

Jan Kysela, Marian Kokeš

Role vlády v procesu právo tvorby v České republice se zřetelem k efektivitě vládnutí¹⁾

V tomto článku volně navazujeme na stať „*Moc výkonná jako činitel právo tvorby. Přehled rolí a problémů*“, která byla publikována v Legislativní příloze Správního práva č. 1-2/2018. Není neúčelné vnímat oba články jako větší celek. Pod prismatem zajišťování či zvyšování efektivity vládnutí jako, velmi zhruba řečeno, schopnosti dosahování cílů v čase odpovídajícím délce volebního období byly v první stati zkoumány možné role vrcholných politických pater výkonné moci v komplexně pojímané (legislativní) právo tvorbě. Jeden ze spoluautorů tohoto článku si v předchozím textu všímal iniciace, průběhu i završení zákonodárského procesu, vydávání právních normativních aktů se silou (mocí) zákona i prováděcích právních předpisů, v omezené míře i vydávání nouzových nařízení, případně nouzových opatření v hávu právních předpisů. Nešlo o nějak metodologicky fundovaný hlubinný rozbor, nýbrž o přehledovou stať se zahraničními a historickými příkladnými ilustracemi.

Jelikož na realie České republiky v prvním textu nezbyl prostor, věnujeme se jim nyní, a to v obdobné struktuře, nicméně v odlišné posloupnosti. Pro jednoduchost začneme akty, které v našem současném ústavním řádu nenacházíme, tj. nařízeními se silou (mocí) zákona a nouzovými nařízeními.²⁾ Pokračovat budeme prováděcími právními předpisy, tedy právními normativními akty jsoucími v dispozici výkonné moci. Skončíme možnostmi ovlivňování či řízení zákonodárského procesu, které jsou u nás – ve srovnání s tím, co je možné pozorovat v zahraničí – ne právě rozvinuté. Podržíme si nicméně obdobnou perspektivu, tedy to, jak možnosti působení výkonné moci, v našem případě v zásadě vlády, (ne)svědčí efektivnímu (účinnému, akceschopnému) vládnutí.

O vládě je řeč především proto, že v parlamentních režimech, k nimž stále řadíme Českou republiku,³⁾ je řízení komplexního procesu vládnutí především

¹⁾ Článek vznikl v rámci řešení grantu GA ČR č. 17-03806S. Za přečtení a připomínky k němu autoři děkují Janu Wintrovi a také jeho recenzentu.

²⁾ Účinky obojího mohou být obdobné, přesto bývá obvyklé odlišování do dvou kategorií. Srov. už na literatuře 19. století založené pojednání BEYER, B. *Rechtssetzende und rechtsausführende Gewalt. Eine Untersuchung*. Breslau: M. & H. Marcus, 1909, s. 53. Nověji např. SHUGART, M. S., CAREY, J. M.: *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge-New York: Cambridge University Press, 1992, kap. 7.

³⁾ K tomu též BRUNCLÍK, M., KUBÁT, M.: *Kdo vládne v České republice? Poloprezidentský režim, přímá volba a pravidla hry*. Brno: Barrister & Principal, 2017.

na ní jako na orgánu skrze povinné skládání účtu parlamentu odpovědného voličům. Odhlížíme přitom od toho, že svým způsobem se na vládnutí podílejí rovněž soudy, najmě ústavní, které vláda v právním státu neřídí (vyjasňování ústavních limitů formy a obsahu politických rozhodnutí),⁴⁾ ale i relativně autonomní byrokracie jako nositelka odbornosti, informací a kontinuity, jež ovlivňuje jak obsah politických rozhodnutí, tak jejich realizaci. Ve sféře právotvorby to může mít význam při vzniku regulačních agentur, nezávislých na vládě, neřízených politiky, avšak přesto politiku provozujících či přinejmenším ovlivňujících (u nás jim je nejbližší Energetický regulační úřad). Místo parlamentů je kontrolují spíše soudy.⁵⁾

Významnější legislativní pravomoci hlavy státu jsou příznačné pro prezidentské a poloprezidentské systémy, s výjimkou nepříliš náročně překonatelného veta v zákonodárném procesu a snad i (někde) nouzových nařízení v krizových stavech různého typu. Jejich zakomponování do struktur parlamentního režimu hrozí naopak neefektivitou, když by se vedle – po našem soudu nežádoucí – konkurenční duality přímé volební legitimacy (Parlament a prezident republiky) zavedla skutečná dualita výkonné moci, mocenským potenciálem obou složek ovšem vzájemně až zablokováne.⁶⁾

I. Nařízení se silou zákona

Na rozdíl od starší ústavní praxe bylo v našich ústavních poměrech po roce 1993 zavedení aktů v podobě nařízení vlády se silou zákona mimo krizové stavy oficiálně navrženo jednou a zvažováno přinejmenším ještě jednou.⁷⁾ V obou případech byla podnětem Evropská unie (Evropská společenství),

⁴⁾ K šířeji vymezenému vládnutí srov. např. EHRENZELLER, B.: *Legislative Gewalt und Aussempolitik*. Basel – Frankfurt am Main: Helbing & Lichtenhahn, 1993, nebo KYRITSIS, D.: *Where Our Protection Lies. Separation of Powers and Constitutional Review*. Oxford: Oxford University Press, 2017.

⁵⁾ M. J. C. Vile dokonce uvažuje o tom, zda změněné postavení administrativního aparátu v administrativním státu nepředstavuje vznik čtvrté větve moci, jejíž efektivní kontrolu je třeba propracovat. Viz VILE, M. J. C.: *Constitutionalism and the Separation of Powers*. Indianapolis: Liberty Fund, 2. vyd. 1998, kap. 13.

⁶⁾ Jedním z vyznění analýzy fungování prezidentských a poloprezidentských režimů, ovlivněné už odkazem A. Hamiltona, jednoho z Federalistů, je, že výkonné moci by měla být zachována akceschopnost a energie. Má být kontrolována mechanismy dělby moci, nemá být však vnitřně rozdělována. Srov. SHUGART, M. S., CAREY, J. M.: *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics...*, s. 95-96. Jde samozřejmě o zásadu připouštějící výjimky, korekce, upřesňování.

⁷⁾ Ke starším reáliím srov. např. KYSELA, J.: *Zákonodárství bez parlamentů. Delegation a substitute zákonodárné pravomoci*. Praha: Právnická fakulta UK, 2006, nebo LANGÁSEK, T.: *Ústavní soud Československé republiky a jeho osudy v letech 1920 – 1948*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2011. Obě práce ukazují zásadní změnu náhledu mezi tzv. první republikou (delegovat lze vše, co nespadá pod výslovné výhrady zákona) a současností, kdy by k delegaci bylo třeba výslovného zmocnění, jelikož svěřenou kompetenci nelze volně převádět (nejde o disponovatelné subjektivní právo). K tomu přistupují různě formulované výhrady zákona (konkrétní výhrady, základní práva a svobody, stanovení povinností...).

resp. transposiční závazek a obava z transposičního skluzu. V prvním návrhu tzv. euronovely Ústavy z roku 1999 (sněmovní tisk č. 208, III. volební období) proto bylo navrženo nové znění čl. 78 odst. 2 a 3: „*Vláda je oprávněna vydávat též nařízení s mocí zákona k provedení závazků ke sblížení práva vyplývajících z Evropské dohody zakládající přidružení mezi Českou republikou na jedné straně a Evropskými společenstvími a jejich členskými státy na straně druhé. Návrh nařízení s mocí zákona předkládá vláda Parlamentu. Vysloví-li některá z komor Parlamentu ve lhůtě 30 dnů od předložení s návrhem nařízení nesouhlas, projedná se tento návrh jako návrh zákona podle čl. 41 odst. 2; v opačném případě se nařízení vyhlásí způsobem, který stanoví zákon.*“⁸⁾

Vláda v důvodové zprávě argumentovala existencí transposičního závazku v tzv. asociační dohodě a zahraničními příklady: leckde totiž bývá transpozice svěřena právě nařízením s mocí zákona, přičemž parlament si podržuje různé koncipovaná kontrolní oprávnění.⁹⁾ V parlamentní rozpravě přidal místopředseda vlády P. Rychetský argument rychlostí. Krom toho důvodová zpráva uváděla: „*Vláda považuje s ohledem na prakticky nulový prostor zákonodárního sboru pro změny implementovaných směrnic a nařízení Evropských společenství za dehonestující takové návrhy předkládat zákonodárnímu sboru, aniž by měl prostor pro jejich věcné změny.*“ V duchu této logiky, zajisté ne neotřesitelné, protože přinejmenším definičně transpozice směrnic nějakou míru uvážení předpokládá, je překvapivé omezení nařízení se silou zákona na předvstupní období, protože manévrovací prostor Parlamentu se po vstupu do Evropské unie nijak nezvětšil.¹⁰⁾ Rozdíl je nicméně v tom, že Parlament má po vstupu přístup k návrhům evropských legislativních aktů od časného stadia jejich přípravy a přinejmenším teoreticky může ovlivnit jejich výslednou podobu, ať už prostřednictvím vyjádření adresovaných vládě, která si je může osvojit pro jednání v Radě, anebo stanovisky zasílanými přímo orgánům EU v různých procesních režimech (obecný dialog, kontrola dodržování principu subsidiarity apod.).¹¹⁾ Návrh změny Ústavy nicméně přijat nebyl, a to mj. právě díky tomuto institutu.¹²⁾

⁸⁾ K tomu SCHORM, V.: Osud vládního návrhu novely Ústavy v oblasti mezinárodních vztahů, Evropské unie a Severoatlantické aliance. In: DANČÁK, B., ŠIMÍČEK, V. (eds.) *Aktuálnost změn Ústavy ČR*. Brno: Masarykova univerzita, 1999, s. 76-78 (obecně k delegovanému zákonodárství, transposičním deficitům, navrženému řešení a pojistkám proti zneužití).

⁹⁾ Některé příklady uvádí WHELANOVÁ, M.: Tvorba a implementace práva EU v České republice a vybraných členských státech. *Legislativní příloha Správního práva*, roč. 2013, č. 1.

¹⁰⁾ Ve slovenské ústavě se jen o málo později objevila implementační (aproximační) nařízení opřená o zákonné zmocnění (zákon č. 19/2002 Z. z., ktorým sa ustanovujú podmienky vydávania apriximačných nariadení vlády Slovenskej republiky) a vztahující se jak k tzv. asociační dohodě, tak k závazkům plynoucím z členství v Evropských společenstvích, resp. Evropské unii.

¹¹⁾ K tomu komplexně GRINC, J.: *Národní parlamenty a demokratická legitimita Evropské unie*. Praha: Leges, 2015.

¹²⁾ Srov. přinejmenším vystoupení poslanců M. Bendy, C. Svobody, J. Zahradila, M. Výborného a K. Kühnla – viz stenografický zápis 13. schůze Poslanecké sněmovny ze dne 8. června 1999

Podruhé bylo toto téma zvažováno v „Návrhu opatření směřujících k řešení zdoluhavého legislativního procesu v České republice“ z počátku roku 2010. Materiál, který nakonec nebyl vládou projednán,¹³⁾ poukazoval na transposiční skluzu a jiné problémy v dosahování plné slučitelnosti českého a evropského práva, a to v souvislosti se zjednodušením postihu za porušení základních smluv Lisabonskou smlouvou. V rámci dlouhodobých opatření bylo mj. uvedeno: „Za této situace je legitimní znovu nastolit otázku vládních nařízení s mocí zákona. Řešení tohoto druhu, které je v současnosti využíváno v Irsku a na Slovensku, by vyžadovalo ústavní novelu. Ústavou by zřejmě měly být upraveny rovněž meze tohoto přenesení pravomocí na vládu. Z hlediska věcného přichází v úvahu např. zákaz upravovat meze základních práv vládními nařízeními s mocí zákona místo zákony, zákaz upravovat skutkové podstaty trestných činů a trestní sankce, zákaz uvalovat nové daně, apod. Z hlediska procedurálního by měla být dána Parlamentu ČR možnost atrahovat si určitou problematiku obsahující úpravu povinností do své agendy ještě před schválením vládou.“ A dále: „Vládní nařízení s mocí zákona by v České republice muselo upravovat pouze implementační záležitosti, tj. transpozici směrnice, adaptaci na nařízení či implementaci jiného závazného předpisu EU (např. rozhodnutí či rámcového rozhodnutí) nebo implementaci judikatury soudních institucí EU, jež má přímý dopad na ČR (zejména probíhající či již proběhlá řízení o porušení Smlouvy s ČR).“

Po našem soudu se už později podobný námět neobjevil. Nebyl pro to ani silný důvod, protože stav transposičních deficitů se zlepšil, a to zřejmě i díky pečlivější transpozici: do transposičního deficitu se totiž počítá nejen absence transposiční úpravy, ale i úprava nedokonalá v podobě transposice neúplné. Sledujeme-li výroční „Zprávy vlády o stavu přejímání legislativních závazků vyplývajících z členství České republiky v Evropské unii“, které vláda předkládá Senátu podle § 119a odst. 1 písm. b) zákona č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu, vidíme patrné zlepšení, v zásadě neohrožené ani rozpuštěním Poslanecké sněmovny v roce 2013.¹⁴⁾ Česká republika se nachází mezi zeměmi s nejmenšími skluzou v transpozici: i v nejhorším případě patří do první desítky, přičemž se argumentuje právě lepším naplňováním transposiční metodiky. Ke zhoršení stavu dochází v roce 2016, aniž by však ze zkoumaného dokumentu bylo patrné proč (zpoždění v resortu, ve vládě, v Parlamentu?). Teprve srovnání s dalším obdobím a také bližší analýza by umožnily uvažovat o adekvátních prostředcích zlepšení.

Pomineme-li transpozici, mohl by důvod pro zavedení nařízení s mocí zákona spočívat v zajištění substituce Parlamentu. Jelikož však obě komory českého Parlamentu působí v modelu stálého zasedání, muselo by se jednat pouze

na www.psp.cz. V rozpravě se poukazovalo jak na tendenci vlády využívat transposice coby pláštku pro dosahování vlastních účelů (gold plating), tak i na dočasnost navrhané úpravy, jež by se tudíž mohla objevit ve zvláštním ústavním zákoně.

¹³⁾ Za informaci děkujeme Markétě Whelanové z Úřadu vlády.

¹⁴⁾ Senátní tisky č. 226 z 9. funkčního období Senátu, č. 27 z 10. funkčního období Senátu, č. 207 z 10. funkčního období Senátu a č. 69 z 11. funkčního období Senátu.

o (relativně obtížné a tím pádem i nepříliš pravděpodobné) rozpuštění Poslanecké sněmovny. Český ústavodárce stanovil jako náhradního zákonodárce druhou komoru, tj. Senát, což je řešení komparativně neobvyklé,¹⁵⁾ nicméně v praxi roku 2013 užití a snad i osvědčené. Bez aktivního zákonodárce tak v současném ústavním nastavení zůstává jen období okolo voleb, kdy Sněmovna již nejedná kvůli oslabené politické legitimitě, resp. ještě nejedná, jelikož nebylo svoláno její zasedání. Vzhledem k tomu, že jde o dobu řádově v týdnech, není asi příliš důvodné kvůli ní zavádět nový institut nařízení s mocí zákona. Jinak tomu může být ve sféře výjimečných (krizových) stavů, což je vedle transposice druhá typická oblast, v níž v Evropě akty moci výkonné se silou zákona najdeme.

II. Nouzová nařízení

Pokud jde o nouzová nařízení, není jim český ústavní pořádek příznivě nakloněn.¹⁶⁾ I za válečného stavu či stavu ohrožení státu zůstává zákonodárný proces v rukou Parlamentu, což je možné vcelku důvodně kritizovat pro nepraktičnost. Nouzová nařízení tudíž nemohou zákony nahrazovat, měnit či rušit. V praxi ostatně ani neexistují jako samostatné akty.

Nejbližší jim je ta součást rozhodnutí vlády (předsedy vlády) o vyhlášení nouzového stavu, která stanovuje, která základní práva jsou na určitém území omezena (suspendační účinek). Úprava v ústavním zákoně o bezpečnosti (ústavní zákon č. 110/1998 Sb.) odkazuje na zákon, jímž je zákon krizový (zákon č. 240/2000 Sb.). V zásadě je to tedy zákonodárce, který na základě ústavního zmocnění vypočítává omezitelná práva (§ 5: svoboda pobytu a pohybu, vlastnické právo, svoboda shromažďování aj.), případně stanovuje krizová opatření (§ 6 a 7: evakuace osob, ochrana státních hranic, evidence obyvatel, peněžní převody apod.).¹⁷⁾ Vláda, případně její předseda, je-li tu nebezpečí z prodlení, z této „nabídky“ vybírá to, co je konkrétní krizové situaci v rámci nouzového stavu odpovídající, a to vyhláší, nikoliv však nařízením, nýbrž čímsi na způsob opatření obecné povahy.¹⁸⁾ Krize indikuje přesun do sféry opatření, jež nemají povahu obecného pravidla chování, protože reflektují mimořádné, nepředvídatelné poměry, pro něž nelze,

¹⁵⁾ Viz KYSELA, J.: *Zákonodárství bez parlamentů...*, s. 115 násl.

¹⁶⁾ Blíže SUCHÁNEK, R.: Nouzové zákonodárství. In: PAVLÍČEK, V. a kol.: *Bezpečnost České republiky a potřeba ústavních změn*. Praha: Právnická fakulta UK, 2004.

¹⁷⁾ Kromě zmocnění v ústavním zákoně o bezpečnosti ČR tu však je Listina základních práv a svobod se svým systémem klauzulí umožňujících omezit to či ono základní právo nebo svobodu a rovněž Evropská úmluva s vlastními pravidly postupu v krizových situacích. Listina i Úmluva ovšem předpokládají, že k omezení zaručených práv dojde zákonem či na základě zákona.

¹⁸⁾ Takto UHL, P. in: RYCHETSKÝ, P., LANGÁŠEK, T., HERC, T., MLSNA, P. a kol.: *Ústava České republiky. Ústavní zákon o bezpečnosti ČR. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 1155.

případně kvůli dočasnosti nemá smysl, vytvářet zvláštní právní úpravu.¹⁹⁾ Otázkou nicméně je, zda stávající nastavení právních pravidel by umožnilo řešit problémy přesahující svou povahou ty, jež odpovídají nouzovému stavu, tj. poměry stavu ohrožení státu nebo dokonce válečného stavu, bylo-li by třeba něco regulovat pozitivně.

Toho si dlouhodobě všímá vláda. Už 1. prosince 2004 přijala usnesení č. 1203 k revizi právního rámce bezpečnostního systému ČR, čímž byla uzavřena několikaměsíční expertní debata se zapojením vybraných členů Parlamentu.²⁰⁾ Na jaře t. r. (2018) bylo možné zaznamenat sondáže Ministerstva obrany, jak celý projekt oživit. Tehdy i nyní bylo ke zvážení, zda pro případ, že by v době válečného stavu nebo stavu ohrožení státu nebyly obě komory Parlamentu usnášeníschopné, ačkoliv byly ke schůzi svolávány, nepřevést zákonodárnou působnost na jiný orgán v roli substituta: zvláštní společný orgán obou komor, vládu, prezidenta republiky jednajícího na návrh vlády nebo na koncepčně pozměněnou Bezpečnostní radu státu, jejímiž členy by byli i někteří členové Parlamentu. Vláda sama ostatně prapůvodně navrhovala zakotvit institut „vládních“ opatření se silou zákona (srov. „Zásady ústavního zákona o obraně České republiky“ z I. volebního období, sněmovní tisk č. 1313). Motivována byla potřebou rychlosti a akceschopnosti, převládly však obavy ze zneužití.

V zahraničních ústavách najdeme všechna zmíněná řešení. Zákonodárnou pravomoc může v krizových podmínkách vykonávat orgán vytvořený ze středu parlamentu (Společný výbor v Německu, válečná delegace ve Švédsku, Parlamentní rada na Slovensku), zvláštní orgán krizového řízení (maďarská Národní rada obrany, v jejímž čele stojí prezident republiky a členy jsou předseda parlamentu, předsedové parlamentních frakcí, předseda a členové vlády a náčelník generálního štábu), nejčastěji však na exekutivu. Nouzová nařízení s mocí zákona, omezená předmětem úpravy (vyloučeny změny ústavy aj.) a dobou platnosti, vydávají vlády v Itálii, Makedonii a ve Švédsku, ovšem tam jen tehdy, nemůže-li konat ani válečná delegace, spolkový prezident v Rakousku, prezidenti republiky v Řecku, Polsku, Chorvatsku či Slovinsku.

Pokud bychom se rozhodli pro exekutivní „mimořádná nařízení se silou zákona“, museli bychom vyjasnit jednak předmět (čeho všeho si nevšímat), jednak to, zda by šlo o nařízení vlády, byť kontrolovaná třeba souhlasem prezidenta republiky (častý model první republiky), anebo o nařízení

¹⁹⁾ Od časů římské diktatury bylo pro různé krizové a výjimečné stavy typické, že „věci“ se jinak nestanovovaly, nýbrž dělaly: sistace právních předpisů ve prospěch situačních opatření. Možnost měnit právní úpravu z důvodu krizové situace indikuje koncepční posun od systému duálního (zvláštní právní režimy pro výjimečné a normální stavy) k monistickému (jeden právní režim se situačním odstíněním). Srov. ONDŘEJEK, P.: Výjimečné stavy a úskalí legality. In: BÍLKOVÁ, V., KYSELA, J., ŠTURMA, P. (eds.) a kol.: *Výjimečné stavy a lidská práva*. Praha: Auditorium, 2016, s. 48 násl.

²⁰⁾ K tomu podrobněji KYSELA, J.: Rok 2004 ve vývoji vybraných institutů českého ústavního práva. 2. část. *Právní rozhledy*, roč. 2005, č. 13.

prezidenta republiky vydávaná na návrh vlády. V zahraničí najdeme obě možnosti, prezident republiky je u nás vrchním velitelem ozbrojených sil, vláda zase držitelem nařizovací moci. Vzhledem k tomu, že nám jde o efektivní vládnutí, bylo by patrně vhodnější orientovat se na vládu, a to i proto, že jde přece jen spíše o extenzi nařizovací moci, než o vztah k ozbrojeným silám, který je navíc v případě českého prezidenta značně ceremoniální. Bez významu není ani fakt, že vláda je politicky odpovědná, zatímco prezident republiky nikoliv, vláda má patřičný aparát, který by nejspíše návrhy nařízení připravoval i pro prezidenta republiky, atd.

Všechna „mimořádná nařízení s mocí zákona“ by podléhala potvrzení oběma komorami Parlamentu (zákonodárná moc náleží podle čl. 15 Ústavy dvoukomorovému Parlamentu) na jejich nejbližší schůzi, jinak by pozbyla další platnosti (obdoba režimu zákonných opatření Senátu). Byl by dozajista též možný soudní přezkum jejich ústavnosti, jakkoliv je otázkou, kdy přesně (ještě během trvání krizového stavu, po jeho ukončení).²¹⁾

III. Prováděcí právní předpisy

Jak je dobře známo, česká Ústava odlišuje podzákonné předpisy v rukou výkonné moci a územní samosprávy. Nás zajímá skupina první, jež se dělí do dvou podskupin, odlišených podmínkami vydání daného předpisu. Jde jednak o nařízení vlády, která lze vydat přímo na základě ústavního zmocnění (k provedení zákona a v jeho mezích – generální zmocnění v čl. 78 Ústavy), jednak o vyhlášky ministerstev a jiných správních úřadů, k jejichž vydání je třeba zvláštního zmocnění zákonného (na základě zákona, v jeho mezích, jsou-li k tomu zákonem zmocněny – speciální zmocnění v čl. 79 odst. 3 Ústavy).²²⁾

²¹⁾ Obecně se nabízí soudně přezkoumávat zákonný rámec krizových stavů, samo vyhlášení konkrétního krizového stavu, proces a obsah prováděcích právních normativních aktů i faktické úkony při jejich realizaci. Řadu relevantních otázek klade ONDŘEJKOVÁ, J.: *Pravomoci soudů v otázkách rozhodování o výjimečných stavech*. In: BÍLKOVÁ, V., KYSELA, J., ŠTURMA, P. (eds.) a kol.: *Výjimečné stavy a lidská práva...*

²²⁾ „Důvodem zakotvení této pravomoci přímo v Ústavě je skutečnost, že se jedná o klíčovou otázku dělby moci mezi mocí legislativní a exekutivní v oblasti normotvorné. Čl. 78 i čl. 79 odst. 3 Ústavy tak na jedné straně vytváří pravomoc exekutivy k odvozené normotvorbě a stanoví tak vlastně její limity ve vztahu k moci zákonodárné, na druhé straně je třeba toto ustanovení vnímat tak, že rovněž poskytuje ochranu moci výkonné před protiústavními zásahy ze strany moci zákonodárné. Dovedeno do důsledku, pokud by normotvorná pravomoc exekutivy byla konstituována toliko zákonem, byla by v přímé dispozici zákonodárce, čímž by moc zákonodárná sama o sobě mohla zasahovat do pravomoci orgánů moci výkonné, například tak, že by takovou pravomoc exekutivě zcela odňala.“ Srov. např. nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 28/06 ze dne 16. 12. 2008 (N 222/51 SbNU 753; 69/2009 Sb.) či sp. zn. Pl. ÚS 6/07 ze dne 9. 2. 2010 (N 20/56 SbNU 207; 66/2010 Sb.). Jinou věcí ovšem je, v čem vlastně nařizovací moc exekutivy spočívá, trváme-li na detailních zmocňovacích ustanoveních (viz dále). Zjevně není chápána jako limit zákonodárné moci, která nesmí upravit všechny detaily, protože by tím připravila nařízení vlády o prostor, v němž mohou působit. Právě chápání ústavní úpravy jako garance „práva“ výkonné moci na prostor k vyplnění svými legislativními

V legislativní praxi se nabízí zkoumat, zda je jasné, co jsou vlastně meze zákona, resp. jak musejí být určité, aby právní předpis zůstal předpisem prováděcím. A také jde o to, jaký je vztah mezi zákonem a zákonným zmocněním: jinými slovy, má být obsah prováděcího předpisu (vyhlášky) rozpoznatelný ze zmocňovacího ustanovení, anebo zmocňovací ustanovení může pouze obnášet pokyn k vydání vyhlášky, jejíž obsah vyplýne ze zákona, resp. zákonných mezí? Praxe sleduje spíše první cestu,²³⁾ někdy tak striktně, že je až problematizována role nařizovací moci v té občas zmiňované úloze prodloužené ruky zákonodárce.²⁴⁾

Prováděcím právním předpisům je tak na jedné straně vytýkáno, že chtějí řešit to, co měl vyřešit už zákon, resp. měl jim to výslovně přenechat, na straně druhé jsou kritizovány jako náhražky metodických směrnic a návodů. Není tak asi úplně troufalé tvrdit, že to, co má být náležitým obsahem prováděcích právních předpisů, není zcela zřejmé. Uvážíme-li, že vláda je odpovědná Poslanecké sněmovně a jí legitimovaná a kontrolovaná a právní předpisy podléhají soudní kontrole ústavnosti i zákonnosti, a to nejen ze strany Ústavního soudu, ale i ve specifické míře soudů obecných, mohlo by se zdát, že by vztah k tomu, co může být jejich předmětem, nemusel být tak rigorosní. A to zvláště tehdy, pokud by byl proces jejich přípravy transparentní a otevřený veřejným připomínkám, čímž by se relativizovala námitka proti „kabinetní“ povaze exekutivní pravotvorby; to samé platí pro námitku čistě „resortní“ optiky ministerských vyhlášek. Historicky se ostatně výhrada zákona (parlamentní výhrada) vztahovala primárně k zásahům do vlastnického práva (takto i „*no taxation without representation*“),²⁵⁾ důvodně se trvá na úpravě zásadních věcí zákonem coby

akty je blízký VOPÁLKA, V.: *Zákony a podzákonné právní předpisy*. In: GERLOCH, A., KYSELA, J. (eds.): *Tvorba práva v České republice po vstupu do Evropské unie*. Praha: ASPI Wolters Kluwer, 2007, s. 224. Není to ovšem stanovisko Ústavního soudu, který mj. vyžaduje zřejmou vůli zákonodárce k úpravě nad zákonný standard. K tomu kriticky MIKULE, V., SUCHÁNEK, R. in: SLÁDEČEK, V., MIKULE, V., SUCHÁNEK, R., SYLLOVÁ, J.: *Ústava České republiky. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2. vyd. 2016, s. 739. V tomto komentáři je k nalezení také rozsáhlý soubor relevantních judikátů. Obdobnou kritickou poznámku lze nalézt i v dalším z komentářů, na nichž se podílel R. Suchánek – viz BAHÝLOVÁ, L., FILIP, J., MOLEK, P., PODHRÁZKÝ, M., SUCHÁNEK, R., ŠIMÍČEK, V., VYHNÁNEK, L.: *Ústava České republiky. Komentář*. Praha: Linde, 2010, s. 892.

²³⁾ SLÁDEČEK, V.: *Obecné správní právo*. Praha: Wolters Kluwer, 3. vyd. 2014, s. 62. Podrobněji k tématu ZÁŘECKÝ, P.: *Zákonná zmocnění pro vládu, ministerstva a jiné správní úřady k vydávání prováděcích právních předpisů*. *Správní právo*, roč. 2007, č. 2, případně s techničtějším zaměřením BOHÁČ, R., KOHAJDA, M.: *Úvodní a zmocňovací ustanovení právních předpisů*. In: Kol. autorů *Legislativní proces (teorie a praxe)*. Praha: Tiskárna Ministerstva vnitra, s. p. o., 2011, s. 365 násl.

²⁴⁾ Např. v pracovní komisi Legislativní rady vlády pro správní právo č. 1, jejímž je jeden z autorů článku členem, je opakovaně navrhovatelům vytýkáno, co si měli pohlídat při formulaci zmocňovacího ustanovení v zákoně. Oni si to však leckdy pohlíдали, jen špatně odhadli míru náročnosti posuzování souladu prováděcího právního předpisu s prováděným zákonem, resp. se zmocňovacím ustanovením. Zjevně se předpokládá, že zákon i prováděcí předpis jsou sepisovány v jedinou chvíli a s komplexním záměrem.

²⁵⁾ Jiným problémem je dnes nezřídka pozorovaný stav, kdy se občané necítí být členy svých

kvalitativním centrem právotvorby (německá *Wesentlichkeitstheorie*), s odstupňovanými nároky na míru detailnosti zákonné úpravy podle tématu (zejména míra dotčení základních práv, zvláštní pozornost na trestní právo),²⁶⁾ ze zahraničí koneckonců známe rozsáhlé domény autonomní exekutivní regulace, apod.

Významné slovo má v tomto ohledu judikatura českého Ústavního soudu, primárně v rámci výkonu kompetence přezkoumávat soulad „jiných právních předpisů nebo jejich jednotlivých ustanovení“ s ústavním pořádkem nebo zákonem ve smyslu čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy. Ačkoliv z hlediska rozsahu je z této oblasti markantnější spíše jeho judikatura ve vztahu k právotvorbě územně samosprávných celků (zejména obecně závazných vyhlášek obcí), ani pro téma našeho článku relevantní judikatura z oblasti přezkumu právotvorby moci výkoné není nikterak ojedinělou. Naopak, i zde se Ústavní soud stává „významným aktérem procesu tvorby práva“, neboť jednak kontroluje kompetence právotvorných orgánů (zejména v oblasti zmocnění k vydání prováděcích předpisů), jednak kontroluje postup aktérů právotvorného procesu, který musí být v souladu s Ústavou, resp. se zákonem v případě tvorby podzákonných předpisů, a konečně u podzákonných předpisů kontroluje i jejich obsah z hlediska dodržení ústavních principů i zákonných požadavků (*secundum et intra legem*).²⁷⁾ Obdobně jako u přezkumu ústavnosti zákonů a jejich jednotlivých ustanovení, i ve vztahu k přezkumu podzákonných právních předpisů totiž Ústavní soud nejprve zkoumá (ve smyslu § 68 odst. 2 zákona o Ústavním soudu²⁸⁾), zda „jiný právní předpis“ byl přijat a vydán ústavně konformním způsobem a v mezích Ústavou stanovené kompetence, až poté přistupuje k přezkumu jeho obsahu.

Rozdíl však logicky spočívá v důrazu na dílčí aspekty tohoto přezkumu, neboť při zkoumání ústavnosti, resp. zákonnosti právotvorby moci výkoné je Ústavním soudem největší pozornost kladena na posouzení otázky jak existence samotné právotvorné kompetence (formální hledisko), tak i existence a „kvality“ zákonného zmocnění (materiální hledisko), jímž je výkon dané kompetence podmíněn. Formální hledisko tak odráží způsob ústavního (formálního) zakotvení dané právotvorné kompetence, kdy jsou orgány s legislativní pravomocí oprávněny a povinny vydávat právní předpisy toliko ve formě, která je jim určena: formou předepsanou vládě je ve smyslu čl. 78 Ústavy

parlamentů reprezentování, ač je volí, čímž trpí základní legitimizační schémata reprezentativní demokracie jako sebe-vlády.

²⁶⁾ Tomu je věnována značná pozornost v německé literatuře. Srov. např. KLEIN, E.: *Gesetzgebung ohne Parlament?* Berlin: De Gruyter Recht, 2004, nebo SEILER, Ch.: *Der einheitliche Parlamentsvorbehalt*. Berlin: Duncker & Humblot, 2000.

²⁷⁾ Blíže srov. FILIP, J.: Přílepy a nálepky právních předpisů aneb *Nigrum nunquam excedere debet rubrum*. In: KOKES, M., POSPÍŠIL, I. (eds.): *In dubio pro libertate: úvahy nad ústavními hodnotami a právem: pocta Elišce Wagnerové u příležitosti životního jubilea*. Brno: Masarykova univerzita, 2009, s. 59-76.

²⁸⁾ Zákon č. 182/1993 Sb.

nařízení, ministerstvům, jiným správním úřadům a orgánům územní samosprávy je pak předepsána forma vyhlášky dle čl. 79 odst. 3 Ústavy.²⁹⁾

Odlišné ústavní zmocnění právotvorné kompetence u nařízení vlády a u vyhlášek ministerstev nachází odraz i v judikatuře Ústavního soudu, a to právě při formulaci požadavků kladených na „kvalitu“ daného zákonného zmocnění.³⁰⁾ Společným ovšem zůstává požadavek Ústavního soudu, aby ústavní vymezení právotvorné kompetence bylo interpretováno v kontextu celé Ústavy, resp. ústavního pořádku tak, aby byly zachovány ostatní příkazy a principy z ústavního pořádku plynoucí. Ve vztahu k vyhláškám ministerstev Ústavní soud opakovaně poukázal na nezbytnost dodržování principu předvídatelnosti práva³¹⁾ a principu dělby moci (čl. 2 odst. 1 Ústavy), skrze něž „*musí zákonné zmocnění nejpřesněji definovat obsah, účel a rozsah úpravy provedené předvídanou vyhláškou, a zajistit tak určitost zákonného zmocnění natolik, že nebude možné se od zákonných limitů odchýlit a uplatnit tak např. svou vlastní právní (politickou) vůli vzdor parlamentu.*“³²⁾ Jinými slovy, tímto způsobem zákonodárce na straně jedné (při respektování principu dělby moci) vytýčuje hranice ministerstvům pro jejich právotvorbu, jejíž obsah nesmí v žádném případě měnit zákony, anebo je mimo vůli zákonodárce doplňovat. Na straně druhé (při respektování principu určitosti a srozumitelnosti práva) reflektuje požadavek předvídatelnosti práva, a to nikoliv pouze ve vztahu k ministerstvům, která očekávají jasné a zásadní vodítko k vymezení materie,³³⁾ jejíž podrobnosti má jimi vydaný podzákonný

²⁹⁾ Srov. např. nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 45/2000 ze dne 14. 2. 2001 (N 30/21 SbNU 261; 96/2001 Sb.). Nelze se tak bezvýhradně ztotožnit s názorem, že „*terminologické rozlišení prováděcích právních předpisů je toliko věcí formální, nemající z hlediska rozsahu a obsahu normotvorných pravomocí a kompetencí i pro jejich právní sílu relevanci.*“ Srov. JÄGER, P. In: RYCHETSKÝ, P., LANGÁŠEK, T., HERC, T., MLSNA, P. a kol.: *Ústava České republiky. Ústavní zákon o bezpečnosti ČR. Komentář*, s. 723. Správní věda pod pojmem „nařízení“ rozumí všechny podoby normotvorné činnosti veřejné správy, které vykazují znaky podzákonnosti, abstraktnosti, obecnosti a jednostrannosti, tedy včetně vyhlášek ve smyslu čl. 79 odst. 3 Ústavy. K tomu srov. VOPÁLKA, V.: *Prameny správního práva*. In: HENDRYCH, D. a kol.: *Správní právo*. Praha: C. H. Beck, 7. vyd. 2009, s. 62-71. Obdobně je tomu v nauce německé, která rozlišuje nařízení právní (právní předpis) a správní (interní normativní instrukce).

³⁰⁾ Z tohoto pohledu tedy Ústavní soud důsledně odlišuje postavení vlády na jedné straně a ministerstev na straně druhé, byť oba tyto orgány čerpají pravomoc k vydávání prováděcích předpisů přímo z Ústavy.

³¹⁾ Princip odvozovaný judikaturou Ústavního soudu z principu právního státu ve smyslu čl. 1 odst. 1 Ústavy – srov. např. nálezy sp. zn. Pl. ÚS 21/02 ze dne 22. 3. 2005 (N 59/36 SbNU 631; 211/2005 Sb.); sp. zn. Pl. ÚS 77/06 ze dne 15. 2. 2007 (N 30/44 SbNU 349; 37/2007 Sb.) či sp. zn. Pl. ÚS 19/13 ze dne 22. 10. 2013 (N 178/71 SbNU 105; 396/2013 Sb.).

³²⁾ Srov. např. nálezy sp. zn. Pl. ÚS 3/2000 ze dne 21. 6. 2000 (N 93/18 SbNU 287; 231/2000 Sb.) či nález sp. zn. Pl. ÚS 19/16 ze dne 13. 12. 2016 (8/2017 Sb.).

³³⁾ Na příkladu tzv. úhradových vyhlášek Ministerstva zdravotnictví, jež jsou v podstatě každoročně předmětem přezkumu Ústavního soudu, lze poukázat i na spíše ojedinělou praxi, kdy součástí obsahu příslušného zákonného zmocnění je i specifický procesní postup (dohodovací řízení), jenž musí jejímu přijetí předcházet. Proto také Ústavní soud v citovaném nálezu sp. zn. Pl. ÚS 19/16 přistoupil k derogaci části dané vyhlášky, a to kvůli

právní předpis upravit,³⁴⁾ ale v konečném důsledku i ve vztahu k jednotlivým subjektům, coby potenciálním adresátům daného podzákonného právního předpisu. Již ze samotného obsahu zákonného zmocnění musí být dle Ústavního soudu pro ně seznatelné, v jakých případech a v jaké šíři je dané ministerstvo³⁵⁾ dle čl. 79 odst. 3 Ústavy oprávněno přistoupit k jeho vydání.

Pro úplnost výkladu je vhodné dodat, že Ústavní soud byl povolán i k zodpovězení otázky, týkající se normativní existence prováděcího právního předpisu po zrušení zmocňovacího ustanovení v příslušném zákoně. Přesněji řečeno, zda ministerstva a jiné správní úřady disponují odvozenou (sekundární) normotvornou pravomocí zrušit předchozí podzákonný právní předpis za situace, kdy je ze zákona vypuštěno zmocnění k přijetí původní podzákonné právní úpravy prováděcího právního předpisu. Ústavní soud, na základě výkladu ústavní kompetence v čl. 79 odst. 3 Ústavy, konstatoval, že příslušný exekutivní orgán po celou dobu existence prováděcího právního předpisu disponuje pravomocí k jeho změně i k jeho zrušení.³⁶⁾

Ve vztahu k nařízením vlády je situace přece jen odlišná, neboť, jak již bylo zdůrazněno, čl. 78 Ústavy zakotvením tzv. generálního zmocnění k jeho vydání požaduje toliko existenci zákona, v jehož rámci však musí existovat prostor pro legislativní činnost vlády, byť v praxi je častý výskyt nařízení vlády, vydávaných také na základě explicitního zákonného zmocnění. V. Sládeček takové zmocnění považuje za nezbytné, mělo-li by se nařízení (výjimečně) odchýlit od zákonné úpravy.³⁷⁾ Jinými slovy, z daného zmocňovacího zákona musí být zřejmá vůle

postupu ministerstva zdravotnictví, porušujícímu obligatorní náležitosti zákonem stanoveného procesu (znemožnění účasti jednoho z poskytovatelů zdravotních služeb na dohodovacím řízení) a tedy nerespektujícímu meze (příkaz) samotného zákonného zmocnění, v němž spatřoval porušení čl. 79 odst. 3 Ústavy.

³⁴⁾ Zjednodušeně řečeno, dle I. Pospíšila, aby zmocnění k podzákonné normotvorně „pokrývalo všechny základní kontury regulace, kterou zákonodárce zamýšlí včlenit do prováděcího předpisu. Lapidární konstatování o tom, že podrobnosti stanoví vyhláška, z pohledu ústavních požadavků neobstojí.“ Srov. POSPÍŠIL, I.: Sledování souladu legislativy s ústavním pořádkem při tvorbě práva. *Správní právo*, roč. 2017, č. 3, s. 10. Jak ovšem i on sám upozorňuje, v praxi to vyvolává nemalé obtíže a klade vysoké nároky na samotné právo tvůrce. Důkazem jsou spory ohledně přijetí citovaného nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 28/06, týkajícího se posouzení zákonnosti vyhlášky o nakládání s elektrozařízeními a elektroodpady.

³⁵⁾ Není bez zajímavosti, že Ústavní soud se v citovaném nálezu sp. zn. Pl. ÚS 6/07 vyjádřil i k otázce postavení vlády v demisi a obsahu čl. 62 písm. d) Ústavy a jeho vlivu na podobu i rozsah ústavně zakotvené pravomoci ministerstva k vydávání podzákonných právních předpisů dle čl. 79 odst. 3 Ústavy, přičemž konstatoval, byť velmi obecně, že tato „není ex constitutione zvláštním způsobem omezena – co do rozsahu a obsahu – za situace, kdy je ministerstvo řízeno ministrem, který je členem vlády prozatímně pověřené výkonem jejích funkcí dle čl. 62 písm. d) Ústavy“.

³⁶⁾ Srov. nálezy sp. zn. Pl. ÚS 52/03 ze dne 20. 10. 2004 (N 152/35 SbNU 117; 568/2004 Sb.). Zrušení prováděcího předpisu bez zrušení zmocňovacího ustanovení nicméně otevírá otázku porušení příkazu zákonodárce, který přijetím zmocňovacího ustanovení zjevně dává najevo, že prováděcí předpis chce. Záleží nicméně na formulaci zmocňovacího ustanovení.

³⁷⁾ Srov. SLÁDEČEK, V.: *Obecné správní právo*, s. 61.

zákonodárce k úpravě nad zákonný standard a tedy k otevření prostoru pro sféru nařízení,³⁸⁾ v němž se vláda musí pohybovat v mezích zákona (*secundum et intra legem*), nikoli mimo zákon (*praeter legem*). Takový prostor (což ostatně platí i pro všechny podzákonné právní předpisy) je (měl by být) naopak uzavřen přítomností ústavního limitu v podobě tzv. výhrady zákona, primárně chránící základní práva a svobody jednotlivců před svévolí orgánů moci výkonné, začasťe výslovně zakotvené v Listině základních práv a svobod, leckdy však i judikatorně dovozené z příkazu obsaženého v jejím čl. 4.³⁹⁾

Zatímco tedy z hlediska teorie právotvorby a také z hlediska ústavního není bez významu, v jakém prameni práva se ta či ona regulace objevuje, zdá se, že z hlediska regulovaných subjektů leckdy vadí regulace sama, vcelku bez ohledu na to, nalézá-li se v zákoně, nařízení, vyhlášce, ba i v konkrétním rozhodnutí. S tím se nicméně nedá příliš pracovat, leda jako s podnětem nikoliv pro hledání optimální platformy regulace, nýbrž pro hledání důvodů regulace vůbec. K tomu by měla sloužit metodika měření dopadů regulace, k níž se stručně dostaneme v oddílu věnovaném zákonodárství.

Mluvíme-li o efektivitě vládnutí, bylo by účelné detailněji se zabývat tím, s čím vším musí vláda zaměřit do Poslanecké sněmovny, resp. jak vlastně vypadá regulační detail, na který stačí sama. Význam to má zvláště u vlády, která nemá v Poslanecké sněmovně jistou většinu, byť Poslanecká sněmovna patří k těm evropským parlamentům (spolu např. s Itálií), v nichž je konkrétní legislativní většina relativně nejméně jistá i u vlády s obecně většinovou podporou. Odhadovat se nicméně dá, že prostor pro zvýšení autonomie nařizovací moci bude velmi malý a nebude se týkat podstatnějších politických záměrů. Zvyšování efektivity vládnutí větším využíváním prováděcích předpisů tak je málo pravděpodobné.

IV. Zákonodárný proces

Přestože určité rezervy má český ústavní řád u institutů shora zmíněných, klíčová je pro efektivitu vládnutí organizace zákonodárného procesu. Zaměříme-li se na vstup do zákonodárného procesu, tedy na zákonodárnou iniciativu, může poněkud neobvykle působit zákonodárná iniciativa jednotlivého poslance. Nedá se nicméně říci, že by byla komparativně zcela unikátní,⁴⁰⁾ ba ani není příliš často praktikovaná. Pravidlem jsou totiž zákonodárné iniciativy skupin poslanců, často průřezových napříč různými

³⁸⁾ Srov. např. nález sp. zn. Pl. ÚS 45/2000 ze dne 14. 2. 2001 (N 30/21 SbNU 261; 96/2001 Sb.).

³⁹⁾ Jaké obtíže ovšem tento požadavek vyvolává v praxi, lze prokázat na judikatorní anabázi týkající se tzv. povinného očkování – srov. např. nálezy sp. zn. Pl. ÚS 19/14 ze dne 27. 1. 2015 (N 16/76 SbNU 231; 97/2015 Sb.) a sp. zn. Pl. ÚS 16/14 ze dne 27. 1. 2015 (N 15/76 SbNU 197; 99/2015 Sb.), která ovšem zaslouží bližší pozornosti, přesahující rámec našeho článku.

⁴⁰⁾ Jak už bylo uvedeno v předchozím článku, ne vždy se dá z ústav rozpoznat, je-li poslanec skutečně poslancem jediným, anebo podporovaným nějakou relevantní skupinou, jejíž parametry stanoví jednací řád.

poslaneckými kluby. Kdybychom chtěli provést restrikcí, museli bychom stanovit, jak početná skupina nejméně musí být. Např. v Německu jde o skupinovou iniciativu frakce, resp. počtu poslanců frakci odpovídajícímu. V našem případě jde o nejméně tři poslance (viz § 77 odst. 5 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů), což by v praxi vlastně žádnou restrikcí nepředstavovalo. Pokud bychom stanovili laťku výše, budeme muset čelit námitce nerovného zacházení s parlamentními politickými stranami.

Subjekty zákonodárné iniciativy jsou v tomto kontextu nicméně významné jen jako případní konkurenti vlády a jejích návrhů zákonů,⁴¹⁾ a to buď předkládáním úspěšných alternativních projektů vládnutí,⁴²⁾ anebo pohlcováním času, jehož se pak u návrhů vládních nedostává.

Plyne z toho každopádně obezřetnost vůči zavedení zákonodárné iniciativy prezidenta republiky, o čemž se u nás nedávno mluvilo, který by tím získal prostředek (a stimul), jak se pokoušet naplnit své předvolební sliby provozováním politiky odlišné od politiky vládní. Na první pohled bychom se jen vraceli k něčemu známému z předchozích ústavních poměrů, jež jsme opustili ve prospěch koncepce korigujícího prezidenta, vybaveného mj. právem veta. V daných poměrech politických bychom však takovou úpravou jen umocňovali nežádoucí tendence posouvat se v rámci parlamentního režimu k jakémusi pólu režimu poloprezidentského. Efektivitě vládnutí by to mohlo svědčit jen při zásadní revizi Ústavy.

Naproti tomu by snad bylo možné zvažovat připuštění zákonodárné iniciativy kvalifikované skupiny občanů, pokud by to znamenalo vypořádání se s nátlakem na zavedení iniciativního referenda o zásadních otázkách vnitřní nebo zahraniční politiky státu. Podání návrhu zákona, nejspíše jen výjimečné, by alespoň znamenalo nutnost vpravit obecnou myšlenku do adekvátní formy a procesu – rozhodování o návrhu zákona by zůstalo Parlamentu.

⁴¹⁾ Zvláštní podobu takové „konkurence“ tvoří případy z parlamentní praxe, kdy negativní stanovisko vlády k návrhu zákona bylo obcházeno zákonodárnou iniciativou „spřátelených poslanců“ či dokonce samotných úřadujících ministrů v roli poslanců či senátorů, předkládajících obdobný či totožný návrh zákona. K příkladům srov. FILIP, J.: *Vliv Ústavního soudu a obecných soudů na tvorbu práva v ČR*. In: GERLOCH, A., KYSELÁ, J. (eds.): *Tvorba práva v České republice po vstupu do Evropské unie...*, pozn. č. 60, nebo GERLOCH, A. a kol.: *Teorie a praxe tvorby práva*. Praha: ASPI Wolters Kluwer, 2008, pozn. č. 551.

⁴²⁾ P. Norton rozlišil zákonodárné sbory na ty, jež mají kapacitu vládní politiku odmítnout a nahradit ji svou vlastní, dále na ty, jež jsou s to vládní politiku odmítat, případně modifikovat, a konečně na ty bez těchto schopností, tj. v zásadě jen stvrzující vládní návrhy, jakkoliv třeba po otevřené a důležité debatě. Viz NORTON, P.: *Introduction: Adapting to European Integration*. In: NORTON, P. (ed.): *National Parliaments and the European Union*. London: Frank Cass and Co., 1996, s. 1-2.

Vládní návrhy u nás nemají stanovenou přednost a jejich projednávání závisí na sněmovních poměrech, resp. na vůli se jimi vůbec zabývat. Rozhodně neplatí, že vládní většina tyto návrhy prosazuje a podporuje bez dalšího; viděli jsme to už v předchozím článku na komparativně podprůměrném podílu vlády na návrzích zákonů podaných i schválených. To však souvisí s celkovým prostředím Poslanecké sněmovny, jež je pouze v nedostatečné míře uzpůsobeno nejen zásadám racionalizovaného parlamentarismu, ale vlastně i racionalizovaného jednání. Proto J. Wintř označuje Sněmovnu za příklad improvizované parlamentní kultury, kterou klade do protikladu k poměrům německým, rakouským nebo britským.⁴³⁾ Ve svých novějších zkoumáních dokonce dochází k závěru, že lépe na tom bylo i meziválečné Československo, reflektující zkušenosti parlamentarismu starorakouského.

Co se přípravy vládních návrhů zákonů týče, zdá se, že rezervy existují jak v úrovni legislativního řemesla (aplikace postulátů legislativní techniky),⁴⁴⁾ tak ve způsobu generování zadání k návrhům zákonů. Jde zejména o posouzení, kdy a v jaké podobě má návrh právní regulace vzniknout (leckdy se zvažování alternativ neprovádí či se provádí pouze *pro forma*).⁴⁵⁾ Vzniká-li už, nejsou snad námitky formulovány proti míře otevřenosti připomínkových řízení (kdo vše je zapojen), spíše jde o čas na ně stanovený, kdy se rychlost může dostat do střetu s potřebnou kvalitou. Zaznamenat lze též mechanickou akceptaci připomínek za účelem dosažení shody, aniž by si však navrhovatel připomínku vnitřně osvojil a v návrhu systematicky provedl. Osvojením se „jen“ pokouší vyhnout řešení rozporu na vyšší úrovni, případně až ve vládě. Za problém lze dozajista považovat rovněž riziko „unesení“ regulátora regulovanými zájmy, tj. situace, kdy regulátor plní to, co si regulovaní přejí, případně, co si přejí někteří regulovaní.

Procedury jednání Poslanecké sněmovny by bylo dobré podrobit zevrubné revizi za účelem nalezení jejich hlubšího smyslu. Parlament má být platformou nutící vládu veřejně obhajovat své záměry, poskytující prostor pro opoziční kritiku, jakož i pro prezentaci opozice jako (příští) alternativy vlády, v otevřené diskusi testující korespondenci návrhů zákonů s obecným zájmem či dobrem a vyjevující tak jinak skryté zájmy, legitimizující zákony jako součást občanské sebe-vlády a v tomtéž duchu se účastníci rozhodování i o dalších podstatných věcech. To představuje obecný rámec transformace improvizované parlamentní kultury v kulturu usměrněnou, nejspíše

⁴³⁾ WINTŘ, J.: *Česká parlamentní kultura*. Praha: Auditorium, 2010.

⁴⁴⁾ Tady se zlepšení očekává mj. ve vazbě na zavedení e-šablon propojených s propracovanými slovníky obecných i právních výrazů a generujících bodové novely i úplná znění upravovaného předpisu. Má jít o součást zavádění elektronizace zákonodárného procesu a Sbírký zákonů, jež je předznamenána zákonem č. 222/2016 Sb., o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv.

⁴⁵⁾ K tomu MEJSTŘÍK, M., TESÁRKOVÁ, D.: *Jak zlepšit hodnocení dopadu regulace (RIA)*. Legislativní příloha časopisu *Správní právo*, roč. 2017, č. 7-8, PECKA, A.: *Proces RIA a jeho využití v legislativním procesu v ČR: současný stav a nové výzvy*, tamtéž.

rakouského typu, v jehož rámci by bylo možné sáhnout i k racionalizačním opatřením v zákonodárném procesu.⁴⁶⁾

Zřejmě nejzásadnější by bylo zavedení přednosti vládních návrhů zákonů. Provázeno by ovšem muselo být zakotvením „opozičních dnů“ během jednotlivých sněmovních schůzí, na nichž by byly projednávány návrhy opozice. Pokud možno ovšem nikoliv v častém modelu tuzemských interpelací, tj. bez členů vlády. Opoziční návrhy by se netýkaly pouze návrhů zákonů, nýbrž též politických diskusních témat, v nichž by byla vláda nucena skládat účty, aniž by se nutně směřovalo k přijetí nějakého formálního rozhodnutí. V současnosti totiž podobné pokusy vedou ke svolávání „mimořádných“ schůzí, tj. schůzí iniciovaných poslanci mimo rámcový harmonogram jednání Poslanecké sněmovny. Jelikož provládní většina pořad těchto schůzí obvykle neschválí, omezuje se rozprava při schvalování pořadu na vystoupení řečníků s přednostním právem slova, čímž se vytvářejí dvě kategorie poslanců: mluvící z titulu své funkce a poslouchající z titulu její absence. Vzhledem k tomu, že typovým znakem parlamentů je rovnost jejich členů, je to trochu problém.

Naopak se nám zdá, že posun rozpravy směrem k posílení poslaneckých klubů by prvek nerovnosti nemusel obsahovat, neboť by nebylo apriorně (funkcí) dáno, kdo, jak často a jak dlouho mluví. Záleží nicméně na konkrétním aranžmá. V zásadě bývá v parlamentech, u nichž bychom mohli hledat inspiraci, dosahována širší politická shoda na míře významnosti konkrétního zákona, z níž vyplývá určení času vyhrazeného k jeho projednání. Bez tohoto vstupního konsensu nemůže aranžmá uspokojivě fungovat, protože by se stalo nástrojem většiny, která by právě u zásadních a citlivých návrhů zákonů mohla být v pokušení stanovit jen omezený prostor k debatě. Čas se rozdělí mezi poslanecké kluby podle jejich velikosti, obvykle se zvýhodněním těch opozičních. Za každý klub musí mít možnost vystoupit řečník se stanoviskem svého klubu, a právě u těchto řečníků se předpokládá odborná kompetence, protože se budou měnit, zatímco předseda klubu je stále stejnou osobou. Kromě pověřených řečníků samozřejmě mohou vystupovat i další poslanci, pokud to čas umožní. U nich se využívá střídání řečníka pro a proti návrhu, čemuž by bylo třeba věnovat patřičnou pozornost, protože řečnickova pozice není zvláště v systémech poměrného zastoupení dána nutně jeho politickým vztahem k navrhovateli zákona. Představit si lze i pokračování rozpravy po uplynutí stanovené doby, ovšem s tím, že může být kdykoliv ukončena hlasováním prosté většiny poslanců.

Systém časových kvót frakcí se dá s přednostním postavením vládních návrhů kombinovat, může fungovat i bez něj. Umocňuje efektivnost debaty akcentem na zásadní stanoviska a ušetřením času, jenž může sloužit třeba

⁴⁶⁾ Leccos bylo provedeno, o leccems pojednává SYLLOVÁ, J.: Hlavní úskalí parlamentního projednávání návrhů zákonů. In: GERLOCH, A., KYSELA, J. (eds.): *Tvorba práva v České republice po vstupu do Evropské unie*.

obecnějším politickým debatám. Jeho výhodou je možnost zavedení novelizací zákona o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, zatímco právní ukotvení přednosti vládních návrhů zákonů by se muselo promyslet. Dozajista ústavní povahu má posílená povaha stanoviska vlády, např. v duchu navrženém v minulosti Senátem: „*Návrh zákona nebo pozměňovací návrh, který podstatně snižuje příjmy nebo podstatně zvyšuje výdaje podle schváleného zákona o státním rozpočtu, nelze přijmout, vyjádří-li s tím vláda nesouhlas.*“⁴⁷⁾ To by samozřejmě mohlo svědčit efektivitě vládnutí skrze zvýšení transparentnosti rozpočtového hospodaření: schválený rozpočtový schodek se nemá měnit „pokoutně“.

V této souvislosti se nabízí otázka míry ústavněprávní relevance stanoviska vlády k předkládanému návrhu zákona ve smyslu čl. 44 Ústavy, a to při hodnocení ústavní konformity daného zákonodárného procesu. Jinými slovy posouzení otázky, zda zjevné nerespektování negativního stanoviska vlády, anebo účelový postup zákonodárce toto stanovisko obcházející, by mohl vyústit až v případné zrušení takového zákona ze strany Ústavního soudu z důvodu ústavně nesouladného procesu jeho přijetí.

Příležitost se k této otázce konkrétně vyjádřit měl Ústavní soud v rámci přezkumu ústavnosti služebního zákona,⁴⁸⁾ v jehož rámci se (mimo jiné) musel vypořádat s námitkou navrhovatele (prezidenta republiky) o účelovém obejití negativního stanoviska vlády k původnímu návrhu zákona, a to prostřednictvím podání tzv. komplexního pozměňovacího návrhu zákona.⁴⁹⁾ Nicméně ani po vynesení citovaného nálezu nelze tuto otázku považovat za jednoznačně vyřešenou. Ústavní soud totiž na straně jedné setrval na svém dříve vysloveném názoru, že „*vláda by měla u tzv. komplexních pozměňovacích návrhů trvat na svém právu vyjádřit se k návrhu zákona podle čl. 44 Ústavy, protože ve skutečnosti jde o zastřenou novou zákonodárnou iniciativu*“⁵⁰⁾ na straně druhé však v daném případě (s ohledem na konkrétní okolnosti⁵¹⁾) neshledal důvod k derogačnímu zásahu, jenž by měl (mimo jiné) „*plnit účel ochrany ústavního práva vlády vyjádřit se k návrhu zákona.*“ Zda by tomu tak za jiných okolností

⁴⁷⁾ Jde o nově navržené znění čl. 44 odst. 3 Ústavy, obsažené ve sněmovním tisku č. 1005 (V. volební období). Paradoxně narazilo na nesouhlas vlády J. Fischera. K tomuto návrhu viz KYSELA, J.: *Klepání na bránu očiště. K opakovaným snahám o změnu úpravy zákonodárného procesu*. Časopis pro právní vědu a praxi, roč. 2013, č. 2, s. 115. J. Wintr soudí, že negativní stanovisko vlády mohlo být dáno povahou jejího mandátu: jako vláda „udržovací“ mohla chtít podporovat status quo bez ohledu na vyhodnocení ústavní změny.

⁴⁸⁾ Zákon č. 234/2014 Sb.

⁴⁹⁾ Srov. nález sp. zn. Pl. ÚS 21/14 ze dne 30. 6. 2015 (N 122/77 SbNU 759; 199/2015 Sb.).

⁵⁰⁾ Srov. citovaný nález sp. zn. Pl. ÚS 77/06 či nález sp. zn. Pl. ÚS 39/08 ze dne 6. 10. 2010 (N 207/59 SbNU 3; 294/2010 Sb.), v literatuře např. KYSELA, J.: *Tvorba práva v ČR: truchlohra se šťastným koncem? Právní zpravodaj, roč. 2006, č. 7, s. 8-11, nebo WINTR, J.: Tečka za nálezy o organizaci soudnictví a o legislativním procesu? Jurisprudence, roč. 2010, č. 8.*

⁵¹⁾ Jakkoli formálně vyjádření vlády ke komplexnímu pozměňovacímu návrhu chybělo, fakticky nebyla práva vlády nijak dotčena, neboť vláda byla sama iniciátorem komplexního pozměňovacího návrhu a vědomě zcela rezignovala na jakoukoliv snahu dovolat se svého práva vyjádřit se k tomuto návrhu či alespoň namítat jeho porušení.

bylo, nelze s jistotou tvrdit. Naopak jistou slabinou takové konstrukce zůstává skutečnost, že samotná vláda v řízení o zrušení zákonů ve smyslu čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy nedisponuje žádným procesním prostředkem ochrany tohoto svého práva, neboť ve výčtu subjektů aktivně legitimovaných k podání návrhu na zahájení takového řízení absentuje.⁵²⁾

Zřejmé tedy je, že stanovisko vlády působí silou přesvědčivosti, resp. určitou míru závaznosti mu mohou dodat politické mechanismy (např. koaliční dohoda). Vláda není povinná je přijmout, komory Parlamentu je nemusejí respektovat, a to na rozdíl od shora uvedeného a německým Základním zákonem inspirovaného návrhu věcně vymezeného stanoviska závazného, které by se nejspíše muselo promítnout i v řízení před Ústavním soudem (nerespektování stanoviska vlády jako důvod protiústavnosti zákona).

Od stanoviska vlády ve smyslu čl. 44 Ústavy je třeba odlišit stanoviska ministrů v roli reprezentantů vlády coby navrhovatele zákona podle zákona o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, potažmo Senátu. K této roli jsou povoláni usnesením vlády, jímž vláda schvaluje svůj návrh zákona a ukládá předsedovi vlády jej podat Poslanecké sněmovně. Ministři při jednání komor, zejména Poslanecké sněmovny, zaujímají stanovisko k podaným pozměňovacím návrhům. Neopírají se přitom o formalizovaný postoj vlády, protože ten se v čase nemění, nýbrž o přesvědčení, že v podobě XY má návrh zákona šanci na přijetí a současně jde o návrh zákona, v němž je obsaženo maximum z toho, co vláda chtěla. Pokud by tomu tak nebylo, je na předsedovi vlády, resp. na vládě, aby volali ministra k odpovědnosti za maření vládní politiky podporou určitých pozměňovacích návrhů. Vyžadovat nové usnesení vlády by bylo značně formalistické, časově náročné a zvyšování efektivity vládnutí by zjevně nesvědčilo. Taková usnesení jsou vyžadována jen při zpětvzetí návrhu zákona, a to i od Senátu a krajů.

Uvažujeme-li o efektivitě vládnutí, máme na mysli schopnost vlády prosazovat voliči aprobované představy o obsahových politikách v ústavním rámci. Jinými slovy, neměli bychom vládě nadměrně ztěžovat realizaci jejího programu v oblasti daňové či sociální, z čehož ovšem neplyne, že by měla mít snadnou cestu při změnách institucionálního rámce vládnutí či dokonce ústavního pořádku.

Vyplývá z toho dozajista obezřetnost vůči rozsahu konstitucionalizace různých témat jako formě úniku před prostou většinou,⁵³⁾ protože tím se snižuje schopnost vlády vyhovět přáním, potřebám a zájmům této většiny. Frustrovaná většina se může stát apatickou, anebo destruktivní; ani jedno demokracii nesvědčí.

⁵²⁾ Srov. *a contrario* § 64 odst. 1 zákona o Ústavním soudu.

⁵³⁾ Srov. k tomu u nás debatu o tzv. finanční ústavě: ŠIMÍČEK, V. (ed.): *Finanční ústava*. Brno: Masarykova univerzita, 2013, ANTOŠ, M.: *Finanční ústava: raději maják než stěžeň. Právník, roč. 2015, č. 1.*

Podobné je to s úvahami o navyšování blokační kapacity Senátu či prezidenta republiky, co se běžných zákonů týče. Dozajista legitimní jsou náměty na prodloužení poměrně krátké lhůty, již má Senát na projednání návrhů běžných zákonů, jakož i na rozšíření okruhu zákonů vyžadujících souhlas obou komor na zákony provádějící Ústavu ve vztahu k parametrům upravujícím fungování institucí (Ústavní soud, NKÚ, ČNB, soudy, možná státní zastupitelství a územní samospráva), protože právě tady se sluší stavět většinou do cesty překážky. Od nabytí účinnosti tzv. stykového zákona navíc v případě zákonů v režimu čl. 40 Ústavy, ale i ústavních zákonů, dochází zavedením tzv. člunku k rozšíření prostoru nalezení shody mezi komorami, a nikoliv jen k přetahování, která většina bere.⁵⁴⁾ Naproti tomu žádat náročnější postup pro přehlasování Senátu u běžných zákonů je z tohoto hlediska sporné, není-li ve hře specifický reprezentační titul druhé komory. Totéž platí pro prezidentské veto, protože ani tady nejde o hledání kompromisu, nýbrž jen o výběr mezi ano a ne.⁵⁵⁾

Pro úplnost zmiňme, že vedle zákonodárného procesu se Sněmovnou jako první komorou existuje i zákonodárný proces substituční, který se odehrává při rozpuštění Poslanecké sněmovny v Senátu, přičemž Sněmovně přísluší role pasivní – ratihabiční. Jelikož však vláda nemá přímý vliv na rozpuštění Poslanecké sněmovny, jež je navíc značně komplikované, nemůžeme říci, že by si vláda při ztrátě či absenci podpory Poslanecké sněmovny mohla jejím (třeba i opakovaným) rozpouštěním uvolnit ruce ke snadnějšímu a v tomto smyslu též efektivnějšímu vládnutí za pomoci potenciálně vlídněji nakloněného Senátu. Zákonná opatření Senátu jsou tak jistě podstatná, aby se na řadu měsíců nezastavilo vládnutí promítané do změn právního řádu. Úvahy o zvýšení efektivity vládnutí by však po našem soudu měly směřovat k vládnutí spolu s Poslaneckou sněmovnou, a nikoliv bez ní. Obrazně řečeno, jde nám o Bonn, nikoliv o Výmar.

V. Závěr

Pokud bychom hledali prostor pro zvýšení efektivity vládnutí v procesech právotvorby, docházíme k závěru, že nedostatečně zkypřené je pole krizového vládnutí, v němž se příliš spoléhá na funkčnost celého ústavního soukolí,

⁵⁴⁾ Srov. § 2 zákona č. 300/2017 Sb., o zásadách jednání a styku Poslanecké sněmovny a Senátu mezi sebou a navenek.

⁵⁵⁾ Otevřenou otázkou snad zůstává model tzv. souladného veta, tzn. vracení přijatého zákona prezidentem republiky oběma komorám Parlamentu. Pokud by Senát prezidenta nepřehlasoval, znamenalo by to, že vlastně zákon (absolutně) vetovali společně, a to zejména tehdy, když už dříve Senát návrh zákona zamítl. Praktičtější modifikací by mohlo být po vzoru meziválečné ústavní listiny stanovení kvalifikované většiny v Poslanecké sněmovně, která by odpor prezidenta republiky i Senátu nakonec překonala. T. č. k tomu stačí většina absolutní. Se zřetelem ke kontextu našeho článku však jde o námět přinejmenším kontroverzní. Sluší se poznamenat, že jeden ze spoluautorů článku se v minulosti podílel na vzniku návrhu změny Ústavy, v němž byla koncepce souladného veta obsažena (sněmovní tisk č. 1134, III. volební období)

zejména na akceschopnost Parlamentu. Proto doporučujeme promýšlet jiné varianty přijímání právních normativních aktů se silou (mocí) zákona. To se nicméně týká jen výjimečných okolností. Pokud jde o okolnosti obvyklé a o prováděcí právní předpisy, větší flexibilitu mají nařízení vlády, jež nejsou svázána stabilně striktními nároky na detailní formulaci zmocňovacích ustanovení, nicméně možné posuny k větší míře autonomie vlády na zákonodárci nebudou ani u nařízení vlády příliš velké, resp. významné. Ústava totiž zjevně nekoncepčuje vládu jako separovanou složku státní moci, nýbrž ji funkčně provazuje s Poslaneckou sněmovnou, s jejíž důvěrou a jejímž prostřednictvím především vládne.⁵⁶⁾ Zbývá tudíž zákonodárství a v něm různé možnosti jak posílit roli vlády jako toho, kdo zákonodárný proces řídí, a nikoliv jen iniciuje a následně pozoruje. Na přední místo řadíme úvahy o přednosti vládních návrhů zákonů, možné posílení váhy vyjádření vlády k iniciativním návrhům zákonů s dopady na schválený státní rozpočet, zejména však koncepční změnu organizace rozpravy v Poslanecké sněmovně s důrazem na roli poslaneckých klubů.

Shrnutí:

Článek je věnován otázce, nakolik stávající nastavení českého ústavního systému (ne)usnadňuje vládě efektivně (účinně) vládnout. Na základě schématu vzešlého z mezistátního srovnávání je pojednáno o roli vlády v zákonodárném procesu a podzákonných právních předpisech. Stručně jsou diskutována rovněž nařízení s mocí zákona a nouzová nařízení (opatření). Výsledkem jsou dílčí doporučení, co by se mohlo změnit.

The Role of Government in the Legislative Process with Regard to the Effectiveness of Governing – summary:

The article deals with the question of how much the current Czech constitutional system does (not) make it easy for the government to rule effectively. Based on a scheme drawn from international comparison, the role of government in the legislative process and secondary legislation is discussed. The text also briefly discusses regulation with the force of law (decrees) and emergency decrees. Finally, the text offers partial recommendations for a change.

⁵⁶⁾ Na to, resp. na ústavní plnohodnotnost vlády při výkonu jejích kompetencí klade důvodně důraz JÄGER, P. In: RYCHETSKÝ, P., LANGÁŠEK, T., HERC, T., MLSNA, P. a kol.: *Ústava České republiky. Ústavní zákon o bezpečnosti ČR. Komentář*, s. 724. Vlády bez důvěry (před hlasováním o důvěře, po nezískání důvěry) jsou svou neplnohodnotností limitované. Problémy nastávají tehdy, když si toho nechtějí být vědomy a jsou podporovány prezidentem republiky přinejmenším v tom smyslu, že je nechává vládnout.