 19. októbra 2005, ktorým ústavný súd

rozhodol o nesúlade § 30 ods. 4 až 7 zákona č. 215/2004 Z. z. o ochrane utajovaných skutočností a o zmene niektorých orgánov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon č. 215/2004 Z. z.“) a ktorým vyslovil neústavnosť zriadenia odvolacej komisie Národnej rady Slovenskej republiky zriadenej na rozhodovanie o právach, chránených záujmoch a povinnostiach o individuálne určených veciach fyzických osôb ako osobitného správneho odvolacieho orgánu vo vzťahu k rozhodnutiu Národného bezpečnostného úradu (ďalej len „úrad“).

Ústavný súd v tejto veci rozhodol, že § 30 ods. 4 až 7 zákona č. 215/2004 Z. z. nie sú v súlade s čl. 1 ods. 1 prvou vetou, čl. 2 ods. 2 a s čl. 46 ods. 1 ústavy (išlo o ustanovenia týkajúce sa postupu preskúmavania rozhodnutí úradu, keď odvolacím orgánom podľa uvedených ustanovení bola odvolacia komisia ako orgán národnej rady zložený z poslancov národnej rady vrátane predsedu volených národnou radou na základe pomerného zastúpenia podľa počtu poslancov politických strán zvolených v parlamentných voľbách). Ústavný súd vychádzal z toho, že odvolaciu komisiu národnej rady konštituovanú na základe § 30 napadnutého zákona nemožno zaradiť medzi orgány národnej rady zriadené na výkon jej právomoci. Vzhľadom na princíp kreovania tejto komisie, riziko nestability a finančné zabezpečenie sa odvolacia komisia navyše vymyká z rámca štandardných správnych orgánov. Tieto skutočnosti spolu s nevhodnou analógiou spojenou s použitím princípu delby moci viedli ústavný súd k záveru o nesúlade napadnutých ustanovení § 30 ods. 4 až 7 citovaného zákona s označenými článkami ústavy.

Reakciou na tento nález nebol inak štandardný postup podľa čl. 125 ods. 3 ústavy, ale prijatie ústavného zákona (!) č. 254/2006 Z. z. z 20. apríla 2006 o zriadení a činnosti výboru Národnej rady Slovenskej republiky na preskúmavanie rozhodnutí úradu, ktorý nahradil nálezom ústavného súdu „zrušenú“ odvolaciu komisiu, čím sa „obišli“ právne závery ústavného súdu. Národná rada si bola pritom zrejme vedomá toho, že po formálnoprávnej stránke a v súlade s uplatňovanou judikatúrou ústavného súdu je preskúmanie súladu tohto ústavného zákona s ústavou podľa čl. 125 ods. 1 ústavy vylúčené (napriek tomu, že tento ústavný zákon možno priradiť k skupine ústavných zákonov, ktoré ani nenovelizujú ústavu a neboli ani vydané na základe jedného zo splnomocnení v ústave na vydanie ústavných zákonov).



Ďalší spôsob netradičného vyrovnania sa s nálezom ústavného súdu zvolil zákonodarca v súvislosti s riešením vecnej otázky, a to s vylúčením určitej skupiny pohľadávok zo súdnej exekúcie (išlo predovšetkým o vylúčenie zdravotníckych zariadení z exekúcie).

Ústavný súd nálezom sp. zn. PL. ÚS 21/00 z 15. novembra 2000 (konanie začalo na návrh skupiny 35 poslancov) rozhodol, že § 235 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 233/1995 Z. z. o súdnych exekútoroch a exekučnej činnosti (Exekučný poriadok) v znení neskorších predpisov nie je v súlade s čl. 12 ods. 2 a čl. 46 ods. 1 ústavy, pretože toto ustanovenie vylúčilo zo súdnej exekúcie podľa Exekučného poriadku nielen určitú skupinu pohľadávok (ale aj určité skupiny veriteľov), a to oprávnených z pohľadávok zo zabezpečenia a poskytovania zdravotnej starostlivosti, v dôsledku čoho mala táto skupina veriteľov oslabené postavenie, a preto bola podľa návrhu ústavného súdu diskriminovaná; okrem toho napadnuté ustanovenie nevytváralo rovnaké právne prostredie pre všetkých veriteľov.

Napriek uvedenému nálezu ústavného súdu zákonodarca o šesť rokov neskôr prijal novelu zákona č. 578/2004 Z. z. o poskytovateľoch zdravotnej starostlivosti, zdravotníckych pracovníkoch, stavovských organizáciách v zdravotníctve a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon č. 578/2004 Z. z.“), a to zákon č. 527/2006 Z. z. (zo 6. septembra 2006), ktorým sa mení a dopĺňa aj zákon č. 578/2004 Z. z., ktorou do znenia tohto zákona „vložil“ nové ustanovenie (§ 102c s obmedzenou časovou pôsobnosťou od 1. októbra 2006 do 31. decembra 2007) obsahovo podobné s § 235 Exekučného poriadku pred prijatím nálezu sp. zn. PL. ÚS 21/00 z 15. novembra 2000. Zákonodarca § 102c zákona č. 578/2004 Z. z. vylúčil z exekúcie určitú skupinu právnických osôb poskytujúcich zdravotnú starostlivosť (poskytovateľov zriadených štátom a samosprávu).

Ústavnému súdu bol v nadväznosti na to doručený návrh skupiny 33 poslancov, ktorí sa dožadovali vyslovenia nesúlady tohto § 102c zákona č. 578/2004 Z. z. v znení zákona č. 527/2006 Z. z. s čl. 1 ods. 1 a čl. 12 ods. 2 v spojení s čl. 20 ods. 1 a čl. 12 ods. 2 v spojení s čl. 46 ods. 1 ústavy, argumentujúc aj tým, že zákonodarca, nerešpektujúc právny názor vyslovený už ústavným súdom v náleze sp. zn. PL. ÚS 21/00, upravil druhovo rovnakú vec identickým spôsobom ako predtým v § 235 Exekučného poriadku, tentoraz však

v príslušnom „zdravotníckom“ predpise. Pri prijatí tohto návrhu ústavný súd pozastavil účinnosť napadnutého ustanovenia (č. k. PL. ÚS 26/06-21 z 5. decembra 2006). Konanie o tomto návrhu ústavný súd uznesením č. k. PL. ÚS 26/05-47 z 30. apríla 2008 zastavil, pretože v čase rozhodovania ústavného súdu o návrhu navrhovateľa bol § 102c zákona č. 578/2004 Z. z. práve vzhľadom na svoju obmedzenú časovú pôsobnosť v praxi neaplikovateľný, t. j. predmet konania pred ústavným súdom zanikol. Ústavný súd v uznesení o zastavení konania uviedol, že nález sp. zn. PL. ÚS 21/00 z 15. novembra 2000 považuje za stabilnú súčasť svojej judikatúry.

Neštandardný bol aj spôsob vyrovnania sa s nálezom ústavného súdu č. k. PL. ÚS 17/08-238 z 20. mája 2009, ktorým ústavný súd rozhodol o nesúlade čl. I § 1 zákona č. 458/2003 Z. z. o zriadení Špeciálneho súdu a Úradu špeciálnej prokuratúry a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon č. 458/2003 Z. z.“) a spolu s ním aj o nesúlade ďalších niekoľkých desiatok ustanovení právnych predpisov súvisiacich so Špeciálnym súdom, a to s čl. 1 ods. 1, čl. 141 ods. 1, čl. 141a ods. 4 písm. b) a čl. 144 ods. 1 ústavy v spojení s čl. 12 ods. 1 ústavy, čl. 148 ods. 1 a 2 ústavy a s čl. 11 ods. 1 Dohovoru Organizácie Spojených národov proti korupcii. Súčasne s týmto rozhodnutím ústavný súd v rámci konania o súlade právnych predpisov prvý raz v rámci konania o súlade právnych predpisov rozhodol v náleze aj o aplikačných otázkach spojených s vysloveným nesúlodom označených ustanovení právnych predpisov, keď samostatným výrokom rozhodol, že právoplatné, ale nevykonané rozsudky Špeciálneho súdu vydané v trestnom konaní do dňa straty účinnosti zákona č. 458/2003 Z. z. nie sú na základe tohto rozhodnutia dotknuté dôvodom na obnovu konania podľa ustanovení Trestného poriadku v zmysle § 41 b zákona o ústavnom súde.

Nález prijatý 20. mája 2009 bol 17. júla 2009 uverejnený pod č. 290/2009 Z. z. Národná rada ešte pred uverejnením tohto nálezu v Zbierke zákonov prijala 18. júna 2009 zákon č. 291/2009 Z. z. o špecializovanom trestnom súde a o zmene a doplnení niektorých zákonov, ktorý bol uverejnený tiež 17. júla 2009 a nadobudol účinnosť v deň svojho vyhlásenia, t. j. 17. júla 2009, do ktorého sa premietlo riešenie niektorých otázok pôvodne obsiahnutých v zákone č. 458/2003 Z. z.

Ako „iný“ spôsob vyrovnania sa s nálezom ústavného súdu možno uviesť „reakciu“ zákonodarcu na vyslovenie nesúlady § 8 ods. 8 zákona č. 365/2004 Z. z. o rovnakom zaobchádzaní v niektorých oblastiach a o ochrane pred diskrimináciou a o zmene a doplnení niektorých zákonov (antidiskriminačný zákon) (ďalej len „zákon č. 365/2004 Z. z.“) s čl. 1 ods. 1 a s čl. 12 ods. 1 prvou vetou a odsekom 2 ústavy v náleze č. k. PL. ÚS 8/04-202 z 18. októbra 2005. Ústavný súd týmto nálezom rozhodol, že § 8 ods. 8 zákona č. 365/2004 Z. z. (v znení platnom v čase rozhodovania ústavného súdu, podľa ktorého na zabezpečenie rovnosti príležitosti v praxi a dodržiavania zásady rovnakého zaobchádzania bolo možné prijať osobitné vyrovnávacie opatrenia na zabránenie znevýhodnenia súvisiaceho s rasovým alebo etnickým pôvodom) je v nesúlade s ústavou z dôvodu, že toto ustanovenie založilo zvýhodnenie (pozitívnu diskrimináciu) osôb, ktoré súvisí s rasovým alebo etnickým pôvodom, neurčilo ani len rámcovým spôsobom predmet, obsah a kritériá na prijímanie osobitných vyrovnávacích opatrení a narušilo tak ústavne neprijateľným spôsobom právnu istotu v právnych vzťahoch vytvorených pred a po prijatí vyrovnávacích opatrení, ako aj opomenutím dočasnosti osobitných vyrovnávacích opatrení ako rozhodujúceho faktora sa táto úprava mohla stať základom pre diskrimináciu iných skupín osôb bez toho, aby na to existoval ústavne akceptovateľný základ.

Národná rada zákonom č. 85/2008 Z. z. zo 14. februára 2008 (už po uplynutí lehoty uvedenej v čl. 125 ods. 3 ústavy) novelizovala s účinnosťou do 1. apríla 2008 zákon č. 365/2004 Z. z. a v rámci tejto novelizácie zmenila § 8 ods. 8 a vložila nový § 8 ods. 9 a nový § 8a, ktorým reaguje na nález ústavného súdu novým spôsobom úpravy prijímania dočasných vyrovnávacích opatrení.

Do tejto skupiny spôsobov vyrovnania sa s nálezom ústavného súdu zákonodarcom možno zaradiť aj nález č. k. PL. ÚS 25/05-51 zo 7. júna 2006, v ktorom ústavný súd vyslovil nesúlad intertemporálnych ustanovení zákona č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení týkajúcich sa zmien nárokov invalidných dôchodcov v súvislosti s prijatím novej právnej úpravy (zákona č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení). Národná rada 7. septembra 2006 v nadväznosti na nález ústavného súdu prijala zákon č. 526/2006 Z. z., ktorý

v súlade s nálezom ústavného súdu upravil už priznané nároky poberateľov invalidných dôchodkov; zákon nadobudol účinnosť 1. októbra 2006, t. j. bol prijatý v rámci 6-mesačnej lehoty ustanovenej v čl. 125 ods. 3 ústavy.

Rozhodnutia ústavného súdu o súlade/nesúlade právneho predpisu, ako aj o pozastavení účinnosti právneho predpisu alebo jeho časti, ako aj o jeho zrušení (pozastavenia účinnosti) majú všeobecnú platnosť (čl. 125 ods. 6 druhá veta ústavy), čím sa zaraďujú medzi pramene práva. Zodpovedá tomu aj spôsob vyhlasovania rozhodnutí ústavného súdu prijatých v konaní o súlade právnych predpisov, ktorý sa zhoduje so spôsobom ustanoveným na vyhlasovanie zákonov (čl. 125 ods. 6 ústavy). Takúto vlastnosť – všeobecnú záväznosť – majú ešte rozhodnutia o výklade ústavy a ústavných zákonov.

Právne dôsledky vyslovenia nesúlady právnych predpisov s právnymi predpismi vyššieho stupňa právnej sily alebo s medzinárodnou zmluvou sú ustanovené priamo v ústave (čl. 125 ods. 3) a v zákone o ústavnom súde (§ 41 až § 41 b)

- a) vo všeobecnosti tak, že
  - nesúladné právne predpisy, resp. ich časti či jednotlivé ustanovenia strácajú účinnosť dňom vyhlásenia nálezu ústavného súdu v Zbierke zákonov,
  - stratou účinnosti (prípadne platnosti) právnych predpisov na základe nálezu ústavného súdu o vyslovenom nesúlade sa neobnovuje platnosť právnych predpisov nimi zrušených; ak však išlo len o ich zmenu alebo doplnenie (novelu), platí skorší právny predpis v znení pred touto zmenou alebo doplnením (novelou) – § 41a ods. 3 zákona o ústavnom súde.

Praktickým dôsledkom rozhodnutia ústavného súdu o nesúlade právneho predpisu s právnym predpisom vyššej právnej sily je aplikácia právneho predpisu rešpektujúca nález ústavného súdu v súlade s § 41a a § 41 b zákona o ústavnom súde. O tom, že ide neraz o komplikovanú aplikačnú techniku, svedčí aj v poradí prvé rozhodnutie pléna ústavného súdu o zjednocovaní odchylných právnych názorov senátov ústavného súdu prijaté v súlade s § 6 zákona o ústavnom súde, a to uznesenie sp. zn. PLz. ÚS 1/06 z 11. októbra 2006 prijaté v súvislosti s aplikáciou § 38 ods. 4 zákona Národnej rady

Slovenskej republiky č. 273/1994 Z. z. o zdravotnom poistení, financovaní zdravotného poistenia, o zriadení Všeobecnej zdravotnej poisťovne a o zriaďovaní rezortných, odvetvových, podnikových a občianskych zdravotných poisťovní v znení zákona č. 138/2003 Z. z. (ďalej len „zákon č. 273/1994 Z. z.“) na základe nálezu ústavného súdu č. k. PL. ÚS 38/03-89 zo 17. mája 2004 o nesúlade § 38 ods. 4 zákona č. 273/1994 Z. z. s čl. 20 ods. 1 druhou vetou v spojení s čl. 13 ods. 3 a 4 ústavy, uverejnené v zbierke zákonov 15. júla 2004 pod č. 396/2004 Z. z., v dôsledku ktorého sa obnovilo znenie § 38 ods. 4 zákona č. 273/1994 Z. z., ktorého predmetom je určenie poplatku z omeškania, platné a účinné do nadobudnutia účinnosti zákona č. 138/2003 Z. z., t. j. do 1. júna 2003, na ktoré nadväzovala rozsiahla rozhodovacia činnosť tak ústavného súdu, ako aj všeobecných súdov v individuálne určených veciach.

Plénum ústavného súdu v súvislosti s odchylnými právnymi názormi senátov ústavného súdu na aplikáciu nálezu ústavného súdu č. k. PL. ÚS 38/03-89 zo 17. mája 2004 v konaní pred všeobecným súdom podľa § 38 ods. 4 zákona č. 273/1994 Z. z. prijalo stanovisko, že hmotnoprávne účinky tohto nálezu ústavného súdu pred právoplatným skončením konania pred všeobecným súdom (do 15. júla 2004), v ktorom sa má aplikovať § 38 ods. 4 zákona č. 273/1994 Z. z. nastávajú pre všetkých účastníkov tohto konania ex tunc;

- b) špeciálne pre jednotlivé konania tak, že
- ak súd v trestnom konaní vydal na základe právneho predpisu, ktorý neskôr stratil účinnosť podľa čl. 125 ods. 3 ústavy, rozsudok, ktorý nadobudol právoplatnosť, ale nebol vykonaný, je to dôvodom na obnovu konania podľa ustanovení Trestného poriadku (§ 41 b ods. 1 zákona o ústavnom súde),
  - nemožno nútene vymáhať povinnosti uložené rozhodnutiami vydanými v občianskoprávnom alebo v správnom konaní na základe právneho predpisu, ktorý celkom alebo sčasti alebo v niektorom ustanovení stratil účinnosť – inak takéto právoplatné rozhodnutia zostávajú nedotknuté (§ 41 b ods. 2 zákona o ústavnom súde).

## 8 Odlišné stanoviská

Podľa § 32 ods. 1 zákona o ústavnom súde ak sudca, ktorý nesúhlasí s rozhodnutím pléna alebo senátu ústavného súdu alebo s ich odôvodnením, má právo, aby sa jeho odlišné stanovisko pripojilo k rozhodnutiu. Odlišné stanovisko sudcu sa doručuje a uverejňuje rovnako ako ostatné časti rozhodnutia. V takejto podobe bolo zavedené zákonom č. 226/2000 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 38/1993 Z. z. o organizácii Ústavného súdu Slovenskej republiky, o konaní pred ním a o postavení jeho sudcov v znení neskorších predpisov s účinnosťou od 1. augusta 2000. Pôvodne toto právo nemalo takýto externý rozmer: sudca mal len právo na to, aby sa jeho odlišné stanovisko stručne uviedlo v zápisnici o hlasovaní.

Uplatňovanie odlišných stanovísk sa najviac vyskytuje v konaní o súlade právnych predpisov.

Od 1. júla 2001 až dosiaľ (do 31. decembra 2014) sudcovia uplatnili svoje odlišné stanoviská v konaniach napr. podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) ústavy (ide o najpočetnejšiu skupinu – konania o súlade právnych predpisov podľa čl. 125 ods. 1 ústavy)

- zo všetkých 205 došlých návrhov v 68 veciach,
- zo 135 návrhov prijatých na ďalšie konanie v 51 veciach,
- zo 78 nálezov v 40 veciach,
- z 38 nálezov, v ktorých bol vyslovený nesúlad, v 23 veciach.

Dost' často sa však v jednej veci (konaní) uplatňuje viac odlišných stanovísk, prípadne jedno odlišné stanovisko podpísané viacerými sudcami [takým napr. bolo spoločné odlišné stanovisko šiestich sudcov v konaní sp. zn. PL. ÚS 17/08 „o Špeciálnom súde“ („6 v 1“)]. Pomerne intenzívne využívanie inštitútu odlišného stanoviska svedčí o značne širokom názorovom diapazóne sudcov ústavného súdu na ústavnoprávne posudzovanie právnych predpisov, resp. o diferencovanom prahu citlivosti na ústavnoprávne posudzovanie právnych predpisov (bez bližšej identifikácie dôvodov). Táto názorová diferencácia sudcov ústavného súdu o ústavnoprávnych limitoch v konaní o súlade právnych predpisov sa prejavuje v rozhodovaní pléna ústavného súdu.

## 9 Záver

Konanie o súlade právnych predpisov má zabezpečiť vnútornú konzistenciu právneho poriadku a ústavnú konformnosť zákonov a ostatných právnych predpisov. Rozhodnutia ústavného súdu vydané v konaní o súlade právnych predpisov preto významným spôsobom zasahujú do platnosti a účinnosti právnych predpisov.

Všeobecná záväznosť rozhodnutí o súlade/nesúlade právneho predpisu dokumentuje kľúčový význam a postavenie konania o súlade právnych predpisov v sústave všetkých konaní pred ústavným súdom a má významný vplyv na právny poriadok Slovenskej republiky.

### Literature

Register podaní Ústavného súdu Slovenskej republiky

judikatúra ústavného súdu

### Kontakt - e-mail

*e-mail* [gajdosik@concourt.sk](mailto:gajdosik@concourt.sk)

---

# Zdravotní služby a terminologie

*Ivo Keisler*

Nejvyšší správní soud, Česká republika

## **Abstract in original language**

Príspevok pojednáva o problematice rozporného pojmosloví v súčasnej úprave vybraných zdravotnickoprávnych inštitutů. Autor nejprve stručne predstavuje obecné nároky na kvalitu právnych predpisů, a to s dôrazem na kvalitu právneho jazyka. Ďale autor popisuje vybrané prípady, v nichž se nesouladné zdravotnickopravní pojmosloví vyskytuje. V závěru autor uvažuje nad příčinami popsáného stavu a nastiňuje jeho možná řešení.

## **Key words in original language**

Právní jazyk; zdravotní služby; zdravotnické právo.

## **Abstract**

The paper deals with the issue of inconsistent terminology in the current legal framework of select health law institutes. First, the author briefly presents general requirements for the quality of legislation with an emphasis on the quality of legal language. The author then describes selected cases in which inconsistent legal medical terminology occurs. In the conclusion, the author considers the causes of the described situation and outlines possible solutions.

## **Key words**

Legal Language; Health Services; Health Law.

## **1 Úvod**

Mýtus racionálního zákonodárce a ideálního legislativního (potažmo obecně normotvorného) procesu jsou jedněmi z nejsmutnějších, avšak zároveň jedněmi z mnoha mýtů, jimiž je minimálně tuzemský právní systém opředen. Ostatně právo samotné je systémem, jehož bezproblémová realizace závisí na tolika v praxi nenaplněných fikcích či presumpcích a s nimi spojených



zásadách (tedy de facto mýtech), že jedinec může být až překvapen, že dosud stále do značné míry funguje a plní většinu svých účelů. Inspirační návrhy témat obsažené v anotaci sekce katedry ústavního práva a politikologie pro tento ročník směřovaly vesměs k otázkám procedurálně-technickým legislativního procesu. Nejen procedurálně-technickými otázkami však pozitivní právo živo jest, a tak jsem se v příspěvku rozhodl zaměřit na otázku samotného textu právních předpisů, konkrétně pak na otázku (ne)souladu terminologie obsažené v některých z nich.<sup>1</sup> Níže obsažený příspěvek představuje krátké zamyšlení nad stavem právní terminologie užívané v kvaziodvětví zdravotnického práva, především co do označení subjektů vystupujících v rámci poskytování zdravotních služeb a pojmů s nimi a s poskytováním zdravotních služeb souvisejících, přičemž hlavním cílem je vyhodnotit, jestli ta splňuje podmínky jí kladené.

## 2 Právní jazyk a terminologie

Nejprve je nutno zastavit se u právního jazyka obecně. Aby pozitivní právo umožňovalo bezproblémovou a v lepším případě také jednoduchou aplikaci, musí splňovat řadu požadavků, jejichž definování se již v minulosti stalo předmětem studií právních teoretiků, např. L. L. Fullera. Ten hovoří o množině osmi předpokladů, jež je potřeba naplnit za účelem úspěchu při tvorbě práva; konkrétně obecnost, publikace, neretroaktivnost, jasnost (srozumitelnost), bezrozpornost, reálnost požadavků, stálost a účel sledující interpretace a aplikace.<sup>2</sup> Pevné místo mezi uvedenými zaujímají požadavky na jasnost a nerozpornost práva.<sup>3</sup> Samozřejmě je nutno tyto požadavky chápat sensu lato, tedy ve smyslu jasnosti a nerozpornosti norem a institutů z textu právních předpisů interpretovatelných, a ne pouze ve smyslu jeho gramatické stránky. Na druhou stranu to však neznamená, že lze v tomto smyslu gramatickou stránku opomenout. Je to právě psaný text, jehož prostřednictvím se adresáti právních norem v prvním stupni interpretace seznamují s jejich

<sup>1</sup> Navíc, byť se to tak na první pohled jevit nemusí, také problémy spadající do oblasti použitých pojmů a jejich interpretace mají své kořeny právě v procesu normotvorby.

<sup>2</sup> FULLER, L.: *Morálka práva*, Praha: Oikoyomenh, 1998, s. 37 a násl.

<sup>3</sup> Mezi základní nedostatky v tvorbě práva jejich absenci řadí také např. Harvánek (HARVÁNEK, J. In HARVÁNEK, J. a kol.: *Teorie práva*, Plzeň: Aleš Čeněk, 2008, s. 233.).

obsahem, a tedy pokud je cílem normotvorby vytvořit právo jasné a nerozporné, je třeba mezi prvními klást důraz na kvalitu jazyka, jímž je psán text právních předpisů.

Jak známo, právní jazyk je de facto specifickým subsystémem běžného (národního) spisovného jazyka, se speciálním slovníkem sestávajícím z pojmů s běžným jazykem významově totožných, od něj významově odlišných a pojmů plně svébytných.<sup>4 5</sup> Autorem právního jazyka, respektive jeho slovníku je příslušný normotvůrce, který volí použití jednotlivých pojmů a přiřazuje jim jejich význam, popřípadě tyto pojmy přímo nově vytváří. Na kvalitu právního jazyka jako takového (a tím i jeho tvorbu) jsou kladeny speciální požadavky,<sup>6</sup> a to sémantické - přesnost významu pojmů, jednoznačnost pojmů a stálost pojmosloví, a pragmatické - srozumitelnost.<sup>7</sup>

<sup>8</sup> Kvalitním právním jazykem psané právo<sup>9</sup> tedy používá slovník, v němž má každý pojem pouze jeden význam, případně jeden explicitně definovaný význam pro určitou oblast právní úpravy.<sup>10</sup> V rámci požadavku stálosti speciálního slovníku právního jazyka pak platí, že byl-li v rámci textu právního předpisu použit týž výraz, je tím míněno totéž, a byl-li použit výraz jiný, je tím míněno něco jiného.<sup>11</sup>

Nepsanou, ale o to významnější povinností normotvůrce je v rámci vytvářeného práva nastavené pojmosloví respektovat, eventuální již vzniklé nedostatky napravit a v případě zavádění pojmů nových jimi důsledně

<sup>4</sup> KNAPP, V.: *Teorie práva*, Praha: C. H. Beck, 1995, s. 119 a 122. Srov. GERLOCH, A.: *Teorie práva*, Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 99.

<sup>5</sup> Gerloch a Knapp dále pod právní jazyk řadí a autonomními seznávají jazyk soudní, správní, advokátní či jazyk právní vědy (GERLOCH, A.: *Teorie práva*, Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 99. Srov. KNAPP, V.: *Teorie práva*, Praha: C. H. Beck, 1995, s. 120), nicméně hovoříme-li o právní m jazyku, máme zpravidla na mysli jazyk zákonodárce (normotvůrce), jenž se také těší největšímu významu.

<sup>6</sup> Respektive požadavky dále konkretizující dvojici požadavků na jasnost a nerozpornost.

<sup>7</sup> KNAPP, V.: *Teorie práva*, Praha: C. H. Beck, 1995, s. 122 a násl.

<sup>8</sup> Gerloch toto mírně komplikované dělení stahuje to základní triády jednoznačnosti, konstantnosti a srozumitelnosti (GERLOCH, A.: *Teorie práva*, Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 100.), základní myšlenka je však totožná.

<sup>9</sup> Či obecně právním jazykem psané právo, neboť absence uvedených náležitostí má ze striktního úhlu pohledu za následek jeho degradaci na úroveň prostého jazyka.

<sup>10</sup> Absentuje zde tedy nejasnost neurčitost vlastní tzv. řeči hovorové (Srov. KUBŮ, L., HUNGR, P., OSINA, P. : *Teorie práva*, Praha: Linde, 2007, s. 305. Srov. KNAPP, V.: *Teorie práva*, Praha: C. H. Beck, 1995, s. 120).

<sup>11</sup> KNAPP, V.: *Teorie práva*, Praha: C. H. Beck, 1995, s. 125.

dosavadní pojmy (a vztahy mezi nimi existující) nahrazovat. Cílem této povinnosti je zabránit nejasnostem vznikajícím při výkladu vzájemných vztahů mezi jednotlivými pojmy či jejich vzájemnému odporování si.<sup>12</sup> Každé její porušení naopak vede ke zbytečnému ztěžování interpretace a s ní aplikace práva, jemuž, na rozdíl od jiných situací, šlo poměrně jednoduše předejít.

Panují-li občas spory o tom, do jaké míry za rozličnými problémy práva či normotvorby skutečně stojí iracionalita postupu zákonodárce<sup>13</sup> či do jaké míry je nutné za nimi hledat z lidské přirozenosti pramenící limity v orientaci v komplikovaném spletní právních předpisů a norem z nich plynoucích, nemají dle mého názoru podobné polemiky místo v otázce terminologie v tvořených právních textech použité. Je-li zákonodárce (nebo jiný normotvůrce) racionální, tedy naplňuje-li materiálně odpovídajícím způsobem tento předpoklad, mělo by z jeho legislativní činnosti vycházet právo splňující výše jmenované teoreticko-právní požadavky, a to včetně požadavku na kvalitu použitého právního jazyka. Realita je, jak je vidět i níže, bohužel od ideálního stavu odlišná.

### 3 Vybraná terminologie poskytování zdravotních služeb

Zdravotnické právo není samostatným právním odvětvím, nespadá ani čistě do jedné ze dvou hlavních právních větví, neboť se skládá z institutů práva soukromého a veřejného, a tak jediným pojítkem je objekt právní regulace, jímž je lidský život, zdraví a otázky s těmito hodnotami související. Řečené se odráží také na faktu, že normy zdravotnického práva jsou roztržštěny v relativně velkém množství právních předpisů počínaje generálním kodexem soukromého práva, tedy zákonem č. 89/2012 Sb., občanským zákoníkem (dále jen „OZ“), a konče předpisy takřka ryze veřejnoprávními, např. zákonem č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění nebo zákonem č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví.

Jak bylo výše zmíněno, dále se budu soustředit na texty předpisů upravujících oblast poskytování zdravotních služeb, s důrazem na označení subjektů

<sup>12</sup> Ukázkovým příkladem je „sladění“ terminologie u institutů, jejichž normy pramení z textu vícero právních předpisů či dokonce jsou-li ve více právních předpisech upraveny fakticky duplicitně.

<sup>13</sup> Eventuálně jeho nedbalost nebo jiná negativní skutečnost spojená s osobami tvořící zákonodárny sbor.

právního vztahu, v jehož rámci jsou zdravotní služby poskytovány (obecně osoba služby poskytující a osoba, jíž jsou poskytovány), kterýžto právní vztah bychom v rámci zdravotnického práva mohli označit za primární.

V běžném režimu poskytování zdravotních služeb na základě svobodného informovaného souhlasu pacienta hrají v současné době nejdůležitější roli dva předpisy:<sup>14</sup> OZ a zákon č. 372/2011 Sb., o zdravotních službách (dále jen „ZZS“). Jak v době svého přijetí, tak i dnes, byť ve významné části poskytování zdravotních služeb po jeho boku stojí OZ, je ZZS pro oblast zdravotnického práva předpisem stěžejním, s kteroužto ambicí se pojí také skutečnost, že v úvodních ustanoveních obsahuje značně explicitní definice použitých pojmů.<sup>15</sup> Je také potřeba uvědomit si, že působnost těchto definic není omezena pouze pro účel ZZS.

Pokud se jedná o subjekty smluvního vztahu, jehož předmětem je poskytování zdravotních služeb, těmi jsou dle textu ZZS „poskytovatel zdravotních služeb“<sup>16</sup> a „pacient“.<sup>17</sup> Dále je definován pojem „zdravotnické zařízení“, jímž jsou myšleny prostory určené pro poskytování zdravotních služeb,<sup>18</sup> a v neposlední řadě také samotný pojem «zdravotní služby»<sup>19</sup> a na něj úzce navázaný pojem „zdravotní péče“.<sup>20</sup> Takto nastavená terminologická linie je dále bezvýjimečně držena především v zákonech č. 373/2011 Sb., o specifických zdravotních službách, a č. 374/2011 Sb., o zdravotnické záchranné službě, které, jak napovídají již jejich sbírková čísla, byly vytvořeny a přijaty spolu se ZZS.<sup>21</sup> S ohledem na jeho převážně speciální povahu a systematickosti, s jakou je v něm upravené pojmosloví nadáno, jsem toho názoru, že uvedená terminologie ZZS by měla být užívána pro otázky zdravotnického

<sup>14</sup> Mimo ústavněprávních a mezinárodněprávních kořenů.

<sup>15</sup> Důvod lze spatřovat také ve faktu, že byť z velké části ZZS obsahuje soukromoprávní normy (především co se týče smluvního vztahu mezi poskytovatelem zdravotních služeb a pacientem), jedná se o předpis psaný osobitým stylem předpisů správního (či obecně veřejného) práva, s vysokým podílem norem veřejnoprávních.

<sup>16</sup> „Fyzická nebo právnická osoba, která má oprávnění k poskytování zdravotních služeb podle tohoto zákona.“ (§ 2 odst. 1 ZZS).

<sup>17</sup> „Fyzická osoba, které jsou poskytovány zdravotní služby.“ (§ 3 odst. 1 Ibid.).

<sup>18</sup> § 4 odst. 1 Ibid.

<sup>19</sup> § 2 odst. 2 a 3 Ibid.

<sup>20</sup> § 2 odst. 4 Ibid.

<sup>21</sup> Tyto předpisy a s nimi také novelizační zákon č. 375/2011 Sb. tvořily jádro tzv. zdravotnické reformy.

práva coby výchozí a s ohledem na ně by měly být vykládány také pojmy obsažené v ostatních předpisech rovněž tuto problematiku upravujících.

Mírně odlišně se k řečené terminologii staví autonomně (na jiném ministerstvu a činností jiných osob) vznikající OZ.<sup>22</sup> Ve třetím pododdílu třetího oddílu druhého dílu hlavy druhé části první OZ, v němž je obsažena úprava zásahu do integrity člověka, je shodně se ZZS hovořeno o „poskytovateli zdravotních služeb“,<sup>23</sup> nicméně namísto „zdravotnického zařízení“ je užíváno nuančního pojmu „zařízení poskytující zdravotní péči“.<sup>24</sup> OZ také v řečeném pododdíle nepoužívá pojem „pacient“, což je však logickým vyústěním skutečnosti, že se jedná o obecnou úpravu zásahů do tělesné integrity fyzických osob, která může mít i jinou podobu než poskytování zdravotních služeb. Další částí OZ, která výrazně dopadá do sféry poskytování zdravotních služeb, je díl devátý hlavy druhé části čtvrté, v němž je upraven smluvní typ péče o zdraví. Zde je opět vhodně užit pojem „poskyvatel zdravotních služeb“,<sup>25</sup> nicméně namísto pacienta je osoba, jíž jsou zdravotní služby poskytovány, označena coby „ošetřovaný“.<sup>26</sup> Nadto OZ zavádí pojem „příkazce“<sup>27</sup> pro osobu, jež rozhoduje o druhu a způsobu zdravotních služeb, které budou poskytovány, přičemž se může jednat o osobu shodnou i odlišnou od ošetřovaného. Na rozdíl od výše i níže popsanych případů tento nesoulad lze vysvětlit opět vyšší mírou obecnosti OZ, který nedopadá pouze na oblast klasického zdravotnictví, ale také např. na léčitelství a jiné neinstitucionalizované obory.<sup>28</sup> S ohledem na tento fakt, a také systematické zařazení smluvního typu mezi typové závazky ex contractu, byla zvolena terminologie obecnější a závazkovému právu bližší.<sup>29</sup>

Zmínit se v daném kontextu lze také o faktu, že zatímco ZZS hovoří obecně o „poskytování zdravotních služeb“, přičemž jednou z nich je dále definovaná „zdravotní péče“,<sup>30</sup> OZ používá v rámci smluvního typu péče o zdraví

<sup>22</sup> Ten již vcelku pochopitelně neobsahuje definiční ustanovení.

<sup>23</sup> Např. § 105 odst. 1 OZ.

<sup>24</sup> Např. § 106 odst. 1 Ibid.

<sup>25</sup> § 2636 odst. 1 Ibid.

<sup>26</sup> Ibid.

<sup>27</sup> Ibid.

<sup>28</sup> Minimálně s tímto využitím počítá Důvodová zpráva k OZ.

<sup>29</sup> Byť tento výrok není úplně přesný, jedná se v podstatě o speciální typ příkazní smlouvy (příkazu).

<sup>30</sup> § 2 odst. 1 písm. a) a odst. 4 ZZS.

pojem „péče o zdraví“, jenž je navíc úžeji definován.<sup>31</sup> Ani zde se nejedná o klasický terminologický nesoulad, ale jednoduše fakt, že předmětný smluvní typ dopadá na výrazně užší okruh situací, než které pokrývají zdravotní služby ve smyslu ZZS a jiných relevantních předpisů.

Jak je tedy shora zřejmé, přestože je občas nutno normy ZZS a OZ interpretovat společně,<sup>32</sup> totožné terminologie oba předpisy vždy neužívají, avšak jedná se přece jen o rozdíly dílem vynucené odlišnostmi v pojetí obou předpisů a dílem v podobě nefatálních nuancí. Dalo by se tedy konstatovat, že i přes nezvyklou duplicitní úpravu hmotného zdravotnického práva, lze jeho terminologii ve vztahu k poskytování zdravotních služeb považovat z většiny za ustálenou.

Horší situace panuje ve vztahu k dalšímu velmi důležitému předpisu, k jehož použití dochází v případě aplikace institutu nedobrovolné hospitalizace,<sup>33</sup> zákonu č. 292/2013 Sb., o zvláštních řízeních soudních (dále jen „ZVŘS“), jehož text terminologii (a navíc i systematiku) uvedenou v ZZS a OZ ignoruje, byť by se jí v duchu výše popsaných pravidel měl coby předpis pozdější přizpůsobit.<sup>34</sup> ZZŘS používá vlastní pojem «zdravotní ústav», jímž nahrazuje jak «poskytovatele zdravotních služeb»<sup>35</sup>, tak „zdravotnické zařízení“.<sup>36</sup> Dochází tím nejen k terminologickému nesouladu, ale dokonce k terminologickému smísení osoby s právní subjektivitou, která je oprávněna k poskytování zdravotních služeb, a prostor, v nichž jsou tyto zdravotní služby poskytovány, a tedy k učebnicovému příkladu užití rozporného právního jazyka v textu dvou (a více) právních předpisů upravujících totéž. Vzniklý stav je o to víc zarážející, vezmeme-li v úvahu, že ZZŘS vznikl jako zcela nový zákon v rámci normotvorné činnosti reagující na tzv. reformu soukromého práva, tedy na blížící se účinnost OZ, jež měla za cíl terminologickou a obsahovou přípravu tuzemských právních předpisů v návaznosti na v něm

<sup>31</sup> § 2637 OZ.

<sup>32</sup> Srov. např. FIALA, T. MAYER, J.: Informovaný souhlas pacienta s poskytováním zdravotních služeb [online]. Dostupné z <http://www.epravo.cz/top/clanky/informovany-souhlas-pacienta-s-poskytovanim-zdravotnich-sluzeb-93584.html> (cit. 25. 12. 2014).

<sup>33</sup> § 38 a násl. ZZS a § 104 a násl. OZ.

<sup>34</sup> Navíc se jedná o předpis procesní a tak by měl logicky navazovat na terminologii hmotného práva.

<sup>35</sup> Např. § 67 odst. 1 ZZŘS.

<sup>36</sup> Např. § 66 Ibid.

obsažené normy instituty a jím užívanou terminologii.<sup>37</sup> V praxi naopak citovaná ustanovení vytvořila dílčí nelogický a značně nesystematický nesoulad. Důvody lze hledat ve skutečnosti, že obsah ZZŘS představuje z velké části upravený obsah dřívější hlavy páté části třetího zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu, v níž je použit podobný pojem „ústav vykonávající zdravotnickou péči“,<sup>38</sup> nicméně s ohledem na výše popsané nároky na kvalitu právního jazyka nelze touto skutečností nastalý terminologický nesoulad jakkoliv omlouvat,<sup>39</sup> navíc v kontextu toho, že samotný pojem „ústav“ je v OZ nadán svébytným a od uvedeného odlišným významem.<sup>40</sup>

#### 4 Náhled do ostatních souvisejících předpisů

Shora citované předpisy představují, co se týče úpravy poskytování zdravotních služeb, pomyslný hlavní proud, avšak zapomenout nelze ani na předpisy, jejichž využití je méně frekventované, či jejichž obsah se této problematiky týká jen okrajově. Typickým představitelem první skupiny je zákon č. 66/1986 Sb., o umělém přerušení těhotenství (dále jen „zákon o umělém přerušení těhotenství“),<sup>41</sup> který působí v rámci tuzemského právního řádu jako značně exotický prvek, neboť přes své stáří nebyl nikdy novelizován.<sup>42</sup> Tento fakt přinesl v minulosti nemalé potíže<sup>43</sup> a problematický

<sup>37</sup> Ten, jak bylo výše uvedeno, používá terminologii takřka shodnou se ZZS a striktně rozlišuje mezi osobou poskytovatele zdravotních služeb a prostory (potažmo jejich vybavením), v nichž jsou tyto služby poskytovány.

<sup>38</sup> § 191a odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu, ve znění účinném do 31. 1. 2013.

<sup>39</sup> O to se snaží Důvodová zpráva k ZZŘS, která jednak odkazuje na předešlou právní úpravu, a dále hovoří o ústavním rozměru použité terminologie s odkazem na čl. 8 odst. 6 Listiny základních práv a svobod, s čímž ovšem, i s ohledem na níže uvedené, nemožno souhlasit, neboť samotný fakt, že v citovaném ustanovení je hovořeno o jisté formě poskytovaných zdravotních služeb ještě nezakládá oprávnění k vytvoření nesystematického pojmu pro označení specializovaných prostor či rovnou osoby.

<sup>40</sup> Jedná se o právnickou osobu ustavenou za účelem provozování činnosti užitečné společnosti nebo hospodářsky s využitím své osobní a majetkové složky (§ 402 OZ).

<sup>41</sup> Je mi známo, že k interrupcím dochází v ČR poměrně často, nicméně v porovnání s počtem ostatních případů poskytování zdravotních služeb (včetně nedobrovolných hospitalizací) se jedná o pouhý zlomek.

<sup>42</sup> Účinnosti nabyl 1. 1. 1987 (§ 15)

<sup>43</sup> Nutno jest vyzdvihnout období od 1. 4. 2012 do 14. 3. 2013, v němž díky pravidlu *lex specialis derogat legi generali* existovala pro nezletilé osoby (osoby, které dosud nedosáhly plné svéprávnosti) výrazně benevolentnější pravidla pro rozhodování o potratu, než pro rozhodování o vytržení zubu (ZZS původně obsahoval přehnaně striktní pravidla pro především dětské pacienty).

je také z pohledu terminologie tohoto poměrně stručného předpisu, neboť ten ignoruje výše uvedené pojmy. Namísto o poskytovateli zdravotních služeb hovoří zákon o umělém přerušení těhotenství o „zdravotnickém zařízení“ nadaném právní subjektivitou,<sup>44 45</sup> dále používá pojem „žena“<sup>46</sup> namísto „pacient(ka)“,<sup>47</sup> a dále také z pohledu právního jazyka poměrně zmatečný pojem „ženský lékař“ namísto jasně definovaného „zdravotnický pracovník“<sup>48</sup> či alespoň použití přesného pojmu označujícího předmět-nou specializovanou odbornost lékaře, jež zní „gynekolog a porodník“.<sup>49 50</sup> I v předpise o 15 paragrafech lze tedy najít nemalé množství potíží.

Stopy nedokonalé novelizace v souvislosti s tzv. zdravotnickou reformou v podobě účinnosti ZZS a s ním přijatých předpisů lze nalézt v zákoně č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, kde se v nadpisu prvního dílu hlavy třetí části první objevuje pojem „zdravotnické zařízení“ namísto pojmu „poskytovatel zdravotních služeb“. Velmi sporně působí také použití pojmu „zdravotnické zařízení“ v § 82 odst. 4 tohoto zákona. Naopak ukázkou příkladné novelizace je zákon č. 285/2002 Sb., o darování, odběrech a transplantacích tkání a orgánů, který plně a bez problémů převzal k 1. 4. 2012<sup>51</sup> nově zavedené pojmosloví.<sup>52</sup>

<sup>44</sup> § 6 odst. 2 a § 11 odst. 1 zákona o umělém přerušení těhotenství.

<sup>45</sup> Jedná se o typický relikv z minulých dob, v nichž nepříliš systematická terminologie občas skutečně pojímala „zdravotnické zařízení“ coby osobu (organizaci) a nikoliv pouze specializované prostory a vybavení (srov. např. § 12 odst. 1 zákona č. 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidu). Se změnou ku prospěchu systematizace, jež nastala s účinností ZZS, bohužel přišly interpretační potíže jak pro laiky, tak pro odbornou veřejnost, způsobené zaužíváním pojmu „zdravotnické zařízení“ pro označení dotyčné osoby (především právnické), kterýžto stav stále přetrvává nejen v hovorové řeči.

<sup>46</sup> Např. § 4 zákona o umělém přerušení těhotenství.

<sup>47</sup> Tímto se nesnažím tvrdit, že umělé přerušení těhotenství může podstoupit také muž, nicméně jedná se o zdravotní službu, která je v souladu s § 3 odst. 1 ZZS dle práva poskytována „pacientům“.

<sup>48</sup> Z tohoto pohledu se coby problematické jeví také použití samotného pojmu „lékař“ např. v § 7 a násl. zákona o umělém přerušení těhotenství, nicméně tento pojem považuji za použitý v souladu s § 4 a násl. zákona č. 95/2004 Sb., o podmínkách získávání a uznávání odborné způsobilosti a specializované způsobilosti k výkonu zdravotnického povolání lékaře, zubního lékaře a farmaceuta.

<sup>49</sup> Ten je na základě zmocnění z § 37 odst. 1 písm. a) zákona č. 95/2004 Sb., o podmínkách získávání a uznávání odborné způsobilosti a specializované způsobilosti k výkonu zdravotnického povolání lékaře, zubního lékaře a farmaceuta, upraven v Příloze č. 1 vyhlášky Ministerstva zdravotnictví č. 185/2009 Sb., o oborech specializačního vzdělávání lékařů, zubních lékařů a farmaceutů a oborech certifikovaných kurzů.

<sup>50</sup> Ad absurdum lze tento pojem totiž definovat také jako lékaře ženského pohlaví.

<sup>51</sup> Datum účinnosti ZZS, který vstoupil v platnost 8. 12. 2011 (§ 129 ZZS).

<sup>52</sup> Byl novelizován zákonem č. 372/2011 Sb.



Opomenout nelze také specifickou kategorií představující text ústavního pořádku, přesněji Listiny základních práv a svobod (dále jen „listina“), která rovněž obsahuje normy zdravotnického práva a nadto se dokonce (i přes svou obecnost) dotýká přímo jeho terminologie. V čl. 8 odst. 6 je v kontextu nedobrovolné hospitalizace hovořeno o „držení v ústavní zdravotnické péči“, kterýžto termín nikde na zákonné úrovni v současné době používán není a lze jej nalézt v již neúčinném zákoně č. 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidu.<sup>53</sup> Zajímavé je, že na rozdíl od zákonné právní úpravy Listina hovoří o umístění nikoliv do určitých prostor (zdravotnického zařízení), ale o určité formě zdravotní péče - „ústavní zdravotnické péče“, pro niž je v současném terminologickém systému vyhrazen pojem „lůžková péče“.<sup>54 55</sup> Opět je nutno konstatovat, že se zde jedná o terminologický nesoulad, nicméně v předmětném kontextu je nutno nahlížet na něj racionálně, s ohledem rovněž na požadavek rigidity textu předpisů ústavní síly. Ostatně už samotný fakt, že Listina obsahuje takto podrobnou úpravu pro zbavení osobní svobody v podobě nedobrovolné hospitalizace je poměrně neobvyklé a častá novelizace jejího tolikto terminologicky nevyhovujícího textu by na rozdíl od předpisů nižší právní síly nebyla příliš žádoucí.

Zajímavý je náhled také do druhé skupiny, tedy do textu předpisů, které s poskytováním zdravotních služeb a celkově se zdravotnickým právem na první pohled příliš nesouvisejí, avšak které přesto používají jeho terminologie. Zmínit lze např. jeden ze zákonů upravujících (především) postup v soudním řízení - zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (dále jen „TŘ“). TŘ užívá zdravotnickou terminologii hned na několika místech, ať v kontextu samotného řízení, tak v kontextu výkonu ochranného léčení a zabezpečovací detence, bohužel bez absence problémovosti. Pro prostory, v nichž jsou poskytovány zdravotní služby, je v TŘ na několika místech použit pojem „zdravotnický (či zdravotní) ústav“<sup>56</sup> a na naopak jiných správně „zdravotnické zařízení“.<sup>57</sup> Ač se může na první pohled zdát, že tento iracionální rozpor v rámci textu jednoho předpisu vznikl nedůslednou novelizací

<sup>53</sup> Např. 18 odst. 2.

<sup>54</sup> § 9 ZZS.

<sup>55</sup> Eventuálně je v § 104 a násl. OZ hovořeno obecně o převzetí do předmětného zdravotnického zařízení a držení v něm.

<sup>56</sup> § 28 odst. 2, § 36 odst. 1 písm. a), § 116 odst. 2 a § 137 odst. 3 TŘ.

<sup>57</sup> § 322 odst. 1, § 334 odst. 3, § 351, § 351a odst. 1 a § 353 odst. 1 a 2 TŘ.

v souvislosti s výše zmíněnou zdravotnickou reformou, studiem změn textu TŘ provedených v minulosti plyne, že ten v dané souvislosti novelizován nebyl, a tak se jedná o výsledek nekonceptční a nedůsledné normotvorné činnosti v řádech desítek let.

## 5 Příčiny a řešení

Příčinu výše uvedeného stavu a jeho nesouladu s požadavky na kvalitu právního textu je nutno hledat převážně ve faktoru lidském. Všechny výše uvedené terminologické (či až terminologicko-obsahové) nesoulady, jejichž příčina nebyla seznána coby mající podstatu v racionálních rozdílech s ohledem na účel konkrétních norem v textu obsažených, ve všech případech pramenily v lidském pochybení při novelizaci stávajícího či tvorbě úplně nového předpisu. Konkrétně buď při normativních změnách docházelo k opomenutí některých předpisů či jejich částí, v jejichž textu je tak doposud používána terminologie předešlá, nebo naopak nebylo při tvorbě nového předpisu respektováno zavedeného terminologického systému a nekonceptně byl zaveden pojem odlišný, a to buď omylem (vinou nedůsledné řešerše plného textu souvisejících předpisů) nebo v důsledku nesprávných úvah (např. text ZZŘS).

Vzhledem k předestřeným příčinám, které za výše popsaným stavem pozitivního práva spatřuji, se nabízí na pohled prostá množina opatření, která by mohla do budoucna podobným stavům zabránit, a sice větší důslednost a respekt k již existujícím předpisům (byť stejné právní síly) při tvorbě práva; a potažmo také vyšší míra odbornosti osob, které fakticky text právních předpisů píší. Pokud by při tvorbě nového právního předpisu či novelizaci předpisu stávajícího bylo důsledně zjištěno, kde se v jeho textu nacházejí zavedené právní pojmy, jež je třeba s důsledku nově vznikající terminologie změnit, nebo jakou terminologii je nutno v rámci zachování nároků na jednotnost, nerozpornost a stálost právního jazyka respektovat, eventuálně pokud by bylo vždy správně interpretováno proč je nutno ji respektovat, výše popsané a jiné terminologické problémy by logicky nikdy nemohly v právním řádu vzniknout. Ostatně i obecně platí, že při jakýchkoliv změnách v právním řádu je tedy nutno vždy podrobně vědět, kam až tyto změny sahají, respektive musejí sahat, a naopak kam až sahat nemůžou,<sup>58</sup> tedy i ve

<sup>58</sup> Ostatně také náležitá informovanost zákonodárce patří mezi obsahové náležitosti tvorby práva. (Srov. HARVÁNEK, J. a kol.: *Teorie práva*, Plzeň: Aleš Čeněk, 2008, s. 227.).

vztahu k terminologii, kterou právní jazyk v daných případech užívá. S tímto zmapováním nerozlučně souvisí náležitá odbornost lidí, kteří se na normotvorbě podílejí, a kteří se logicky nemohou obejít bez nadprůměrné znalosti právního řádu a všech souvislostí s právě přijímaným předpisem

Bohužel se jedná o řešení materiálního charakteru, jež nelze zavést autoritativně a už vůbec je nelze účinným způsobem vymáhat.<sup>59</sup> Pokud sám zákonodárce, respektive osoby, jež se na tvorbě normativního textu přijímaných předpisů fakticky podílejí, k větší důslednosti a respektu k právnímu jazyku nepřistoupí, jen stěží lze změny místy problematického stavu dosáhnout zvenčí. Teoreticky je zde sice dána možnost derogace prostřednictvím Ústavního soudu, nicméně jen stěží si lze představit situaci, v níž by tento negativní normotvůrce přistoupil ke zrušení části právního předpisu toliko z důvodu neodpovídající terminologie, kterou je možno ústavně konformně interpretovat. Jelikož zde hovořím o textu právních předpisů se silou zákona a nikoliv právních předpisech podzákoných, jiná možnost pro zásah ze sféry mimo samotnou výlučnou působnost zákonodárce možná není.

## 6 Závěr

Výše obsažený příspěvek poukazuje na dílčí, na první pohled nepříliš závažný, avšak zdaleka ne „uměle vytvořený“ problém české normotvorby. Právní řád je velmi složitý a navíc de facto „trojediný“<sup>60</sup> systém, a tak jakékoliv nedostatky v jeho doplněních a obměnách mohou mít závažné negativní důsledky, ať už v podobě vzniklých rozporů, mezer či interpretačních nejasností (často tam, kde to není očekáváno). Zákonodárce musí tak být v rámci své normotvorné činnosti stále opatrnější a důslednější, aby řečeným hrozbám předcházel. Tento příspěvek naopak stručně poukázal na fakt, že v některých případech není zákonodárce schopen<sup>61</sup> dosáhnout ani toho, aby v dílčím kvazi-subodvětví právního řádu existovala jednotná a nerozporná terminologie, kterážto otázka je v rámci normotvorby triviální.

<sup>59</sup> Eventuálně bohudík, neboť by možnost takového řešení vyznívala až příliš centralisticky a nedemokraticky.

<sup>60</sup> Mimo práva vznikající činností vlastního zákonodárce jej doplňují také systém práva mezinárodního a evropského.

<sup>61</sup> Potažmo další instituce na samotného zákonodárce úzce navázané.

Výše uvedené příklady představují pochopitelně jen malou výše v rámci celého právního řádu a také v rámci zdravotnického práva. Ostatně cílem příspěvku bylo na existující problém upozornit a demonstrovat jeho podobu, a ne jej do posledního slova zmapovat (už pro jeho omezený rozsah). V kontextu jiných závažnějších a možná i tematicky odbornějších příspěvků v rámci této sekce se tento může jevit coby pojednávající o bouři ve skle-nici vody,<sup>62</sup> nicméně já jej takto nevnímám. Jak už jsem výše uvedl, aby byl zákonodárce považován za racionálního, měl by jednak usilovat o právo kva-litní obsahově, ale také o právo kvalitní jazykově, přičemž pokud nedokáže vytvořit právo takové, které by mělo vnitřně jednotný a stálý text, je otázkou, zda od něj můžeme vůbec očekávat tvorbu práva, jehož normativní obsah je nadán odpovídající kvalitou. Tuzemský zákonodárce natolik racionální, aby si „pohlídal“ potřebnou kvalitu právního jazyka, bohužel v současné době není.

## Literature

- GERLOCH, A.: Teorie práva, Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, 308 s., ISBN 978-80-233-2.
- HARVÁNEK, J. a kol.: Teorie práva, Plzeň: Aleš Čeněk, 2008, 501 s., ISBN 978-80-7380-104-5.
- KUBŮ, L., HUNGR, P., OSINA, P. : Teorie práva, Praha: Linde, 2007, 335 s., ISBN 978-80-7201-637-2.
- KNAPP, V.: Teorie práva, Praha: C. H. Beck, 1995, 247 s., ISBN 80-7179-028-1.
- FULLER, L.: Morálka práva, Praha: Oikoymenh, 1998, 229 s. ISBN 80-86005-65-8.
- FIALA, T. MAYER, J.: Informovaný souhlas pacienta s poskytováním zdravotních služeb [online]. Dostupné z <http://www.epravo.cz/top/clanky/informovany-souhlas-pacienta-s-poskytovanim-zdravotnich-sluzeb-93584.html>.

## Contact – email

*ivo.keisler@gmail.com; ivo.keisler@nssoud.cz*

<sup>62</sup> Už proto, že všechny uvedené pojmové nesoulady lze s větším či menším úsilím překle-nout výkladem.

---

# Vliv umění na legislativní proces

*Markéta Klusoňová*

Masarykova univerzita, Právnická fakulta, Česká republika

## **Abstract in original language**

Tento příspěvek zkoumá vliv umění na legislativní proces, a to zejména jeho přímý vliv, kdy je samotné umělecké dílo explicitně zmíněno. Pro tyto účely je jako příklad k analýze zvolen dokumentární film Šmejdi. Hlavním cílem příspěvku je objasnit, nakolik umění ovlivňuje právo, a to především během legislativního procesu. Dále je třeba se ptát, jak takový vliv může být užitečný. Další otázkou je, nakolik je dokonce možné takový vliv připustit. Cílem tohoto příspěvku je vyvození závěru o tom, zda je připuštění vlivu umění na právo během legislativního procesu slučitelné s racionalitou zákonodárce.

## **Keywords in original language**

Umění; zákonodárce; legislativní proces; dokumentární film; stenoprotokoly; racionalita.

## **Abstract**

This paper investigates the influence of art on the legislative process. Its main objective is to clarify how art affects law during the legislative process. Furthermore, it is necessary to ask how such influence can be useful. Another question is whether it is even possible to admit such influence. The aim of this paper is to conclude whether the impact of art on law during the legislative process is compatible with the rationality of the legislature.

## **Keywords**

Art; Lawmaker; Legislative; Documentary Movie; Stenoprotocols; Rationality.

## **1 Úvod**

Tento příspěvek zkoumá vliv umění na legislativní proces, a to zejména jeho přímý vliv, kdy je samotné umělecké dílo explicitně zmíněno. Pro tyto

účely je jako příklad k analýze zvolen dokumentární film Šmejdi. Hlavním cílem příspěvku je objasnit, nakolik umění ovlivňuje právo během legislativního procesu. Dále je třeba se ptát, jak takový vliv může být užitečný. Další otázkou je, nakolik je dokonce možné takový vliv připustit. V první části příspěvku bude prozkoumán případ dokumentárního filmu Šmejdi, který rozpoutal společenskou debatu na téma vykořisťování seniorů během předváděcích akcí některých prodejců. Výsledkem této debaty byla změna právní úpravy. Jednotlivé stenoprotokoly z přijímání této změny budou analyzovány z hlediska argumentace založené na sdělení výše zmíněného dokumentárního filmu. V druhé části příspěvku se zaměřím na teoretické aspekty možnosti vlivu umění na právo v rámci legislativního procesu a následně je zasadím do kontextu současného českého právního prostředí. Cílem tohoto příspěvku je vyvození závěru o tom, zda je připuštění vlivu umění na právo během legislativního procesu s racionalitou zákonodárce.

## 2 Průběh přijímání novely proti tzv. šmejdům

Dne 10. prosince 2013 během své 4. schůze projednávala Poslanecká sněmovna jako bod číslo 20. vládní návrh zákona, kterým se mění zákon č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele, ve znění pozdějších předpisů.<sup>1</sup> Šlo o sněmovní tisk 11, k němuž bylo navrženo, aby byl odsouhlasen již v prvním čtení.<sup>2</sup>

Tehdejší ministr průmyslu a obchodu ČR Jiří Cienciala k otázce cíle předkládaného zákona uvedl, že má „*zamezit zneužívání důvěry spotřebitelů ze strany nereseriózních podnikatelů, kteří pořádají takzvané předváděcí akce. Tyto akce jsou zaměřeny převážně na seniory, kterým jsou na nich často nabízeny a prodávány nekvalitní a předražené výrobky*“.<sup>3</sup> Jako zpravodajka v této věci byla určena poslankyně Matusšovská, která ve své zpravodajské zprávě uvedla, že na tento problém mimo jiné upozornil dokument Sylvie Dymákové „Šmejdi“, a to v dubnu 2013, když v tomto díle je zachyceno drsné pozadí předváděcích akcí

<sup>1</sup> Stenoprotokoly: 4. schůze: Úterý 10. prosince 2013. Parlament České republiky: Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky [online]. Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky [cit. 29. 12. 2014] Dostupné z: <http://www.psp.cz/eknih/2013ps/stenprot/004schuz/s004003.htm>.

<sup>2</sup> Tamtéž.

<sup>3</sup> Tamtéž.

pro seniory.<sup>4</sup> Zejména zdůraznila, že novela je zaměřena na ty praktiky, které „zneužívají slabost určité skupiny obyvatel, a to zejména seniorů, ve kterých vyvolávají pocit závazků či věčnosti, a ti pak koupí výrobky, které by jinak nekoupili.“<sup>6</sup> Právě to, že postiženými jsou v tomto případě senioři, přitom opakovaně zdůraznila, a to i slovy: „Je naší povinností konečně utřížit přítrž těmto lidským supům žijícím se na nejslabší skupině obyvatel.“<sup>6</sup>

V obecné rozpravě k tomu uvedla poslankyně Zuzka Bebarová-Rujbrová, že téhož dne „převzala petici organizovanou deníkem Blesk ve spolupráci s paní Sylvii Dymákovou a paní Hanou Třeštíkovou, která obsahuje 179 086 podpisů petentů a která je nazývána „Petice proti šmejdům a za zvýšení ochrany seniorů při nekalém předváděcím a podomním prodeji“.“<sup>7</sup> Tato petice přitom obsahovala i návrhy konkrétního řešení jako např. uzákonění povinnosti uvádět na pozvánkách na předváděcí akce základní povinné informace.<sup>8</sup> V okamžiku projednávání návrhu však tato petice nebyla přirozeně ještě projednána, petiční výbor Sněmovny vzal pouze zpětně na vědomí, že jeho předsedkyně již petici vyřídila, a to v usnesení petičního výboru ze 4. schůze dne 25. února 2014.<sup>9</sup>

Poslanec Stanislav Polčák ve svém příspěvku do rozpravy vyjádřil „jisté pozdvižení obočí“ ohledně rezignace na řádné projednání návrhu. Zdůvodnil to tím, že „časový přes, který byl vyvolán i volební kampaní a dalšími motivy“ nezdůvodňuje postup podle § 90 tam, kde to není opravdu nezbytně naléhavě nutné. „Veto“ nicméně neuplatnil a opakovaně to explicitně vyjádřil. Hned na to zasáhl se svým přednostním právem do rozpravy předseda klubu KSČM poslanec Pavel Kováčik s tím, že všichni představitelé poslaneckých klubů předchozí poslanecké sněmovny přece spolu se Sylvii Dymákovou a spolu

<sup>4</sup> Stenoprotokoly: 4. schůze: Úterý 10. prosince 2013. Parlament České republiky: Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky [online]. Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky [cit. 29. 12. 2014] Dostupné z: <http://www.psp.cz/eknih/2013ps/stenprot/004schuz/s004004.htm>.

<sup>5</sup> Tamtéž.

<sup>6</sup> Tamtéž.

<sup>7</sup> Tamtéž.

<sup>8</sup> Petice proti šmejdům a za zvýšení ochrany při podomním prodeji. O petici [online]. Blesk.cz [cit. 29. 12. 2014] Dostupné z: <http://img.blesk.cz/static/pdf/173/6/6/1736630.pdf>.

<sup>9</sup> Usnesení petičního výboru ze 4. schůze dne 25. února 2014. Parlament České republiky: Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky [online]. Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky [cit. 29. 12. 2014] Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/text2.sqw?idd=92913>.

se zástupci deníku Blesk prohlásili, že „*ta věc je velmi naléhavá, že je nezbytné ji řešit, že je nezbytné řešit důrazně a rychle.*“<sup>10</sup> a to i všichni společně sdělili veřejnosti na tiskové konferenci.<sup>11</sup>

Na to reagoval faktickou poznámkou poslanec Milan Urban, když zdůraznil, že návrh měl už od počátku své přípravy napravit „*šlenu situaci s těmi tzv. šmejdý.*“<sup>12</sup> Dodal, že se všichni tehdejší poslanci zavázali i veřejně, že „*se pokusí přesvědčit veřejnost, že politické strany jsou taky schopny na něčem se dohodnout.*“<sup>13</sup> Následoval potlesk.<sup>14</sup> K tomu si přisadil poslanec Richard Brabec, že poslanecký klub ANO považuje některá ustanovení této novely za nedostatečná a měla by se zpřísnit, ale vzhledem k náročnosti a hlavně k urgentnosti řešení novelu podpoří.<sup>15</sup>

Poslanec Ivan Adamec uvedl, že „*samosřejmě*“ podpoří tento návrh i proces jeho schvalování, byť je v podstatě zbytečný, jelikož na danou situaci bude dopadat z. č. 79/2012 Sb., občanský zákoník (dále jen „NOZ“).<sup>16</sup> Zvětšení pravomocí České obchodní inspekce podle něho nic neřeší, navíc bude zbytečně nákladné.<sup>17</sup> Poslanec Jiří Pospíšil k tomu dodal, že alternativa řešení podle NOZ i podle zákona o ochraně spotřebitele je důležitou součástí osvěty. Jiným směrem úvah se začal ubírat poslanec Tomio Okamura, když po zkonstatování podpory návrhu zkusil zahájit diskusi na téma právní ochrany lidí starších např. 70 let. Toto jeho počínání vzbudilo nevoli v sále, vyžádalo si zásah předsedy sněmovny a reagoval na něho poslanec Miroslav Kalousek odmítnutím legitimacy společenské diskuse o paušální horní věkové hranici způsobilosti k právním úkonům (příp. jednání). Vyvolal tím smích a potlesk.<sup>18</sup>

<sup>10</sup> Stenoprotokoly: 4. schůze: Úterý 10. prosince 2013. Parlament České republiky: Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky [online]. Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky [cit. 29. 12. 2014] Dostupné z: <http://www.psp.cz/eknih/2013ps/stenprot/004schuz/s004004.htm>

<sup>11</sup> Tamtéž.

<sup>12</sup> Stenoprotokoly: 4. schůze: Úterý 10. prosince 2013. Parlament České republiky: Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky [online]. Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky [cit. 29. 12. 2014] Dostupné z: <http://www.psp.cz/eknih/2013ps/stenprot/004schuz/s004005.htm>

<sup>13</sup> Tamtéž.

<sup>14</sup> Tamtéž.

<sup>15</sup> Tamtéž.

<sup>16</sup> Tamtéž.

<sup>17</sup> Tamtéž.

<sup>18</sup> Tamtéž.



Reagoval i poslanec Jaroslav Lobkowicz, a to osobní poznámkou o svém věku přesahujícím právě těch 70 let. Na to poslanec Marian Jurečka vyzval, aby z rozpravy nevznikla „estráda“ a vyjádřil podporu návrhu v prvním čtení. V další faktické poznámce poslanec Marek Černocho posunul diskusi od otázky svéprávnosti seniorů k psychologickým tlakům, které na ně doléhají. Proto smetl možnost řešení situace pomocí NOZ s tím, že místo následného řešení je třeba takovým situacím předem zabránit. Poslanec Igor Jakubčík však reagoval tím, že je projednávána novela zákona o ochraně spotřebitele, a tudíž není třeba zabývat se ochranou jednotlivých věkových skupin. K tomu se ještě přidala poslankyně Helena Válková s poukazem na závazky v oblasti antidiskriminačních opatření vyplývající z evropské legislativy. Poté předseda Poslanecké sněmovny ukončil rozpravu, dal hlasovat o pokračování jednání o sněmovním tisku 11 tak, aby s ním mohl být vysloven souhlas již v prvním čtení. Tento tisk byl schválen a následně nebyl zájem o promluvy v rámci podrobné debaty ani o závěrečné slovo. Návrh zákona tak byl jednomyslně schválen 184 hlasy všech 184 přítomných poslanců.<sup>19</sup>

V senátu se debata omezila na minimum, v podstatě byly zopakovány hlavní argumenty pro přijetí včetně závažnosti souvisejícího společenského problému a následně byl návrh přijat.<sup>20</sup>

Shrneme-li tedy tento konkrétní legislativní proces, získáme následující obraz. Autorem návrhu zákona, který byl Poslanecké sněmovně předložen 19. 11. 2013, byla vláda. 27. 11. 2013 byl návrh rozeslán poslancům a 10. 12. 2013 schválen. Do Senátu byl doručen hned nazítří a schválen o týden později dne 18. 12. 2013. Prezident návrh podepsal den před Štědrým dnem, tedy 23. 12. 2013.<sup>21</sup>

<sup>19</sup> Stenoprotokoly: 4. schůze: Úterý 10. prosince 2013. Parlament České republiky: Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky [online]. Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky [cit. 29. 12. 2014] Dostupné z: <http://www.psp.cz/eknih/2013ps/stenprot/004schuz/s004006.htm>

<sup>20</sup> Štenozáznam z 1. dne 17. schůze. Dokumenty a legislativa [online]. Senát Parlamentu České republiky [cit. 29. 12. 2014] Dostupné z: <http://www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/hlasovani?action=steno & O=9 & IS=5200 & D=18. 12. 2013#b14645>.

<sup>21</sup> Detail historie tisku. Dokumenty a legislativa [online]. Senát Parlamentu České republiky [cit. 29. 12. 2014] Dostupné z: <http://www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/historie?action=detail & value=3438>

### 3 Vliv umění na právo

Důvodem volby i šíře předcházející kapitoly je skutečnost, že právě film režisérky Sylvie Dymákové je jeden z nejmarkantnějších příkladů vlivu umění na právo z poslední doby a českého prostředí. Tento vliv jako takový je potom buď jedním z mnoha, přesto dostatečně vypovídajícím dokladem o velmi širokém záběru racionality zákonodárce.

Ale nepředbíhejme. Nejdříve ze všeho je třeba zastavit se u samotné existence vlivu umění na právo. Jeho základním a nezbytným předpokladem je existence vlivu umění na společnost jako takovou. Pojďme se ptát, co vůbec umění ve vztahu ke společnosti zmůže a jestli mu to v postavení adresátů práva i zákonodárce vůbec chceme dovolit.

Prvně je třeba si tuto základní otázku rozdělit na dvě dílčí. Zaprvé: „Je vliv umění na společnost vůbec možný?“. Zadruhé: „Je-li možný, je přípustný?“. Jedná se o dvě strany téže mince, kladná odpověď na první rozhodně neznamená automatický souhlas s tou druhou. O jednu i druhou se přitom vedou spory v podstatě po celou historii lidstva. Samozřejmě nelze vědecky dohledat a doložit, zda už pravěký umělec počítal s nějakou společenskou odezvou v reakci na jeho jeskynní malby, ale zato poměrně s jistotou víme, že už starověcí filozofové toto řešili víc než dost.<sup>22</sup>

Třeba Platón byl hlasitým odpůrcem vlivu umění na společnost. Ne že by popíral jeho existenci, právě naopak. Tvrdil však, že umění je příliš vrtkavé, příliš nespolehlivé, než aby mu byla svěřena tak důležitá funkce jako např. výchova občanů státu. V souladu s jeho filozofií se mu umění jeví jako pouhý odraz odrazu skutečnosti, nic víc. Takové nic přece nemůže přinést skutečné poznání. Ne že by nedokázalo zprostředkovat dojem takového obsahu, ale jeho kvalita se Platónovi jeví nedostatečná.<sup>23</sup>

To Aristoteles zaujímal přesně opačný postoj. Skrz jeho pojetí katarze se dostáváme k tomu, co vůbec umění může společnosti jako celku i jednotlivci samotnému přinést. Zprostředkovává totiž poznání, prožitek, příběh, smíření a nakonec i posun k řešení.<sup>24</sup> Ne náhodou se právě tyto dva póly

<sup>22</sup> BELFIORE, Eleonora; BENNETT, Oliver: The social impact of the arts: an intellectual history. New York: Palgrave Macmillan, 2008. 240 s.

<sup>23</sup> PLATÓN: Dialogy o kráse. Praha: Odeon, 1979, 230 s.

<sup>24</sup> ARISTOTELÉS: Poetika. Praha: Orbis, 1964, 97 s.

v přístupu k dané otázce staly příznačnými pro další staletí dohad o tom, jestli umění vůbec smí existovat, v jaké formě, v jakých službách a s jakými důsledky. Ne náhodou se ve středověku hrálo divadlo před kostely a světské zpočátku jen zřídka<sup>25</sup> a už vůbec ne náhodou si Komenský vybral pro svoji Školu hrou právě divadlo jako ideální prostředek výuky.<sup>26</sup> Stejně tak je umění jedním z klíčů k vysvětlení politického vlivu jezuitského řádu v baroku.<sup>27</sup> V českém prostředí je potom nezbytnou součástí ustanovování národní identity v 19. století.<sup>28</sup>

Tím se dostáváme od vlivu umění na společnost k vlivu umění na právo. Na přelomu 19. a 20. století se začíná formovat teoreticko-právní směr Law and Literature. Ten byl zaměřen nejprve na to, jak je právo zpodobňováno v románech,<sup>29</sup> posléze se otevřel i jiným literárním žánrům a postupně do něho vstupují natolik rozmanité umělecké a jiné multidisciplinární, nejen uměnovědné přesahy, že se proměňuje v Law and Humanities.<sup>30</sup> To, jak je právo přítomno v umění, je předmětem bádání Law in Literature.<sup>31</sup> Vedle tohoto přístupu je už zaveden i Law as Literature, tedy přístup používající literárních a dalších uměleckých metod v právu.<sup>32</sup> Nabízí se však ještě třetí možnost působení umění na právo, a to aktivní působení umění na podobu práva. Umění může právo utvářet, ovlivňovat ho, dvěma způsoby: nepřímou a přímo, přičemž i tyto dvě podkategorie lze dále dělit. Nepřímou umění působí v případě, že dopadá na právní vědomí jednotlivce nebo společnosti jako celku. Tento dopad můžeme rozdělit v souladu s tím, jak je již tradičně strukturováno právní vědomí. To znamená, že se umění může odrážet buď

25 ZÍBRT, Čeněk: *Veselé chvíle v životě lidu českého*. Praha: Vyšehrad, 2006, s. 143-152.

26 KOMENSKÝ, Jan Amos. *Škola na jevišti*. Vyd. 1. Praha: Komenium, učitelství nakladatelství, 1947, s. 5-7.

27 VELTRUSKÁ, Jarmila F. *Posvátné a světské: osm studií o starém českém divadle*. Vyd. 1. Praha: Divadelní ústav, 181 s.

28 SCHILLER, Friedrich; ŠEDIVÝ, Prokop: *O mravním poslání divadla*. Praha: ČDĽJ, 51 s.

29 WIGMORE, John H.: List of One Hundred Legal Novels. *Illinois Law Review*. 1922, roč. 17, s. 26-41.

30 SILBEY, Jessica M.: What we do when we do law and popular culture. *Law & Social Inquiry*. 2002, roč. 27, č. 1, s. 139-168.

31 ŠKOP, Martin: *Právo a naše: jazyk, příběh, interpretace. 1. vyd.* Brno: Masarykova univerzita, 2011, 205 s. ISBN 9788021054646.

32 ŠKOP, Martin: *—právo, jazyk a příběh. 1. vyd.* Praha: Auditorium, 2013, 182 s. ISBN 9788087284377.

ve znalosti práva včetně právní informovanosti a povědomí o právu, nebo můžeme nacházet jeho stopy v mínění o právu. Projevuje se tak v právních postojích a hodnotícím pohledu na právo. Společnost nebo jedinec potom i nevědomě chápe právo v kontextu nastaveném uměním. Tento kontext přitom nemá přímý vliv na podobu práva, jen nastavuje jeho podmínky. Tento vliv je lehce myslitelný a lze ho i předpokládat. Koneckonců umění i právo jsou součástí sociokulturního systému, společně tvoří i kulturní kapitál. Přesto nejen velmi složitě proveditelný výzkum existence takové souvislosti, a to vzhledem k jejímu často neurčitému a nedohledatelnému původu, je tu na překážku. Pokud by se projevovala v rámci legislativního procesu, byla by její existence spíše spekulací postavenou na interpretaci některých kroků zákonodárce. Obdobně by to platilo i u vlivu na soudní rozhodování. Na druhou stranu je možné uvažovat o přímém vlivu umění na právo. V případě soudního rozhodování na sebe bere podobu argumentace uměním, v případě legislativního procesu můžeme hledat důkazy vlivu v rámci dokumentů spojených s legislativním procesem. Argumentace uměním je specifická otázka, jdoucí nad rámec tohoto textu. Přítomnost argumentace uměním v legislativním procesu je řídká, ale jak je vidno z předchozí kapitoly, ani v České republice ne nemožná.

#### 4 Závěr

V tomto svém příspěvku není a nikdy ani neměla být obsažena hluboká úvaha na téma racionality zákonodárce. Proto zde není věnováno několik stran rozsahu definici racionality jako takové ani rozboru toho, co znamená racionalita zákonodárce v demokratickém právním státě. Tento příspěvek naopak slouží jako názorná ukázka toho, že jakékoliv úzce pojaté chápání racionality i bez přívlastku „zákonodárce“ nutně znamená zkresení. Tímto zkresením myslím rozdíl mezi např. běžným významem „racionality“ v obecné řeči a realitou širě vlivů na právo.

Velmi názorně je toto možné pozorovat např. v rozhovoru s mnohými právními laiky nebo i se studenty na Právnické fakultě v Brně. Mají-li popsát, jaké má právo být, sahají k výrazům jako objektivní, nezávislé, spravedlivé... a racionální. V další debatě potom zpravidla popisují nutnost nezávislosti práva na jakýchkoliv neprávních vlivech. Často je s tím spojena i představa

toho, že soudce u takového práva případ pouze přiřazuje ke konkrétní právní normě, aniž by s ní jakkoliv sám dále nakládal. V případě vlivu umění dochází většinou k odmítnutí s odůvodněním charakteru umění jako pouhé zábavy bez dostatečné vazby na skutečný svět.

Pokud chápeme racionalitu jako synonymum vědeckosti, praktičnosti nebo právního formalismu, je jistě možné dojít k podobným závěrům. Alternativním přístupům k právu, jako jsou např. směry Law and Humanities nebo Law and Economics, je však tento přístup cizí. Z různých možností chápání racionality se v souladu s logikou Law and Literature přikláním k co nejširšímu chápání racionality, které zahrnuje vliv rozumu v souhrnu se všemi dalšími potenciálně do úvahy připadajícími zdroji působení na podobu práva. Zejména je dle mého názoru třeba vzít v potaz sílu emocí v právu, jak ji zdůrazňuje např. Martha Nussbaum.<sup>33</sup>

Podle ní emoce přispívají k racionalitě veřejnosti. Tvrdí, že racionalita tak, jak ji staví Posner v Law and Economics, je zbavená emocí. Jenže může vůbec lidská bytost rozhodovat bez emocí? A je vůbec každá emoce nutně iracionální? Nussbaum odpovídá, že nikoliv. Emoce podle ní nejsou jakýmsi nezvladatelným „zvířetem“ ani lidskou slabostí podle západní filozofické tradice. Také odmítá pojmání emocí jako zcela osobní a nikdy veřejné záležitosti i jako čistě individuální veličiny nezpůsobilé zahrnovat větší společenské celky. Ve zkratce řečeno tvrdí, že emoce mohou být racionální.<sup>34</sup>

V případě šmejdů a novely zákona o ochraně spotřebitele je vliv emocí více než zřetelný. Ne že by atmosféra nebo rétorika nějak významně vybočovala z tradičního průběhu jednotlivých diskusí v Parlamentu ČR nebo dokonce z mantinelů jejich vývoje<sup>35</sup>, ale především vzhledem k tomu, jaká váha je tu přikládána sdělení zprostředkovanému právě jedním konkrétním filmem.

V první řadě je třeba si uvědomit, že se jedná o film. Byť jde o film dokumentární, stále se jedná o umělecky zprostředkovanou výpověď, subjektivní verzi reality z pohledu tvůrců uměleckého díla. Je tedy na místě se ptát, nakolik je racionální otevřenost jeho vlivu. Ano, obsahem je tu sdělení

<sup>33</sup> NUSSBAUM, Martha Craven: Rational Emotions. In Paul J. Heald, ed.: Literature and Legal Problem Solving: Law and Literature as Ethical Discourse, pp. 99-123. Durham, North Carolina: Carolina Academic Press, 1998.

<sup>34</sup> Tamtéž.

<sup>35</sup> WINTR, Jan: Česká parlamentní kultura. Praha: Auditorium, 2010. 432 p.

o společenském problému. A ano, tvůrčí tým i odborné reakce na kvalitu filmu podporují tvrzení o jeho kvalitě. Přesto ho v principu nic z toho neodlišuje např. od děl čistě fiktivních.

Co nelze opominout, je, že film rozpoutal společenskou diskusi, výrazně podporovanou i médií, která dala vzniknout petici a dalším signálům směrem k zákonodárci. Zdá se, že právě tento rys byl rozhodným momentem, který učinil z filmu silný argument dostatečně závažný i pro našeho zákonodárce.

Je podivuhodné, jak každý z vystupujících v parlamentní diskusi nejprve zdůrazní svůj souhlas s navrhovaným řešením a případně až potom, dojde-li k tomu vůbec, si troufne vyjádřit svůj názor o samotné podstatě přijímaného právního řešení. Není mým cílem tu pouštět se do debat o potřebách právní ochrany spotřebitele nebo vhodnosti obsahu této konkrétní novely. To, co je tu podstatné z hlediska racionality zákonodárce a případného vlivu umění na něho, je podstata parlamentní diskuse, která přijetí této konkrétní právní úpravy předcházela.

Ta se vzhledem k jednotlivým promluvám jeví jako zcela nekritický populistický krok a zcela přirozené vyústění nevyklosti českých právníků a politiků neprávním vlivům na právo. Argumenty vznesené v obecné rozpravě ve Sněmovně i postup jako takový, kdy byl návrh schválen v prvním čtení, ukazují na určitou nervozitu až hysterii jednotlivců i Sněmovny jako celku. To, že vznikl film, jehož téma získalo silnou odezvu v médiích, a že na základě obojího vznikla obecná petice volající po nápravě stávající situace, přece neznamená, že má zákonodárce rezignovat na demokratickou diskusi. To, že nemá uvažovat systémově a nezabývat se např. možnostmi výkladu již existujícího či už platného (byť dosud neúčinného) práva před tím, než přijme novou úpravu. Rozhodně to neznamená, že se má uchýlit k už z podstaty věci neefektivním opatřením jen proto, aby ukázal, že poslanci jsou schopni se přece jen na něčem shodnout.

To se přitom nijak nevyklučuje s přiznáním se přítomnosti emocí v právu. Racionální zákonodárce si jich chtět nechť musí být vědom. V takovém případě by ho totiž dění kolem Šmejdů nepřekvapilo a neochromilo tak, jak se tomu stalo. Tím, že by si je připustil, by si totiž otevřel dveře k jejich kritickému zkoumání. Možná by došel k téměř stejnému závěru, ale rozhodně

by byla nová právní úprava více legitimní, pokud by jí předcházela tolik potřebná diskuse na téma skutečných možností a potřeb právního řešení stavu popsaného v dokumentu Šmejdi.

## Literature

ARISTOTELÉS: Poetika. Praha: Orbis, 1964, 97 s.

BELFIORE, Eleonora; BENNETT, Oliver: The social impact of the arts: an intellectual history. New York: Palgrave Macmillan, 2008. 240 s. ISBN 0230572553.

Detail historie tisku. Dokumenty a legislativa [online]. Senát Parlamentu České republiky [cit. 29. 12. 2014] Dostupné z: <http://www.senat.cz/xqw/xervlet/psssenat/historie?action=detail&value=3438>

KOMENSKÝ, Jan Amos. *Škola na jevišti*. Praha: Komenium, učitelské nakladatelství, 1947. 119 s.

NUSSBAUM, Martha Craven: Rational Emotions. In Paul J. Heald, ed.: *Literature and Legal Problem Solving: Law and Literature as Ethical Discourse*, pp. 99-123. Durham, North Carolina: Carolina Academic Press, 1998.

Petice proti šmejdům a za zvýšení ochrany při podomním prodeji. O petici [online]. Blesk.cz [cit. 29. 12. 2014] Dostupné z: <http://img.blesk.cz/static/pdf/173/6/6/1736630.pdf>

PLATÓN: Dialogy o kráse. Praha: Odeon, 1979, 230 s.

SCHILLER, Friedrich; ŠEDIVÝ, Prokop: O mravním poslání divadla. Praha: ČDLJ, 51 s.

SILBEY, Jessica M.: What we do when we do law and popular culture. *Law & Social Inquiry*. 2002, roč. 27, č. 1, s. 139-168.

Stenoprotokoly: 4. schůze: Úterý 10. prosince 2013. Parlament České republiky: Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky [online]. Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky [cit. 29. 12. 2014] Dostupné z: <http://www.psp.cz/eknih/2013ps/stenprot/004schuz/s004003.htm>

Stenoprotokoly: 4. schůze: Úterý 10. prosince 2013. Parlament České republiky: Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky [online]. Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky [cit. 29. 12. 2014] Dostupné z: <http://www.psp.cz/eknih/2013ps/stenprot/004schuz/s004004.htm>

Stenoprotokoly: 4. schůze: Úterý 10. prosince 2013. Parlament České republiky: Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky [online]. Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky [cit. 29. 12. 2014] Dostupné z: <http://www.psp.cz/eknih/2013ps/stenprot/004schuz/s004005.htm>

Stenoprotokoly: 4. schůze: Úterý 10. prosince 2013. Parlament České republiky: Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky [online]. Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky [cit. 29. 12. 2014] Dostupné z: <http://www.psp.cz/eknih/2013ps/stenprot/004schuz/s004006.htm>

Stenozáznam z 1. dne 17. schůze. Dokumenty a legislativa [online]. Senát Parlamentu České republiky [cit. 29. 12. 2014] Dostupné z: <http://www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/hlasovani?action=steno & O=9 & IS=5200 & D=18.12.2013#b14645>

ŠKOP, Martin: Právo a vášeň: jazyk, příběh, interpretace. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2011, 205 s. ISBN 9788021054646.

ŠKOP, Martin: —právo, jazyk a příběh. 1. vyd. Praha: Auditorium, 2013, 182 s. ISBN 9788087284377.

Usnesení petičního výboru ze 4. schůze dne 25. února 2014. Parlament České republiky: Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky [online]. Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky [cit. 29. 12. 2014] Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/text2.sqw?idd=92913>

VELTRUSKÁ, Jarmila F.: Posvátné a světské: osm studií o starém českém divadle. Praha: Divadelní ústav, 2006. 181 s. ISBN 978-807-0082-003.

WIGMORE, John H.: List of One Hundred Legal Novels. Illinois Law Review. 1922, vol. 17, p. 26-41.

WINTR, Jan: Česká parlamentní kultura. Praha: Auditorium, 2010. 432 p. ISBN 80-872-8413-5.

ZÍBRT, Čeněk. *Veselé chvíle v životě lidu českého: osm studií o starém českém divadle*. Vyd. 2. Praha: Vyšehrad, 2006, 636 s. ISBN 80-702-1624-7.

## Contact – e-mail

[210387@mail.muni.cz](mailto:210387@mail.muni.cz)



---

# Pojem „technická novela“ v legislativním procesu během 6. volebního období PSP ČR

*Miroslav Knob*

Masarykova univerzita, Právnická fakulta, Česká republika

## **Abstract in original language**

Příspěvek se zabývá užíváním pojmu „technická novela“ v průběhu 6. volebního období Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky. Nejprve je v teoretické rovině definován obsah pojmu. Dále je tato definice aplikována na novely, které byly během sledovaného období označeny za technické, přičemž cílem článku je analyzovat, nakolik je termín technická novela používán korektně a zda není nadužíván.

## **Keywords in original language**

Technická novela; legislativní proces; Poslanecká sněmovna

## **Abstract**

This paper analyses the usage of term “technical amendment” during the 6th term of the Chamber of Deputies of the Parliament of the Czech Republic. In theoretical way it at first defines the term “technical amendment”. This term in the meaning of the definition is furthermore compared to the amendments that take place during the 6th term of the Chamber of Deputies and were indicated as “technical amendment”. The goal of the paper is to analyse whether the term “technical amendment” is used correctly and whatever it is not overused during the relevant term.

## **Keywords**

Technical Amendment, Law-making, the Chamber of Deputies of the Parliament of the Czech Republic.

## **1 Úvod**

Technická novela – pojem, který pozorný pozorovatel českého zákonodárství dozajista neslyší poprvé. V poslední době se takto označovala novela zákona

o veřejných zakázkách<sup>1</sup> či novela občanského zákoníku<sup>2</sup>. Pokud se bavíme o racionálním zákonodárci, je potřeba se zamyslet také nad aspektem racionality tvorby práva – je tvorba práva ovládána procesy, které je možné považovat za racionální? Je debata při tvorbě práva racionální? A při vyslovení slova „technická novela“ možná někoho napadne otázka, zda se při tvorbě práva opravdu nazývají věci pravými jmény. Ale nepředbíhejme.

Právě při sledování diskuze k výše zmíněným novelám jsem si poprvé položil otázku, nakolik je opravdu užívání pojmu technická novela správné, tedy zda se takto opravdu označují novely, o kterých můžeme hovořit jako o technických – a odtud je již jen kousek k otázce, nakolik můžeme legislativní proces s ohledem na tuto terminologii označit jako za racionální. V rámci následujícího příspěvku se budu pokoušet nalézt odpověď na výše položené otázky.

## 2 Základní hypotézy příspěvku

Příspěvek se zabývá pojmem „technická novela“<sup>3</sup> a jeho užívání v legislativním procesu po vymezení časové období. Nejprve vymezuje chápání pojmu pro další analýzu, přičemž následně předkládá jako případovou studii analýzu používání pojmu v oficiálních dokumentech při legislativním procesu. V rámci analýzy následně porovná skutečnou povahu novel, které byly v rámci legislativního procesu označeny jako „technické“.

V této kapitole zformuluji základní hypotézy příspěvku, které budou ověřovány výše popsanou metodou, přičemž podrobně bude o jednotlivých bodech srovnání, tedy formulaci obecné definice pojmu technická novela a následná analýza legislativního procesu podrobně pojednáno v následujících

<sup>1</sup> O novele ZVZ běžně označované jako technická více např. v článku pro web epravo. ZATLOUKAL, Petr a Ivo MACEK. *Quo vadis, aneb 36 změn zákona o veřejných zakázkách*. EPRAVO.CZ: Sběrka zákonů, judikatura, právo[online]. 2014-10-03 [cit. 2015-01-20]. Dostupné z: <http://www.epravo.cz/top/clanky/quo-vadis-aneb-36-zmen-zakona-o-verejnych-zakazkach-95502.html>.

<sup>2</sup> K této problematice se např. vyjadřuje poradce ministryně spravedlnosti Robert Pelikán v rozhovoru pro časopis Právní rádce. *Technická novela zákoníku už nemá smysl*. Právní rádce [online]. 2014, 2014-10-10 [cit. 2015-01-20]. Dostupné z: <http://pravniradce.ihned.cz/c1-62922230-technicka-novela-zakoniku-uz-nema-smysl>.

<sup>3</sup> V příspěvku je možno nalézt dvě označení pojmu, jednou jako <„technická novela“> (s uvozovkami) a jednou jako <technická novela> (bez uvozovek). Označení <„technická novela“> je použito tehdy, pokud se o pojmu hovoří v obecné rovině, bez jasné definovaného obsahu. Označení <technická novela> se používá pro pojem definovaný na základě znaků popsaných v kapitole 3. příspěvku.

kapitolách příspěvku. Na základě výše uvedené analýzy se následně v závěru hypotézy potvrdí, či se je povede vyvrátit.

Jak již bylo uvedeno v úvodu článku, předpoklad racionálního legislativního procesu s sebou nese i nutnost racionality a především pak jednotnosti a určité korektnosti pojmů, které jsou v tomto procesu používány. Základní tezí tohoto příspěvku však je, že tomu v legislativním procesu u termínu „technická novela“ není. Předpoklad, který má příspěvek za cíl ověřit, vychází z domněnky, že pojem „technická novela“ je v legislativním procesu nadužíván, a když už je používán, není to vždy korektně, tedy o novele, které se označuje jako „technická novela“ nemůžeme říct, že je technickou novelou. Základní předpoklad, ze kterého jednotlivé hypotézy článku vycházejí, je domněnka, že pojem „technická novela“ má často za cíl pouze zamaslovat jistým způsobem kontroverzní novely, které jsou projednávány parlamentem v rámci legislativním procesu. Pokud se totiž pro novelu vžije označení „technická“, je tím dána skutečnost, že tato novela leží mimo politickou sféru – tedy že její schválení není politická otázka, ale jedná se o jakousi právní změnu, která má význam (a dává smysl) pouze pro odbornou právní obec. Tedy že novela není pro politika, kterého nezajímá „technická stránka zákonů“, ale jejich „obsahová stránka“ zajímavá a neměl by jí věnovat svůj čas a energii.

První hypotézou je, jak již bylo naznačeno výše, nadužívání pojmu „technická novela“ v legislativním procesu. Druhou hypotézou je nekorektní používání pojmu „technická novela“, tedy častý nesoulad mezi označením novely jako „technická“ a faktem, že se jedná o technickou novelu.

Obě tyto hypotézy přitom představují spojené nádoby, kterou jsou dohromady signifikantní pro generální předpoklad. Pokud se pojem „technická novela“ nepoužívá v originálním slova smyslu, ale jako zástěrka pro potenciálně politicky kontroverzní novely, logicky musí docházet k jeho nadužívání. Je tedy velmi pravděpodobné, že výsledná analýza spíše potvrdí, nebo vyvrátí obě hypotézy.

Poté, co jsou takto stanoveny základní hypotézy příspěvku, je možno přistoupit k samotné analýze legislativního procesu. Nejprve je však nutno definovat samotný pojem technická novela.

### 3 Vymezení pojmu „technická novela“

Pro potřeby následné analýzy dokumentů vytvořených během legislativního procesu je nejprve potřeba vymezit, co je považováno za technickou novelu, je tedy nutné provést objektivní vymezení obsahu pojmu.

Logickým krokem by v této části bylo analyzovat již existující teoretické koncepty, přičemž následně jeden z nich převzít, popřípadě se pro potřeby analýzy proti existujícím konceptům vymezit a přijít s teoretickým konceptem novým. Tento postup však bohužel není možný z jednoho prostého důvodu – pojem technická novela není v právní teorii reflektován žádným odpovídajícím způsobem. Následující vymezení pojmu je tedy vymezením na zelené louce, což sebou nese několik úskalí, se kterými je nutno se nejprve vypořádat, nebo na ně alespoň upozornit.

Základním úskalím jsou především dva faktory – neukotvenost teorie ve větším celku a „šití na míru“ potřeb následující analýzy. S ohledem na fakt, že vymezení pojmu „technická novela“ je v následující (a sěžejní) kapitole příspěvku rozhodující, považuji za vhodné o těchto dvou úskalích krátce pojednat.

Neukotvenost vymezení pojmu ve větším celku je dána především absencí teoretické reflexe tohoto specifického prvku zákonodárství, respektive absence teoretické reflexe pojmu technická novela jako mikroprocesu uvnitř procesu tvorby práva, nahlíženého jako makroproces, ač samotná tvorba práva je předmětem zájmu především právní teorie<sup>4</sup>. Jednoduše řečeno – teoretické vymezení pojmu „technická novela“ je natolik specifický problém, že se jím teorie tvorby práva nezabývá, je pod rozlišovací schopnosti vědců zabývajících se právní teorií v oblasti tvorby práva.

<sup>4</sup> Obecně k tvorbě práva GERLOCH, Aleš, a kol. *Teorie a praxe tvorby práva*. Vyd. 1. Praha: ASPI, 2008, 422 s. Právní monografie. ISBN 978-807-3573-621, KNAPP, Viktor. *Tvorba práva a její současné problémy*. 1. vyd. Praha: Linde Praha, 1998, 462 p. ISBN 80-720-1140-5. ŠÍN, Zbyněk. *Tvorba práva: pravidla, metodika, technika*. Vyd. 1. Praha: C.H. Beck, 2003, xv, 190 s. Bečkovy příručky pro právní praxi. ISBN 80-717-9832-0. Z relevantní literatury je dále nutno uvést klasické učebnice teorie práva, především pak KNAPP, Viktor. *Teorie práva*. 1. vyd. Praha: C.H. Beck, 1995, xvi, 247 s. Právnícké učebnice (C.H. Beck). ISBN 34-064-0177-5., HARVÁNEK, Jaromír, Karín BRZOBOHATÁ, Drahomíra HOUBOVÁ, Taťána MACHALOVÁ, Radim POLČÁK, Martin ŠKOP, Martina URBANOVÁ, Roman VANĚK a Miloš VEČEŘA. *Teorie práva*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2008, 501 s. ISBN 978-807-3801-045., GERLOCH, Aleš. *Teorie práva*. 6. aktualiz. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2013, 310 s. Právnícké učebnice (Aleš Čeněk). ISBN 978-807-3804-541.

Pojem tvorby práva je tedy v následujícím teoretickém vymezení brán jako makroproces a pojem technická novela je brán jako mikroproces uvnitř tohoto makroprocesu, tedy určitý úzce vymezený segment většího celku. Toto východisko je důležité mít při následujícím vymezení na paměti, veškeré teoretické publikace, které budou následně citovány, totiž vždy pojednávají pouze o tvorbě práva jako o makroprocesu, s čímž souvisí i popis následujících výše uvedených úskalí teoretického vymezení pojmu technická novela.

K ukotvení teoretického vymezení pojmu technická novela je nutno nejprve poznamenat, že určitý náznak ukotvenosti v obecné teorii práva je přece jen možno dovést. Vždy se však bude jednat spíše o vymezení mantinelů, ve kterých se bude teoretické vymezení pohybovat. Zůstáváme tedy na poli makroprocesů a obecné právní teorie, která se zabývá tvorbou práva.

Obecně je naukou tvorby práva jako makroprocesem myšleno to, co je obecně označováno za legisprudenci<sup>5</sup>, tedy odvětví teorie práva, které se zabývá procesem tvorby práva zákonodárcem. K obecnému chápání tvorby práva je potřeba konstatovat, že všechny relevantní koncepty pohledu na tvorbu práva<sup>6</sup> obecně pracují s hierarchickou výstavbou právního řádu, přičemž je sporné, nakolik je tato koncepce použitelné i pro současnou výstavbu právního řádu, která se spíše než klasické pyramidě podobá síťovitému uspořádání právního řádu, jak jej obecně chápe Kysela<sup>7</sup>. Tato odlišnost je však pro vymezení pojmu technická novela irelevantní. Obecné teoretické vymezení tvorby práva se proto v příspěvku přidrží přístupů klasických, tedy přístupů prezentovaných v klasických učebnicích teorie práva, tedy Harvánek a kol.<sup>8</sup>, Gerlocha<sup>9</sup> a Knappa<sup>10</sup>, které jsou podrobně shrnuty

<sup>5</sup> K pojmu legisprudence více GERLOCH, Aleš, a kol. *Teorie a praxe tvorby práva*. Vyd. 1. Praha: ASPI, 2008, str. 12, a tam uvedená literatura.

<sup>6</sup> *Ibid.*, str. 13.

<sup>7</sup> K síťové výstavbě právního řádu více KYSELA, Jan. *Mění se struktura právního řádu a jeho atributy*. Eric Stein Working Paper. roč. 2009, č. 1. Dostupné z: <http://www.ericsteinpapers.eu/images/doc/eswp-2009-01-kysela.pdf>.

<sup>8</sup> HARVÁNEK, Jaromír, Karin BRZOBOHATÁ, Drahomíra HOUBOVÁ, Tatiana MACHALOVÁ, Radim POLČÁK, Martin ŠKOP, Martina URBANOVÁ, Roman VANĚK a Miloš VEČEŘA. *Teorie práva*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2008, 501 s. ISBN 978-807-3801-045.

<sup>9</sup> GERLOCH, Aleš. *Teorie práva*. 6. aktualiz. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2013, 310 s. Právnícké učebnice (Aleš Čeněk). ISBN 978-807-3804-541.

<sup>10</sup> KNAPP, Viktor. *Teorie práva*. 1. vyd. Praha: C.H. Beck, 1995, xvi, 247 s. Právnícké učebnice (C.H. Beck). ISBN 34-064-0177-5.

v práci Gerlocha a kol.<sup>11</sup>, avšak s vědomím, že se jedná o do jisté míry zploštělý obraz náhledu na tvorbu práva, který nereflektuje rozpad klasické hierarchické struktury právního řádu.

V kontextu výše uvedeného je proto nutno konstatovat, že tvorbu práva jako makroproces představuje pouze určitý výsek toho, co je obecně nahlíženo pod pojmem nauky o tvorbě práva. Jedná se především o tvorbu práva ve smyslu autoritativním<sup>12</sup>, tedy o tvorbu práva heteronomní<sup>13</sup>, respektive autonomním ve smyslu demokratické právotvorby<sup>14</sup>, ač teoretické rozlišení těchto dvou konceptů je z hlediska příspěvku nepodstatné. Tvorba práva jako makroproces je zde myšlena pouze ve smyslu tvorby práva legislativní složkou moci<sup>15</sup>, nikoliv tedy tvorby práva ve smyslu soudcovském či obyčejovém. A dále pouze jako tvorba práva parlamentem, tedy nikoliv tvorba práva korporacemi<sup>16</sup> či obecně autonomní tvorba práva (ve smyslu tzv. smluvní tvorby práva)<sup>17</sup>.

Jak však bylo uvedeno výše, toto pojetí tvorby práva jako makroprocesu představuje pouze obecný rámec pro následovné vymezení definice pojmu technická novela a v kontrastu s následujícím textem může působit jako teoretický základ, který nemá pro praktické vymezení pojmu přílišný význam, s čímž souvisí obecně úskalí neukotvenosti následujícího vymezení, jak o něm bylo referováno výše.

Druhým úskalím vymezení pojmu technická novela v tomto příspěvku je fakt, že vymezení jednotlivých znaků bylo provedeno s ohledem na potřeby následné analýzy provedené v čtvrté části příspěvku. Považuji za korektní na tuto skutečnost upozornit, ač sám nejsem schopen dovést, nakolik tato skutečnost ovlivnila samotné definování znaků technické novely. Bohužel zde znovu narážím na problém neukotvenosti pojmu v obecné teorii, která mi nedovoluje postavit svoje vymezení na pevných základech doktrinárního konsenzu.

11 GERLOCH, Aleš, a kol. *Teorie a praxe tvorby práva*. Vyd. 1. Praha: ASPI, 2008, 422 s. Právní monografie. ISBN 978-807-3573-621

12 GERLOCH, Aleš, a kol. *Teorie a praxe tvorby práva*. Vyd. 1. Praha: ASPI, 2008, str. 13 a násl.

13 Ibid.

14 Ibid.

15 Ač hranice tohoto vymezení je značně nejasná viz Ibid.

16 Ibid.

17 Ibid.

Je však možné, že, ač se toto vymezení, spočívající v definici základních obsahových znaků technické novely, jeví jako vhodné pro následnou analýzu dokumentů v legislativním procesu, ukáže se jako nevhodné pro další teoretické navázání při zkoumání tohoto jevu (jako mikroprocesu). Toto riziko však není možné jakkoliv minimalizovat, či dokonce eliminovat, a naplnění výše uvedených obav se může ukázat až při následné hlubší teoretické reflexi pojmu, která svým rozsahem přesahuje rámec příspěvku.

Po uvedení jednotlivých rizik následného vymezení pojmu technická novela je možno přistoupit k samotným definičním znakům technické novely, jak je chápána v následující analýze. Pojem technická novela bude dále používán ve smyslu tří definičních znaků, jejichž kumulativní naplnění naplňuje definici technické novely<sup>18</sup>.

Pojem technická novela je dále definována na základě jednoho znaku pozitivně, tedy jakou vlastnost musí novela mít, aby se mohla nazývat technickou, a na základě dvou znaků negativně, tedy jaké znaky novela mít nemůže, aby mohla být nazývána technickou. Pozitivním znakem je úprava legislativně technických nedostatků novelizovaného předpisu, negativními znaky jsou zavádění nového institutu (tedy jeho absence) a rozpor s původní právní úpravou (tedy jeho absence). Technickou novelou se tedy dále myslí taková novela, která upravuje legislativně technické nedostatky novelizovaného předpisu, přičemž do něj nezavádí žádný nový institut a není v rozporu s původní právní úpravou. Každý z výše uvedených pojmů bude následně popsán podrobněji.

Pojem legislativně technické nedostatky je potřeba chápat ve smyslu nedostatků textu zákona, tak jak jsou stanoveny jednak legislativními pravidly vlády<sup>19</sup> a jednak na základě základní logiky právního textu a právního řádu jako celku. Je tím myšlena terminologická jednota, dodržování definovaných legislativních zkratk a kompatibility jednotlivých novel zákonů s novelizovaným zákonem a se zbytkem právního řádu, tedy s ostatními zákony. Jedná se o změny, které reagují pouze na to, jak je zákon napsán, ne na to, co upravuje. Tyto změny by měly být vždy pouze výjimečné, protože samotná pro-

<sup>18</sup> Viz poznámka pod čarou č. 3.

<sup>19</sup> Legislativní pravidla vlády, dostupné na <http://www.vlada.cz/cz/ppov/lrv/dokumenty/legislativni-pravidla-vlady-91209/>.

ces tvorby práva (legislativní proces) v sobě zahrnuje mechanismy, jak tyto nedostatky odstraňovat. Pokud se však přesto stane, že výsledná norma není z hlediska legislativně technického v pořádku, nastává čas pro technickou novelu. Tato situace nejčastěji nastane na základě novelizace jiné části právního řádu. Ostatně, součástí spousty novel, které nejsou technické, je část, které představuje technickou novelu jiných částí právního řádu, a která pouze technicky reaguje na novelu (netechnickou) jiné části právního řádu.

Pojem nový institut je na první pohled jednoznačný, tuto podmínku je však potřeba ještě specifikovat. Předně je potřeba uvést, že zavedení nového institutu nepředstavuje vždy a bezpodmínečně faktor, který vylučuje označení novely jako technické. Zavedení nového institutu totiž může představovat úpravu legislativně technických nedostatků původní právní úpravy. Za tohoto předpokladu není zavedení nového institutu něčím, co by vylučovalo novelu jako technickou. Avšak je pravděpodobné, že zavedení nového institutu nebude mít ve většině případů pouhého odstraňování legislativně technických nedostatků zákona.

Obecně totiž zavedení nového institutu do právního předpisu představuje takový zásah do právní úpravy, že jej lze jen těžko považovat za pouhé technické doplnění. K doplnění nového institutu do právní úpravy přistoupí zákonodárce povětšinou tehdy, pokud se ukáže, že právní úprava není vhodná po stránce jejího faktického dopadu do právních vztahů, nikoliv pouze na základě legislativně technických nedostatků (ač, jak je uvedeno výš, i tato možnost je představitelná). Při zvažování tohoto kritéria je tedy vždy nutné zkoumat, zda se jedná o zavedení institutu, který je obsahově novým, či pouze o zavedení institutu ve smyslu odstraňování legislativně technických nedostatků.

Třetí kritérium, tedy bezrozpornost novely s původní právní úpravou, je v podstatě nejméně zřetelné a do značné míry sběrné. Bezrozporností se myslí především soulad novely s původní novelou ve smyslu politickém, tedy že novela nijak nemění význam, cíl a prostředky původní regulace. Alternativně lze toto kritérium nazvat jako absenci politické otázky v novele. Toto kritérium míří na obsah konsolidovaného znění zákona a jeho odlišnosti, věcné a politické, od znění před novelizací.



Na základě takto definovaného pojmu technická novela je možné přistoupit k analýze používání pojmu během 6. volebního období Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky.

#### **4 Případová studie – použití pojmu „technická novela“ během 6. volebního období PSP**

V předchozích kapitolách příspěvku jsem stanovil základní hypotézy (kapitola 2.) a následně definoval pojmy, které jsou pro analýzu podstatné – respektive moje chápání těchto pojmů (kapitola 3.). V této závěrečné, a stěžejní kapitole, použiji výše definované pojmy (respektive stěžejní pojem „technická novela“) pro analýzu užívání pojmu v legislativním procesu v průběhu 6. volebního období Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky.

K metodě vyhledávání označení novely jako technické jsem využil fulltextové vyhledávání na webu [www.psp.cz](http://www.psp.cz), přičemž jsem kombinací vyhledávání slov vytřídil novely, které byly v určitém stádiu označeny jako technické.

Tato metoda vyhledávání má však dozajista svoje limity. Předně předpokládá, že bude novela označena jako technická v oficiálním dokumentu, který je zpřístupněn ve fulltextovém vyhledávání na webu Poslanecké sněmovny. Neumožňuje zachytit novely, které byly označeny za technické neoficiálně, tedy v rámci kuloárních diskusí a v dokumentech, které nejsou přístupné pro fulltextové vyhledávání. Je tedy pravděpodobné, že za technické novely byly neoficiálně, či interně, označeny i jiné novely, než ty, který vyšly z tohoto způsobu vyhledávání.

Podrobnější analýza by však vyžadovala mnohem sofistikovanější a náročnější metodu, zahrnující studium interních dokumentů a osobní rozhovory s aktéry legislativního procesu (nejčastěji se samotnými poslanci), která značně přesahuje možnosti tohoto příspěvku. Proto byla zvolena tato do značné míry zjednodušující a uživatelsky přívětivější metoda.

Na základě výše popsaného systému vyhledávání byly novely označeny jako technické ve dvou typech dokumentů – v Tiscích, tedy v návrzích zákona a ve Výborech, tedy v zápisech z jednání jednotlivých sněmovních výborů. Celkově bylo za dobu trvání 6. volebního období Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky označeno jako technická novela 13. Sněmovních tisků, jejichž seznam předkládám níže. Pro snadnější orientaci je sněmovní tisk dále označen číslem a číslem sněmovního tisku, následuje oficiální název

sněmovního tisku tak, jak byl předkládán do Parlamentu. Za každou novelou následuje krátké uvedení, kde byla novela označena jako technická. Dále jsou v závorce uvedena písmena T a V, podle toho, kde bylo o novele jako o technické hovořeno. Písmeno T značí „Tisk“ a písmeno V značí „Výbor“.

Následují tabulky pro každou z takto označených novel, které podrobně analyzují, nakolik výše uvedené novela naplnila definici pojmu technická novela, jak byla předložena ve třetí kapitole tohoto příspěvku:

<b>1) Sněmovní tisk 310/0, Novela obchodního zákoníku – EU (T)</b>		
Upravuje legislativně technické nedostatky zákona	<b>X</b>	Jedna z variant novely je uváděna jako „technická novela“, avšak následně je označena jako nevhodná.
Zavádí nový institutu	<b>X</b>	<b>X</b>
Je v rozporu s původní právní úpravou	<b>X</b>	<b>X</b>
<b>2) Sněmovní tisk 347/0, Novela z. o elektronických komunikacích – EU (T)</b>		
Upravuje legislativně technické nedostatky zákona	<b>ANO</b>	Jednotlivé paragrafy novely jsou označeny jako technická novela, zákon o sobě jako o celku netvrdí, že je technickou novelou.
Zavádí nový institutu	<b>ANO/NE</b>	Ani v těchto bodech netvrdí, že se jedná o technickou novelu
Je v rozporu s původní právní úpravou	<b>ANO/NE</b>	Jedná se většinou o klasickou novelu, ustanovení, která jsou jako technická označena, technická opravdu jsou.
<b>3) Sněmovní tisk 1000/0, Novela z. o matrikách, jménu a příjmení (T)</b>		
Upravuje legislativně technické nedostatky zákona	<b>ANO</b>	Zákon je prohlášen za technickou novelu s ohledem na přijetí NOZ.
Zavádí nový institutu	<b>ANO</b>	Navrhuje rozšíření kontrolní pravomoci krajských úřadů, upravuje některá ustanovení v souvislosti s domácími porody.
Je v rozporu s původní právní úpravou	<b>NE</b>	Celkově je v souladu s původní právní úpravou.

<b>4) Sněmovní tisk 892/0, Vln.z. o označ. a sledovatel. výbušnin pro civilní použití - EU – RJ (T)</b>		
Upravuje legislativně technické nedostatky zákona	<b>X</b>	Pojem technický se vyskytuje ve spojení s novelizací směrnice, která je označena jako technická.
Zavádí nový institutu	<b>X</b>	X
Je v rozporu s původní právní úpravou	<b>X</b>	X
<b>5) Sněmovní tisk 159/0, Novela z. - daňový řád – RJ (T)</b>		
Upravuje legislativně technické nedostatky zákona	<b>ANO</b>	Novela přímo označena za technickou, dává zákon do souladu i s ostatními novelami jiných právních předpisů.
Zavádí nový institutu	<b>ANO/NE</b>	Pouze v souladu s novelizacemi jiných zákonů.
Je v rozporu s původní právní úpravou	<b>NE</b>	Drží se předchozí právní úpravy.
<b>6) Sněmovní tisk 825/0, Novela z. - transplantační zákon – EU (T)</b>		
Upravuje legislativně technické nedostatky zákona	<b>ANO</b>	Jako technická je novela označena z toho důvodu, že pouze implementuje změny ve směrnici.
Zavádí nový institutu	<b>ANO/NE</b>	Pouze v souladu s požadavky směrnice.
Je v rozporu s původní právní úpravou	<b>ANO/NE</b>	Pouze v souladu s požadavky směrnice.
<b>7) Sněmovní tisk 129/0, Novela z. o dani z přidané hodnoty – EU (T)</b>		
Upravuje legislativně technické nedostatky zákona	<b>X</b>	Pojem technický se vyskytuje ve spojení s novelizací směrnice, která je označena jako technická.
Zavádí nový institutu	<b>X</b>	X
Je v rozporu s původní právní úpravou	<b>X</b>	X

<b>8) Sněmovní tisk 324/0, N. z. o uvádění biocidních přípravků a účinných látek na trh – EU (T)</b>		
Upravuje legislativně technické nedostatky zákona	<b>ANO</b>	Novela je označena jako technická, zpracovává předpisy EU, v podstatě technická je.
Zavádí nový institutu	<b>ANO</b>	Zavádí jeden nový institut, který nelze označit za legislativní změnu.
Je v rozporu s původní právní úpravou	<b>NE</b>	Je v duchu původní právní úpravy.
<b>9) Sněmovní tisk 856/0, Novela zákona o střelných zbraních, zákona o správních poplatcích a zákona o živnostenském podnikání a některých dalších zákonů</b>		
Upravuje legislativně technické nedostatky zákona	<b>NE</b>	Jedná se o klasickou novelu zákona, které nemá za cíl pouze odstranit legislativní nedostatky.
Zavádí nový institutu	<b>ANO</b>	Zavádí nové instituty.
Je v rozporu s původní právní úpravou	<b>ANO</b>	Představuje rozpor s původní právní úpravou.
<b>10) Sněmovní tisk 85/0, Vládní návrh zákona o změně zákonů v souvislosti s přijetím zákona o finančním zajištění</b>		
Upravuje legislativně technické nedostatky zákona	<b>ANO</b>	Upravuje pouze legislativně technické nedostatky.
Zavádí nový institutu	<b>NE</b>	Nezavádí nový institut.
Je v rozporu s původní právní úpravou	<b>NE</b>	Nepředstavuje změnu původního zákona.
<b>11) Sněmovní tisk 657/0, Vládní návrh zákona, kterým se upravují některé otázky související s poskytováním plnění spojených s užíváním bytů a nebytových prostorů v domě s byty</b>		
Upravuje legislativně technické nedostatky zákona	<b>ANO</b>	„Sjednocující právní úprava“
Zavádí nový institutu	<b>NE</b>	Nezavádí nový institut.
Je v rozporu s původní právní úpravou	<b>NE</b>	Nepředstavuje změnu původního zákona.

<b>12) Sněmovní tisk 686/0, Novela z. - občanský soudní řád - EU</b>		
Upravuje legislativně technické nedostatky zákona	<b>NE</b>	Jedná se o klasickou novelu zákona.
Zavádí nový institutu	<b>ANO</b>	Ano, zavádí několik nových institutů.
Je v rozporu s původní právní úpravou	<b>ANO</b>	Představuje výraznou změnu v občanském soudním řádu.

<b>13) Sněmovní tisk 451/0, Vládní návrh na vydání zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o Finanční správě České republiky</b>		
Upravuje legislativně technické nedostatky zákona	<b>ANO</b>	Upravuje pouze legislativně technické nedostatky.
Zavádí nový institutu	<b>ANO/NE</b>	Pouze v souladu s novelizacemi jiných zákonů.
Je v rozporu s původní právní úpravou	<b>NE</b>	Nepředstavuje změnu původního zákona.

Výše uvedené tabulky je možné dále shrnout do závěrečné tabulky:

Číslo, číslo sněmovního tisku, Tisk/Výbor	<b>Je/není technickou novelou</b>
1: Sněmovní tisk 310/0 (T)	N/A
2: Sněmovní tisk 347/0 (T)	Technická novela
3: Sněmovní tisk 1000/0 (T)	Není technická novela
4: Sněmovní tisk 892/0 (T)	Technická novela směrnice
5: Sněmovní tisk 159/0 (T)	Technická novela
6: Sněmovní tisk 825/0 (T)	Technická novela
7: Sněmovní tisk 129/0 (T)	Technická novela směrnice
8: Sněmovní tisk 324/0 (T+V)	Není technická novela
9: Sněmovní tisk 856/0 (V)	Není technická novela
10: Sněmovní tisk 85/0 (V)	Technická novela
11: Sněmovní tisk 657/0 (V)	Technická novela
12: Sněmovní tisk 686/0 (V)	Není technická novela
13: Sněmovní tisk 451/0 (V)	Technická novela

Výše uvedená závěrečná tabulka pracuje pro potřeby analýzy se čtyřmi pojmy označujícími výsledek analýzy novely jako technické ve smyslu definice pojmu ve třetí kapitole. Tyto pojmy vysvětlují dále.

Pojem „Technická novela“ značí, že novela splnila kritéria pro to, aby mohla být označena jako novela technická ve smyslu výše uvedené definice. Pojem „Není technická novela“ značí, že novela tato kritéria nespĺnila. Pojem „Technická novela směrnice“ značí novelu, která byla označena jako technická na základě označení směrnice (respektive novely směrnice) již je transpozicí, jako novely technické. Český zákonodárce toto označení pouze přejal. Z těchto důvodů s těmito novelami nebude analýza dále pracovat a tyto novely nejsou brány jako označené českým zákonodárcem jako novely technické. Čtvrtá kategorie, označená jako „N/A“ je novela, u které byla označena pouze jedna z legislativních možností jako technická, avšak bez další specifikace. Tato varianta byla dále označena jako nevhodná a nebylo s ní dále pracováno. Ve svém důsledku byla tedy novela označena jako netechnická, a proto nebude ani s touto kategorií dále pracováno a není pro potřeby analýzy brána jako novela, která byla zákonodárcem označena jako technická.

## 5 Závěr

Závěrem je nejprve potřeba bilancovat výsledky předchozí kapitoly, které nám dále ukážou, nakolik se potvrdily či vyvrátily výše nastolené hypotézy. Celkově bylo označení „technická novela“ oficiálně použito u 13 novel, které byly ve sledovaném období v legislativním procesu projednávány. U jedné z těchto 13 novel se jednalo o označení pouze jedné z variant novely, která však nebyla použita. U dvou novel pak byl pojem „technická novela“ použit ve spojitosti se směrnicí, kterou tyto novely implementovaly, a která byla označena za technickou novelu práva Evropské unie.

Zůstává nám tedy 10 novel, které jsou relevantní pro naše posouzení. Pokud se podíváme na první hypotézu, tedy předpoklad, že je pojem technická novela nadužíván, můžeme konstatovat, že se nepotvrdila. Pouhých deset novel, označených jako „technické“, nesevědí o nadužívání tohoto pojmu, spíše naopak.

Možnou příčinou takto nízkého výskytu je nedokonalost zvolené metody vyhledávání, která není schopná postihnout všechny výstupy, které jsou předmětem legislativního procesu (především dokumenty interní povahy, které nejsou zveřejňovány v rámci webu PSPČR, ve kterém je možno vyhledávat fulltextově). Je tedy možné, že vlivem nedokonalosti vyhledávací metody došlo ke zkreslení výsledku vyhledávání a je otázkou, nakolik je tedy stanovená hypotéza vyvrácena či potvrzena.

Ohledně druhé hypotézy, tedy korektnosti použití pojmu „technická novela“, je nutno uvést, že z relevantních deseti novel bylo u šesti novel použito označení opravdu pro technickou novelu a ve čtyřech případech byla jako „technická“ označena novela, která technickou není. Závěr tedy je, že ve většině případů, pokud už pojem „technická novela“ použit byl, jednalo se opravdu o technickou novelu. Zároveň se však nejednalo o jednoznačně korektní používání tohoto pojmu, nekorektních případů byla skoro polovina.

Celkové vyznění ověření druhé hypotézy se však znovu nese v nejistotě, která je dána nedostatkem zkoumaných novel. Ač v poměrné hodnotě je pojem používán více korektně, než nekorektně, nabízí se otázka, zda je na takto malém počtu příkladů novel označených jako „technické“ vůbec možné druhou hypotézu ověřit.

Závěr příspěvku je pak více než rozpačitý. Na jednu stranu se nepotvrdila hypotéza o nadužívání pojmu „technická novela“ v legislativním procesu, avšak její používání nebylo vždy zcela korektní. Zůstává navíc otázka, zda se metodou výzkumu podařilo zachytit opravdu všechny případy, kdy je novela označována za „technickou“.

## Literature

GERLOCH, Aleš, a kol. *Teorie a praxe tvorby práva*. Vyd. 1. Praha: ASPI, 2008, 422 s. Právní monografie. ISBN 978-807-3573-621.

GERLOCH, Aleš. *Teorie práva*. 6. aktualiz. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2013, 310 s. Právnícké učebnice (Aleš Čeněk). ISBN 978-807-3804-541.

HARVÁNEK, Jaromír, Karin BRZOBOHATÁ, Drahomíra HOUBOVÁ, Tatiana MACHALOVÁ, Radim POLČÁK, Martin ŠKOP, Martina URBANOVÁ, Roman VANĚK a Miloš VEČERA. *Teorie práva*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2008, 501 s. ISBN 978-807-3801-045.

KNAPP, Viktor. *Teorie práva*. 1. vyd. Praha: C.H. Beck, 1995, xvi, 247 s. Právnícké učebnice (C.H. Beck). ISBN 34-064-0177-5.

KNAPP, Viktor. *Tvorba práva a její současné problémy*. 1. vyd. Praha: Linde Praha, 1998, 462 p. ISBN 80-720-1140-5.

KYSELA, Jan. *Mění se struktura právního řádu a jeho atributy*. Eric Stein Working Paper. roč. 2009, č. 1. Dostupné z: <http://www.ericsteinpapers.eu/images/doc/eswp-2009-01-kysela.pdf>

ŠÍN, Zbyněk. *Tvorba práva: pravidla, metodika, technika*. Vyd. 1. Praha: C.H. Beck, 2003, xv, 190 s. Beckovy příručky pro právní praxi. ISBN 80-717-9832-0.

### **Contact – e-mail**

*mirek.knob@gmail.com*



---

# Pojistky ústavní konformity zákonodár- ného procesu - funkční nástroje či zmetky?

*Marian Kokeš*

Právnická fakulta MU/Ústavní soud ČR

## **Abstract in original language**

Příspěvek se zabývá institutem “pojistek” ústavní konformity zákonodár-  
ného procesu, jejichž hlavní funkcí je kontrolovat, příp. i odstraňovat některé  
nedostatky zákonodárného procesu v ČR, které často dosahují i intenzity  
protiústavnosti. Mezi takové pojistky autor řadí: veřejnost; politickou (par-  
lamentní) kulturu; „předpřípravnou fázi“ zákonodárného procesu; kvalitu  
samotného návrhu zákona; vládu (včetně Legislativních pravidel vlády a jimi  
předvídané funkce Legislativní rady vlády); parlamentní rozpravu (delibe-  
raci, příp. konstitucionální deliberaci); parlamentní výbory; předsedu, resp.  
předsedajícího schůze parlamentní komory; Senát, resp. Poslaneckou sně-  
movnu ve vztahu k zákonným opatřením; prezidenta republiky; a Ústavní  
soud. Cílem tohoto příspěvku tak bude ve stručnosti představit tento kon-  
cept pojistek a pokusit se zhodnotit jejich efektivitu při plnění svých funkcí  
v rámci zákonodárného procesu.

## **Keywords in original language**

zákonodárství; zákonodárný proces; pojistky ústavní konformity; Ústavní  
soud ČR; Parlament; judikatura; fáze zákonodárného procesu.

## **ABSTRACT**

Contribution will focus mainly on the means and tools - i.e. the “fuses”  
of the constitutionality of legislative process - that control and potentially  
cultivate the legislative process from the inside and also from the outside.  
Among them author of this contribution classifies public; political (parlia-  
mentary) culture; “Pre-preparation phase” of the legislative process; the  
quality of the proposal (bill); Government (including the Legislative Rules  
of the Government and their predicted functions of the Legislative Council  
of the Government); parliamentary debate (deliberation); parliamentary

committees; chairs (or chairman of the meeting) of chambers of the Czech parliament; The Senate, resp. Chamber of Deputies; President of the Czech Republic; Constitutional Court. Although among them is completely dominant the Constitutional Court with its competence of judicial review of legislation (abstract norm review), the aim of this contribution is to introduce the role and functionality all of these fuses and briefly evaluate their effectiveness against defects and deficiencies in the legislative activities of Parliament.

## Keywords

Legislation; Legislative Process; “Fuses” of the Constitutionality of Legislative Process; The Constitutional Court of the Czech Republic; Parliament; Case-law; Phases of Legislative Process.

## 1 Úvod<sup>1</sup>

Současný stav legislativy a obecně právního řádu ČR zdaleka neodpovídá požadavkům na tvorbu souladného, srozumitelného a přehledného práva, a proto dlouhodobě čelí kritice široké i odborné veřejnosti a rovněž ze strany soudní moci, včetně Ústavního soudu. Jedna ze zásad římského práva „*ignorantia juris non excusat*“<sup>2</sup> platná i v současnosti coby nutná podmínka efektivní systém platného práva, je tak značně problematizována či dokonce trivializována na úroveň satirického vtípu, případně zaměňována za televizní pořad I. Jaelky se shodným názvem.<sup>2</sup> Proto ji nelze vykládat pouze k tíži adresátů práva (zejména v trestním a přestupkovém právu), ale rovněž jako závazek veřejné moci vůbec učinit právo seznatelným, srozumitelným, protože jen takovým právem se jednotlivci mohou bez obtíží řídit a v konečném důsledku jej i vnitřně akceptovat, ztotožnit se s ním. T. Smejkalová pak z této zásady vedle rozměru srozumitelnosti práva dovozuje ještě rozměr efektivní komunikace (tzv. komunikační přístupnosti), která mj. souvisí i s použitými komunikačními kanály, čímž cílí především na podobu Sbírky zákonů (v tištěné i elektronické verzi) a na schopnost běžného občana orientovat

<sup>1</sup> Příspěvek vychází z textu dizertační práce autora s názvem „*Vybrané nedostatky zákonodárského procesu z pohledu teorie zákonodárství a judikatury Ústavního soudu ČR*“, obhájené na Právnické fakultě MU v roce 2014.

<sup>2</sup> Srov. <http://www.csfd.cz/film/251809-neznalost-neomlouva/>.

se v ní.<sup>3</sup> Přesto zůstaňme o úroveň níže, neboť ani sebelepší „komunikační kanál“ nedokáže zhojit prostou nesrozumitelnost samotného textu právního předpisu. V této souvislosti nelze neuvést citaci z rozhodnutí rakouského *Verfassungsgerichtshof (VfGH)*<sup>4</sup>, který dovedil, že „*právní předpis je každopádně v rozporu s principem právního státu, pokud ke zjištění jeho smyslu jsou potřeba subtilní ústavněprávní znalosti, kvalifikovaná právnícká způsobilost a zkušenost, stejně tak i archivářská péle, popř. k jeho pochopení potřeba mimořádných metodických schopností a určitého potěšení z luštění blávolamů.*“

## 2 Stručná zpráva o stavu legislativy v ČR

Za stěžejní výtky vůči právnímu řádu ČR, které je ovšem současně možné označit za jeho nynější charakteristické vlastnosti, lze označit jeho: a) *hypertrófi (legislative inflation, Normenflut, inflace práva)*<sup>5</sup>, tj. nadměrný počet právních předpisů (různých tvůrců i právní síly), které jej tvoří<sup>6</sup>; b) *nestabilitu*, tj. neustálé či velmi časté změny stávajících platných právních předpisů, kdy kupříkladu již v době bezprostředně po vyhlášení a vstupu zákona v účinnost se polemizuje či dokonce připravuje jeho nezbytná novelizace (ojedinělými ovšem nejsou případy, kdy se tak děje ještě před nabytím účinnosti daného zákona); c) *nekonceptnost a vnitřní rozpornost*, tj. změny právního řádu jsou činěny izolovaně, jednorázově, často automaticky v důsledku změny vládnoucí garnitury („měníme, protože jsme v programu slíbili změny“),

<sup>3</sup> Srov. SMEJKALOVÁ, T. (2013), *Srozumitelnost práva*, 152 Právník 5, s. 447 – 472.

<sup>4</sup> Rozhodnutí z roku 1994, G 135/93 VfGH (*Denksporterkenntnis*). Citace je převzata z FILIP, J. (2005), Ústavní soud a problémy legislativy v ČR, in. VOSTRÁ, L.; ČERMÁKOVÁ, J. (eds.), *Otázky tvorby práva v České republice, Polské republice a Slovenské republice*. Plzeň: Aleš Čeněk, s. 114, pozn. č. 38.

<sup>5</sup> Obecně k těmto pojmům i možným jeho příčinám srov. EICHENBERGER, K.; NOVAK, R.; KLOEPFER, M. (1982), *Gesetzgebung im Rechtsstaat*, Berlin: de Gruyter, s. 13 – 18; ENG, S. (2002), *Legislative Inflation and the Quality of Law*, in. WINTGENS, L. J. (ed.): *Legisprudence: A New Theoretical Approach to Legislation*, Oxford: Hart Publishing, s. 65 – 80; nebo GOETZ, K. H.; ZUBEK, R. (2005), *Stanovienie prawa w Polsce — reguły legislacyjne a jakośc ustawodawstwa*, Warszawa: Ernst & Young. Jmenovaný S. Eng ve svém článku mj. analyticky zkoumá vzájemnou provázanost uvedených výték ve vztahu k nízké úrovni (kvalitě) zákonů, kdy legislativní inflace může být do značné míry způsobena přijímáním obsahově nekvalitních zákonů, což leckdy vzbuzuje i naléhavou a zbrklou potřebu je nahradit novými, což se zase ovšem často odráží znovu na jejich kvalitě.

<sup>6</sup> Slovy soudce Nejvyššího soudu USA A. Scalií se nacházíme v „době legislativní“ (*Age of Legislation*), kdy je legislativními akty normována v podstatě každodenní činnost jednotlivců ve společnosti a soudy jsou tak zahlceny povinností je donekonečna interpretovat a nacházet v nich původní úmysl jeho tvůrce. Srov. SCALIA, A. (1997), *A Matter of Interpretation: Federal Courts and the Law*, New Jersey: Princeton University Press.

ovšem bez ucelenější legislativní koncepce; a v neposlední řadě d) *obsahové nedostatky (legislative deflation)*, neboť ruku v ruce s kvantitativním nárůstem dochází k poklesu kvality zákonů, které trpí zásadními obsahově-formálními nedostatky, jako nesrozumitelnost, nejasnost právních norem, jazykově často založených na právnickém „ptydepe“ atp. Dlužno dodat, že se nejedná pouze o ryze české specifikum, neboť kritice stran enormně narůstající kvantitativní a současně snižující se kvality legislativních aktů dlouhodobě čelí i právní řády, resp. legislativní tvorba práva v nemalém množství států v Evropě i ve světě. Zcela trefně to vystihuje citát Z. Sempricha<sup>7</sup>, popisující situaci v sousedním Polsku: „*V polském parlamentu je nový zákon schválen každý den, právní předpis exekutivy každou hodinu a nová stránka do Sbírky zákonů je vytisknuta každých sedm minut. Tomu se neříká legislativní tvorba práva, ale legislativní záplava (zalenowego).*“

Pokud se společně s U. Karpenem<sup>8</sup> pozastavíme nad příčinami snižující se kvality legislativních aktů, zejména pak zákonů, lze mezi ně zařadit: a) *specializaci a přemíru (vědecké, technické) odbornosti* projektované do samotného obsahu zákonů, když je přijímáno nemalé množství ryze oborových, specifických, dílčích zákonů, technických předpisů, jejichž obsah (často i nesprávný), slovy klasika, „*odborníka vysloveně dráždí, nicméně laik si jich ani nevšimne*“, a to zejména proto, že jim nerozumí. Naopak éra velkých kodexů je dle U. Karpena (v západoevropských státech) patrně v nenávratnu, což ovšem není zcela přílehlavé tvrzení pro státy střední a východní Evropy, kde je kodifikace jednotlivých právních odvětví jevem spíše aktuálním (např. civilní, trestní či volební kodexy); b) *absence výuky legislativní tvorby práva*, která by díky cílenému vzdělávání legislativců pro všechny oblasti veřejné správy mohla zmírnit výskyt nekvalitně připravených návrhů a nedocházelo by tak přijímání formálně i obsahově vadných legislativních aktů; c) *pokles celkové úrovně jazyka*, jeho znalosti a vhodných způsobů použití, což lze klást za vinu současnému „zkratkovitému“ komunikačnímu prostoru, kdy je důraz kladen na stručný, ale ryze aktuální obsah sdělovaných informací, nikoliv však na způsob sdělení a jejich samotnou srozumitelnost (např. mediální headlines, sms, chat atp.). Osobně v tomto případě dodávám i další příčinu, kterou jsou d) „*legislativně-kentilské*“ *choutky jednotlivých aktérů (zákonodárců)* a cel-

<sup>7</sup> Srov. SEMPRICH, Z. (2003), *Coraz gorsze prawo*, Rzeczpospolita, 19. 11. 2003.

<sup>8</sup> Srov. KARPEN, U. (1996), *Germany – national report*, in. KARPEN, U. (ed.) *Legislation in European Countries*, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.

ková úroveň legislativního procesu, což platí především pro zákonodárský proces, v němž vystupuje množství aktérů odlišných od samotných navrhovatelů, nicméně rovněž významně zasahujících do výsledné podoby zákona. Jinými slovy, nejen podoba návrhu a proces předcházející jeho předložení, ale i úroveň samotného legislativního procesu determinuje kvalitu podoby výsledného legislativního produktu.

Problém ovšem nastává, pokud samotný zákonodárský proces dlouhodobě čelí výrazné kritice ze strany širší veřejnosti pro jeho stěží akceptovatelnou úroveň, jež je determinována „nízkou“ úrovní parlamentní kultury a ještě obecněji politické kultury. Kupříkladu dubnové vydání časopisu *Boston Law Review*<sup>9</sup> z roku 2009 je věnováno příspěvkům ze symposia nazvaného „*The Most Disparaged Branch: The Role of Congress in the Twenty-First Century*”<sup>10</sup>, které se konalo v listopadu 2008 na americké Boston University School of Law. Jeden z jeho panelů byl pak uveden otázkou: „*Is Legislation an Unprincipled, Incoherent, Undignified Mess?*“, tj. zda lze zákonodárství hodnotit jako bezzásadový, nekoherentní a nedůstojný nepořádek. Bez hlubšího zkoumání by odpověď na ní měla být v ideálním případě záporná. V realitě ovšem převažuje spíše odpověď kladná, přičemž nelze odhlédnout od problematické skutečnosti, že předmětná otázka, která implikuje negativní vnímání tak zásadního procesu pro fungování společnosti, jakým bezesporu je zákonodárský proces, je vůbec (nejen) v ČR pokládána, a to dokonce dlouhodobě. Ještě více problematickou je pak skutečnost, pokud kritika a negativní hodnocení zákonodárského procesu přichází ze strany Ústavního soudu<sup>11</sup>, a to

<sup>9</sup> Srov. 89 *Boston Law Review* 2, s. 335 – 863.

<sup>10</sup> Uvedený název, který lze volně přeložit jako: „*Nejvíce znevažovaná větev (státní moci): Role amerického Kongresu v 21. století*“, záměrně evokuje název slavné knihy A. M. Bickela, „*The Least Dangerous Branch: The Supreme Court at the Bar of Politics*“ z roku 1962.

<sup>11</sup> K podrobnějšímu přehledu judikatury Ústavního soudu k této problematice srov. např. FILIP, J. (2005), *Legislativní technika a judikatura Ústavního soudu*, 13 *Časopis pro právní vědu a praxi* 3, s. 236 – 246; FILIP, J. (2005), Ústavní soud a problémy legislativy v ČR, in. VOSTRÁ, L.; ČERMAKOVÁ, J. (eds.), *op. cit.*, s. 96 – 116; WINTR, J. (2007), *Aktuální ústavní problémy tvorby zákonů*, in: HAMULÁK, O. (ed.), *Debaty mladých právníků 2007. Sborník z konference*, Olomouc: Univerzita Palackého v Olomouci, s. 217 – 220; SUCHÁNEK, R. (2010), *Vliv Ústavního soudu na legislativní proces*, in. GERLOCH, A.; TOMÁŠEK, M. et al., *Nové jevy v právu na počátku 21. století II. – Teoretické a ústavní impulzy rozvoje práva*, Praha: Karolinum; či KYSELA, J. (2013), *Vliv Ústavního soudu na pravidla zákonodárského procesu*, 5 *Správní právo, Legislativní příloha II-III*. Dlužno dodat, že se jedná o ojedinelé snahy přehledněji vymezit a analyzovat judikaturu Ústavního soudu z této oblasti, přestože se dle mého názoru jedná o oblast již dosti obsáhle judikovanou a s ohledem na závažnost a možné dopady jejích závěrů na fungování parlamentu i oblast z výzkumného hlediska velmi zajímavou.

z důvodu opakovaného porušování ústavně garantovaných demokratických principů zákonodárného procesu či principů tvorby souladného, srozumitelného a přehledného práva jako náležitosti demokratického právního státu (čl. 1 odst. 1 Ústavy ČR).<sup>12</sup>

A právě v judikatuře Ústavního soudu<sup>13</sup> byl částečně vymezen koncept „pojistek ústavní konformity zákonodárného procesu“, jejichž selhání v konečném důsledku umožnilo nastolit následně Ústavním soudem deklarovanou protiústavnost daného zákonodárného procesu a mezi které se Ústavní soud rovněž řadí, a to v řízeních o kontrole norem skrze § 68 odst. 2 ZÚS<sup>14</sup> mu uloženou povinnost „*posuzovat ústavnost legislativní procedury s vypozením derogačních závěrů*“.

Cílem následujících řádků tohoto příspěvku tak bude tento koncept pojistek ústavní konformity zákonodárného procesu obecně vymezit, popsat jeho jednotlivé komponenty (pojistiky) a některé z nich konfrontovat s praktickou realitou. V ní totiž uvedené pojistiky velmi často selhávají a podléhají tlaku „politické objednávky“, partikulárním zájmům a vlivům, projektovaných do jednotlivých návrhů zákonů, u nichž se samotná procedura přijímání stává spíše obtěžující a zdržující, avšak stále nezbytnou překážkou pro jejich platnost a nabytí účinnosti. Tomu pak ostatně odpovídá i způsob, s jakým je tato překážka překonávána.

### 3 Pojistky ústavní konformity zákonodárného procesu – obecné vymezení

Pokud hovoříme o „pojistikách“<sup>15</sup> ústavní konformity zákonodárného pro-

<sup>12</sup> Blíže k jejich judikatornímu vymezení srov. nálezy Ústavního soudu ČR sp. zn. Pl. ÚS 77/06 ze dne 15. 2. 2007 (37/2007 Sb.) („Přílepkový“ nálezy) či nálezy sp. zn. Pl. ÚS 55/10 ze dne 1. 3. 2011 (80/2011 Sb.) (Legislativní nouze a práva parlamentní opozice).

<sup>13</sup> Konkrétně v cit. nálezu sp. zn. Pl. ÚS 77/06 („Přílepkový“ nálezy).

<sup>14</sup> Zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, dále jen „ZÚS“.

<sup>15</sup> Ačkoliv je obecně termín „pojistka“ užíván díky inspiraci z elektrotechnické oblasti, jedná se o terminologii nepřesnou, neboť charakteristickými projevy fungování pojistiky je jejich rychlost a v případě včasného a efektivního sepnutí při zkratu a „nadproudu“ dochází k jejich sebedestrukci, kdy je nezbytné ji vyměnit. V této souvislosti by proto bylo přesnější používat termínu „jistice“, jenž je definován jako „nedestruktivní jističí zařízení“, které si svou existencí zachovává i po svém konkrétním zapůsobení, jen je nezbytné je znovu zapnout. Dalšími vlastnostmi jističe jsou jeho omezená rychlost působení, oproti pojistikám složitá konstrukce, schopnost vypnutí zkratového proudu, nicméně není primárně určen k jeho omezení. Přestože se tedy uvedené vlastnosti více hodí do kontextu tohoto příspěvku, spojení „jistice ústavní konformity zákonodárného procesu“ se mi nejeví úplně vhodné, a proto preferuji užití termínu „pojistiky“.

cesu, jejich primární funkci nelze definovat jinak než, že by měly nejen kontrolovat, ale současně i včas zabránit výskytu negativních jevů či dokonce ustálené praxe, které vzbuzují pochybnosti, ohrožují či přímo narušují ústavní konformitu zákonodárského procesu a jeho jednotlivých procedur a v konečném důsledku tak mají vliv i na ústavnost jeho výsledného produktu. Zjednodušeně řečeno, včas a řádně sepnout při hrozbě či samotném výskytu „zkratové“ situace. Jejich další funkcí, obzvláště pokud „spínají“ relativně často, na kterou se ovšem často zapomíná, je signalizace opakovaného výskytu, příp. trvalé přítomnosti určitého negativního jevu, které ovlivňují stabilitu daného prostředí, a proto vyvstává potřeba jejich výskyt do budoucna omezit či úplně odstranit.

Při jejich bližším vymezení a diferenciaci je sice možné do jisté míry vycházet z odůvodnění „přílepkového“ nálezu, nicméně Ústavní soud v něm vymezil pouze některé pojistky ústavní konformity zákonodárského procesu, které byly samozřejmě relevantní k danému projednávanému případu. Konkrétně jmenoval: a) předsedu, resp. předsedajícího Poslanecké sněmovny, kterého označil za „garanta *dodržování pravidel parlamentní procedury*“; b) Senát ve smyslu projednání návrhů zákona v druhé komoře parlamentu, „*jejímž úkolem je mimo jiné odhalit i chyby v legislativním procesu a adekvátně na ně reagovat v rámci možností, které jsou Senátu dány, byť je zřejmé, že šel jde o možnosti omezené.*“; c) prezidenta republiky ve smyslu „*práva prezidenta republiky vrátit přijatý zákon Poslanecké sněmovně, jak předvídá čl. 50 odst. 1 Ústavy ČR*“, tj. cestou uplatnění prezidentského veta<sup>16</sup>; d) samotný Ústavní soud. Jak již bylo naznačeno, jedná se sice o neúplný výčet, nicméně i z něho, resp. z obsahu samotného odůvodnění nálezu lze dovodit několik charakteristických rysů konceptu pojistek ústavní konformity zákonodárského procesu.

Za pojistky ústavní konformity zákonodárského procesu pro účely tohoto výkladu (bez ambicí na vyčerpávající a jediný správný výčet) považují:

- *veřejnost (požadavek na transparentnost);*
- *politickou (parlamentní) kulturu;*
- *„předpřípravnou fázi“ zákonodárského procesu;*
- *kvalitu návrhu zákona;*

<sup>16</sup> Ústavní soud pak v bodu 74 „přílepkového“ nálezu jako projev fungování pojistky k uvedenému nepřímo přiřadil i „*absenci podpisů*“ pod konkrétním zákonem.

- vládu (včetně *Legislativních pravidel vlády a jimi předvídané funkce Legislativní rady vlády*);
- *parlamentní rozpravu (deliberaci, příp. konstitucionální deliberaci)*;
- *parlamentní výbory*;
- *předsedu, resp. předsedajícího schůzce parlamentní komory*;
- *Senát, resp. Poslaneckou sněmovnu ve vztahu k zákoným opatřením*;
- *prezidenta republiky*;
- *Ústavní soud*.

#### 4 Charakteristické rysy „pojistek“ ústavní konformity zákonodárného procesu

Pokud budeme hovořit o základních charakteristických znacích či rysech pojistek ústavní konformity zákonodárného procesu, mezi prvními z nich je třeba zařadit přítomnost relativně *vyšokého*, byť omezeného *počtu*. Problém tedy nespočívá primárně v jejich nedostatku, ale v neefektivním fungování stávajících pojistek. Hlavní důraz a soustředění výzkumu v rámci tohoto konceptu by se proto mělo upínat k hledání způsobů, jak jejich fungování zefektivnit, jak z hlediska včasnosti (reakce na signalizační pojistky), tak zejména intenzity jejich „sepnutí“ při výskytu určitého zákonodárného „zkratu“.

Dalším z jejich obecných charakteristických rysů je *stabilní uspořádání a posloupnost*, neboť v podstatě kopírují fázovitost (etapovitost) zákonodárného procesu, kdy každá z pojistek má svůj význam a měla by projevit svou funkčnost vždy a jenom v určité fázi zákonodárného procesu. Opožděné zapůsobení zde prakticky nemá žádnou právní a téměř ani faktickou relevanci.

S tím souvisí další z charakteristických rysů, kterým je jejich *vzájemná provázanost*, kdy pro případ, že jedna či vícero pojistek v určité fázi selhává, nastupuje v pozdější fázi další pojistka. Dlužno dodat, že tento mechanismus neplatí automaticky vždy u každého jednotlivého procesu přijímání zákona.

Proto lze za další z charakteristických rysů označit jejich *podmíněnost* (ve smyslu splnění zákonných podmínek<sup>17</sup>), když kupříkladu přezkum ústavnosti

<sup>17</sup> V pravém slova smyslu jsou podmíněny v podstatě všechny z uvedených pojistek, neboť jejich funkčnost vždy závisí (je podmíněna) skutečnou vůlí orgánu či osob tyto pojistky ztělesňující zachovávat a dodržovat principy a pravidla ústavně konformního a řádného zákonodárného procesu.



procesu přijetí daného zákona před Ústavním soudem je vždy nezbytně podmíněn podáním kvalifikovaného návrhu ze strany aktivně legitimovaného navrhovatele ve smyslu čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy ČR ve spojení s § 64 odst. 1 písm. a) a b) ZÚS. Otázkou zůstává, zda lze za charakteristický rys, resp. podmínku funkčnosti pojistek ústavní konformity zákonodárského procesu označit i princip subsidiarity, tj. splnění podmínky vyčerpání všech dostupných prostředků nápravy v jeho samotném průběhu.

Je-li zmíněn Ústavní soud, pak jeho kompetence derogovat napadený zákon (či jeho jednotlivá ustanovení) i z důvodu shledané protiústavnosti zákonodárského procesu vedoucího k jeho přijetí implikuje další z charakteristických rysů uvedených pojistek, kterým je jejich *různě nastavená kvalita* ve smyslu včasnosti, efektivity i intenzity projevů jejich funkčnosti. Přestože je jejich primární funkce a účel totožný, tj. kontrola dodržování principů a pravidel ústavně konformního zákonodárského procesu, konkrétní projevy jejich funkčnosti a také dopady jejich zapůsobení jsou nastaveny zcela odlišně, s různou intenzitou. V tomto smyslu tak má jinou kvalitu i intenzitu projevu své funkčnosti pojistka v podobě Ústavního soudu s možností derogačního zásahu v porovnání kupříkladu s prezidentem republiky, jehož veto může být přehlasováno nadpoloviční většinou všech poslanců Poslanecké sněmovny.

Posledně zmíněný charakteristický rys pojistek ústavní konformity zákonodárského procesu lze považovat za nejméně trvalý a tedy do značné míry proměnlivý. Kvalita jednotlivých pojistek a intenzita projevů jejich funkčnosti jsou samy o sobě vlastnosti, které lze předem stanoveným postupem, nikoliv libovolně, různě nastavovat, zvyšovat (či omezovat) jejich efektivitu a měnit tak jejich význam a vliv na zákonodárský proces. Při každé takové změně nastavení, jejíž potřeba je nejčastěji vyvolána opakovaným selháním dané pojistky, je ovšem nezbytné vždy vážít, zda se jedná o selhání z důvodu špatně zvoleného typu, nedostatečného nastavení funkčnosti pojistky, anebo pouze o projev přítomnosti vadného kusu jinak vhodně zvoleného a nastaveného typu pojistky. V neposlední řadě je pak nezbytné vážít, zda je taková změna nastavení ještě žádoucí a akceptovatelná z hlediska funkčnosti zákonodárského procesu.

## 5 Diferenciace „pojistek“ ústavní konformity zákonodárného procesu

Pro větší přehlednost v onom relativně vysokém, nicméně omezeném počtu pojistek ústavní konformity zákonodárného procesu považují za vhodné učinit pokus o jistou diferenciaci mezi nimi, a to na základě několika rozlišovacích kritérií.

Prvním z těchto kritérií je *povaha* samotné pojistky, dle níž lze tyto pojistky rozlišovat na pojistky *institucionální* a pojistky *normativní* (právní i mimo-právní). Za *institucionální* pojistky považují takové, které ztělesňují některé aktéři zákonodárného procesu (ústavní orgány, orgány parlamentní komory, funkcionáři, poslanci a senátoři, veřejnost atp.), jejichž působení jako pojistek ústavní konformity zákonodárného procesu přímo souvisí s jim svěřenými pravomocemi, právy a povinnostmi, resp. je ztělesňují konkrétní, těmito aktéry ovládané *instituty* (kupříkladu institut prezidentského veta či institut návrhu na zrušení zákona nebo jeho jednotlivých ustanovení). Za *normativní pojistky* považují prostřednictvím tzv. pramenů zákonodárného procesu vymezený rámec a dodržování jím definovaných podmínek (mezi)ústavně konformního a řádného zákonodárného procesu, jejichž překročení daný konkrétní zákonodárný proces (a potažmo samotný zákon z něho vzešlý) zatíží protiústavností. Pokud lze zákonodárství definovat jako ústavou svěřenou zákonodárnou pravomocí parlamentu (zákonodárného sboru) vydávat originární a primární normativní právní akty s označením a právní silou zákona, pak za pojistku ústavní konformity zákonodárného procesu lze považovat již samotné ústavní vymezení, resp. omezení zákonodárné (ústavodárné) pravomoci. J. Syllová<sup>18</sup> v této souvislosti upozorňuje na skutečnost, že právní řád ČR nestanovuje, jaký je věcný rozsah zákonodárné pravomoci, např. cestou taxativního výčtu záležitostí (oblastí), které musí nebo mohou být upraveny zákonem.<sup>19</sup> Přesto nelze konstatovat, že se jedná o Z. Šíněm<sup>20</sup> zmiňovanou „neomezenou“ zákonodárnou pravomoc. Její omezení je dovoditelné jednak obecně

<sup>18</sup> Srov. SYLLOVÁ, J.; KOLÁŘ, P.; KYSELA, J.; GEORGIEV, J.; PECHÁČEK, Š. (2013), *Parlament České republiky*, 3. vyd., Praha: Linde, s. 227n.

<sup>19</sup> Tak činí kupř. francouzská ústava v čl. 34, přičemž oblasti úpravy zde nejmenované přísluší regulaci exekutivní (čl. 37). Blíže k tomu srov. KYSELA, J. (2006), *Zákonodárství bez parlamentů. Delegation a substituce zákonodárné pravomoci*, Praha: PrF UK, s. 68 – 70.

<sup>20</sup> Srov. ŠÍN, Z. (2003), *Tvorba práva: Pravidla, metodika, technika*, Praha: C. H. Beck, s. 21.

z ústavního pořádku ČR jako takového, jednak konkrétně z čl. 1 odst. 1 Ústavy ČR a čl. 4 odst. 1 a odst. 4 Listiny, které představuje „mez omezení“<sup>21</sup> *základních práv a svobod ze strany veřejné moci, přičemž zcela zapovězeným je prostor za hranicemi vymezenými čl. 9 odst. 2 Ústavy ČR, jenž zakazuje přijetí změn podstatných náležitostí demokratického právního státu (tzv. materiální ohnisko ústavního pořádku)*.<sup>22</sup> Proto i principy, pravidla a požadavky, na nichž je založen, nutně omezují zákonodárnou pravomoc parlamentu.

Vedle těchto omezení, které spíše cílí na ochranu před konáním (a to i ve formě nečinnosti) parlamentu mimo tato omezení (konání *ultra vires*<sup>23</sup>), lze za omezení zákonodárné pravomoci považovat i tzv. *výbradu zákona*, jejímž účelem je spíše stanovení minimální hranice zákonodárné činnosti ve stanovených případech, a to nejen z hlediska povinné formy, ale i odpovídajícího obsahu.<sup>24</sup>

Nadto nelze opomenout ústavní povinnost respektu k základním právům a svobodám samotných aktérů zákonodárného procesu (nejen v jeho průběhu, neboť „*princip většinového rozhodování (čl. 6 Ústavy ČR) sice patří mezi základní definiční znaky demokracie a demokratického rozhodování a většina vlád parlamentních demokracií je odkázána právě na podporu (důvěru) parlamentní většiny, složené ze zástupců jedné či více politických stran zastoupených v Parlamentu, není Parlamentem této většiny, nýbrž je založen na svobodném výkonu mandátu všech svých členů,*

<sup>21</sup> Obdobně čl. 19 odst. 2 GG. Blíže k tomu srov. WAGNEROVÁ, E. (2012), Čl. 4, in. WAGNEROVÁ, E.; ŠIMÍČEK, V.; LANGÁŠEK, T.; POSPÍŠIL, I. a kol., *Listina základních práv a svobod s komentářem*, Praha: Wolters Kluwer.

<sup>22</sup> Blíže k tomu srov. ŠIMÍČEK, V. (2009) *Materiální ohnisko ústavního pořádku, jeho ochrana a náleze Ústavního soudu ve věci M. Melúka*, in. POSPÍŠIL, I.; WAGNEROVÁ, E. (eds.), *Vladimír Klokočka - liber amicorum*, Praha: Linde Praha, s. 217 – 234, nebo ŠIMÍČEK, V. (2010), *Čl. 9*, in. BAHYĚOVÁ, L., FILIP, J., MOLEK, P., PODHRÁZKÝ, M., SUCHÁNEK, R., ŠIMÍČEK, V., VYHNÁNEK, L. *Ústava České republiky - Komentář*. Praha: Linde Praha, s. 158 - 159.

<sup>23</sup> „*V pojetí ústavního státu, na kterém je založena česká ústava, není právo a spravedlnost předmětem volné dispozice zákonodárce a tím ani zákona, protože zákonodárce je vázán určitými základními hodnotami, jež Ústava probíráje za nedotknutelné. Česká ústava např. v čl. 9 odst. 2 stanoví, že „změna podstatných náležitostí demokratického právního státu je nepřipustná“.* Tím jsou konstitutivní principy demokratické společnosti v rámci této ústavy postaveny nad zákonodárnou kompetenci a tím „*ultra vires*“ Parlamentu.“ Srov. náleze Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 19/93 ze dne 21. 12. 1993 (N 1/1 SbNU 1; 14/1994 Sb.) (*Zákon o protiprávnosti komunistického režimu a o odporu proti němu*).

<sup>24</sup> Srov. FILIP, J. (2001), *Vybrané kapitoly ke studiu ústavního práva*, 2. vyd., Brno: MU, s. 220; nebo SYLLOVÁ, J.; KOLÁŘ, P., KYSELA, J.; GEORGIEV, J.; PECHÁČEK, Š. (2013), *op. cit.*, s. 233 - 237.

na jejich rovnosti, neboť všichni jsou reprezentanty lidu, dále na svobodě projevu všech a na svobodě parlamentní rozpravy (čl. 15, čl. 23 odst. 3, čl. 26 a čl. 27 odst. 2 Ústavy ČR), a to bez ohledu na to, k jaké politické frakci či k názorovému proudu jeho jednotliví členové Parlamentu náležejí.“<sup>25</sup>

Otázkou jinou je ovšem faktický způsob, s jakým je se zákonodárnou pravomocí nakládáno daným zákonodárným sborem, resp. jak blízko samotné hraně stanovených mezí se jeho jednotliví členové pohybují, tj. zda svou činnost vykonávají „neomezeně“ a „svévolně“ ve smyslu absence jakýchkoliv společensko-politických či morálních zábran, které představují zejména nepsaná parlamentní pravidla, parlamentní zvyklosti či politické dohody.<sup>26</sup> Proto vedle ryze právních pojistek do skupiny normativních pojistek patří i pojistky mimoprávního charakteru, typicky závazek výkonu mandátu „podle nejlepšího vědomí a svědomí“ (viz slib poslance a senátora v čl. 23 odst. 3 Ústavy ČR), morální závazky ohledně slušnosti, čestnosti, férovosti, poctivosti, respektu k pravidlům a politickým soupeřům, které lze souhrnně podřadit pod pojem *politická (parlamentní) kultura*, jejíž určitá úroveň nepochybně rovněž představuje jistou pojistku řádného zákonodárského procesu. Dalším odlišovacím kritériem je *pozice*, kde se daná pojistka nachází a potenciálně může včas a efektivně zapůsobit, tzn. zda se nachází uvnitř zákonodárského sboru a je k dispozici v samotném průběhu zákonodárského procesu, zahájeného předložením návrhu zákona/zákonného opatření a ukončeného jeho vyhlášením ve Sbírce zákonů, či mimo něj.<sup>27</sup> *Základní dělení v tomto smyslu představuje dělení pojistek na autonomní a heteronomní.*<sup>28</sup> Do první skupiny proto

<sup>25</sup> Cit. dle nálezu sp. zn. Pl. ÚS 55/10 (*Legislativní nouze a práva parlamentní opozice*), bod 72.

<sup>26</sup> Typickým příkladem může být dohoda mezi většinou a menšinou v Poslanecké sněmovně o tzv. *párování* absentujících poslanců při významném hlasování. Z důvodu absence takové dohody je pak veřejnost svědkem toho, kdy jednotlivé poslanecké kluby jsou nuceny „povolávat“ své členy k hlasování leckdy i přímo z nemocničních lůžek. Blíže k samotné praxi tzv. párování a jejím konkrétním příkladům z českého Parlamentu srov. WINTR, J. (2010), *Česká parlamentní kultura*, Praha: Auditorium, s. 279 – 282.

<sup>27</sup> Podmínkou akceptace takového rozlišení je ovšem předpoklad, že zákonodárský proces je definován v užším slova smyslu, tj. dle stádií, která v podstatě kopírují jejich ústavní (a zákonnou) úpravu, počínaje stádiem zákonodárské iniciativy a konče stádiem vyhlášení schváleného zákona.

<sup>28</sup> Obdobně srov. KYSELA, J. (2013), *op. cit.*, s. XLIV, kde J. Kysela hovoří o autonomní a heteronomní regulaci. K. von Beyme hovoří o kontrole nacházející se v „před“ (*vor-*) a „po“ (*nachparlamentarischen*) parlamentním prostoru či stadiu. Srov. BEYME, K. von (1997), *Der Gesetzgeber: Der Bundestag als Entscheidungszentrum*, Opladen: Westd. Verlag, s. 73n. a 300n.

budou patřit pojistky, které zapůsobí či hypoteticky mohou zapůsobit již v samotném průběhu zákonodárského procesu (např. parlamentní kultura; rozprava; orgány parlamentní komory, Senát), zatímco do druhé skupiny budou patřit pojistky působící před, resp. po ukončení zákonodárského procesu (např. veřejnost, kvalita návrhu zákona, „předpřípravná fáze“, prezident republiky<sup>29</sup>, Ústavní soud). Dopady jejich působení se proto více dotýkají až samotného připravovaného či již přijatého výsledného produktu daného zákonodárského procesu. Rozdíly mezi nimi samozřejmě panují i v intenzitě dopadů jejich zapůsobení.

Proto posledním zde prezentovaným dělením představuje dělení na pojistky *signalizační*, *omezující* a *jistící*, které se pokouší na uvedenou skutečnost reagovat. Pro jejich rozlišení je zde klíčovým kritériem objektivní zhodnocení, zda je v silách dané pojistky zákonodárský proces, který je zatížen protiústavností a nezákonností či o tom vyvolává značné pochybnosti, zastavit a daný negativní jev včas odstranit, anebo jej může maximálně pozdržet, příp. pouze signalizovat (upozornit na) přítomnost takových negativních jevů.

*Signalizační pojistky* (např. veřejnost, námítky jednotlivých zákonodárců či orgánů parlamentní komory vznesené v průběhu zákonodárského procesu nebo absence podpisu prezidenta republiky) mají tedy především funkci upozornit na negativní (ústavnost zpochybňující) jevy vyskytnuvší se v průběhu daného zákonodárského procesu a v ideálním případě aktivovat následující, silnější a efektivnější pojistky, které jsou schopny (na rozdíl od nich samotných) tyto jevy odstranit, příp. celý zákonodárský proces zastavit.

Těmito funkčními vlastnostmi jsou nadány právě *pojistky jistící*, které mohou svým zapůsobením celý zákonodárský proces zastavit (např. „předpřípravná fáze“ a negativní stanovisko Legislativní rady vlády, zpětvzetí návrhu zákona nejpozději do ukončení 2. čtení a především derogační nález Ústavního soudu), příp. ony negativní jevy v jeho průběhu odstranit (např. zamítavé stanovisko, resp. pozměňovací návrhy Senátu, pokud jsou Poslaneckou sněmovnou akceptovány).

<sup>29</sup> Zařazení prezidenta republiky pod heteronomní pojistky ústavní konformity zákonodárského procesu není zcela jednoznačné, neboť prezident republiky je nepochybně významným aktérem zákonodárského procesu, především jeho posledních stádií (prezidentské veto a podpis). Nicméně jeho zařazení do této skupiny se jeví logické, protože jeho působení v roli pojistky působí „zvenčí“, mimo parlamentní půdu.

V pomyslném prostoru mezi těmito dvěma skupinami pojistek pak osciluje třetí, spíše účelově a dodatečně přidaná skupina *omezujících pojistek*. Účelově proto, že zařazení většiny pojistek sem je do značné míry podmíněné, závislé na konkrétních projevech jejich (ne)fungování v praxi, a proto se v několika případech mohou překrývat. Za příklad lze nyní pouze ve stručnosti opětovně uvést pojistku ztělesněnou prezidentem republiky a jeho pravomocí zakotvenou v čl. 50 odst. 1 Ústavy ČR, tj. pravomoc prezidenta republiky (odůvodněně) vetovat Parlamentem přijatý zákon, tedy i z důvodu pochybností nad ústavní konformitou procesu předcházejícímu jeho přijetí. Pro případ, že Poslanecká sněmovna postupem předvídaným v odst. 2 téhož ustanovení Ústavy ČR prezidentské veto přehlasuje, pak se jedná o pojistku omezující, neboť uvedený zákonodárny proces pouze pozdržela (prodloužila), nikoliv však zastavila. V případě nesplnění podmínek předvídaných v citovaném ustanovení se však tato pojistka stává pojistkou jistící, neboť prezidentské veto způsobilo zastavení a ukončení daného zákonodárnyho procesu. Obdobně, tedy v závislosti na konkrétním způsobu reakce Poslanecké sněmovny, lze hodnotit kupříkladu i pojistku v podobě zamítavého stanoviska, resp. podaných pozměňovacích návrhů Senátu.

I z uvedeného je zcela patrné, že celkově je toto dělení oproti výše uvedeným v praxi nejméně stabilní, neboť samotné rozlišovací kritérium, z něhož vychází, tj. důsledky jejich zapůsobení pro daný zákonodárny proces, se pojí s hodnocením samotné kvality a funkčnosti pojistek, což jsou faktory samy o sobě velmi proměnlivé a nestálé. Nadto se v této souvislosti významným faktorem stává i (subjektivní) skutečnost, zda jsou funkční možnosti takové pojistky v praxi maximálně (nikoliv však extenzivně) využívány, čímž je uvedené rozlišení rovněž dosti komplikováno. Jako relevantní příklad se i zde nabízí prezident republiky. Na straně jedné je nadán aktivní legitimací podat Ústavnímu soudu návrh na zrušení zákona nebo jeho jednotlivých ustanovení [čl. 87 odst. 1 písm. a) a čl. 88 odst. 1 Ústavy ČR ve spojení s § 64 odst. 1 písm. a) ZÚS], má-li za to, že zákonodárny proces ústící v přijetí mu předloženého zákona je zatížen protiústavností, na straně druhé stojí

její reálné uplatňování jednotlivými osobami ve funkci prezidenta republiky.<sup>30</sup> Jiný příklad představuje role Senátu coby významné (institucionální) pojistky ústavní konformity zákonodárného procesu. Její funkční projevy jsou zcela jednoznačně vymezeny v čl. 45 až čl. 48 Ústavy ČR a konkretizovány v příslušných ustanoveních JŘS<sup>31</sup>, které poskytují dostatečný prostor pro „sepnutí“ (zapůsobení) v případě, že daný zákonodárný proces byl na půdě Poslanecké sněmovny zatížen vadou („zkratem“) protiústavnosti. Problematickou překážkou pro její funkčnost se ovšem stává úprava v čl. 48 Ústavy ČR a ještě více pak její konkretizace v JŘS, zakotvující institut „*núle nezabývat se návrhem zákona*“, v menší míře pak úprava v čl. 46 odst. 3 Ústavy ČR, předvídací přijetí návrhu zákona v případě, že se Senát ve stanovené lhůtě k němu nevyjádří. Obě Ústavou ČR předvídané možnosti lze hodnotit jako určitý „samovypínací“ a tedy zcela ojedinělé způsoby (sebe)vyřazení pojistky z provozu.

## 6 Závěr

Výše obecně nastíněný a představený koncept pojistek ústavní konformity zákonodárného procesu, byl skutečně nastíněn a představen pouze v základních obrysech, a to za účelem jeho možného dalšího zkoumání a prohloubení, zejména z hlediska „testování“ efektivity působení jednotlivých pojistek na zákonodárný proces a jeho ústavnost či úroveň a v konečném důsledku tedy i kvalitu výsledného produktu, tj. zákona.<sup>32</sup> Jeden z důvodů, proč byl tento koncept představen, spočívá ve snaze autora zdůraznit a znovu připomenout, že Ústavní soud, který zejména v nedávné minulosti (s ohledem na množství nálezů týkajících se problematiky ústavní konformity zákonodárného procesu) byl veřejností vnímán jako jediný možný nástroj ke kultivaci zákonodárného procesu a obecněji parlamentní kultury, není zdaleka

<sup>30</sup> Není nijak objevným konstatování, že zatímco V. Havel byl v tomto ohledu relativně „aktivním“ aktivně legitimovaným návrhovatelem, v případě V. Klause tomu bylo přesně naopak, a to s ohledem na jeho ne příliš vřelý vztah k Ústavnímu soudu jako instituci, což se projevilo i na empirických datech prokázané neochotě (nechuti) podávat jakékoliv návrhy k US. Ani M. Zeman se nejeví být příliš aktivním návrhovatelem.

<sup>31</sup> Zákon č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu, ve znění pozdějších předpisů, dále jen „JŘS“.

<sup>32</sup> Pro zkrácení přílišných ambicí autora tohoto příspěvku by bylo možné použít i parafrázi Cimrmanovy žádosti ve vztahu k úpravám jeho jednoaktové hry Akt - nový autor do něj může zasahovat a upravovat některé jeho části či měnit celý koncept, „mně o myšlénku se jedná“.

jedinou pojistkou či kultivujícím prvkem, který může „zkratový“ (vadný) zákonodárný proces zastavit.

Při pohledu na četnost výskytu různých projevů zákonodárského kutilství, pohybujících na samotné hraně (spíše však již za ní) dodržování pravidel zákonodárského procesu, lze již nyní vyřknout skeptický názor ohledně jejich funkčnosti a efektivitě a spíše se přiklonit k názoru ohledně jejich zmetkovitosti. Smutným budiž konstatování, že jistá rozkolísanost (z hlediska intenzity zásahu) a nejednotnost jeho judikatury činí takové hodnocení přílehavým i ve vztahu k Ústavnímu soudu. Budoucí působení a judikatura „třetího“ Ústavního soudu k této otázce (bude-li mít příležitost) nám napoví, zda se jedná o hodnocení mylné či nikoliv...

## Literature

- BEYME, K. von (1997), *Der Gesetzgeber: Der Bundestag als Entscheidungszentrum*, Opladen: Westd. Verlag.
- EICHENBERGER, K.; NOVAK, R.; KLOEPFER, M. (1982), *Gesetzgebung im Rechtsstaat*, Berlin: de Gruyter, s. 13 – 18.
- ENG, S. (2002), *Legislative Inflation and the Quality of Law*, in: WINTGENS, L. J. (ed.): *Legisprudence: A New Theoretical Approach to Legislation*, Oxford: Hart Publishing, s. 65 – 80.
- FILIP, J. (2001), *Vybrané kapitoly ke studiu ústavního práva*, 2. vyd., Brno: MU.
- FILIP, J. (2005a), *Legislativní technika a judikatura Ústavního soudu*, 13 Časopis pro právní vědu a praxi 3, s. 236 – 246.
- FILIP, J. (2005 b), Ústavní soud a problémy legislativy v ČR, in: VOSTRÁ, L.; ČERMÁKOVÁ, J. (eds.), *Otázky tvorby práva v České republice, Polské republice a Slovenské republice*. Plzeň: Aleš Čeněk, s. 114, pozn. č. 38.
- GOETZ, K. H.; ZUBEK, R. (2005), *Stanowienie prawa w Polsce — reguły legislacyjne a jakość ustawodawstwa*, Warszawa: Ernst & Young.
- KARPEN, U. (1996), *Germany – national report*, in: KARPEN, U. (ed.) *Legislation in European Countries*, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- KYSELA, J. (2006), *Zákonodárství bez parlamentů. Delegation a substitute zákonodárné pravomoci*, Praha: PrF UK.



- KYSELA, J. (2013), *Vliv Ústavního soudu na pravidla zákonodárního procesu*, 5 Správní právo, Legislativní příloha II-III.
- SCALIA, A. (1997), *A Matter of Interpretation: Federal Courts and the Law*, New Jersey: Princeton University Press.
- SEMPRICH, Z. (2003), *Coraz gorsze prawo*, Rzeczpospolita, 19. 11. 2003.
- SMEJKALOVÁ, T. (2013), *Srozumitelnost práva*, 152 Právník 5, s. 447 – 472.
- SUCHÁNEK, R. (2010), *Vliv Ústavního soudu na legislativní proces*, in. GERLOCH, A.; TOMÁŠEK, M. et al., *Nové jevy v právu na počátku 21. století II. – Teoretické a ústavní impulzy rozvoje práva*, Praha: Karolinum.
- SYLOVÁ, J.; KOLÁŘ, P.; KYSELA, J.; GEORGIEV, J.; PECHÁČEK, Š. (2013), *Parlament České republiky*, 3. vyd., Praha: Linde.
- ŠIMÍČEK, V. (2009) *Materiální obnisko ústavního pořádku, jeho ochrana a nálež Ústavního soudu ve věci M. Melčáka*, in. POSPÍŠIL, I.; WAGNEROVÁ, E. (eds.), *Vladimír Klokočka - liber amicorum*, Praha: Linde Praha, s. 217 – 234.
- ŠIMÍČEK, V. (2010), Čl. 9, in. BAHYLOVÁ, L., FILIP, J., MOLEK, P., PODHRÁZKÝ, M., SUCHÁNEK, R., ŠIMÍČEK, V., VYHNÁNEK, L. *Ústava České republiky - Komentář*. Praha: Linde Praha.
- ŠÍN, Z. (2003), *Tvorba práva: Pravidla, metodika, technika*, Praha: C. H. Beck.
- WAGNEROVÁ, E. (2012), Čl. 4, in. WAGNEROVÁ, E.; ŠIMÍČEK, V.; LANGÁŠEK, T.; POSPÍŠIL, I. a kol., *Listina základních práv a svobod s komentářem*, Praha: Wolters Kluwer.
- WINTR, J. (2007), *Aktuální ústavní problémy tvorby zákonů*, in: HAMULÁK, O. (ed.), *Debaty mladých právníků 2007. Sborník z konference*, Olomouc: Univerzita Palackého v Olomouci, s. 217 – 220.
- WINTR, J. (2010), *Česká parlamentní kultura*, Praha: Auditorium, s. 279 – 282.

## Contact – e-mail

*marian.kokes@usoud.cz*

---

# Nad obsahem a formou skutečně racionální legislativy<sup>1</sup>

*Vítězslav Kozák*

Ministerstvo vnitra České republiky, odbor legislativy  
a koordinace předpisů, Česká republika

## **Abstract in original language**

Příspěvek se kriticky věnuje stavu současné legislativy a legislativního procesu. Popisuje některá úskalí a těžkosti, které se objevují v každodenní praxi při tvorbě legislativy. Věnuje se též kritice zákonodárce v rámci legislativního procesu. Analyzuje některé praktické problémy či příklady, které vznikají v rámci legislativní činnosti a snaží se navrhnout jejich možné řešení.

## **Keywords in original language**

Legislativa; legislativní proces; meziresortní připomínkové řízení; zákonodárce; úředník

## **Abstract**

The paper critically analyses the state of the current legislation and the law-making process. It describes some of the problems and difficulties that may occur in the everyday process of creating the legislation. At the same time, it also focuses on a critical evaluation of the legislator in the law-making process. Lastly, the paper analyses some of the practical problems or examples that arise during the process of creating the legislation and suggests some possible future solutions.

## **Keywords**

Legislation; Legislative Process; Law-Making Process; Legislator; Civil Servant; Officer.

---

<sup>1</sup> Tento příspěvek obsahuje pouze osobní názory autora, nikoliv oficiální postoje Ministerstva vnitra České republiky.

## 1 Obsah racionální legislativy

Odpověď na otázku, zda-li zákonodárce<sup>2</sup> vytváří skutečně takovou legislativu, jakou společnost potřebuje, bez které se neobejde a která musí být bezpodmínečně součástí právního řádu České republiky, trápí jistě nejednoho z nás. O tvorbě potřebné, rozumné a skutečně nezbytné legislativy bohužel nejsem plně přesvědčen. Demonstrovat to lze na jednotlivých příkladech.

### 1.1 Zbytečné normy

Přebujelá tvorba právních norem, jejichž praktický význam a dopad je zcela nulový, lze ukázat na vládním návrhu zákona o kultuře.<sup>3</sup> Návrh zákona obsahuje celých 8 paragrafů a je zjevně inspirován zákonem č. 115/2001 Sb., o podpoře sportu, ve znění pozdějších předpisů. Kromě toho, že kulturu definuje,<sup>4</sup> zavádí pojmy jako například státní či krajská politika kultury, což nejenom že jsou vzhledem k historii výrazy nanejvýš nevhodné, ale opět bez reálného dopadu. Dle předkladatele má zákon za cíl poskytnout základní obecné právní zakotvení kultury. Ambice zákonodárce by v tomto ohledu bylo možné vyjádřit jako snahu o definování nedefinovatelného, neboť takto obecný a navíc imanentní pojem jako je kultura, je neuchopitelný. Pro mě osobně je kultura něco mezi povrchem země a Bohem, tedy pojem, který nikdy nemůže být naplněn, ale člověk se mu může nanejvýš jen vzdáleně přibližovat. Kulturu nemohu koupit, vytvořit či zničit.

Zákonodárce by tedy měl velice pečlivě zvažovat nutnost a potřebnost kodifikace v obdobných případech. Ostatně ani zákon č. 115/2001 Sb.,

<sup>2</sup> Zákonodárcem budu v tomto příspěvku chápat nejenom politika, který je většinou pouze zadavatel objednávky na tvorbu konkrétní legislativy, ale zejména odborný úřednický aparát, který je zákonodárcům k dispozici a který ve skutečnosti paragrafově znění právních norem vytváří.

<sup>3</sup> Do meziresortního připomínkového řízení byl materiál vložen ministrem kultury dne 26. září 2014 a je prozatím veřejnosti nepřístupný, neboť připomínkové řízení doposud neskončilo. Materiál je dostupný pouze pro registrované uživatele vládní elektronické knihovny Úřadu vlády ČR (tzv. e-klep).

<sup>4</sup> Vhodnost definice, necht' laskavý čtenář posoudí sám: „Kultura je jako veřejně prospěšná činnost významným faktorem rozvoje života občanské společnosti, který podstatnou měrou napomáhá sociální soudržnosti a je jedním ze základů občanské identity. Plní významnou výchovně vzdělávací a preventivní funkci a podporuje rozvoj intelektuální, emocionální i morální úrovně občana a jeho tvořivost. Péče o kulturní dědictví, podpora rozvoje umění a jeho rozmanitosti je společným úkolem státu a územních samospráv, které jej uskutečňují ve spolupráci s dalšími subjekty občanské společnosti.“ Mám za to, že kdokoliv by nesouhlasil alespoň v něčem s uvedenou definicí, neboť kultura pro každého znamená něco jiného.

o podpoře sportu, ve znění pozdějších předpisů (i tato norma má pouhých 8 paragrafů), sportu jako takovému či jeho rozvoji, nikterak nepomohl. Opět jej pouze definuje a stanoví úkoly pro orgány státní správy, kraje a obce.

Každodenní realita života se však v těchto případech obejde i bez aktivity zákonodárce. Anebo snad před rokem 2001 neexistoval sport a dodnes neexistuje kultura? Společnost a stejně tak i orgány územní samosprávy se autonomně na podpoře těchto lidských aktivit podílejí. Je celá řada krajů,<sup>5</sup> která má nejrůznější krajské plány kultury či krajské plány podpory kultury, a zákonodárce v tomto směru nepotřebují. Případná nová povinnost, která by na ně dopadla (nutnost tvorby dokumentu nazvaného krajská politika kultury), kultuře jako takové neprospěje, neboť kraje, které kulturu podporovat chtějí, tak činí už dnes, a tam, kde je kultura pouze na okraji zájmu volených zástupců, povede k povinné tvorbě jakéhosi dokumentu jen proto, aby vyhověli literě zákona. Dovolím si však tvrdit, že v takovém případě bude předmětný dokument bez jakéhokoliv reálného přínosu.<sup>6</sup>

Dalším příkladem, tentokrát snahy zákonodárce zachytit základní přirozená práva, lze vyjádřit na dřívějším návrhu zákona o lobbingu z dílny bývalé místopředsedkyně vlády Karolíny Peake, kde mimo jiné stálo: „*Lobbovaný může kontakt s lobbistou odmítnout.*“ Je skutečně vhodné právně normovat takové jednání či už se jedná o přepjatý formalismus při tvorbě práva? Je přece na každém jednotlivci, zda pozdraví, půjde na procházku či naváže kontakt s nějakou osobou. Žijeme v době právní hypertrofie a já se nedomnívám, že mnohé kritické hlasy ohledně tohoto stavu se podaří utišit pod rouškou normování veškeré lidské činnosti. Právo, přestože je systémem normativním, nemůže reflektovat veškerou lidskou činnost. To ani v praxi není možné, neboť právo zpravidla zrcadlí nějakou činnost až ex post, tedy poté, co se nějaký společenský jev reálně projeví. Demonstrovat to lze velice intenzivně například při tvorbě jednotlivých skutkových podstat trestných činů, které vždy pouze následně reagují na negativní chování pachatelů. Příkladem budiž zavedení speciálních skutkových podstat pojistného,

<sup>5</sup> Nejdále je v tomto ohledu snad kraj Pardubický, který má velice propracovaný systém podpory kultury. Srovnej Konceptci podpory státní památkové péče 2013 – 2016. *Pardubický kraj* [online]. Pardubický kraj, © 2014 [cit. 31. 12. 2014]. Dostupné z: <http://www.pardubickykraj.cz/dokumenty-pk-kultura-a-pamatkova-pece/74993/koncepce-podpory-statni-pamatkove-pece>.

<sup>6</sup> Na druhou stranu ovšem plně chápu význam „iracionálního“ zákona č. 22/1930 Sb., o zásluhách T. G. Masaryka či zákona č. 292/2004 Sb., o zásluhách Edvarda Beneše, neboť je chápu jako hodnotová východiska české společnosti.

úvěrového či dotačního podvodu na konci 90. let. Normování přirozeno-právních pravidel tedy nepovažují za vhodné.

## 1.2 Duplicitní právní úprava

Jiným problémem, avšak neméně vážným, je duplicitní či paralelní právní úprava jednotlivých právních institutů, neboť to způsobuje interpretační potíže a rozhodně to také nenapomáhá snadné orientaci v právním řádu, a to nejenom pro běžného občana, ale ani pro pokročilého uživatele. Opět si to dovolím demonstrovat na konkrétním případě. Návrh novely zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů, zavádí jistou obecnou prevenční povinnost.<sup>7</sup> Smysl tohoto ustanovení však postrádám, neboť si tuto povinnost dovodím jak z již neúčinného občanského zákoníku (§ 415), tak i z nového občanského zákoníku (§ 2900). Stejně tak je obdobná povinnost stanovena i v ustanovení § 17 zákona č. 133/1985 Sb., o požární ochraně, ve znění pozdějších předpisů.

Obecně lze vyslovit domněnku, že zákonodárce se snaží – doufejme, že snad z důvodu právní jistoty – normovat úplně vše, a to i duplicitně. To vypovídá o velmi závažném problému, který je podle mě v české společnosti hluboce zakořeněn a šel by vyjádřit následovně: „Co nemáme výslovně napsáno, to si nedovodíme!“ To bohužel v zásadě platí i při vytváření legislativy. Zastávám však názor, že bychom se – a to ani v legislativě – vůbec neměli bránit používání analogie (a to napříč celým právním řádem) či používání teleologického výkladu.<sup>8</sup> Mám totiž za to, že kdybychom takto postu-

<sup>7</sup> „V národních parcích je každý povinen počínat si tak, aby nedocházelo ke škodám na životě, zdraví, majetku, přírodě a životním prostředí. Správy národních parků se podílejí na předcházení mimořádným událostem na území národních parků.“

<sup>8</sup> Zde může posloužit za příklad úprava institutu ukládání pořádkové pokuty (či opatření) v jednotlivých procesních předpisech. Zatímco „staré“ předpisy jako např. § 66 trestního řádu, § 53 občanského soudního řádu či § 45 dřívějšího správního řádu (zákon č. 71/1967 Sb.) mlčely o možnosti opakovaně ukládat tato opatření, nové předpisy jako např. § 62 správního řádu (zákon č. 500/2004 Sb.), § 44 soudního řádu správního či § 16 zákona o státním zastupitelství mají slovo „opakovaně“ zakotvené přímo v textu, ať už jako část věty za středníkem, samostatnou větu či dokonce celý odstavec. Mám však za to, že takové „výslovné“ řešení nebylo vzhledem k možnosti použití analogie a k teleologickému výkladu tohoto ustanovení nutné, neboť ačkoliv v případě „starých“ předpisů zákonodárce o možnosti opakovaného ukládání pořádkových opatření mlčel, dovozovala se z účelu a následně z komentářů či aplikační praxe (judikatury). Domnívám se tedy, že v případě „nových“ předpisů, šlo postupovat stejným způsobem. Napadá mě jediné možné vysvětlení, a to striktní a přepjatě formální tvorba legislativy (a následně výklad norem) v mezích zásady zákonnosti uvedené v čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.

povali, celou řadu podobných duplicitních úprav bychom si mohli odpustit.<sup>9</sup> Paralelní právní úprava neznamena sama o sobě neřešitelný problém, ovšem již vzhledem k výše zmíněné právní hypertrofii se může uživateli při řešení tohoto problému (pravidlo speciality či posteriority) velice snadno stát, že jej nevyřeší důsledně (či komplexně), což pro něj může mít negativní důsledky.

## 2 Forma racionální legislativy

V této části bych se rád zabýval otázkou, zda-li zákonodárce vytváří potřebné právní normy způsobem, který odpovídá zavedené legislativní praxi a ve formě, která je vlastní českému právnímu řádu.

### 2.1 Přejímání unijního práva

Je notorií, že převážná část v současnosti vytvářené legislativy je ovlivněna unijním právem. Česká republika je jako člen Evropské unie povinna implementovat unijní normy do práva vnitrostátního. Způsob, jakým se tak děje, je však často velice tristní.

Dochází k tzv. „outsourcingování“ při začleňování unijního práva, a to například tím, že překlad unijního práva je svěřen některé z překladatelských agentur, kde překlad provádí lingvisté, avšak nikoliv právníci, což se negativně projeví na konečné kvalitě překladu. Mám za to, že právě zde, při tvorbě legislativy, by si stát měl zachovat své dominantní postavení a nezbavovat se tak svých úkolů tím, že je bude převádět na různé soukromé subjekty, jejichž kvalita je navíc mnohdy velice sporná. Jednotliví navrhovatelé novelizačních změn (většinou příslušná ministerstva) pak bez jakékoliv úpravy přejímají do návrhu toto vadné znění formou CTRL + C à CTRL + V, které se často nepodaří odstranit ani v rámci meziresortního připomínkového řízení. Je navíc bohužel již pravidlem, že překlad se povětšinou provádí z anglického znění unijních předpisů, neboť tento jazyk ovládá nejvíce osob. Vzhledem k mnohým odlišnostem systému Common law, však tento postup nepovažuji za vhodný. Vhodnějším by bylo vycházet například ze znění německého, neboť německá a rakouská právní nauka nám byla v historii v mnohém vzorem a mám za to, že je nám dodnes nejbližší. Vůbec

<sup>9</sup> Obsáhle k tématu teleologického výkladu a způsobu jeho užití srovnej např. HOLLÄNDER, Pavel. *Filosofie práva*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2012. s. 133 a násl.

nejideálnějším řešením by samozřejmě bylo při začleňování unijního práva vycházet z komparace mezi několika cizojazyčnými zněními unijního práva, avšak chápu, že pro to není mnohdy ani čas, ani prostředky.

Papežštější než papež! I tak by se mnohdy dala shrnout činnost českého zákonodárce. Zavádění definic a pojmů, které jsou cizí českému právnímu řádu a bez jakéhokoliv využití, se bohužel stalo v poslední době smutnou samozřejmostí.<sup>10</sup> Máme-li povinnost unijní právo implementovat, apelují tímto na zákonodárce, aby tak činil smysluplně.<sup>11</sup> Tedy jen tehdy, je-li to právnímu řádu vlastní, potřebné, vhodné, využitelné. Stejně by se tak mělo dít zavedeným způsobem. Mám za to, že není zapotřebí vytvářet všemožné definice, které však nemají v právním řádu reálné využití. Jistě bychom v rámci řízení o nesplnění povinnosti podle čl. 258 a násl. Smlouvy o fungování Evropské unie dokázali ustát nezavedení definic bez reálného dopadu na právní vztahy. Neustojíme však, že forma našich předpisů je sice téměř dokonalá, ovšem bez reálného přínosu pro ty, pro které byla určena.<sup>12</sup> Jako příklad lze zmínit zákon č. 45/2013, o obětech trestných činů, který je sice napsaný skvěle a odpovídá tak současným unijním požadavkům, avšak se standardy, které pro oběti zavádí, se v aplikační praxi bohužel setkat nelze. Jedná se tedy o normu formálně dokonalou, ovšem bez reálného přínosu pro oběti trestných činů, jejichž postavení měla podle evropského zákonodárce zlepšit. Zákonodárce by tedy měl jít více po obsahu a reálném dopadu norem na právní vztahy než po jejich formě.

<sup>10</sup> Příkladem zde budiž definice projektu, obsažená v novele zákona o účetnictví, která byla do meziresortního připomínkového řízení vložena ministrem financí dne 21. srpna 2014, a u níž meziresortní řízení již skončilo a návrh bude v nejbližší době předložen do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky. Definice zní takto: „*Projektem se rozumí provozní činnosti, které jsou upraveny jedinou smlouvou, licencí, ujednáním o nájmu, koncesí nebo podobnými právními dohodami a které představují základ pro platební závazky vůči vládě; je-li však více takových dohod, považuje se za projekt takový soubor dohod.*“ Tato definice se v textu zákona pouze zavádí, avšak zákon s ní dále nepracuje. Navíc, co se vlastně myslí projektem, mi z této definice zřejmě není.

<sup>11</sup> Podrobně k tématu přenosu unijního práva srovnej např. KŘEPELKA, Filip. *Přenos, doprovod a zohlednění evropského práva českým právem*. Brno: Masarykova univerzita, 2010. s. 9 a násl.

<sup>12</sup> Blíže k tomu viz KOZÁK, Vítězslav. *Postavení obětí trestných činů v českém právu a jeho ovlivnění unijní úpravou*. In: KYSELOVSKÁ, Tereza et al. (eds). *COFOLA 2014. Sborník příspěvků z mezinárodní konference pořádané Právnickou fakultou Masarykovy univerzity 10. – 12. 4. 2014 v Telči*. Brno: Masarykova univerzita, 2014. s. 853 – 861.

## 2.2 Dodržování Legislativních pravidel vlády

Legislativní pravidla vlády (dále jen „LPV“) přijatá usnesením vlády č. 188 dne 18. března 1998<sup>13</sup> byla vytvořena za účelem sjednocení postupu ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy při přípravě právních předpisů a měla rovněž přispět ke zvýšení úrovně tvorby legislativy. Jejich dopad je však daleko širší, neboť jej běžně respektují i samosprávné celky (ať již územní či profesní) při tvorbě vlastních právních (či nejrůznějších interních) předpisů. Dá se tedy říci, že dnes je již ústavní zvyklostí tento dokument respektovat.<sup>14 15</sup> Přestože LPV vždy nejprve slovně popisují postup při vytváření legislativy a následně jej i příkladmo uvádějí,<sup>16</sup> neexistuje snad návrh právního předpisu, který by tato pravidla plně respektoval a přes jasnou návodnost se vyvaroval chyb. Zatímco u překlady unijních norem bychom se měli důsledně vybavovat tvorbě legislativy skrze CTRL + C a CTRL + V, u LPV je tomu právě naopak, neboť je v zájmu jednoty právního řádu zapotřebí LPV důsledně dodržovat. Nelze proto, než tuto skutečnost každému předkladateli znovu a znovu opakovat a doufat, že do budoucna se tato pochybení (nerespektování LPV) nebudou objevovat.

## 3 Některé kritické poznámky k současnému meziresortnímu připomínkovému řízení, aneb kritika zákonodárce

Rád bych zde zmínil pouze několik nešvarů, se kterými se lze v rámci meziresortního připomínkového řízení setkat. V míře bohužel větší, než jaká by se dala akceptovat.

### 3.1 Úmyslné předkládání „vadné“ legislativy

Stává se, a bohužel častěji než bych si přál, že do meziresortního připomínkového řízení se vědomě předkládá „vadná“ legislativa. Pod „vadnou“

<sup>13</sup> Usnesení vlády České republiky č. 188 ze dne 18. března 1998 o Legislativních pravidlech vlády. Vláda České republiky [online]. *Vláda České republiky*, © 2014 [cit. 31. 12. 2014]. Dostupné z: <http://www.vlada.cz/cz/ppov/lrv/dokumenty/legislativni-pravidla-vlady-91209/>.

<sup>14</sup> KNĚŽÍNEK, Jan; KYSELA, Jan; MLSNA, Petr; VEDRAL, Josef a kol.: *Legislativní proces (teorie a praxe)*. Praha: Ministerstvo vnitra České republiky, 2011. s. 279 a násl.

<sup>15</sup> KNĚŽÍNEK, Jan; MLSNA, Petr; VEDRAL, Josef. *Příprava návrhů právních předpisů. Praktická pomůcka pro legislativce*. Praha: Úřad vlády České republiky, 2010. s. 9 a násl.

<sup>16</sup> Za všechny např. čl. 31 a násl. LPV či čl. 52 a násl. LPV.



legislativou si představme například překročení zákonného zmocnění, ledabyloou legislativně-technickou úpravu, úpravu správního trestání, která však neodpovídá obvyklým a zavedeným standardům pro tuto oblast atd. Nejhorší je podle mého názoru skutečnost, že předkladatel o tomto problému ví, ale přesto takovou legislativu vypustí do vnějšího světa, proběhne k ní klasické připomínkové řízení, v němž se však velice často nepodaří tyto chyby odstranit (nejčastěji pro nedostatek času ve smyslu – musí to nabýt účinnosti k 1. lednu, je to doprovodná norma atd.). Občas sice předkladatel přislíbí odstranění nedostatku v rámci příští novelizace, avšak tak se v budoucnu nestane, a toto vědomě „postižené dítě“ existuje v právním řádu velmi dlouhou dobu.

### **3.2 Argument – je to unijní požadavek**

Souvisí s tím, co bylo uvedeno výše. Unijním požadavkům implementace či harmonizace se v dnešní době bránit nelze, ovšem lze se přimlouvat za to, abychom zbytečně nepodléhali až přesprílišné unifikaci českého práva, navíc podle mého názoru mnohdy zcela zbytečné.

### **3.3 Argument – odborníci to tak navrhli a schválili**

Většinou však nikoli odborně správně, neboť to by pak nebyl problém. Když se následně snažím od jednotlivých předkladatelů dostat konkrétní jméno a kontakt na onoho odborníka, abych s ním mohl věc prokonzultovat, věcné odpovědi se mi nedostává, a tak se argumentační diskuze dostává do slepé uličky, z níž není cesty ven. Domnívám se, že posílení osobní odpovědnosti by ani v tomto směru nebylo na škodu.

### **3.4 Opakované předkládání totožné legislativy**

Neprošlo to jednou, projde to podruhé, a tak se změní pouze název či osoba předkladatele (v případě poslaneckých návrhů), avšak bez toho, aby se odstranily obsahové nedostatky, pro které právní úprava již dříve neprošla. Ke stejné věci tak musí proběhnout velice zdilouhavé a nákladné meziresortní připomínkové řízení, jehož závěr je pochopitelně stejný jako dřív, t. j. negativní postoj k předkládané legislativě. Více sebereflexe na straně jednotlivých předkladatelů by tak rozhodně neškodilo.

Úplně stranou nechávám argumenty politické (ministr to tak chce) či (ne) odbornost legislativců, aneb legislativně-technickou kvalitu vytvářené legislativy, neboť to by silně přesahovalo obsah tohoto příspěvku a vydalo na příspěvek samostatný.

#### 4 Závěrem

Předkládaný článek měl za cíl kriticky hodnotit počínání současného zákonodárce a na jednotlivých příkladech demonstrovat jeho negativní pokusy při tvorbě legislativy. Lze tedy shrnout, že kvalita současně vytvářené legislativy je často velice tristní, čemuž lze do budoucna čelit jedině tím, že budou personálně, ale zejména odborně posíleny jednotlivé odbory legislativy. Dojít by mělo též k přehodnocení potřeb přijímání a následného přejímání unijního práva, k čemuž však musí dojít nejprve na evropské úrovni. Nelze tedy než skončit zvoláním či snad drobnou, ale podstatnou prosbou: „Ať se vytváří skutečně pouze racionální legislativa!“

#### Literature

HOLLÄNDER, Pavel. *Filosofie práva*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2012. 2. vyd. 421 s. ISBN 9788073803667.

KOZÁK, Vítězslav. *Postavení obětí trestných činů v českém právu a jeho ovlivnění unijní úpravou*. In: KYSELOVSKÁ, Tereza et al. (eds). *COFOLA 2014. Sborník příspěvků z mezinárodní konference pořádané Právnickou fakultou Masarykovy univerzity 10. – 12. 4. 2014 v Telči*. Brno: Masarykova univerzita, 2014. s. 853 – 861. ISBN 9788021072114.

KNĚŽÍNEK, Jan; KYSELA, Jan; MLSNA, Petr; VEDRAL, Josef a kol.: *Legislativní proces (teorie a praxe)*. Praha: Ministerstvo vnitra České republiky, 2011. 1. vyd. 552 s. ISBN nezjištěno.

KNĚŽÍNEK, Jan; MLSNA, Petr; VEDRAL, Josef. *Příprava návrhů právních předpisů. Praktická pomůcka pro legislativce*. Praha: Úřad vlády České republiky, 2010. 1. vyd. 226 s. ISBN 9788074400230.

KŘEPELKA, Filip. *Přenos, doprovod a zohlednění evropského práva českým právem*. Brno: Masarykova univerzita, 2010. 125 s. ISBN 9788021050662.

Koncepce podpory státní památkové péče 2013 – 2016. *Pardubický kraj* [online]. Pardubický kraj, © 2014 [cit. 31. 12. 2014]. Dostupné z: <http://www.pardubickykraj.cz/dokumenty-pk-kultura-a-pamatkova-pece/74993/koncepce-podpory-statni-pamatkove-pece>.

Usnesení vlády České republiky č. 188 ze dne 18. března 1998 o Legislativních pravidlech vlády. *Vláda České republiky* [online]. Vláda České republiky, © 2014 [cit. 31. 12. 2014]. Dostupné z: <http://www.vlada.cz/cz/ppov/lrv/dokumenty/legislativni-pravidla-vlady-91209/>.

### **Contact – e-mail**

*347958@mail.muni.cz*

---

# Temporalita právnych noriem

*Klaudia Marczyová*

Katedra verejnoprávných vied, Akadémia Policajného zboru v Bratislave,  
Slovenská republika

## **Abstract in original language**

Príspevok sa zaoberá otázkami súvisiacimi s tvorbou práva, zákonodarným procesom s dôrazom na otázky temporality právnych noriem. Autorka vychádza z teoretickej roviny zákonodarného procesu, zameriava sa na vybrané aspekty účinnosti, priblíženie spôsobov stanovenia účinnosti, a poukazuje na význam a praktickú náležitosť legisvakancie, i v konkrétnych právnych normách.

## **Keywords in original language**

Platnosť; účinnosť; zákonodarný proces; zákon; právne normy; legisvakantčná doba; retroaktivita (pravá, nepravá); temporalita.

## **Abstract**

The contribution deals about the issues related to law-making, law-making process with emphasis on the issues of acts temporality. The contribution is based on a theoretical level of the legislative process, focusing on selected aspects of efficacy of acts, approaching methods determining the efficacy. Presented contribution is also focused on the importance and practical relevance of the period between the efficacy and validity of the acts presenting the importance and relevance in selected acts.

## **Keywords**

Validity; Effectivity; Legislative Process; Act; Legal Norms; Vacatio Legis; Retroactivity (Direct, Indirect); Temporality.

## **1 Úvod**

Legislatívny proces ako postup, ktorého cieľom je prijatie právneho predpisu, má svoje stanovené pravidlá, napriek tomu sa stretávame s viacerými

problémami, ktoré sa objavujú v jeho niektorých štádiách, ako aj po zavŕšení daného procesu a pri aplikácii právnej normy. Aspektov, ktoré môžu byť negatívnou súčasťou zákonodarnej činnosti je viacero, či už v rovine procedurálnej, alebo súčasti obsahu návrhu schvaľovaného zákona, prípadne jeho (ne)aplikovateľnosť, časté novelizácie..., a tým podčiarkujú mýtus racionálneho zákonodarcu. Ako konštatujú autori vo svojej publikácii, „špatné zákony byly, jsou a budou produkovány bez ohledu na to, jaká normativní pravidla budou legislativní proces upravovat.“<sup>1</sup> Príčinou sú aj zvýšené nároky na legislatívcoov, kedy normotvorba už je záležitosťou interdisciplinárnou; či kvantita predkladaných návrhov. Predmetom nášho záujmu sú vybrané otázky, predovšetkým otázky účinnosti, stanovenie času účinnosti, doba medzi platnosťou a účinnosťou a jej význam pre prax. Pre názornosť niektoré tvrdenia podporíme priblížením týchto reálov upravených v konkrétnych zákonoch Národnej rady Slovenskej republiky.

Temporalita právnych noriem je určená vznikom ich platnosti a účinnosti, ale aj zánikom ich platnosti a účinnosti, intertemporalitou, aretroaktivitou/retroaktivitou právnych noriem.<sup>2</sup>

Právna norma vyjadrená právnym predpisom vzniká v rámci procesu, ktorý je zákonom stanovený a štátom uznaný. V závere zákonodarného procesu dochádza k schvaľovaniu návrhu zákona, avšak musia byť splnené ďalšie podmienky, aby sa tento stal zákonom. Zákonodarný proces prebieha na pôde zákonodarného orgánu – v Národnej rade SR a končí mimo nej, oficiálnym uverejnením textu zákona. Schválený návrh zákona sa stáva dňom nadobudnutia **platnosti** súčasťou právneho poriadku. Bez publikácie v úplnom znení nemôže zákon nadobudnúť platnosť. Zároveň schvaľujúci orgán je ním viazaný. Ak by mal byť takýto zákon (právna norma) zmenená alebo zrušená, muselo by sa to stať – novelizáciou resp. derogáciou uskutočnenou zákonným procesom a právnou normou rovnakej alebo vyššej právnej sily. V. Knapp uvádza, že Parlament schválený návrh zákona môže svojim uznesením zrušiť, prípadne zmeniť skôr ako sa stane zákonom (ako tomu bolo za platnosti federálnej ústavy, keď sa taký prípad stal). V takom prípade ide o revokáciu alebo o zmenu parlamentného uznesenia, nie o derogáciu

<sup>1</sup> Kolektív autorů.: *Legislativní proces (teorie a praxe)*. Praha: MV ČR, 2011, s.61.

<sup>2</sup> Prusák, J.: *Teória práva*. Bratislava: VO PF UK 1997, s. 225.

ani novelizáciu zákona.<sup>3</sup> Samotným nadobudnutím platnosti však právna norma ešte nespôsobuje vznik práv a povinností. Jej obsah nemožno ani účinne vymáhať. Platnosť znamená, že právny predpis sa stal neoddeliteľnou súčasťou právneho poriadku. Platnosť právnych noriem vzniká dňom ich vyhlásenia (zverejnenia, publikovania), ktoré sa v prípade formálnej publikácie uskutočňuje zverejnením noriem v úradnej zbierke zákona (oficiálnej zbierke štátu). Formálna publikácia sa začala uplatňovať vo Francúzsku v roku 1773, a to zriadením *Bulletinu des lois de la République*.<sup>4</sup> Na naše územie bol zavedený v roku 1868. Historicky sa však objavuje i ďalšia forma vyhlásenia, a to materiálna – starší spôsob ústnym vyhlásením, „vybubnovaním“, v súčasnosti napr. vyhlásenie v rozhlase, televízii...

V Slovenskej republike upravuje otázky vyhlasovania a ďalšie, zákon č. 1/1993 Z. z. o Zbierke zákonov Slovenskej republiky v znení neskorších zmien a doplnkov, ktorý naplnil blanketné ustanovenie čl. 87 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky – zákony, na ktorých sa uzniesla Národná rada SR sa vyhlasujú uverejnením úplného a autentického textu. „Platnosťou zákona sa vyjadruje skutočnosť, že bol schválený Národnou radou SR predpisným spôsobom, má všetky náležitosti predpísané Ústavou SR a ďalšími právnymi predpismi.“<sup>5</sup> Stáva sa súčasťou právneho poriadku Slovenskej republiky. „Právny význam uverejnenia právnych predpisov v Zbierke zákonov Slovenskej republiky je dvojaký.“<sup>6</sup> Ako už bolo uvedené, uverejnením v Zbierke zákonov Slovenskej republiky nadobúdajú právne predpisy platnosť a formálne tým ukončujú celý legislatívny proces. A druhým právnym následkom uverejnenia právneho predpisu v Zbierke zákonov SR je naplnenie zásady *ignorantia iuris cuigue nocet, ignorantia facti non nocet*, neznalosť zákona neospravedlňuje, nevyvrátiateľná domnienka o tom, že všetko, čo bolo uverejnené v Zbierke zákonov SR sa stalo dňom uverejnenia známym každému, koho sa to týka.<sup>7</sup> Platnosť právnych predpisov (na rozdiel od dátumu schválenia) má ústavnoprávnu relevanciu. Akýkoľvek zásah do platného

<sup>3</sup> Knapp, V.: *Teorie práva*. Praha: C.H.Beck, 1995, s. 163.

<sup>4</sup> Prusák, J.: *Teória práva*. Bratislava: VO PF UK, 1997, s. 225.

<sup>5</sup> Čič, M.A. kol.: *Komentár k Ústave Slovenskej republiky*. Žilina: EUROKÓDEX, s. r. o., 2012, s.508.

<sup>6</sup> Svák, J. a kol.: *Ústavné právo Slovenskej republiky*. Bratislava: APZ, 2008, s. 404.

<sup>7</sup> § 2 ods. 1 Zákona č. 1/1993 Z.z. o Zbierke zákonov Slovenskej republiky v znení neskorších zmien a doplnkov.

zákona si vyžaduje začatie zákonodarného procesu. Jeho vyhlásenie je zároveň podmienkou na prípadné podanie na Ústavný súd Slovenskej republiky na posúdenie jeho ústavnosti. Ak nie je zákon vyhlásený, nemôže byť platný. „Nevyhlásenie zákona v právnom štáte zakladá zodpovednosť za porušenie ústavy toho orgánu štátu, ktorý zapríčinil, že schválený zákon nebol vyhlásený.“<sup>8</sup> Dôležitým momentom je aj účinnosť právneho predpisu, kedy sa stáva záväzným pre subjekty práva, vzniká povinnosť riadiť sa a správať sa podľa príslušného právneho predpisu. V prípade orgánov verejnej moci nastáva povinnosť podľa tohto predpisu konať, konanie fyzických osôb a právnických osôb vynucovať, ako aj sankcionovať v prípade jeho porušovania. V zmysle zákona č. 1/1993 Z. z. o Zbierke zákonov Slovenskej republiky v znení neskorších zmien a doplnkov nastáva účinnosť pätnástym dňom po ich vyhlásení v Zbierke zákonov SR, ak nie je uvedený neskorší dátum – výslovným konkrétnym dátumom,<sup>9</sup> ale účinnosť môže nastať súčasne v deň nadobudnutia platnosti, nie však skôr. Výnimočné ustanovenie účinnosti dňom vyhlásenia treba obmedziť len na prípady, v ktorých je to skutočne nevyhnutné, čo treba odôvodniť. Účinnosť môže byť viazaná aj na splnenie konkrétnej podmienky, viazaná na nejakú skutočnosť (napr. vstup Slovenskej republiky do Európskej únie... vyjadrené napr. v zákone č. 331/2003 Z. z. o voľbách do Európskeho parlamentu, ktorý stanovil účinnosť konkrétnych ustanovení na splnenie podmienky - deň nadobudnutia platnosti zmluvy o vstupe Slovenskej republiky do Európskej únie). Teda účinnosť noriem sa viaže nielen na plynutie času, ale môže nastupovať aj na základe vzniku iných skutočností.

Pri určovaní lehoty nástupu právnych účinkov treba zohľadňovať aj ďalšie faktory. Aj z legislatívnych pravidiel vlády vyplýva, že pri navrhovaní ustanovenia účinnosti zákona treba rátať aj s lehotou potrebnou na prerokovanie návrhu zákona a tiež s lehotou na prípadné vrátenie zákona prezidentom republiky na opätovné prerokovanie. Tiež treba rátať s lehotou na vyhlásenie zákona.

<sup>8</sup> Drgonec, J.: Ústava Slovenskej republiky. Komentár. 3. vydanie. Šamorín: Heuréka, 2012, s.88.

<sup>9</sup> Podobná úprava v Českej republike – v zákone č. 309/1999 Sb. o Sbírcе zákonů a o Sbírcе mezinárodních smluv.

Vznik účinnosti právnej normy sa ustanovuje buď generálnym ustanovením – vyplýva z publikačnej normy, nastáva pätnástym dňom po vyhlásení v zbierke zákonov, ak nie je ustanovený neskorší deň, teda realizuje sa, ak neexistuje špeciálne ustanovenie o účinnosti. V Slovenskej republike sa častejšie uplatňuje špeciálna forma – účinnosť je stanovená osobitne pre právnu normu. Na skutočnosť potreby uviesť pri tvorbe právneho predpisu ustanovenie o nadobudnutí jeho účinnosti poukazujú autori vo svojej publikácii, a ďalej uvádzajú, aby deň účinnosti bol stanovený jednoznačne, zrozumiteľne a logicky správne, a má byť samozrejmosťou jeho vymedzenie pri tvorbe zákona.<sup>10</sup>

Načasovanie účinnosti nie je len „technickou“ záležitosťou, ale môže mať aj symbolický význam, aspoň v podmienkach Slovenskej republiky, možno poukázať napr. na zákon č. 250/2010 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 40/1993 Z. z. o štátnom občianstve Slovenskej republiky, ktorý bol prijatý v podstate ako reakcia na udalosti v Maďarsku (umožnilo (jednoduchšie) získať občianstvo zahraničným Maďarom), a ktorý zavádza ako ďalší spôsob zániku občianstva SR prípad dobrovoľného nadobudnutia cudzieho štátneho občianstva. Účinnosť zákona bola stanovená na 17. júla (2010), ako deň výročia prijatia Deklarácie o zvrchovanosti Slovenskej republiky. Správne načasovanie – vhodne zvolený deň účinnosti môže ovplyvniť aj samotný zákonodarný proces, jeho schvaľovanie, či akceptovanie hlavou štátu. Napr. bývalý prezident Slovenskej republiky vrátil zákon na podporu vlastenectva späť do parlamentu z pragmatického dôvodu. Súhlasil s obsahom zákona, avšak uvedený deň účinnosti od 1. 4. 2010, bol nevýhodný pre dotknuté subjekty (školy...), ktorým vyplývali povinnosti z uvedeného zákona. Predmetná právna úprava má mať dôstojnejšiu úroveň a tak navrhol účinnosť zákona č. 200/2010 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 63/1993 Z. z. o štátnych symboloch Slovenskej republiky a ich používaní na 1. 9. 2010 (dátum prakticky prijateľnejší a zároveň aj symbolický).

Nielen vznik, ale aj zánik platnosti a účinnosti právnej normy je obsahom temporality právnych noriem. Z uvedeného vyplýva, že nevyhnutným predpokladom účinnosti právnej normy je jej platnosť. Ak zanikne platnosť právnej normy, dochádza k zániku aj účinnosti. Avšak ak právna norma stratí

<sup>10</sup> Kolektív autorů.: Legislativní proces (teorie a praxe). Praha: MV ČR, 2011, s.390.



účinnosť nemusí to znamenať stratu platnosti. Takýmito prípadmi sú aj zákony, ktorých účinnosť bola pozastavená rozhodnutím Ústavného súdu Slovenskej republiky, ako napr. v prípade ustanovenia čl. III a čl. IV zákona č. 180/2014 Z. z. o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov, ktorý dopĺňa zákon č. 346/1990 Zb. o voľbách do orgánov samosprávy obcí v znení neskorších zmien a doplnkov, kde bolo novelou tohto zákona, zákonom č. 180/2014 Z. z. doplnená podmienka pre kandidáta na starostu obce, a to požiadavka stredoškolského vzdelania.

Aj keď sa uvedené časové okamihy nadobudnutia platnosti a účinnosti javia ako jednoznačné, nie je tomu tak, keďže už samotný prípad stanovenia platnosti a účinnosti v jeden deň možno vnímať ako problémový. Niektorí odborníci z oblasti teórie práva vnímajú tieto prípady ako retroaktivitu. K retroaktivite dôjde fakticky, nie ústavne. Zákon nadobudne účinnosť už o polnoci na začiatku prvého dňa, avšak príslušná čiastka zbierky zákonov ešte nie je distribuovaná a k prijímateľovi sa dostane až o niekoľko hodín, či dní. Zákon je tak už niekoľko dní nielen platný, ale aj účinný.<sup>11</sup> Nulová účinnosť je neželaný jav, avšak z hľadiska legislatívy právne prípustný. Podľa autorov<sup>12</sup> sa dokonca pohybuje takto stanovená účinnosť na hrane ústavnosti, pričom v praxi nejde o ojedinelé prípady. Aj zákon o zbierke zákonov stanovuje, že skoršie nadobudnutie účinnosti než pätnástym dňom je v zásade možné za predpokladu, že to vyžaduje naliehavý záujem. Na tomto mieste môžeme poukázať napr. na príslušnú novelizáciu vysokoškolského zákona, zákonom č. 455/2012 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon o vysokých školách, ktorý nadobudol platnosť 29. 12. 2012 a účinnosť viacerých ustanovení nastala k 1. 1. 2013. Napriek kvázi stanoveniu legisvakancie, z praktického hľadiska išlo o jej nedostatočnú úpravu. Práve v tom vnímame význam legisvakančnej doby, vymedzenie časového priestoru medzi platnosťou a účinnosťou, *vacatio legis* – prázdniny zákona. Význam spočíva nielen v oboznámení sa s obsahom zákona, poskytuje potrebný čas dotknutým subjektom na oboznámenie sa, ale aj materiálne zabezpečenie, a v neposlednom rade prípadné ďalšie právne kroky smerujúce k plneniu povinností vyplývajúcich z uvedeného obsahu. Mala by byť

<sup>11</sup> Svák, J. a kol.: Teória a prax legislatívy. 3. rozšírené vydanie. Žilina: EUROKÓDEX, 2012, s.275.

<sup>12</sup> Kolektív autorů.: Legislativní proces (teorie a praxe). Praha: MV ČR, 2011, s.385.

závislá od zložitosti a rozsiahlosti právneho predpisu. Legisvakančná doba je vymedzená na jednej strane okamihom platnosti a na strane druhej okamžikom účinnosti právnej normy. Nová právna norma vstupuje do situácie, kde existuje určitý rytmus každodenného života zformovaný do určitého právneho poriadku, ktorý sa vydaním novej právnej normy mení a existujúca praktická každodenná činnosť sa s ním dostáva do rozporu. Nová právna norma sa musí najprv zmocniť svojej každodennej činnosti, chovanie podľa nej sa musí stať každodenným, čo je proces zoznámenia, porovnania a zvykania, ktorý trvá určitý čas.<sup>13</sup> „Nulová alebo extrémne krátka legisvakancia by mohla fakticky zmariť prípravu dotknutých subjektov na správnu a náležitú realizáciu zákona.“<sup>14</sup> A podľa E. Ottovej „Nedostatočnú legisvakačnú dobu možno považovať za časovú prekážku brániacu adresátom uplatniť v dostatočnej šírke oprávnenie poznať platné právo.“<sup>15</sup> Tým je zvýraznený význam legisvakančnej doby, ale zároveň možno poznamenať, že ani jej príliš dlhá doba nie je ideálnym riešením (Nemecký občiansky zákonník z roku 1896 určoval legisvakančnú dobu dlhšiu ako 3 roky). Tieto aspekty nemožno oddeliť od stability práva, na čo vplývajú aj jeho časté zmeny, spôsobujúce neprehľadnosť, nezalost' až dezorientáciu jeho adresátov.

K základným kategóriám časovej pôsobnosti právnych noriem patrí už okrem uvádzanej účinnosti a platnosti, aj intertemporalita, či retroaktivita. **Intertemporalita**, režim prechodného spolupôsobenia skoršieho a neskoršieho práva je obsahom prechodných ustanovení. Takéto ustanovenia nanovo, a na prechodný čas a na riešenie konkrétnych situácií „vracajú“ skoršiemu aktu (jeho niektorým ustanoveniam) platnosť a účinnosť z hľadiska pôsobnosti alebo naopak na prechodný čas „pozastavujú“ účinnosť neskoršieho aktu (jeho časti). Cieľom je upraviť vzťah novej právnej úpravy k skoršej právnej úprave a právnym vzťahom vzniknutých podľa nej, v záujme právnej istoty a ochrany nadobudnutých práv. Ako vyplýva z rozhodnutia Ústavného súdu SR, „prechodné ustanovenia sú neoddeliteľnou súčasťou takmer každej právnej úpravy a ich funkciou je zabezpečiť v zásade plynulý prechod z dosiaľ platného a účinného režimu právnej

<sup>13</sup> Knapp, V.: Teorie práva. Praha: C.H.Beck, 1995, s.164.

<sup>14</sup> Svák, J. a kol.: Teória a prax legislatívy. 3. rozšírené vydanie. Žilina: EUROKÓDEX, 2012, s. 276.

<sup>15</sup> Ottová, E.: Teória práva. Bratislava: VO PF UK, 2004, s.153.

úpravy spoločenských vzťahov do ich nového právneho režimu s tým, že sa má nimi eliminovať právne vákuum navodzujúce právnu neistotu a majú sa jasne určiť pravidlá aplikácie starej, resp. aj novej právnej úpravy na už v minulosti vzniknuté právne vzťahy. Malo by však ísť o také riešenia, ktoré by sa napriek „stretnutiu sa s časom“ vyhli priamemu retroaktívnemu pôsobeniu do minulosti, hoci už z označenia prechodných ustanovení ako intertemporálnych vyplýva, že ich spätné pôsobenie do minulosti nemožno celkom vylúčiť. Retroaktivita (spätná pôsobnosť) právnych následkov vo všeobecnosti nastoľuje otázku ochrany dôvery v oblasti pôvodne platného právneho stavu právnych následkov, ktorý sa následne mení. Časový konflikt právnych úprav je spojený v každom prípade so zásahom do princípov rovnosti a ochrany dôvery občana v právo. Posudzovanie tohto konfliktu intertemporality by sa malo riadiť hľadiskom proporcionality a malo by viesť k záveru o takom spôsobe legislatívneho riešenia časového stretu právnych úprav, ktoré by nenarušilo princíp právnej istoty, ako ani princíp rovnosti, ale ich primeraným spôsobom vyvažovalo.<sup>16</sup>

**Retroaktivitou** sa rozumie spätná účinnosť zákona (právneho predpisu), a ako vyplýva i z konštatovania Ústavného súdu SR, k imanentným znakom právneho štátu patrí neodmysliteľne aj požiadavka (princíp) právnej istoty a ochrana dôvery občanov v právny poriadok, súčasťou čoho je i zákaz spätného (retroaktívneho) pôsobenia právnych predpisov, resp. ich ustanovení..., právny predpis, resp. jeho ustanovenia pôsobia iba do budúcnosti a nie do minulosti.<sup>17</sup> Z hľadiska právnej istoty občanov, zabezpečenia ich slobody, musí platiť, že ich správanie je posudzované vždy podľa práva, ktoré platilo v čase, v ktorom sa realizovalo. A ako ďalej poznamenáva E. Ottová, „Pre subjekt, ktorý koná bona fidae podľa platného práva, nie je predsa budúca právna úprava poznateľná, čo je v rozpore s povinnosťou štátu zabezpečiť všeobecnú poznateľnosť práva.“<sup>18</sup> Právnu istotou sa zvyčajne chápe skutočnosť, že sa každému zo strany štátu dostane efektívnej ochrany jeho

16 PL ÚS 25/05.

17 PL ÚS 36/95.

18 Ottová, E.: Teória práva. Bratislava: VO PF UK, 2004, s.157.

práv, možnosti výkonu jeho subjektívnych práv a v prípade porušenia právnej normy uplatnenie len právnu normou predvídanej sankcie, resp. a contrario neuplatnenie sankcie, pokiaľ legálnu normu právny subjekt neporuší.<sup>19</sup>

Lex retro non agit – neprípustnosť retroaktivity je jednou z požiadaviek právnej istoty. Zásada, že zákony majú platiť len pre budúcnosť sa postupne včlenila do zákonodarstiev jednotlivých štátov počnúc 18. storočím, najmä v oblasti trestného a ústavného práva. Ako konštatuje V. Zoubek „Obecný zákaz retroaktivity v českém právním řádu výslovně zakotven není. Expressis verbis platí pouze pro jedno právní odvětví – právo trestní.“<sup>20</sup> V teórii práva rozlišujeme retroaktivitu – pravú a nepravú.

**Pravá retroaktivita** spočíva v tom, že účinnosť právneho predpisu začne skôr ako jeho platnosť, takže sa použije neskorší zákon na prípady, právne skutočnosti, ktoré sa stali v minulosti. Znamená to, že sa spätne menia právne pomery, že sa podľa v súčasnosti platnej a účinnej právnej úpravy posudzujú právne vzťahy, skutočnosti aj chovanie a konanie, ktoré sa uskutočnili už skôr. Účinnosť neskoršieho právneho aktu sa začína skôr, ako jeho platnosť, v čase, keď ešte formálne neexistoval. Lex posterior – neskorší právny predpis upravuje vzťahy, ktoré sa stali v minulosti, neuznáva práva a povinnosti nadobudnuté počas platnosti lex prior – skoršieho právneho predpisu.

Osobitný význam má zákaz retroaktivity pri ochrane základných práv a slobôd. „Od zásady zákazu retroaktivity vo vzťahu k základným právam a slobodám je možné odchyliť sa celkom výnimočne, a to výslovným pozitívnym (intertemporálnym) ustanovením.“<sup>21</sup> Pravá retroaktivita je predmetom úpravy čl. 50 ods. 6 Ústavy Slovenskej republiky. Aj medzi právami garantovanými Dohovorom o ochrane ľudských práv a základných slobôd má zákaz retroaktivity osobitné postavenie. Európsky súd pre ľudské práva sa viackrát vyjadroval vo svojej rozhodovacej činnosti k zákazu retroaktivity. K formám retroaktivity sa vyjadroval aj Ústavný súd SR vo svojich rozhodnutiach (niektoré uvádzané v príspevku).

<sup>19</sup> Večeřa, M.A. kol.: Teória práva. 4.vydanie. Žilina: EUKODÉX, 2011, s. 117.

<sup>20</sup> Zoubek, V.: Právo věda a státověda. Úvod do právního a státovědního myšlení. Plzeň: Aleš Čeněk, s. r. o., 2010, s.161.

<sup>21</sup> I. ÚS 238/04.

V teórii práva sa stretáme s prevládajúcimi názormi zákazu retroaktivity – pravej, a na druhej strane ústavný súd k problematike pravej a nepravej spätnej účinnosti uviedol, že zákonodarca môže v občianskom práve výnimočne uplatniť retroaktívne ustanovenia na úpravu daných (existujúcich) právnych stavov; musí preukázať závažné dôvody všeobecného záujmu...<sup>22</sup>

**Nepravá retroaktivita** súvisí s ochranou nadobudnutých práv, so zásahmi do týchto práv a je dôsledkom zmien v právnom poriadku. Práva a povinnosti nadobudnuté podľa skoršieho právneho predpisu sa uznávajú, avšak od účinnosti novej právnej úpravy sa tieto vzťahy posudzujú podľa nového právneho režimu, môže sa meniť ich obsah, môžu sa meniť alebo zavádzať nové práva. Súhlasíme s E. Ottovou, že „podstatnou otázkou je tu rešpektovanie a ochrana nadobudnutých práv (iura quaesita), ktoré nesmie neskorší právny predpis zrušiť.“<sup>23</sup> V prípade nepravej retroaktivity nejde o spätnú účinnosť v pravom slova zmysle, nepôsobí fakticky do minulosti, ale rieši časový stret dvoch právnych noriem.

Aj nepravá retroaktivita môže byť v rozpore s princípom ochrany právnej istoty, ak výrazne do budúcnosti zhoršuje doterajšiu právnu pozíciu jednotlivca bez adekvátneho verejného záujmu. (PL ÚS 10/06).

V prípade pravej a nepravej retroaktivity je nevyhnutné všimnúť si nadobudnuté práva, ktoré by mali byť pre budúcnosť zlepšované, a nie rušené, či zhoršované.

## 2 Záver

Otázky temporality ako súčasť, či zavŕšenia zákonodarného procesu, priblížené v základnej rovine v príspevku poukazujú na ďalší z aspektov, ktorý výraznou mierou ovplyvňuje kvalitu zákonodarnej činnosti, do tej miery, že tieto reály sa premietajú do praxe. Aj tieto náležitosti predstavujú jeden z praktických problémov determinujúcich mýtus racionálneho zákonodarcu. Napriek teoretickým vymedzeniam predmetných pojmov, existencii intertemporality, určeníu pravej a nepravej retroaktivity, možno vysloviť isté obavy, či je možné jednoznačne zamedziť prípadom porušenia zákazu

<sup>22</sup> Drgonec, J.: Ústava Slovenskej republiky. Komentár. 3. Vydanie. Šamorín: Heuréka, 2012, s. 172.

<sup>23</sup> Ottová, E.: Teória práva. Bratislava: VO PF UK, 2004, s.157.

retroaktivity, princípu právnej istoty. V prípade kvalitnej normotvorby by mal byť kladený dôraz na dokonalú formálnu stránku, súlad s ústavným poriadkom. Je náležité, aby boli rešpektované všetky zásady normotvorby. Právny predpis by mal prechádzať analýzou nevyhnutnosti a potrebnosti, ktorú vyvolala prax.

### Literature:

- ČIČ, M.A. kol.: Komentár k Ústave Slovenskej republiky. Žilina: EUROKÓDEX, s. r. o., 2012, 832 s., ISBN 978-80-89447-93-0.
- DRGONEC, J.: Ústava Slovenskej republiky. Komentár. 3. vydanie. Šamorín: Heuréka, 2012, 1620 s., ISBN 80-89122-73-8.
- FILIP, J.: Ústavní právo 1. Základní pojmy a instituty. Ústavní základy ČR. Brno: Masarykova univerzita, 1999, 535 s., ISBN 80-210-20326.
- GERLOCH, A., HŘEBEJK, J., ZOUBEK, V.: Ústavní systém České republiky. Základy českého ústavního práva. Praha: PROSPEKTRUM, 2002, 569 s. ISBN 80-7175-077-8.
- KLÍMA, K.: Ústavní právo. 4.rozšířené vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, s. r. o., 2010, 786 s., ISBN 978-80-7380-261-5.
- KNAPP, V.: Teorie práva. Praha: C.H.Beck, 1995, 247 s., ISBN 80-7179-028.
- Kolektív autorů.: Legislativní proces (teorie a praxe). Praha: MV ČR, 2011, 547 s.
- OTTOVÁ, E.: Teória práva. Bratislava: VO PF UK, 2004, 232 s., ISBN 80-7160-187-X.
- PAVLÍČEK, V. a kol.: Ústavní právo a státověda II. díl. Ústavní právo České republiky. ČÁST 1. Praha: LINDE, 2008, 797 s., ISBN 978-80-7201-694-5.
- PRUSÁK, J.: Teória práva. Bratislava: VO PF UK, 1997, 331 s., ISBN 80-7160-094-6.
- SVÁK, J. a kol.: Teória a prax legislatívy. 3. rozšířené vydanie, Žilina: EUROKÓDEX, 2012, 440 s., ISBN 978-80-89447-65-7.

SVÁK, J., CIBULKA, E.: Ústavné právo Slovenskej republiky. Osobitná časť. 5. aktualizované vydanie. Bratislava: EUROKÓDEX, s. r. o., 2013, 712 s., ISBN 978-80-8155-006-5.

SVÁK, J. a kol.: Ústavné právo Slovenskej republiky. Bratislava: APZ, 2008, 478 s., ISBN 978-80-8054-455-3.

VEČEŘA, M.A. kol.: Teória práva. 4.vydanie. Žilina: EUROKÓDEX, 2011, 352 s., ISBN 978-80-89447-40-4.

ZOUBEK, V.: Právověda a státověda. Úvod do právního a státovědního myšlení. Plzeň: Aleš Čeněk, s. r. o., 2010, 700 s. ISBN 978-80-7380-239-4.

[www.concourt.sk](http://www.concourt.sk)

[www.zbierka.sk](http://www.zbierka.sk)

### **Contact – e-mail**

*[klaudia.marczyova@mim.sk](mailto:klaudia.marczyova@mim.sk)*

---

# Neprehľadnosť právnej úpravy – početné novelizácie v slovenskom zákonodarstve

*Miriam Odlerová*

Akadémia Policajného zboru v Bratislave, Slovenská republika

## **Abstract in original language**

Súčasťou princípu právnej istoty je aj predvídateľnosť práva. Kvantita zákonov a časté novelizácie sťažujú orientáciu občana v právnej úprave. V parlamente sa často v druhom čítaní predkladajú pozmeňovacie návrhy, ktoré s pôvodným návrhom zákona nesúvisia, alebo aj keď súvisia, menia celú filozofiu návrhu zákona. Niektoré zmeny zákonov vykazujú známky lobingu, či skrytej korupcie.

## **Keywords in original language**

kvantita zákonov; predvídateľnosť práva; novelizácia zákona; pozmeňovací návrh; pripomienkové konanie; lobing.

## **Abstract**

Inseparable part of the principle of legal certainty is also the predictability of law. Quantity and frequent amendments of acts make difficult the orientation in law order for citizens. In the Parliament are often presented amendments in the second reading. Presented amendments are not related to presented acts, or even if are related, they are changing the whole philosophy of the draft law. Some changes show signs of lobbying, or hidden corruption.

## **Keywords**

Quantity of Laws; Legal Predictability; Revision of Act; Amendment Proposal; Amendment Procedure; Lobbying.

## **1 Úvod**

Jedným zo základných princípov právneho štátu je aj princíp právnej istoty, ktorého súčasťou je aj prístupnosť, poznateľnosť a predvídateľnosť práva.



Mat' pocit právnej istoty znamená pre občana štátu aj to, že si môže naplávať dôležité rozhodnutia vo svojom živote bez toho, aby sa oprávnene obával, že legislatíva, ktorá jeho plány podstatne ovplyvňuje, sa o mesiac, o pol roka, o rok, výrazne zmení. Napríklad ak sa žena rozhodne mat' dieťa, vie, s akou dĺžkou materskej, či rodičovskej dovolenky môže podľa zákona počítat' a rovnako aj s akými príspevkami od štátu a vie sa teda dopredu podľa toho zariadiť a pripraviť. Alebo ak sa občan rozhodne vstúpiť do služobného pomeru, vie, aké zákonné obmedzenia ho v súvislosti s tým čakajú a naopak, počíta s určitou kompenzáciou týchto obmedzení napríklad vo forme sociálnych výhod tiež garantovaných zákonom. Ak však po vstupe do niektorého z procesov príde zrazu zmena zákona a človek nedostane to, čo oprávnene očakával podľa legislatívy platnej v čase jeho rozhodnutia, pociťuje nespravodlivosť. A čím viac takýchto situácií zažíva, tým viac sa u neho pocit právnej istoty vytráca a učí sa žiť s vedomím, že to, čo platí dnes, zajtra už nemusí.

Ale nielen časté zmeny zákonov, celkovo stúpajúca kvantita produkovanej legislatívy pôsobí na adresátov právnych noriem až obt'azujúco a zneprehľadňuje právny poriadok. S kvantitou potom súvisí aj kvalita prijatých zákonov – čím viac návrhov zákonov treba pripraviť, prerokovať a schváliť, tým menej času na každý z nich zostáva. Zákon sa potom prijme s chybami, ktoré sa následne odstraňujú novelami, teda v konečnom dôsledku sa prijme viac zákonov a z takto nastaveného kolotoča je ťažké vystúpiť.

Zastupiteľská demokracia má svoje riziká týkajúce sa aj samotného legislatívneho procesu. Podľa Procházku sú nimi napríklad „tendencia volených zborov podliehať tlaku záujmových skupín, presadzovanie partikulárnych záujmov napríklad podľa miesta bydliska toho – ktorého poslanca, väčšie a praktickejšie možnosti pre klientelizmus či dokonca korupciu a tiež náchylnosť príslušníkov politickej triedy ku korporatívnemu mysleniu, prejavujúcemu sa posilňovaním partokratických prvkov v správe verejných vecí.“<sup>1</sup>

Legislatívna činnosť Národnej rady Slovenskej republiky (ďalej len „národná rada“) je pod paľbou kritiky už ne jeden rok. Slovenský parlament nepatrí k dôveryhodným inštitúciám v očiach verejnosti. Právni teoretici vytykajú

<sup>1</sup> Procházka, R., Káčer, M. Teória práva. 1. vydanie. Bratislava: C. H. Beck, s. r. o., 2013, s. 228.

slovenskému zákonodarstvu v podstate stále tie isté nedostatky. Zatiaľ sa však nenašla vôľa potrebnej väčšiny v parlamente na realizáciu potrebných zmien. Cieľom tohto príspevku je opätovne poukázať na vybrané problémy v slovenskom zákonodarstve a aspoň čiastočne naznačiť možnosti ich riešenia.

## 2 Štatistický prehľad zákonodarnej činnosti Národnej rady Slovenskej republiky

Právo zákonodarnej iniciatívy, ako to vyplýva z č. 87 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“), majú v Slovenskej republike výbory národnej rady, poslanci národnej rady a vláda Slovenskej republiky. V súvislosti s týmto príspevkom je dôležité uvedomiť si, že právo zákonodarnej iniciatívy znamená nielen právo subjektov zákonodarnej iniciatívy predkladať návrhy zákonov, ale aj povinnosť národnej rady sa takýmto návrhom zákona zaoberať. Teda ak návrh zákona spĺňa potrebné náležitosti, predseda národnej rady by mal zaradiť návrh zákona do programu najbližšej schôdze. Národná rada prijíma vyše sto zákonov ročne (minulý rok to bolo 138 zákonov) a počet predložených návrhov zákonov, ktoré sa dostanú aspoň do prvého čítania, je podstatne vyšší. S vysokou kvantitou predkladaných návrhov zákonov potom súvisí aj možnosť, či skôr nemožnosť zabezpečenia ich kvality – či už po stránke obsahovej alebo legislatívno-technickej.

V Slovenskej republike väčšinu návrhov zákonov podáva vláda, ktorá je na základe jej programového vyhlásenia zodpovedná za stav právneho poriadku. V poslednom období však stúpa počet poslaneckých návrhov zákonov ako jeden zo spôsobov vlastnej politickej prezentácie. Najmä opoziční poslanci prekladajú návrhy zákonov aj s vedomím, že takýto návrh v parlamente schválený zrejme nebude, avšak národná rada sa takýmto návrhom zákona zaoberať musí (keďže ho riadne predkladá subjekt zákonodarnej iniciatívy).

Kvalita a kvantita teda so sebou väčšinou úzko súvisia, najmä ak ide o ľudskú činnosť. Kapacitné možnosti národnej rady (počet poslancov a najmä

čas, ktorý v priebehu kalendárneho roka majú k dispozícii na rokovanie o návrhoch zákonov) sa nemenia, pričom počet predkladaných návrhov zákonov v poslednom období (roky 2013, 2014) stále rastie.

V prvom volebnom období (1994 – 1998) bol celkový počet podaných návrhov zákonov 455, z toho návrhov podaných vládou bolo 287 a poslancských návrhov zákonov (vrátane návrhov zákonov predložených výbormi)<sup>2</sup> 168. Celkový počet schválených návrhov zákonov v tomto období predstavoval 313, z toho schválených vládnych návrhov bolo 258 a schválených poslancských návrhov zákonov 55.

V druhom volebnom období (1998 – 2002) bol celkový počet podaných návrhov zákonov 784, z toho návrhov podaných vládou bolo 443 a poslancských návrhov zákonov 341. Celkový počet schválených návrhov zákonov v tomto období predstavoval 532, z toho schválených vládnych návrhov bolo 406 a schválených poslancských návrhov zákonov 126.

V treťom volebnom období (2002 – 2006) bol celkový počet schválených návrhov zákonov v tomto období predstavoval 550, z toho schválených vládnych návrhov bolo 458 a schválených poslancských návrhov zákonov 92.

Vo štvrtom volebnom období (2006 – 2010) bol celkový počet podaných návrhov zákonov 963, z toho návrhov podaných vládou bolo 478 a poslancských návrhov zákonov 485. Celkový počet schválených návrhov zákonov v tomto období predstavoval 530, z toho schválených vládnych návrhov bolo 442 a schválených poslancských návrhov zákonov 88.

V piatom volebnom období (2010 – 2012) bol celkový počet podaných návrhov zákonov 364, z toho návrhov podaných vládou bolo 229 a poslancských návrhov zákonov 135. Celkový počet schválených návrhov zákonov v tomto období predstavoval 208, z toho schválených vládnych návrhov bolo 178 a schválených poslancských návrhov zákonov 30.

V šiestom volebnom období (k 26. 9. 2014) bol celkový počet podaných návrhov zákonov 754, z toho návrhov podaných vládou bolo 223

---

<sup>2</sup> V štatistických údajoch neuvádzam zvlášť počty návrhov zákonov predložených poslancami národnej rady a zvlášť počty návrhov zákonov predložených výbormi národnej rady, ale ich uvádzam spolu pre lepšie porovnanie, keďže návrhov zákonov bolo vládnych a keďže tých ostatných.

a poslaneckých návrhov zákonov 531. Celkový počet schválených návrhov zákonov v tomto období predstavoval 272, z toho schválených vládnych návrhov bolo 219 a schválených poslaneckých návrhov zákonov 53.<sup>3</sup>

Rok:	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
<b>PNZ:</b>	83	203	230	329	224	253	201	355
<b>SNZ:</b>	38	143	142	147	113	138	100	137

PNZ: predložené návrhy zákonov – celkový počet za kalendárny rok

SNZ: schválené návrhy zákonov – celkový počet za kalendárny rok

Od začiatku tohto roka k 14. 7. 2014 bol počet predložených návrhov zákonov už 203 a počet schválených návrhov zákonov 42.

Pre Slovenskú republiku ako krajinu s parlamentnou formou vlády by malo byť samozrejmou, že väčšina návrhov zákonov podaných v národnej rade bude vládnych. Podľa Sváka má vláda „zákonodarnú iniciatívu, ktorá v porovnaní s obdobnou právomocou poslancov a výborov národnej rady je dominantná z hľadiska kvantitatívneho (početný pomer medzi návrhmi zákonov podaných vládou a národnou radou...) a z hľadiska kvalitatívneho, pretože zásadné návrhy právnych úprav, najmä pri komplexom návrhu textu nového právneho predpisu podáva vláda aj vďaka ústavnou tradíciou (vo väčšine prípadov) konštituovaného výlučného oprávnenia vlády podávať určité návrhy zákonov, ako je tomu napríklad v prípade návrhu štátneho rozpočtu.“<sup>4</sup>

Z vyššie uvedených štatistických údajov vyplýva, že nie v každom volebnom období bola vláda najčastejším subjektom zákonodarnej iniciatívy, dokonca v poslednom, VI. volebnom období, bol do 26. 9. 2014 počet podaných poslaneckých návrhov zákonov (531) výrazne vyšší ako vládnych (223). V prípade schválených návrhov zákonov bol však tento pomer opačný, čo samozrejme vyplýva z toho, že vláda je v súčasnosti zložená z členov jednej strany, ktorá má v parlamente väčšinu. Pri poslaneckých návrhoch zákonov treba uviesť,

<sup>3</sup> Štatistické údaje zo stránky Národnej rady Slovenskej republiky dostupné na: [http://www.nrsr.sk/web/default.aspx?sid=nrsr/dokumenty/statistiky\\_a\\_prehlady](http://www.nrsr.sk/web/default.aspx?sid=nrsr/dokumenty/statistiky_a_prehlady).

<sup>4</sup> SVÁK, a kol. Teória a prax legislatívy. 3. rozšírené vydanie. Bratislava: Eurokodex, 2012, s. 106.

že išlo hlavne o návrhy opozičných poslancov, čo v tomto období mohlo súvisieť napríklad aj s blížiacimi sa komunálnymi voľbami a snahou prezentovať svoju politickú stranu.

Aj koalíčné strany sa však v jednotlivých volebných obdobiach snažia profitovať z návrhov zákonov, najmä z tých, ktoré verejnosť najviac pociťuje ako užitočné, či prospešné, takým spôsobom, že aj keď návrh zákona vznikne v niektorom z odborných útvarov ministerstiev, či iných výkonných orgánov, v parlamente sa predloží ako poslanecký návrh zákona. Predkladateľom je teda poslanec alebo poslanci jednej politickej strany.

Vysoký počet poslaneckých návrhov zákonov v porovnaní s vládnymi však môže byť spôsobený aj tým, že jednotliví ministri, príp. vedúci ostatných ústredných orgánov štátnej správy sa snažia obísť pomerne zdĺhavé a zložité pripomienkovanie návrhov zákonov stanovené v Legislatívnych pravidlách vlády Slovenskej republiky (ďalej len „legislatívne pravidlá vlády“)<sup>5</sup> a tým aj skrátiť celý legislatívny proces takým spôsobom, že svoj návrh zákona predložia prostredníctvom poslanca z rovnakej politickej strany ako poslanecký návrh zákona. Dôvodom obchádzania pripomienkového konania môže byť aj „úsilie vyhnúť sa prípadným rozporom na úrovni vlády, ktoré by potenciálne mohli vzniknúť medzi ministrami zainteresovaných rezortov, prípadne politickými zložkami koalície vlády“<sup>6</sup>. Takéto motívy predkladania poslaneckých návrhov zákonov v konečnom dôsledku nemôžu mať pozitívny vplyv na výsledný schválený zákon. Obchádzanie pripomienkového konania môže mať tiež za následok to, že po schválení návrhu zákona sa neskôr zistia nedostatky, ktoré by možno nezostali nepovšimnuté počas pripomienkového konania a skôr či neskôr bude potrebné zákon novelizovať.

### 3 Problém početných novelizácií právnych predpisov

„Novelizácia právneho predpisu je prípad, kedy neskorší právny predpis zmení určitú časť právneho predpisu skoršieho, t.j. zmení určitú právnu normu v tom predpise obsiahnutú, doplní do doterajšieho právneho

<sup>5</sup> Legislatívne pravidlá vlády Slovenskej republiky schválené uznesením vlády Slovenskej republiky č. 352/2010 v znení neskorších zmien a doplnkov.

<sup>6</sup> OROSZ, L. Legislatívna činnosť Národnej rady Slovenskej republiky. Niekoľko kritických poznámok. In Právny obzor, 2003, roč. 86, č. 2, s. 119 – 139.

predpisu právnu normu, ktorá v ňom doteraz nebola, zruší niektorú právnu normu obsiahnutú v doterajšom predpise bez toho, aby zrušil právny predpis celý, v takom prípade ide o derogáciu určitej právnej normy a novelizáciu právneho predpisu.<sup>47</sup>

Novelizovať právny predpis je možné pri tvorbe iného právneho predpisu, najmä ak tento zasahuje do právnej úpravy novelizovaného právneho predpisu alebo samostatne, čiže sa netvorí iný právny predpis, len sa mení ten platný. Ak sa teda prijíma nový právny predpis, obyčajne sa zasiahne aj do už existujúcej platnej a účinnej právnej úpravy. Skôr výnimočne sa takýto nový právny predpis nedotýka iného, a teda sa nevyžadujú žiadne zmeny existujúcej právnej úpravy. V rámci týchto novelizácií by sa však mali upravovať len veci, ktoré bezprostredne súvisia s právnym predpisom, ktorý tieto novelizácie vyvolal.

Zákon ale možno novelizovať aj samostatne. V legislatívnych pravidlách vlády je stanovené: „V záujem prehľadnosti a zrozumiteľnosti právnej úpravy sa samostatná novelizácia právneho predpisu robí spravidla vtedy, ak ide o zmeny menšieho rozsahu alebo ak ide o právny predpis, ktorý nebol viac rás novelizovaný.“<sup>48</sup> Slovo „spravidla“ v tejto právnej norme teda umožňuje samostatne novelizovať právny predpis aj v iných prípadoch, čo sa v praxi slovenského zákonodarstva aj pomerne často využíva. Napríklad v auguste 2014 bol do parlamentu predložený vládny návrh zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 595/2003 Z. z. o dani z príjmov v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony. Do predloženia tohto návrhu bol samotný zákon o dani z príjmov zmenený 51 krát a samotná novela tohto zákona obsahuje 86 bodov. Časté zmeny tohto dôležitého zákona sú potom príčinou daňovej neistoty na Slovensku, čo zase sťažuje podnikanie a spôsobuje veľkú neprehľadnosť platnej právnej úpravy v tejto oblasti. Ďalší zákon upravujúci podnikanie na Slovensku, zákon č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní (živnostenský zákon) bol k dnešnému dňu zmenený dokonca 108 krát.

Výsledky rôznych prieskumov realizovaných na Slovensku za posledné roky hovoria jednoznačne o tom, že podnikanie na Slovensku značne

<sup>7</sup> KNAPP, V.: Teorie práva. 1. vydání, Praha, C. H. Beck, 1995, s. 114.

<sup>8</sup> 24. bod prílohy č. 5 k legislatívnym pravidlám vlády – Legislatívnotechnické pokyny.

sťažuje zvyšujúci sa počet právnych predpisov. Aj začiatkom roka 2014 bol zverejnený výsledok online prieskumu zameraného na význam účtovníctva v malom podnikaní, ktorý uskutočnil Slovenský živnostenský zväz a účtovno-softvérová spoločnosť Pro-fit.sk. Z prieskumu vyplynulo, že najväčšou záťažou, ktorú vnímajú malí podnikatelia na Slovensku v súvislosti s vedením účtovníctva v rámci svojho podnikania, sú časté zmeny zákonov – 31%.<sup>9</sup> Časté zmeny legislatívy v tejto oblasti prakticky znemožňujú tvorbu dlhodobých alebo aspoň strednodobých plánov na Slovensku v oblasti podnikania. Podnikatelia pred časom v liste premiérovi dokonca pomenovali právnu neistotu ako vážnu prekážku v podnikaní.

Nejde však len o oblasť podnikania. Nespočetnými novelami jedného právneho predpisu sa komplikuje a sťažuje prístup k právu, ktorý je súčasťou princípu právnej istoty. S nárastom počtu právnych predpisov a ich novelizácií dochádza prirodzene k sťaženiu prehľadnosti platnej právnej úpravy čohokoľvek, čo pociťuje bežný občan v rôznych sférach svojho života.

V záplave nespočetných novelizácií je jedinou možnosťou, ako sa „dopátrať platnej právnej úpravy“ konsolidované znenie zákona, či už vyhlásené predsedom národnej rady (znovuvyhlásenie, republikácia zákona) alebo uverejnené na internete na rôznych portáloch. Avšak „úplné znenie zákona vyhlásené predsedom národnej rady v Zbierke zákonov Slovenskej republiky nemá všeobecnú záväznosť, pretože nie je zákonom prijatým v tejto podobe národnou radou.“<sup>10</sup> Podobne je to aj s konsolidovanými zneniami právnych predpisov vytváraných súkromnými osobami. Takéto konsolidované znenia zákonov sú teda len nevyhnutnou pomôckou pre zistenie, čo vlastne platí, nie však všeobecne záväzným právnym predpisom. Navyše sa v týchto konsolidovaných zneniach nachádza množstvo chýb vzniknutých pri zapracovávaní noviel do právneho predpisu. Aj napriek tomu, že úplné znenie zákona vyhlásené predsedom národnej rady v Zbierke zákonov Slovenskej republiky nemá všeobecnú záväznosť, umožní sprístupnenie zákona v znení

<sup>9</sup> Na prieskume realizovanom v novembri a decembri 2013 sa zúčastnila vzorka 135 respondentov podnikajúcich formou živnosti alebo, s. r. o., prevažne bez zamestnancov, resp. do 10 zamestnancov.

<sup>10</sup> SVÁK. a kol. Teória a prax legislatívy. 3. rozšírené vydanie. Bratislava: Eurokodex, 2012, s. 95.

jeho noviel. V právnom poriadku Slovenskej republiky je však možné nájsť oveľa väčší počet splnomocnení na vyhlásenie úplného znenia zákona ako skutočne realizovaných vyhlásení.

„Jednou z požiadaviek koncepčného prístupu k legislatíve je existencia ucelenej predstavy o objektívne potrebných legislatívnych zmenách právneho poriadku v určitom časovom horizonte, ktorá sa navonok, okrem iného, prejavuje v minimalizácii legislatívnych „vstupov“ do jednotlivých právnych predpisov, čo v konečnom dôsledku pozitívne vplýva na stabilitu právneho poriadku a napĺňanie princípu právnej istoty z hľadiska adresátov právnych noriem.“<sup>11</sup> Legislatívne pravidlá vlády ani iné právne predpisy nehovoria nič o tom, ako často je možné meniť už existujúci zákon (a bolo by aj dosť ťažké si dodržiavanie takéhoto pravidla v praxi predstaviť). Je teda len na uvážení subjektov zákonodarnej iniciatívy, ako aj národnej rady, ako často sa rozhodnú meniť platné právne predpisy.

V tejto súvislosti chcem poukázať na potrebu širokého konsenzu v oblasti dlhodobých vízií legislatívy. Nemám však pocit, že by sa politici pokúšali o jeho dosiahnutie, stále pretrváva skôr zápas medzi jednotlivými politickými stranami. Aj napriek tomu je určite rozdiel, či vstúpi do platného zákona národná rada viackrát v tom istom volebnom období, alebo sa rozhodne zákon zmeniť „novozvolená“ národná rada ako dôsledok odlišného programu novej vlády. Ak sa jeden a ten istý zákon novelizuje viackrát v tom istom volebnom období, svedčí to o neucelenosti jednotlivých legislatívnych zámerov vládnucej koalície, resp. o nedostatočnej koordinácii legislatívnych aktivít či už medzi jednotlivými rezortmi alebo medzi vládou a poslancami národnej rady.

Ďalším problémom, ktorý s týmto priamo súvisí, resp. z neho vyplýva, je to, že pri veľkom množstve právnych predpisov je potom pomerne ťažké koordinovať texty právnych predpisov, ktoré upravujú tú istú oblasť. „Výsledkom toho je na jednej strane duplicita zachádzajúca niekedy až do úplnej protichodnosti textov rôznych zákonov upravujúcich ten istý spoločenský vzťah a na druhej strane až k nepochopiteľným medzerám tak typickým najmä pre

<sup>11</sup> OROSZ, L. Legislatívna činnosť Národnej rady Slovenskej republiky. Niekoľko kritických poznámok. In Právny obzor, 2003, roč. 86, č. 2, s. 119 – 139.



daňové právo.<sup>12</sup> Pri narastajúcom množstve právnych predpisov a zároveň zachovaných personálnych a časových podmienok vyvstáva potom aj otázka kvality takto prijímaných predpisov. A to jednak otázka kvality obsahu zákona, ako aj jeho legislatívnotechnickej stránky. S tým potom súvisí ďalší problém slovenského zákonodarstva – novelizácia neperfektných zákonov. Marczyová uvádza, že „negatívne okolnosti, ktoré sú i príčinou nevyhnutných noviel však môžeme pozorovať už v legislatívnom procese... Ak vykazuje takýto návrh vážne nedostatky a tieto nie sú v štádiu normotvorby odstránené, následne sa pripravuje novela už platného zákona“<sup>13</sup>.

#### 4 Pozmeňujúce a doplňujúce návrhy zákonov – „prílepky“

Rokovanie o návrhoch zákonov upravuje desiatu časť zákona č. 350/1996 Z. z. o rokovanom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov (ďalej len „rokovací poriadok“). Rokovací poriadok umožňuje poslancom predkladať pozmeňovacie a doplňovacie návrhy bez zásadnejších obmedzení. Poslanec môže predložiť takýto návrh aj keď obsahovo vôbec nesúvisí so schvaľovaným zákonom a z časového hľadiska ho môže predložiť až v deň druhého čítania.

Pozmeňujúce a doplňujúce návrhy k návrhu zákona je možné podávať v druhom čítaní, k čomu je potrebný súhlas aspoň 15 poslancov. O podaných pozmeňujúcich a doplňujúcich návrhoch sa hlasuje po skončení rozpravy o návrhu zákona v druhom čítaní na schôdzi národnej rady. K pozmeňujúcim a doplňujúcim návrhom už spoločný spravodajca nezaujíma stanovisko, len upozorní na ich súvislosť s návrhom zákona a s návrhmi uvedenými v spoločnej správe výborov. Pozmeňujúce a doplňujúce návrhy sa doručia poslancom a hlasovanie o nich sa koná najskôr na druhý deň po ich rozdaní.<sup>14</sup> Pozmeňujúce a doplňujúce návrhy poslancov sú zverejňované aj na internetovej stránke národnej rady. Väčšinu z nich však poslanci predkladajú

<sup>12</sup> KUKLIŠ, P., SVÁK, J. Teória a prax legislatívy. Bratislava: Poradca podnikateľa, spol. s r. o., 2007, s. 5.

<sup>13</sup> MARCZYOVÁ, K. Novelizácia v predmete ústavného práva Slovenskej republiky – aktuálne otázky. In Perманentná novelizácia právnych predpisov a jej vplyv na stabilitu právneho poriadku, Bratislava, Akadémia Policajného zboru v Bratislave, 2010, s. 18 – 25.

<sup>14</sup> Pozri bližšie § 82 a 83 zákona č. 350/1996 Z. z. o rokovanom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov.

priamo v deň druhého čítania, maximálne jeden pracovný deň pred ním, čím sa minimalizuje časový priestor pre ostatných poslancov, aby sa s ním dostatočne oboznámili. Rokovací poriadok stanovil minimálne jeden deň na oboznámenie sa s pozmeňovacím a doplňovacím návrhom zákona, čo by bola dostatočná doba, ak by išlo o stručný návrh, ktorý vecne súvisí s predloženým návrhom zákona a výrazne nemení jeho obsah. Lenže rokovací poriadok nestanovuje, že pozmeňovacie a doplňovacie návrhy musia súvisieť s predloženým návrhom zákona a tak sa bežne stáva, že sa v druhom čítaní predkladajú pozmeňovacie a doplňovacie návrhy, ktoré buď menia celú koncepciu navrhovaného zákona, alebo s ním po obsahovej stránke vôbec nesúvisia.<sup>15</sup> Navyše pozmeňovacích návrhov k prerokovávanému návrhu zákona môže byť neobmedzené množstvo a môžu byť rozsiahle. Poslanci, ktorí potom majú o nich rozhodnúť, teda často nemajú dostatočný časový priestor na oboznámenie sa s predloženými návrhmi a na dôsledné nastudovanie problematiky. Takýmto spôsobom sa potom rozširuje priestor pre presadzovanie čiastkových záujmov jednotlivcov, či úzkych skupín. Tiež sa znemožňuje verejná kontrola týchto návrhov, ku ktorým už potom verejnosť napríklad nemôže uplatniť hromadnú pripomienku.

Pozmeňovacie a doplňovacie poslanecké návrhy zverejňované na poslednú chvíľu a svojím obsahom nesúvisiace s predkladaným návrhom zákona (tzv. „prílepky“ alebo „jazdci“) potom môžu vyvolať otázku, či nejde o lobing alebo dokonca skrytú korupciu. Verejnosť na lobing v slovenskom zákonodarstve neprihliada s dôverou, čo môže spôsobovať „predovšetkým postupné navyšovanie počtu a rastúca diverzifikácia charakteru jednotlivých záujmov, ktoré nezriedka jedajú neformálnymi spôsobmi alebo v zákulisí, za zatvorenými dverami, čím sa pohyb aktérov v rámci hracieho poľa stáva menej prehľadným a netransparentným“<sup>16</sup>. Podľa čl. 30 ods. 1 ústavy „Občania majú právo zúčastňovať sa na správe verejných vecí priamo alebo slobodnou voľbou svojich zástupcov.“ Za špecifický prejav účasti občanov na správe verejných vecí možno považovať uplatňovanie vplyvu

<sup>15</sup> Rokovací poriadok obsahuje len jedno obmedzenie, kedy návrh zákona nesmie obsahovať zmeny, doplnenia ani zrušenia iných zákonov a to v prípade návrhu zákona o štátnom rozpočte.

<sup>16</sup> URBANOVÁ, S. Regulácia lobingu na Slovensku: analýza súčasných trendov. In *Stredoevropské politické studie*, 2012, roč. XIV, č. 2 – 3., dostupné na: <http://www.cepsr.com/clanek.php?ID=534>.

záujmových skupín na zákonodarnú činnosť. Keďže je však v súčasnosti na Slovensku lobing skrytý pred verejnosťou, prirodzene si ho verejnosť spája s negatívnymi asociáciami ako korupcia, klientelizmus, rodinkárstvo. Transparentnosť do tejto oblasti by mohol priniesť už dlho diskutovaný zákon o lobingu, ktorý by mal upravovať styky verejných činiteľov so záujmovými skupinami. Avšak ani sami poslanci národnej rady sa v súčasnosti nevedia zhodnúť na tom, či takýto zákon je vôbec potrebný, či by niečo vyriešil a ak áno, akým spôsobom by mal lobing regulovať.

V minulosti už na Slovensku boli viackrát snahy lobing regulovať zákonom. Napr. v máji 2013 bol národnej rade doručený návrh skupiny poslancov národnej rady na vydanie zákona o lobingu a o zmene a doplnení zákona č. 575/2001 Z. z. o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy v znení neskorších predpisov<sup>17</sup>. Vo všeobecnej časti dôvodovej správy k tomuto návrhu sa uvádzalo: „...*Lobing je však na Slovensku často spájaný s korupciou a s klientelizmom. Nedávno medializovaná kauza Gorila u verejnosti iba umocnila nedôveru vo verejných funkcionárov. Sme svedkami každodenných príkladov, ktoré odôvodňujú potrebu vzniku právneho predpisu upravujúceho lobing, ktorý by jasne uviedol na správnu mieru obsah tohto pojmu a urobil tento proces pre občanov transparentným a prehľadným. Cieľom predkladateľov je zakotvenie lobingu v slovenskom právnom poriadku a tým snaha o väčšiu mieru transparentnosti a očistenia verejného života. Účelom tohto návrhu je otvoriť verejnú diskusiu k danej téme...*“ Návrh zákona bol prerokovaný na 23. schôdzi národnej rady s výsledkom, že národná rada nebude pokračovať v rokovaní o návrhu zákona. Naposledy doručil návrh zákona o lobingu do parlamentu Daniel Lipšic 18. 8. 2014, ale svoj návrh zákona vzal bez odôvodnenia späť listom zo 16. 9. 2014.

Pomerne benevolentné pravidlá týkajúce sa pozmeňovacích a doplňovacích návrhov stanovené rokovacím poriadkom teda vytvárajú priestor pre ovplyvňovanie a korupciu poslancov a taktiež môžu viesť k úplnej degradácii dlhodobu a starostlivo pripraveného návrhu zákona, ktorý navyše prešiel procesom rôznych pripomienkových konaní. Výsledkom toho potom môžu byť nekvalitné zákony, pri ktorých možno očakávať, že budú skôr či neskôr opäť menené. Navyše sa takýmto spôsobom obchádza riadny

<sup>17</sup> Navrhovateľmi tohto zákona boli poslanci NR SR (P. Hrušovský, J. Figel', P. Abrhan, M. Fronc, M. Gibalová, J. Hudacký, M. Kvasnička).

legislatívny proces. Okrem už spomenutého je porušené aj právo vlády vyjadriť sa k návrhu zákona, ktorý do národnej rady predložil poslanec alebo výbor.<sup>18</sup> Stanovisko vlády by malo slúžiť ako jeden z podkladov pre rozhodovanie poslancov o návrhu zákona.

S týmto druhom „legislatívneho nešváru“ sa už vysporiadal u susedov Ústavný súd Českej republiky, ktorý novelizáciu viacerých zákonov jedným zákonom, ktoré navzájom obsahom bezprostredne nesúvisia, považuje za nežiaduci jav a dokonca za postup, ktorý nezodpovedá základným princípom právneho štátu: „za nežádoucí jev, nekorespondující se smyslem a zásadami legislativního procesu, je nutno označit situaci, kdy jedním zákonem jsou novelizovány zákony vzájemně obsahově bezprostředně nesouvisející, k čemuž dochází např. z důvodu urychlení legislativní procedury, a to zčásti formou podaných pozměňovacích návrhů. [...] Takový postup totiž neodpovídá základním principům právního státu, mezi které patří zásada předvídatelnosti zákona, jeho srozumitelnosti a zásada jeho vnitřní bezrozpornosti. Jestliže totiž jedním zákonem (ve formálním smyslu) je zasahováno do materie upravované několika zákony jinými a tyto zákony spolu nejsou obsahově a systematicky provázány, vzniká nezřídka značně nepřehledný právní stav, který princip předvídatelnosti, srozumitelnosti a vnitřní bezrozpornosti zákona již nerespektuje.“<sup>19</sup> Podľa Ústavného súdu Českej republiky sú teda prílepký protiústavné. Myslím si, že by bolo vhodné nechať sa inšpirovať týmto rozhodnutím aj na Slovensku a priamo v rokovacom poriadku presne stanoviť, ktorý druh pozmeňovacieho či doplnovacieho ustanovenia je neprípustný (teda ten, ktorý sa nevzťahuje na žiadne jeho ustanovenie) alebo naopak, ktorý je prípustný (ten, ktorý sa vzťahuje aspoň k jednému ustanoveniu návrhu zákona).

## 5 Záver

Princíp právnej istoty síce nemá zabezpečiť stálosť, nemennosť právneho poriadku, ale má zabezpečiť jeho stabilitu – teda predvídateľnosť práva. Časté zmeny legislatívy sa však už stali pevnou súčasťou nášho života a ľudia neprekvapujú, skôr s nimi rezignovane počítajú.

<sup>18</sup> Pozri § 70 ods. 2 rokovacieho poriadku.

<sup>19</sup> Pozri rozhodnutie Ústavného súdu Českej republiky Pl. ÚS 77/06 zo dňa 15. 2. 2007, č. 37/2007 Sb.

Pomerne veľký počet zákonov schvaľovaných za posledné obdobie pôsobí na ich adresátov neprehľadne a najmä časté zmeny zákonov vyvolávajú u občanov pocit právnej neistoty. Keďže subjekty zákonodarnej iniciatívy majú právo predkladať návrhy zákonov zakotvené priamo v ústave, pričom ústava toto ich právo nijako kvantitatívne neobmedzuje, zostáva na zväznení každého subjektu, ako bude so svojím právom nakladať. Pre nositeľov zákonodarnej iniciatívy by malo byť dôležitejšie koordinovať medzi sebou pôsobenie v tejto oblasti, ako prezentovať svoju osobu často len „populistickými“ návrhmi zákonov a ich zmien, či presadzovať čiastkové záujmy úzkych skupín.

Aj keď v príspevku upozorňujem na množstvo noviel zákonov ako na nežiaduci jav, myslím si, že rokovací poriadok by predsa len ešte jednu poriadne pripravenú zničil. Okrem toho by určite nebolo na škodu prijať legislatívne pravidlá pre tvorbu právnych predpisov vo forme zákona a ich nedodržiavanie patrične sankcionovať.

Ak sa má legislatívna činnosť na Slovensku skvalitniť, je dôležité poučiť sa z negatívnych prejavov legislatívnej praxe, najmä ak sa na ne neustále poukazuje. Už v roku 2000 vyjadril V. Schorm pranie, aby „legislatívni jazdci odtiahli“<sup>20</sup>. Na problematiku legislatívnych prílepkov sa poukazuje aj v súčasnosti. Ich odstránenie by pritom bolo možné pomerne jednoduchou zmenou rokovacieho poriadku. To, že k takejto zmene do dnešného dňa nedošlo, poukazuje žiaľ na to, ako záleží, resp. nezáleží kompetentným na skvalitnení legislatívneho procesu a jeho výsledkov, teda právnych predpisov Slovenskej republiky. Využívanie možnosti použitia „prílepkov“, či produkcia vysokého objemu legislatívy, zatiaľ teda stále zostáva na ne-kultúre politickej scény a na ne-racionálnosti slovenských zákonodarcov.

## Literature

- KNAPP, V. *Teorie práva*. 1. vydání, Praha, C. H. Beck, 1995. ISBN 80-7179-028-1.
- KUKLIŠ, P., SVÁK, J. *Teória a prax legislatívy*. Bratislava: Poradca podnikateľa, spol. s r. o., 2007. ISBN: ISBN 80-88931-58-4.

<sup>20</sup> SCHORM, Vít, Bezstarostná jízda. Správní právo. 2000, s. 65-71.

OROSZ, L. Legislatívna činnosť Národnej rady Slovenskej republiky. Niekoľko kritických poznámok. In *Právny obzor*, 2003, roč. 86, č. 2, s. 119 – 139.

Procházka, R., Káčer, M. *Teória práva*. 1. vydanie. Bratislava: C. H. Beck, s. r. o., 2013. ISBN 978-80-89603-14-5.

SCHORM, Vít, Bezstarostná jízda. *Správní právo*. 2000, s. 65-71.

SVÁK, J. a kol. *Teória a prax legislatívy*. 3. rozšírené vydanie. Bratislava: Eurokodex, 2012, ISBN 978-80-89447-65-7.

MARCZYOVÁ, K. Novelizácia v predmete ústavného práva Slovenskej republiky – aktuálne otázky. In *Permanentná novelizácia právnych predpisov a jej vplyv na stabilitu právneho poriadku*, Bratislava, Akadémia Policajného zboru v Bratislave, 2010, ISBN 978-80-8054-503-1, s. 18 – 25.

URBANOVÁ, S. Regulácia lobingu na Slovensku: analýza súčasných trendov. In *Stredoevropské politické studie*, 2012, roč. XIV, č. 2 – 3., dostupné na: <http://www.cepsr.com/clanek.php?ID=534>.

zákon č. 350/1996 Z. z. o rokovacom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov.

Legislatívne pravidlá vlády Slovenskej republiky schválené uznesením vlády SR č. 352/2010 v znení neskorších zmien a doplnkov.

rozhodnutie Ústavného súdu Českej republiky Pl. ÚS 77/06 zo dňa 15. 2. 2007, č. 37/2007 Sb.

dôvodová správa k návrhu skupiny poslancov Národnej rady Slovenskej republiky na vydanie zákona o lobingu a o zmene a doplnení zákona č. 575/2001 Z. z. o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy v znení neskorších predpisov.

[http://www.nrsr.sk/web/default.aspx?sid=nrsr/dokumenty/statistiky\\_a\\_prehlady](http://www.nrsr.sk/web/default.aspx?sid=nrsr/dokumenty/statistiky_a_prehlady).

## Contact – e-mail

*miriam.odlerova@mim.sk*

---

# Novela jednacího řádu aneb konec přílepků v Čechách?

*Lenka Pekařová*

Právnická fakulta Masarykovy univerzity, Česká republika

## **Abstract in original language**

Dne 19. 11. 2014 byl ve Sbírce zákonů vyhlášen zákon č. 265/2014 Sb., jímž se novelizuje zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů. Novela si klade za cíl odstranit nežádoucí praxi tzv. legislativních “přílepků”. Cílem tohoto příspěvku je pak shrnout a zhodnotit aktuálně navrhovanou změnu jednacího řádu PS z pohledu jejího vytyčeného cíle, tj. mimo jiné vymýcení přílepků z českého legislativního procesu.

## **Keywords in original language**

legislativní proces, přílepky, jednací řád PS, novelizace, pozměňovací návrh, racionální zákonodárce, legitimita

## **Abstract**

On the 19th of November 2014 was published an Amendment Nr. 265/2014 to the Procedure Code of the Chamber of Deputies Nr. 90/1995, in the latest version. The amendment aims to eliminate the unfavorable praxis of the “wild riders”. The aim of this paper is in this context summarizing and evaluation of the currently proposed change of the Procedure Code from the point of view of its stated goal, which is among others an elimination of the “wild riders” from the Czech legislative procedure.

## **Keywords**

Legislative Procedure; Wild Riders; Procedure Code of the Chamber of Deputies; Amendment; Rational Legislator; Legitimacy.

## 1 Úvod

Jedním z mýtů racionálního zákonodárce je mimo jiné též oprávněná představa legislativního procesu, tzv. *právo na dobré zákonodárství*<sup>1</sup>, jehož legitimita je reprezentována zejména řádnou přípravou legislativního aktu a následnou diskuzí nad jeho výslednou verzí. Je-li pak v průběhu procesu nezbytně považováno za nutno, aby došlo ke změnám původní podoby, předpokládá se oprávněně též řádné prodiskutování dotyčných proměn.

Této oprávněné představě pak v žádném případě neodpovídá praxe tzv. *přílepeků*, kdy se k legislativnímu aktu ve chvíli, kdy již není prostor na delší debaty (či vůbec prostudování) *přilepí* různé málo či ještě méně související dodatky či pozměňovací návrhy, které v danou chvíli ta která zájmová skupina potřebovala do právních předpisů *propašovat* a obejít tím řádnou legislativní proceduru (se všemi jejími lhůtami a dalšími pravidly<sup>2</sup>).

Proč je vůbec přílepková praxe nežádoucí? Narážíme zde na střet s jednou ze základních zásad vyspělých právních řádů: *Neznalost zákona neomlouvá*. Ta je sama o sobě v ohrožení již obecným chaosem a přebujelostí panujícími v tvorbě legislativních aktů a přílepková praxe pak již nevede k ničemu jinému než jejímu naprostému popření. Ústy Ústavního soudu: *“Takový postup totiž neodpovídá základním principům právního státu, mezi které patří zásada předvídatelnosti zákona, jeho srozumitelnosti a zásada jeho vnitřní bezrozpornosti.”*<sup>3</sup>

Příspěvkem představovaná novela<sup>4</sup> si klade obecný cíl zvýšení transparentnosti legislativního procesu, k čemuž má přispět mimo jiné též odstranění přílepkové praxe. Jak uvádí obecná část důvodové zprávy: *„Zákonodárny sbor by tedy měl fungovat jako pečlivý a bdělý strážce pečující o zřetelnost, koncepci a vnitřní*

<sup>1</sup> Suchánek, R. in Bahýřová, L. a kol. Ústava České republiky: Komentář. Praha: Linde, 2010. 1536 s., na s. 558.

<sup>2</sup> Viz k tomu též Schorm, V. Bezstarostná jízda. *Správní právo*. 2000, roč. XXXIII, č. 2, s. 65-71, na s. 68: *„Pozměňovací návrh k návrhu zákona totiž není jen hypoteticky odlišný od návrhu zákona. Zatímco návrh zákona je třeba uplatnit podle čl. 41 Ústavy, podává se výlučně Poslanecké sněmovně, aplikují se na něj veškeré lhůty ke zřazení na pořad jednání, ke projednání ve výborech atd., pozměňovací návrhy se v Poslanecké sněmovně uplatňují ve druhém čtení a mohou být nesmírně rychle schváleny ve třetím čtení, aniž by byl automaticky důkladně posuzován jejich dosah pro navrženou právní úpravu i právní řád jako celek.“*

<sup>3</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 12. 2. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 21/01. Publikováno pod č. 95/2002 Sb.

<sup>4</sup> Zákon č. 265/2014 Sb., ze dne 23. 10. 2014, kterým se mění zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů, který byl vyhlášen 19. 11. 2014, s účinností od 1. 3. 2015 (dále jen *«zákon č. 265/2014 Sb.»*).



*provázanost ustanovení napříč zákonným spektrem. Je proto nutné klást vysoké požadavky na maximální transparentnost legislativního procesu a pochopení návrhů zákonů zákonodárným sborem; naplnění těchto požadavků pak zvýší kvalitu přijímaných zákonů a zabrání nevhodnému zákulisnímu tlaku lobbistů.*<sup>6</sup> Ve zvláštní části pak důvodová zpráva přímo k přílepkům uvádí např.: „*Jedná se o nežádoucí praxi, která je v zahraničí obvyklá zakázána (tzv. Germaneness rule) a v Evropě v současnosti tolerována pouze v České republice a na Slovensku.*“<sup>6</sup>

## 2 Zákulisí přílepkové praxe

Tzv. přílepková praxe se v českém legislativním prostředí začala objevovat v roce 1999. Poslanec Marek Benda se tehdy pyšně označil za *průkopníka přílepků v Čechách*.<sup>7</sup> První reakcí Ústavního soudu byl výše citovaný nález sp. zn. Pl. ÚS 21/01, který tuto praxi odsoudil s odkazem na demokratické principy právního státu. Následovalo několik více či méně známých (veskrze skandálních) kauz, které vyvrcholily v roce 2009 tzv. *přílepkem století*, kdy si společnost ČEZ zcela nepozorovaně dokázala prosadit zájem, který právě potřebovala.<sup>8</sup>

V reakci na tento naprostý exces se ve Sněmovně začaly objevovat návrhy změn jednacíh řádů obou komor<sup>9</sup> kladoucích si podobné cíle jako zákon č. 265/2014 Sb. Za poslední dobu lze jako nejvýznamnější zmínit Návrh zákona senátorky Soni Paukrtové<sup>10</sup>, který byl Sněmovně předložen jako senátní návrh v lednu 2012. Vzhledem k tehdejší politické situaci, kdy se Sněmovna nemohla rozhodnout, jestli své vládě důvěřuje nebo

<sup>5</sup> Sněmovní tisk č. 26-0. *Návrh poslanců Věry Jourové, Petra Gazdika, Pavla Bělobrádka a dalších na vydání zákona, kterým se mění zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů* [online]. Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR. 2013 [cit. 1. 12. 2014], s. 5. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/sntisk.sqw>.

<sup>6</sup> Tamtéž, s. 11.

<sup>7</sup> I FORUM, časopis Univerzity Karlovy. *Přílepky ke zákonům* [online]. Univerzita Karlova, 2007 [cit. 6. 12. 2014]. Dostupné z: <http://iforum.cuni.cz/IFORUM-3635.html>.

<sup>8</sup> TÝDEN.CZ. *Senát o dárku pro ČEZ: posoudí přílepek století* [online]. Server Týden.cz, 22. 7. 2009 [cit. 6. 12. 2014]. Dostupné z: [https://www.tyden.cz/rubriky/domaci/senat-o-daraku-pro-cez-posoudi-prilepek-stoleti\\_130414.html](https://www.tyden.cz/rubriky/domaci/senat-o-daraku-pro-cez-posoudi-prilepek-stoleti_130414.html).

<sup>9</sup> Přílepková praxe je sice primárně parketou Poslanecké sněmovny, tato nežádoucí ingrence však není vyloučena ani ze strany Senátu, který je též oprávněn předkládat pozměňovací návrhy.

<sup>10</sup> Sněmovní tisk č. 577/0. *Senátní návrh na vydání zákona, kterým se mění zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů* [online]. Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR. 2012 [cit. 5. 12. 2014]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/sntisk.sqw>.

ne, došlo ke druhému a třetímu čtení návrhu zákona až v únoru 2013. Sněmovnou byl ovšem návrh opět schválen v tak pozměněném znění, že je Senát v březnu 2013 zamítl a celý návrh tak spadl pod stůl.

Sám Ústavní soud, který měl samozřejmě již několikrát možnost vyjádřit svůj postoj (poprvé v roce 2002, jak je zmíněno výše), si v současné době patrně není jist, jak se k problematice přílepkové praxe postavit. Vypovídá o tom jistá rozkolísanost jeho rozhodovací praxe, kdy v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 77/06<sup>11</sup> kritizuje přílepkovou praxi s odkazem na předvídatelnost zákona jako součást principu demokratického právního státu (v tomto počínání spatřuje ústavně nekonformní výklad § 63 odst. 1 jednacího řádu PS, obcházení zákonodárné iniciativy podle čl. 41 Ústavy a v neposlední řadě také porušení práva vlády vyjádřit se k návrhu zákona podle čl. 44 Ústavy) a na tomto podkladě napadený zákon ruší, aby o rok později tento nálezný takřka popřel a uchýlil se k maximální zdrženlivosti v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 24/07<sup>12</sup>, v němž rozebíranou problematiku degradoval na úroveň a záležitost politické kultury, nikoli demokratického a legitimního zákonodárství.<sup>13</sup>

V návaznosti na druhý citovaný nálezný se tak Ústavní soud ve své další praxi při uplatňování pravomoci přistoupit ke kasačnímu rozhodnutí (tj. naplnění své role “negativního zákonodárce”) dosud zaměřuje na princip zdrženlivosti a minimalizace zásahu.<sup>14</sup>

### 3 Zákon č. 265/2014 Sb.

Předkladatelem návrhu zákona č. 265/2014 Sb. byla skupina poslanců, jeho autorem (nebo přinejmenším iniciátorem) pak dle dostupných zdrojů byla občanská iniciativa Rekonstrukce státu<sup>15</sup>, zabývající se nejpalcivějšími pro-

<sup>11</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 15. 2. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 77/06. Publikováno pod č. 37/2007 Sb.

<sup>12</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 31. 1. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 24/07. Publikováno pod č. 88/2008 Sb.

<sup>13</sup> Není proto divu, že k tomuto nálezu byly zaujaty hned čtyři silné disenty.

<sup>14</sup> Viz např. nálezný sp. zn. Pl. ÚS 1/08 z 20. 5. 2008, nálezný sp. zn. Pl. ÚS 39/08 z 6. 10. 2010, nálezný Pl. ÚS 6/12 z 9. 1. 2013, či po vzoru Ústavního soudu též rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze 17. 4. 2009, sp. zn. 2 Afs 131/2008.

<sup>15</sup> „Protikorupční projekt Rekonstrukce státu byl zahájen v březnu 2013 s cílem prosadit 9 klíčových zákonů, které by razantním způsobem zmenšily prostor pro korupci a zabránily tak pokračujícímu systémovému klientelismu (state capture). Závaček zákony prosadit podpořilo před volbami písemně více než 160 současných poslanců, včetně předsedů hlavních politických stran.“ [online]. Rekonstrukce státu, 2014 [cit. 1. 12. 2014]. Dostupné z: <http://rekonstrukcestatu.cz/cs>.

blémy fungování státního aparátu v České republice. V bodech obsahoval původní návrh pět základních změn:

1. zveřejnění seznamu osob podílejících se na tvorbě legislativního textu, vytvoření legislativní stopy textu v důvodové zprávě (jako součást opatření nahrazující zákon o lobbingu);
2. prodloužení doby mezi druhým a třetím čtením (ze 72 hod na 14 dnů);
3. vytvoření pravidla veřejnosti jednání všech orgánů Poslanecké sněmovny, z něž existují restriktivní výjimky odpovídající ústavním důvodům pro omezení práva na informace (a nikoli naopak);
4. zavedení povinnosti zpracovat k návrhu zákona alespoň obecné zhodnocení korupčních rizik (Corrupt Impact Assessment – „CIA“) a hodnocení dopadu regulace (RIA) - sleduje se tím eliminace účelových změn, které mohou vytvářet prostor pro korupční jednání;
5. zabránění možnosti neprůhledného rozdělování finančních prostředků prostřednictvím pozměňovacích návrhů k zákonu o státním rozpočtu.<sup>16</sup>

Jak asi nikoho nepřekvapí, ani tento návrh zákona se neobešel bez pozměňovacích návrhů<sup>17</sup>, v důsledku čehož se z pěti představených bodů podařilo prosadit jen některé, a to je ještě pouze částečně.<sup>18</sup> Ve změněné podobě pak byl zákon přijat výraznou většinou (141 hlasů pro, 0 proti ze 149 přítomných poslanců). Z pohledu samotné přílepkové problematiky však lze patrně zaznamenat úspěch, jak entusiasticky shrnuje iniciátor návrhu, projekt Rekonstrukce státu:

<sup>16</sup> Sněmovní tisk č. 26-0, cit. v pozn. 5.

<sup>17</sup> K původnímu návrhu zákona byl podán komplexní pozměňovací návrh Ústavně-právního výboru PS, podpořený Výborem pro veřejnou správu a regionální rozvoj, který byl přijat za stavu hlasování 140 pro ze 149 přítomných poslanců, a několik poslaneckých pozměňovacích návrhů, které byly předloženy až v průběhu druhého čtení a byly veskrze kritizovány pro svou obstrukční povahu (přijat byl pouze jeden z pěti), když dotyční poslanci své návrhy přednesli již na příslušných výborech a věděli, že se nesetkaly s kladnou odezvou, a že jsou tudíž Sněmovnou neprůchodné, přesto však z různých (těžko pochopitelných) důvodů nemohli od jejich opakování na sněmovní schůzi upustit. Viz Sněmovní tisk č. 26. *Vysvětlení legislativního procesu* [online]. Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR, 2013-2014 [cit. 30. 11. 2014]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=7 & t=26>.

<sup>18</sup> Byť se iniciátor návrhu zákona zdá být s výsledkem spokojen (viz pozn. č. 19), autorka příspěvku se nemůže ubránit určité skepsi, porovná-li Sněmovní tisk 26-0 se zněním zákona č. 265/2014 Sb. Možná by zde bylo příznačné pojmenování „Pyrrhovo vítězství“.

„Největší přínosy novely jsou následující:

- *Informace, kdo navrhl pozměňovací návrhy i jak o nich jednotliví poslanci hlasovali, budou snadno dohledatelné. Poslanci už se nebudou moci schovávat za kolektivní rozhodnutí výboru.*
- *Poslanci, média i veřejnost budou mít více času zjistit, co je obsahem pozměňovacích návrhů. Prosazování překvapivých „přílepků“ tak bude výrazně složitější.*
- *Ke všem pozměňovacím návrhům bude muset vydat odborné stanovisko garanční výbor k příslušnému zákonu.<sup>19</sup>*

Konkrétně se tedy jedná zejména o tyto změny ustanovení jednacího řádu PS<sup>20</sup>:

- § 43 odst. 1 - odкрыtí identity předkladatele pozměňovacího návrhu v zápisu ze schůze výboru;
- § 43 odst. 2 - zveřejňování zápisů ze schůzí sněmovních výborů způsobem umožňujícím dálkový přístup;
- § 93 odst. 1 - povinnost garančního výboru odůvodnit, proč Sněmovně doporučuje pozměňovací návrhy přijmout, pokud tak činí;
- § 94 odst. 1 - pokud je pozměňovací návrh předkládán až v průběhu druhého čtení, musí být odůvodněn (je-li předkládán písemně, tak písemně, jinak alespoň ústně v rámci podrobné rozpravy)
- § 94a - nově vložené ustanovení zakotvující povinnost garančního výboru po druhém čtení pozměňovací návrhy prostudovat a zaujmout k nim stanovisko, které bude poslancům doručeno nejméně 24 hodin před konáním třetího čtení;<sup>21</sup>
- § 95 odst. 1 - prodloužení lhůty mezi druhým a třetím čtením ze 72 hodin na 14 dnů;<sup>22</sup>

<sup>19</sup> Rekonstrukce státu. *Senát schválil další zákon Rekonstrukce státu: průhlednější přípravu zákonů*. [online]. Rekonstrukce státu, 2014 [cit. 26. 11. 2014]. Dostupné z: <http://www.rekonstrukcestatu.cz/cs/archiv-novinek/9304-senat-schvalil-dalsi-zakon-rekonstrukce-statu-pruhlednejsi-pripravu-zakonu>.

<sup>20</sup> Zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „*jednací řád PS*“).

<sup>21</sup> Toto ustanovení by mohlo pozorovateli vliít do žil notnou dávku optimismu ohledně úvah, zda to s tou sebereflexí myslí zákonodárce skutečně vážně. To by ovšem nesmělo obsahovat hned dvoje zadní vrátka v podobě odst. 4 a 5.

<sup>22</sup> Navzdory negativnímu stanovisku vlády k této dílčí otázce, neboť vláda spatřuje patrně větší riziko v časové náročnosti legislativního procesu, než ve skutečnosti, že výsledkem legislativního procesu budou *zmetci*. Viz Sněmovní tisk 26/1. *Stanovisko vlády k návrhu poslanců Věry Jurové, Petra Gazdíka, Pavla Bělobrádka a dalších na vydání zákona, kterým se mění zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů* [online]. Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR. 2013 [cit. 1. 12. 2014]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/tisk.sqw?O=7 & CT=26 & CT1=1>.

Všechny tyto změny nepochybně znamenají krok správným směrem. Návrh zákona však původně obsahoval další stěžejní a důležité změny, které bohužel z nejrůznějších důvodů<sup>23</sup> (chybějící vůle poslanců, tlak zájmových skupin) přijaty nebyly. Jednalo se např. o zakotvení pravidla, které vyžaduje bezprostřední věcnou souvislost pozměňovacího návrhu s obsahem návrhu zákona.

#### 4 Konec přílepků v Čechách?

Vyvstává samozřejmě otázka, zda je vůbec třeba výslovně právně regulovat zcela logický fakt, že je-li obsahem aktu předkládaného jako pozměňovací návrh úprava zcela odlišná od původního návrhu zákona, nejedná se již materiálně o pozměňovací návrh.<sup>24</sup> Nehledě na to, že je touto pochybnou praxí mimo jiné také obcházeno právo vlády vyjádřit se ke všem návrhům zákonů, které sama nepodala, garantované jí čl. 44 odst. 1 a 2 Ústavy.<sup>25</sup>

Jako odpověď může posloužit závěrečný povzdech Jana Kysely v jednom z jeho pojednání: „*Nejsmutnější je, že nepřehledný právní řád nevzniká primárně v důsledku absence pravidel, ale zejména vzhledem k jejich nedodržování.*“<sup>26</sup> Problém může být také v tom, že „*ti, kdo zákony schvalují, sledují zcela jiný cíl než je legislativní dokonalost.*“<sup>27</sup> Či je třeba hledat viníka v tom faktu, že místo hledání kompromisu se na půdě PS hledá pouze potřebná většina pro prosazení

<sup>23</sup> Nedocenění vážnosti situace může být způsobeno též nedostatkem teorie v oblasti tvorby práva v České republice, a to jak ve srovnání s jinými evropskými zeměmi, tak ve srovnání obsahu studia na právnických fakultách, o niž by se praxe mohla opřít. To však samozřejmě pouze za předpokladu, že by praxe byla ochotná teorii respektovat a zohledňovat, což samotnou případnou existencí teorie zaručeno není. Blíže k tomu viz Kysela, J. Tvorba práva v ČR: truchlohra se šťastným koncem?. *Právní zpravodaj*. 2006, č. 7, s. 8-11.

<sup>24</sup> K tomu viz též Kysela, J., cit. v pozn. 23, na s. 11: „*Je-li totiž pozměňovacím návrhem návrh, který mění obsah či vnější formu navrženého zákona, neměl by předsedající vůbec připustit hlasování o věcně nesouvislejícím, tzn. pouze zdanlivém pozměňovacím návrhu. Stejně tak by vláda u tzv. Komplexních pozměňovacích návrhů trvat na svém právu vyjádřit se k návrhu zákona podle čl. 44 Ústavy, protože ve skutečnosti jde o zastřešenou novou zákonodárskou iniciativu.*“ Či Schorm, V., cit. v pozn. 2, na s.68: „*... návrhu zákona patří předestřít právní úpravu na určitém úseku, pozměňovacímu návrhu sluší jen tuto právní úpravu pozměňovat, tedy ani zásadně neměnit, ani zásadně rozšiřovat, mimo rámec právní úpravy navrhované v návrhu zákona jako celku.*“

<sup>25</sup> Viz k tomu též Schorm, V., cit. v pozn. 2, či Ústavní soud v nálezu Pl. ÚS 77/06, cit. v pozn. 11.

<sup>26</sup> Kysela, J., cit. v pozn. 23.

<sup>27</sup> Filip, J. Legislativní technika a judikatura Ústavního soudu. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2005, č. 3, s. 236-246.

jedné (někdy snad i jakékoli) z nabízených variant, kdy tedy nejde o (zoufale žádoucí) vyjednávání, nýbrž o (naprosto nežádoucí) přetlačování?<sup>28</sup>

Již v roce 2000 klade Vít Schorm ve svém pojednání *Bezstarostná jízda závěrem otázky, jestli „se popsaný chaos změní ke většímu pořádku či mají jeho pozorovatelé naději, že se ještě zvýší?“* Ptal se také, zda „*není na místě prohlásit tyto jezdce za „nájezdníky“ a vypovědět je z české legislativy?*“<sup>29</sup>

Nuže, po 14 letech snad svítá naděje, že by se na jeho otázky dalo odpovědět kladně. Tedy zatím alespoň napůl, nic nemůže být dokonalé napoprve. Aktuální novelu sice nelze označit za první oficiální pokus o odstranění přílepkové praxe (snad spíše za první opravdový), i tato novela si však v průběhu legislativního procesu neuchránila svou původní tvář a doznala takových změn, že ji za dokonalou lze považovat jen stěží (byť původně se k dokonalosti alespoň více přibližovala). Přesto je snad možno ji považovat za úspěch (přínejmenším dílčí úspěch aneb malými krůčky k velkým úspěchům).

V onom roce 2000 Schorm hodnotí, že dosud neexistovala jiná sankce za překročení zákonných ustanovení jednacního řádu PS než politický nesouhlas většiny příslušné parlamentní komory. Dodává k tomu nepřilíš optimisticky: „*Česká ústavní úprava není boji proti jezdům [tj. přílepkům - pozn. autorky] příznivě nakloněna.*“<sup>30</sup>

Novelizace jednacích řádů obou komor Parlamentu České republiky analyzoval ve svém pojednání před deseti lety např. i Jan Kysela a jedním z kritizovaných problémů legislativní techniky zákonodárního procesu byla mimo jiné právě i problematika *přílepků* (tehdy ještě tento pojem nebyl tak zažitý a používal se spíše doslovný překlad z angličtiny *legislativní jezdci*). Za kladný posun vpřed bylo považováno např. prodloužení doby mezi druhým a třetím čtením z pouhých 24 hodin až na „velkorsých“ 72 hodin.<sup>31</sup> Avšak i Jan Kysela, hodnotící tuto novelizaci ve svém pojednání, označil nastalé změny za „méně závažné“.

<sup>28</sup> Kysela, J. *Zákonodárny proces v České republice jako forma racionálního právního diskurzu? Právník*. 2005, č. 6, str. 587-611, na s. 599.

<sup>29</sup> Schorm, V., cit. v pozn. 2, na s. 71.

<sup>30</sup> Schorm, V., cit. v pozn. 2, na s. 67, v pozn. č. 5.

<sup>31</sup> S dnešním desetiletým odstupem můžeme zcela jednoznačně zhodnotit, že toto prodloužení se patrně neslo v duchu klasického českého přísloví: *Vlk se našel a koza zůstala celá.*

Důležitějším faktorem pro změnu této nežádoucí praxe je dle něj spíše změna politická než pouhá změna pravidel zakotvených v jednácím řádu PS. Chybí-li totiž silná koaliční vláda, opírající se o spolehlivou a disciplinovanou většinu, která by chystané návrhy zákonů konzultovala s politicky a odborně rozhodujícími poslanci<sup>32</sup> (a nikoli s každým jedním z nich, jako tomu bylo před deseti lety a je tomu tak ostatně i nyní), jednací řád sice může mít ambice nesouvisejícím pozměňovacím návrhům zabránit (nakolik tuto ambici dosud neměl a ani nyní ještě úplně nemá), je to však již jen *náplast na rozbité koleno*.<sup>33</sup>

J. Kysela již před oněmi deseti lety byl však k reálné možnosti potřebné politické změny skeptický, a proto se přece jen pokusil najít řešení i v oblasti organizační. Jako jeden z možných prvků zajišťujících zlepšení praxe pozměňovacích návrhů považuje za představitelné (a z pohledu jiných států nikoli zcela neobvyklé) zrušení zákonodárné iniciativy jednotlivých poslanců, čímž by právo podávat pozměňovací návrhy ve Sněmovně náleželo jen skupině poslanců, kde by již různý zájmový tlak bylo podstatně obtížnější prosadit. A v neposlední řadě by se tím dle názoru citovaného autora zákonodárny proces zpřehlednil.<sup>34</sup>

S touto myšlenkou nelze než souhlasit, avšak k tomu by bylo zapotřebí významnější změny než „jen“ novelizace jednacího řádu PS, neboť subjekty nadané právem zákonodárné iniciativy (od níž je právo podávat pozměňovací návrhy odvozeno<sup>35</sup>) je zakotveno v samotné Ústavě.<sup>36</sup>

<sup>32</sup> Kysela, J., cit. v pozn. 28, na s. 605.

<sup>33</sup> Přitom by cílem mělo být primárně spíše *kolena si nerozbitet, než je poté ošetřovat* (neboli zaměřit se na prevenci nežádoucích jevů než na jejich následné odstraňování).

<sup>34</sup> Kysela, J., cit. v pozn. 28, na s. 608. K tomu též viz Suchánek, R., cit. v pozn. 1, na s. 504, bod 13: „Každý z 200 poslanců je oprávněn předložit návrh zákona v jakékoli věci, aniž by úroveň zpracování jeho předlohy musela být jakkoli předběžně přezkoumána a aniž by musel předem dbát o podporu alespoň části poslanců. Individuální zákonodárná iniciativa byla u nás zavedena v 1. polovině 50. let 20. století. Negativem této naší velmi liberální úpravy, která v legislativním procesu staví jednotlivého poslance na stejnou roveň s vládou či Senátem, je zneužívání zákonodárné iniciativy k pouhé prezentaci individuálního názoru poslance bez ohledu na to, jaké má osnova vyhlídky na úspěch a kolik spotřebuje jednacího času.“ Citované negativum se projevilo např. i ve druhém čtení návrhu zákona č. 265/2014 Sb., viz pozn. č. 17.

<sup>35</sup> Schorm, V. in Klíma, K. a kol. *Komentář k Ústavě a Listině*, 2. rozšířené vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009. 1448 s., na s. 348.

<sup>36</sup> Čl. 41 odst. 2 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů: „Návrh zákona může podat poslanec, skupina poslanců, Senát, vláda nebo zastupitelstvo vyššího územně samosprávného celku.“

A není-li patrná opravdová a zřetelná vůle politiků legislativní proces plně odhalit a využívat jej v souladu s požadavky společnosti a právního státu (o čemž přesvědčuje např. fakt, že z návrhu zákona č. 265/2014 Sb. cestou Poslaneckou sněmovnou vypadlo již zmíněné ustanovení o nepřípustnosti věcně nesouvisejícího pozměňovacího návrhu, či např. povinnost předložit s každým pozměňovacím návrhem též jeho důvodovou zprávu<sup>37</sup>, či již samotný průběh schvalování návrhu zákona č. 265/2014 Sb. ve Sněmovně<sup>38</sup>), nelze od nich v dohledné době očekávat ani tak odvážný a razantní krok, že by “si sáhli” na svou zákonodárnou iniciativu.

## 5 Závěr

Snaha o ztransparentnění legislativního procesu vtělená do zákona č. 265/2014 Sb. je chvályhodná. Leč tato transparentnost se nehodí a není po chuti všem. Z rozprav nad návrhem zákona č. 265/2014 Sb. v Poslanecké sněmovně lze identifikovat některé nežádoucí faktory, které mohou být příčinou těžkopádnosti prosazování pravidel, na nichž se sice shoduje široká veřejnost, zákonodárný sbor již však nikoliv:

- absence osobní odpovědnosti za své jednání,<sup>39</sup>

<sup>37</sup> Tento nedostatek byl částečně vykompenzován zakotvením povinnosti garančního výboru odůvodnit své stanovisko, pokud Sněmovně pozměňovací návrhy doporučí ke schválení, a také jeho povinností zaujmout stanovisko k ostatním pozměňovacím návrhům, což je výrazný pokrok oproti dosavadní úpravě a praxi. Avšak zda se tímto opatřením podaří přilepky vymýt, to je otázka pro budoucí praxi.

<sup>38</sup> Projednávání Sněmovního tisku č. 26, cit. v pozn. 5. Dostupné k vyhledání 5. a 17. schůze PS z: <http://www.psp.cz/eknih/2013ps/stenprot/index.htm>.

<sup>39</sup> Viz vystoupení poslankyně Heleny Válkové při prvním čtení návrhu zákona č. 265/2014 Sb. (toho času mimo jiné též ministryně spravedlnosti): „Když už mám slovo, tak mi dovozte, abych se vyjádřila ještě obecně ke návrhu této novely. Myslím si, že je velice užitečný. Praxe ukáže, jestli je také praktický. Já nemám zkušenosti, o kterých tady hovořil třeba kolega Tejc, nicméně se stejně jako řada jiných obávám, zda zde nejsou skryta určitá nebezpečí. Jako příklad bych uvedla právě povinný seznam všech, kteří se zúčastní na přípravě zákonů. Sama mám zkušenost, protože jsem se v minulosti zúčastnila přípravy několika desítek zákonů jako odborník v určité oblasti, že někdy bych chtěla být uvedena v tom seznamu, jindy ne. Důvody pro to nebyly určitě lobbying, ale byly rázu takového, že jsem v průběhu debat sama měnila názor. Byly to odborné semináře, publikovaly se příspěvky a názor na výslednou podobu zákona se měnil, vyvíjel, a nevím, jestli bych potom, protože se někdy vyvinul proti mému očekávání jiným směrem, než který jsem původně chtěla prosadit, byla ráda, abych tam byla uvedena jako ten, který se zúčastnil přípravy konkrétního zákona.“ [online]. 5. schůze Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR, 21. 1. 2014 [cit. 3. 12. 2014]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/eknih/2013ps/stenprot/005schuz/s005012.htm>.



- neexistence faktické vůle přijmout potřebná opatření.<sup>40</sup>

I přes zmíněné několikahodinové diskuze během druhého čtení (které se povětšinou týkaly poslaneckých pozměňovacích návrhů, aniž by většina z nich byla přijata – což jen dokládá obstrukční povahu této pravomoci, viz pozn. č. 34), byl návrh zákona v Poslanecké sněmovně schválen téměř jednohlasně (viz výše). Takovou bezrozpornou shodu napříč spektrem Poslanecké sněmovny lze ve výsledku snad považovat za výjimečnou a hodnotit jedině kladně.<sup>41</sup>

Měli-li bychom se však zamyslet nad efektivitou práce Poslanecké sněmovny (soudě podle tohoto jediného příkladu), ta skýtá ještě mnohé nedostatky. Je otázkou, zda lékem je přísnější či přesnější legislativní rámec legislativního procesu.

Vše se právní úpravou řešit nedá. Průběh, transparentnost a vypovídací hodnota legislativního procesu začínají a končí u každého jednotlivého poslance. Dokud nebude každý jeden z nich motivován výhradně službou veřejnosti, která jej zvolila a propůjčila mu mandát, pak nepomohou ani sebelépe nastavená pravidla. Naše demokracie je ještě stále mladá a křehká. Nezbyvá tedy než počkat, až se disciplína a smysl pro spravedlnost stanou integrální součástí každého z nás.

<sup>40</sup> Problematika přílepků zazněla samozřejmě již při prvním čtení návrhu zákona č. 265/2014 Sb. Nejprve byl zpochybňován význam, posléze faktická proveditelnost legislativní stopy a přílepková problematika byla označena víceméně za přeceňovanou (tento směr úvah se alespoň pokusil korigovat poslanec Ludvík Hovorka výčtem největších přílepkových excesů v minulosti). Poté se ve druhém čtení vedla dlouhá několikahodinová rozprava o poslanci navržených pozměňovacích návrzích – viz pozn. č. 17, během níž se diskuze stočila od přílepků na míle daleko a nepadla už o nich ani zmínka. Viz 5. schůze PSP, cit. v pozn. 39. Viz 17. schůze Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR, 18. 9. 2014 [cit. 3. 12. 2014]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/eknih/2013ps/stenprot/017schuz/17-3.html>. *Eskalace diskuze* dostupná z: <http://www.psp.cz/eknih/2013ps/stenprot/017schuz/s017096.htm>.

<sup>41</sup> Poslanec Petr Gazdík, když novelu prezentoval v Senátu, se nebál užít slova zázrak, že se Sněmovnou po 3 letech bez odporu (nikdo nehlasoval proti) podařilo schválit zásadní protikorupční opatření. 26. schůze Senátu Parlamentu ČR, 23. 10. 2014 [cit. 3. 12. 2014]. Dostupné z: <http://senat.cz/xqw/xervlet/psstat/hlasovani?action=steno&O=9&IS=5364&D=23.10.2014#b15334>. V Senátu o novele již žádné dlouhé diskuze nevedly, Ústavněprávní výbor Senátu, určený jako garanční výbor návrh zákona projednal a ke schválení doporučil. Sněmovní tisk č. 26, cit. v pozn. 16.

## Literature

- Bahýřová, L. a kol. Ústava České republiky: Komentář. Praha: Linde, 2010. 1536 s. ISBN 978-80-7201-814-7.
- Filip, J. Legislativní technika a judikatura Ústavního soudu. Časopis pro právní vědu a praxi. 2005, č. 3, s. 236-246. ISSN 1210-9126.
- Klíma, K. a kol. *Komentář ke Ústavě a Listině*, 2. rozšířené vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009. 1448 s. ISBN 978-80-7380-140-3.
- Kysela, J. Zákonodárny proces v České republice jako forma racionálního právního diskurzu? *Právník*. 2005, č. 6, str. 587-611. ISSN 0231-6625.
- Kysela, J. Tvorba práva v ČR: truchlohra se šťastným koncem?. *Právní zpravodaj*. 2006, č. 7, s. 8-11. ISSN 1212-8694.
- Schorm, V. Bezstarostná jízda. *Správní právo*. 2000, roč. XXXIII, č. 2, s. 65-71. ISSN 0139-6005.
- Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 265/2014 Sb., kterým se mění zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů.
- Nález Ústavního soudu ze dne 12. 2. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 21/01. Publikováno pod č. 95/2002 Sb.
- Nález Ústavního soudu ze dne 15. 2. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 77/06. Publikováno pod č. 37/2007 Sb.
- Nález Ústavního soudu ze dne 31. 1. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 24/07. Publikováno pod č. 88/2008 Sb.
- Sněmovní tisk č. 26-0. *Návrh poslanců Věry Jourové, Petra Gazdíkova, Pavla Bělobrádky a dalších na vydání zákona, kterým se mění zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů* [online]. Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR. 2013 [cit. 1. 12. 2014], s. 5. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/sntisk.sqw>.
- Sněmovní tisk č. 577/0. *Senátní návrh na vydání zákona, kterým se mění zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů* [online]. Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR. 2012 [cit. 5. 12. 2014]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/sntisk.sqw>.

- Sněmovní tisk č. 26. *Vysvětlení legislativního procesu* [online]. Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR, 2013-2014 [cit. 30. 11. 2014]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=7 & t=26>.
- Sněmovní tisk 26/1. *Stanovisko vlády k návrhu poslanců Věry Jourové, Petra Gazdů, Pavla Bělobrádka a dalších na vydání zákona, kterým se mění zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů* [online]. Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR. 2013 [cit. 1. 12. 2014]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=7 & CT=26 & CT1=1>.
5. schůze Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR, 21. 1. 2014 [cit. 3. 12. 2014]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/eknih/2013ps/stenprot/005schuz/s005012.htm>.
17. schůze Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR, 18. 9. 2014 [cit. 3. 12. 2014]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/eknih/2013ps/stenprot/017schuz/17-3.html>.
26. schůze Senátu Parlamentu ČR, 23. 10. 2014 [cit. 3. 12. 2014]. Dostupné z: <http://senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/hlasovani?action=steno & O=9 & IS=5364 & D=23. 10. 2014#b15334>.
- Rekonstrukce státu, 2014 [cit. 1. 12. 2014]. Dostupné z: <http://rekonstrukcestatu.cz/cs>.
- Rekonstrukce státu. *Senát schválil další zákon Rekonstrukce státu: průhlednější přípravu zákonů*. [online]. Rekonstrukce státu, 2014 [cit. 26. 11. 2014]. Dostupné z: <http://www.rekonstrukcestatu.cz/cs/archiv-novinek/9304-senat-schvalil-dalsi-zakon-rekonstrukce-statu-pruhlednejsi-pripravu-zakonu>.
- iFORUM, časopis Univerzity Karlovy. *Přílepký k zákonům* [online]. Univerzita Karlova, 2007 [cit. 6. 12. 2014]. Dostupné z: <http://iforum.cuni.cz/IFORUM-3635.html>
- TÝDEN.CZ. *Senát o dárku pro ČEZ: posoudí přílepek století* [online]. Server Týden.cz, 22. 7. 2009 [cit. 6. 12. 2014]. Dostupné z: [https://www.tyden.cz/rubriky/domaci/senat-o-darku-pro-cez-posoudi-prilepek-stoleti\\_130414.html](https://www.tyden.cz/rubriky/domaci/senat-o-darku-pro-cez-posoudi-prilepek-stoleti_130414.html).

## Contact – e-mail

*pekarova.lenca@gmail.com*

---

# Retroaktivita v slovenskom právnom poriadku

*Marián Piváček*

Akadémia Policajného zboru v Bratislave, Slovenská republika

## **Anotácia**

Autor sa v článku zaoberá problematikou retroaktivity v právnom poriadku Slovenskej republiky. Samotný príspevok je zameraný na problematiku retroaktivity právnych noriem, pričom tento inštitút je aj predmetom diskusií v odborných kruhoch. Hlavným cieľom tohto príspevku je analýza tohto inštitútu a jeho aplikácia v praxi.

## **Kľúčové slová**

Historický exkurzus; retroaktivita; pravá retroaktivita; nepravá retroaktivita; právna úprava; právny poriadok; analýza; aplikačná prax.

## **Abstract**

The author of the contribution deals about the issues of retroactivity in the legal order of the Slovak Republic. Retroactivity is one of the institutes discussed in professional circles. Presented contribution is focused on the issue of retroactivity of laws. The main objective of this contribution is to analysis this institute and its application in practice.

## **Key words**

Historical Review; Retroactivity; Direct Retroactivity; Indirect Retroactivity; Law Regulation; Law Order; Analysis; Application.

## **1 Úvod**

Medzi znaky moderného štátu patrí legislatívna činnosť, ktorej produktom, alebo inak povedané výstupom sú právne akty, ktorých úlohou je garantovať minimálnu mieru spravodlivosti. Jedným zo základných princípov právneho štátu je právna istota a dôvera fyzických a právnických osôb v právo a právny poriadok. V súčasnej dobe rezonuje v odborných kruhoch problematika retroaktivity v oveľa väčšej miere a to vzhľadom k tomu, že dochádza pomerne často k zmenám právnych noriem.

## 2 Princíp právnej istoty a retroaktivita v práve

Pojem retroaktivita je latinského pôvodu a je zložený zo slovného spojenia výrazov *retro* a *agere*. V užšom slova zmysle znamená „*spätnú platnosť trestnosti do obdobia, keď sa akt nepokladal za trestný čin.*“ Retroaktivita v širšom ponímaní znamená „*spätnú pôsobnosť akýchkoľvek právnych noriem.*“ Otázka retroaktivity spadá do odboru teórie práva a z tohto dôvodu je vhodné pridržať sa všeobecnej definície. „*Za retroaktivitu sú považované prípady, kedy právna norma upravuje i právne vzťahy vzniknuté pred dňom, kedy norma nadobudla účinnosť*“.<sup>1</sup>

S pojmom retroaktivita sa máme možnosť stretnúť už v období starého Ríma, kedy rímsky cisár Theodosius I., formuloval zásadu, že zákony môžu platiť len pre budúcnosť. Do zákonodarstiev sa zákaz retroaktivity jednotlivých štátov zapracoval začiatkom 18 storočia, a to hlavne v oblasti ústavného i trestného práva. Do jednotlivých právnych dokumentov bolo zapracované, že trestať je možné jedine len podľa zákona, ktorý bol prijatý a vyhlásený pred spáchaným činom. Medzi prvé takéto právne dokumenty, kde bol zákaz retroaktivity zakomponovaný patrí Deklarácia práv človeka a občana z roku 1789. Taktiež Napoleonov *Code civil* odmietol retroaktivitu ako takú a to vo všetkých jej podobách, pričom jednoznačne stanovil, že „Zákon ustanovuje len do budúcnosti, nemá žiadny spätný účinok“.<sup>2</sup> Z historického hľadiska nemožno opomenúť ani predstaviteľa nemeckej historickoprávnej školy Friedricha Carla von Savignyho (1779-1861), ktorý vo svojom diele *Systém dnešného rímskeho práva* za retroaktivitu označoval akékoľvek zachytenie minulej skutočnosti novým zákonom. V súčasnosti môžeme vysloviť názor, že právna veda charakterizuje pojem retroaktivita jednotne a to ako spätné pôsobenie právnej normy, ktorá v dôsledku toho upravuje i právne vzťahy, ktoré vznikli pred dňom nadobudnutia jej účinnosti. Vzhľadom na právnu istotu si musia byť subjekty práva isté, že ich konanie bude posudzované vždy podľa práva, ktoré bolo platné v čase, kedy k ich konaniu došlo.<sup>3</sup> V moderných právnych poriadkoch sa zákaz spätného pôsobenia normatívnych právnych aktov stal jedným z kľúčových postulátov práv-

1 Skřepeck, M.: Retroaktivita a římské právo. In: Právník č. 6/2001 s. 618.

2 Skřepeck, M.: Retroaktivita a římské právo. In: Právník č. 6/2001 s. 618.

3 Nesvadba, A., Zachová, A.: Teória štátu a práva, 2008, s. 153.

neho štátu a samozrejme aj právnej istoty. Na základe uvedenej skutočnosti, môžeme povedať, že je v demokratickom a právnom štáte nemysliteľné aby štát, ktorý spĺňa tieto princípy uznával a presadzoval retroaktívne pôsobenie svojho práva, presnejšie povedané jeho jednotlivých častí právnych predpisov. Súčasná právna veda definuje retroaktivitu v podstate rovnako a to ako spätné pôsobenie právnej normy, ktorá v dôsledku toho upravuje aj právne vzťahy, ktoré vznikli pred dňom nadobudnutia jej účinnosti.<sup>4</sup> Retroaktívne uplatňovanie právneho aktu je úplne výnimočné, pričom zo samotnej podstaty práva zákonnite vyplýva zásada, že normatívne právne akty nepôsobia spätné, teda retroaktívne do minulosti, ale v zásade do budúcnosti, čiže aretroaktívne. Uvedený princíp je jedným zo základov, na ktorom je postavená ochrana ľudských práv a základných slobôd, stabilita právnych vzťahov a predovšetkým nedotknuteľnosť práv nadobudnutých v minulosti.<sup>5</sup>

K retroaktivite podal jednoznačne odmietavé stanoviská vo svojich nálezochoch i Ústavný súd Slovenskej republiky<sup>6</sup>, ktorý v jednom z nich uviedol, že *„ke imanentným znakom právneho štátu neodmysliteľne patrí požiadavka princípu právnej istoty a ochrany dôvery občanov v právny poriadok, súčasťou čoho je i zákaz spätého (retroaktívneho) pôsobenia právnych predpisov. V podmienkach demokratického štátu, kde vládnu zákony a nie subjektívne predstavy ľudí a z požiadavky právnej istoty jednoznačne vyplýva záver, že právny predpis, resp. jeho samotné ustanovenia pôsobia iba do budúcnosti a nie do minulosti. V prípade ich spätého pôsobenia by sa vážne narušila požiadavka na ich bezrozpornosť, ďalej na všeobecnú prístupnosť, čím by nevyhnutne dochádzalo k situácii, že ten, kto postupuje v zmysle práva, by nemal žiadnu možnosť zoznámiť sa so samotným obsahom budúcej právnej normy, ktorá by napríklad jeho konanie podľa platného práva v minulosti vyhlásila za protiprávne, teda za právne neúčinné. To by samozrejme znamenalo, že jednotlivé subjekty práva by nemali istotu, či ich konanie podľa platného a účinného práva v dobe, kedy došlo k nemu, nebude neskoršie (po schválení nového právneho predpisu) ex tunc posudzované ako protiprávne alebo právne neúčinné, s vylúčením ochrany nimi riadne nadobudnutých práv v minulosti v súlade s platnou a účinnou právnou úpravou“.*

<sup>4</sup> Rapant, R. : Retroaktivita v práve z pohľadu činnosti Ústavného súdu Slovenskej republiky. In: Justičná revue, č. 11/1993 s. 1.

<sup>5</sup> Rapant, R. : Retroaktivita v práve z pohľadu činnosti Ústavného súdu Slovenskej republiky. In: Justičná revue, č. 11/1993 s. 2.

<sup>6</sup> Pozri PL.ÚS 36/95.

Tieto nálezy bezpochyby zaväzujú všetky subjekty verejnej moci, ktoré participujú na vydávaní právnych noriem v Slovenskej republike, či už Národnú radu Slovenskej republiky a končiac najnižším článkom štátnej správy prípadne samosprávy.

Podľa Ústavy Slovenskej republiky, Národná rada Slovenskej republiky je jediný ústavodarný a zákonodarný orgán v Slovenskej republike, ktorý sa uznáva na ústave, ústavných a ostatných zákonov, pričom úloha národnej rady v legislatívnej oblasti je nezastupiteľná a nemôže byť vynechaná z procesu tvorby ústavných zákonov<sup>7</sup>. Právna teória rozoznáva právne normy primárne a sekundárne. Primárne právne normy sú pravidlá, ktoré formou zákazov, príkazov a dovolení regulujú práva a povinnosti subjektov, ktoré im vznikajú v právom regulovaných spoločenských vzťahoch. Naopak v sekundárnych normách sú upravené pravidlá, ktoré upravujú prijímanie, zmenu a samotné zrušovanie právnych predpisov, čiže postupy, ktorými vzniká a zaniká platnosť a účinnosť právnych noriem.<sup>8</sup> Ani pri najlepšej vôli, nie je zákonodarca schopný vytvoriť taký právny poriadok, ktorý by v konečnom dôsledku predvídal a obsahoval riešenie všetkých vzťahov v spoločnosti.<sup>9</sup>

K základným kategóriám časovej pôsobnosti právnych noriem zaraďujeme platnosť, účinnosť, aretroaktivitu, pravú a nepravú retroaktivitu i intertemporalitu. V súvislosti s tvorbou práva je takmer pravidlom, že neskorší normatívny právny akt (lex posterior) alebo jeho časť nahrádza skorší normatívny akt (lex prior) alebo jeho časť<sup>10</sup>.

### 3 Retroaktivita právnych noriem, pravá a nepravá retroaktivita

Dôležitou súčasťou každej právnej normy sú aj ustanovenia, ktoré deklarujú aretroaktivitu alebo vymedzujú retroaktivitu. Od prechodných ustanovení ich odlišuje najmä to, že ich pôsobnosť je trvalá, že nie je dočasná.

<sup>7</sup> Balog, B.: Ústavné zákony v právnom poriadku Slovenskej republiky, In: Justičná revue, č. 12/2007 s. 1575.

<sup>8</sup> Procházka, R.: Platnosť právnej normy a novela zákona o vysokých školách, In: Justičná revue č. 12/2007 s. 1605.

<sup>9</sup> Júda, V.: Princíp právnej istoty versus retroaktivita v práve. In: Právny obzor 4/2003, s. 403.

<sup>10</sup> Prusák, J.: Teória práva, 1995, s. 232.

Trvalosť je daná predovšetkým dobou platnosti a účinnosti právnej normy. Retroaktivita je spätným pôsobením práva, pôsobením neskoršej právnej normy do minulosti. Právnym následkom retroaktívnej právnej normy je, že poskytuje práva a ukladá právne povinnosti subjektom práva *pro praeterito* v období, v ktorom vôbec táto norma neexistovala, teda v ktorom nebola platná a účinná. Počas platnosti a účinnosti nového právneho aktu môžu prechodné ustanovenia stanoviť buď to, že na riešenie konkrétnych právnych situácií sa v stanovenom rozsahu aplikujú skoršie právne akty, čo znamená, že sa dočasne neaplikujú nové, už platné a účinné právne akty, alebo to, že vzťahy, ktoré vznikli za pôsobnosti skoršieho právneho aktu, sa spravujú ustanoveniami nového, neskoršieho právneho aktu. Jedným zo znakov, ktoré definujú štát, ako právny štát patrí aj zákaz retroaktivity právnych aktov, ktorý patrí medzi demokratické záruky ochrany práv a právnej istoty.<sup>11</sup> Právna veda rozlišuje *podľa rozsahu zákazu* o absolútnom alebo relatívnom zákaze retroaktivity. V odvetviach verejného a súkromného práva vylučuje retroaktivitu absolútny ústavný alebo zákonný zákaz. Relatívny ústavný alebo zákonný zákaz retroaktivity vylučuje spätné pôsobenie právnej normy iba z niektorých odvetví práva alebo ich právnych inštitútov, zväčša zakazuje retroaktivitu pri ukladaní represívnych sankcií a zároveň ustanovuje výnimky v prospech retroaktivity, ak neskorší zákon je miernejší.<sup>12</sup> Ako príklad relatívneho ústavného zákazu je čl. 50 ods. 6 Ústavy, zakazujúci retroaktivitu represívnych sankcií. Zároveň, ale treba skonštatovať, že nie každá retroaktivita je však nezlučiteľná s princípmi, na ktorých je založený právny štát.<sup>13</sup>

V teórii spätnej pôsobnosti práva sa diferencuje pravá a nepravá retroaktivita normatívnych právnych aktov. Pravá retroaktivita sa v zásade v slovenskom právnom poriadku odmieta. Podstata pravej retroaktivity<sup>14</sup>, spočíva v tom, že zákonodarca v novoprijatom právnom akte neuzná práva alebo povinnosti založené právnymi skutočnosťami, ktoré sa ako právne skutočnosti uznávali na základe skoršieho právneho aktu (*lex prior*). Nepravou retro-

<sup>11</sup> Pozri PL. ÚS 16/95.

<sup>12</sup> Prusák, J.: Temporalita a retroaktivita právnych noriem. In: Právny obzor, č. 3/1996 s. 184.

<sup>13</sup> Švecová, D.: Niekoľko návrhov na zlepšenie vymožitelnosti práva v Slovenskej republike. In: Záverečná štúdia „Vymožitelnosť práva v Slovenskej republike“, s. 104.

<sup>14</sup> V právnej teórii sa môžeme stretnúť aj s pojmami *reštitutívna retroaktivita* (pravá retroaktivita) a *obyčajná retroaktivita* (nepravá retroaktivita).



aktivitou je myslené také pôsobenie právneho aktu, že právny akt, ktorý je platný a účinný sa novelizuje alebo deroguje prijatím iného právneho aktu, dôsledkom čoho je možnosť vstúpiť aj do iných právnych vzťahov, ktoré vznikli na základe skôr prijatej právnej normy a meniť ich režim. Inštitút nepravej retroaktivity slúži na zabezpečenie princípov kontinuity a stability spoločenských vzťahov a ich právnych úprav, aby nevznikalo právne vákuum.<sup>15</sup> Relevantnou otázkou z hľadiska pravej a nepravej retroaktivity je hlavne ochrana nadobudnutých práv, ktoré v zmysle princípu aretroaktivity nesmie neskorší zákon zrušiť, zhoršiť, iba ak zlepšiť, povedzme účinnjšími garanciami.

K retroaktivity právnych predpisov sa vo svojej rozhodovacej činnosti vyslovil i Ústavný súd Slovenskej republiky.<sup>16</sup> Právú retroaktivitu vymedzil ako stav, v ktorom nová právna úprava neuznáva oprávnenia a povinnosti založené právnymi vzťahmi len *lex priori* (napr. PL.ÚS 37/99), alebo stav, keď zákon dodatočne a pozmeňujúco zasahuje do už právne uzavretých minulých skutkových a právnych vzťahov.

Za nepravú retroaktivitu považuje stav, v ktorom nová právna úprava nevytvára žiadne právne účinky smerujúce pred deň nadobudnutia účinnosti, avšak kvalifikuje tie právne úkony, ku ktorým došlo ešte pred nadobudnutím jej účinnosti, v dôsledku čoho môže dôjsť k zmene alebo zrušeniu tých právnych účinkov, ktoré boli predtým späté s ich uzavretím (napr. PL.ÚS 38/99).

#### 4 Retroaktivita v rozhodovacej činnosti Ústavného súdu

Zákaz retroaktivity možno vyvodiť z čl. 1 Ústavy Slovenskej republiky, podľa ktorého je Slovenská republika právnym štátom. Ako už bolo uvedené, medzi základné princípy právneho štátu patrí právna istota, ktorá obsahuje myšlienku zákazu retroaktivity. Ústavný súd Slovenskej republiky vo veci PL ÚS 16/95 uviedol, že s inštitútom právnej istoty v právnom štáte bezprostredne súvisí požiadavka legálne nadobudnutých práv. Vo všeobecnom

<sup>15</sup> Pozri Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky z 30. júna 2011, sp. zn. 7 Sžso 29/2010).

<sup>16</sup> PL. ÚS 28/00.

vyjadrení to znamená, že nikomu nemožno odňať jeho legálnym spôsobom nadobudnuté práva a to na základe neskoršie vydaného predpisu.<sup>17</sup>

S pôsobením princípu právnej istoty versus retroaktivita sa stretávame v rozhodovacej činnosti Ústavného súdu.<sup>18</sup>

Ústavný súd sa zaoberal problematikou retroaktivity v otázke posudzovania podmienky invalidity v zmysle zákona č. 461/2003 Z.z. o sociálnom poistení a to konkrétne o súlade § 71 ods. 6 až 8 a § 263 ods. 1 až 7 a ods. 13 uvedeného zákona o sociálnom poistení s čl. 1 ods. 1, čl. 12 ods. 1, čl. 13 ods. 4, čl. 39 ods. 1 a čl. 55 ústavy. Podľa názoru ústavného súdu, § 263 ods. 1 zákona o sociálnom poistení je retroaktívny, ale v tomto prípade sa jedná o nepravú, a teda v právnom poriadku prípustnú retroaktivitu – ustanovuje transformáciu invalidných dôchodkov a čiastočných invalidných dôchodkov priznaných za účinnosti predchádzajúcej právnej úpravy na invalidné dôchodky podľa zákona o sociálnom poistení.<sup>19</sup>

V rozhodovaní Ústavného súdu Slovenskej republiky je retroaktivita vylúčená.

## 5 Záver

Národná rada Slovenskej republiky vykonáva pôsobnosť, ktorá je demonštratívne upravená čl. 86 Ústavy Slovenskej republiky. V zmysle tohto ustanovenia patrí do pôsobnosti zákonodarného zboru uznávať sa na ústave, ústavných a ostatných zákonoch a kontrolovať, ako sa dodržiavajú. V rámci demokratického poriadku je samotné zákonodarstvo formou politickej tvorby vôle.<sup>20</sup> Ak by na základe novej právnej úpravy došlo k zrušeniu právoplatných rozhodnutí orgánov štátu a tým i k značnej modifikácii práv a záväzkov z nich vyplývajúcich, fyzické a právnické osoby by stratili istotu, či nebude za určitý čas prijatá nová právna úprava, ktorá by opätovne vytvorila takýto právny stav.

Vychádzajúc zo všeobecne uznávaných princípov právneho štátu a taktiež právnej istoty je nepochybne potrebné, aby prípadné retroaktívne pôsobenie

<sup>17</sup> Júda, V.: Princíp právnej istoty versus retroaktivita v práve. In: Právny obzor 4/2003, s. 406.

<sup>18</sup> Tamtiež s. 406.

<sup>19</sup> PL.ÚS 25/05.

<sup>20</sup> Brösl, A. a kol.: Ústavné právo Slovenskej republiky, 20013, s. 190.

právneho aktu bolo v ňom priamo uvedené a to spolu s presným určením hranice jeho spätnej pôsobnosti včítane ochrany už skôr nadobudnutých práv.<sup>21</sup>

### Literature

- BALOGH, B.: Ústavné zákony v právnom poriadku Slovenskej republiky. In: Justičná revue, 59, 2007, č. 12, s. 1575-1584.
- BRÖSTL, A. a kol.: Ústavné právo Slovenskej republiky. Plzeň, Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s. r. o. 2013, s. 421, ISBN 978-80-7380-433-6.
- ĎUROVČÍK, J.: Retroaktivita. Bulletin slovenskej advokácie. č. 2/2005, ISSN 1335-1079.
- JÚDA, V.: Princíp právnej istoty versus retroaktivita v práve. In: Právny obzor, č. 4/2003, s. 403-407.
- NESVADBA, A., ZACHOVÁ, A.: Teória štátu a práva. Bratislava, Akadémia Policajného zboru v Bratislave, 2008, s. 210, ISBN 978-80-8054-447-8.
- PROCHÁZKA, R. : Platnosť právnej normy a novela zákona o vysokých školách. In: Justičná revue, 59, č. 12/2007, s. 1604-1607.
- PRUSÁK, J.: Teória práva. Bratislava, Vydavateľské oddelenie Právnickej fakulty, 1995, s. 331, ISBN 80-7160-080-6.
- PRUSÁK, J.: Temporalita a retroaktivita právnych noriem. In: Právny obzor, 79, č. 3/1996, s. 179-198.
- RAPANT, R. : Retroaktivita v práve z pohľadu činnosti Ústavného súdu Slovenskej republiky. In: Justičná revue, č. 11/1993, s. 1-4.
- SKŘEJPEK, M.: Retroaktivita a Římské právo. In: Právník, č. 6/2001, s. 616-632.
- ŠVECOVÁ, D.: Niekoľko návrhov na zlepšenie vymožitelnosti práva v Slovenskej republike. In: Záverečná štúdia „Vymožitelnosť práva v Slovenskej republike. Pezinok, 2010, s. 481, ISBN 978-80-970207-2-9.

### Contact – email

*marian.pivacek@minv.sk*

---

<sup>21</sup> Rapant, R.: Retroaktivita v práve z pohľadu činnosti Ústavného súdu Slovenskej republiky. In: Justičná revue, č. 11/1993 s. 4.

---

# Racionalita zákonodárce a systém podpory fotovoltaiky

*Tomáš Svoboda*

Masarykova univerzita, Právnická fakulta, Česká republika

## **Abstract in original language**

Cílem tohoto příspěvku je poskytnout základní náhled na nedávný postup českého zákonodárce v rámci změn systému podpory fotovoltaiky jako na postup, který lze považovat za kontroverzní a v ostrém kontrastu s představou racionálního zákonodárce.

## **Keywords in original language**

Fotovoltaika; obnovitelné zdroje energie; veřejná podpora

## **Abstract**

The aim of this paper is to provide an elemental insight on the recent Czech legislator's approach to amending the system of subsidies for photovoltaics as this approach could be considered as controversial and in a sharp contrast with an idea of the rational legislator.

## **Keywords**

Photovoltaics; Renewable Sources of Energy; Subsidies; Feed-in Tariff.

## **1 Úvod**

Tento příspěvek nemá ambici podat definici racionálního zákonodárce či zákonodárné racionality, nakořik jde jistě o úkol nesnadný. K tomuto tématu lze ale jistě přistupovat také z opačné strany, tedy ze strany identifikace a zkoumání toho, co z pohledu činnosti zákonodárce za racionální (ať již co do procedury či jejího výstupu) považovat nelze. A jde-li o tuto negativní stránku racionality zákonodárce, jako „dobrý“ příklad z nedávné doby se nabízí změny systému podpory výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů energie (OZE), resp. především fotovoltaiky provedené v roce 2010

prostřednictvím trojice kontroverzních novel zákona č. 180/2005 Sb., o podpoře využívání obnovitelných zdrojů, zákonů č. 137/2010 Sb., 330/2010 Sb. a 402/2010 Sb.

Nejde přitom ve své podstatě pouze o ohlédnutí akademické. Postup zákonodárce v otázce změn podpory fotovoltaiky totiž, jak se zdá, bude mít v následujících letech dohru v podobě nároků na náhradu škody v současnosti vznesených vůči státu ze strany investorů do fotovoltaiky, a to jak v rovině práva vnitrostátního, tak také v rovině mezinárodní ochrany investic. Svým významem pak může jít o kauzu nikoli nepodobnou známé kauze regulovaných nájmu.<sup>1</sup> Tento příspěvek se pokusí naznačit tři základní roviny, ve kterých lze postup zákonodárce při změnách podpory fotovoltaiky pohlížet jako na problematický, resp. iracionální.

## 2 Rovina první

Pomineme-li dřívější částečnou úpravu podpory výroby elektřiny z OZE<sup>2</sup>, podobu systému tato podpora získala až společně se zákonem č. 180/2005 Sb., o podpoře využívání obnovitelných zdrojů. Tento zákon byl přijat za účelem realizace závazku České republiky k dosažení národního indikativního cíle výroby elektřiny z OZE ve výši 8% na spotřebě elektřiny v roce 2010, který České republice plynul ze Smlouvy o přistoupení k Evropské unii a Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/77/ES ze dne 27. září 2001, o podpoře elektřiny vyrobené z obnovitelných zdrojů energie na vnitřním trhu s elektřinou. Směrnice 2001/77/ES předpokládala, že za účelem zvýšení využívání OZE bude nutné ze strany členských států konstruovat systémy veřejné podpory výroby elektřiny z OZE, avšak neříkala, jak mají tyto systémy vypadat.<sup>3</sup> Podoba takového systému podpory tedy spočívala na jednotlivých členských státech, tak aby co nejvíce odpovídal závazku členského státu a jeho individuálním podmínkám. Zákon

<sup>1</sup> Z mnohých viz např. HERC, Tomáš. Soudní ochrana pronajímatelů ve věcech regulace nájemného. *Právní rozhledy*. 2009, č. 17.

<sup>2</sup> Zákonem č. 222/1994 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o Státní energetické inspekci, ve znění pozdějších předpisů, a později zákonem č. 458/2000 Sb., energetickým zákonem, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>3</sup> V tomto směru došlo později k určitému posunu společně se směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2009/28/ES ze dne 23. dubna 2009, o podpoře využívání energie z obnovitelných zdrojů.

č. 180/2005 Sb. byl s účinností od 1. 1. 2013 nahrazen zákonem č. 165/2012 Sb. o podporovaných zdrojích energie, pro situaci popisovanou tímto příspěvkem však je rozhodující první z uvedených zákonů.

Česká republika prostřednictvím zákona č. 180/2005 Sb. vytvořila systém podpory založený na následujících hlavních garancích pro investory do výroby elektřiny z OZE:

- práva na přednostní připojení svého zdroje elektřiny k elektrizační soustavě a na přednostní přenos a distribuci vyrobené elektřiny;
- povinném výkupu vyrobené elektřiny provozovateli distribučních soustav, a to za stanovené ceny;
- patnáctiletě době návratnosti investic za podmínky splnění určitých technických a ekonomických parametrů stanovených prováděcím předpisem;<sup>4</sup>
- stále vyšší výnosů za jednotku elektřiny se zohledněním indexu cen průmyslových výrobců po dobu životnosti zdroje, nejméně pak 15 let od roku uvedení do provozu.

Stanovování výše podpory bylo svěřeno do kompetence Energetického regulačního úřadu (ERÚ), který tak činí vždy v předstihu na následující kalendářní rok samostatně pro jednotlivé kategorie OZE. Zákon č. 180/2005 Sb. současně normoval, že při stanovení podpory vychází ERÚ z odlišných nákladů na pořízení, připojení a provoz jednotlivých druhů zdrojů včetně jejich časového vývoje; jinak řečeno ERÚ přizpůsobuje výši podpory zejména měrným investičním nákladům nutným na výstavbu jednotlivých zdrojů a jejich změnám v čase, tak aby bylo zajištěno dosažení výše uvedených garancí.

A právě měrné investiční náklady na výstavbu fotovoltaických elektráren (FVE), resp. jejich strmý pokles v důsledku poklesu ceny fotovoltaických panelů, se staly příčinou problému podpory fotovoltaiky v nastíněném systému podpory OZE. Hodnoty poklesu měrných investičních nákladů na výstavbu FVE se v problematických letech pohybovaly v desítkách procent. Jen pro roky 2009 a 2010 tento pokles činil celkově zhruba 40%<sup>5</sup>;

<sup>4</sup> V případě příznivějších technických a ekonomických parametrů investice tak bylo možné dosáhnout nižší než patnáctileté doby návratnosti, resp. tento stav nebyl v rozporu s takto nastavenými garancemi.

<sup>5</sup> Viz např. Photovoltaik-Preisindex. *Photovoltaik-guide.de* [online]. [cit. 2014-12-28]. Dostupné z: <http://www.photovoltaik-guide.de/pv-preisindex>.

ve vztahu k letem dřívějším pak šlo o hodnoty ještě vyšší. Tato skutečnost se měla přirozeně odrazit v odpovídajícím snížení poskytované podpory. V případě českého systému podpory však jeho konstrukce takovouto reakcí neumožňovala, což následně logicky vyústilo ve vysoký zájem investorů a tzv. solární boom.

Primárním problémem jistě byla tzv. 5% meziroční brzda upravená zákonem č. 180/2005 Sb., na základě které ERÚ nemohl pro následující období snížit podporu pod 95% podpory předešlého období. Tato hodnota se do zákona č. 180/2005 Sb. dostala prostřednictvím medializovaného pozměňovacího návrhu, přičemž původní meziroční brzda obsažená v předloze byla 10%. Ani toto původní rozmezí by ovšem zdaleka nestačilo. Lze odhadovat, že k zachycení poklesu investičních nákladů v jednotlivých letech 2009 a 2010 by meziroční brzda musela dosahovat až 25%, což je pochopitelně diametrálně více. Na druhou stranu ale nelze nedodat, že meziroční brzda ve výši 5% poskytla pro následné řešení ještě menší prostor, než který mohl existovat, a lze ji považovat za zjevné podcenění rizika vývoje trhu ze strany zákonodárce.

Sekundárním problémem tehdejšího systému podpory byla volba období celého kalendářního roku pro stanovení podpory, a nikoli období kratšího. Takto dlouhé období je ze své podstaty problematické v tom směru, že neumožňuje pružné změny výše podpory v závislosti na vývoji investičních nákladů a naopak klade vysoké nároky na jejich přesnou v relativně dlouhém období. Vytváří také skokové rozdíly ve výši podpory, které zvyšují tlak na uvedení zdroje do provozu před koncem takového období. V neposlední řadě je takto dlouhé období svým způsobem nespravedlivé, když přiznává stejnou výši podpory zdrojům, které mohly být v průběhu daného roku realizovány s vynaložením značně odlišných investičních nákladů.

Vůči nastavení systému podpory lze mít i jiné obecné výhrady. Zejména v případě podpory výroby elektřiny pro vlastní spotřebu v rámci zdrojů nepřipojených do elektrizační soustavy (tzv. ostrovních systémů), kterou zákon č. 180/2005 Sb. původně umožňoval a která byla následně ukončena novelou č. 330/2010 Sb., se lze ptát, proč ji zákonodárce vůbec zprvu zaváděl. Začneme od důvodů, pro které byla tato podpora v roce 2010 ukončena. Důvodová zpráva k novele č. 330/2010 Sb. odkazuje na specifickou

situaci v roce 2010, kdy v rámci tzv. stop stavu<sup>6</sup> nebylo možné připojovat nové zdroje do distribučních soustav, přičemž dále uvádí, že je vysoce pravděpodobné, že z důvodu nemožnosti připojení požádají výrobci o podporu na vlastní spotřebu elektřiny.<sup>7</sup> Tato vlastní spotřeba pro vznik práva na podporu sice formálně musí být spotřebou účelnou, nicméně fakticky je možné pobírat podporu také na vlastní spotřebu neúčelnou či až úplné maření vyrobené elektřiny.

Tvrzení z důvodové zprávy o riziku masového zneužívání této podpory se však jako přesvědčivé nejeví. FVE totiž ze své technické podstaty nemá jak účelně vyrobenou elektřinu spotřebovat a bude-li výrobce uplatňovat podporu na jím vyrobenou a spotřebovanou elektřinu, bude apriorně v podezření ze zneužití podpory. Bude-li FVE propojena s provozem, který je způsobilý vyrobenou elektřinu spotřebovat, nebude pak zpravidla její neúčelná spotřeba dávat ekonomický smysl. Konečně FVE projektované pro připojení do elektrizační soustavy nelze jednoduše provozovat v režimu vlastní spotřeby, ať již z důvodů technických (zejména parametry střídačů napětí) či právních (zejména s ohledem na řízení podle zákona č. 183/2006 Sb., stavebního zákona, ve znění pozdějších předpisů).

### 3 Rovina druhá

Nepříznivý výsledek regulace podpory fotovoltaiky ale samozřejmě nedeterminovalo pouze „výchozí nastavení“ systému, nýbrž především kroky následující, či přesněji řečeno jejich absence. Trend strmého poklesu investičních nákladů na výstavbu FVE byl v polovině roku 2009 již zcela zřejmý. Systém podpory nemohl z již uvedených důvodů na vzniklou situaci v průběhu roku 2009 reagovat, přičemž bylo zjevné, že ani snížení podpory pro příští období nebude kvůli meziroční brzdě ve výši 5% efektivní. Tato situace zcela nepochybně vyžadovala reakci zákonodárce, pro kterou existoval reálný prostor v řádu několika měsíců.

<sup>6</sup> V únoru 2010 provozovatel přenosové soustavy (ČEPS, a. s.) vyzval provozovatele distribučních soustav, aby pozastavily vydávání kladných stanovisek k připojování nových fotovoltaických a větrných elektráren s obecným poukazem na ohrožení spolehlivého provozu elektrizační soustavy. Tato administrativní překážka trvala přibližně do závěru roku 2011.

<sup>7</sup> Sněmovní tisk č. 97/0 ze dne 20. 9. 2010, důvodová zpráva. In: *Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR* [online]. 2010 [cit. 2014-12-27]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=6 & ct=97 & ct1=0>.



Tato reakce však bohužel přišla až v samém závěru roku 2009 na základě návrhu novelizace zákona č. 180/2005 Sb. předloženého vládou Poslanecké sněmovně dne 18. 11. 2009. Navzdory minimálnímu časovému prostoru nebyla využita ani procedura schválení návrhu zákona v prvním čtení, tak jak tomu bylo v následujícím roce v případě projednání novel č. 330/2010 Sb. a 402/2010 Sb. v rámci tehdy vyhlášeného stavu legislativní nouze. Namísto toho byl návrh zákona projednán standardní procedurou ve třech čteních a Senátu postoupen až dne 29. 3. 2010. Z rozpravy v Poslanecké sněmovně v průběhu prvního čtení (dne 3. 12. 2009) pak nebyla patrná ani shoda na způsobu, jakým k úpravě výše podpory přistoupit, o to méně vůle potřebné legislativní změny učinit co nejrychleji.<sup>8</sup>

Předmětný vládní návrh byl nakonec schválen a vyhlášen ve Sbírce zákonů až dne 20. 5. 2010 jako novela č. 137/2010 Sb. Ani co do jejího obsahu však nebyl využit její potenciál. Tato novela totiž upravovala způsob stanovení výše podpory až pro následující období roku 2011<sup>9</sup> a na stanovení výše podpory pro rok 2010 neměla vliv. Nabízelo se přitom přinejmenším řešení upravit již v rámci roku 2010 více období, pro která by byla podpora stanovena s jejím postupným poklesem.<sup>10</sup> Tento postup by sice byl určitým zásahem do právní jistoty konstituované původním ročním období, nicméně takovýto legislativní záměr bylo možné na přelomu let 2009 a 2010 určitým způsobem prezentovat (přinejmenším jeho předložením v podobě návrhu zákona), čímž mohl být tento zásah poněkud zmírněn. Nakonec změny výše podpory pro rok 2010 bylo možné z pozice investorů do značné míry rozumně očekávat; byly-li by tyto změny v průběhu roku 2010 provedeny citlivě, mohly představovat určité (částečné) řešení.

Lze konstatovat, že zákonodárce nepřijetím mechanismu umožňujícího snížení výše podpory pro rok 2010 či alespoň jeho podstatnou část promrhál

<sup>8</sup> Stenografický zápis z 66. schůze Poslanecké sněmovny ze dne 3. 12. 2009. In: *Poslanecká sněmovna parlamentu ČR* [online]. 2009 [cit. 2014-12-27]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/eknih/2006ps/stenprot/066schuz/66-3.html#309>.

<sup>9</sup> Zvoleno bylo řešení, kdy se nově při stanovení podpory nepoužije meziroční brzda u zdrojů, u kterých je v roce, v němž se o novém stanovení výkupních cen rozhoduje, dosaženo návratnosti investic kratší než 11 let.

<sup>10</sup> Tímto způsobem si počínal v roce 2010 německý zákonodárce. K německé právní úpravě podpory fotovoltaiky viz např. *German Energy Blog* [online]. [cit. 2014-12-28]. Dostupné z: <http://www.germanenergyblog.de/>.

příležitost nastalou situaci efektivně a jednoduše řešit. Jeho nečinnost měla následně dvojici negativních důsledků. V první řadě nebyl solární boom přirozeně zastaven, ale vzhledem k pokračujícímu trendu poklesu měrných investičních nákladů v roce 2010 naopak ještě posílil.<sup>11</sup> V druhé řadě, což je z právního hlediska zajímavější, vedla původní nečinnost zákonodárce k pozdějšímu přijetí kontroverzních opatření prostřednictvím novel č. 330/2010 Sb. a 402/2010 Sb.

#### 4 Rovina třetí

Po schválení novely č. 137/2010 Sb. v prvních měsících roku 2010 se již zákonodárce (z důvodu voleb do Poslanecké sněmovny) problematikou podpory fotovoltaiky nezabýval, o to překvapivější však byl následný vývoj. Dne 17. 9. 2010 předložila vláda v novém složení Poslanecké sněmovně návrh novely č. 330/2010 Sb. Jejím obsahem bylo ukončení podpory pro nové FVE s výkonem nad 30 kWp a FVE neumístěné na střešní konstrukci či obvodové zdi budovy<sup>12</sup> a celkové ukončení podpory výroby elektřiny pro vlastní spotřebu. Návrh byl Poslaneckou sněmovnou schválen v prvním čtení dne 29. 10. 2010 a následně dne 3. 11. 2010 Senátem. Až v tento okamžik získali investoři určitou míru jistoty co do obsahu zamýšlených změn podpory s účinností od počátku následujícího roku.

Tyto změny jsou problematické v tom, že ačkoli jde o změny z pohledu dosavadní podoby systému podpory fotovoltaiky zcela fundamentální, nebyly předkladatelem (vládou) nijak prezentovány<sup>13</sup> a nelze tak ani hovořit o jejich předvídatelnosti. Praktické důsledky pro investory do fotovoltaiky pak byly mnohdy fatální. A to zejména s ohledem na potřebu cizího financování, bez něhož investiční záměry FVE většího rozsahu zpravidla nelze realizovat. Zcela přirozenou reakcí finančních institucí na vládou předložený návrh a budoucí nejistou podobu právní úpravy podpory totiž bylo ukon-

<sup>11</sup> Viz např. statistika výroby elektřiny z OZE sestavovaná ERÚ: Statistika. *Energetický regulační úřad* [online]. 2014 [cit. 2014-12-27]. Dostupné z: <http://www.eru.cz/cs/statistika>.

<sup>12</sup> Tedy fakticky všech FVE mimo malých FVE umístěných na střeších zejména rodinných domů (tedy včetně např. větších FVE budovaných v prostoru tzv. brownfields).

<sup>13</sup> Alespoň autor tohoto příspěvku si ničeho takového není vědom, pomine-li některá osamocená vyjádření vybraných politiků např. na konto nevhodnosti umisťovat FVE na zemědělské půdě, která jsou ale zcela něco jiného než veřejná prezentace nové vládní politiky, u které lze předpokládat její naplňování.

čení poskytování tohoto financování. Řada investorů se tak ocitla v situaci, kdy měla svůj investiční záměr do značné míry rozpracovaný, a to včetně vynaložení nezanedbatelných nákladů, ale vlivem nemožnosti získat pro svůj záměr financování (např. na nákup fotovoltaických panelů jako nejdražší technické součásti FVE), jej již nebyla schopna ve zbývajícím čase dokončit. Pro úplnost je třeba dodat, že novela č. 330/2010 Sb. neukončovala podporu výše uvedených nových FVE ke dni 1. 1. 2011, nýbrž byla účinnost předmětného ustanovení posunuta na 1. 3. 2011. Tímto vzniklo pro dokončení rozpracovaných záměrů určité „přechodné období“. Toto přechodné období ale bylo vzhledem k charakteru počasí v prvních dvou měsících roku a povaze prací při výstavbě FVE (např. kotvení opěrných konstrukcí pro fotovoltaické panely, výkopové práce pro kabelová vedení či betonáže desek pod některé technické objekty) v praxi těžko využitelné a svou povahou pouze formální.

Ukončení podpory výše uvedených FVE, jak již bylo uvedeno, směřovalo pro futuro; podpora výrobnám, kterým právo na podporu již vzniklo, byla přechodnými ustanoveními novely č. 330/2010 Sb. zachována. Jinak tomu ovšem bylo v případě ukončení podpory výroby pro vlastní spotřebu. Novelou č. 330/2010 Sb. byl totiž zákon č. 180/2005 Sb. změněn tak, že se podpora nově vztahovala pouze na výrobu elektřiny z OZE ve výrobnách připojených do elektrizační soustavy (tedy nikoli ostrovních systémů), přičemž zdrojům do elektrizační soustavy nepřipojeným dříve vzniklé právo na podporu zachováno nebylo.

Nešlo o prosté retroaktivní odejmutí podpory, jelikož zákonodárce prostřednictvím přechodných ustanovení novely právo na podporu zachoval za podmínky, že bude dříve nepřipojený zdroj do elektrizační soustavy do konce roku 2011 připojen. Avšak i toto řešení mělo své zásadní limity. Především je třeba připomenout, že v roce 2011 v případě fotovoltaiky pokračoval tzv. stop stav, který se prostřednictvím rozhodnutí ERÚ podařilo „prolomit“ až v samém závěru roku 2011. Perspektiva připojení tedy byla značně nejasná a nezdá se přitom, že by tuto skutečnost zákonodárce bral jakkoli v potaz. I pokud ale investor připojení zajistit dokázal, musel akceptovat snížení podpory, jelikož dle přechodných ustanovení se takovýto zdroj považoval za uvedený do provozu dnem, kdy došlo k připojení

k elektrizační soustavě, od čehož se výše podpory odvíjí. Takoví investoři pak pobírají podporu ve výši, se kterou ve svých ekonomických rozvahách přirozeně nepočítali. Soulad výše uvedených opatření se základními právy investorů a ústavním pořádkem prozatím judikatorně posuzován nebyl, v blízké budoucnosti se tak ale zřejmě v souvislosti s podanými žalobami na náhradu škody stane.

Kontroverzi se nevyhýbá ani zákon č. 402/2010 Sb. jakožto druhá z novel zákona č. 180/2005 Sb. schválená v samém závěru roku 2010. Touto novelou byl zaveden zejména odvod z elektřiny ze slunečního záření, populárně také solární odvod či solární daň. Solární odvod ve výši 26% pro podporu ve formě výkupních cen, resp. 28% pro podporu ve formě zelených bonusů byl po dobu 3 let od účinnosti novelizace uplatňován vůči podpoře vyplácené FVE uvedeným do provozu v letech 2009 a 2010 jako určitá forma kompenzace podpory, která z již uvedených důvodů nebyla v těchto letech snížena. Ačkoli se tato myšlenka v obecné rovině nemusela jevit jako problematická, její praktické provedení se jako problematické ukázalo.

Solárním odvodem totiž v mnoha případech došlo k zásadnímu negativnímu zásahu do ekonomické situace investorů. V první řadě šlo o případy, kdy solární odvod znemožňoval dosažení návratnosti investice garantované zákonem č. 180/2005 Sb., resp. posouval tuto návratnost za hranici 15 let. V druhé řadě pak šlo o situace, kdy solární odvod sice do návratnosti investice nepřiměřeně nezasáhl, ale natolik zasáhl do likvidity investorů, že ti již nebyli schopni průběžně plnit své závazky (zejména v souvislosti s poskytnutým financováním) sjednané ještě v době, kdy nebylo možné solární odvod předvídat. Případně šlo o kombinaci obou těchto účinků solárního odvodu. Důsledky těchto účinků mohou být pro některé investory přirozeně až likvidační, což ostatně konstatuje také judikatura Ústavního soudu užívající v této souvislosti označení „rdousící efekt“, který nikoli překvapivě není slučitelný s ústavním pořádkem a zasahuje do vlastnického práva investorů zaručeného čl. 11 Listiny základních práv a svobod.<sup>14</sup>

<sup>14</sup> Nález pléna Ústavního soudu ze dne 15. 5. 2012, sp. zn. Pl. ÚS 17/11 (publikovaný pod č. 220/2012 Sb.).

Navzdory tomuto působení solárního odvodu však zákonodárce společně s jeho zavedením „nevybavil“ právní řád mechanismem<sup>15</sup>, jehož prostřednictvím by bylo možné předejít působení „rdousícího efektu“ solárního odvodu. Judikatura Nejvyššího správního soudu postupně dospěla k závěru, že tímto mechanismem je institut prominutí daně ve smyslu § 260 v návaznosti na § 259 zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu, ve znění pozdějších předpisů.<sup>16</sup> V praxi ovšem tento postup z důvodu neochoty ministra financí tohoto institutu užít ke kýženému cíli (prozatím) nevedl. Zdá se tak, že prostředkem ochrany proti nežádoucímu působení solárního odvodu (a v určitém smyslu také výše uvedeným mechanismem) je opět až institut odpovědnosti za škodu, byť ani jeho aplikovatelnost ve vztahu k legislativní činnosti není jednoznačná.<sup>17</sup> Solární odvod byl následně zákonem č. 165/2012 Sb. pro zdroje uvedené do provozu v roce 2010 prodloužen (prozatím bez omezení) a snížen na 10%, resp. 11%.

Je-li pro výše popsaná opatření zákonodárce přijatá v novelách č. 330/2010 Sb. a 402/2010 Sb. něco charakteristické, je to dle mého názoru především absence zohlednění dopadů těchto opatření na subjekty, do jejichž sféry bylo zasaženo nejsilněji, tedy na samotné investory do fotovoltaiky. Zcela zřejmé je to z obsahu důvodových zpráv k těmto novelám, pro které jakoby tyto subjekty pro účely hodnocení dopadů regulace (RIA) neexistovali. Z tohoto úhlu pohledu je pochopitelné i tvrzení obou důvodových zpráv, dle kterých jsou návrhy zákonů „plně v souladu s ústavním pořádkem ČR“.<sup>18</sup> Pokud by totiž předkladatel hodnocení dopadů regulace skutečně provedl (resp. provedl a následně zohlednil), musel by, alespoň dle mého názoru, dospět k závěru o konfliktu předkládaných opatření s řadou základních ústavně relevantních právních principů jako především principu právní jistoty (zejména pak jeho podprincipů v podobě ochrany nabytých práv a předvídatelnosti

<sup>15</sup> Požadavek takového mechanismu obsažený tamtéž.

<sup>16</sup> Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 12. 2013, sp. zn. 1 Afs 76/2013-57.

<sup>17</sup> K tomuto tématu viz např. TICHÝ, Luboš a Jiří HRÁDEK. *Odpovědnost státu za legislativní újmu*. Praha: Centrum právní komparatistiky Právnické fakulty Univerzity Karlovy v Praze, 2012, 192 s.

<sup>18</sup> Sněmovní tisk č. 97/0 ze dne 20. 9. 2010, op. cit. a Sněmovní tisk č. 145/0 ze dne 14. 10. 2010, důvodová zpráva. In: *Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR* [online]. 2010 [cit. 2014-12-27]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=6 & t=145>.

zákonodárce při tvorbě práva<sup>19</sup>), minimalizace zásahu do základních práv, proporcionality či rovnosti a také závěru o reálném riziku zásahu do ústavně zaručeného vlastnického práva investorů.

## 5 Závěrem

Nejprve se sluší dodat, že výše uvedené je jen nástinem problému, ve kterém nemohlo zdaleka nezaznít vše. Domnívám se, že iracionalitu lze v popsáném postupu zákonodárce shledávat v obecné rovině v tom, že se zákonodárce bez nadsázky pohyboval „ode zdi ke zdi“, když po původním podcenění nastavení systému podpory a období informované nečinnosti následovalo zatažení záchranné brzdy, které se však, jak se zdá, nemusí obejít pro stát bez následků v podobě možné odpovědnosti za škodu (byť těžko předjímat budoucí vývoj).

Iracionalitu počínání zákonodárce lze ale vnímat i v širším smyslu systému podpory výroby elektřiny z OZE. Chtěl-li totiž zákonodárce tímto systémem vytvořit pevný základ pro perspektivní využívání OZE, v praxi docílil spíše opaku, když OZE v očích veřejnosti do značné míry zdiskreditoval a systém podpory pro potenciální investory učinil nedůvěryhodným. Vzniklé předsudky vůči OZE a zejména fotovoltaice pak nemusí být snadné překlenout.

## Literature

HERC, Tomáš. Soudní ochrana pronajímatelů ve věcech regulace nájemného. *Právní rozhledy*. 2009, č. 17. ISSN 1210-6410.

TICHÝ, Luboš a Jiří HRÁDEK. *Odpovědnost státu za legislativní újmu*. Praha: Centrum právní komparatistiky Právnické fakulty Univerzity Karlovy v Praze, 2012. 192 s. ISBN 9788087488089.

TRYZNA, Jan. *Právní principy a právní argumentace: k vlivu právních principů na právní argumentaci při aplikaci práva*. Praha: Auditorium, 2010. 332 s. ISBN 9788087284018.

## Contact – e-mail

*tomas.svoboda1@lam.muni.cz*

<sup>19</sup> TRYZNA, Jan. *Právní principy a právní argumentace: k vlivu právních principů na právní argumentaci při aplikaci práva*. Vyd. 1. Praha: Auditorium, 2010, s. 297-298.

---

# Hate speech legislativa v Maďarsku: souboj parlamentu s ústavním soudem

*David Zahumenský*

Masarykova univerzita v Brně, Právnická fakulta, Česká republika

## **Abstract in original language**

Již v roce 1992 maďarský ústavní soud zrušil druhý odstavec § 269 maďarského trestního zákoníku s odkazem (mimo jiné) na judikaturu Nejvyššího soudu USA. Do dnešního dne se parlament opakovaně pokusil rozšířit trestní postih za hate speech a maďarský ústavní soud opakovaně prohlásil takovou legislativu za protiústavní. Příspěvek bude analyzovat pozici ústavního soudu v dané věci a důvody, které vedou zákonodárce k opakovaným snahám legislativu změnit.

## **Keywords in original language**

Hate speech; nenávistný projev; svoboda projevu; ústavní soud, Maďarsko

## **Abstract**

Already in 1992 the Hungarian Constitutional Court annulled second paragraph of section 269 of Hungarian Criminal Code (offence against the community) providing reference to US judicial practice. Until now the Parliament repeatedly tried to broaden hate speech criminal legislation and the Constitutional Court repeatedly proclaimed the legislation unconstitutional. The paper will examine position of the Hungarian Constitutional Court concerning hate speech legislation and attempts by the legislator to adopt new crimes against hate speech.

## **Keywords**

Hate Speech; Freedom of Speech; Constitutional Court; Hungary.

## **1 Úvod**

Bývalý český soudce u ESLP Bohumil Repík poukazuje na to, že evropská zkušenost s totalitními režimy a zejména pak zkušenost s 2. světovou válkou

ukázaly, že víra v sílu neomezené svobody projevu je iluzorní.<sup>1</sup> Také proto není svoboda projevu řazena mezi neomezitelná práva a článek 10 odst. 2 Úmluvy, jakož i článek 17 odst. 4 české Listiny počítají s možností jejího omezení. Zásadní koncept, který v současné době umožňuje uvalit trestní postih za projev s obsahem podněcujícím k násilí či nenávisti, představuje tzv. hate speech.<sup>2</sup>

Především od 60. a 70. let dvacátého století můžeme v Evropě pozorovat nárůst zákonných ustanovení proti podněcování k rasismu.<sup>3</sup> Velmi zajímavý spor o to, jak vymezit skutkové podstaty zakotvující trestnost hate speech, probíhal v Maďarsku mezi normotvůrcem a maďarským ústavním soudem. Tento spor započal již s prvním rozhodnutím maďarského ústavního soudu, které se týkalo svobody projevu, a ani dnes si nemůžeme být jisti, jestli ještě stále netrvá.<sup>4</sup> Cílem mého příspěvku je seznámit české čtenáře s tímto sporem a představit zejména argumentaci, kterou použili soudci maďarského ústavního soudu, jakož i některé protiargumenty. Jakkoli český ústavní soud přistoupil k trestnímu postihu odlišně, věřím, že argumenty maďarského soudu mohou být inspirativní i pro nás.

## 2 K pojmu hate speech

Pojem hate speech se v žádné mezinárodní úmluvě nevyskytuje, právní teorie jej ovšem používá jako zkratku pro projev, jehož cílem je urazit, ponížit,

<sup>1</sup> Repík, Bohumil: Svoboda projevu versus rasismus ve štrasburské judikatuře. *Trestněprávní revue* roč. 2004, č. 2.

<sup>2</sup> Například Štěpán Výborný pojem hate speech překládá jako „nenávistný projev“. Srov. Výborný, Štěpán: Nenávistný internet versus právo. V tomto svém příspěvku se však přidržím anglického termínu.

<sup>3</sup> Srov. Bleich, Erik: The Rise of Hate Speech nad Hate Crime Laws in Liberal Democracies. *Journal of Ethnic and Migration Studies* 37 (6): p. 920.

<sup>4</sup> Zdaleka se samozřejmě nejedná o jediný spor mezi mocí zákonodárnou a soudní v Maďarsku. V tomto ohledu jsou velmi aktuální novely nové ústavy, které byly přijaty poté, co maďarský ústavní soud v roce 2012 zrušil některé zákony provádějící novou maďarskou ústavu – viz například rozhodnutí ústavního soudu č. 45/2012. K tomu srovnej například texty Kelemen, Katalin: A Flexible Constitution: The 4th Amendment to the Hungarian Fundamental Law – Part I. [online]. [cit. 2014-12-30]. Dostupné z: <http://www.diritticomparati.it/2013/03/a-flexible-constitution-the-4th-amendment-to-the-hungarian-fundamental-law-part-i.html> a Kelemen, Katalin: A Flexible Constitution: The 4th Amendment to the Hungarian Fundamental Law – Part II. [online]. [cit. 2014-12-30]. Dostupné z: <http://www.diritticomparati.it/2013/03/a-flexible-constitution-the-4th-amendment-to-the-hungarian-fundamental-law-part-ii.html>.



diskriminovat, vyvolat nenávisť nebo podnítit k násilí proti jednotlivci či skupině osob, právě na základě jejich osobních charakteristik, nejčastěji rasy, barvy pleti, pohlaví, náboženství, apod.<sup>5</sup>

Uvedená definice bývá vztahována ke znění čl. 1 odst. 1 Mezinárodní úmluvy o odstranění všech forem rasové diskriminace z roku 1965, podle kterého výraz „rasová diskriminace“ podle této úmluvy znamená „*jakékoli rozlišování, vylučování, omezování nebo zvyhodňování založené na rase, barvě pleti, rodovém nebo národnostním nebo etnickém původu, jebož cílem nebo následkem je znemožnění nebo omezení uznání, užívání nebo uskutečňování lidských práv a základních svobod na základě rovnosti v politické, hospodářské, sociální, kulturní nebo v kterékoli jiné oblasti veřejného života*“.

Na úrovni Rady Evropy je z našeho pohledu podstatné Doporučení č. R (97) 20, které pojem hate speech vymezuje jako „*zahrnující všechny formy projevu, které šíří, podněcují, podporují nebo ospravedlňují rasovou nenávisť, xenofobii, antisemitismus či jiné nenávisti založené na netoleranci, včetně netolerance vyjádřené agresivním nacionalismem a etnocentrismem, diskriminací a nepřátelstvím vůči menšinám, migrantům a lidem přistěhovaleckého původu*“.<sup>6</sup>

Jakkoli jsou zřejmé tendence po společném postupu při kriminalizaci hate speech na úrovni Rady Evropy, OSN i EU, analýza profesora Christianse ukazuje, že legislativa jednotlivých zemí je v této oblasti stále velmi složitá a že normy postihující hate speech se liší takřka stát od státu. Zároveň Christians poukazuje na skutečnost, že „*legislativa zůstává z velké části poměrně vágní. Pouze část států blíže určuje kritéria pro určení zakázaných forem podněcování k nenávisti. Rozhodně je možné vypočorovat silnou tendence neomezovat kritéria pouze na „jasné a přítomné nebezpečí“, ale naopak zahrnovat také méně přímé a implicitnější formy podněcování, což vede ke dalšímu nárůstu neurčitosti a složitosti*“.<sup>8</sup>

<sup>5</sup> Jäger, Petr a Pavel Molek: Svoboda projevu: demokracie, rovnost a svoboda slova. Praha: Auditorium, 2007, s. 22.

<sup>6</sup> Doporučení Výboru ministrů Rady Evropy č. R (97) 20 k hate speech přijaté 30. října 1997. Dostupné online z [http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/hrpolicy/other\\_committees/dh-lgbt\\_docs/CM\\_Rec%2897%2920\\_en.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/hrpolicy/other_committees/dh-lgbt_docs/CM_Rec%2897%2920_en.pdf)

<sup>7</sup> V originále „clear and present danger“.

<sup>8</sup> Christians, Louis-Léon: Expert workshop on the prohibition of incitement to national, racial or religious hatred – study for the workshop. 2011, p. 8. Dostupné z [http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Expression/ICCP/VIENNA/ViennaWorkshop\\_BackgroundStudy\\_en.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Expression/ICCP/VIENNA/ViennaWorkshop_BackgroundStudy_en.pdf)

### 3 Meze trestního postihu za hate speech v Maďarsku: parlament versus ústavní soud

V roce 1992 se maďarský ústavní soud (v rámci svého vůbec prvního přezkumu ústavnosti hate speech legislativy)<sup>9</sup> zabýval ústavností § 269 trestního zákoníku z roku 1978.<sup>10</sup> Podle odst. 1 tohoto ustanovení „[o]soba, která veřejně podněcuje ke nenávisti proti (a) maďarskému národu; (b) jakékoli národnosti, etnické, rasové skupině nebo určité skupině obyvatel, bude potrestána za trestný čin s možností odnětí svobody až na 3 roky.“

Podle druhého odstavce pak bylo trestné také jednání každého, „kdo před velkým veřejným shromážděním použije urážlivé nebo debonestující výrazy namířené proti maďarskému národu, jiné národnosti, lidu, náboženství či rase, nebo spáchá podobné činy.“ Za takové jednání mohl být uložen trest odnětí svobody až na jeden rok, pokuta či alternativní trest.

V rozhodnutí č. 30/1992 maďarský ústavní soud provedl poměrně zevrubnou analýzu přiměřenosti trestní postihu za hate speech, na základě které shledal skutkovou podstatu podle odst. 1 ústavně konformní, zatímco druhý odstavec § 269 trestního zákoníku zrušil jako protiústavní.

Ústavní soud nejprve zdůraznil význam svobody projevu jako „mateřského práva“ dalších základních svobod, tak zvaných základních práv komunikace. Poukázal také na historickou zkušenost, která ukazuje, že vždy, když byla svoboda projevu omezena, sociální spravedlnost a lidská kreativita trpěla a vrozená schopnost lidstva se rozvíjet byla potlačena. Na druhou stranu ale soud konstatoval také to, že výroky vyjadřované s cílem podnítit nenávisť vůči určité skupině osob mohou extrémně zvýšit sociální pnutí, narušit společenskou harmonii a mír a v extrémních případech vést až k násilným činům. Maďarsko si navíc musí být vědomo svých mezinárodních závazků vyplývajících mimo jiné také z Mezinárodní úmluvy na odstranění všech forem rasové diskriminace z roku 1965. Konečně pak ústavní soud zdůraznil roli trestního práva jako *ultima ratio*, tedy až krajního prostředku postihu určitého nežádoucího jednání.

<sup>9</sup> Belavusau, Uladzislaw: Hate Speech and Constitutional Democracy in Eastern Europe: Transitional and Militant? (Czech Republic, Hungary and Poland). *Israel Law Review* / Volume 47 / Issue 01 / March 2014, p. 43.

<sup>10</sup> Analýza rozhodnutí maďarského ústavního soudu je provedena podle textu rozhodnutí zveřejněných v anglickém jazyce přímo na stránkách ústavního soudu.

Následně ústavní soud vysvětlil, proč první odstavce § 269 trestního zákoníku splňuje požadavky ústavnosti, kde odkázal také na zúžení trestního postihu oproti dříve platné legislativě přijaté za dob komunismu a poměrně jednoznačnou definici pojmu „podněcování“, kterou přijal maďarský nejvyšší soud. Tuto analýzu pak uzavřel konstatováním, že jednání, které je na základě § 269 odst. 1 trestně postižitelné, představuje nebezpečí pro individuální práva takovým způsobem, že významně narušuje veřejný pořádek. Při ospravedlnění zásahu do svobody projevu nejde přitom pouze o intenzitu narušení veřejného pořádku, která přesahuje určitou hranici („přímé a bezprostřední nebezpečí“), ale také o ohrožení subjektivních práv, jež mají rovněž přední místo v systému ústavních hodnot.

Naproti tomu, pokud jde o ústavnost formulace obsažené v odst. 2, „užití urážlivé mluvy“ představuje pouze abstraktivní či hypotetické ohrožení veřejného pořádku, které neospravedlňuje užití trestní sankce k omezení svobody projevu. Podle ústavního soudu není možné omezit svobodu projevu pouze na základě vyjádřených hodnot, neboť svoboda projevu sama zahrnuje svobodu vyjádřit morálně sporné názory.

Neexistuje shoda na tom, na kolik použitím pojmu „přímé a bezprostřední nebezpečí“ ústavní soud skutečně odkazoval na judikaturu Nejvyššího soudu USA, která byla uvedena rozhodnutím soudce Holmese ve věci *Shenck v. the United States* již v roce 1919. Již s ohledem na to, že ústavní soud odkazuje také na mezinárodní závazky Maďarska a judikaturu Evropského soudu pro lidská práva, lze se domnívat, že se daleko více než o převzetí testu jasného a přítomného nebezpečí jedná o určitou snahu snoubit spolu evropský a americký model.<sup>11</sup> Zcela určitě se ovšem jedná o model, který poskytuje svobodě projevu o něco vyšší ochranu, než je v Evropě obvyklé.

Právě toto rozhodnutí rozpoutalo „bitvu“ mezi maďarským parlamentem a ústavním soudem. Zejména z podnětů sociálně demokratické strany totiž maďarský parlament opakovaně rozšiřoval trestní postih za hate speech, přičemž ústavní soud přijatou úpravu znovu a znovu rušil.

<sup>11</sup> Viz Belavusau, Uladzislau: Hate Speech and Constitutional Democracy in Eastern Europe: Transitional and Militant? (Czech Republic, Hungary and Poland). *Israel Law Review* / Volume 47 / Issue 01 / March 2014, p. 59.

Rozhodnutím č. 12/1999 ústavní soud zrušil formulaci „jiné jednání způsobilé podněcovat k nenávisti“, o kterou byla skutková podstata § 269 rozšířena v roce 1996. Odůvodnění soudu přitom bylo v zásadě podobné jako v předchozím případě.

V rozhodnutí č. 18/2004 soud striktně odmítnul také rozšíření trestního postihu na „vyvolávání nenávisti“<sup>12</sup>. Zatímco ústavně konformní „podněcování k nenávisti“ podle ústavního soudu prostřednictvím manipulace s instinkty a emocemi mobilizuje jednotlivce, vyvolávání nenávisti míří pouze na mysl a je typem projevu, který nezahrnuje pouze pro demokracii nejnebezpečnější jednání. Soud ze opět, i když znovu poměrně nejednoznačně, odkázal na kritérium jasného a přítomného nebezpečí.

Konečně pak v rozhodnutí 95/2008, které je dosud posledním takovým rozhodnutím týkajícím se trestního postihu za hate speech, ústavní soud zrušil trestnost „užití urážlivých nebo dehonestujících vyjádření“. Stejně jako v případě předchozích novelizací, také zde se normotvůrce snažil vyhnout problémům pro praxi, vyplývajícím z rozhodnutí č. 30/1992 tím, že útok na důstojnost bude abstraktním skutkem trestného činu.<sup>13</sup> Ústavní soud však znovu zasáhl.

V červenci 2013 vstoupil v účinnosti nový maďarský trestní zákoník, který provedl určité úpravy z hlediska znění původního § 269. Při projednávání návrhu nového trestního zákoníku však již pověřený zpravodaj dokonce sdělil své stanovisko, že pro úpravu striktněji postihující hate speech by byla zapotřebí změna ústavy.<sup>14</sup>

Maďarský zákonodárce se opakovaně snažil prosadit přísnější postih hate speech, čímž nepochybně reagoval také na některé kritické hlasy, které volaly po zpřísnění trestní legislativy v tomto ohledu. Kriticky se k situaci v Maďarsku vyjádřila také například Evropské komise proti rasismu a intoleranci (ECRI), podle které vysoká úroveň ústavní ochrany přiznaná svobodě projevu umožňuje v praxi trestní postih pouze za skutečně nejextrémnější

<sup>12</sup> V anglickém překladu „provoking hatred“.

<sup>13</sup> Koltay, András: Hate Speech and the Protection of Communities in the Hungarian Legal System, p. 3.

<sup>14</sup> Tamtéž, s. 4.

projevy, zejména za podněcování způsobilé vyvolat okamžité násilné činy.<sup>15</sup> Na druhou stranu jedna z nejrespektovanějších maďarských lidskoprávních organizací, Maďarská unie svobod, ve své zprávě z roku 2012 uvádí, že právní úprava postihující trestnost hate speech je zde dostatečná.<sup>16</sup>

#### 4 Závěr

Trestní postih má nepochybně své místo mezi nástroji boje s extremismem a stát nemůže nečinně vyčkávat, až extremisté naruší fungování demokratických institucí. Jak velké nebezpečí ale představují nevybíravá slova? Pokud nebudeme určité projevy trestně postihovat, dáváme tím opravdu všanc naší svobodu a hodnoty?

Maďarský ústavní soud svým příklonem (nebo spíše inspirací) v judikatuře Nejvyššího soudu USA představuje v Evropě nepochybně menšinový názor na to, jaké jsou meze trestního postihu hate speech. Shodou okolností se také první (a jediné) rozhodnutí v historii československého federativního ústavního soudu týkající se svobody projevu věnovalo otázce ústavních mezí trestního postihu hate speech. Ústavní soud zde posuzoval návrh 52 poslanců, kteří zpochybnili ústavnost skutkových podstat zakotvených v § 260 a 261 tehdejšího trestního zákona. Ústavní soud se však s názorem stěžovatelů, že tato ustanovení odporují principu jasnosti a předvídatelnosti trestní legislativy, neztotožnil.<sup>17</sup> Ani český Ústavní soud se od tohoto stanoviska neodchýlil.

<sup>15</sup> ECRI Report on Hungary (fourth monitoring cycle). Strasbourg, 2009: ECRI. <http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/country-by-country/hungary/HUN-CbC-IV-2009-003-ENG.pdf>.

<sup>16</sup> Follow Up Report. Hungarian Liberties Union (as of January 2012). Dostupné z [http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/docs/ngos/hlu\\_hungary\\_hrc100.doc](http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/docs/ngos/hlu_hungary_hrc100.doc).

<sup>17</sup> Nález Ústavního soudu ČSFR ze dne 4. září 1992, sp. zn. Pl. ÚS 5/92. Ústavní soud ČSFR konstatoval, že úprava zakazující podporu a propagaci hnutí ohrožujících bezpečnost státu a práva a svobody jeho občanů byla v souladu s ustanovením čl. 17 odst. 4 Listiny. Ústavní možnost trestat nenávistné projevy podle napadeného ustanovení byla dána, ať již byly myšlenky, na nichž byly tyto projevy založeny, inspirovány jakoukoliv ideologií. Zároveň soud odmítl, že by jeho přístup byl porušením zásady, podle níž se demokratický právní stát nemůže vázat na výlučnou ideologii. Ideologická pluralita a svobodná soutěž politických sil totiž dle jeho názoru zůstala zachována i tehdy, pokud stát sankcionoval hlášení několika nejnebezpečnějších ideologií směřujících k odstranění demokracie a potlačení základních práv a svobod.

Je zřejmé, že volba, zda klást větší důraz na ochranu menšin před hate speech či upřednostnit svobodu projevu a veřejné diskuse, je volbou menšího zla. Nacházení rovnováhy je delikátní proces, který nemá ideální řešení, které by uspokojilo všechny dotčené. Jak ale již před více než desetiletím uvedla Sandra Coliver v závěru publikace analyzující hate speech legislativu „*nárůst rasismu a xenofobie v Evropě, přes řadu zákonů omezujících rasistické projevy, vyvolává otázku týkající se efektivitu zákonů při šíření tolerance a nediskriminace.*“<sup>18</sup>

Také další autoři poukazují na to, že umlčování problémů spojených se stále více multikulturní povahou Evropy pod praporem politické korektnosti, pouze posiluje volební podporu populistických či extremistických stran. Existenci nenávistných projevů bychom měli brát vážně, stejně jako volební podporu stran, které je zastávají. Je zapotřebí, aby společenské problémy, které si jinak populisté a extremisté přivlastňují, byly otevřeně diskutovány, a aby přijatá politická řešení vycházela z racionální analýzy problémů a zohledňovala naše základní demokratické hodnoty včetně ochrany základních práv a svobod.

## Literature

Coliver, Sandra: Hate Speech Laws: Do They Work? In: Striking a Balance: Hate Speech, Freedom of Expression and Non-discrimination, ed. Coliver, Sandra, Kevin Boyle and Frances D'Souza. London: Article 19, 1992. 417 p. ISBN 1-870798-76-7.

Christians, Louis-Léon: Expert workshop on the prohibition of incitement to national, racial or religious hatred – study for the workshop. 2011. Dostupné z [http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Expression/ICCPR/Vienna/ViennaWorkshop\\_BackgroundStudy\\_en.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Expression/ICCPR/Vienna/ViennaWorkshop_BackgroundStudy_en.pdf)

Jäger, Petr a Pavel Molek: Svoboda projevu: demokracie, rovnost a svoboda slova. Praha: Auditorium, 2007, 195 s. ISBN 978-809-0378-650.

<sup>18</sup> Coliver, Sandra: *Hate Speech Laws: Do They Work?* In: Striking a Balance: Hate Speech, Freedom of Expression and Non-discrimination, ed. Coliver, Sandra, Kevin Boyle and Frances D'Souza. London: Article 19, 1992, p. 374.

Kelemen, Katalin: A Flexible Constitution: The 4th Amendment to the Hungarian Fundamental Law – Part I. [online]. [cit. 2014-12-30]. Dostupné z: <http://www.diritticomparati.it/2013/03/a-flexible-constitution-the-4th-amendment-to-the-hungarian-fundamental-law-part-i.html>.

Kelemen, Katalin: A Flexible Constitution: The 4th Amendment to the Hungarian Fundamental Law – Part II. [online]. [cit. 2014-12-30]. Dostupné z: <http://www.diritticomparati.it/2013/03/a-flexible-constitution-the-4th-amendment-to-the-hungarian-fundamental-law-part-ii.html>.

Koltay, András: The Appearance of the Clear and Present Danger Doctrine in Hungarian Hate Speech Laws and the Jurisprudence of the European Court of Human Rights (June 23, 2014). Available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=2457903>.

Koltay, András: Hate Speech and the Protection of Communities in the Hungarian Legal System (January 8, 2013). Available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=2197914>.

Repík, Bohumil: Svoboda projevu versus rasismus ve štrasburské judikatuře. *Trestněprávní revue*, roč. 2004, č. 2, s. 48.

Belavusau, Uladzislau: Hate Speech and Constitutional Democracy in Eastern Europe: Transitional and Militant? (Czech Republic, Hungary and Poland). *Israel Law Review / Volume 47 / Issue 01 / March 2014*, pp 27 – 61.

Výborný, Štěpán: *Nenávistný internet versus právo*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013. 164 s. ISBN 9788074780103.

Zahumenský, David. Hate speech: a tool to fight extremism or a censor of a political discourse? In Hokovský, Radko a Jiří Kopal (eds.). *Politics and Policies of Integration in Austria, Hungary, Czechia, Denmark and at the EU Level*. Brno & Prague: League of Human Rights & European Values Think-Tank, 2013, s. 158-177. ISBN 978-80-87414-12-5.

## Contact – e-mail

*David.Zahumensky@seznam.cz*

## **Vědecká redakce MU**

prof. PhDr. Ladislav Rabušic, CSc.; Ing. Radmila Droběnová, Ph.D.  
Mgr. Michaela Hanousková; doc. Mgr. Jana Horáková, Ph.D.  
doc. JUDr. Josef Kotásek, Ph.D.; Mgr. et Mgr. Oldřich Krpec, Ph.D.  
prof. PhDr. Petr Macek, CSc.; PhDr. Alena Mizerová  
doc. Ing. Petr Pirožek, Ph.D.; doc. RNDr. Lubomír Popelínský, Ph.D.  
Mgr. David Povolný; Mgr. Kateřina Sedláčková, Ph.D.  
prof. RNDr. David Trunec, CSc.; prof. MUDr. Anna Vašků, CSc.  
prof. PhDr. Marie Vítková, CSc.; Mgr. Iva Zlatušková  
doc. Mgr. Martin Zvonař, Ph.D.

## **DNY PRÁVA 2014 – DAYS OF LAW 2014**

### **Část V. – Mýtus racionálního zákonodárce**

#### **aneb ideál a realita legislativního procesu**

**Eds.: doc. JUDr. Mgr. Pavel Molek, Ph.D., LL.M.,  
Mgr. Pavel Kandalec, Ph.D., LL.M., JUDr. Jiří Valdhans, Ph.D.**

Vydala Masarykova univerzita v Brně roku 2015

Spisy Právnické fakulty MU č. 524 (řada teoretická)

Ediční rada: J. Kotásek (předseda), J. Bejček, J. Hurdík, V. Kalvodová,  
V. Kratochvíl, P. Mrkývka, R. Polčák, N. Rozehnalová

1. vydání, 2015

ISBN 978-80-210-7901-4