

Martina Prudilová, Jan Kněžínek

## Legislativní rada vlády slaví 50 let

Legislativní rada vlády na konci roku 2019 slaví 50 let své existence. Úřad vlády při této příležitosti vydal publikaci „Pocta Legislativní radě vlády k 50. výročí (1969 – 2019)“<sup>1)</sup>, která mapuje uplynulé půlstoletí činnosti české Legislativní rady vlády a doplňuje je o zajímavé postřehy a vzpomínky některých členů Legislativní rady vlády, vesměs jejích předsedů, ať již současných či bývalých.<sup>2)</sup> Publikace je i volně ke stažení na internetových stránkách Úřadu vlády.

Legislativní rada vlády České socialistické republiky byla ustavena usnesením vlády České socialistické republiky ze dne 5. prosince 1969 č. 255 jako objektivní, iniciativní, poradní a koordinační orgán vlády České socialistické republiky v oblasti legislativní činnosti.<sup>3)</sup> Její vznik souvisel s federalizací Československa. Byla poslední ze tří legislativních rad, které byly tehdy v Československu zřízeny, jak federální Legislativní rada vlády Československé socialistické republiky, tak národní Legislativní rada vlády Slovenské socialistické republiky vznikly již o pár měsíců dříve.<sup>4)</sup>

Legislativní rada vlády byla vytvořena zejména pro účely posuzování vládních návrhů zákonů, návrhů nařízení vlády, včetně posuzování federálních návrhů zákonů a nařízení federální vlády. Do její působnosti mělo být svěřeno také vypracování legislativních pravidel a příprava návrhů plánů legislativních prací vlády. Základní úloha Legislativní rady vlády se tedy za 50 let její existence nezměnila.

V současné době Legislativní rada vlády patří mezi několik málo poradních orgánů vlády, jejichž existence je předvídána přímo zákonem.<sup>5)</sup> Jedná

---

<sup>1)</sup> PRUDILOVÁ, M., SUCHOMEL, V., KNĚŽÍNEK, J. (eds.): *Pocta Legislativní radě vlády k 50. výročí (1969 – 2019)*. Praha: Úřad vlády České republiky, 2019, 246 s., ISBN 978-80-7440-238-8 (brož.), 978-80-7440-239-5 (pdf).

<sup>2)</sup> Jsou jimi bývalí předsedové Petr Pithart, Pavel Rychetský, Pavel Zářecký, Jaroslav Bureš, Jan Kněžínek a dlouholetý legislativec a bývalý náměstek předsedy Legislativní rady vlády Václav Pelikán.

<sup>3)</sup> Archiv Úřadu vlády České republiky, usnesení vlády České socialistické republiky ze dne 5. prosince 1969 č. 255 o zřízení Legislativní rady vlády České socialistické republiky, příloha č. 1 - Statut Legislativní rady vlády České socialistické republiky.

<sup>4)</sup> Legislativní rada vlády ČSSR byla zřízena usnesením vlády ČSSR č. 50 ze dne 13. března 1969, Legislativní rada vlády SSR usnesením vlády SSR č. 86 ze dne 8. dubna 1969. – ŠÍN, Z. *Legislativní pravidla III*. Univerzita Palackého v Olomouci, Olomouc, 2006, s. 5.

<sup>5)</sup> Kromě Legislativní rady vlády zákony předvídají existenci i některých jiných poradních orgánů vlády. Jsou jimi Rada hospodářské a sociální dohody (§ 28 kompetenčního zákona), Rada pro Evropské strukturální a investiční fondy (§ 18 odst. 8 zákona č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje, ve znění zákona č. 298/2015 Sb.), Rada pro výzkum, vývoj a inovace [(§ 35 zákona č. 130/2002 Sb., o podpoře výzkumu,

se o úpravu obsaženou v zákoně č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy, jehož § 28a s účinností od 1. listopadu 1996 stanoví, že vláda může jako svůj poradní orgán zřídit legislativní radu, přičemž v takovém případě v jejím čele stojí člen vlády. Tím je pozice předsedy Legislativní rady ve srovnání s ostatními jejími členy výjimečná. Kromě toho, že předseda Legislativní rady je jediným jejím členem, jemuž Statut Legislativní rady vlády stanoví konkrétní pravomoci, je jediným členem Legislativní rady, na něhož zákon klade zvláštní požadavek spočívající právě v jeho členství ve vládě.<sup>6)</sup>

Během 50 let působení Legislativní rady v této pozici nejčastěji působili ministři spravedlnosti (15krát) či místopředsedové vlády (8krát; typické zejména pro období let 1969 - 1988). Požadavek, aby byla Legislativní rada řízena místopředsdou vlády, dokonce po určitou dobu stanovil i kompetenční zákon, ve znění jeho novely provedené zákonem č. 474/1992 Sb. S účinností od 1. listopadu 1996 bylo ovšem toto pravidlo zrušeno a je na rozhodnutí vlády, zda post předsedy Legislativní rady svěří místopředsdovi vlády, členovi vlády, který řídí konkrétní resort, nebo ministrovi bez portfeje. Ministrů bez portfeje vykonávajících funkci předsedy Legislativní rady bylo celkem 9, přičemž mezi ně lze zařadit i 2 předsedy Legislativní rady, kteří byli ministři pro lidská práva, rovné příležitosti a legislativu ve vládě Bohuslava Sobotky. Jistou anomálií je výkon funkce předsedy Legislativní rady samotným premiérem, k čemuž došlo pouze jednou, a to na začátku 90. let v případě Petra Pitharta.

Ačkoli zákon, ani jiný předpis nestanoví žádné kvalifikační požadavky, které by měl předseda Legislativní rady splňovat, v převážné většině osob jmenovaných do čela Legislativní rady se jednalo o právníky, přičemž výjimky lze najít především v předlistopadové éře, od r. 1990 nebyl právníkem pouze Antonín Baudyš.

Z přehledů složení Legislativní rady v průběhu 50 let její existence, které jsou obsaženy ve výše zmíněné publikaci, vyplývá, že pozice předsedy Legislativní rady byla od vzniku Legislativní rady obměněna celkem 31krát, přičemž se v ní vystřídal 27 osob. Některé osoby byly totiž do vedení Legislativní rady

---

experimentálního vývoje a inovací z veřejných prostředků a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o podpoře výzkumu, experimentálního vývoje a inovací)], Rada vlády pro národnostní menšiny (§ 6 odst. 3 zákona č. 273/2001 Sb., o právech příslušníků národnostních menšin a o změně některých zákonů), Rada vlády pro koordinaci protidrogové politiky (§ 28 odst. 3 zákona č. 65/2017 Sb., o ochraně zdraví před škodlivými účinky návykových látek). Viz KNĚŽINEK, J.: *Kompetenční zákon. Komentář. § 28a [systém ASPI]*. Wolters Kluwer [cit. 2019-05-01].

<sup>6)</sup> Zákonné zakotvení Legislativní rady ještě posílí nabytím účinnosti zákona č. 222/2016 Sb., o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv a o tvorbě právních předpisů vyhlášených ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv (zákon o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv), tj. dnem 1. ledna 2022, neboť tento zákon její zapojení do legislativního procesu hned v několika ustanoveních výslovně předvídá [viz jeho § 18 odst. 3 písm. e), § 19 odst. 1 a § 21 odst. 2 písm. a)].

jmenováni víckrát. Konkrétně funkci předsedy Legislativní rady opakovaně vykonávali Ladislav Adamec, Pavel Zářecký, Jiří Pospíšil, Marie Benešová, resp. i Jan Kalvoda a Pavel Rychetský, kteří stáli v čele Legislativní rady ve dvou vládách, které na sebe kontinuálně navazovaly.

Na základě vyhodnocení 50tileté činnosti Legislativní rady je možné dále konstatovat, že předsednictví Legislativní rady je až na výjimky doménou mužů. Mezi 27 osobnostmi, které stály v čele Legislativní rady, bylo pouze 5 žen, z nichž 4 působily zároveň jako ministryně spravedlnosti<sup>7)</sup> a 1 jako místopředsdkyně vlády.<sup>8)</sup> Sečteme-li dobu působení předsedkyň Legislativní rady, lze uvést, že od r. 1969 ženy – předsdkyně řídily Legislativní radu v součtu asi 4 roky a 1 měsíc, přičemž nejdéle z nich dosud v této funkci působila Karolína Peake (1 rok a téměř 5 měsíců).<sup>9)</sup>

Předsednictví Legislativní rady není nijak časově omezeno a žádný předpis nestanoví předsedovi Legislativní rady délku funkčního období. Jak již bylo uvedeno výše, tím, kdo v čele Legislativní rady působil zdaleka nejdéle, byl Ladislav Adamec, který jako jeden z mála vykonával funkci předsedy Legislativní rady dokonce víckrát. Z polistopadových předsedů Legislativní rady se délkou výkonu funkce na první místa řadí Pavel Rychetský (více než 5 let) a Jan Kalvoda (4 a půl roku), kteří navíc shodně ve funkci předsedy Legislativní rady zastávali nejprve funkci místopředsedy vlády a poté funkci místopředsedy vlády a ministra spravedlnosti. Ani předsedů Legislativní rady, kteří vydrželi ve funkci alespoň 2 roky, překvapivě příliš není, jedná se pouze o Cyrila Svobodu a Jiřího Dienstbiera; alespoň 1 rok nepřetržitě stáli v čele Legislativní rady pouze Petr Pithart, Pavel Zářecký (ve vládě Jiřího Paroubka), Jiří Pospíšil (ve vládě Petra Nečase), Karolína Peake a Jan Chvojka. Vezme-li se tedy v úvahu pouze délka působení polistopadových předsedů Legislativní rady, lze konstatovat, že výkon funkce předsedy Legislativní rady rozhodně nepatří k nejstabilnějším ministerským postům. Ve většině případů člen vlády jmenovaný předsedou Legislativní rady nevydržel v této funkci ani 1 rok.<sup>10)</sup> Výjimkou není ani střídání členů vlády na postu předsedy Legislativní rady v průběhu funkčního období jedné vlády. Jako příklad lze uvést vládu

---

<sup>7)</sup> Vlasta Parkanová (1997 – 1998; tehdejší ministryně spravedlnosti Vlasta Parkanová sice nebyla vládou předsdkyní Legislativní rady jmenována, nicméně pod resort spravedlnosti, v jehož čele stála, přešla působnost tehdejšího Úřadu pro legislativu a veřejnou správu ve věcech plnění úkolů spojených s legislativní činností vlády. Má se tedy za to, že v čele Legislativní rady vlády stála, fakticky ovšem Legislativní radu v období od demise Jana Kalvody do r. 1998 vedl místopředseda Legislativní rady Cyril Svoboda, (tehdy náměstek ministra zahraničí), Daniela Kovářová (2009), Marie Benešová (2013 – 2014 a 2019 – dosud) a Taťána Malá (2018).

<sup>8)</sup> Karolína Peake (2011 – 2012).

<sup>9)</sup> Doba druhého předsednictví stávající předsdkyně Marie Benešové (od 6. května 2019) je započítána 7 měsíci (květen – listopad 2019), ačkoli Marie Benešová ve funkci stále působí.

<sup>10)</sup> Antonín Baudyš, Leon Richter, Jiří Novák, Vlasta Parkanová, Miloslav Výborný, Karel Čermák, Jaroslav Bureš, Jiří Pospíšil (v první vládě Mirka Topolánka), Pavel Svoboda, Daniela Kovářová, Pavel Zářecký (ve vládě Jana Fischera), Petr Mlsna, Marie Benešová, Robert Pelikán, Taťána Malá a Jan Kněžínek.

Petra Pitharta, druhou vládu Václava Klause, vládu Vladimíra Špidly, druhou vládu Mirka Topolánka, vládu Petra Nečase, vládu Bohuslava Sobotky, druhou vládu Andreje Babiše či dokonce úřednickou vládu Jana Fischera, v rámci kterých došlo k obměně na postu předsedy Legislativní rady; ve vládách Petra Pitharta, Petra Nečase a v druhé vládě Andreje Babiše se v čele Legislativní rady vystřídaly dokonce 3 osoby.

Místopředsedy a ostatní členy Legislativní rady jmenuje a odvolává vláda na návrh předsedy Legislativní rady. Místopředseda Legislativní rady řídí zasedání Legislativní rady po dobu nepřítomnosti předsedy Legislativní rady. Ačkoli až do r. 1998 měla Legislativní rada pouze jednoho místopředsedu (do r. 1988 tuto funkci dokonce zastával ministr spravedlnosti, což bylo dáno i tím, že v čele Legislativní rady stál místopředseda vlády), v současné době má Legislativní rada 3 místopředsedy. Jejich počet byl postupně navýšen mj. i s ohledem na zajištění plynulého a bezproblémového vedení jednání Legislativní rady pro případ, kdy se předseda Legislativní rady i její místopředseda, resp. jeden z nich, pro jiné neodkladné pracovní povinnosti nemohou jednání Legislativní rady účastnit.<sup>11)</sup>

Ačkoli na další členy Legislativní rady není kladen žádný zákonný ani podzákonný požadavek, lze konstatovat, že základním předpokladem pro členství v Legislativní radě (a ostatně i v jejích pracovních komisích) by měla být vysoká odbornost a teoretické a praktické znalosti v oblasti práva nebo v jednotlivých právních odvětvích.<sup>12)</sup> S ohledem na úlohu, kterou má Legislativní rada plnit, je nepochybné, že jejími členy by měli být především právníci.<sup>13)</sup> V současné době jsou členy Legislativní rady především vysokoškolští pedagogové, vědeckí pracovníci a odborníci z praxe (advokáti, notář, donedávna i státní zástupce). Do r. 2003 běžně mezi jejími členy byli i soudci. Po rozhodnutí Ústavního soudu Pl. ÚS 7/02 ze dne 18. června 2002<sup>14)</sup>, v němž bylo konstatováno, že působení soudců v poradních orgánech moci výkonné a zákonodárné je v rozporu s principem dělby moci, soudci na své členství v Legislativní radě vesměs postupně buď rezignovali, nebo byli odvoláni. Členství soudců v Legislativní radě bylo ovšem vždy považováno obecně za přínosné.<sup>15)</sup>

---

<sup>11)</sup> U předsedy Legislativní rady je tato situace dána mj. i tím, že dnem v týdnu, kdy se konají pravidelná jednání Legislativní rady, je čtvrtek, kdy zároveň probíhají v Poslanecké sněmovně podle jejího jednacího řádu interpelace, kterých se členové vlády účastní. - § 111 a § 112 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>12)</sup> FILIP, J.: K postavení Legislativní rady vlády České republiky. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2007, č. 3, s. 208.

<sup>13)</sup> Podle bývalého člena a dlouholetého sekretáře Legislativní rady Jaroslava Oehma by členy Legislativní rady měli být dokonce „zásadně právníci“. – OEHM, J.: Legislativní rada jako poradní orgán vlády. In GERLOCH, A., KYSELA, J. (eds.): *Tvorba práva v České republice po vstupu do Evropské unie*. Praha: ASPI, 2007, s. 117.

<sup>14)</sup> Publikovaný ve Sbírce zákonů pod č. 349/2002 Sb.

<sup>15)</sup> OEHM, J. Legislativní rada jako poradní orgán vlády. In GERLOCH, A., KYSELA, J. (eds.): *Tvorba práva v České republice po vstupu do Evropské unie*. Praha: ASPI, 2007, s. 117.

Legislativní rada ve svém stávajícím složení disponuje odborníky na ústavní právo, na právo mezinárodní i evropské, na všechny oblasti soukromého práva i na jednotlivé oblasti práva veřejného. Lze říci, že nejširší zastoupení mají v Legislativní radě momentálně autority specializující se na oblast správního práva a dále na oblast práva občanského a obchodního, což je dáno především povahou materiálů, které jsou Legislativní radě předkládány a mezi nimiž dominují návrhy právních předpisů dopadající do různých oblastí správního práva, ale i návrhy právních předpisů, které lze charakterizovat jako občanskoprávní a obchodněprávní. Nicméně ze složení Legislativní rady je patrná snaha o zastoupení každé právní oblasti.

Pokud jde o počet členů Legislativní rady, ani v tomto směru není předseda Legislativní rady nijak omezen. Obecně lze za 50 let historie Legislativní rady vlády konstatovat, že počet jejích členů postupem času narůstal. V r. 1969 byla založena jako 16členný orgán, momentálně má 32 členů (včetně předsedkyně a 3 místopředsedů). V minulosti byla také období, kdy byl počet členů pevně stanoven, resp. byl stanoven maximální počet jejích členů.<sup>16)</sup> Stávající Statut Legislativní rady žádné limity v tomto směru nestanoví.

Legislativní rady vlády jako poradní orgán vlády existuje 50 let. Ačkoli je jedním z mála poradních orgánů vlády, jehož existenci, resp. možnost jeho zřízení, předpokládá zákon, jen díky tomu Legislativní rada vlády žádným zvláštním postavením neoplyývá. Jak silnou pozici Legislativní rada má a jakou váhu mají její závěry, záleží na konkrétní vládě, jejímž poradním orgánem Legislativní rada je. Vzhledem k tomu, že Legislativní rada kontinuálně existuje již 50 let, je možné konstatovat, že od r. 1969 ji každá vláda považovala za poradní orgán, jehož existence je potřebná či dokonce nezbytná.

Ať už byl význam Legislativní rady působící jako poradní orgán té které vlády za 50 let její dosavadní historie jakýkoli, nutnost její existence je nezpochybnitelná. Nezpochybnitelná je totiž úloha vlády v legislativním procesu a význam vládní legislativy, neboť příprava právních předpisů a zásadní podíl na tvorbě právního řádu České republiky je jednou z nejdůležitějších činností vlády. Legislativní rada je pevnou a významnou součástí legislativního procesu na vládní úrovni. Legislativní rada vlády by měla zajistit komplexní a (relativně) nezávislé posouzení návrhů právních předpisů, které by mělo vést především k odhalení možného nesouladu návrhu zákona s ústavním pořádkem České republiky nebo s právem Evropské unie a zejména k odstranění těchto pochybností v důsledku úpravy předložených návrhů na základě připomínek a výhrad Legislativní rady či jejích pracovních komisí.

---

<sup>16)</sup> Statut Legislativní rady vlády ve znění usnesení vlády ze dne 21. srpna 1998 č. 534 a usnesení vlády ze dne 24. listopadu 2004 č. 1158.