

Které české zákony jsou nejdůležitější? Hledání objektivních metod výběru

Moderní stát vydává stále rostoucí množství právních předpisů, příčinou je nejen zvyšující se komplexnost moderní společnosti vyžadující regulaci nových odvětví, ale rovněž prohlubující se trendy typu globalizace a evropeizace právních řádů.²⁾ Na druhou stranu je zjevné, že ač má být legislativa závazná pro všechny jí adresované subjekty, neovlivňuje život všech subjektů stejně. Český ústavní systém je nastaven tak, že právní život mají dominantně regulovat zákony, ty ostatně mají přednost před podzákonnými předpisy.³⁾ Avšak i zákony s formálně stejnou právní silou se ve svých faktických dopadech liší, některé jsou významem marginální, jiné se zásadně dotýkají celé společnosti.

Diskuze o otázce, které zákony jsou „důležité“, není jen rétorickým cvičením vhodným pro ukrácení kavárenských odpolední a má své praktické přesahy. V době, kdy vzrůstá aplikace empirických poznatků v oblasti regulace a legislativního procesu,⁴⁾ je žádoucí získat informace o rozdílné důležitosti zákonů. Přestože by ideálně navrhovatelé i zákonodárci měli věnovat důkladnou pozornost všem zákonům, realisticky to z důvodu omezenosti zdrojů nelze očekávat. Oddělení metaforického „zrna od plev“ může naznačit, u kterých zákonů by například měla panovat větší bdělost při novelizacích nebo se provádět důkladná evaluace jejich

¹⁾ Článek byl sepsán v rámci projektu 13-15422P poskytnutého Grantovou agenturou ČR. Za poskytnutí hrubých dat indexu LexRank děkuji Lubomíru Weissovi ze společnosti Wolters Kluwer, na vytváření použitého datasetu se podíleli Zdeněk Doubravský, Hana Maršálková a Jakub Kánský. Za rady směřující ke zlepšení obsahu textu děkuji Liboru Duškovi (VŠE, CERGE-EI) a Jakubu Lyskovi (FF UP).

²⁾ Srov. např. příspěvky v GERLOCH, A., KYSELA, J. (eds). *Tvorba práva v České republice po vstupu do Evropské unie*. Praha: ASPI, 2007 (zvláště texty Pavla Maršálka, Josefa Vedrala či Marka Musila), k vlivu EU ZBÍRAL, R. Analýza míry vlivu EU na vnitrostátní legislativu: Srovnání situace v ČR s jinými členskými státy. *Právník* č. 11/2011, roč. 150, s. 1049-1076.

³⁾ V souvislosti s kauzou Melčák se na blogu Jiné právo rozhofela zajímavá debata, zda ústavní zákon je také zákon (SOBEK, T. Lední medvěd není medvěd, ústavní zákon není zákon. 3. září 2009. Dostupné na <http://jinepravo.blogspot.cz/2009/09/tomas-sobek-ledni-medved-neni-medved.html> a diskuze pod příspěvkem), pojmám obě skupiny souhrnně.

⁴⁾ Iniciativy někdy spojované pod hlavičkami Better či Smart Regulation, srov. obecně RADAELLI, C., DE FRANCESCO, F. *Regulatory quality in Europe: Concepts, measures and policy processes*. Manchester: Manchester University Press, 2007.

fungování a efektivity.⁵⁾ Prvek důležitosti zákona je také užitečný v rámci širšího výzkumu právního řádu. Jestliže se dejme tomu zajímáme o vliv unijního práva na českou legislativu, lze dopad analyzovat v pojetí vnímajícím každý zákon jako jednu (stejnou) jednotku, ale rovněž v pojetí příznávajícím každému ze zákonů odchýlnou váhu dle jeho důležitosti. Druhý z přístupů může přesněji zohlednit vazby v právním řádu a jeho reálné dopady.

Cílem článku je zodpovědět otázku, jestli je možné stanovit důležitost českých zákonů, přičemž způsob určení by měl vycházet z objektivních skutečností. Nejprve se pokusím vymezit koncept důležitosti předpisu a s tím spojené obtíže, zbytek textu již probírá jednotlivé metodologické postupy použitelné k postihnutí důležitosti zákonů. Diskutována je logika zařazených možností a jejich silná a slabá místa. Teoretická východiska všech případů doplňují reálná data, konkrétně je každý z postupů empiricky testován na vzorku českých zákonů, které nejlépe reprezentují danou metodu (tzv. přístup *top ten*). Většinu z použitých dat jsem získal sběrem údajů o návrzích zákonů (zákonodárném procesu) z let 1998 až 2013, článek tak může sloužit i jako představení tohoto originálního datasetu. V závěrečné části je celý vzorek podroben faktorové analýze ve snaze extrahovat jednotlivé složky „důležitosti“ a pokusit se vytvořit shrnující hodnoty důležitosti zákona.

1. Důležitost zákona: definice a rámcové přístupy k jejímu určení

Jádrem příspěvku je analýza důležitosti zákonů, proměnná důležitost tudíž má klíčový význam. Slovník spisovné češtiny přidavné jméno „důležitý“ definuje následovně: „takový, na němž mnoho záleží, který má značný význam, dosah n. cenu; významný, závažný.“⁶⁾ Jak vidno, z jazykového hlediska jde o termín značně neurčitý. Napojení pojmu „důležitosti“ na „zákon“ nám věc neusnadní. Pro ministra to bude například státní rozpočet, pro děkana možná novela vysokoškolského zákona, pro živnostníka v pohostinství určení hranice pro plátce DPH, pro teplárnu zákon o ochraně ovzduší a tak bychom mohli pokračovat donekonečna. Jde o klasický příklad situace, u kterého každý bude schopen sdělit svou představu o výsledku, ale tato představa bude subjektivní. Z hlediska badatele je taková situace nepříjemná, neboť vlastně nedokáže nabídnout objektivní a všeobecně přijatelnou operacionalizaci předmětného konceptu pro analýzu. Na druhou stranu se pokus o co nejvěrnější objektivizaci stává výzvou, na které ostatně stojí předložený článek.

Určení míry důležitosti zákona zdá se není zrovna v centru pozornosti odborné literatury. Pokud je mi známo, komplexně dosud k otázce přistoupil pouze Klaus

⁵⁾ K významu ex-post evaluací např. VAN AEKEN, K. From Vision to Reality: Ex Post Evaluation of Legislation. *Legisprudence č. 1/2011*, roč. 5, s. 41-68.

⁶⁾ Slovník spisovné češtiny, dostupný na <http://ssjc.ujc.cas.cz/>.

von Beyme, který v publikaci o činnosti Spolkového sněmu vymezil tzv. klíčová rozhodnutí (Schlüsselenstscheidungen). Mezi kritéria pro zařazení rozhodnutí/zákonů do skupiny dle něj patří 1) šíře zájmů, na které zákon dopadá, 2) hloubka a délka regulace zákona, 3) kontroverznost zákona.⁷⁾ Von Beymeho přístup vykazuje pro náš účel dva problémy. Za prvé, jeho záměr rozděluje zákony pouze na dvě skupiny (důležité vs. nedůležité). To může být v jistých situacích zcela oprávněné pojetí, nicméně já chci zákony řadit ve smyslu škály (od nejméně důležitého po nejdůležitější). Za druhé, výše uvedená kritéria jsou, přes zde neuváděná bližší vymezení v knize, do jisté míry opět závislá na osobním rozhodnutí badatele. Dokazuje to nejlépe fakt, že když von Beymeho koncept replikovali na vzorku zákonů přijatých Spolkovým sněmem ve stejných obdobích jiní odborníci, dospěli k rozdílným hodnotám počtu klíčových rozhodnutí.⁸⁾ Ani jeden z autorů bohužel von Beymeho pojetí nerozporoval, neřkuli že by nabídl alternativní koncepci. Na druhou stranu například v anglicky psaných zdrojích se o komplexní přístup k problematice nepokusil nikdo, zůstalo u úzce pojatých záměrů.⁹⁾

Nezbývá tedy než se pokusit nabídnout vlastní řešení. Můj postup bude oproti německým kolegům vlastně opačný. Zatímco oni nejdříve vymezili kritéria, dle kterých hodnotili každý zákon, já budu v podstatě hodnotit jednotlivá možná kritéria (metody) určení, abych na závěr mohl posoudit, které nejlépe operacionalizuje koncept důležitosti zákona. Ten bude v obecné rovině stále chápán v duchu výše uvedené jazykové definice, podmínkou však je, aby jeho vyjádření mělo objektivní parametry a dovovalo aplikaci v kvantitativním výzkumu, nejlépe ve formě poměrové (podílové) proměnné.

Naneštěstí obtíže s definicí nejsou jediné, kterým je nutné čelit. Velkou překážkou pro kvalifikované zhodnocení situace je dynamika právního řádu a struktura samotných zákonů. Zákonodárce postupuje ve smyslu jednotlivých návrhů, které mohou uvést nový zákon, zrušit zákon, novelizovat jeden stávající zákon, novelizovat více zákonů najednou, potažmo kombinovat všechny uvedené varianty. Při praktické aplikaci ale uživatelé dominantně uvažují o zákonech jako souboru konsolidovaných znění platných k určitému okamžiku. Když byla například v z. č. 136/2002 Sb. prodloužena standardní záruční doba na 24 měsíců, byl to nepochybně při schvalování důležitý zákon se závažnými dopady, ale po publikaci byl vnímán jako součást občanského zákoníku. Kdo je ale potom nositelem

⁷⁾ VON BEYME, K. *Der Gesetzgeber. Der Bundestag als Entscheidungszentrum*. Opladen: Westdeutscher Verlag, 1997, s. 68.

⁸⁾ Srov. SCHINDLER, P. (ed). *Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages 1949 bis 1999*. Baden-Baden: Nomos, 1999, s. 2597-2635; KÖNIG, T., BRÄUNINGER, T. *Gesetzgebung im Föderalismus*. Speyer: Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften, 2005, s. 32; REUTTER, W. Struktur und Dauer der Gesetzgebungsverfahren des Bundes. *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 2007, roč. 38, č. 2, s. 303-304 (zde i podrobná srovnávací tabulka).

⁹⁾ Konkrétní publikace jsou citovány níže.

důležitosti? Z. č. 136/2002 Sb. jako samostatná jednotka, nebo tato jednotka jen posílila důležitost z. č. 40/1964 Sb.?

Uvedený rozpor má i svou časovou dimenzi. Přístup „jednotlivých návrhů“ (dále také zvaný dynamický) nám umožňuje sledovat důležitost zákonů v průběhu času, neboť hodnota důležitosti zákona je přiřazena každému z návrhů v době svého vzniku/schválení. Oproti tomu varianta „konsolidovaných znění“ (dále také jako statický pohled) zaznamenává důležitost k určitému časovému okamžiku (třeba k 1. lednu 2015), který k sobě „stahuje“ i údaje navázané na historické pozadí. Oba přístupy mají ve výsledku různá východiska, a proto musí být zkoumány odlišnými metodami. Následný výklad rozdílů reflektuje a je rozdělen do dvou samostatných kapitol.

2. Metody určení důležitých zákonů: statický pohled

Přístup konsolidovaných znění má zachytit absolutní důležitost zákonů platných v čase X. To je sice jednoduché si představit, ovšem obtížné v praxi realizovatelné pro nedostatek dat. Možnou cestou k výsledku by bylo například dotazníkové šetření. Kromě velké pracnosti a známým obtížím s návratností by ale bylo složité i určení skupiny, které by měly být dotazníky adresovány (právníci, obecná veřejnost atd.). Musíme se proto ohlédnout po jiných metodách.

Prakticky jediným mně známým souborem dat reflektujícím statický pohled je index LexRank, který od roku 2014 tvoří společnost Wolters Kluwer pro právní informační systém ASPI. LexRank v praxi slouží k řazení výsledků při vyhledávání v ASPI. Ke každému předpisu je shromažďována řada informací, například četnost hledání uživateli, platnost a účinnost dokumentu či vzájemné vazby v právním řádu. Údaje jsou vloženy do algoritmu, jehož výstupem je absolutní číslo -- hodnota indexu LexRank pro daný předpis. Novelty mají vlastní LexRank, který ale také částečně propůjčují svému „mateřskému“ zákonu. Tabulka č. 1 uvádí deset zákonů s nejvyššími hodnotami LexRanku k 1. říjnu 2014, z důvodu vysokých absolutních čísel jsou tyto přepočteny na relativní škálu v rozmezí 0–100 bodů. Tabulka obsahuje pouze účinné předpisy, jinak by se jistě umístily stále hojně využívané zákony č. 40/1964 Sb. a č. 513/1991 Sb.

Tabulka 1: Účinné zákony s nejvyšší hodnotou LexRanku (k 1. říjnu 2014)

	Zákon	Sb.	LexRank
1.	Občanský zákoník	89/2012	100
2.	Občanský soudní řád	99/1963	54
3.	Zákoník práce	262/2006	49
4.	Zákon o obchodních korporacích	90/2012	33
5.	Zákon o veřejných zakázkách	137/2006	33

6.	Insolvenční zákon	182/2006	23
7.	Zákon o daních z příjmů	586/1992	21
8.	Správní řád	500/2004	20
9.	Zákon o územním plánování a stavebním řádu	183/2006	18
10.	Trestní řád	141/1961	16
Průměr pro všechny zákony přijaté v letech 1998–2013			0,34

Tabulka potvrzuje východiska statického přístupu, všechny položky představují konsolidované verze zákonů. Ostatně uživatelé ASPI snad vždy vyhledávají předpisy v konsolidovaném znění, nikoliv ve formě novel. Logika algoritmu výpočtu LexRanku a jeho účel se přímo promítají do složení tabulky. Zákony v ní zastoupené patří k nejpoužívanějším v rámci právní obce, jejíž členové tvoří hlavní cílovou skupinu ASPI. Jinak řečeno, žebříček vyjadřuje četnost aplikace jednotlivých předpisů v právní praxi.

Je vhodné prozkoumat i další řešení mimo index LexRank, už jenom proto, že přesný způsob výpočtu LexRanku zůstává samozřejmě know-how autorů a ani jeho hodnoty nelze z ASPI volně získat v datově zpracovatelné podobě. Problémem je, že většina objektivních metod v rámci statického přístupu je ovlivněna historickou pamětí konsolidovaných znění: čím dříve byl „mateřský“ zákon přijat, tím delší čas měl k získání prvků, které zvyšují jeho aktuální důležitost. Typicky to dokládá metoda sledující počet citací zákonů v soudních rozhodnutích, kterou lze pokládat za přímý důkaz aplikační důležitosti. V rozhodnutích obsažených v databázi Beck online byl například z. č. 90/2012 Sb. citován pouze 14krát, zatímco z. č. 586/1992 2912krát. Kromě toho je logicky nadsazena citovanost procesních předpisů.¹⁰⁾ V mém případě nedává smysl jinými použitá metoda míry citovanosti předpisů v učebnicích.¹¹⁾ Jiné způsoby mohou směřovat mimo důležitost zákonů pro právní obec (četnost aplikace), ale jsou rovněž ovlivněny časem, týká se to kupříkladu odvození důležitosti zákona z počtu novel, kterými od svého přijetí prošel. Lze tak uzavřít, že hledání alternativních metod k indexu LexRank nevedlo k úspěchu.

3. Metody určení důležitých zákonů: průběžný (dynamický) pohled

Základní jednotkou při posuzování důležitosti zákona v průběžném přístupu je jednotlivý návrh, respektive výstup ze zákonodárského procesu, a to bez ohledu na jeho strukturální charakter (nový zákon, novela). Každý z nich je posuzován

¹⁰⁾ Kompletní výsledky citovanosti jsou k dispozici u autora.

¹¹⁾ Použitá Fabio Franchinim k výběru klíčových aktů unijního sekundárního práva (*The Powers of the Union: Delegation in the EU*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007, s. 79-84); právní učebnice jsou obvykle zaměřeny na konkrétní odvětví (u Franchina právo EU), ne na právní řád jako celek.

samostatně dle stejných podmínek, oproti statickému pohledu je ale rozdílné časové hledisko. Jelikož jsou návrhy přijímány průběžně a sledované proměnné jsou zachycovány nejpozději do doby zveřejnění zákona ve Sbírce zákonů, výsledky mohou být ovlivněny časovým vývojem.¹²⁾ Výhodou přístupu na druhou stranu je jasná identifikace případů (přijaté zákony), stačí jen určit časový úsek, který výzkum ohraničí.

Všechny dále uváděná data pocházejí z datasetu, který jsem vytvořil pro sledování vlivu práva EU na české zákony. Dataset obsahuje všechny návrhy zákonů předložené Sněmovně mezi III. a VI. volebním obdobím (1998–2013). U každého z nich bylo získáno více než 70 údajů, samozřejmě pouze některé z nich jsou použitelné pro účel sledovaný v tomto článku. Protože mě zajímají jen schválené návrhy, které byly posléze zveřejněny ve Sbírce, vzorek se z celkových 2738 zúžil na 1597 případů.¹³⁾ Následující podkapitoly jsou svou strukturou shodné. Každá analyzuje metodu (proměnnou), která by mohla vyjadřovat důležitost zákonů a popisuje její teoretická východiska. Ta jsou poté testována na vzorku deseti zákonů s nejvyšší hodnotou proměnné, přičemž je diskutována vazba výsledků na faktor „reálné důležitosti“.

3.1 Finanční dopady spojené s implementací zákonů

Peníze jsou od nepaměti používány jako nejčastější prostředek vyjádření hodnoty určité věci, lze očekávat, že nejobdivovanější obraz na světě (Mona Lisa?) bude tím nejdražším, a tím pádem také „nejdůležitějším“. Zákony s sebou běžně přinášejí finanční dopady, s jejich rostoucí výší můžeme předpokládat zvyšující se obecný vliv a důležitost zákona. Množství prostředků vyžadovaných k implementaci zákona je v praxi poměrně často používanou zástupnou proměnnou pro jeho důležitost.¹⁴⁾ Metoda není samozřejmě dokonalá, finanční dopady spojené s řadou předpisů se blíží nule, přitom mají nezanedbatelné faktické důsledky.¹⁵⁾ Z užšího hlediska je vhodné rozlišovat mezi náklady kladenými na veřejné rozpočty (zřízení nového úřadu) a rozpočty soukromoprávních subjektů (zavedení mýtného). Dopady mohou směřovat od státu k veřejnosti (zvýšení důchodů), opačným směrem (zvýšení daní), pří-

¹²⁾ Modelový příklad: Návrhy podané v roce X byla menšinová vláda schopna prosadit až po mnoha měsících, návrhy podané v roce Y většinová vláda prosadila vždy do měsíce ve zkráceném řízení. Sledovaná proměnná je stejná, ale vnější okolnosti ovlivňují výsledky. Mohou se samozřejmě také změnit pravidla (jednací řady) atd.

¹³⁾ Ze vzorku byly pro svou specifickou úmyslně vyloučeny návrhy státních rozpočtů.

¹⁴⁾ Srov. za všechny NNR (Board of Swedish Industry and Commerce for Better Regulation). *NNR Regulatory Cost Project: Final Report*. Stockholm: NNR, 2007; PERSONN, M. *Out of Control? Measuring a decade of EU regulation*. London: Open Europe, 2009.

¹⁵⁾ Typicky půjde o procesní předpisy, ale i ty týkající se například některých ústavních změn. Článek byl psán ve vánočním čase, pohádka „Byl jednou jeden král“ prozrazuje, že rovnice hodně peněz = velká důležitost nemusí platit ani v obecné rovině...

padně ovlivnit finanční transfery mezi soukromými osobami (výkupní cena obnovitelných energií). Protože „zisk“ jednoho musí být vyvážen „ztrátou“ druhého, dobrým vyjádřením dopadů zákona bude celkový objem prostředků, které se po jeho přijetí dají do pohybu.

Sledovat finanční dopad legislativy by dle doporučení Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj měli všichni její členové.¹⁶⁾ V ČR podle § 86 odst. 3 z. č. 90/1995 Sb. (jednací řád Sněmovny) musí být každý návrh zákona doprovázen důvodovou zprávou, jejíž součástí je také finanční dosah navrhované úpravy na všechny druhy veřejných rozpočtů a podnikatelské prostředí. Z hlediska vlády je kromě stejného pokynu v čl. 9 odst. 2 písm. g) Legislativních pravidel vlády¹⁷⁾ povinnost analýzy nákladů detailněji rozpracována v souvislosti s iniciativou hodnocení dopadů regulace, která jasně vyžaduje vyjádření údajů v kvantifikovatelné podobě.¹⁸⁾

Bohužel, v praxi je u nás situace ohledně dostupnosti dat k finančním dopadům daleko pesimističtější, než by plynulo z formálních pravidel. Problematický je zejména přístup poslanců, jejichž návrhy obsahují mnohdy pouze velmi stručnou důvodovou zprávu s prohlášením, že návrh nemá žádné dopady na státní rozpočet,¹⁹⁾ případně velmi neurčitou představu o finančních dopadech, sahající od vynechání jakýchkoliv čísel²⁰⁾ až po stav, kdy vymezené náklady jsou „kompenzovány“ neznámými budoucími příjmy.²¹⁾ Podobnými nedostatky trpí návrhy krajů.²²⁾ Naprostá absence diskuze o finančních následcích se dříve nevyhýbala ani četným vládním iniciativám.²³⁾ Zde se postupně situace zlepšila, v neposlední řadě díky již zmíněné iniciativě hodnocení dopadů. I tak se stává, že na jednu stranu jsou u některých návrhů vypočteny náklady do úrovně nákupu nábytku pro nového úředníka v řádech tisíců Kč,²⁴⁾ jindy se ve shodné situaci pisatelé důvodové zprávy spokojí s mnohem volnějším odhadem nákupů „v řádech desítek milionů Kč“.²⁵⁾ Prostor pro zlepšení u kvantifikace nákladů

¹⁶⁾ Srov. včetně konkrétních vodítek OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development). *Introductory Handbook for Undertaking Regulatory Impact Analysis*. Paris: OECD, 2008, s. 7-13.

¹⁷⁾ Usnesení vlády č. 188 ze dne 19. března 1998, v platném znění.

¹⁸⁾ Základní rámec definován ve Vláša ČR. *Obecné zásady pro hodnocení dopadů regulace (RIA)*. Leden 2014, dostupné na http://www.vlada.cz/assets/ppov/lrv/ria/metodiky/Uplne-zneni-Obecných-zasad-ucinnost-od-1-2--2014_.pdf.

¹⁹⁾ Např. tisk 463. VI. volební období. To je samozřejmě mnohem užší vymezení, než požaduje zákon o jednacím řádu.

²⁰⁾ Např. tisk 504. V. volební období.

²¹⁾ Např. tisk 481 VI. volební období.

²²⁾ Tisk 495. VI. volební období: „...posílení rozpočtů obcí v řádech desítek, stovek tisíc, milionů až miliard korun ročně“.

²³⁾ Např. tisk 1062. IV. volební období.

²⁴⁾ Tisk 84. VII. volební období.

²⁵⁾ Tisk 518. VI. volební období.

vidí sama Komise pro hodnocení dopadů, která má na činnost ministerstev v tomto směru dohlížet.²⁶⁾

Při tvorbě datasetu jsem se pokoušel výši finančních dopadů k návrhům přiřadit. Pro první pokrytá volební období to byla snaha vskutku iluzorní, získat objektivní a srovnatelná data pro všechny návrhy však bylo z výše uvedených důvodů neproveditelné též v obdobích pozdějších. Neúspěch u shromáždění finančních dopadů zákonů tudíž může sloužit jako příklad vnitřních omezení výzkumu legislativy v ČR.

3.2 Délka projednávání zákonů

Tvorba legislativy je procesem, který má svůj počátek a konec. Jeho nedílnou složkou se proto stává čas. Čas je neobnovitelný zdroj a všichni v legislativní aréně zúčastnění aktéři jím disponují v omezeném rozsahu. Není tak divu, že jde v parlamentech o velmi cennou veličinu a zejména pro opozici často jediný nástroj, jak prosadit své zájmy, neboť ani vláda se sebevětší převahou nedokáže čas zcela ovládat.²⁷⁾ Otázkou je, jak se klíčová role času projevuje ve vztahu k proměnné „důležitost zákonů“.

Bližší pohled naznačí protichůdné směřování řady faktorů. Cílem vlády (koalice) je prosadit důležité zákony co nejrychleji, naopak opozice se většinou bude snažit tyto iniciativy minimálně pozdržet. Složité návrhy se spoustou pozměňovacích návrhů by rovněž měly být projednávány déle, svůj vliv na délku procesu ale může mít mnoho dalších faktorů, které často s důležitostí diskutovaného aktu ani nesouvisí.²⁸⁾ Komparativní výzkum napříč státy nicméně dokazuje, že komplexnost návrhu patří k proměnným, jehož dopad na délku projednání není zanedbatelný.²⁹⁾ Otázkou je, nakolik je možné zobecňovat výsledky výzkumů zpracovávající data z více zemí, neboť ty používají velmi odlišné parlamentní struktury a procedury, v různých obdobích se rovněž mohou shodné formální mechanismy projevovat rozdílně.³⁰⁾ I tak považuji za nosnou hypotézu, že důležité zákony by

²⁶⁾ Komise pro hodnocení dopadů regulace. *Výroční zpráva 2013*. Praha: Úřad vlády, 2014, s. 20; stejně VÍTEK, L. Hodnocení dopadů regulací (RIA). In: NEKOLA, M. a kol. (eds). *Současné metodologické otázky veřejné politiky*. Praha: Karolinum, 2011, s. 247-277.

²⁷⁾ Obecně DÖRING, H. Time as a Scarce Resource: Government Control of the Agenda. In: DÖRING, H. (ed), *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*. New York: St Martin's Press, 1995, s. 223-246.

²⁸⁾ Více k tomu BECKER, R., SAALFELD, T. The Life and Times of Bills. In: DÖRING, H., HALLENBERG, M. (eds). *Patterns of Parliamentary Behaviour*. Aldershot: Ashgate, 2004, s. 59-68.

²⁹⁾ Tamtéž, s. 79-86.

³⁰⁾ Kriticky k závěrům předchozího výzkumu BORGHETTO, E., GIULIANI, M. The pace of the legislative process. A diachronic analysis of the Italian legislature (1996-2006). *Working Paper*, 2008. Dostupné na http://www.enricoborghetto.com/uploads/9/1/0/4/9104891/pace_of_legislative_process_final.pdf.

měly být schvalovány déle, neboť u nich můžeme čekat snahu o zapojení opozice, větší zájem výborů o řádné projednání (včetně pozměňovacích návrhů), či například přetlačovanou mezi koaličními partnery, jestliže se na ministerské úrovni nepodařilo vyřešit sporné body.

Průměrná délka projednávání zákona ve Sněmovně od předložení návrhu po závěrečné hlasování ve třetím čtení dosáhla mezi lety 1998 a 2013 150 dnů. Tabulka č. 2 dosvědčuje, že první desítka nejdéle schvalovaných zákonů setrvala na programu znatelně déle. U navrhovatelů neobjevíme sjednocující prvek: čtyři návrhy jsou poslanecké, čtyři vládní, jeden Senátu a jeden zastupitelstva kraje. Bližší pohled do legislativního procesu ukáže, že jde o návrhy, které byly po dlouhou dobu „zaparkovány“ a oživeny byly při změně okolností (z. č. 319/2009 Sb.), opakovalo se u nich druhé čtení (z. č. 379/2005 Sb.), případně se odročilo projednávání v prvním čtení (z. č. 354/2009 Sb.). Ať již byly důvody pro tyto kroky jakékoliv, mám za to, že neodrážejí faktor důležitosti zákona.

Tabulka 2: *Zákony nejdéle projednáváné ve Sněmovně (1998–2013, od předložení po konečné hlasování)*

	Zákon	Sb.	Dnů od předložení ke schválení v PS
1.	Novela z. Ústava České republiky	319/2009	1127
2.	Vl. n. z. o opatřeních k ochraně před tabákovými výrobky	379/2005	833
3.	Novela trestního zákona	320/2006	768
4.	Novela z. o vlastnictví bytů	345/2009	687
5.	Novela trestního zákona	343/2006	671
6.	Vl. n. z. o České televizi	82/2005	589
7.	Vl. n. z. o vinohradnictví a vinařství	50/2002	586
8.	Novela z. – tiskový zákon	305/2013	542
9.	Novela z. o správě daní a poplatků	304/2009	537
10.	N. z. Moravskoslezského kraje o ochraně přírody a krajiny	168/2004	503
Průměr pro všechny zákony přijaté v letech 1998–2013			149,7

Závěr z předchozího odstavce není překvapivý. Legislativní proces ve Sněmovně je svázán řadou lhůt a automatických kroků, které nedovolují menšině významně pozdržet schvalování.³¹⁾ Doba přijetí velké většiny zákonů se pohybuje kolem

³¹⁾ Viz jednací řád a LINEK, L., MANSFELDOVÁ, Z. Legislativní proces a činnost parlamentu.

průměru, pokud už jde o výjimky, objevují se na dolní hranici spektra (zrychlení procesu).³²⁾ Výsledky na horní hranici délky schvalování ovlivňuje aplikace institutu diskontinuity Sněmovny, hrozba „spadnutí návrhů pod stůl“ řídí chování poslanců a vlastně neumožňuje návrhům podaným v druhé části volebního období časové hledisko výrazně rozvinout.³³⁾ V neposlední řadě prodloužení délky projednávání s sebou nenese pro poslance žádné náklady, návrh se pouze ocitne tzv. u ledu. Diskutované skutečnosti mě vedou k předběžnému závěru, že délka legislativního procesu ve Sněmovně nebude pravděpodobně příliš vhodným vyjádřením důležitosti předmětného zákona.

3.3 Míra aktivity poslanců

Jestliže prodloužení projednávání zákonů nevyžaduje ze strany poslanců žádnou větší osobní snahu, je vhodné se obrátit k proměnným, u kterých toto neplatí. U kroků, které vyžadují od poslanců vynaložení určitých zdrojů (čas, příprava, odvaha, vystupování atd.), můžeme očekávat racionalizaci jednání a výkon aktivity pouze tehdy, když náklady jsou přinejmenším vyváženy výhodami s aktivitou spojenými. Je již jedno, zda poslanec činnost provádí z důvodu připomenutí se voličům, budování pozice ve straně, nebo například kvůli snaze vyhovět lobbistům.³⁴⁾ Ve všech případech bude jeho zapojení odrazem důležitosti předmětného návrhu, k němuž se aktivita váže.

I když už parlamenty v současnosti nejsou primárně debatními kluby, diskuze na plénu si uchovávají svůj nesporný význam.³⁵⁾ Veřejnosti nejznámější poslanci jsou obvykle zároveň nejčastějšími řečníky a není výjimkou, že počet vystoupení na plénu je používám jako kritérium výkonnosti poslance.³⁶⁾ V souvislosti s přijímáním zákonů existuje několik příležitostí, ve kterých se mohou poslanci k návrhům vyjádřit. Domnívám se, že nejrelevantnější pro můj záměr je obecná rozprava v rámci prvního čtení (§ 90 jednacího řádu).³⁷⁾ Ta není časově omezená a jejím cílem je projednat v základní rovině záměr zákona a způsob jeho zpraco-

In: MANSFELDOVÁ, Z., LINEK, L. (eds). *Český parlament ve druhé dekádě demokratického vývoje*. Praha: Sociologický ústav AV ČR, 2009, s. 59-61.

³²⁾ K možností PECHANCOVÁ, M. Způsoby zrychlení zákonodárného procesu v ČR a SRN. *Správní právo č. 1/2011 (Legislativní příloha)*, roč. 3, s. XXXIV-XLIII.

³³⁾ K vlivu institutu diskontinuity na legislativní proces VAN SCHAGEN, J. The principle of discontinuity and the efficiency of the legislative process. *The Journal of Legislative Studies* č. 4/1997, roč. 3, s. 115-125.

³⁴⁾ Detailně STRØM, K. Roles as Strategies - Towards a Logic of Legislative Behavior. In: BLOMGREN, M., ROZENBERG, O. (eds). *Parliamentary Roles in Modern Legislatures*. London: Routledge, 2012, s. 85-100.

³⁵⁾ A to i v tzv. pracovních parlamentech, např. WINTR, J. *Česká parlamentní kultura*. Praha: Auditorium, 2010, s. 44-48.

³⁶⁾ Např. KOVÁŘ, J. *Jak pracovali čeští europoslanci v uplynulém období?* Praha: Evropské hodnoty, 2013, s. 12-13.

³⁷⁾ „Zásadní politická debata se však vede ... v prvním čtení“: WINTR 2010, s. 141.

vání. V případě kontroverzních zákonů můžeme očekávat, že poslanci se již v této fázi střetnou a vymezí zájmy své či stranické pro další cestu návrhu Sněmovnou. Čím déle diskuze trvá, tím kontroverznější (důležitější) by daný zákon měl být, neboť vystoupení od poslance vyžaduje vynaložení výše zmíněných zdrojů, které nebudou plýtvány na zbytečnosti. Údaje o délce rozprav byly ručně přepočítány ze stenozáznamů sněmovního jednání.³⁸⁾

Tabulka 3: *Zákony s nejdelším obecnou rozpravou v 1. čtení (1998–2013)*

	Zákon	Sb.	Délka debaty v minutách
1.	Vl. n. z. o stabilizaci veřejných rozpočtů	261/2007	680
2.	Novela z. o veřejném zdravotním pojištění	298/2011	470
3.	Vl. n. z. o majetkovém vyrovnání s církvemi a nábožen. společ.	428/2012	419
4.	Novela z. související se státním rozpočtem ČR na rok 2010	362/2009	325
5.	Vládní návrh tiskového zákona	46/2000	276
6.	Vl. n. z. o změně daňových, pojistných a dalších zákonů	500/2012	261
7.	N. z., kterým se zrušuje karta sociálních systémů	306/2013	206
8.	Novela z. o zaměstnanosti	382/2008	180
9.	Novela z. o státním rozpočtu ČR na rok 2009	423/2009	180
10.	Novela z. o důchodovém pojištění	314/2012	179
Průměr pro všechny zákony přijaté v letech 1998–2013			26,9

Průměrná délka obecné rozpravy dokládá, že v průměru se o návrzích zákonů ve Sněmovně diskutuje ani ne půl hodiny. To je o to překvapivější, že součástí obecné rozpravy je i vystoupení navrhovatele představujícího základní body zamýšleného zákona a jeho cíle. Na druhou stranu toto posiluje vypovídací hodnotu tabulky výše, neboť návrhy s mnohonásobně delší rozpravou musí být pro poslance mimořádně důležité. Položky v žebříčku očekávání naplňují, naprostá většina zákonů patří k těm, které ve své době hýbaly politickou scénou ve smyslu boje koalice s opozicí, zajímaly i veřejnost a v neposlední řadě měly značný finanční dopad. Až na jeden všechny návrhy spadají do druhé poloviny sledovaného období, největší podíl má VI. volební období. Jde zřejmě o odraz výrazné většiny koalice. Opozice, neschopná návrhy zastavit či pozměnit, alespoň získávala pozornost v rozpravách na plénu.

³⁸⁾ Shromážděna byla i data o počtu řečníků v rozpravě (bez předsedajícího), ale proměnné počet řečníků a délka rozpravy vykazují takřka dokonalou korelaci ($R^2 = 0,89$) a není tak nutné první z nich uvádět.

Jiným měřítkem aktivity poslanců může být počet podaných pozměňovacích návrhů k návrhům zákonů. Zde je situace na rozdíl od rozpravy složitější. Zatímco někteří hodnotí tuto činnost pozitivně,³⁹⁾ jiní to považují za negativní znak poslaneckého aktivismu vedoucí ke zhoršení legislativních výstupů.⁴⁰⁾ Pozměňovací návrhy mohou podávat jak výbory, tak i sami poslanci. Proces podávání pozměňovacích návrhů je ovlivněn mnoha faktory: navrhovatel většinou preferuje co nejmenší zásahy, projevuje se dynamika vztahu opozice/koalice, je zde rozdíl v šanci na úspěch mezi změnami předloženými výbory a poslanci. V mém výzkumu byla sledována aktivita poslanců, proto je proměnná pozměňovací návrhy definována jako počet subjektů podávajících pozměňovací návrh.⁴¹⁾ Nejde tak o celkový počet pozměňovacích návrhů, který bude samozřejmě vyšší.⁴²⁾

Tabulka 4: *Zákony s největším počtem subjektů podávajících pozměňovací návrhy (1998–2013)*

	Zákon	Sb.	Počet subjektů podávajících poz. návrhy
1.	Vl. n. z. o ukončení činnosti okresních úřadů	320/2002	94
2.	Vl. n. z. o České televizi	39/2001	33
3.	Vl.n. z. o zadávání veřejných zakázek	28/2000	28
4.	Vl. n. z. o dani z přidané hodnoty	235/2004	25
5.	Novela z. o provozu na pozemních komunikacích	411/2005	25
6.	Vl. n. z. o veřejných zakázkách	137/2006	24
7.	Vl. n. novely zákona o spotřebních daních	129/1999	24
8.	Novela zákoníku práce	155/2000	22
9.	Vl. n. z. o vodách	254/2001	21
10.	Vl. n. z. související se zřízením jednoho inkasního místa	45/2011	20
Průměr pro všechny zákony přijaté v letech 1998–2013			4,14

Stejně jako u délky obecné rozpravy zákony v žebříčku několikanásobně překračují průměr, řada z obsažených návrhů hrála ve své době klíčovou roli v politickém

³⁹⁾ KOVÁŘ 2013, s. 10-11.

⁴⁰⁾ Za všechny GERLOCH, A. a kol. *Teorie a praxe tvorby práva*. Praha: ASPI, 2008, s. 216-217.

⁴¹⁾ Většinou jde fakticky o počet velkých písmen (každé odděluje jeden ze subjektů: výbory, poslance), které jsou uvedeny v tisku zpracovávajícím podané pozměňovací návrhy.

⁴²⁾ Platí, že výbory navrhuji mnohem více pozměňovacích návrhů ve smyslu jednotlivých bodů, než individuální poslanci. Sledována byla také proměnná celková délka pozměňovacích návrhů (korelace mezi ní a počtem subjektů předkládajících návrh dosahuje $R^2 = 0,24$), použité hledisko subjektů po mém soudu lépe odpovídá účelu textu.

a veřejném prostoru (například zavedení bodového systému v z. č. 411/2005 Sb.). Na druhou stranu ve většině případů nešlo o zákony, u kterých by probíhal ostrý střet koalice s opozicí. To je podle všeho i příčinou vysokého počtu subjektů podávajících pozměňovací návrhy, neboť v případech, kdy se Sněmovna rozdělí u návrhu na linii koalice versus opozice, nemají opoziční zástupci důvod předkládat návrhy s mizivou šancí na úspěch. Přesně opačně oproti rozpravě devět z deseti zástupců v tabulce č. 4 spadá do prvních dvou sledovaných funkčních období Sněmovny. Mám za to, že jde o odraz slabosti vlády za působení menšinového kabinetu ČSSD a pravo-levého kabinetu na konci IV. volebního období.

3.4 Hlasování o zákonech

V životě návrhů zákonů je závěrečným krokem jejich putování Sněmovnou hlasování o návrhu jako celku, při kterém se poměří síly příznivců a odpůrců. Jedním z hledisek, které vyjadřuje kontroverznost zákona, a tím pádem jeho důležitost, pak může být poměr mezi oběma skupinami. Ve světě parlamentní demokracie bude samozřejmě tímto štěpením povětšinou linie koalice vs. opozice. Jestliže ani v průběhu projednávání ve Sněmovně nedojde ke kompromisu, promítne se střet pravděpodobně rovněž ve veřejném prostoru. Použitý způsob výpočtu zaznamenává podíl mezi skupinou hlasujících proti a skupinou hlasujících pro návrh při hlasování ve třetím čtení o návrhu jako celku.⁴³⁾ Není to metoda dokonalá, může se například stát, že jedna ze skupin prosadí důležitý pozměňovací návrh, a tím závěrečné hlasování vlastně popírá původní znění. Poměr hlasů také nezaznamenává absolutní počty hlasujících, data ale ukazují, že u těsných hlasování v žebříčku byla účast vždy vysoká a přesahovala 180 poslanců.

Tabulka 5: *Zákony s největším rozdílem mezi skupinou hlasujících pro a proti (1998–2013)*

	Zákon	Sb.	Poměr hlasů proti vůči hlasům pro
1.	V. n. z. o dani z přidané hodnoty	235/2004	0,989
2.	VL. n. z. o stabilizaci veřejných rozpočtů	261/2007	0,980
3.	VL. n. z. o dani z přidané hodnoty	322/2003	0,980
4.	VL. n. z. o spotřebních daních	353/2003	0,970
5.	Novela z. o daních z příjmů	438/2003	0,970
6.	Novela z. o nemocenském pojištění zaměstnanců	421/2006	0,970
7.	Novela z. o službě stát. zaměstnanců	426/2003	0,970

⁴³⁾ Protože jsou zařazeny pouze návrhy proměněné později v zákony (tj. schválené), podíl musí být vždy menší než 1.

8.	Senátní návrh novel zákonů o nemocenském pojištění	61/1999	0,969
9.	VI. n. z. o trestním řízení soudním	226/2002	0,965
10.	Novela z. o stavebním spoření	423/2003	0,960
Průměr pro všechny zákony přijaté v letech 1998–2013			0,166

Tabulka 5 prozrazuje, že na jednu stranu je obvyčejně závěrečné hlasování v průměru jednoznačné, na druhou stranu, že u uvedených návrhů byl výsledek velmi těsný. Z obecného hlediska jde o návrhy zákonů, které měly výrazný politicky náboj a zároveň s sebou nesly značný finanční dopad na veřejnost. V tom se v obecné rovině neliší od tabulky 4 popisujícího délku obecné rozpravy, zároveň je ovšem mezi nimi nulový překryv co se týče obsažených položek. Použitá metoda relativního rozdílu totiž nezohledňuje poměry hlasů mezi opozicí a koalicí ve Sněmovně, a proto upřednostňuje období, ve kterých byla hranice velmi těsná. Takových nebylo v českém prostředí věru málo, jedním z nejvyhrocenějších byl nicméně právě v žebříčku hojně zastoupený úsek roků 2002–2004 (situace 101:99). I když šlo v daném období o zásadní předpisy, je poměrně obtížné extrapolovat výsledky napříč celým časovým spektrem, neboť v jiných obdobích byly odlišné poměry hlasů mezi kategoriemi opozice/koalice/nezařazení, a tím i hodnoty sledované, proměnné.⁴⁴⁾

3.5 Délka zákonů

Předchozí proměnné popisovaly zákony externí optikou, ať již šlo o dopady jejich působení (aplikace, finance), nebo o prvky související s legislativním procesem u daných návrhů. V této podkapitole věnuji pozornost vnitřním charakteristikám návrhů. Protože zákon není nic jiného než soubor slov, musí tyto skutečnosti plynout ze samotného textu návrhu. Bohužel při bližším rozboru české situace se ukáže, že jedinou použitelnou vlastností je v tomto směru délka textu.⁴⁵⁾ Otázka zní, jakým směrem je tento prvek využitelný. V souvislosti s kritikou komplexnosti moderních právních řádů má být jedním z hlavních faktorů v tomto trendu právě rostoucí délka právních předpisů. Dlouhé předpisy pak jako by byly jen důsledkem obsedantní snahy ambiciózních politiků/úředníků ovlivňovat život občanů do posledního detailu nebo výsledkem lobbistických tlaků.⁴⁶⁾ Ačkoliv jsem

⁴⁴⁾ Např. v VI. volebním období byla hodnota největšího rozdílu při hlasování 0,957 (z. č. 428/2012 Sb.), a to ještě po „rozpadu“ Věcí veřejných, do této události to bylo pouze 0,620 (z. č. 372/2011 Sb.).

⁴⁵⁾ V jiných jurisdikcích by bylo variant více. Například součástí sekundární legislativy EU jsou rozsáhlé preambule, ve kterých se zdůvodňuje účel předpisu, spojitost s jinými návrhy či úmysly subjektů schvalujících předmětný akt. Čím více bodů (recitals) preambule aktu obsahuje, tím větší důležitost mu lze připisovat. K tomu HÄGE, F. *Bureaucrats as Law-makers: Committee decision-making in the EU Council of Ministers*. London: Routledge, 2013, s. 80.

⁴⁶⁾ Tímto směrem zdá se argumentuje např. RYBOVÁ, J. *Legislativní proces a jeho vliv na čet-*

dalek od nepřipuštění si rozličných reálných obtíží v současném legislativním procesu,⁴⁷⁾ nemyslím, že by teze o racionálním zákonodárci byla mrtvá.⁴⁸⁾ Je snad pošetilé předpokládat, že míra rozsáhlosti zákona reflektuje ospravedlnitelný účel? Zákonodárce typicky potřebuje delší předpis, jestliže úprava reguluje určitou věc ve větším rozsahu (horizontální dosah) či hloubce (vertikální rozsah), navrhovatelé ani zákonodárci nejsou placeni od počtu slov ve Sbírce zákonů.⁴⁹⁾ Hodnoty v datasetu uvádějí počet slov u schválených zákonů ve formě prvních verzí sněmovních tisků. Ty se sice v dalších fázích legislativního procesu téměř vždy mění, po mém soudu však bez zásadních dopadů na sledovanou proměnou.⁵⁰⁾

Tabulka 6: *Nejdelší zákony (1. verze tisku, 1998–2013)*

	Zákon	Sb.	Počet slov
1.	Vl. n. z. – občanský zákoník	89/2012	171244
2.	Vl. n. z. o investičních společnostech a investičních fondech	240/2013	94385
3.	Vl. n. z. o základních registrech – související	227/2009	74804
4.	Novela z. v souvislosti s přijetím rekodifikace soukromého práva	301/2013	69569
5.	Vl. n. z. o mezinárodní justiční spolupráci ve věcech trestních	104/2013	66950
6.	Vl. n. z. o ukončení činnosti okresních úřadů	320/2002	65442
7.	Novela obchodního zákoníku	370/2000	64191
8.	Vl. n. z. o stabilizaci veřejných rozpočtů	261/2007	61170
9.	Vl. n. z. trestní zákoník	40/2009	59247
10.	Vl. n. z. o obchodních korporacích	90/2012	58734
Průměr pro všechny zákony přijaté v letech 1998–2013			5468,8

Mezi dlouhé zákony v obecné rovině patří nově přijímané kodexy, návrhy

nost a detailnost právních předpisů. In: GERLOCH, A. a KYSELA, J. (eds.), 2010, s. 263-273; v anekdotách se srovnává třeba délka Desatera božích přikázání se stávajícími trestními zákony.

⁴⁷⁾ Které dosahují takové intenzity, že je často nutný zásah Ústavního soudu, k tomu podrobně výborná dizertace KOKES, M. *Vybrané nedostatky zákonodárného procesu z pohledu teorie zákonodárství a judikatury Ústavního soudu ČR*. Brno: Masarykova univerzita, 2014.

⁴⁸⁾ Ke konceptu racionálního zákonodárce, včetně odkazů na další zdroje, srov. POPELIER, P., VERLINDEN, V. The Context of the Rise of Ex Ante Evaluation. In: VERSCHUUREN, J. (ed.), *The Impact of Legislation*. Leiden: Martinus Nijhoff, 2009, s. 14-17.

⁴⁹⁾ Čímž samozřejmě nechci rozporovat, že nemůže být postradatelný daný zákon jako celek(!).

⁵⁰⁾ Pozměňovací návrhy budou většinou délku návrhů dále zvyšovat.

novelizující jiné stávající zákony v souvislosti s přijetím „mateřského“ zákona (tzv. související), návrhy promítající komplexní horizontální úpravy právního řádu, případně implementace složitých mezinárodněprávních závazků. Jednotlivé varianty se nejsilněji projevují ve vzájemné kombinaci. Příkladem jsou v žebříčku výrazně zastoupené předpisy spojené s rekodifikací soukromého práva. Zdaleka nejdelším kdy schváleným českým zákonem je nepřekvapivě nový občanský zákoník, nahrazující mimo jiné také předpisy z odvětví mimo původní občanský zákoník.⁵¹⁾ Složení tabulky potvrzuje po mém soudu hypotézu z předchozího odstavce, dlouhé zákony patří k těm vnímaným jako důležité. Metoda délky předpisu však není dokonalá a obsahuje výjimky, navrhovatel se například může rozhodnout provést horizontální změnu nikoliv prostřednictvím jedné „sběrné“ novely či zákona, ale souborem samostatných souvisejících zákonů a novel, které pak délku předpisu logicky rozmělní.⁵²⁾

4. Vzájemné vazby mezi metodami: shrnující analýza

Komplexnost právního řádu staví překážky většině výzkumů směřujících k zobecňujícím závěrům, můj není v tomto výjimkou. Exkurz provedený v předchozích dvou kapitolách trpí samozřejmě překážkou, se kterou jsem bojoval hned na počátku: jednoduše chybí objektivní měřítko, které by důležitost zákona teoreticky nerozporně definovalo a proti kterému by se daly použité metody otestovat. V první kapitole byla také rozebrána rozdílná východiska statického a dynamickeho přístupu, která je činí do určité míry nekompatibilní. Formálně však společnému zapojení obou přístupů nic nebrání.

V této části budou do analýzy zapojeny všechny případy ze vzorku. Jak již bylo naznačeno, ten obsahuje celkem 1597 případů. Popisné statistiky pro jednotlivé proměnné jsou zobrazeny v tabulce 6. Naznačují nepřekvapivě velký rozptyl ve vzorcích s množstvím odlehklých hodnot, rozdělení je asymetrické se značnou kladnou šikmostí. To odpovídá tomu, že většina zákonů je ve své podstatě málo zajímavá. Sporným případem na druhé straně spektra je z. č. 89/2012 Sb., odlehlost jeho hodnot u řady proměnných mnohonásobně překračuje další vymykající se případy. Všechny dále uvedené hodnoty byly počítány zvláště pro vzorek obsahující nový občanský zákoník i bez něj. Zobrazena je pouze první z variant. Důvodem je za prvé to, že případ nijak nemění výsledky analýzy (pouze posiluje vztahy), za druhé vzorek vlastně představuje celou populaci schválených zákonů.

⁵¹⁾ Čistě pro zajímavost uvádím, že návrh z roku 2011 byl oproti tomu předloženému o dva roky dříve o téměř 10 tisíc slov delší...

⁵²⁾ Viz např. soubor několika zákonů reformující služby ve zdravotnictví přijatý ve Sněmovně 30. června 2011.

Tabulka 6: *Popisná statistika jednotlivých proměnných*

Proměnná	N	Minimum	Maximum	Průměr	Medián	Stat. odchylka
LexRank (bodů)	1597	0	1159909900	3932796	5182	37806880
Délka projednávání (dnů)	1597	2	1127	149,7	137,3	95,8
Délka rozpravy (minut)	1597	1	680	26,9	16,3	36,3
Délka návrhu (slov)	1597	38	171244	5369,3	1812	9989
Subjekty pozm. návrhy	1597	0	94	3,3	2,4	4,3
Podíl hlasování	1597	0	0,99	0,17	0,02	0,25

Z důvodu nemožnosti jasného určení závislé proměnné (důležitost) není možné přistoupit k regresi. Nezbyvá proto než na počátku porovnat jednotlivé metody a pokusit se najít mezi nimi překryv. Jestliže více metod daný zákon potvrdí jako „důležitý“, dá se tím spíše za takový považovat. I s ohledem na velikost vzorku jsou statisticky významné korelace přítomné takřka mezi všemi proměnnými. Výjimkou je délka projednávání, což je zapříčiněno již výše diskutovanou svázaností jednacím řádem a nejednoznačností faktorů ovlivňujících důležitost (důležitost může prodlužovat i zkracovat délku projednání). Ve výši korelačních koeficientů se statistickou významností panují nicméně viditelné rozdíly. Nejvyšší je mezi LexRankem a délkou zákonů, relativně vysokých hodnot korelace dosahují na dalších místech také délka návrhu s počtem subjektů podávajících pozměňující návrhy, délka rozpravy v 1. čtení a těsnost výsledku hlasování, délka rozpravy s pozměňovacími návrhy a těsnost hlasování s pozměňovacími návrhy.

Tabulka 7: *Korelační tabulka mezi proměnnými (Pearsonův korelační koeficient)*

	Délka projednávání	Délka rozpravy	Délka návrhu	Subjekty pozm. návrhy	Podíl hlasování
LexRank	0,026	0,110**	0,544**	0,157**	0,066**
Délka projednávání		0,043	0,026	0,162**	0,097**
Délka rozpravy			0,153**	0,260**	0,337**
Délka návrhu				0,389**	0,129**
Subjekty pozm. návrhy					0,255**

**= korelace je významná na úrovni 0,01

Korelační tabulka a přehled nejvyšších zaznamenaných koeficientů naznačují rozdílné linie vzájemných vazeb mezi proměnnými, propojené podle všeho prostřednictvím proměnné sledující počet subjektů předkládajících pozměňovací návrhy. Abychom se pokusili vysvětlit variabilitu proměnných, provedeme faktorovou analýzu. To je statistická metoda, která vysvětluje rozptyl pozorovaných proměnných pomocí výpočtu tzv. faktorů. V mém případě použiji tzv. explorativní variantu, která se velmi zjednodušeně snaží objevit, které proměnné „patří k sobě“ a tudíž podléhají jednomu faktoru. Tento faktor je získán čistě matematicky na základě analýzy dat a je na výzkumníkovi, aby se pokusil nalézt pro něj vysvětlenní. Explorativní faktorová analýza se používá k odhalení skutečností, které nejsou viditelné přímo, což je přesně i případ konceptu důležitosti zákonů.⁵³⁾

Tabulka 9: *Faktorová analýza důležitosti zákonů*

	Faktory po rotaci		
Proměnná	1	2	3
LexRank	0,927	0,067	-0,053
Délka návrhu	0,784	0,051	0,414
Délka rozpravy	0,108	0,824	0,060
Podíl hlasování	-0,004	0,793	0,167
Počet subjektů s pozm. návrhy	0,127	0,191	0,943
Vlastní hodnoty	1,990	1,209	0,750
% variance	30	27	21,9

Metoda extrakce: Analýza hlavních komponent.

Rotační metoda: Varimax s Kaiserovou normalizací (konvergováno po pěti iteracích)

Tabulka 9 obsahuje extrakci z tří hlavních faktorů. Hodnoty u každé proměnné se mohou pohybovat v rozmezí -1 až 1. Čím vyšší hodnota je, tím více ona proměnná reprezentuje příslušný faktor. V mém případě první dvě proměnné (LexRank, délka návrhu) významně ovlivňují první faktor, u druhého je silný

⁵³⁾ Podrobnější vysvětlení použité metody: Do faktorové analýzy nebyla zahrnuta proměnná délka projednávání s ohledem na svou nižší korelaci s ostatními proměnnými. Pro výpočet byla použita analýza hlavních komponent s ortogonální rotací (varimax). Nejnižší hodnota Kaiser-Meyer-Olkin pro proměnnou je 0,698 (LexRank) a Bartlettův test dostatečné velikosti koeficientů je statisticky významný ($p < 0,001$). Pro extrakci faktorů byla aplikována nejprve klasická metoda Kaiserova pravidla o zahrnutí faktorů s rozptylem převyšujícím 1, výsledkem by byl výběr dvou faktorů. Kontrola dle sutinového grafu (scree plot) nicméně indikuje upřednostnění faktorů tří, velikost vlastní hodnoty třetího z nich k tomu stále přesahuje 0,7. Srov. k tomu JOLLIFFE, I. *Principal Component Analysis*. New York: Springer, 2002, s. 115.

dopad proměnných délka rozpravy a těsnost hlasování, třetí samostatně zatěžuje proměnná počtu subjektů podávajících pozměňující návrhy a méně již u faktoru 1 působící délka návrhu. Dohromady dané faktory pokrývají téměř 80 % variace ve vzorku (první dva přispívají poměrově více). Jinak řečeno, extrahované tři faktory statisticky dobře vysvětlují velkou část vzájemných vztahů v rámci vzorku.

Nyní zbývá výsledky faktorové analýzy interpretovat. Faktor 1 lze pracovním nazvat „právní důležitost“, faktor 2 „politická důležitost“ a faktor 3 „volné pole pro poslance“. První skupinu (faktor) nejvíce posilují zákony, které jsou velmi dlouhé a velmi často používané v právní obci (LexRank), přitom se o nich příliš nediskutuje a schvalovány jsou bez problémů velkými většinami. U politicky důležitých zákonů je to přesně naopak. Ve skupině „volné pole pro poslance“ mají významnou pozici předpisy, ke kterým jsou podávány pozměňovací návrhy řadou subjektů (jednotlivých poslanců), přitom dané zákony nejsou ani právně, ani politicky akcentované. Pochopení tohoto – pravda – poněkud abstraktního výkladu pomohou i konkrétní příklady v tabulce 10.

Jak přístup zachycující mimořádně případy v částech 2 a 3, tak i faktorová analýza zahrnující celý vzorek přináší ve své podstatě podobné výsledky: zákony s vysokou délkou a mírou aplikace v právní oblasti nevykazují vysoké hodnoty u metod spojujících důležitost s proměnnými navázanými na legislativní proces. To je poměrně překvapivé zjištění. I když odhlédneme od nerelevantní délky schvalování, nebylo by nerealistické očekávat přinejmenším delší obecnou rozpravu či významně větší počet subjektů s pozměňovacími návrhy u takových návrhů (zákonů). O důvodech rozporu si dovolím pouze spekulovat, použité metody v tomto nepomohou. První vysvětlení je celkem přirozené. „Právně důležité“ zákony neredistribuuji veřejné prostředky, nejsou nesený žádnou ideologií, nedají se u nich „nabrat body“ posilující pozici u voličů. Poslanci pak o takové zákony nejvíce zájem. Druhá hypotéza předpokládá, že komplexní (právně důležité) návrhy typu nových zákoníků jsou pro poslance příliš „složitý“, ti mají obavu z nepředvídatelných následků vměšování a raději je bez větších obstrukcí a zásahů schválí. Konečně třetí vysvětlení zdůrazňuje pozici vlády. Návrhy spadající pod „právní důležitost“ navrhuje dominantně exekutiva a i díky výše uvedeným skutečnostem může upřednostňovat důkladné projednání co největšího množství námitek v připomínkovém řízení před podstoupením návrhu Sněmovně, aby byl další postup co nejvíce konsensuální a návrhy netrpěly poslaneckou „kreativitou“.

Uvedené hypotézy jsou samozřejmě zároveň komplementární i konkurenční. Stejnou sadu hypotéz s opačným znaménkem by bylo lze vytvořit u „politicky důležitých“ zákonů. Pár slov si zaslouží poslední kategorie. U ní půjde o návrhy mimo dělicí linii koalice/opozice, zároveň však s motivací poslanců je aktivně měnit. Byť tyto zákony posléze nenachází širší odezvu v právní aplikaci, nemusí jít nutně o předpisy bezvýznamné, to by si jich ostatně poslanci tolik nevšíмали. Konkrétně do skupiny mohou patřit zákony se silným zájmem lobbistů či jed-

noduše předpisy věnující se otázkám, kterým, stejně jako hospodský štamgast fotbalu, tzv. „rozumí“ každý poslanec.⁵⁴⁾ Ověření všech zmíněných hypotéz by si však vyžádalo podrobnou kvalitativní analýzu, ke které zde není prostor a která vlastně ani není pro záměr článku relevantní.

Výsledky z faktorové analýzy nám dovolují přiřadit ke každému zákonu faktorové skóre přibližující jeho důležitost.⁵⁵⁾ Přesněji řečeno jsou faktorová skóre vypočtena u návrhu zvlášť ke každému faktoru, nicméně není obtížné vytvořit souhrnnou hodnotu skóre zákona, vznikne součtem zmíněných tří faktorových skóre přináležejících k návrhu. Tabulka 10 uvádí 10 zákonů s nejvyšším souhrnným skóre. Zobrazeny jsou rovněž hodnoty u tří extrahovaných faktorů a nakonec i minimálním a maximálním skóre ze všech zákonů v rámci faktorů.

Tabulka 10: Nejdůležitější zákony dle souhrnného faktorového skóre (1998–2013)

	Zákon	Sb.	Skóre právní důl.	Skóre pol. důl.	Skóre volné pole	Skóre celkem
1.	Vl. n. z. – občanský zákoník	89/2012	28,9	1,7	-5,1	25,5
2.	Vl. n. z. o ukončení činnosti okresních úřadů	320/2002	-0,8	-1	21,7	19,9
3.	Vl. n. z. o stabilizaci veřejných rozpočtů	261/2007	2,6	13	-0,3	15,3
4.	Vl. n. zákoníku práce	262/2006	12,2	2,1	-1,5	12,8
5.	Vl. n. z. o veřejných zakázkách	137/2006	7,8	-0,7	2,2	9,4
6	Vl. n. z. o dani z přidané hodnoty	235/2004	2,8	1,5	4,4	8,7
7.	Vl. n. z. trestní zákoník	40/2009	5,6	1,3	1,4	8,3
8.	Novela z. o veřejném zdravotním pojištění	298/2011	0,2	9,1	-1,3	8
9.	Vl. n. z. o obchodních korporacích	90/2012	9,5	0,4	-2	7,9

⁵⁴⁾ Např. již výše zmíněné úpravy provozu na pozemních komunikacích (všichni řídí) či mediálních otázek (poslanci jsou na médiích závislí).

⁵⁵⁾ Faktorové skóre je hodnota získaná z faktorové analýzy. Zjednodušeně nám říká, jak si daný případ (zákon) vedl ve srovnání s ostatními v rámci vzorku. Tak například NOZ získal vysoké skóre u právní důležitosti, protože jeho délka a výše LexRanku (obě proměnné klíčové pro první faktor) je oproti ostatním nadprůměrná. Naopak počet pozměňovacích návrhů od poslanců (důležitý pro třetí faktor) byl vůči délce extrémně malý a výsledkem je záporné skóre.

10.	Vl. n. z. o majetkovém vyrovnání s církvemi a nábožen. společ.	42/2012	0	8,9	-1,2	7,7
	Skóre maximum		28,9	13	21,7	
	Skóre minimum		-1,2	-1,4	-5,1	

Použita regresní metoda výpočtu skóre.

Rozvrstvení faktorových skóre v rámci top ten jen znovu osvědčuje poznatky z předchozích částí. Zákony v žebříčku se ve valné většině umístily díky mimořádně vysokému skóre pouze u jednoho z faktorů, zatímco u ostatních mají mnohdy skóre až podprůměrné. Jedinou výjimkou se silnými hodnotami napříč všemi faktory je zákon o DPH, v menší míře také nový trestní zákoník. Do žebříčku se dostala pouze jedna novela, na rozdíl od LexRanku viditelně upřednostňujícího nové zákony ale jde spíše o náhodu projevující se zhruba do 20. místa pořadí. Poté již novely a nové zákony vykazují zastoupení odpovídající jejich podílu ve vzorku, ostatně výsledky faktorové analýzy byly téměř shodné i při výpočtech provedených zvlášť pro novely a nové zákony.

5. Závěr

Cílem příspěvku bylo nalézt objektivní způsob posouzení důležitosti českých zákonů. Tento zdánlivě jednoduchý záměr je v praxi komplikován několika metodologickými překážkami, zvláště pak rozdílem mezi tzv. statickým a dynamickým přístupem. U prvního z nich jsme k tomu limitováni prakticky pouze jedinou uplatnitelnou metodou vyjádření hodnoty důležitosti, která je výrazně orientovaná na právní aplikaci (LexRank). Metody dynamického přístupu se zaměřují především na legislativní proces a, byť všechny mohou teoreticky sloužit jako vhodné proměnné důležitosti, alespoň u českých zákonů umístěných nejvýše v daných kategoriích, není empiricky překryv mezi nimi vysoký.

Slibnější výsledky byly získány z analýzy celého vzorku českých zákonů přijatých mezi lety 1998 až 2013. S výjimkou proměnné délka legislativního procesu jsme zjistili statisticky významné korelace mezi všemi proměnnými. Faktorová analýza odhalila tři faktory, které lze interpretovat jako prvky důležitosti. Jednalo se o faktory právní důležitosti, politické důležitosti a zákonů s volným polem působnosti pro poslance, zmíněné tři faktory vysvětlují téměř 80 % variace. I když jen mizivé množství zákonů má vysoké hodnoty ve všech skupinách, součty faktorových skóre dovolují odkrýt souhrnnou důležitost každého z přijatých zákonů.

Získané výsledky jsou samy o sobě zajímavé, ale lze je také dále využít, ať již jde o celkové hodnoty faktorových skóre, nebo ty z uvedených faktorů. Volba bude vedena konkrétním cílem výzkumníka. Například pro mé měření vlivu unijních

impulsů na české návrhy zákonů je nejrelevantnějším faktorem právní důležitost a dané faktorové číslo mohu promítnout jako váhu zákona při analýze evropeizace českého právního řádu. Problémem použitých metod samozřejmě je, že důležitost jsou schopné posoudit až *ex post* a je nutné shromáždit příslušná data. Použitý postup tak například neumožňuje dopředu s jistotou určit, který návrh zákona bude později důležitý, a proto by mu měla být věnována zvláštní pozornost.

Další výzkum může vést několika směry. Za prvé jde o testování hypotéz odvozených z výsledků faktorové analýzy. Kromě nabízejícího se kvalitativního zkoumání si je možné představit i ověřování kvantitativní, zohledňující například navrhovatele (včetně rozdílných ministerstev), oblasti, do níž návrh spadá, případně podrobnější výsledky hlasování. Za druhé lze rozšířit a zpřesnit data postihující důležitost zákonů. Týká se to již diskutované kvantifikace finančních dopadů (posilujících pravděpodobně politickou důležitost), ale realizovatelná by určitě byla rovněž textová analýza návrhů. To vše by přispělo k posunutí a prohloubení operacionalizace konceptu důležitosti zákonů a třeba i ke zvýšení *ex ante* odhadu důležitosti návrhů zákonů.

Shrnutí:

Moderní stát vydává stále rostoucí množství právních předpisů, největší vliv na život všech subjektů přitom mají zákony. Přes jejich množství je zřejmé, že ne všechny jsou si svým významem rovnocenné. Konceptu důležitosti zákona až na výjimky doposud nebyla v literatuře věnována pozornost, možná proto, že je považován za velmi subjektivní. Na druhou stranu je informace o důležitosti zákona užitečná jak pro aplikační praxi, tak při realizaci různých výzkumných záměrů. Cílem mého příspěvku je pokusit se nalézt objektivní způsob zjištění hodnot důležitosti zákonů. Diskutovány jsou teoretická východiska vhodných proměnných popisujících koncept a ta následně testována na vzorku českých zákonů schválených mezi lety 1998 a 2013. Výsledky potvrzují korelace mezi většinou proměnných, na druhou stranu zákony se jen zřídka umísťují vysoko u všech proměnných. Faktorová analýza odhaluje, že je možné zákony rozdělit do tří faktorů, které je možné označit jako 1) právně důležité zákony, 2) politicky důležité zákony a 3) zákony umožňující volné pole působnosti pro poslance. Součet faktorů je schopen poskytnout objektivní hodnotu důležitosti každého přijatého zákona a naplnit tak cíl příspěvku. Výsledky analýzy nicméně otevírají cesty k dalšímu výzkumu, ať již jde o sběr dat a zapojení dalších možných proměnných, tak i využití získaných poznatků.

Which Czech laws are the most significant? Searching for objective selection methods – summary:

Modern state adopts more and more legislation where laws have the most important influence on lives of all persons. However, it is clear that not all

of them have the same significance. Experts have not paid attention to the issue of law significance so far probably because it is considered very subjective. On the other hand, information concerning significance of the law is useful not only for the practice but also for realization of scientific projects. The Article tries to find objective method setting the significance of a law. Theoretical bases of appropriate variables describing the concept are discussed and, consequently, tested on certain Czech laws adopted during the years 1998–2013. Results confirm relations between most variables, on the other hand, laws are rarely placed high in case of all variables. Factor analysis discloses it is possible to categorise laws according to three factors as follows: 1) legally significant laws, 2) politically significant laws, 3) laws enabling free sphere of activity for deputies. Sum of the factors provides objective value of significance of every adopted law and thus fulfils the aim of the Article. Nevertheless, the results of the analysis may be used for further research consisting in data collection and involving of other variables or application of findings.