

Legislativní příloha

odborného časopisu

Správní právo

Ročník VII

III-IV/2015

Vedoucí redaktorka:

JUDr. Petra Gronwaldtová Wagnerová

Redakční rada:

JUDr. Václav Henych (předseda)

prof. JUDr. Jan Filip, CSc.

prof. JUDr. Aleš Gerloch, CSc.

doc. JUDr. Jan Kysela, Ph.D.

Mgr. Peter Mišúr

JUDr. Jitka Morávková

JUDr. Josef Vedral, Ph.D.

JUDr. Pavel Zářecký, CSc.

Technická redaktorka a tajemnice redakce:

Michaela Pšeničková

ZE SOUDNÍCH ROZHODNUTÍ

Mgr. Alena Hálková,

Kancelář veřejného ochránce práv,

Mgr. Marie Zámečnicková,

studentka Univerzity Karlovy

OBSAH:

Marie Zámečnicková:

Právo na dobré zákonodárství očima

českého a německého spolkového

ústavního soudu 438

AUTOŘI PRAVIDELNÝCH RUBRIK:

Mgr. Marie Zámečnicková,

studentka Univerzity Karlovy,

prof. Michal Mejstřík,

EEIP, a.s.,

PhDr. Aleš Peka, M.A.,

Úřad vlády ČR,

PhDr. Dita Tesárková,

EEIP, a.s.

INFORMACE:

Michal Mejstřík, Dita Tesárková:

Jak zlepšit hodnocení dopadu regulace

(RIA) 455

Aleš Peka:

Proces RIA a jeho využití v legislativním

procesu v ČR: současný stav a nové

výzvy 466

ZE SOUDNÍCH ROZHODNUTÍ..... 479

Marie Zámečnicková

Právo na dobré zákonodárství očima českého a německého spolkového ústavního soudu¹⁾

1. Vnější a vnitřní zákonodárný proces

Úkolem zákonodárce je tvořit právo, přičemž ideálem je, aby zákonodárce tvořil právo dobré. Pravidla, která určují, jaký obsah by měl takový zákon mít, označuje Sigfried Emmeneger jako pravidla *politiky zákonodárství*,²⁾ kterou v návaznosti na jiné autory shrnuje jako *nauku o dobrém obsahu zákona*.

K tomu, aby vznikalo právo dobré, resp. správné je zapotřebí mnoha okolností. Souvislost bývá často hledána mezi správným právem a kvalitním právotvorným procesem, jenž musí vykazovat kvalitu dvojího druhu: materiální a formální.³⁾ Zatímco materiální stránka zaručuje slyšení, vážení a zohledňování zájmů a potřeb jednotlivce či různých skupin osob, formální stránka předpokládá ctění legislativně-politických principů.⁴⁾ Zárukou tvorby správného práva, ale také zárukou kvalitní debaty mezi vládou a opozicí, má být správný a ústavně konformní legislativní proces.

Formální pravidla legislativního procesu bývají označována jako vnější nebo také formální zákonodárný proces.⁵⁾ Tato pravidla upravují postup zákonodárce při vzniku zákona a jsou zakotvena v ústavních, příp. organických zákonech státu a dále rozvedena v zákonech a jednacích řádech konkrétních zákonodárných těles.⁶⁾

¹⁾ Článek vznikl v rámci projektu SVV 260134/2015 Milníky v činnosti Ústavního soudu České republiky – okolností, kauzy, osobnosti. Ráda bych na tomto místě poděkovala zejména JUDr. Janě Ondřejkové, Ph.D., za pečlivou přípravu a koordinaci celého projektu. Můj velký dík patří také recenzentům článku Janu Chmelovi, Martinu Madejovi, Janu Brozovi a v neposlední řadě doc. JUDr. Janu Kyselovi, Ph.D., za cenné připomínky a podněty nejen k tomuto textu.

²⁾ V orig. *Gesetzgebungspolitik*, srov. tamtéž, s. 60.

³⁾ KYSELA, J. in GERLOCH, A. a kolektiv. *Teorie a praxe tvorby práva*. Praha: ASPI, 2008, s. 35.

⁴⁾ Tamtéž.

⁵⁾ Srov. MERTEN, D. „Gute“ Gesetzgebung als Verfassungspflicht oder Verfahrenslast? *Die öffentliche Verwaltung* 9/2015, Kolhammer Verlag, s. 353.

⁶⁾ Procedura přijímání zákonů je tak v České republice obecně zakotvena v Ústavě, zejména v čl. 39 an., rozpracována je dále jednacím řádem Poslanecké sněmovny a jednacím řádem Senátu. V Německu pak základní pravidla určuje Základní zákon (*Grundgesetz für die Bundesrepublik*

Vedle toho výše zmíněná materiální kvalita legislativního procesu se zrcadlí v pravidlech zákonodárného procesu *vnitřního*,⁷⁾ který profesor veřejného práva univerzity ve Speyeru Detlef Merten vymezil jako proces, který v Německu není formálně upraven Základním zákonem a jehož výsledkem má být dosažení stanoveného zákonodárného cíle v rámci racionálního rozhodovacího procesu, a to prostřednictvím smysluplných normativních formulací, které jsou navzájem spolu v souladu.⁸⁾

Vymezíme-li vnější zákonodárný proces jako pravidla formálního postupu při přijímání zákona, která jsou zakotvena v právním řádu a upravena jednotlivými právními normami, budou pod tuto kategorii bezpochyby spadat pravidla procedurální, tedy postup, jak tvořit zákon.⁹⁾ Dodržení těchto pravidel je ostatně předpokladem, aby zákon mohl vůbec vzniknout, což konkrétně v české realitě dokládá skutečnost, že jejich porušení může být (a několikrát i bylo) důvodem ke zrušení zákona ze strany Ústavního soudu. Tento totiž zastává názor, že „*jen v procedurálně bezchybném procesu (ústavně souladném řízení) lze dospět k zákonnému a ústavně souladnému výsledku (rozhodnutí), proto procesní čistotě rozhodovacího procesu (řízení) je nezbytné věnovat zvýšenou pozornost a poskytnout jí důraznou ochranu.*“¹⁰⁾ Dle Ústavního soudu je zákonodárná procedura „*skutečným zdrojem legitimacy zákona.*“¹¹⁾ Pravidly vnějšího zákonodárného procesu se tak Ústavní soud zabýval např. ve svém nálezu č. 30/1998 Sb. zabývajícím se počítáním běhu lhůty dle čl. 50 odst. 1 Ústavy, nálezu č. 283/2005 Sb., vymezujícím, jaké „volební zákony“ spadají pod čl. 40 Ústavy a jejichž přijetí tak podléhá obligatornímu souhlasu Senátu, v tzv. „*přílepkovém*“ nálezu (č. 37/2007 Sb.) či v mnoha dalších.¹²⁾

Tato pravidla však zůstanou stranou pozornosti tohoto textu, který se primárně krátce zaměří na otázku, jaké právo má být zákonodárcem tvořeno, a co má zákonodárce činit pro to, aby se alespoň přiblížil ideji tvorby dobrého práva.

Deutschland, BGBl. S. 1, dále jen „**Základní zákon**“ nebo „**GG**“) ve svém čl. 70 an., kde najdeme rozdělení kompetencí mezi spolek a spolkové země, v čl. 76 an. GG konečně také samotná pravidla legislativního procesu. Podrobnosti pak upravuje obdobně jednacím řád Spolkového sněmu (*Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages*, BGBl. I S.1237), příp. jednacím řád Spolkové rady (*Geschäftsordnung des Bundesrates*, BGBl. S. 768).

⁷⁾ Srov. MERTEN, D. op.cit., s. 353, či SMEDDINCK, U. *Integrierte Gesetzesproduktion: der Beitrag der Rechtswissenschaft zur Gesetzgebung in interdisziplinärer Perspektive*. Berlin: BWV, 2006, s. 212.

⁸⁾ Srov. MERTEN, D., op. cit., s. 353.

⁹⁾ Srov. KYSELA, J. Vliv Ústavního soudu na pravidla zákonodárného procesu. *Legislativní příloha Správního práva, ročník V, číslo II-III/2013*, s. XXXVI.

¹⁰⁾ Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 5/02, č. 476/2002 Sb., N 117/28 SbNU 25.

¹¹⁾ Bod 38 tzv. přílepkového nálezu sp. zn. Pl. ÚS 77/06, č. 37/2007 Sb., N 30/44 SbNU 349 (dále jen „**přílepkový nález**“).

¹²⁾ Rozbor zmíněných nálezů, jakož i další nálezy týkající se legislativní procedury nabízí Jan Kysela v KYSELA, J. Vliv Ústavního soudu na pravidla zákonodárného procesu. *Legislativní příloha Správního práva, ročník V, číslo II-III/2013*.

Tyto otázky byly a jsou předmětem mnoha odborných textů a ústavněprávních diskusí.¹³⁾ K nim přispívá také judikatura ústavních soudů, které vedle interpretace vůle zákonodárce vymezují také základní obsahové náležitosti zákona,¹⁴⁾ jež jsou odvozeny z jednotlivých ústavně zakotvených principů a pravidel. Ústavní soudy z nich pak dovozují povinnosti zákonodárce při tvorbě práva, které má dodržet proto, aby tvořil právo kvalitní, dobré a spravedlivé. Totiž slovy Ústavního soudu „*má též význam mluvit – po vzoru práva na dobrou správu – též o ‚právu na dobré zákonodárství‘, jež právní věda, a nejen česká, spojuje s principy demokratického právního státu.*“¹⁵⁾

Zbývá ještě jeden okruh otázek týkajících se povinností zákonodárce při tvorbě práva, a sice dodržení pravidel legislativní techniky.¹⁶⁾ Ač jsou pravidla legislativní techniky minimálně v podobě Legislativních pravidel vlády (byť ve formě usnesení vlády) zakotvena,¹⁷⁾ mohou mít fatální vliv na obsah právních norem, na to, zda budeme výsledný produkt třeba i bezchybného zákonodárského procesu považovat za kvalitní výsledek, tedy za to, co bychom označili *dobrým právem* či *dobrým zákonem*.

Všechny tyto tři atributy – bezchybná procedura přijímání zákonů, dodržení pravidel legislativní techniky a konečně dodržení určitých povinností vyplývajících zákonodárci ze základních ústavněprávních principů by měly vést k tvorbě kvalitního práva. Není pochyb o tom, že vytvoření dobrého práva by mělo být aspirací pro každého zákonodárce. Proto i ústavní soudy kladou na zákonodárce určité požadavky, které musí splnit, aby jeho výtvar odolal případnému přezkumu ze strany těchto strážců ústavnosti.

Předně lze v judikatuře ústavních soudů nalézt vymezení vlastností, které by měly právní normy vykazovat, aby vůbec plnily svoji funkci. Po zákonodárci je tak požadováno, aby tvořil právo, které bude splňovat kritéria plynoucí především ze zásady demokratického právního státu. O těchto attributech bude řeč v první části předkládaného textu.

¹³⁾ Srov. KYSELA, J., WINTR, J. in Kolektiv autorů. *Legislativní proces (teorie a praxe)*. Praha: Tiskárna Ministerstva vnitra, 2011, s. 40 an., a tamtéž zmíněný článek T. Čebíšové *Právo na dobré zákony (?)* in VOSTRÁ, L. (eds.). *Otázky tvorby práva v České republice, Polské republice a Slovenské republice*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2005, s. 84 an.

¹⁴⁾ KYSELA, J. in GERLOCH, A. a kolektiv. *Teorie a praxe tvorby práva*. Praha: ASPI, 2008, s. 158.

¹⁵⁾ Bod 40 přílepkového nálezu.

¹⁶⁾ Srov. KYSELA, J. Vliv Ústavního soudu na pravidla zákonodárského procesu. *Legislativní příloha Správního práva, ročník V, číslo II-III/2013*, s. XXXV.

¹⁷⁾ Ovšem již na tomto místě dodejme, že pouhé porušení Legislativních pravidel vlády nepředstavuje dle názoru Ústavního soudu derogační důvod pro nedodržení ústavně předepsaného způsobu přijetí zákona nebo jiného právního předpisu. K tomu srov. nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 7/03, č. 512/2004 Sb., N 113/34 SbNU 165, či bod X nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 24/07, č. 88/2008 Sb., N 26/48 SbNU 303.

V návaznosti na to bude věnována pozornost zejména otázkám vnitřního zákonodárského procesu z pohledu německého Spolkového ústavního soudu a hledány případné ekvivalentní povinnosti v judikatuře českého Ústavního soudu.

Stranou zájmu zůstane problematika evropského práva a kvalit jeho případné transpozice do českého právního řádu, neboť se jedná o téma, které rozsahem přesahuje možnosti tohoto článku.

2. Jaké právo má zákonodárce tvořit?

Úvahy o tom, jaké atributy má mít právo, jakými kvalitami se má vyznačovat jeho obsah a jaké požadavky tak klást na zákonodárce při obsahové tvorbě zákona, jsou tématem mnoha velkých děl mnoha velkých autorů. Otázky týkající se obsahových náležitostí práva si kladl ve svém slavném díle *Pojem práva* oxfordský profesor právní teorie H. L. A. Hart,¹⁸⁾ formálními požadavky kladenými na právo se zabýval Hartův diskusní oponent a harvardský profesor Lon L. Fuller,¹⁹⁾ který své výsledky shrnul do systému vnitřní morálky práva.²⁰⁾

Fullerovy požadavky na právo se často zrcadlí i v judikatuře ústavních soudů. Ústavy ani jiné právní předpisy státu v zásadě neobsahují normy, které by určovaly, jaké právo má být tvořeno a co má být jeho obsahem. Je tak zejména rolí ústavních soudů, aby stanovily přípustné hranice obsahu zákona.²¹⁾

I dle názoru českého Ústavního soudu je vedle materiální kvality složkou „správného“ nebo „dobrého“ práva též kvalita formální. „*Jde zde o tzv. formální hodnoty práva, které sice neurčují obsah právních předpisů, mají však právo zajistit existenci, akceptaci a aplikovatelnost: hodnoty řádu, předvídatelnosti, svobody od arbitrarности, právní rovnosti či právní jistoty.*“²²⁾ Ústavní soud přitom vychází z premisy, že „*podmínkou efektivního působení práva je jeho vytvoření podřízené určitým principům, které mají odolávat i případným atakům zákonodárce, tj. mají jej zavazovat.*“²³⁾

Ve shodě s výše uvedeným tedy právní předpisy v zásadě nestanovují, co má být obsahem práva, jaké atributy má právo, natož pak dobré právo vykazovat. Základní zákon se tomuto tvrzení na jednom místě vymyká. V čl. 103 odst. 2, který se týká zákazu retroaktivity v trestním právu, totiž zakotvuje, že trestní stíhání je přípustné pouze tehdy, byla-li trestnost daného činu dostatečně určité stanovena zákonem ještě předtím, než byl čin spáchán.

¹⁸⁾ HART, H. L. A. *Pojem práva*. Praha: Prostor, 2004.

¹⁹⁾ Více k názorům jednotlivých právních teoretiků na obsahové atributy práva viz WINT, J. in GERLOCH, A. a kolektiv. *Teorie a praxe tvorby práva*. Praha: ASPI, 2008, s. 135 an.

²⁰⁾ Srov. FULLER, L. L. *Morálka práva*. Praha: Oikymenh, 1998.

²¹⁾ Srov. WINT, J. in GERLOCH, A. a kolektiv. *Teorie a praxe tvorby práva*. Praha: ASPI, 2008, s. 141.

²²⁾ Bod 45 přílepkového nálezu.

²³⁾ Tamtéž.

Náležitosti obsahu právních norem jsou v německé literatuře odvozovány především z demokratického principu zakotveného v čl. 20 odst. 1 GG a z principu právního státu (čl. 20 odst. 3 GG). Z těchto zásad vyplývá, že právní normy mají být zejména jasné (jednoznačné), určité, vypočitatelné a předvídatelné.²⁴⁾

Ostatně i český Ústavní soud odvozuje obdobné atributy práva z premisy demokratického právního státu zakotvené v čl. 1 odst. 1 Ústavy, jak bude nastíněno níže.

2.1 Požadavek jasnosti, určitosti a pravdivosti

Požadavek jasnosti právních norem vyplývající z principu právního státu dovodil Spolkový ústavní soud ve svém rozhodnutí z roku 1967, které se týkalo posouzení ústavnosti zákona o převodu nemovitostí.²⁵⁾ Zde stanovil, že je obecně přípustné používat neurčité právní pojmy. Tato možnost však nezbavuje zákonodárce povinnosti formulovat právní předpis tak, aby naplňoval požadavek jasnosti norem (*Normenklarheit*). Právní předpis musí být ve svých předpokladech a obsahu vyhotoven tak, že jeho adresáti budou schopni rozeznat jeho obsah a přizpůsobit tomu své chování.

Dalším atributem, úzce souvisejícím s principem jasnosti norem, je z pohledu Spolkového ústavního soudu pravdivost norem (*Normenwahrheit*).²⁶⁾ Tato má za následek, že zákonodárce je povinen setrvávat na takovém obsahu právní úpravy, který byl od počátku zřejmý pro adresáta normy.²⁷⁾ Například tedy pokud zákonodárce zakotví povinnost platit určitý poplatek a vymezí úzce skutkovou podstatu jeho platby, nemůže později argumentovat tím, že měl v úmyslu tímto poplatkem sledovat i jiný, výslovně nevymezený účel.²⁸⁾

Požadavek pravdivosti norem zasahuje také do požadavků na legislativní techniku. Tak musí dle Spolkového ústavního soudu nadpisy a úvodní ustanovení zákona i po mnoha změnách stále dodržet to, co slibují.²⁹⁾ Zákonodárce je tedy povinen držet se obsahu přijatého právního předpisu, čemuž se musí přizpůsobit také provádění zákona. Právní normy totiž nemohou být prostředkem dezinformací o tom, co bylo politicky rozhodnuto.³⁰⁾

Jak bylo výše naznačeno, Základní zákon zakotvuje požadavek *určitosti* pouze pro normy trestního práva. Spolkový ústavní soud však dovozuje požadavek *určitosti*

²⁴⁾ MERTEN, D., op. cit., s. 350.

²⁵⁾ BVerfGE 21, 73 (Grundstücksverkehrsgesetz).

²⁶⁾ BVerfGE 108, 1 (Rn. 64).

²⁷⁾ BVerfGE 107, 218 (Rn. 115).

²⁸⁾ BVerfGE 108, 1 (Rn. 64).

²⁹⁾ BVerfGE 114, 196 (Rn. 208).

³⁰⁾ BVerfGE 132, 334 /Rn. 54).

pochopitelně obecně pro veškeré zákonodárcem schválené právní normy, přičemž nahlíží na zákon jako na určitý, pokud je z jeho textu dostatečně zřejmý jeho účel. Přitom ovšem postačí, pokud účel zákona vyplývá ze souvislostí, do nichž je v dané oblasti života zasazen text zákona.³¹⁾ Stejně jako požadavek jasnosti ani požadavek určitosti zákona zákonodárci nebrání používat obecné klauzule a neurčité pojmy, které si teprve žádají, aby byly „naplněny“ obsahem. Například v oblasti správního práva mají být přípustné už jenom z toho důvodu, že rozmanitost veřejné správy mnohdy nelze vměstnat do jasně vymezených pojmů. Zákonodárce je ovšem povinen vyjádřit svá pravidla natolik určitě, jak je to jenom s ohledem na zvláštnosti normovaných životních okolností a účel normy možné.³²⁾

Dle názoru Spolkového ústavního soudu ovšem nelze vycházet z jednotného stupně požadované určitosti pro všechny normy. Při stanovení skutkových podstat trestných činů či při vymezení pravidel pro určení zákonného soudce má být požadavek určitosti o trochu vyšší než u správních norem, které musí s ohledem na zvláštnosti materie ponechat prostor správním orgánům k tomu, aby mohly zohlednit mnohé, předem nepředvídatelné aspekty. Možné nevýhody této přípustné neurčitosti, která ovšem nabízí prostor správnímu uvážení ze strany veřejné správy, pak vyvažují principy správního řízení a zejména soudní kontrola veřejné moci.³³⁾

Na druhé straně právě v zákonech, které mají vymezit hranice činnosti veřejné správy, jsou určitost a jasnost právních norem nezbytnou vlastností přijatých právních norem. Jasný a jednoznačný právní předpis zavazuje veřejnou správu a omezuje její činnost dle svého obsahu, účelu a rozsahu. To lze pouze tehdy, pokud právní normy obsahují *jednoznačně* stanovená kritéria činnosti veřejné správy. Zároveň je určitost a jednoznačnost norem prostředkem k tomu, aby soudy byly schopny kontrolovat veřejnou správu na základě takto stanovených právních kritérií.³⁴⁾

Český Ústavní soud reflektuje ve své judikatuře pouze požadavek jasnosti a určitosti právního řádu jakožto jeden z komponentů právního státu.³⁵⁾ Jasnost a určitost řadí Ústavní soud k základním charakteristikám práva, jejichž dodržení uspokojuje požadavky formálního právního státu.³⁶⁾ K tomu, aby byla samotná neurčitost důvodem pro derogaci právního předpisu, však musí dosahovat patřičné intenzity, která *„vylučuje možnost stanovení normativního obsahu daného ustanovení i pomocí obvyklých interpretačních postupů.“*³⁷⁾

³¹⁾ BVerfGE 65, 1 (Rn. 180).

³²⁾ BVerfGE 49, 168.

³³⁾ Tamtéž.

³⁴⁾ BVerfGE 118, 168 (Rn. 95).

³⁵⁾ Srov. bod 75 přílepkového nálezu s odkazem na nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 16/93, č. 131/1994 Sb., N 25/1 SbNU 189.

³⁶⁾ Bod 31 nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 29/11, č. 147/2012 Sb., N 34/64 SbNU 361.

³⁷⁾ Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 9/95, č. 107/1996 Sb., N 16/5 SbNU 107.

2.2 Požadavek vypočitatelnosti a předvídatelnosti

S principem určitosti úzce souvisí také další dva atributy zákonů, a sice jejich vypočitatelnost a předvídatelnost. Předvídatelnost práva se tak nejmarkantněji projevuje taktéž v souvislosti se stanovením pravomocí správních orgánů. Jak bylo zmíněno výše, tyto pravomoci musí být vymezeny svým obsahem, účelem a rozsahem dostatečně určitě a omezeně, a to právě proto, aby činnost veřejné správy byla pro občany státu předem vypočitatelná a předvídatelná.³⁸⁾

Ve stejném duchu pracuje s principem předvídatelnosti práva také Ústavní soud, dle kterého je princip předvídatelnosti práva a zákazu výkonu libovůle orgány veřejné moci imanentním principem právního státu.³⁹⁾

Porušení požadavku předvídatelnosti zákona spatřuje Ústavní soud dále například ve zneužití institutu legislativních přílepků, jak dovodil v bodu 39 přílepkového nálezu: „*Požadavek předvídatelnosti zákona jako součást principu právního státu přestává být naplňován v okamžiku, kdy novelizace zákona je součástí jiného zákona ve formálním smyslu, jehož obsah s novelizovaným zákonem nijak nesouvisí.*“

Princip předvídatelnosti práva úzce souvisí s principem právní jistoty a je nezbytným předpokladem obecné důvěry občanů v právo.⁴⁰⁾ Podtržen je pak zásadou ochrany legitimního očekávání adresátů norem, o níž bude zmínka i v následujících řádcích.

2.3 Požadavky vnitřní bezrozpornosti a srozumitelnosti

Co se negativního vymezení požadavků na obsah zákonů týče, nesmí být tento vnitřně rozporný, matoucí a nesrozumitelný.⁴¹⁾ Důvodem pro zrušení zákona Spolkovým ústavním soudem tak je, nejsou-li adresáti právních norem s to jasně rozpoznat, co je vůbec obsahem právní normy.⁴²⁾

Tyto požadavky nejsou nijak překvapivými. Vyplývají taktéž ze zásady právního státu a umožňují, aby bylo právo pro své adresáty vůbec seznatelné. Ústavní soud řadí zásadu předvídatelnosti zákona, jeho srozumitelnosti a zásadu jeho vnitřní bezrozpornosti mezi základní principy právního státu. V rozporu s těmito principy je dle názoru Ústavního soudu situace, kdy je jedním zákonem (ve formálním smyslu) zasahováno do materie upravované několika zákony jinými a tyto zákony spolu nejsou obsahově a systematicky provázány. Tak totiž

³⁸⁾ BVerfGE 65, 1.

³⁹⁾ Bod 20 nálezu Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 420/09, N 131/53 SbNU 647.

⁴⁰⁾ Tamtéž, bod 21.

⁴¹⁾ Srov. MERTEN, D., op. cit., s. 351.

⁴²⁾ BVerfGE 5, 25 (Rn. 24).

vzniká značně nepřehledný právní stav, který princip předvídatelnosti, srozumitelnosti a vnitřní bezrozpornosti zákona již nerespektuje.⁴³⁾

3. Jak má zákonodárce takové právo tvořit?

Německý profesor práva a dlouholetý předseda Německé společnosti pro zákonodárství (*Deutsche Gesellschaft für Gesetzgebung*) Ulrich Karpen dovozuje z judikatury německého Spolkového ústavního soudu několik konkrétních povinností zákonodárce při tvorbě práva. Jedná se o povinnost zjistit skutkový stav, povinnost prognózovat dopady, povinnost vyvažovat různé zájmy, povinnost sledovat účinky zákona a na základě toho následně zákony zlepšovat.⁴⁴⁾

Heidelberský profesor politikologie Klaus von Beyme konkretizuje tyto povinnosti jako povinnost zákonodárce pít se po dopadech zákona, která je v konkrétních oblastech úzce spojena s nutností sledovat aktuální vědecký stav poznání daného tématu. Obdobně jako Ulrich Karpen dovozuje také povinnost prognózovat dopady, povinnost uvážení a povinnost zlepšovat zákony.⁴⁵⁾

Tyto povinnosti se zrcadlí v dlouhodobé judikatuře německého Spolkového ústavního soudu a některé z nich byly dovozeny již v 60. letech 20. století. Z mladších rozhodnutí německého strážce ústavnosti je však zřetelné, že tyto na zákonodárce kladené nároky jsou stále aktuální.

3.1 Povinnost zjistit skutkový stav a prognózovat dopady

Spolkový ústavní soud se v mnoha svých rozhodnutích zabývá otázkou, jak si má zákonodárce počínat při zjišťování skutečností relevantních pro problematiku, která je předmětem zákonodárního procesu. Toto téma otevřel zejména v rozhodnutí z roku 1968, jehož předmětem bylo posouzení ústavnosti mlýnskému zákona.⁴⁶⁾ Povinností zákonodárce tak má být dostatečné vyhodnocení daného skutkového stavu. Zákonodárce má být povinen předvídat budoucí vývoj a na základě toho včas předcházet prostřednictvím přijatého zákona možným budoucím nebezpečstvím. Slovy dalšího rozhodnutí⁴⁷⁾ disponuje zákonodárce při odhadování potřeby prostorem pro posouzení a prognózování, tedy tak-

⁴³⁾ Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 21/01, č. 95/2002 Sb., N 14/25 SbNU 97, v němž Ústavní soud posuzoval otázku přijímání zákona o státním rozpočtu z hlediska účasti Senátu v legislativním procesu. Stejný závěr Ústavní soud zopakoval v bodu 36 přílepkového nálezu.

⁴⁴⁾ KARPEN, U. *Gesetzgebungslehre – neu evaluiert/Legistics – freshly evaluated*. Baden-Baden: Nomos, 2006, s. 20, srov. také KYSELA, J. in GERLOCH, A. a kolektiv. *Teorie a praxe tvorby práva*. Praha: ASPI, 2008, s. 158.

⁴⁵⁾ von BEYME, K. *Der Gesetzgeber. Der Bundestag als Entscheidungszentrum*. Opladen: Westdeutscher Verlag, 1997, s. 58.

⁴⁶⁾ BVerfGE 25, 1 (Mühlengesetz).

⁴⁷⁾ BVerfGE 115, 276 (Rn. 116).

zvanou *prerogativou odhadu vývoje*.⁴⁸⁾ Zároveň Spolkový ústavní soud zkoumá při posuzování ústavnosti právního předpisu skutečnosti, které byly zákonodárci známy při přijímání zákona, ale také jeho dosavadní zkušenosti. Z toho vyplývá, že tyto okolnosti musí zákonodárce při tvorbě zákona řádně zjistit a zohlednit, neboť tyto skutečnosti pak mohou před Spolkovým ústavním soudem odůvodnit různá omezení, která zákonodárce přijal.

Pro oblasti tzv. „socioekonomických práv“ lze také vystopovat obdobnou argumentaci Spolkového ústavního soudu. Jako příklad uveďme rozhodnutí týkající se posouzení ústavnosti stanovení existenčního minima.⁴⁹⁾ Spolkový ústavní soud v něm vyslovil názor, že zákonodárci náleží široký prostor pro posouzení skutečných poměrů, ale také pro zhodnocení skutečně nutných potřeb obyvatelstva. Výsledek jeho posouzení nemusí být zákonodárcem nutně odůvodněn, ovšem jako takový musí být fakticky odůvodnitelný.⁵⁰⁾ I český Ústavní soud aplikuje pro oblast socioekonomických práv zvláštní pravidla tzv. testu rozumnosti, který prve výslovně dovodil ve svém rozhodnutí sp. zn. Pl. 54/10. V rámci testu Ústavní soud zdůrazňuje nutnost respektovat poměrně rozsáhlou diskreci zákonodárce, ale také potřebu vyloučit jeho případné excesy. Samotný test pak 1) zkoumá smysl a podstatu sociálního práva, 2) hodnotí, zda se zákon nedotýká samotné existence sociálního práva nebo skutečné realizace jeho esenciálního obsahu, 3) posuzuje, zda zákonná úprava sleduje legitimní cíl; tedy zda není svévolným zásadním snížením celkového standardu základních práv, a konečně 4) řeší otázku, zda zákonný prostředek použitý k jeho dosažení je rozumný (racionální), byť nikoliv nutně nejlepší, nejvhodnější, nejúčinnější či nejmoudřejší.

Vraťme se však krátce ještě k judikatuře Spolkového ústavního soudu a ke zmínované prerogativě odhadu dopadů. V jejím rámci totiž zákonodárce nemá zcela volné pole působnosti a nemůže být při svých představách možného vývoje libovolně kreativní. Pokud by tyto jeho představy odporovaly hospodářským zákonům nebo praktickým zkušenostem, nemohly by být, rozumně vzato, základem pro jakákoliv zákonodárná opatření.⁵¹⁾ Konečně zvláště pečlivý musí být zákonodárce při odhadování dopadů a zkoumání skutkového stavu, pokud vědecký stav poznání není prozatím definitivně vyjasněn a nejsou vědecky prokázány dlouhodobé dopady (např. geneticky upravených potravin).⁵²⁾ V takové situaci, kdy panují značné pochybnosti, zda mohou nastat různá nebezpečí, je zákonodárce povinen dodržet svoji ústavní povinnost sloužit obecnému dobru, která vyplývá zejména z čl. 1 odst. 1 věty druhé GG.⁵³⁾ Zákonodárce tak musí vyvinout veškeré

⁴⁸⁾ V orig. *Einschätzungsprerogative*, pojem, který se prolíná rozhodnutími Spolkového ústavního soudu dodnes.

⁴⁹⁾ 1 BvL 10/12, 1 BvL 12/12, 1 BvR 1691/13.

⁵⁰⁾ Tamtéž.

⁵¹⁾ BVerfGE 86, 90 (Rn. 96).

⁵²⁾ BVerfGE 128, 1 (Rn. 138).

⁵³⁾ Čl. 1 odst. 1 G zní: „*Důstojnost člověka je nedotknutelná. Povinností veškeré státní moci je tuto důstojnost respektovat a chránit ji.*“

úsilí, aby včas rozpoznal možná nebezpečí a těmto předešel zakotvením nutných a ústavně konformních prostředků.⁵⁴⁾

I v judikatuře českého Ústavního soudu lze s trochou představivosti vysledovat obdobné požadavky kladené na zákonodárce. Ostatně mnohé z nich vyplývají imanentně i z výše uvedeného testu racionality, příp. i z jednotlivých hledisek, které Ústavní soud zkoumá v rámci testu proporcionality, zejména pak v rámci kritéria vhodnosti.

Při posuzování daňové legislativy vychází český Ústavní soud také z obdobných předpokladů kladených na zákonodárce. Už v rozhodnutí Ústavního soudu ČSFR, z jehož judikatury Ústavní soud České republiky dle nálezu sp. zn. Pl. ÚS 9/01 ostatně vychází, je v daňové oblasti „*třeba požadovat, aby zákonodárny orgán podložil svoje rozhodnutí objektivními a racionálními kritérii.*“⁵⁵⁾

3.2 Povinnost vyvažovat různé zájmy

Zjistí-li zákonodárce dostatečně skutkový stav, vyplývají mu z toho další povinnosti. Tou bezprostředně navazující je povinnost vyvažování, kterou Ulrich Smeddinck⁵⁶⁾ vymezuje jako požadavek srovnávat, zvažovat a vzájemně vyrovnávat zájmy dotčené návrhem zákona. Konkretizaci této povinnosti přinesl Spolkový ústavní soud v rozhodnutí zabývajícím se územním plánováním.⁵⁷⁾ Zákonodárce má dle jeho slov pravomoc v nezbytné míře uvážit a vyvážit různé potřeby. Spolkový ústavní soud je pak dle vlastního názoru oprávněn přezkoumat pouze to, zda se v rámci tohoto uvážení zákonodárce pohyboval v ústavně stanovených hranicích. Určující je přitom zjištění, zda se parlament nechal řídit skutečností, že je jeho povinností správně a úplně zjistit skutkový stav a na jeho základě dovodit všechny věcně související potřeby a zájmy a tyto pochopitelným způsobem dále vzájemně vyvážit. Na základě takto zjištěného skutkového stavu a provedené konfrontace zájmů je zákonodárce oprávněn rozhodnout se pro upřednostnění jednoho nebo i více zájmů před jinými. Spolkový ústavní soud tuto úvahu uzavírá názorem, že je-li řeč o cílech, hodnotách a prognózách, musí sám omezit svůj přezkum na to, zda provedená zhodnocení a rozhodnutí nebyla zjevně chybná a jednoznačně vyvratitelná nebo zda tato neodporují principům ústavního pořádku.⁵⁸⁾

⁵⁴⁾ BVerfGE 49, 89 (Kalkar I), v němž se Spolkový ústavní soud musel vypořádat s plánem spolkové vlády postavit ve městě Kalkar (Severní Porýní-Vestfálsko) rychlý množivý jaderný reaktor (typ „Schneller Brüter“), který nakonec sice postaven byl, ale nikdy nebyl uveden v provoz.

⁵⁵⁾ Nález Ústavního soudu ČSFR sp. zn. 22/92.

⁵⁶⁾ SMEDDINCK, U. *Integrierte Gesetzesproduktion: der Beitrag der Rechtswissenschaft zur Gesetzgebung in interdisziplinärer Perspektive*. Berlin: BWV, 2006, s. 215 an.

⁵⁷⁾ BVerfGE 95 (68), týkající se konkrétně jižního obchvatu města Stendal (Südumfahrung Stendal).

⁵⁸⁾ Povinností vyvažovat různá dobra argumentuje Spolkový ústavní soud také na několika místech rozhodnutí Kalkar I (BVerfGE 49, 89).

Tato doktrína je pak úžeji vymezena jak Spolkovým ústavním soudem, tak českým Ústavním soudem ve vztahu k sociálním právům. V již zmíněném rozhodnutí o posouzení ústavnosti stanoveného existenčního minima Spolkový ústavní soud vyslovil následující názor:⁵⁹⁾ „Výběr vhodné a přiměřené metody stanovení existenčního minima a výpočtu příslušných dávek náleží zákonodárci. Ten nesmí zvolit takovou metodu, která by dávky zajišťující dosažení existenčního minima zcela vyloučila. Zákonodárce musí zvolenou metodu neustále prověřovat, a pokud je to nezbytné, také dále vyvíjet. Takovému prostoru k uvážení zákonodárce odpovídá zdrženlivá kontrola ze strany Spolkového ústavního soudu, který se nesmí v rámci svého přezkumu stavět do role zákonodárce. Základní zákon sám nestanoví přesně vyčíslenou výši nároku na zajištění důstojné existence. Ústava pouze vyžaduje, aby existenční minimum bylo vůbec poskytnuto. Zákonodárce však musí být schopen stanovenou výší obhájit.“ Obdobnou argumentaci ve vztahu k daňovému zákonodárství použil i český Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 24/07:⁶⁰⁾ „Z ústavního principu dělby moci (čl. 2 odst. 1 Ústavy), jakož i z ústavního vymezení zákonodárné moci (čl. 15 odst. 1 Ústavy) plyne pro zákonodárce široký prostor pro rozhodování o předmětu, míře a rozsahu daní, poplatků a peněžních sankcí. Zákonodárce přitom nese za důsledky tohoto rozhodování politickou odpovědnost. Jakkoli je daň, poplatek, příp. peněžitá sankce veřejnoprávním povinným peněžitým plněním státu, a tedy zásahem do majetkového substrátu, a tudíž i vlastnického práva povinného subjektu, bez naplnění dalších podmínek nepředstavuje dotčení v ústavním pořádkem chráněné vlastnické pozici (čl. 11 Listiny, čl. 1 Dodatkového protokolu Úmluvy).“

Povinnost vyvažovat různé zájmy se obecně dotýká i českého zákonodárce. V rámci ní zákonodárce musí zvolit variantu, která bude přiměřená stanovenému cíli: „Tato újma na základním právu však nesmí být nepřiměřená ve vztahu k zamýšlenému cíli, tj. opatření omezující základní lidská práva a svobody nesmějí, jde-li o kolizi základního práva či svobody s veřejným zájmem, svými negativními důsledky přesahovat pozitiva, která představuje veřejný zájem na těchto opatřeních.“⁶¹⁾ Nedostojí-li zákonodárce povinnosti vyvažovat různé zájmy, resp. provede-li toto vyvažování chybně či nedůsledně, vystavuje se riziku zrušení právního předpisu ústavním soudem. Ostatně právě jedině prostřednictvím „konfliktního vyrovnávání jednotlivých zájmů“ může být „udržován alespoň směr k cíli, jaký představuje demokracie.“⁶²⁾

Jistým způsobem tato povinnost samozřejmě souvisí i s principem a testem proporcionality, který aplikuje český Ústavní soud (ostatně i po vzoru Spolkového ústavního soudu). I v jeho rámci je zkoumáno, nakolik zákonodárce vyvážil jednotlivé zájmy. Povinnosti, které jsou však zmíněny výše, se nevztahují pouze

⁵⁹⁾ 1 BvL 10/12, 1 BvL 12/12, 1 BvR 1691/13 (Rn. 77 an.).

⁶⁰⁾ Publikován také pod č. 88/2008 Sb. a N 26/48 SbNU 303.

⁶¹⁾ Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 10/13, č. 242/2010 Sb., N 132/58 SbNU 3.

⁶²⁾ Nález Ústavního soudu, kterým byla zrušena některá ustanovení zákona č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích, sp. zn. Pl. ÚS 7/02, č. 349/2002 Sb., N 78/26 SbNU 273.

k oblasti lidských práv, nýbrž mají stíhat zákonodárce obecně v rámci jakéhokoliv legislativního procesu.

3.3 Povinnost sledovat účinky zákona a na základě toho zákony následně zlepšovat

Jak bylo nastíněno výše, je německý zákonodárce dle názoru Spolkového ústavního soudu povinen v rámci přípravy legislativních aktů řádně zjistit a vyhodnotit skutkový stav, ale také prognózovat dopady navržené úpravy. Tím však jeho povinnost sledovat a hodnotit reálnou situaci nekončí. Zejména v případě, že předpokládané dopady vyhodnotí chybně, je povinen konat. Aby však mohl vůbec posoudit, zda přijatá úprava s sebou přinesla jiné dopady, než jaké zamýšlel nebo předpokládal, je zákonodárce povinen především sledovat reálný dopad přijatého zákona. Tento požadavek na zákonodárce dovodil Spolkový ústavní soud již ve výše zmíněném rozhodnutí týkajícím se mlýnského zákona.⁶³⁾ Zde stanovil, že pouhá skutečnost, že zákonodárce učinil chybnou prognózu, nemůže být důvodem protiústavnosti úpravy. Ovšem v takovém případě má být zákonodárce povinen vyhodnotit skutečný vývoj po přijetí zákona a na základě toho tento zákon odpovídajícím způsobem změnit nebo zrušit.

Tato povinnost je úzce spojena také s nutností vždy správně vyhodnotit vědecký stav poznání, a to nejen v okamžiku přijímání zákona, jak bylo popsáno výše, ale také později, dojde-li skutečný vývoj k novým poznatkům. Pokud takový vývoj zpochybní zákonodárcovo dřívější rozhodnutí, může mu vzniknout ústavní povinnost přezkumu svého původního rozhodnutí.⁶⁴⁾

Obsáhle byly tyto povinnosti shrnuty Spolkovým ústavním soudem v rozhodnutí ohledně sčítání lidu z roku 1983.⁶⁵⁾ Dle něj nesmí zákonodárce opomenout faktický vývoj. Zákonodárce je již od počátku povinen vyčerpávat veškeré zdroje poznání, aby mohl co nejspolehlivěji odhadnout možné dopady. Pokud se však ukáže, že jeho prognóza byla chybná, je povinen k nápravě. Tak tedy i změna okolností může založit zákonodárcovu povinnost ke zlepšení původně ústavně konformní úpravy.

Spolkový ústavní soud tedy dovozuje pro německého zákonodárce na základě povinnosti sledovat účinky, ale také v důsledku plynutí času povinnost zákony zlepšovat, tedy závazek být zákonodárně činným. I v judikatuře Ústavního soudu lze nalézt nálezy zabývající se plynutím času, povinností být zákonodárně činným, resp. důsledky zákonodárné *nečinnosti*. Taková zákonodárná nečinnost tam, kde byl zákonodárce povinen přijmout určitou úpravu a neučinil tak, může představovat

⁶³⁾ BVerfGE 21, 1 (Rn. 28).

⁶⁴⁾ Srov. zejména rozhodnutí Spolkového ústavního soudu ve věci Kalkar I, BVerfGE 49, 89 (Rn. 91).

⁶⁵⁾ BVerfGE 65, 1 (Volkszählung).

zásah do Ústavou chráněného zájmu.⁶⁶⁾ Povinnost k legislativní činnosti je konečně spjata také s principem legitimního očekávání. Tam, kde naléhavost veřejného zájmu na odstranění právní nejistoty plynoucí z provizorního právního stavu přesáhne tolerovatelnou a ospravedlnitelnou mez, je zákonodárce také povinen přijmout předmětnou právní úpravu, která takový stav překlene, odstraní panující právní nejistotu a naplní legitimní očekávání adresátů právních norem.⁶⁷⁾

Dodejme na tomto místě, že výzva zákonodárci, aby v důsledku běhu času vyhodnocoval a přehodnocoval své závěry, může vést i k neblahým důsledkům přebujelé právní regulace a nadměrného novelizování stávající právní úpravy, která může představovat zásah do principu právní jistoty. Tento stav bývá často kritizován. Právo se má totiž vyznačovat dlouhodobostí svého užívání. Časté novelizace, ať už motivovány jakýmikoliv cíli, vedou k neblahému výsledku tvorby právního řádu „na čas“.⁶⁸⁾ I dle názoru Ústavního soudu nepřispívají časté novelizace k právní jistotě osob a věrohodnosti státu samého.⁶⁹⁾ Na druhé straně tato premisa nesmí vést k „zakonzervování“ právního řádu. Zákonodárci, i dle názoru Ústavního soudu, nelze upřít právo nově upravit společenské vztahy všude tam, kde to pokládá za potřebné a účelné z hlediska veřejného zájmu, pokud tím nejsou ohrožena základní práva a svobody občanů ve své podstatě.⁷⁰⁾

Chtělo by se tak říci: „Dobrého pomálu.“ Povinnost sledovat účinky zákona a na základě toho následně zákony zlepšovat je zcela jistě vhodným nástrojem ke zlepšování právních norem, které ať už v důsledku špatného zhodnocení skutkového stavu, v důsledku plynutí času a proměny společenských poměrů či v důsledku nových vědeckých poznatků dále nevyhovují aktuální situaci. Na druhé straně by dodržení této povinnosti nemělo být ospravedlněním zákonodárce za to, že už na počátku své legislativní činnosti zhodnotil špatně skutkový stav. Nadto by tato povinnost zcela jistě neměla sloužit k tomu, aby jí zákonodárce ospravedlňoval přebujelé novelizační tendence motivované spíše politickými než praktickými důvody.

4. Existuje povinnost dobrého zákonodárství?

Ve výše uvedené judikatuře jmenovaných ústavních soudů lze vysledovat některé požadavky kladené na zákonodárce při tvorbě práva. Zejména je jeho závazkem tvořit právo jasné, určité, předvídatelné, srozumitelné a vnitřně bezrozporné. Bez splnění těchto náležitostí by totiž zákon vůbec nemusel být zákonem, resp. právem. Význam požadavků kladených na právní normy ostatně zdůrazňuje

⁶⁶⁾ Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 20/05, č. 252/2006 Sb., N 47/40 SbNU 389.

⁶⁷⁾ Srov. bod 76 nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 9/07, č. 242/2010 Sb. N 132/58 SbNU 3.

⁶⁸⁾ Srov. MLSNA, P. in Kolektiv autorů. *Legislativní proces (teorie a praxe)*. Praha: Tiskárna Ministerstva vnitra, 2011, s. 59–60.

⁶⁹⁾ Bod 30 nálezu Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 814/06, N 8/48 SbNU 67.

⁷⁰⁾ Tamtéž, shodně také nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 17/96, č. 126/1997 Sb., N 46/7 SbNU 315.

ve své judikatuře i český Ústavní soud.⁷¹⁾ Naplnění daných kritérií je referenčním hlediskem pro posouzení toho, zda je přijatý zákon v souladu s náležitostmi demokratického právního státu. Tvoří-li zákonodárce právo, které nesplňuje tato kritéria, vystavuje se nebezpečí, že jeho legislativní výtvar bude příslušným ústavním soudem zrušen, resp. v německém prostředí označen za nicotný pro rozpor se zásadou demokratického právního státu.

Aby se zákonodárce co nejlíže přiblížil tvorbě takového práva, má v rámci legislativního procesu dodržet několik postupů. Zejména by měl dostatečně zjistit skutkový stav a prognózovat dopady přijímané úpravy, vyvažovat různé zájmy a sledovat účinky zákona a na základě toho následně zákony zlepšovat. Může ovšem zanedbání těchto povinností vést k ústavní nekonformitě napadené normy? Neboli jedná se skutečně o ústavní povinnosti zákonodárce a dluží tak zákonodárce adresátům právních norem vedle samotného zákona také vhodný, správný a bezchybný legislativní proces? Například profesor veřejného práva na Univerzitě v Bonnu Klaus Schlaich⁷²⁾ zastával názor, že „zákonodárce nedluží nic jiného než zákon. Opačné kolující přesvědčení o „optimální metodě zákonodárství jako ústavní povinnosti“ však chce, aby tomu bylo jinak. Chce totiž zákonodárci uložit povinnosti přezkoumatelné racionality procesu nalézání svého rozhodnutí. Takovou povinnost však nelze ze Základního zákona vyvodit. [...] Zákonodárství není veřejná správa a na čas zvolený nositel mandátu není úředníkem, a to ani co do svých závazků, své vázanosti právem, natož co do své odpovědnosti.“

Za pravdu mu částečně dal i Spolkový ústavní soud ve svých rozhodnutích týkajících se posouzení četných novelizací zákonů provedených tzv. „Hartz IV balíčkem.“⁷³⁾ V rozhodnutí týkajícím se posouzení stanovených sociálních dávek pro žadatele o azyl vyslovil názor, že „Základní zákon obsahuje v čl. 76 a násl. GG předpoklady pro zákonodárský proces, které zajišťují také transparentnost rozhodnutí zákonodárce. Základní zákon však nepředepisuje, co, jak a kdy přesně má být v rámci zákonodárského procesu odůvodněno a propočítáno. Naopak mu nechává prostor pro vyjednávání a pro politický kompromis. Rozhodující je, aby ve výsledku nebyly opomenuty požadavky Základního zákona zajistit skutečně důstojnou lidskou existenci. Základní právo na zajištění důstojného existenčního minima vyplývající z čl. 1 odst. 1 GG ve spojení s čl. 20 odst. 1 GG s sebou pro zákonodárce nepřináší žádné specifické procesní povinnosti, roz-

⁷¹⁾ Srov. bod 31 nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 29/11, č. 147/2012 Sb., N 34/64 SbNU 361.

⁷²⁾ SCHLAICH, K. *Verfassungsgerichtsbarkeit im Gefüge der Staatsfunktion*. in Vereinigung des deutschen Staatsrechtslehrer, Heft 31, 1981, citováno dle KARPEN, U. *Gesetzgebungslehre – neu evaluiert/Legistics – freshly evaluated*. Baden-Baden: Nomos, 2006, s. 20.

⁷³⁾ Jedná se o čtvrtý zákon pro moderní služby na pracovním trhu (BGBl. I S. 2954). Je součástí zákonů přijatých v návaznosti na tzv. Hartzovu koncepci. Pod tímto pojmem bývají označovány návrhy tzv. Hartzovy komise (plným označením Komise pro moderní služby na pracovním trhu), která vznikla 22. února 2002 pod vedením Petera Hartzze. Úkolem komise bylo navrhnout změny pracovněprávních norem a norem práva sociálního zabezpečení. Výsledky komise se promítly do čtyř zákonů modernizujících německý pracovní trh a sociální služby.

*hodující je, zda lze právní nárok na plnění zajišťující existenci věcně odůvodnit propočty, které spravedlivě odpovídají realitě a jsou přesvědčivé.*⁷⁴⁾ Detlef Merten i o tuto citaci opírá svůj obdobný názor, že „obecnou povinnost k optimální metodice zákonodárství nelze ani odvodit z ústavy, ani není požadována Spolkovým ústavním soudem.“⁷⁵⁾

Zákonodárce je bezesporu povinen dostát svým formálním i materiálním povinnostem stanoveným ústavními normami. I v judikatuře českého Ústavního soudu lze vysledovat určitý závazek zákonodárce tvořit právo pyšníci se výše uvedenými vlastnostmi. Tuto tezi vymezil v přílepkovém nálezu konkrétně ve vztahu k požadavku předvídatelnosti zákona: „Zmíněná zásada [rozuměj zásada předvídatelnosti zákona] je sice nutnou podmínkou efektivitu každého systému platného práva, nelze ji však vykládat pouze k tíži adresátů práva, nýbrž též jako závazek veřejné moci vůbec učinit právo poznatelným, protože jen takovým právem se lze řídit.“⁷⁶⁾ S ohledem na to, že požadavky jasnosti, určitosti, předvídatelnosti, srozumitelnosti a vnitřní bezrozpornosti vyplývají ze zásady demokratického právního státu, je nasnadě, že zákonodárce stíhá povinnost tyto požadavky splnit, neboť kdo jiný než zákonodárce by měl tvořit právo, které bude v souladu s ústavním principem demokratického právního státu.

Dalším referenčním hlediskem pro ústavní soudy je samozřejmě posouzení, zda zákonodárce dodržel veškeré procedurální požadavky vnějšího zákonodárského procesu. Ke slovu se tak musí dostat všichni oprávnění aktéři zákonodárského procesu,⁷⁷⁾ musí být dodrženy všechny náležitosti stanovené ústavními normami a dle judikatury českého ústavního soudu musí zákon vzniknout také v legislativním procesu, který dostojí pravidlům a zásadám stanoveným jednacími řády jednotlivých komor.

Samotné nedodržení povinností dovozených pro vnitřní zákonodárský proces však není způsobilé odůvodnit protiústavnost přijaté normy. Tyto povinnosti, které lze vysledovat ve výše zmíněné judikatuře, jsou totiž vysloveny často pouze jako *obiter dictum*. Slouží jako pomůcka pro posouzení, zda výsledný produkt zákonodárského procesu, tj. napadený zákon, je ústavně konformní či nikoliv. Totiž pouze tento výsledný produkt je způsobilý být předmětem přezkumu ze strany toho kterého ústavního soudu.

Opačný názor by měl za následek několik praktických problémů. Pokud by existovala ústavní povinnost optimálního, správného zákonodárského procesu, mohla by tato skutečnost vést k faktické eliminaci zákonodárské iniciativy jednotlivých poslanců. I v současné chvíli je nejčastějším navrhovatelem vláda, v případě

⁷⁴⁾ BVerfGE 132, 134 (Rn. 70 an.), obdobně 1 BvL 10/12, 1 BvL 12/12, 1 BvR 1691/13 (Rn. 77 an.)

⁷⁵⁾ MERTEN, D., op. cit., s. 359.

⁷⁶⁾ Bod 39 přílepkového nálezu.

⁷⁷⁾ Srov. v textu uvedený nálezy Ústavního soudu č. 283/2005 Sb.

tvrdších kritérií kladených na vnitřní zákonodárný proces by těmto mohla díky širokému odbornému aparátu dostat v podstatě pouze ona.⁷⁸⁾ Trvání na přísnějších pravidlech pro vnitřní zákonodárný proces by nadto prodloužilo a prodražilo celý zákonodárný proces. Tendencí poslední doby je však pravidla legislativního procesu zjednodušovat a celý proces přijímání zákona spíše zrychlit. Bylo by vůbec možné v dnešním stavu přebujelého zákonodárství dostat vždy těmto povinností? A jakým způsobem by soudy přezkoumávaly, zda zákonodárce skutečně dodržel pravidla „správného“ či „dobrého“ zákonodárství?

Dodržení výše uvedených pravidel vnitřního zákonodárného procesu tak není ústavní povinností a zákonodárce tak nedluží skutečně nic jiného než samotný (pokud možno dobrý a správný) zákon.

Jinak by tomu bylo, pokud by výše uvedené zásady byly zakotveny v jednacích řádech komor. Nutno podotknout, že český zákonodárce si uvědomuje potřebu kvalitního zákonodárného procesu, který má vést k tvorbě lepšího práva. Jako důkaz mohou posloužit novely jednacích řádů obou komor Parlamentu z poslední doby.⁷⁹⁾ Jakkoliv se jedná o úpravy menšího rozsahu, které se dotýkají pouze kusých témat zákonodárného procesu (např. ožehavé tematiky tzv. přílepků, principiální veřejnosti jednání veškerých orgánů komor či zavedení povinnosti zpracovat k návrhu zákona obecné zhodnocení korupčních rizik), je zřetelné, že cílem zákonodárce bylo stanovit přísnější pravidla pro zákonodárný proces a tím také zvýšit kvalitu přijímaných zákonů.⁸⁰⁾ Tato nově stanovená pravidla se však v podstatě týkají pouze pravidel vnějšího zákonodárného procesu. Případná otázka uzákonění pravidel vnitřního zákonodárného procesu se však i vzhledem k výše popsanému jeví jako krajně problematická a je diskutabilní, zda lze takový postup doporučit. Na druhou stranu, i pokud pravidla vnitřního zákonodárného procesu nejsou a nebudou stanovena ve formě právní normy a zůstanou tak pouze tématem diskutovaným na základě judikatury ústavních soudů a rozebíraným právními teoretiky, nemělo by to znamenat, že by na jejich dodržování musel zákonodárce nutně rezignovat. Naopak by mělo být aspirací zákonodárce tato pravidla dodržovat a tvořit tak kvalitní právní řád a právo samotné.

Shrnutí:

Článek se zabývá otázkou práva na dobré zákonodárství v judikatuře českého Ústavního soudu a německého Spolkového ústavního soudu. Cílem článku bylo

⁷⁸⁾ Srov. MERTEN, D., op. cit., s. 356. Merten v této souvislosti mluví příp. o nebezpečí dirigismu frakcí, neboť v německém Spolkovém sněmu mají i frakce široký odborný aparát příslušný vždy pro konkrétní výbor nebo konkrétní spolkovou zemi pro tu kterou frakci.

⁷⁹⁾ Srov. zákon č. 265/2014 Sb., kterým se mění zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 16/2015, kterým se mění zákon č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu, ve znění pozdějších předpisů.

⁸⁰⁾ Srov. obecná část důvodové zprávy k zákonu č. 265/2014 Sb.

zodpovědět otázku, zda zákonodárce dluží svým voličům pouhý zákon či zda je nad rámec toho zavázán tvořit zákony „dobré“ a „správné“. Za účelem dosažení tohoto cíle je v úvodu věnována pozornost otázce rozlišení vnějšího a vnitřního zákonodárného procesu. Zatímco vnější zákonodárný proces představuje pravidla formálního postupu při přijímání zákona, která jsou zakotvena v právním řádu a upravena právními normami, pravidla vnitřního zákonodárného procesu mají vést zákonodárce k tomu, aby vznikalo právo kvalitní, dobré a spravedlivé. Pro účely článku však pravidla vnějšího zákonodárného procesu a legislativní techniky zůstávají stranou pozornosti. Text se ve své první části zabývá tím, jaké vlastnosti má mít z pohledu německého Spolkového ústavního soudu právo tvořené zákonodárcem. U jednotlivých vlastností je vždy nabídnuto také srovnání s judikaturou českého Ústavního soudu. Další část textu se pak věnuje jednotlivým povinnostem zákonodárce dovozeným judikaturou Spolkového ústavního soudu a snaží se nalézt jejich ekvivalenty v rozhodnutích českého Ústavního soudu. Na základě tohoto rozboru se článek ve své poslední části pokouší zodpovědět otázku, zda skutečně existuje povinnost dobrého zákonodárství a jaké konsekvence by taková povinnost s sebou přinášela.

Das Recht auf eine gute Gesetzgebung mit den Augen des tschechischen Verfassungsgerichtes und des deutschen Bundesverfassungsgerichtes – Resümee:

Der Artikel befasst sich mit der Frage des Rechts auf eine gute Gesetzgebung in der Rechtsprechung des tschechischen Verfassungsgerichts und des deutschen Bundesverfassungsgerichts. Das Ziel dieses Artikels ist die Frage zu beantworten, ob der Gesetzgeber seinen Wählern lediglich das Gesetz schuldet oder ob er darüber hinaus auch verpflichtet ist, „gute“ und „richtige“ Gesetze zu verabschieden. Um dieses Ziel zu erreichen, ist in der Einleitung die Aufmerksamkeit auf die Frage der Unterscheidung zwischen dem Außen- und Innengesetzgebungsverfahren gerichtet. Während das Außengesetzgebungsverfahren die Regeln der formellen Vorgehensweise bei der Verabschiedung eines Gesetzes darstellt, die in der Rechtsordnung verankert und durch Rechtsnormen geregelt sind, führen die Regeln des Innengesetzgebungsverfahrens dazu, dass ein hochwertiges, gutes und gerechtes Recht entsteht. Für die Zwecke des Artikels lagen jedoch die Regeln des Außengesetzgebungsverfahrens und der legislativen Technik außerhalb der Aufmerksamkeit. Der Text befasst sich in seinem ersten Teil damit, welche Eigenschaften aus der Sicht des deutschen Bundesverfassungsgerichts das vom Gesetzgeber verabschiedete Recht haben sollte. Bei den einzelnen Eigenschaften wird immer auch ein Vergleich mit der Rechtsprechung des tschechischen Verfassungsgerichts vorgestellt. Der nächste Teil des Textes wird den einzelnen Pflichten des Gesetzgebers gewidmet, die von der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts abgeleitet sind, und es wird versucht, deren Äquivalente in den Entscheidungen des tschechischen Verfassungsgerichts zu finden. Aufgrund dieser Analyse versucht der Artikel in seinem letzten Teil die Frage zu beantworten, ob wirklich die Pflicht einer guten Gesetzgebung besteht und welche Auswirkungen so eine Pflicht mit sich bringen würde.

INFORMACE

Dne 21. dubna 2015 byl v Poslanecké sněmovně pod záštitou ústavně právního výboru pořádán seminář na téma Nabídka na spolupráci při odborném posouzení dopadů regulace (RIA) pro obě komory Parlamentu ČR. Po konzultaci s tajemníkem ústavně právního výboru Poslanecké sněmovny, panem Mgr. Jaromírem Beranem, oslovila redakce Správního práva přednášející z tohoto semináře s prosbou, aby svá vystoupení přepracovali do textové podoby vhodné pro prezentaci na stránkách tohoto odborného periodika. Výslednou podobu Vám nyní představujeme.

Redakce

Jak zlepšit kvalitu hodnocení dopadů regulace (RIA)

Motto

Mnohé státy stále přehlíží soukromý charakter regulovaných subjektů. Řada státních orgánů se stále chová tak, jako kdyby regulovala státní subjekty. V důsledku nadměrné frekvence změny nedokonalých předpisů tudíž přetvořává značné regulatorní riziko. Časté přizpůsobení se změnám předpisů jde na úkor přizpůsobování se tržním změnám a je mimořádně nákladné. Podnikatelé de facto nastaví systém určitým způsobem a následuje šok, protože tento systém musí na vlastní náklady neustále přenastavovat. Dominovat by však mělo přizpůsobování se dynamickým tržním změnám, neboť zde spočívá jádro konkurenceschopnosti. Právní systémy však začaly generovat to, co se ve světě označuje jako zpětná vazba k „regulatory contract breach“. Tzn. v okamžiku, kdy dochází k hrozbě porušení soukromovlastnických práv, vyvolaných nedokonalou právní úpravou regulace, která způsobuje škody, mohou podnikatelé podnikající v prostředí dokonalejšího soudního systému takovéto škody formou odškodnění začít soudně vymáhat, pokud se cítí jako poškozená strana. Hrozba toho, že se regulátor dopustí zásadní chyby, která bude pro daňové poplatníky velice drahá, vede k tomu, že státy přistupují k regulaci mnohem svědomitěji, zejména ty státy, kde soukromé vlastnické subjekty převažují. Právní systém, jako je v anglosaských zemích (ve Velké Británii a USA) ale i v řadě dalších zemí Evropy, takto stále více trestá zjevné chyby regulátorů vůči regulovaným soukromým podnikům. To je významným motivem pro doplnění důvodových zpráv přijímaných zákonů a směrnic o tzv. hodnocení dopadů regulace (RIA).

Nicméně možnost domáhat se odškodnění se dotýká nejen nové regulace, ale symetricky i odstraňování dosavadní regulace, která nezřídka deformovala poměry na trhu a upřednostnila určité skupiny podnikatelů, kteří by deregulací utrpěli škody ...

Co je hodnocení dopadů regulace (RIA)?

1.1 Definice a obsah RIA

Hodnocení dopadů regulace (Regulatory Impact Assessment, RIA) můžeme definovat jako soustavu metod směřujících k systematickému hodnocení pozitivních a negativních dopadů variant navrhované (*ex ante*) či existující (*ex post*) regulace, kde regulací chápeme soubor nástrojů, pomocí nichž vláda ovlivňuje chování občanů a jejich skupin (jako např. podnikatelů) s cílem řešit identifikované problémy.

Konkrétně jde o zákony, oficiální a neoficiální nařízení a podzákonné normy vydávané na všech úrovních státní správy a pravidla vydávaná nevládními nebo samoregulačními orgány, na které byly delegovány regulační pravomoci. Zkušenosti zemí, kde byla RIA zavedena, ukazují, že správně vytvořený a implementovaný systém hodnocení dopadů vede k zefektivnění procesu tvorby legislativních předpisů a jejich účinnosti a v širším kontextu přispívá k posílení výkonnosti tržního hospodářství a zlepšení fungování hospodářské soutěže.

Ve všech státech, kde je využívána, má RIA v zásadě obdobnou základní strukturu, která odráží obecnou strukturu rozhodovacího procesu aplikovaného celou vládnoucí strukturou: rozkrytí problému k řešení, zhodnocení různých alternativních řešení (včetně „nulové“ varianty, tj. zachování současného stavu), konzultace s dotčenými subjekty, kvalitativní a kvantitativní odhad přímých a nepřímých nákladů a přínosů pro všechny aktéry společnosti/ekonomiky (ekonomické, sociální, environmentální), srovnání variant a doporučení nejvhodnější na základě multikriteriální analýzy či podobné metody, diskuzi způsobu implementace a návrhy pro způsob vynucování regulace (stanovení sankcí, nápravných opatření apod.) a periodický přezkum účinnosti, bez nichž navrhovaná regulace ztrácí na své efektivitě.

1.2 Aspekty a předpoklady kvalitní RIA

Kvalitně zvládnutý proces RIA není jen následným dopočtením dopadů, ale vyžaduje zohlednění následujících aspektů a splnění několika předpokladů:

- 1) RIA nutí zamyslet se nad všemi důsledky přijetí legislativního opatření a identifikovat a analyzovat i alternativní možnosti řešení problému vedle přímé regulace, tj. i možná řešení neregulačního typu (spoluregulace, samoregulace apod.).
- 2) Klíčovou fází procesu RIA jsou konzultace, v rámci nichž je do procesu zapojen maximální počet dotčených stran. V tomto směru s sebou institucionalizace procesu hodnocení dopadů regulace přináší významné rozšíření možnosti

konzultovat problémy se zainteresovanými stranami. Tento krok může přilákat soukromé subjekty k tomu, aby se podílely na tvorbě legislativy. Na jedné straně dojde jakoby k částečné institucionalizaci lobbingu, na druhé straně proces RIA vede k otevření tzv. „Pandořiny skříňky“. Oslovení širokého okruhu dotčených stran v rámci průběhu konzultací a pečlivé zpracování, zhodnocení a zohlednění relevantních komentářů a návrhů výrazně zvýší kvalitu současné regulace ve směru vyšší transparentnosti (otevřenosti, jednoduchosti a dobré použitelnosti), odpovědnosti autorské strany (vládě a parlamentu, uživatelům a veřejnosti), adekvátnosti s ohledem na riziko, konzistentnosti (předvídatelnosti) a cílenosti (zaměření se na problém s minimalizací vedlejších efektů).

Konkrétně využití konzultací napomáhá identifikaci správné podstaty problému, nalezení případných alternativních a méně nákladných řešení daného problému, identifikaci potenciálních rizik spojených s implementací jednotlivých variant, odstranění potenciálních konfliktních míst a vzniku pocitu spolupodílení se na tvorbě legislativního předpisu u dotčených stran, což může zjednodušit průchod tohoto předpisu legislativním procesem a dle empirické zkušenosti snižuje počet připomínek podaných v rámci mezirezortního připomínkového řízení.

- 3) Diskuze s větším počtem protipólně orientovaných názorových stran spolu s podložením relevantními statistickými daty napomáhá objektivizaci nálezů učiněných v rámci konzultací. Tato objektivizace je nezbytná ze dvou důvodů. Jelikož orgány veřejné správy nejsou zpravidla dokonale informované o potenciálních dopadech navrhovaných opatření, mohou silnější zájmové skupiny předávat žádané informace regulačním orgánům s perspektivou, že se jim podaří ovlivnit regulaci ve svůj prospěch. Zadruhé, některé skupiny dotčených subjektů typu spotřebitelů či malých a středních podniků, mají omezenější schopnost informovat o svých názorech regulační orgány než subjekty jiné.
- 4) Výstupem celého procesu musí být odpověď na otázku, zda přínosy zvažovaného opatření odpovídají nákladům a zda jednotlivé dotčené strany budou rovnoměrně postiženy. Provedení hodnocení dopadů regulace před přijetím určité právní úpravy by tak mělo zamezit implementaci právních aktů, které mohou ve svém důsledku nerovnoměrně zatížit některé dotčené strany bez toho, aby tyto náklady byly v přiměřené míře vyváženy přínosy. I v případě pozitivního dopadu na státní rozpočet je nutné zhodnotit, zda tento efekt není převážen zvýšenými náklady pro některou z dotčených skupin např. ve formě vyšší administrativní zátěže.
- 5) Návrh právního předpisu by nikdy neměl být zpracován dříve než RIA (tj. RIA by měla být vždy zpracována *ex-ante*). V opačném případě může docházet, a v minulosti často docházelo k situaci, že tento návrh byl odtržen od reality, kterou měl reflektovat. V případě nedostatečného posouzení nákladů a pří-

nosů může implementace nového právního předpisu vést k výrazné distorzi vybraných právních vztahů, podnikatelského, konkurenčního prostředí apod.

- 6) Dále je třeba zdůraznit, že proces hodnocení dopadů regulace nenahrazuje politické rozhodování, ale pouze vytváří předpoklady pro jeho kultivaci. RIA má být zdrojem srozumitelně podávaných informací, měla by se vyhýbat technickým pojmům, které jsou pro neodbornou veřejnost nesrozumitelné. Měla by tak tvořit pouze podklad pro rozhodnutí, které však zůstává na politikách. Implementace procesu RIA do legislativního procesu vyžaduje silnou politickou podporu na překonání byrokratické strnulosti.
- 7) Další nutnou podmínkou je vyvinutí potřebných znalostí/schopností u osob odpovědných za zpracovávání RIA, neboť kvantifikace nákladů a přínosů odvíjející se od obecné struktury rozhodovacího procesu aplikovaného celou vládnoucí strukturou ve většině případů vyžaduje využití náročnějších metod¹⁾. Implementace procesu RIA tak musí zahrnovat školení státních zaměstnanců s důrazem na překlenutí odporu k RIA, částečně způsobeného mnohdy hlubokou propastí mezi profesemi právníků a ekonomů (kterou pomáhá překlenovat disciplína „Law and Economics“).

Kvalitně provedené hodnocení dopadů regulace je jasné, stručné a přiměřené povaze problému, který se snaží hodnotit, používá srozumitelný jazyk, vyhýbá se, jak bylo již zmíněno výše, technickým pojmům pro neodbornou veřejnost nesrozumitelným a používá nejlepší informace dostupné v době zpracovávání. Vyúsťuje v samostatný dokument, který dokáže problém jasně vysvětlit, nastínit možné alternativy k přijetí regulace bez potřeby odkazovat se na další dokumenty.

2. Aktuální vývoj v oblasti procesu RIA na úrovni Evropské komise

Významnost agendy lepší regulace zdůrazňuje i nynější Evropská komise v čele s Jean-Claude Junckerem a prvním viceprezidentem Fransem Timmermansem se zvláštním mandátem ke zlepšování právní úpravy, která 19. 5. 2015 přijala komplexní balíček pro lepší regulaci. Tento program by měl podpořit zjednodušení procesu tvorby a schvalování nové legislativy, zvýšení jeho transparentnosti a přiblížení dotčeným stranám. Požadavek na snižování administrativní zátěže byl zvolen jako jedna z hlavních priorit.

Tato nová iniciativa by měla vést k revizi zásad hodnocení dopadů regulace

¹⁾ K vyčíslení dopadů je často využíváno kvantitativních modelů (modelů všeobecné ekonomické rovnováhy, sektorových modelů, makroekonomických modelů, mikrosimulačních modelů, modelů hodnocení dopadů na životní prostředí apod.) Dalším krokem následujícím po zhodnocení možných dopadů je výběr konečné varianty. Při výběru nejvhodnější varianty lze využít metod jako analýza nákladů a přínosů (Cost Benefit Analysis) či vícekritériální analýza.

a ex-post hodnocením a meziinstitucionální dohodě mezi Evropskou komisí, Radou EU a Evropským parlamentem, jejíž uzavření se očekává na konci roku 2015.

Důležitým reformním krokem bylo nahrazení evropského Výboru pro hodnocení dopadů (Impact Assessment Board) Výborem pro kontrolu regulace (Regulatory Scrutiny Board). V rámci této změny došlo k upravení složení tohoto orgánu. Namísto devíti rotujících členů pracujících pro Komisi vedle plnění svých každodenních povinností pro různá generální ředitelství Komise se bude moci nová rada spolehnout vedle předsedy (na úrovni generálního ředitele Komise) na tři stále členy pracující v rámci Komise pro Výbor na plný úvazek a další tři nezávislé členy pracující na plný úvazek. Tento nový model reaguje na požadavky podnikatelského sektoru zajistit vyšší míru nezávislosti kontroly kvality evropských hodnocení dopadů regulace, které vicepresidentovi Timmermansovi a jeho předchůdcům opakovaně tlumočilo pět předsedů národních komisí RIA sdružených ve skupině Europe RegWatch. Vedle předsedů britského, německého, holandského a švédského se mezi ně řadil autor M. Mejstřík předsedající Komisi RIA ČR, ve skupině Europe RegWatch jako jediné komise z nových členských států EU.

3. Proces RIA v České republice

3.1 Historický vývoj implementace procesu RIA v ČR

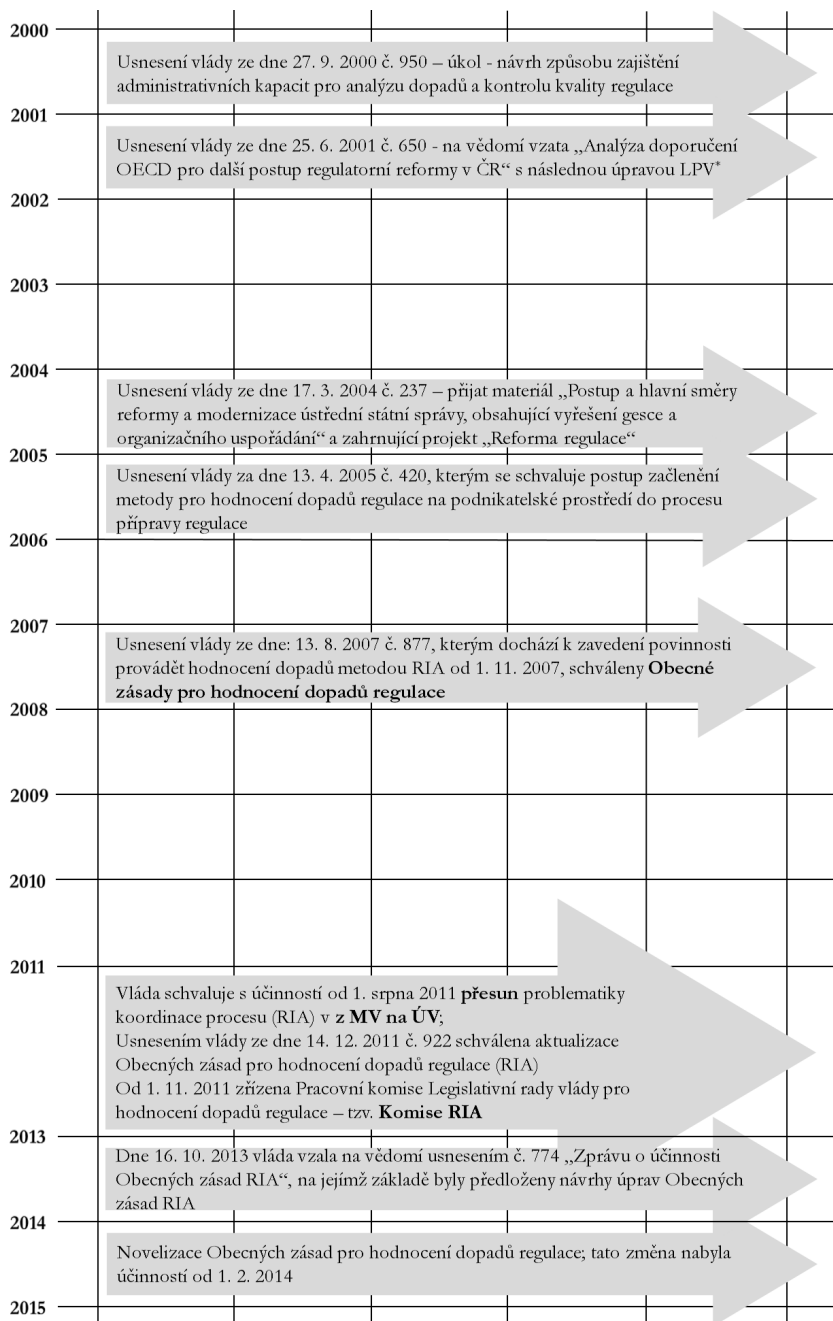
Obrázek na následující straně zachycuje vývoj implementace procesu RIA v České republice.

Jedním z prvních stimulů k implementaci procesu RIA v České republice bylo vydání doporučení OECD ke zkvalitnění vládní regulace, jež začalo být naplňováno na základě usnesení vlády z 27. 9. 2000. Toto usnesení uložilo zpracovat do konce roku 2000 v rámci reformy ústřední státní správy návrh způsobu zajištění administrativních kapacit pro analýzu dopadů a kontrolu kvality regulace. Postup začlenění metody pro hodnocení dopadů regulace na podnikatelské prostředí do procesu přípravy regulace (RIA) byl vládou schválen v roce 2005. Následné kroky zahrnovaly zavedení povinnosti provádět hodnocení dopadů metodou RIA od 1. 11. 2007, schválení a dvě aktualizace Obecných zásad pro hodnocení dopadů regulace na základě přehodnocení funkčnosti systému hodnocení dopadů regulace, v roce 2001 přesun problematiky koordinace procesu RIA z Ministerstva vnitra na Úřad vlády a zřízení Pracovní komise Legislativní rady vlády pro hodnocení dopadů regulace (dále jen „Komise RIA“).

Z výše uvedených kroků je třeba zdůraznit následující dva: reformu modelu RIA v ČR, k níž bylo přistoupeno v roce 2011, a zřízení Komise RIA.

Reforma modelu RIA v ČR zahrnovala především přesun problematiky koordinace procesu RIA z Ministerstva vnitra na Úřad vlády. Cílem tohoto kroku byl

Obrázek 1: Vývoj implementace procesu RIA v České republice



Zdroj: EEIP

posun procesu RIA blíže k ústřední vládě, posílení prvků nezávislosti a zlepšení koordinace v rámci průchodu předpisu legislativním procesem. Pozitivním empirickým výstupem tohoto přesunu bylo snížení vysokého počtu výjimek ze zpracování RIA²⁾.

3.2 Role Komise RIA při zkvalitňování procesu hodnocení dopadů

Komise RIA byla zřízena 1. 11. 2011 v návaznosti na usnesení vlády ze dne 19. 10. 2011 č. 768, kterou byla přijata novela Statutu Legislativní rady vlády. Její vznik reagoval i na negativní percepci procesu tvorby legislativy veřejností, která tuto vysoce specializovanou aktivitu ústředních správních úřadů a zákonodárných sborů, mající nastavovat stabilní pravidla pro život a podnikání, vnímají jako tok nepřehledných legislativních změn, které dle občanů plodí přemíru byrokracie a mnohdy nechávají otevřeny příležitosti korupčnímu chování. Tento fakt lze ilustrovat např. umístěním ČR v žebříčku Zprávy o globální konkurenceschopnosti 2014–2015³⁾, kde ČR zaujímá až 132. příčku ze 144 sledovaných zemí v ukazateli zachycujícím nákladnost přizpůsobení se regulační zátěži⁴⁾.

Zřízením Komise RIA se Česká republika zařadila ke čtyřem zemím OECD (Velká Británie, Německo, Nizozemí a Švédsko), kde již obdobné komise jako nezávislé kontrolní orgány (tzv. independent watchdogs) přezkoumávající kvalitu předkládaných hodnocení dopadů k návrhům právních předpisů, úspěšně fungují. V rámci EU vystupuje skupina těchto dohledových orgánů pod společným označením „RegWatchEurope“ s cílem předkládat společné návrhy na zlepšení procesu přípravy a schvalování návrhů na úrovni EU a k podobě návrhů politik formulovaných Evropskou komisí, zejména z hlediska hodnocení dopadů. I tímto způsobem se Komise RIA snaží vzhledem k velkému množství transponovaných předpisů EU do národního právního řádu přispívat ke zlepšení legislativního prostředí v ČR. Další podpůrnou aktivitou Komise RIA v oblasti kvalitnější regulace a snižování administrativní zátěže byla aktivní účast ve Skupině nezávislých zúčastněných stran na vysoké úrovni pro snižování administrativní zátěže⁵⁾, jejímž předsedou byl Edmund Stoiber.

²⁾ Nicméně i přesto zde stále existují tendence v některých případech zpracovávat RIA pouze formálně jako dodatečné zdůvodnění navrhované varianty právního předpisu, respektive obcházet Komisi RIA v její kontrolní funkci. Děje se tak zejména prostřednictvím udělování výjimek z provedení RIA formou usnesení vlády v rámci projednávání souvisejících strategických dokumentů, na základě jejichž schválení jsou následně zpracovávány návrhy právních předpisů. K tomuto nešvaru dále přispívá i absence mechanismu hodnocení dopadů regulace u mimořádných zákonodárných iniciativ (viz Výroční zpráva Komise RIA za rok 2013).

³⁾ The Global Competitiveness Report 2014 – 2015, dostupné z: <http://reports.weforum.org/global-competitiveness-report-2014-2015/economies/#indexId=GCI&economy=CZE>.

⁴⁾ Definice ukazatele měřícího regulační zátěž (burden of government regulation) – jak zatěžující je pro podnikatele přizpůsobit se administrativním regulačním požadavkům typu povinnost získání povolení k určité činnosti, vykazování činností a reportování apod.

⁵⁾ High Level Group on Administrative Burdens, http://ec.europa.eu/smart-regulation/refit/admin_burden/high_level_group_en.htm.

Role Komise RIA v ČR je následující:

- Komise RIA navrhuje, u kterých legislativních návrhů má být provedeno hodnocení dopadů regulace;
- Komise poskytuje konzultace zpracovatelům RIA k metodickým otázkám ve spolupráci s oddělením koordinace procesu RIA;
- Komise přezkoumává kvalitu RIA po věcné stránce; pokud předložená Závěrečná zpráva RIA není akceptovatelná, je vyžadováno její dopracování.

Činnost Komise RIA a kvalitu zpracovávaných RIA zachycuje **Tabulka 1**.

Tabulka 1: Celkový přehled projednávaných návrhů právních předpisů v ČR

	2012	2013	2014
Vládní návrhy právních předpisů se zpracovanou RIA	80	102	110
<i>z toho vládní návrhy se zpracovanou RIA posuzované Komisí RIA</i>	64	69	65
<i>negativní stanovisko</i>	7	6	8
<i>kladné stanovisko bez připomínek</i>	21	18	24
<i>kladné stanovisko po dopracování</i>	29	36	30
<i>kladné stanovisko po přepracování</i>	7	9	3
Vládní návrhy právních předpisů bez zpracované RIA	67	74	75
Vládní návrhy právních předpisů celkem	147	176	185
Počet návrhů předložených na půdě Parlamentu ČR (bez RIA)	93	91	70
Počet návrhů právních předpisů předložených v ČR celkem	240	267	255

Zdroj: Komise RIA a její výroční zprávy www.ria.vlada.cz

Na úrovni vlády bylo v roce 2014 předloženo 185 návrhů předpisů, z toho 110 se zpracovanou RIA. Komise RIA důkladně projednala 65 závěrečných zpráv RIA k návrhům zákonů, věcných záměrů zákonů a návrhům nařízení vlády s tím, že jen menšina závěrečných zpráv splnila nastavené standardy. U 37 % ze všech stanovisek vydala kladné stanovisko, u zbývajících 63 % vydala stanovisko s žádostí o dopracování. U 8 návrhů Komise schválení závěrečné zprávy RIA nedoporučila ani po projednání či dopracování.

3.3 Důsledky nezavedení povinnosti zpracovávat RIA k poslaneckým iniciativám a návrh řešení

Co je však stále závažné, je skutečnost, že podobně jako v předchozích letech, vláda předložila v roce 2014 stanovisko k 70 návrhům, které jí byly zaslány z Parlamentu ČR, na něž se povinnost zpracování RIA nevztahuje. V těchto případech dochází k vychýlení v rámci legislativního procesu, kdy na úrovni vlády jsou na návrhy právních předpisů kladeny vyšší nároky na kvalitu, než je tomu u dalších zákonodárných iniciativ. Neexistence povinnosti provést hodnocení dopadů u mimovládních zákonodárných iniciativ může v některých případech dokonce působit jako motivační mechanismus pro ministerstva obcházet standardní legislativní proces a předkládat návrhy jako poslanecké iniciativy. Výsledkem takového přístupu pak mohou být vážné věcné chyby v návrzích, respektive absence identifikace a kvantifikace na první pohled ne zcela zřejmých dopadů s možnými fatálními důsledky pro všechny dotčené subjekty.

Proto je v rámci další fáze implementace procesu RIA v ČR zvažováno zavedení mechanismů spolupráce mezi Parlamentem ČR a Úřadem vlády a rozšíření aplikace metody RIA i na zákony vzešlé z poslanecké iniciativy, popřípadě na pozměňovací návrhy překládané členy Parlamentu v průběhu projednávání zákona. Že je takovýto přístup možný, ukázala pilotní spolupráce komise RIA na analýze dopadů pozměňovacích návrhů energetického zákona. Problémem může být velký počet zákonů a pozměňovacích návrhů k těmto zákonům, které Parlamentem procházejí, a stanovené lhůty. V případě rozšíření povinnosti zpracování RIA na poslanecké iniciativy by tak bylo nutné nastavit institucionální parametry tak, aby tato povinnost byla z administrativního hlediska realizovatelná. Řešením by mohlo být rozšíření aktivity komise RIA a zřízení specializovaných poradních odborů, které by byly schopny poslancům a senátorům vysvětlit, jak k RIA přistupovat, popřípadě jak ji vytvořit k pozměňovacímu návrhu, který předkládají.

4. Závěr

Určitým orientačním vodítkem k mezinárodnímu posouzení může být aktivita nadace Bertelsmann (Bertelsmann Stiftung), která v rámci SGI indexu udržitelného rozvoje vládnutí (Sustainable Governance Index – SGI)⁶⁾ publikovala některé ukazatele týkající se právě RIA. V rámci 41 posuzovaných zemí se celkovým skóre RIA řadí Česká republika na desáté místo. Celkový ukazatel se rozkládá na tři sub-indikátory: i) pokud se týče kvality procesu RIA, obsadila ČR první

⁶⁾ Detaily SGI indexu a jeho složek viz: http://www.sgi-network.org/2015/Governance/Executive_Capacity/Evidence-based_Instruments.

místo, a to zejména díky přísnému fungování Komise RIA; ii) u aplikace RIA jsme na šestém místě, neboť je nezdárka obcházena; iii) nejslabší 13. pořadí ČR obdržela z hlediska udržitelnosti procesu RIA, který není dostatečně robustní a může být komplikován politickými změnami.

Jakkoliv můžeme sdílet určité pochybnosti o metodologii SGI indexu pro 41 zemí, uváděné výsledky jen potvrzují silné a slabé stránky procesu RIA a indikují, na které slabiny je třeba se zaměřit. Pravidelně a důkladně na ně upozorňují výroční zprávy Komise RIA (2012, 2013, 2014). Jednou z podstatných vlastností je udržování kvalitní báze pracovníků ministerstev zapojených do procesů RIA včetně samotné tvorby legislativy. Nedávno přijatý zákon usilující o stabilizaci úředníků ministerstev vytváří skvělé podmínky pro jejich pravidelné školení a doškolování. Jakkoliv byl již takovýto projekt formou e-learningu připraven, dosud se ho nepodařilo implementovat.

Michal Mejstřík, Dita Tesárková

Zdroje:

- BERTESLAM STIFTUNG, 2015 http://www.sgi-network.org/2015/Governance/Executive_Capacity/Evidence-based_Instruments.
- BETTER REGULATION TASK FORCE. *Regulation – Less is More. Reducing Burdens, Improving Outcomes*. Zpráva BRTF pro předsedu vlády, březen 2005, dostupné na <http://www.brtf.gov.uk/docs/pdf/lessismore.pdf>.
- CABINET OFFICE. *Deregulation Initiative. Memorandum from the Cabinet Office*, srpen 1998, dostupné na http://www.cabinetoffice.gov.uk/regulation/about_us/documents/pdf/doc075.pdf.
- CORDOVA-NOVION, Cesar, and col.: *Business Enabling Environment in Southeast Europe: Increasing Sub-National Competitiveness – RIA systems in the SEE countries*, Global Distance Learning Network, Belgrade, December 2007.
- DEIGHTON-SMITH, Rex a Scott H JACOBS. DEPARTMENT FOR BUSINESS INNOVATION AND SILLS. *Regulatory impact analysis: best practices in OECD countries*. Washington, D.C.: OECD Washington Center, c 1997, 291 p. ISBN 92-641-5603-8. Dostupné z: https://gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/211981/bis-13-1038-better-regulation-framework-manual-guidance-for-officials.pdf.
- EUROPEAN COMMISSION. The EU Economy: 2003 Review. COM (2003) 729.
- EUROPEAN COMMISSION. Report on the Implementation of the European Charter for Small Enterprises in the Member States of the European Union. Commission Staff Working Paper, 8 února 2005, COM/2005/30, SEC(2005) 167, dostupné z <http://www.wales.gov.uk/keypubassemeuropeancomm2/content/euleg050214/6336-05-add1.pdf>.
- EUROPEAN COMMISSION. Evaluation of the Commission's Impact Assessment System, Final Report, by The Evaluation Partnership Limited (TEP), dostupné z ec.europa.eu/governance/impact/docs/key_docs/tep_eias_final_report.pdf.

- EVROPSKÁ KOMISE. *Pokyny pro hodnocení dopadů*. 15. ledna 2009. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/soubor/pokyny-pro-hodnoce-dopadu-evropske-komise-pdf.aspx>.
- EVROPSKÁ KOMISE. *Tisková Zpráva: Zeštíhlení a zjednodušení předpisů EU – bilance výsledků*. Brusel, 14. října 2014. Dostupné z: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-1116_cs.htm.
- HAMPTON, PHILIP. *Reducing Administrative Burdens: Effective Inspection and enforcement*. Report by HM Treasury, březen 2005, dostupné na <http://www.hm-treasury.gov.uk/media/A63/EF/bud05hamptonv1.pdf>.
- ITALIAN, IRISH AND DUTCH PRESIDENCIES OF THE COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. *A Report Prepared for the EU Directors of Better Regulation Group, Dublin, May 2004*. Dostupné z: <https://www.wbginvestmentclimate.org/uploads/9.ReportonRIAEU.pdf>.
- KIRKPATRICK, C a David PARKER. *Regulatory impact assessment: towards better regulation?*. Northampton, MA: Edward Elgar, c2007, xi, 286 p. ISBN 978-184-8441-958.
- KOMISE PRO HODNOCENÍ DOPADŮ REGULACE. Výroční zpráva Komise RIA za rok 2013.
- KOMISE PRO HODNOCENÍ DOPADŮ REGULACE. Výroční zpráva Komise RIA za rok 2012.
- LEGISLATIVNÍ PRAVIDLA VLÁDY schválená usnesením vlády ze dne 19. března 1998 č. 188, poslední změna usnesením vlády ze dne 15. prosince 2014 č. 1050.
- MEJSTRÍK, MICHAL. *Prezentace pro seminář v PSP konaný dne 21. 4. 2015 v Praze*.
- MEJSTRÍK, MICHAL. *Oponentní posudek pro posouzení závěrečné zprávy o řešení projektu "Návrh způsobu hodnocení dopadů víceletých veřejných projektů" zpracované Institutem pro ekon. a ekol. politiku VŠE v Praze v roce 2007*.
- OECD. *Regulatory Impact Analysis (RIA) Inventory. Note by Secretariat*, 2004. Dostupné z: <http://www.oecd.org/regreform/regulatory-policy/35258430.pdf>.
- OECD. *Sustainability in Impact Assessments – A Review of Impact Assessment Systems in selected OECD countries and the European Commission*. Dostupné z: [http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/Sustainability%20in%20impact%20assessment%20SG-SD\(2011\)6-FINAL.pdf](http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/Sustainability%20in%20impact%20assessment%20SG-SD(2011)6-FINAL.pdf).
- OECD. *Guiding Principles for regulatory quality and performance*, Paříž srpen 2005.
- OECD. *Regulatory Performance: Ex-post evaluation of Regulatory Policies*, Paříž 2003 dostupné z: <http://www.oecd.org/dataoecd/34/30/30401951.pdf>.
- RENDA, ANDREA. *Impact assessment in the EU (The state of art and the art of state)*, Centre for European Policy Studies CEPS), Brussels, 2006.
- SINGER, MIROSLAV. *Legislativa, RIA: letem širým světem (pár poznámek stále překvapeného účastníka procesu, vystoupení v rámci odborného semináře „Kvalita výstupů legislativního procesu v ČR a možnosti jejího zlepšení prostřednictvím analýzy dopadů regulace (RIA)“ konaného na Institutu ekonomických studií UK-FSV 16. 1. 2008*.
- Tiskové zprávy na webových stránkách Evropské komise.
- VLÁDA ČESKÉ REPUBLIKY. *Obecné zásady pro hodnocení dopadů regulace*, 2014. Dostupné z: <http://www.vlada.cz/cz/ppov/lrv/ria/metodiky/obecne-zasady-pro-hodnoceni-dopadu-regulace-90556/>.

Proces RIA a jeho využití v legislativním procesu v ČR: současný stav a nové výzvy

Proces hodnocení dopadů regulace (z angl. Regulatory Impact Assessment, dále jen RIA) se stal povinnou součástí legislativního procesu na úrovni vlády v ČR od 1. listopadu 2007¹⁾. Jeho cílem je podporovat systematický přístup při zkvalitňování právního prostředí v ČR prostřednictvím evidence a vyhodnocování dopadů nově připravované legislativy a současně vyvarování se zbytečné, přílišné zatěžující regulace či přijímání regulace s nezamýšlenými dopady.

RIA lze proto definovat také z pohledu např. níže uvedených funkcí, pro které je využitelná, přestože sama o sobě není žádná z těchto definicí vyčerpávající. RIA tedy může být pojímána jako:

- Tvorba politik opřená o konzultace dotčených subjektů;
- Nástroj pro zdůvodnění návrhů politik na základě podložené evidence a zdůvodnění za účelem posílení transparentnosti rozhodování a zkvalitnění legislativních postupů;
- Nástroj pro identifikaci zastaralé legislativy (viz dále *ex post* RIA);
- Nástroj pro prevenci zbytečné regulace a pojistka proti „legislativní inflaci“ (viz *ex ante* RIA);
- Nástroj identifikace preferencí a variant řešení problému ze strany dotčených subjektů;
- Zdroj podpůrných argumentů pro předkladatele a pro identifikace potenciálních kritických výhrad ze strany dotčených subjektů;
- Analýza nákladů a přínosů navrhovaných variant řešení – tj. prezentací úvah a zvoleného řešení pro členy Parlamentu ČR.

RIA tak znamená v praxi systematický přístup při přípravě a připomínkování nových opatření při implementaci vládních politik za účelem kritického vyhod-

¹⁾ Na základě usnesení vlády ze dne 18. července 2007 č. 816 k návrhu změn Legislativních pravidel vlády a Jednacího řádu vlády.

nocení pozitivních a negativních účinků navrhovaných regulací, a to i v případě nelegislativních opatření a jejich souladu s principy a dopady stávající právní regulace, která je již součástí právního řádu. V tomto smyslu žádné hodnocení dopadů není úzce zaměřeno na hodnocení pouze nových dopadů, ale součástí RIA je vždy i hodnocení vycházející z popisu současného faktického i právního stavu v oblasti, která je identifikována s problémem k řešení a cílů, jejichž dosažení je opatřením plánováno. Dále v rámci návrhů implementace doporučeného řešení je nutné vždy v RIA volit a odůvodnit i nejschůdnější a nejúčinnější variantu implementace, a to i za využití stávajících právních předpisů a jeho pravidel.

Pojem RIA se však dosud nejčastěji chápe jako aplikace analytických metod směřujících k systematickému hodnocení očekávaných dopadů navrhovaných politik a právních předpisů, kterými jsou implementovány, přičemž v právní obci má pak převažující pojmání jako ekonomické hodnocení dopadů legislativy. Tato interpretace není mylná, avšak není zcela úplná. Proces RIA není úzce zaměřen na posuzování (pouze) ekonomických dopadů, ale na systematiku uchopení a celkového zdůvodnění návrhu, a to za využití integrovaného přístupu, který je vlastní např. i hodnocení dopadů zpracovávaných Evropskou komisí. Tento přístup znamená, že je potřeba vyhodnocovat všechny dopady v souvislostech i vzájemné interakci, jelikož např. jedno opatření, které vychází vstříc podnikatelským subjektům, může mít na straně druhé negativní dopad na spotřebitele (*a vice versa*). Integrovaný přístup spočívá na vzájemném hodnocení těch dopadů, které jsou v základním dělení uváděny jako primárně ekonomické, sociální a environmentální, přičemž těmto aspektům musí být věnováno patřičné posouzení, pokud jsou v daném případě relevantní.

Za druhé je potřeba zdůraznit, že RIA není ani tak výstupem, jako především procesem: RIA pokrývá, respektive by měla pokrývat, aby naplnila svůj účel, jak fázi tvorby nových politik a jejich schvalování (*ex ante* RIA), tj. hodnocení dopadů připravovaných politik, tak i následný proces přezkumu a hodnocení účinnosti již implementovaných politik dopadů právních předpisů z hlediska jejich účelnosti a plnění předpokládaných cílů, s nimiž byly schvalovány. Zde mluvíme o tzv. *ex post* RIA, neboli **přezkumu účinnosti právních předpisů**, který nám uzavírá imaginární regulatorní cyklus, jehož je proces RIA nedílnou součástí a současně nástrojem. Důležité je, že proces RIA se svou metodikou umožňuje tento proces uchopit systematicky co do evidence i faktického provádění přezkumu opatření vlády a vyhodnocováním účinností jí realizovaných opatření mu dodává racionální opodstatnění.

Pokusme se nyní odpovědět na otázku, zda jsou v České republice stanoveny předpoklady pro efektivní naplňování regulatorního cyklu v praxi a jaká je situace s využitím RIA v legislativním procesu?

Jakýkoliv záměr provádět přezkum účinnosti právní regulace či existujících

politik má napomoci dodatečně identifikovat dříve neidentifikované nebo nepředpokládané dopady implementovaných vládních politik. Má umožnit také nově reflektovat a potřebnou korekci reagovat na dříve neexistující skutečnosti či vnější okolnosti, jejichž dopad nemohl být hodnocen či reflektován v analýze rizik v době přípravy původního návrhu. Tyto nové či dříve neidentifikované skutečnosti nicméně mohou vytčené cíle politik podstatně ovlivnit či dokonce výrazně negovat. Přezkum tak pomáhá si uvědomit nové skutečnosti a vlivy, které nebyly vyhodnoceny v době přípravy návrhu, ať již z důvodu neznalosti a nedostatečného vyhodnocení, či neexistence těchto vlivů a vědomí těchto rizik v době přípravy návrhu.

Účinný přezkum tak může přinést podklady pro vhodný návrh pro korekci či změny vládních politik a analyticky zpracovat podklad pro jejich komplexní zdůvodnění při přípravě např. novelizace dotčených právních předpisů. V tomto smyslu je takto zpracovaný podklad následně využitelný pro zpracování podkladů, kterým je v případě návrhů právních předpisů Závěrečná zpráva RIA k návrhu právních předpisů.

Proces RIA, jak již bylo uvedeno, je v současnosti zaveden jako povinnost pro návrhy právních předpisů připravovaných na úrovni vlády. Povinnost zpracování RIA se tak vztahuje výlučně na návrhy předpisů, které jsou předkládány vládě dle Jednacího řádu vlády a co do obsahových náležitostí a členění jsou zpracovávány v souladu s Legislativními pravidly vlády. Legislativní pravidla vlády ukládají resortům postupovat při zpracování odůvodnění nového návrhu právního předpisu podle pravidel metodiky RIA, kterými jsou Obecné zásady pro hodnocení dopadů regulace (RIA)²⁾.

V praktické rovině se setkáváme s tím, že proces RIA je zužován na formální výstup z *ex ante* fáze hodnocení RIA, kterým je dokument v podobě Závěrečné zprávy RIA. Ta je součástí obecné části důvodové zprávy v případě návrhů zákonů, respektive odůvodnění k prováděcím předpisům, jakými jsou nařízení vlády nebo návrhy vyhlášek. To má mj. ten dopad, že resorty jako zpracovatelé těchto dokumentů ho chápou primárně jako zdůvodnění svého předkládaného návrhu do fáze, kdy ho předkládají k projednání do vlády (v případě návrhů vyhlášek pouze do Legislativní rady vlády) a postrádají hlubší smysl toho, pokud je žádáno dopracování hodnocení dopadů z hlediska doplnění a hodnocení dalších variant postupu, přestože by základní doporučení zůstalo ke zpracované variantě návrhu právního předpisu. Úprava RIA by však měla probíhat až do konečného rozhodnutí vlády, protože je podkladem pro informované rozhodnutí vlády, kterým má být informována o dopadech a rizicích rozhodnutí, ale také o dalších

²⁾ První verze schválena vládou v r. 2007 usnesením ze dne 13. srpna 2007 č. 877. V r. 2011 vláda schválila novou verzi Obecných zásad RIA usnesením ze dne 14. prosince 2011 č. 922, které byly novelizovány usnesením Vlády ČR ze dne 8. ledna 2014 č. 26.

alternativních možnostech řešení, které se reálně nabízely a mohly být v rámci konzultačního procesu identifikovány, přestože musely být z řešení vyloučeny s odpovídajícím zdůvodněním. Závěrečná zpráva RIA současně musí být v momentě předložení vládě jako součást odůvodnění návrhu právního předpisu k rozhodnutí vládě v souladu s obsahem a principy tohoto návrhu. To znamená, že do ní musí být promítnuty jakékoliv změny a úpravy právního předpisu, ať již vznikly v průběhu přípravy právního předpisu, nebo až výsledků vypořádání v rámci meziresortního připomínkového řízení, či v rámci úprav, které byly navrženy a připomínkovány v rámci projednávání v pracovních komisích LRV, respektive jsou obsahem stanoviska LRV. Změny v hodnocení dopadů musí být tedy do Závěrečné zprávy RIA promítnuty i v pokročilé fázi po meziresortním připomínkovém řízení či při projednávání v LRV, pokud jsou spjaty s věcnými úpravami návrhu právního předpisu. Pouze v případě, kdy dojde ke změnám v návrhu právního předpisu až na jednání vlády, se Závěrečná zpráva RIA již nedopracovává a tato skutečnost se uvede pouze v důvodové zprávě, která je předkládána s návrhem zákona do Parlamentu ČR.

Povinnosti zpracování RIA do formálního výstupu v podobě závěrečné Zprávy RIA na úrovni vlády předchází proces, kterým je rozhodováno, v případě kterých předpisů je rozpracování RIA účelné. Na úrovni vlády je totiž (mimo jiné) předkládána řada návrhů právních předpisů v podobě legislativně-technických novel promítajících terminologické či správně procesní změny z jiných právních předpisů, u kterých by plošný požadavek na zpracování RIA ztrácel hlubší opodstatnění.

V principu základním dokumentem, kterým vláda rozhoduje o provedení RIA u budoucích připravovaných návrhů právních předpisů, je Plán legislativních prací vlády (dále jen Plán), který schvaluje vláda jako celek zpravidla v prosinci předchozího roku. Zde se již od r. 2012 u každého zařazeného návrhu označuje do tabulky Plánu povinnost, zda bude u konkrétního návrhu očekáváno předložení Závěrečné zprávy RIA, či nikoliv. Tím má každý resort možnost lépe plánovat a soustředit hlavní úsilí při tvorbě hodnocení dopadů na hlavní skupinu návrhů právních předpisů s podstatnými předpokládanými dopady.

Podkladem pro toto rozhodnutí vlády je předchozí zpracování tzv. Přehledu dopadů v podobě závazné šablony, která je přílohou Obecných zásad RIA, kterým resort poskytuje úvodní informaci o obsahu a principech připravovaného návrhu právního předpisu. Tyto přehledy dopadů předkládají resorty ministři a předsedovi Legislativní rady vlády při zasílání námětů do návrhu Plánu na nadcházející kalendářní rok. Tímto dokumentem také resort předkládá svůj prvotní návrh, zda k návrhu navrhuje zpracovávat RIA, či nikoliv. Výjimku tvoří věcné záměry zákonů, pro které je Závěrečná zpráva RIA předkládána vždy, a resort tak nemá možnost navrhnout jeho „nezpracování“.

U těchto návrhů dochází k posouzení odůvodnění pro zpracování či nezpracování RIA, které dále projednává jedna z pracovních komisí Legislativní rady vlády, v tomto případě Pracovní komise pro hodnocení dopadů regulace, která vládě doporučuje případné dílčí úpravy návrhu Plánu co do povinnosti zpracování RIA. Může doporučit dle posouzení a vlastního zdůvodnění zpracování RIA u návrhu, který resort s povinností RIA nenavrhł, stejně tak jako v odůvodněných případech doporučit nezpracování RIA u návrhu, kde to neshledává nutným, přestože resort svou připravenost zpracovat RIA navrhł. Po vypořádání dílčích připomínek k návrhu Plánu v rámci vypořádání meziresortního připomínkového řízení je tento předložen vládě jako celek k odsouhlasení.

Plán je tak mj. také základním dokumentem vlády k plánování legislativní činnosti, harmonogramu a kapacit resortů i v oblasti zpracování RIA. Je však nutno počítat i s mimořádnými okolnostmi, které si vynucují předkládání návrhů právních předpisů i mimo Plán. I pro tyto případy existuje standardizovaný proces pro postup resortů v otázkách zpracování RIA.

Návrhy, které jsou v průběhu roku předkládány mimo Plán, jsou posuzovány každý zvlášť jednotlivě, a to v rámci individuální žádosti – opět se zpracovaným Přehledem dopadů, kterou adresuje resort s žádostí o neprovedení RIA na předsedu LRV. Druhou možností je, že u něho předkladatel zpracuje RIA automaticky a o výjimku z povinnosti zpracování závěrečné zprávy RIA vůbec nepožádá.

Pro zajímavost, za rok 2014 bylo vládě předloženo k projednání celkově **185 návrhů** (návrhů zákonů, věcných záměrů zákonů a návrhů nařízení).

Popis	Počet
Z toho návrhy zákonů	117
Z toho návrhy ústavních zákonů	2
Z toho věcných záměrů zákonů	5
Z toho návrhů nařízení vlády	61
Vládní návrhy právních předpisů za rok 2014 celkem	185

Zdroj: podklady zpracované autorem

Návrhy zákonů byly zastoupeny nejpočetněji, a to v počtu 119 návrhů, z toho byly dva návrhy ústavních zákonů. Poměrně překvapující je naopak poměrně nízký počet věcných záměrů zákonů, a to pouze pěti.

Skutečnost, jak je příprava Plánu a včasného posuzování důvodů pro zpracování RIA pro konkrétní právní předpis důležitá, se ukáže především ve světle toho, jaký podíl předpisů v daném kalendářním roce je předkládán mimo schválený Plán. Za rok 2014 tuto skutečnost můžeme demonstrovat na následujících číslech.

Z celkového počtu 185 návrhů předpisu (ve výše uvedeném členění), bylo v r. 2014 předloženo celkem **79 návrhů** tj. téměř **43%** z výše uvedeného počtu, mimo avizovaný Plán. Z pohledu členění podle resortů lze tuto strukturu prezentovat následující tabulkou.

Předkladatel	Počet návrhů předložených mimo Plán	Počet návrhů předložených dle Plánu	Počet návrhů právních předpisů celkem
MPSV	13	12	25
MF	10	20	30
MZe	10	6	16
MPO	9	13	22
MD	7	5	12
MZd	7	1	8
MV	6	10	16
MŽP	5	5	10
MO	2	9	11
MK	2	2	4
MŠMT	2	3	5
MMR	1	6	7
MSp	1	10	11
MZV	1	0	1
MLR	0	3	3
PV/SÚJB	0	2	2
MVVI	0	1	1
PV/ÚOHS	0	1	1
Celkem	79	106	185

Zdroj: podklady zpracované autorem

V případě některých resortů se podíl návrhů, které byly nakonec předloženy bez předchozího avíza v Plánu, vyšplhal na více jak polovinu z pohledu celkového počtu návrhů za resort, např. v případě Ministerstva práce a sociálních věcí (13 z celkových 25 návrhů), Ministerstva zdravotnictví (7 návrhů z celkových 8), Ministerstva zemědělství (10 návrhů z 16) a také Ministerstva dopravy (7 návrhů z 12). V absolutních číslech, přestože nedosahoval ani poloviny celkových návrhů, dále významný počet vykázalo také Ministerstvo financí (10 návrhů z 30).

Důležité je, že každý návrh předkládaný mimo Plán vyžaduje individuální posouzení případné žádosti o výjimku ze zpracování Závěrečné zprávy RIA, přičemž argumentem pro její udělení je zpravidla krátká časová lhůta na zpracování

a politicky předem vládou odsouhlasený způsob řešení. Přestože do této skupiny spadá také řada návrhů právních předpisů, u nichž jsou řešeny kupř. jen legislativně-technické změny, u nichž tedy trvání na zpracování alternativ v rámci RIA postrádá jakékoliv opodstatnění, objevuje se v této skupině nicméně i řada právě výše uvedených předpisů, u nichž navržené změny mohou vyvolat významné změny (a je to zpravidla i záměr vlády, pokud jejich uvedení v život je označeno za politickou prioritu), jejichž dopad by měl být nicméně podrobně vyhodnocen. RIA v takovém případě není v první řadě nástrojem na volbu nejlepšího řešení z alternativ, které vláda již mohla označit svým předchozím rozhodnutím, ale především prostředkem pro vyhodnocení rozsahu a závažnosti dopadů navržené varianty na dotčené subjekty. Žádosti o výjimky z procesu RIA pak v takovém případě mohou být problematické, protože ve jménu avizované včasnosti implementace řešení mohou být opominuty nezamýšlené dopady, které v rámci řádného procesu konzultací a prostoru pro vyjádření dotčených subjektů mohly být co největším způsobem eliminovány.

V rámci doplnění celkové obrazu o průběžných výsledcích procesu RIA na úrovni vlády je vhodné nyní dokumentovat celkové počty zpracovaných Závěrečných zpráv RIA za rok 2014. Zde lze uvést, že ze 185 návrhů předpisů (věcných záměrů zákonů, návrhů zákonů včetně ústavních zákonů a návrhů nařízení) bylo v r. 2014 předloženo se zpracovanou Závěrečnou zprávou RIA 110. Co se týče zastoupení jednotlivých resortů na počtu zpracovaných Závěrečných zpráv RIA, tento podíl dokumentuje tabulka níže, kdy pořadí resortů dle předložených Závěrečných zpráv RIA za rok 2014 je uvedeno ve třetím sloupci.

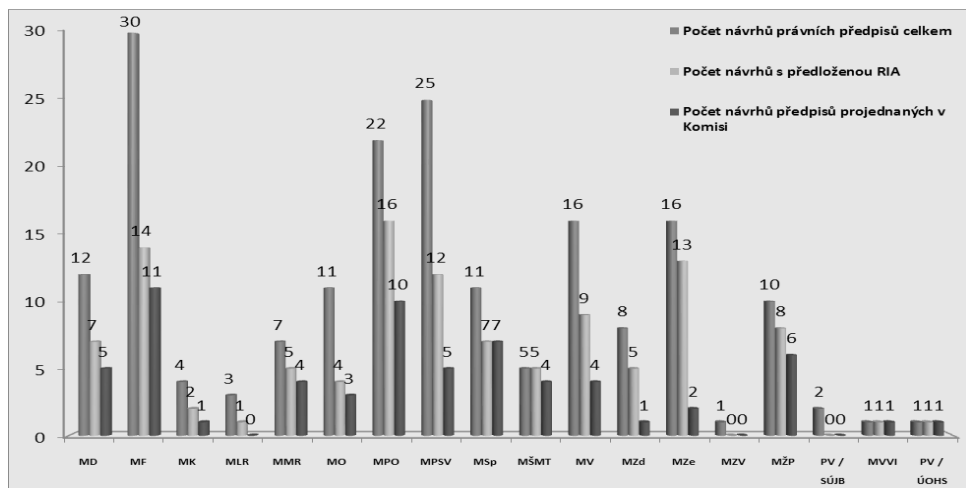
Předkladatel	Počet návrhů celkově	Počet návrhů s předloženou RIA
MPO	22	16
MF	30	14
MZe	16	13
MPSV	25	12
MV	16	9
MŽP	10	8
MD	12	7
MŠP	11	7
MMR	7	5
MŠMT	5	5
MZd	8	5
MO	11	4
MK	4	2

MLR	3	1
MVVI	1	1
PV/ÚOHS	1	1
Celkem	185	110

Zdroj: podklady zpracované autorem

Bez většího překvapení lze konstatovat, že nejvyšší počet Závěrečných zpráv RIA předkládaly především „ekonomické“ resorty Ministerstva průmyslu a obchodu – 16 a Ministerstva financí – 14, následované (možná překvapivě) Ministerstvem zemědělství – 13 a dále Ministerstvem práce a sociálních věcí – 12 návrhů se zpracovanou Závěrečnou zprávou RIA.

Zajímavé může být také srovnání toho, jak vysoký podíl návrhů se Závěrečnou zprávou RIA (2. sloupec) předložil každý resort z pohledu celkově zpracovaných návrhů (1. sloupec) na následujícím grafickém přehledu.



Zdroj: podklady zpracované autorem

Z tohoto srovnání může např. vyplynout, že většinu svých návrhů předložilo se zpracovanou Závěrečnou zprávou RIA např. Ministerstvo spravedlnosti (7 z 11) nebo či Ministerstva zdravotnictví (5 z 8), u kterých by tento podíl nemusel být na první pohled zřejmý.

Tento graf je doplněn také 3. sloupcem přezkumu náležitosti zpracovaného hodnocení dopadů regulace podle metodiky Obecných zásad RIA, kterou provádí v rámci Legislativní rady vlády specializovaná Pracovní komise pro

hodnocení dopadů regulace. Její přezkumnou funkci kvality za rok 2014 prošlo 65 Závěrečných zpráv RIA, ke kterým přijala stanoviska s výsledkem buď doporučující zpracovanou RIA, nebo s různým typem závažnosti připomínek, které zpravidla vedou k dopracování Závěrečné zprávy RIA ještě před projednáním vládou. Tato funkce tedy mj. napomáhá tomu, aby byly vládě předkládány Závěrečné zprávy RIA v takové metodické kvalitě zpracování, která „nevylučuje“ jejich využití v pozdější době pro výkon přezkumné role účinnosti vládou prosazovaných politik v rámci implementace schválených návrhů právních předpisů.

Obrázek o legislativním procesu na úrovni vlády by nebyl kompletní bez uvedení rovněž podzákonných právních norem, na které se v principu vztahují stejné požadavky pro zpracování RIA, respektive odůvodnění výjimky ze zpracování RIA, jako pro návrhy zákonů. Lze tedy doplnit, že na úrovni vlády bylo v r. 2014 předloženo dále 220 návrhů podzákonných předpisů (61 návrhů nařízení vlády a 159 návrhů vyhlášek).

Popis	Počet
Návrhy podzákonných právních předpisů na úrovni vlády	220
<i>z toho návrhy nařízení vlády (NV)</i>	61
<i>návrhy vyhlášek</i>	159

Zdroj: podklady zpracované autorem

Zatímco v případě návrhů právních předpisů, které jsou zpracovávány na úrovni vlády, tedy panuje povinnost předložení RIA, případně povinnost zdůvodnit výjimku pro její nezpracování, v rámci Parlamentu ČR tato povinnost univerzálně zakotvena není. Přitom v rámci legislativní iniciativy v parlamentu dochází v případě návrhů zákonů k přijímání řady pozměňovacích návrhů k projednávaným právním předpisům, které zásadně mohou měnit principy a cíle návrhu, a tím pochopitelně i dopady na dotčené subjekty. To znamená, že drtivá většina návrhů právních předpisů je dnes schvalována s faktickou neznalostí dopadů ze strany rozhodujících aktérů (při množství projednávaných návrhů tyto skutečnosti nelze vyloučit), pokud v rámci jednotlivých čtení při projednávání v parlamentu došlo k načení a posléze schválení příslušných pozměňovacích návrhů.

Samostatnou kapitolu pak představují pozměňovací návrhy načené v parlamentu připravené samotnými resorty k vlastním vládním návrhům, které tímto způsobem mohou záměrně obcházet požadavky na podrobné odůvodnění a jeho připomínkování v rámci legislativního procesu na úrovni vlády a jejích poradních orgánů.

Po přijetí takového návrhu právního předpisu je současně bez této znalosti velmi problematické faktické provedení přezkumu účinnosti právních předpi-

sů, pokud gestorovi chybí (alespoň následně) vyhodnocení toho, jak se změnilы výchozí předpoklady a cíle, se kterými byl návrh právního předpisu jako vládní návrh do parlamentu odeslán.

Zatímco počty předkládaných pozměňovacích návrhů v parlamentu k jednotlivým zákonům nejsou statisticky podchytitelné, pro ilustraci této skutečnosti lze ale uvést alespoň návrhy předložené v rámci vlastní zákonodárné iniciativy poslanců a senátorů. Za rok 2014 takto bylo předloženo 70 návrhů zákonů formou poslaneckých a senátních iniciativ, k nimž se automatická povinnost zpracovat hodnocení dopadů ve struktuře RIA neváže. Při celkovém počtu návrhů zákonů předložených vládou tak lze uvést, že souhrnně bylo do legislativního procesu předloženo v ČR v r. 2014 celkově **189 návrhů zákonů**, a to včetně novel existujících předpisů.

Popis	Počet
Návrhy právních předpisů předložených na půdě Parlamentu ČR (bez RIA)	70
Návrhy primárních (zákonných) právních předpisů na úrovni vlády (návrhy zákonů – NZ 117 a návrhy ústavních zákonů – NÚZ 2)	119
Návrhy zákonů předložených v ČR v r. 2014 celkem Vláda + Parlament ČR (119+70)	189

Zdroj: podklady zpracované autorem

Vraťme se nyní k základním otázkám, proč a jak by měl Parlament ČR výstupy z procesu RIA využívat, případně aplikovat stejné metodické požadavky na zpracování hodnocení dopadů k pozměňovacím návrhům k vládním návrhům zákonů, respektive k vlastním iniciativám, jaké jsou nyní ukládány vládě.

V primární rovině lze odůvodnění návrhů zákonů v podobě Závěrečné zprávy RIA chápat mj. jako podklad pro výkon kontrolní funkce parlamentu vůči vládě, kdy výstupy z procesu RIA k navrhovaným návrhům zákonů jsou základním nástrojem prezentace motivace vlády a evidence dopadů k vládním návrhům zákonů předloženým do parlamentu. Vláda má parlamentu Závěrečnou zprávou RIA ke konkrétnímu návrhu právního předpisu poskytovat informaci o tom, s jakými motivy (popsaný problém) a záměry (cíle opatření a jejich příspěvek k plnění strategických cílů vládní politiky) návrh ke schválení předkládá. Dále by měla Závěrečná zpráva RIA podávat obraz o tom, jaké dotčené subjekty byly průběžně dotazovány na názor či se na zpracování návrhů přímo podílely, a jak jejich pohled a připomínky byly do návrhu zapracovány – nebo z jakých důvodů promítnuty nebyly. Dále má pomoci zákonodárcům umožnit ověřit zdroje dat pro identifikovaný a popsany problém, a kvantifikace provedené pro očekávané dopady věcných řešení, kde by vláda neměla uvádět jen pozitivní dopady, ale

neopominout i negativní, např. náklady pro některé skupiny dotčených subjektů. Závěrečná zpráva RIA musí současně obsahovat i informace o těch dopadech a hodnoceních, které z časových důvodů, absence využitelných dat nebo jednoznačně průkazných vědeckých poznatků v dané oblasti apod., nemohly být systematicky do zdůvodnění promítnuty a být tak poznačeny jako rizika navrhovaného řešení, případně s popisem opatření, která mají tato rizika minimalizovat. Jedním z takových účinných opatření je provedení včasného přezkumu účinnosti dané politiky, a to v horizontu do 2-3 let od nabytí účinnosti schváleného právního předpisu.

V této souvislosti je vhodné uvést, že v rámci přístupu k přezkumu účinnosti politik může být zapojení legislativního orgánu rovněž jedním z vhodných řešení, jelikož zákonodárny orgán může do projednávané tematiky zapojit komplexní náhled na problematiku odrážející mj. pohledy dotčených subjektů, které se s aplikační praxí vyplývající z daného právního rámce setkávají v každodenním životě či se na ní přímo podílejí a mohou o ní přinést konkrétní poznatky, které mohou být určitým korigujícím prvkem proti někdy příliš úzkému resortnímu přístupu a prezentaci dopadů ze strany ministerstev ve vládních návrzích politik a regulací. Uvedme, že v některých zemích je *ex-post* přezkum zákonů (a jejich odůvodnění) zaštitěn právě legislativním orgánem (dle zdrojů OECD např. Austrálie nebo Kanada).

Pro uchopení přezkumu účinnosti politik a souvisejících právních předpisů vlády v ČR v současné době chybí ale především systematický sběr podkladů ze strany resortů pro vyhodnocování relevantnosti a kvality právních předpisů (v praxi). Jak již bylo uvedeno v úvodu, následný přezkum ale může pomoci odstranit nedostatky v původním nastavení vládních politik a přinést podklady pro vhodný návrh korekce, případně identifikovat ta opatření, která byla do návrhu vnesena až v pozdějších fázích legislativního procesu a mohla přinést dopady, které nebyly zamýšleny, respektive cíle původního návrhu různou mírou negují. To ale mj. znamená, že v *ex post* RIA musí být alespoň dodatečně promítnut dopad pozměňovacích návrhů přijatých v Parlamentu ČR.

Pro to, aby byly výstupy z procesu RIA v Parlamentu ČR více využívány, je mj. nutné „uzavřít“ regulatorní cyklus ve fázi, ve které dochází mj. k faktickým změnám dopadů u předložených návrhů, které nejsou ale ve své podstatě vyhodnocovány. Je proto jednak nutné přizpůsobit prezentaci výstupů charakteru práce v Parlamentu ČR. Z externího přezkumu procesu RIA r. 2013³⁾ vyplynulo, že v rámci legislativní praxe Závěrečné zprávy RIA ze strany zákonodárců spíše nejsou využívány. Příčinou může být jednak faktická neznalost zákonodárců, co proces RIA obnáší a co je jeho výstupem, ale především je dána

³⁾ Závěrečná zpráva z Analýzy implementace a efektivnosti stávajícího nastavení procesu RIA v ČR (2013).

také počty zákonů a pozměňovacích návrhů k těmto zákonům, které prochází Parlamentem ČR. To vyžaduje po zákonodárcích nutnost seznámit se s obrovským kvantem informací k jednotlivým návrhům. V rámci lhůt, které mají obě komory Parlamentu ČR pro projednání (v případě Senátu, který má pro projednání návrhů postoupených Poslaneckou sněmovnou lhůtu pouhých 30 dní, je toto ještě markantnější), není pro většinu poslanců a senátorů ani reálné se RIA alespoň v nějaké míře zabývat (a to ani ve výborech, natož na plenárních zasedáních). Mimo jiné proto bylo dříve ze strany RIA poslanců a senátorů voláno po stručném shrnutí dopadů vybrané varianty, které by pro poslance a senátory bylo snáze pochopitelné, než celý dlouhý a často relativně komplexní text Závěrečné zprávy RIA. Od r. 2014 jsou proto pro Závěrečné zprávy RIA zpracovávány resorty tzv. Shrnutí Závěrečné zprávy RIA (vztahuje se jen na návrhy zákonů), které jsou jako krycí vrchní list k uvedení hlavních dopadů návrhu zařazovány na titulní stranu Závěrečné zprávy RIA. Na praktické vyhodnocení účinnosti tohoto opatření si budeme muset ale ještě počkat. V rámci budoucího následného přezkumu bude úkolem se zaměřit na skutečnost, jak toto opatření napomohlo zlepšit stávající stav, ale také, jak se zpracovávány RIA pracuje i odborný aparát obou komor sněmoven, případně aparát jednotlivých poslaneckých klubů či poslanců.

Co se týče možné institucionální podpory procesu RIA v Parlamentu ČR, ani v jedné z komor Parlamentu ČR není v současnosti specializovaný odbor, který by poslancům a senátorům metodicky poskytoval služby a pomoc v tom, jak k RIA přistupovat, popřípadě jak metodicky zpracovat a vytvořit RIA k návrhům, které předkládají. Jaká řešení se nyní nabízí?

Parlament ČR by měl jednak využívat dokumenty v podobě Závěrečných zpráv RIA předkládaných vládou jako studijní podklad pro zdůvodnění vládních návrhů a jednak umožňovat, aby v procesu projednávání a přijímání legislativních pozměňovacích návrhů i poslaneckých a senátorských iniciativ byl vytvořen postupně stejný standard požadavků na prezentaci odůvodnění k těmto návrhům, jaké jsou kladeny na vládu.

V prvním případě jde o to, aby výstupy z procesu RIA byly určitým budoucím závazkem pro vládu při zdůvodnění návrhů předkládaných do parlamentu, co se týče faktických cílů a dopadů, které vláda záměrem zamýšlí, a ze strany parlamentu se staly nástrojem pro budoucí hodnocení, jak se vládě tyto cíle podařilo naplnit. Např. parlament by mohl systematicky zavazovat vládu k provádění a informování parlamentu o výsledcích *ex post* hodnocení účinnosti politik a souvisejících zákonů v předem stanovených lhůtách, především u dopadů, které v době přijímání návrhu jsou identifikovány v RIA jako těžko odhadnutelné, respektive uváděné s vysokou mírou nejistoty ohledně dopadů s ohledem na široké rozpětí možných scénářů vývoje při nízké míře odhadu faktického budoucího chování subjektů. Obdobnou situací může být návrh regulace zcela nových oblas-

tí, kde teprve praxe prověří funkčnost nových regulačních principů, které je tedy vhodné podrobit případné revizi v kratším výhledu.

V druhém případě jde o to, jak napomoci v rámci legislativního procesu v Parlamentu ČR dovyhodnocování dopadů pozměňovacích návrhů předkládaných k vládním návrhům zákonů tak, aby znalost předpokládaných dopadů provázela celý proces přípravy a schvalování návrhu a tyto byly promítnuty ve smyslu očekávané změny dopadů při jejich přijetí. Zde se nabízí, aby tak sice činil primárně předkladatel pozměňovacího návrhu (tj. zdůvodnil motivaci pro předložení návrhu), ale vláda by měla současně provést u vládního návrhu vlastní přezkum a srovnání dopadů tohoto pozměňovacího návrhu (pozn.: zde je ale potřeba vytvořit procesní podmínky, především časové, dané lhůtami projednávání), které by byly pro informaci při faktickém hlasování o pozměňovacích návrzích. Gestor v podobě předkladatele (konkrétního člena vlády, který ji zastupuje) a příslušného aparátu resortu má totiž k dispozici znalost dat a metodik, kterou využil při zpracování hodnocení dopadů, které by po přezkoumání byly podkladem pro vyhodnocení dopadů pozměňovacích návrhů a zdrojem informací pro návrh stanoviska pro ministra i ostatní členy parlamentu k jednotlivým bodům při hlasování o pozměňovacích návrzích.

V případě poslaneckých a senátorských iniciativ předkládaných opozicí by pak měla existovat dle všeho podpůrná institucionální struktura pro zpracování RIA ve smyslu obdobných požadavků kladených na vládní návrhy v rámci Parlamentu ČR, ať již v podobě nově utvořeného útvaru nebo přisouzení této role stávajícím útvarům či institucím.

Metodické standardy na úrovni vlády mohou být v tomto smyslu nabídnuty vládou k využití a nutné adaptaci i v podmínkách Parlamentu ČR. Dále mohou být zprostředkovány zahraniční zkušenosti z členských zemí OECD, ale i z velmi aktuální debaty nad problematikou provádění hodnocení dopadů i na úrovni EU, kde se v současnosti projednává návrh nové Interinstitucionální dohody o lepší právní úpravě⁴⁾, která má nově upravit i vztahy v otázkách využití a provádění dodatečného hodnocení dopadů v legislativním procesu mezi Evropskou komisí jako exekutivou a Evropským parlamentem a Radou EU jako zákonodárnými orgány EU.

Aleš Pecka

⁴⁾ COM/2015/0216 final.

ZE SOUDNÍCH ROZHODNUTÍ

ČESKÁ REPUBLIKA

Smyslem této rubriky je poskytnout čtenářům základní informace o vybraných rozhodnutích Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu. Nebudou zde prezentována veškerá rozhodnutí zmínovaných soudních institucí, nýbrž pouze zásadní rozhodnutí Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu, která mají významnější souvislost s oblastí správního práva a zároveň obecnějšími otázkami normotvorby.

ÚSTAVNÍ SOUD

K protiústavnosti zákona o státní službě.

Nález pléna Ústavního soudu ze dne 30. 6. 2015, sp. zn. Pl. ÚS 21/14 (www.usoud.cz).

124. K tomu je třeba doplnit, že při hodnocení ústavní konformity legislativního procesu Ústavní soud vychází z toho, že jeho pravidla nejsou samoučelná, nýbrž jsou nastavena poměrně podrobně a jednoznačně právě proto, aby nedocházelo k jejich zneužívání a k potlačování práv jednotlivých aktérů. Derogační zásah Ústavního soudu by proto mohl přicházet do úvahy v zásadě ve dvou případech: při porušení některé normy zakotvené přímo v Ústavě (srov. nález sp. zn. Pl. ÚS 5/02), anebo pokud by v důsledku porušení jednacího řádu Poslanecké sněmovny či Senátu došlo k porušení některého ústavního práva, principu či hodnoty. Těmito hodnotami jsou zejména právní jistota a předvídatelnost práva plynoucí z charakteristiky České republiky jako právního státu (čl. 1 odst. 1 Ústavy), volná soutěž politických stran (čl. 5 Ústavy) a ochrana menšin (čl. 6 Ústavy), za kterou je nutno v uvedeném kontextu považovat zejména parlamentní opozici (v případě zneužití stavu legislativní nouze srov. nálezy sp. zn. Pl. ÚS 55/10 či sp. zn. Pl. ÚS 53/10).

129. Ústavní soud tak ve shora citovaném nálezu sp. zn. Pl. ÚS 77/06 uzavřel, že „ústavně konformní výklad ustanovení, jež upravují právo podávat pozměňovací návrhy k projednávanému návrhu zákona, vyžaduje, aby pozměňovací návrh skutečně toliko pozměňoval předkládanou právní úpravu, tzn. v souladu s požadavky tzv. pravidla úzkého vztahu, podle kterého se pozměňovací návrh musí týkat téhož předmětu návrhu, který je v legislativním procesu právě projednáván, by daný pozměňovací návrh neměl vybočit z omezeného prostoru vyhrazeného pozměňovacím návrhům v podobě extenzivního překročení předmětu projednávaného návrhu zákona“ (bod 73).

130. V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 6/12 ze dne 9. 1. 2013 (N 6/68 SbNU 103; 39/2013 Sb.) pak Ústavní soud opět potvrdil, že při rozlišení přípustného pozměňovacího

návrhu a nepřípustného „přílepku“ je klíčovým kritériem, „zda existuje úzký vztah mezi obsahem a účelem původního návrhu zákona a obsahem a účelem posuzovaného pozměňovacího návrhu“ (bod 57).

132. Praxe spočívající v tom, že pozměňovací návrh formálně nepozměňuje návrh zákona (formou novelizačních bodů), ale jeho obsahem je tzv. komplexní pozměňovací návrh (tedy podoba úplného znění nového zákona), již předmětem posouzení Ústavního soudu v minulosti byla, byť zatím nikdy nešlo o nahrazení novely již platného zákona zákonem zcela novým. U komplexních pozměňovacích návrhů se pak lze setkat s těmi deficity legislativního procesu, na které navrhovatel upozorňuje a které byly též Ústavním soudem kriticky reflektovány v předchozí judikatuře, tj. zejména s absencí důvodové zprávy ke komplexnímu pozměňovacímu návrhu či absencí vyjádření vlády k tomuto komplexnímu pozměňovacímu návrhu.

134. Pokud jde o samotnou formu komplexního pozměňovacího návrhu, Ústavní soud byl již vícekrát v minulosti konfrontován s návrhem na zrušení zákona přijatého na základě komplexního pozměňovacího návrhu, přičemž sama existence komplexního pozměňovacího návrhu nebyla nikdy derogačním důvodem [srov. nálezy sp. zn. Pl. ÚS 56/05, sp. zn. Pl. ÚS 24/07, sp. zn. Pl. ÚS 42/08, sp. zn. Pl. ÚS 33/09 ze dne 29. 9. 2010 (N 205/58 SbNU 827; 332/2010 Sb.) či sp. zn. Pl. ÚS 39/08]. Navzdory výše zmíněným deficitům, které z formy komplexního pozměňovacího návrhu nevyhnutelně plynou, nepovažoval Ústavní soud za nezbytné zákony takto přijaté rušit.

135. Svůj přístup ke komplexním pozměňovacím návrhům pak Ústavní soud shrnul v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 39/08 tak, že „tzv. komplexní pozměňovací návrhy jsou již delší dobu součástí reglementového práva v České republice. Na jejich základě jsou schvalovány i zákony ústavní. Ústavní soud přitom dosud neměl důvod zpochybnit tuto proceduru ani v případě, že vzešla jako iniciativa určitého výboru Poslanecké sněmovny při projednávání vládních návrhů zákonů (obvyklý případ), ani v případě, že by tato iniciativa vzešla ve skutečnosti od vlády, která tím usilovala eliminovat nepříznivé dopady poslaneckých návrhů Jednací řád Poslanecké sněmovny pojem komplexního pozměňovacího návrhu nezná. Jedná se o jeden z institutů parlamentní praxe, který se však pohybuje v mezích ústavního pořádku, kdy se návrh zákona projednává na základě zákonodárné iniciativy oprávněného navrhovatele podle čl. 41 odst. 2 Ústavy ..., avšak podkladem pro jednání je právě komplexní pozměňovací návrh To však neznamená, že subjekt s právem zákonodárné iniciativy přestává být ‚pánem návrhu‘, neboť se jedná stále o jeho zákonodárnou iniciativu. Proto pouze on s tímto návrhem (být v podobě komplexního pozměňovacího návrhu) disponuje a může jej vzít zpět bez dalšího do ukončení rozpravy ve druhém čtení, ve kterém se na podkladě komplexního pozměňovacího návrhu o jeho zákonodárné iniciativě jedná (§ 64 ve spojení s § 86 odst. 6 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny), se souhla-

sem Poslanecké sněmovny ještě i ve třetím čtení“ (bod 40). Ústavní soud v citovaném nálezu též připomněl, že na základě komplexního pozměňovacího návrhu byly schváleny dvě klíčové součásti ústavního pořádku, a to Listina základních práv a svobod i Ústava (bod 41).

136. Ústavní soud nepovažoval za rozporné s ústavními zásadami legislativního procesu, ani pokud byl komplexním pozměňovacím návrhem vnesen do zákona nový institut či úprava, kterou navržená předloha neobsahovala. Podstatná byla věcná souvislost daná shodným předmětem úpravy. Např. v již výše citovaném nálezu sp. zn. Pl. ÚS 39/08 posuzoval Ústavní soud komplexní pozměňovací návrh týkající se novely zákona o soudech a soudcích (č. 314/2008 Sb.), přičemž komplexní pozměňovací návrh ústavně právního výboru (tisk 425/1, PSP ČR, 5. volební období) obsahoval též témata, která v návrhu zákona (tisk 425, PSP ČR, 5. volební období) obsažena nebyla (jmenování a odvolávání soudních funkcionářů či zavedení jejich funkčních období). Věcná souvislost daná shodným předmětem úpravy (regulace činnosti soudů a soudců) však byla zachována. Stejně tak Ústavní soud neshledal v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 25/07 ze dne 13. 3. 2008 (N 56/48 SbNU 791; 160/2008 Sb.) vady v legislativním procesu ve vztahu k napadenému zákonu č. 181/2007 Sb., o Ústavu pro studium totalitních režimů a o Archivu bezpečnostních složek a o změně některých zákonů, ačkoli tento zákon byl přijat na základě komplexního pozměňovacího návrhu, který dle samotného vyjádření Poslanecké sněmovny (bod 16 nálezu) „přinesl zásadní koncepční změny“ oproti předloženému návrhu.

138. V této souvislosti pak Ústavní soud konstatuje, že posouzení souvislosti komplexního pozměňovacího návrhu s pozměňovanou předlohou nelze vztahovat pouze k posouzení shody předmětu právní regulace, ale též k účelu, který komplexní pozměňovací návrh sleduje, tj. k tomu, zda jeho účelem je stále pozměnění předlohy, nebo její nahrazení. Jinak řečeno, je podstatné, zda pozměňovací návrh stále formálně pozměňuje předlohu, nebo již ji nahrazuje novým návrhem zákona, který však nebyl obsahem zákonodárné iniciativy.

139. V této souvislosti Ústavní soud opět zdůrazňuje již výše uvedený závěr, že „z potřeby odlišení zákonodárné iniciativy a pozměňovacího návrhu, a to kvůli dodržení zvýšených ústavních nároků na prvně jmenovanou, lze dovodit, že pozměňovací návrh by měl skutečně toliko pozměňovat předkládanou právní úpravu, tedy neměl by ji ani zásadně měnit, ani zásadně rozšiřovat, a tím méně by se měl pohybovat mimo předmět zákonodárné iniciativy, resp. návrhu zákona“ (nález sp. zn. Pl. ÚS 77/06, bod 49). Pozměňovací návrh má být podle Ústavního soudu „svou povahou návrhem akcesorickým k návrhu, který byl podán v podobě zákonodárné iniciativy podle čl. 41 Ústavy. Proto § 63 odst. 1 bod 5 písm. a) jednacího řádu Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky požaduje, aby se jím vypouštěly, rozšiřovaly nebo měnily některé části „původního návrhu““ (nález sp. zn. Pl. ÚS 56/05, bod 41).

141. ... Samotná forma komplexního pozměňovacího návrhu je sice Ústavním soudem tolerována, není však přípustné formou komplexního pozměňovacího návrhu předložit ve druhém čtení návrh nového zákona, který z povahy věci nemůže pozměňovat či doplňovat původní předlohu.

142. Z judikatury Ústavního soudu však vyplývá, že i při shledání formální vady v legislativním procesu nepřistupuje bez dalšího „automaticky“ k derogaci právního předpisu, který z takto vadného legislativního procesu vzešel: „V nálezu č. 37/2007 Sb. Ústavní soud ... upozornil, že případné posuzování obdobných porušení zásad legislativního procesu v minulosti spojí s testem proporcionality ve vazbě na principy ochrany oprávněné důvěry občanů v právo, právní jistoty a nabytých práv, případně ve vazbě na další ústavním pořádkem chráněné principy, základní práva, svobody a veřejné statky. Ústavní soud proto musel posoudit i další okolnosti případu, aby nebyla jeho role omezena pouze na přezkum stovek procedurálních pochybení obou komor a jejich řídících orgánů, aniž to mělo jakýkoli dopad na posouzení materiální ústavnosti právního řádu. Pokud by Ústavní soud začal takto odůvodněným návrhům na zrušení zákona vyhovovat pouze z uvedených procedurálních důvodů na pomezí ústavního pořádku a reglementového práva, vytvořil by se stav značné právní nejistoty zejména tam, kde by jinak napadenému zákonu nebylo z hlediska obsahového možno nic vytknout. Proto bylo nutno posoudit i okolnosti, které by měly Ústavní soud vést k tomu, aby se neomezil pouze na přezkum dodržení úzkého vztahu původního návrhu a pozměňovacího návrhu“ (nález Pl. ÚS 56/05, bod 44). V citovaném nálezu tak Ústavní soud dospěl k závěru, že navzdory nedodržení požadavků na legislativní proces nepřistoupí k derogaci napadeného zákona. „V takovém případě by formální zrušení právní úpravy ... znamenalo nebezpečí, kdy totožná úprava bude přijata znovu, pouze s tím rozdílem, že budou dodrženy všechny požadavky zákonodárského procesu. Ústavní soud dospěl k závěru, že v projednávané věci formální a procedurální aspekty přezkumu ustupují z hlediska principu proporcionality požadavkům principů materiálního právního státu, právní jistoty a efektivní ochrany ústavnosti“ (bod 45). Uvedeného nálezu se ostatně dovolává ve svém vyjádření též vláda, která zde „veřejně deklaruje svoji připravenost opětovně předložit do legislativního procesu totožnou právní úpravu“.

143. V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 55/10 Ústavní soud dále rozlišil „mezi tím, zda s ohledem na předmětnou vadu legislativního procesu vůbec byly splněny podmínky pro přijetí určitého zákona (např. z důvodu absence souhlasu jedné z komor) nebo zda se jedná o vadu, v jejímž důsledku byla zasažena ústavním pořádkem garantovaná práva jednotlivých účastníků zákonodárského procesu, jejichž využití je plně v jejich dispozici“. Ústavní soud připomněl, že není jeho úlohou „zkoumat, zda by projednání návrhu zákona ústavně konformní procedurou vedlo k jinému výsledku (obsahu zákona), než tomu bylo na základě vadné procedury. Jeho úkolem je chránit ústavní principy, které se k předepsa-

né proceduře vztahují“. Zároveň je však povinen „brát zřetel i k dalším souvislostem, především vzít v úvahu možné dopady na soukromé osoby z hlediska respektu k principu právní jistoty a dobré víry v platnost práva“ (body 103-105).

144. Ústavní soud tak musel posoudit, zda je možné dát z hlediska principu proporcionality přednost před derogací předpisu „požadavkům principů materiálního právního státu, právní jistoty a efektivní ochrany ústavnosti“, resp. též posoudit „možné dopady na soukromé osoby z hlediska respektu k principu právní jistoty a dobré víry v platnost práva“.

145. Stejně tak při tomto vyvážení musel Ústavní soud zohlednit základní ústavní účely, pro které ve své judikatuře formuloval požadavky na kvalitu legislativního procesu, a posoudit míru jejich dotčení. Požadavky na kvalitu legislativního procesu nejsou samoučelné. Navzdory tomu, že Ústava ani jiná část ústavního pořádku většinu aspektů legislativního procesu výslovně neřeší, tj. nezakotvuje požadavky na kvalitu či obsah pozměňovacích návrhů, dovodil Ústavní soud ústavní relevanci těchto požadavků ochranou důležitých ústavních hodnot, resp. ústavních účelů, skrze které je potom možno postup porušující podústavní právo (jednací řád Poslanecké sněmovny) považovat též za postup protiústavní. Těmito hodnotami jsou typicky právní jistota a předvídatelnost práva jako komponenty právního státu či volná soutěž politických stran a ochrana menšin, zejména práva parlamentní opozice (srov. bod 124).

146. Je tak rozdíl v situaci, kdy vada zákonodárního procesu bude spočívat např. v absenci souhlasu jedné z komor a půjde tak o zjevný rozpor s formálním požadavkem Ústavy, popř. jiného ústavního zákona, na straně jedné, a situaci, kdy bude protiústavnost porušení podústavního práva (jednacího řádu Poslanecké sněmovny) dovozována pomocí obecných ústavních principů, kdy je poté možno zvažovat způsob či míru dotčení toho ústavního účelu (principu), pro jehož ochranu Ústavní soud formuluje požadavky na kvalitu legislativního procesu, tedy např. též na podobu či kvalitu pozměňovacích návrhů.

147. Důležité je tedy též posoudit, do jaké míry byly napadeným postupem dotčeny principy právní jistoty a předvídatelnosti práva (jako komponenty právního státu), které jsou důležitými ústavními účely, pro jejichž ochranu dochází ke konstitucionalizaci některých zákonných požadavků kladených na legislativní proces. Stejně tak je důležité posoudit, zda došlo k tvrzenému namítanému porušení práv vlády, popř. jiných subjektů zákonodárního procesu.

149. Faktická role vlády v legislativním procesu ústícím do přijetí napadeného zákona úzce souvisí též s tvrzenou vadou legislativního procesu týkající se vyřazení vlády z práva předložit své stanovisko k návrhu zákona (fakticky ke komplexnímu pozměňovacímu návrhu, který se stal základem napadeného zákona). Ze shora rekapitulovaného vyjádření vlády je zřejmé, že se vláda nejen necítí

dotčena neumožněním výkonu její ústavní kompetence vyjádřit se ke každému návrhu zákona ve smyslu čl. 44 odst. 1 Ústavy, naopak se sama k původu komplexního pozměňovacího návrhu hlásí.

152. Ústavní soud v nálezech sp. zn. Pl. ÚS 77/06 a Pl. ÚS 39/08 souhlasně zmínil názor právní vědy, 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“ (Kysela, J.: Tvorba práva v ČR: truchlohra se šťastným koncem?, Právní zpravodaj, č. 7, 2006). S vědomím tohoto přístupu Ústavního soudu tak nic nebránilo vládě se vůči obsahu či formě komplexního pozměňovacího návrhu ohradit či trvat na svém vyjádření dle čl. 44 Ústavy, platilo-li by tvrzení navrhovatele, že vláda byla na svém právu zkrácena. Každý člen vlády má právo se účastnit jednání Poslanecké sněmovny s právem přednostního slova (čl. 38 odst. 1 Ústavy). Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 39/08 navíc při posuzování možného zkrácení práva vlády se k návrhu zákona vyjádřit nepovažoval za rozhodnou formální neexistenci vyjádření vlády ke komplexnímu pozměňovacímu návrhu, nýbrž faktickou roli vlády v legislativním procesu, resp. ve vztahu k danému komplexnímu pozměňovacímu návrhu, přičemž bral v potaz např. též souhlasné vyjádření člena vlády při parlamentní rozpravě.

155. Pokud jde o případné dotčení práv jiných subjektů zákonodárného procesu, zdůraznil Ústavní soud ve shora zmíněných nálezech sp. zn. Pl. ÚS 55/10 a sp. zn. Pl. ÚS 53/10, že členové Parlamentu musejí mít skutečnou možnost seznámit se s obsahem předloženého návrhu a zaujmout k němu stanovisko v rámci jeho projednávání v příslušné komoře Parlamentu nebo v jejích orgánech, k čemuž musí mít dostatečný čas. Účelem je umožnění konfrontace důvodů pro přijetí či nepřijetí příslušného návrhu zákona, kdy zástupci občanů musí veřejně zdůvodňovat a obhajovat své návrhy a veřejnost má možnost kontrolovat jejich činnost. Tato možnost konfrontace postojů na parlamentní půdě je též zárukou svobodné soutěže politických sil (čl. 5 Ústavy).

159. Jak bylo shora naznačeno, důležitým ústavním účelem, který Ústavní soud sleduje při kontrole ústavní souladnosti legislativního procesu, je též přehlednost a předvídatelnost zákonů, resp. právního řádu jako celku (nález sp. zn. Pl. ÚS 77/06, bod 39), např. v souvislosti s tzv. „utajenými zákony“ (týž nález, bod 54), kdy pozměňovacím návrhem přidaná materie do zákona regulujícího věcně odlišnou oblast není tematicky zachycena v názvu zákona, a stává se tak v právním řádu skrytou. Tento ústavní účel, na základě kterého formuloval Ústavní soud požadavky na kvalitu pozměňovacích návrhů, však v posuzovaném případě opět absentuje, neboť výsledkem nyní posuzovaného legislativního procesu je schválení zcela nového zákona o státní službě, který tak nemůže být považován za nepředvídatelnou či skrytou část právního řádu, která by adresáty práva při práci s právním řádem jakkoli mátl.

161. Naopak derogace napadeného zákona by do principu právní jistoty a důvěry v právo zasáhla velmi významně, neboť všichni zaměstnanci státní správy, kteří přecházejí do režimu státní služby, by se poté, co se po dvaceti dvou letech od účinnosti Ústavy podařilo důsledně naplnit její čl. 79 odst. 2 a uvést v život systém státní služby, opět po několika měsících účinnosti zákona ocitli ve stavu právní nejistoty ohledně fungování celé státní správy, resp. jejího personálního základu.

162. Uvedenému důsledku by nezabránilo ani případné odložení vykonatelnosti derogačního nálezu, neboť nelze, právě z pohledu ochrany právní jistoty, připustit, aby činnost státní správy a fungování nové státní služby bylo vystaveno trvalé nejistotě ohledně toho, zda se ve vymezeném časovém období (daném odkladem vykonatelnosti nálezu) podaří prosadit a schválit stejnou či obdobnou verzi zákona o státní službě. V případě opaku by se vykonatelností derogačního nálezu ocitl personální základ státní správy České republiky ve stavu právního vakua. Je třeba opět připomenout, že důvodem derogace by přitom nebyla ochrana subjektů zákonodárného procesu, které by se cítily dotčeny postupem porušujícím pravidla zákonodárného procesu, ale ochrana objektivních hodnot plynoucích z principu právního státu, jejichž porušení vadný legislativní proces představuje. Důsledky derogace by však byly, právě z hlediska principů právního státu, nepoměrně závažnější.

163. Je tak nutno vidět rozdíl v derogaci právního předpisu, který v době vykonatelnosti derogačního nálezu ještě nebyl účinný, či nebyl ještě aplikován, a předpisu, na jehož základě probíhá zcela zásadní reforma personálního základu státní správy v České republice. Na tento aspekt ostatně Ústavní soud upozornil již v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 56/05, kde ve vztahu k prvnímu z nálezu, který se otázkou limitů pozměňovacích návrhů zabýval na pozadí „přílepku“ vloženého do zákona o bankách, uvedl: „[N]elze pominout i skutečnost, že v případě nálezu č. 37/2007 Sb. se jednalo o dosud nerealizovaný zákon. V iniciačním případě čl. II a čl. III zákona č. 443/2006 Sb., kterým se mění zákon č. 319/2001 Sb., kterým se mění zákon č. 21/1992 Sb., o bankách, ve znění pozdějších předpisů, totiž zákon ještě aplikován nebyl. Kromě toho by byla jeho aplikace v podstatě jednorázovou záležitostí“ (bod 45).

164. Z hlediska jistoty právního zakotvení státní služby nelze přehlédnout ani výhrady, které vůči neexistenci státní služby v České republice dlouhodobě zaznívaly též ze strany Evropské unie, jakož ani skutečnost, že čerpání významných finančních prostředků Českou republikou z fondů Evropské unie bylo podmíněno právě zakotvením státní služby. Zde je nutno též zmínit, že existence státní služby jakožto podmínka vstupu do Evropské unie byla před vstupem České republiky do Evropské unie splněna právě přijetím zákona č. 218/2002 Sb., služební zákon, který však nikdy nenabyl (až na drobné výjimky) účinnosti, neboť jeho účinnost byla následných dvanáct let odkládána, naposledy k datu 1. ledna 2015. I s ohledem na závazky České republiky vůči Evropské unii nelze považovat pří-

padný derogační zásah vůči napadenému zákonu za přiměřenou reakci ve vztahu k pochybení, které vadu zákonodárného procesu vyvolalo.

165. Ústavní soud tak uzavírá, že z hlediska způsobu přijímání napadeného zákona došlo k porušení § 63 odst. 1 bod 5 písm. a) jednacího řádu Poslanecké sněmovny, tedy z hlediska dosavadní judikatury Ústavního soudu k pochybení, které je též v rozporu s Ústavou. Ústavní soud nemůže aprobovat postup, v jehož rámci je novela zákona (zde novela služebního zákona č. 218/2002 Sb.) nahrazena při projednávání v Poslanecké sněmovně formou komplexního pozměňovacího návrhu zcela novým zákonem (zde napadený zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě). Není pak naplněn požadavek akcesority pozměňovacího návrhu, který vyžaduje, aby pozměňovací návrh toliko pozměňoval či doplňoval původní předlohu, nikoli ji zcela nahrazoval novým zákonem, byť by se věcně jednalo o stejný předmět právní regulace.

168. Ústavní soud proto návrh na zrušení zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě, neshledal důvodným.

188. S ohledem na skutečnost, že vláda má ústavní oprávnění (generální zmocnění) provést nařízením vlády jakýkoli zákon, resp. jakékoli jeho ustanovení, je otázka dodržení ústavních podmínek vyjádřených slovy „k provedení zákona“ a „v jeho mezích“ v prvé řadě otázkou posouzení konkrétního nařízení vlády, nikoli zákonného zmocnění, neboť to vláda ke své normotvorné činnosti nepotřebuje. Obecně tedy platí, že derogace jakéhokoli zákonného zmocnění k vydání nařízení vlády nijak nemění pravomoc vlády nařízení vydat, neboť to je založeno samotnou Ústavou v čl. 78.

207. Pokud jde o napadenou neurčitost pojmu „zvláštní povaha služby“, opět platí, že meze pro vydání nařízení vlády nemusí být stanoveny explicitně v zákonném zmocňovacím ustanovení, které vláda ke své normotvorbě ani nepotřebuje, postačí jejich dovození ze smyslu a účelu zákona. Pokud však již jsou meze ve zmocňovacím ustanovení stanoveny neurčitým právním pojmem „zvláštní povaha služby“, nutno dodat, že uvedené neurčité právní pojmy jsou běžnou součástí právního řádu a předmětem standardního výkladu právních předpisů. Zákonem vymezený neurčitý právní pojem pak orgány státní správy interpretují, popř. je přímo v podzákonných předpisech upřesňují, jsou-li nadány normotvornou pravomocí. Jak uvádí teorie správního práva, „rozmanitost a proměnnost vztahů, nutnost vzít v úvahu všechny možné podmínky aplikace s ohledem na měnící se okolnosti, s sebou přinášejí poměrně široké využití tzv. neurčitých právních pojmů. ... Neurčité právní pojmy zahrnují jevy nebo skutečnosti, které nelze úspěšně zcela přesně právně definovat. Jejich obsah a rozsah se může měnit, bývá podmíněn úrovní poznání v technických vědách i časem a místem aplikace normy. Zákonodárce vytváří prostor správě, aby zhodnotila, zda konkrétní případ patří do rozsahu neurčitého pojmu. Vyžaduje především

její odbornost. Někde jí napomáhá, snaží se uvést co nejvíce charakteristických znaků věcí nebo jevů, které má neurčitý pojem zahrnovat, někdy též ukládá, aby byl pojem zpřesněn samotnou správou v prováděcích předpisech“ (Hendrych D. a kol.: Správní právo. Obecná část. 8. vydání. C. H. Beck, 2012, s. 80-81).

208. Opět by pak bylo věcí až posuzování konkrétního nařízení vlády, pokud by nařízení z takto (byť neurčitým právním pojmem) stanovených mezí vybočilo a ocitlo se v rozporu s čl. 78 Ústavy. Samo o sobě však použití neurčitého právního pojmu pro stanovení mezí normotvorby vlády protiústavnost nezakládá.

211. Z obou ustanovení je však zřejmá vůle zákonodárce některé otázky upravit přímo v zákoně a některé ponechat k provedení formou nařízení vlády. Nejde-li obecně o otázky, u kterých platí výhrada zákona, tak jak byla vymezena výše, nelze tento postup považovat za protiústavní. Výhradu zákona tedy nelze dovodit pouze ze skutečnosti, že některé otázky, které má upravit vláda nařízením, specifikuje již přímo sám zákonodárce (např. některé překážky ve službě), pokud jiné otázky (další překážky ve službě) výslovně exekutivě přenechává. Tímto postupem sice zákonodárce brání vládě, aby upravila odlišně ty překážky ve službě, které se rozhodl specifikovat přímo zákonodárce sám, naopak však vládě umožňuje výslovným zmocněním, aby specifikovala překážky další. Nejde tak o úpravu „nad rámec zákona“, neboť zákon s touto úpravou počítá a výslovně vládě tuto kompetenci světuje. Je věcí zákonodárce, které oblasti upraví sám a ke kterým zmocní exekutivu, resp. ponechá vládě prostor k její normotvorbě (např. z důvodu potřeby pružnější reakce na novou situaci), nebude-li obsahem zmocnění některý z výše vymezených případů (výše sub VII./c), v nichž zmocnění možné není (typicky oblasti regulace s výhradou zákona, zejm. stanovení povinností či mezí základních práv). V obou posuzovaných případech však o narušení výhrady zákona nejde, zejména pak nejde o ukládání povinností ani o zásah do základních práv.

243. Pokud jde o samotný obsah napadených ustanovení, Ústavní soud zde odkazuje na východiska přezkumu výše zmíněná (sub VII/a), zejména pak opakuje, že „nejasnosti v zákonné úpravě musí odstraňovat judikatura obecných soudů Ústavní soud již vícekrát konstatoval, že do této oblasti může vstoupit jen v případě, kdy se současně jedná o porušení ústavního pořádku a nepřesnost, neurčitost a nepředvídatelnost právní úpravy extrémně narušuje základní požadavky na zákon v podmínkách právního státu“ (sp. zn. Pl. ÚS 55/06), jakož i to, že „neurčitost některého ustanovení právního předpisu nutno považovat za rozpornou s požadavkem právní jistoty, a tudíž i právního státu (čl. 1 odst. 1 Ústavy), toliko tehdy, jestliže intenzita této neurčitosti vylučuje možnost stanovení jeho normativního obsahu pomocí obvyklých interpretačních postupů“ (sp. zn. Pl. ÚS 10/06).

244. Jak připomenul Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 33/97 ze dne 17. 12. 1997 (N 163/9 SbNU 399; 30/1998 Sb.), „jazykový výklad představuje pouze prvotní při-

blížení se k aplikované právní normě. Je pouze východiskem pro objasnění a ujasnění si jejího smyslu a účelu (k čemuž slouží i řada dalších postupů, jako logický a systematický výklad, výklad *e ratione legis* atd.)“.

245. Podle Ústavního soudu napadená ustanovení nevykazují takové vady, že by jejich normativní obsah byl zcela nepoznatelný, a byl by tak dán přímo důvod k jejich derogaci pro rozpor s čl. 1 odst. 1 Ústavy vymezující Českou republiku jako právní stát.

249. Ze shora uvedených důvodů Ústavní soud vyhověl návrhu na zrušení § 17 odst. 3 věty čtvrté zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě, neboť dospěl k závěru o rozporu tohoto ustanovení s Ústavou (bod 239).

K protiústavnosti vyluky soudního přezkumu u pozastavení výplaty části dotace.

Nález pléna Ústavního soudu ze dne 16. 6. 2015, sp. zn. Pl. ÚS 12/14 (www.usoud.cz, 177/2015 Sb.).

36. V judikatuře Ústavního soudu je opakovaně zdůrazňována důležitost ústavního principu právního státu a dodržování jednotlivých jeho aspektů [srov. např. náleze ze dne 28. 6. 2005 sp. zn. Pl. ÚS 24/04 (N 130/37 SbNU 641; 327/2005 Sb.)], potřeba podřízení výkladu a použití právních norem jejich obsahově materiálnímu smyslu [náleze ze dne 21. 12. 1993 sp. zn. Pl. ÚS 19/93 (N 1/1 SbNU 1; 14/1994 Sb.)] a povinnost zákonodárce, aby v legislativním procesu zachovával i taková hlediska jako transparentnost či jasnost [náleze ze dne 23. 5. 2000 sp. zn. Pl. ÚS 24/99 (N 73/18 SbNU 135; 167/2000 Sb.)]. V demokratickém právním státu musí mít právo náležitou kvalitu formální [srov. náleze Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 77/06 ze dne 15. 2. 2007 (N 30/44 SbNU 349; 37/2007 Sb.), bod 45, nebo náleze sp. zn. II. ÚS 3764/12 ze dne 13. 5. 2014 (dostupný na <http://nalus.usoud.cz>)]. V teorii práva se v tomto kontextu mluví o tzv. formálních hodnotách práva, které sice neurčují obsah právních předpisů, mají však právu zajistit samotnou existenci a dále akceptaci a aplikovatelnost: mezi tyto hodnoty patří hodnoty řádu, předvídatelnosti, svobody od arbitrárnosti, právní rovnosti či právní jistoty (Summers, R. S. *Essays in Legal Theory*. Dordrecht – Boston – London: Kluwer Publishing, 2000, s. 30). Každá právní úprava musí vyjadřovat respekt k obecným zásadám právním (principům), jako je důvěra v právo, právní jistota a předvídatelnost právních aktů, které strukturují právní řád demokratického právního státu, resp. jsou z něj odvoditelné.

60. Ústavnímu soudu nepřísluší hodnotit obsah evropského práva, avšak již z naznačené rekapitulace je patrné, že zavedení soudního přezkumu v posuzovaném případě není v rozporu s právem Evropské unie, naopak právě jeho absence by mohla být v kolizi s judikaturou Soudního dvora Evropské unie

či Listinou základních práv Evropské unie. Výše uvedené závěry Ústavního soudu o neústavnosti soudní výluky pozastavení čerpání dotace nejsou tedy v rozporu s právem Evropské unie. Napadená právní úprava by dokonce mohla být shledána problematickou i z pohledu práva Evropské unie. Nicméně Ústavní soud je přesvědčen, že navrhovatel zvolil správný postup, pokud nejdříve předložil posuzovaný problém Ústavnímu soudu, neboť přistoupí-li obecný soud k iniciování řízení vedoucího k odstranění úpravy rozporné s právem Evropské unie instrumenty ústavněprávního přezkumu, není důvod mu v tom bránit, resp. jej nutit předtím k řízení před Soudním dvorem Evropské unie (srov. Bobek, M., Bříza, P., Komárek, J. Vnitrostátní aplikace práva Evropské unie. Praha: C. H. Beck, 2011, str. 483). Podle Soudního dvora Evropské unie (srov. rozhodnutí *Melki a Abdeli*, C-188/10 a C-189/10, Sb. rozh. I-5667) procedura prioritního posouzení souladu s ústavním pořádkem není v rozporu s unijním právem, pokud nebrání soudům kdykoliv oslovit Soudní dvůr s předběžnou otázkou, přijmout potřebná předběžná opatření k ochraně práv vyplývajících z unijního práva a rozporná ustanovení vnitrostátního práva případně neaplikovat [srov. též nálezy Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 1009/08 ze dne 8. 1. 2009 (N 6/52 SbNU 57)].

Ústavnost pětiprocentní uzavírací klauzule pro volby do Evropského parlamentu.

Nález pléna Ústavního soudu ze dne 19. 5. 2015, sp. zn. Pl.ÚS 14/14 (176/2015 Sb.).

47. Jelikož přijímání vnitrostátních implementačních předpisů k Aktu, včetně vyplnění jím poskytnutého prostoru pro legislativní uvážení národního zákonodárce, je „uplatňováním“ unijního práva ve smyslu čl. 51 odst. 1 Listiny základních práv Evropské unie (dále též jen „LZPEU“), mohou se na přezkumu ústavnosti těchto předpisů v členských státech spolu s referenčními kritérii ústavního pořádku v zásadě podílet – podle své povahy – také ustanovení LZPEU, ať už „prostupováním“ do ústavního pořádku nebo přímou aplikací v případě vyšší úrovně jimi poskytované ochrany (čl. 53 LZPEU). To se týká práva unijních občanů volit a být volen ve volbách do Evropského parlamentu (čl. 39 LZPEU). Naproti tomu zásad, formulovaných ovšem někdy jako „právo“ jednotlivce, které jsou primárně určeny legislativním a exekutivním orgánům Evropské unie a členských států, se lze dovolávat před unijními, resp. vnitrostátními soudy pouze pro účely výkladu a kontroly legality aktů přijatých těmito orgány (čl. 52 odst. 5 LZPEU). To platí o požadavku, podle něhož mají politické strany na úrovni Evropské unie přispívat k vyjadřování vůle unijních občanů (čl. 12 odst. 2 LZPEU, čl. 10 odst. 4 SEU), stejně jako o právu každého občana podílet se na demokratickém životě Evropské unie (čl. 10 odst. 3 SEU). Ustanovení o rovnosti před zákonem (čl. 20 LZPEU) podporuje rovné zacházení v přístupu k právům, která stanoví právo Evropské unie, resp. k jejich provedení pak členské státy, a patří k obecným právním zásadám: „Na jejich základě však nelze podávat přímé žaloby požadující činnost orgánů Unie nebo orgánů členských států, což odpovídá jak judikatuře Soudního dvora

..., tak přístupu ústavních systémů členských států k ‚zásadám‘ ...“ [viz vysvětlení k Listině základních práv Evropské unie (2007/C 303/02), k čl. 52 odst. 5]. Omezení výkonu základních práv zaručených LZPEU je přípustné za podmínek podrobněji vymezených, než je tomu v čl. 4 Listiny: musí být stanoveno zákonem, respektovat podstatu těchto práv a „[P]ři dodržení zásady proporcionality smí být taková omezení zavedena pouze tehdy, pokud jsou nezbytná a pokud skutečně odpovídají cílům obecného zájmu, které uznává Unie, nebo potřebě ochrany práv a svobod druhého“ (čl. 52 odst. 1 LZPEU).

48. Právo Evropské unie po členských státech uzavírací klauzuli nevyžaduje, pokud ale k jejímu zavedení členský stát na celostátní úrovni, popř. v rámci volebních obvodů (jsou-li vytvořeny), přikročí, nesmí přesahovat 5 % odevzdaných hlasů. Intenzivnější zásah do volebního práva by v kontextu dalších parametrů volebního systému už nemusel být v souladu se zásadou poměrného zastoupení, svobodné soutěže politických stran a rovného přístupu občanů k voleným funkcím. Vnitrostátní úprava uzavírací klauzule pro evropské volby tak není plně autonomním zákonodárným opatřením členského státu, neboť jejím prvotním právním základem a zároveň limitem je právo Evropské unie, které stanoví nejen normativní rámec pro konkrétní pravidla evropských voleb na vnitrostátní úrovni, ale také autorizuje členské státy k jejich přijetí (čl. 8 Aktu). Ústavní soud je toho názoru, že smysl a účel unijní úpravy spočívá ve zmocnění národního zákonodárce k nastavení takových podmínek pro volby do Evropského parlamentu, které budou se zřetelem k místním poměrům reflektovat požadavek poměrného zastoupení, formulovaný unijní úpravou nezávisle na podmínkách stanovených pro volby do vnitrostátních zastupitelských sborů. Ústavní soud vnímá toto omezení autonomie národního zákonodárce jako nutný krok na cestě k jednotnému postupu nebo přijetí společných zásad pro evropské volby předpokládanému v čl. 223 SFEU, který má vést k posílení demokratické legitimacy normotvorného procesu v Evropské unii.

49. Ústavní soud se zabýval rovněž otázkou, zda by zrušení uzavírací klauzule v zákoně o evropských volbách při jejím zachování pro volby do vnitrostátních zastupitelských sborů nedošlo k porušení zásady rovnocennosti coby principu průřezově aplikovatelného na celý institucionální rámec, zajišťující vnitrostátní uplatňování unijního práva (blíže k tomu viz např. Bobek, M., Bříza, P., Komárek, J. Vnitrostátní aplikace práva Evropské unie. Praha: C. H. Beck, 2011, zejména str. 229 a násl.). Podle tohoto principu právo členského státu nesmí stanovit pro uplatňování norem unijního práva diskriminační lhůty, procesy či podmínky ve srovnání se lhůtami, procesy a podmínkami pro realizaci norem vnitrostátních. K tomu Ústavní soud konstatuje, že uzavírací klauzule je institut, který sehrává u jednotlivých voleb různý význam. Vždy však tento zásah do rovnosti volebního práva musí být dostatečně obhájěn konkrétním veřejným zájmem či hodnotou, jež jsou způsobitelné vzniklou disproporcí přesvědčivě odůvodnit. Ústavní soud ale postrádá plnou srovnatelnost obou situací, neboť – na rozdíl od voleb do Evropského parlamentu – unijní právo vůbec nezaručuje občanům jiných členských států, kteří jsou v České

republiky rezidenty, přístup k volbám do Parlamentu České republiky, přestože ten se na uplatňování (legislativní implementaci) unijního práva podílí ve významné míře. Případné zrušení uzavírací klauzule v zákoně o evropských volbách by proto z povahy věci z tohoto hlediska neznamenal porušení zásady rovného zacházení.

66. ... Relevantní judikatura Ústavního soudu i doktrína akceptují přiměřenou odchylku od principu absolutní rovnosti volebního práva, pakliže jsou pro to dány dostatečně závažné důvody veřejného zájmu. V tomto směru Ústavní soud poukazuje zejména na nález sp. zn. Pl. ÚS 25/96, vedený zásadou minimalizace zásahů soudní moci do sféry moci zákonodárné.

68. Proto také Ústavní soud akceptoval (sp. zn. Pl. ÚS 42/2000) jisté omezení diferenciací při rozdělování mandátů podle zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o volbách do Parlamentu České republiky“), neboť „cílem voleb není toliko vyjádření politické vůle jednotlivých voličů a pořízení jen diferencovaného zrcadlového obrazu názorových proudů a politických postojů voličů. Protože je lid též vykonavatelem státní moci ... a protože výkon státní moci předpokládá schopnost přijímat rozhodnutí, musí mít volby a volební systém na zřeteli i schopnost taková rozhodnutí na základě vůle většiny přijímat. Konsekventním proporcionálním obrazem výsledků hlasování ve skladbě sněmovny mohla by vzniknout politická reprezentace rozštěpená do většího počtu malých skupin s rozmanitými zájmy, což by tvorbu většiny značně ztížilo nebo úplně znemožnilo. V té fázi volebního procesu, v níž dochází k rozdělování mandátů, se tedy střetá s principem diferenciací princip integrace, neboť z voleb má vzejít taková sněmovna, která svým složením umožňuje vznik politické většiny schopné jak vytvořit vládu, tak i vykonávat zákonodárnou činnost, jež jí dle Ústavy přísluší. Proto je z hlediska principu reprezentativní demokracie přípustné zabudovat do volebního mechanismu samého určité integrační stimuly tam, kde pro to existují závažné důvody, zejména pak za předpokladu, že neomezenou proporcionální soustavou dojde k roztříštění hlasů mezi velký počet politických stran, k bezbřehému ‚přemnožení‘ politických stran, a tím k ohrožení funkčnosti a akceschopnosti, jakož i kontinuity parlamentního systému. V tomto faktu tkví přípustnost existence omezovací klauzule, podmiňované však v každém případě pouze závažnými důvody a ve fázi stoupající hranice odůvodnitelné jen zvláště intenzivní závažností. Zvyšování hranice omezovací klauzule nemůže být neomezené, takže např. 10% klauzuli lze již považovat za takový zásah do proporcionálního systému, který ohrožuje jeho demokratickou substanci.“

70. Na pozadí této své judikatury Ústavní soud konstatuje, že postupem času, zejména po přijetí Lisabonské smlouvy, došlo k posílení Evropského parlamentu především při výkonu jemu svěřené zákonodárné pravomoci. V rámci tzv. řádného legislativního postupu podle čl. 294 SFEU, který se stal pravidlem normotvorby v naprosté většině oblastí unijních politik, spolurozhoduje *ex aequo* s Radou

o přijetí právních předpisů Evropské unie. Ještě silnější postavení má při přijímání ročního rozpočtu Evropské unie podle čl. 314 odst. 4 SFEU. Oslabena však může být jeho pozice v případě neschopnosti zaujmout stanovisko ve stanovené lhůtě. Souhlas Evropského parlamentu je nutný také při uzavírání mezinárodních smluv v oblastech unijních politik, kde je pro přijímání rozhodnutí používán řádný legislativní postup (čl. 218 odst. 6 SFEU). Disponuje i pravomocemi „ústavodárné“ povahy: může předkládat návrhy na změnu Smluv a účastnit se konventu (bude-li svolán) k projednání takových návrhů (čl. 48 odst. 2 a 3 SEU). Souhlasu Evropského parlamentu je třeba i k použití tzv. přechodových klauzulí na základě rozhodnutí Evropské rady v rámci zjednodušeného postupu pro přijímání změn Smluv (čl. 48 odst. 7 SEU) atd. Absence výlučné pravomoci k předkládání legislativních iniciativ je specifickým projevem tzv. komunitární metody tvorby unijního práva, kde hlavní odpovědnost za nastolování legislativní agendy má Evropská komise. K ní se ale se svými legislativními podněty může Evropský parlament obracet, přičemž Evropská komise musí na jeho podnět reagovat (čl. 225 SFEU), protože jinak by se dopustila kvalifikované nečinnosti, postižitelné žalobou k Soudnímu dvoru Evropské unie podle čl. 265 SFEU. Mechanické srovnávání funkcí Evropského parlamentu s postavením vnitrostátních parlamentů, nedoceňující specifika reprezentace zájmů členských států (Rada), unijních občanů (Evropský parlament) a Evropské unie jako celku (Evropská komise), není namístě. Namístě je naopak požadavek na schopnost Evropského parlamentu dosahovat konsensuálních řešení, naplňujících očekávání i českých voličů, kteří svěřili výkon části své svrchované moci (čl. 2 odst. 1 Ústavy) právě tomuto orgánu.

75. Závěr, že si Evropský parlament zaslouží označení skutečného „parlamentu“, plyne ostatně i z judikatury Evropského soudu pro lidská práva (dále též „ESLP“). Tento totiž již v rozsudku velkého senátu Matthews proti Spojenému království (ze dne 18. 2. 2009 č. 24833/94), tedy dávno před přijetím Lisabonské smlouvy, konstatoval, že Evropský parlament je „zákonodárným sborem“ ve smyslu článku 3 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“). ESLP se zde přiklonil k evolutivnímu výkladu Úmluvy, přičemž nepřisvědčil námitce britské vlády, že se Dodatkový protokol nemůže týkat Evropského parlamentu, neboť tento orgán v době jeho přijetí vůbec neexistoval. Podle soudu – který zde vyšel z tehdy dosaženého vývoje legislativních pravomocí Evropského parlamentu zejména po účinnosti Jednotného evropského aktu a Maastrichtské smlouvy – se jedná rozhodně o „legislativní sbor“ a sama skutečnost, že má povahu nadnárodní, a nikoli vnitrostátní, jej z tohoto vymezení nemůže vyloučit. ESLP rovněž uvedl, že „vzhledem k souvislostem, v nichž Evropský parlament pracuje, je Soud přesvědčen, že Evropský parlament představuje základní nástroj demokratické a politické odpovědnosti v systému Společenství. Soud zjišťuje, že – bez ohledu na určitá omezení – musí být Evropský parlament, který odvozuje svou demokratickou legitimitu z přímých voleb na základě všeobecného hlasovacího práva, vnímán jako ta část struktury Evropských společenství, jež nejlépe odráží zájem na efektivní politické demokracii“ (§ 52).

Rozhodné období pro posuzování nároků na podporu v nezaměstnanosti.

Nález pléna Ústavního soudu ze dne 12. 5. 2015 sp. zn. Pl. ÚS 55/13 (170/2015 Sb.).

63. Podle názoru Ústavního soudu je nicméně možno hlediska kontextuálního posouzení ústavnosti lhůty (viz bod 61) vztáhnout i na délku rozhodného období, které zákonodárce určí jako pozorovací pro určení potřebné minimální doby příslušnosti k systému sociálního zabezpečení (otázka svévole při jejím stanovení), resp. přiměřeněji na délku doby důchodového pojištění ve vztahu k délce rozhodného období (otázka disproportionality lhůty). Zákonodárce má přitom velkou diskreci v tom, jakou délku rozhodného období zvolí, nesmí nicméně zasáhnout do práva na přiměřené hmotné zajištění tak, aby byla fakticky znemožněna jeho realizace, nebo dokonce došlo k jeho plošnému odejmutí (viz bod 52). K tomu by ovšem mohlo dojít snad pouze tehdy, pokud by byl stanoven poměr délky účasti na důchodovém pojištění ve vztahu k délce rozhodného období tak vysoký, že by z možnosti vzniku nároku na podporu vylučoval podstatnou část pracující populace. O to však v posuzované věci zjevně nemůže jít a netřeba to dále prověřovat. ...

86. Shrnutí, normativní obsah ústavní normy čl. 26 odst. 3 Listiny je dále omezen čl. 41 odst. 1 Listiny, protože se ho jako práva lze dovolat pouze v mezích zákonů, které tato ustanovení provádějí. Ústavně zaručené právo podle čl. 26 odst. 3 Listiny lze realizovat prostřednictvím „prováděcího“ zákona, jenž stanovuje konkrétní obsah tohoto základního práva. Zákonodárce tak musí z obsahového hlediska dbát na to, aby takovým zákonem nebyly dotčeny podstata a smysl daného základního práva (čl. 4 odst. 4 Listiny), totéž pak platí pro orgány veřejné moci, jež je aplikují a interpretují. Z tohoto pohledu se však otázka, zda poskytování podpory v nezaměstnanosti náleží uchazeči o zaměstnání za situace, kdy byla změněna délka rozhodného období ze tří na dva roky, jeví nikoliv jako rozhodující, neboť je na vůli zákonodárce, za jakých podmínek hmotné zabezpečení v takových případech poskytne, tedy zda nějakým způsobem „zvýhodní“ postavení těch, kteří pracovali v rámci rozhodného období ve větším poměru než ostatní. Přezkoumávaná právní úprava nijak neodporuje účelu ústavní garance podpory hmotného zajištění těch, kdo bez své viny nemohou získávat prostředky pro své životní potřeby prací.

NEJVYŠŠÍ SPRÁVNÍ SOUD

Právo na informace – technické normy ve stavebnictví.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2015, čj. 1 As 162/2014–63 (www.nssoud.cz).

[27] Zákon o svobodném přístupu k informacím se vztahuje na poskytování informací, které jsou v působnosti povinného subjektu (§ 2 odst. 1). Zpočátku neobsahoval žádnou definici pojmu „informace“. Na základě novelizace do něj

však byla definice tohoto pojmu vložena. Podle § 3 odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím se proto dnes informací rozumí *„jakýkoliv obsah nebo jeho část v jakémkoliv podobě, zaznamenaný na jakémkoliv nosiči, zejména obsah písemného záznamu na listině, záznamu uloženého v elektronické podobě nebo záznamu zvukového, obrazového nebo audiovizuálního.“* V důvodové zprávě k zákonu č. 61/2006 Sb. (sněmovní tisk č. 991, vládní návrh zákona ze dne 11. 5. 2005, IV. období, přístupné v repozitáři Poslanecké sněmovny na www.psp.cz), na jehož základě byla definice informace do zákona o svobodném přístupu k informacím vložena, se uvádí, že se tato definice do zákona o svobodném přístupu k informacím zapracovává z důvodu nutnosti transpozice pojmu „dokument“, který obsahuje směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/98/ES o opakovaném použití informací veřejného sektoru. Lze tedy říci, že záměrem zákonodárce jednoznačně bylo, aby „informace“ v pojetí zákona o svobodném přístupu k informacím byla totožná s pojmem „dokument“ v transponované směrnici (srov. k tomu shodně zvláštní část důvodové zprávy k bodu 6 první části zákona). Dokument je v čl. 2 odst. 3 směrnice 2003/98/ES definován jako *a) obsah na jakémkoli nosiči (psaný či tištěný na papíře či uložený v elektronické formě nebo jako zvuková, vizuální nebo audiovizuální nahrávka); b) jakákoli část takového obsahu*. Směrnice neobsahuje závazek umožnit opakované použití dokumentů. Rozhodnutí o povolení nebo povinnosti opakovaného použití závisí na členských státech nebo příslušném subjektu veřejného sektoru. Pokud se tak stát ovšem rozhodne (jak to učinila Česká republika v zákoně o svobodném přístupu k informacím), je tato směrnice na příslušnou oblast aplikovatelná (viz odst. 9 preambule směrnice, podle něhož by se tato směrnice měla používat pro dokumenty, které jsou zpřístupněny k opakovanému použití, jestliže subjekty veřejného sektoru mj. poskytují informace). Poskytováním informací se pak rozumí především poskytování jejich obsahu, tedy zpravidla textu (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 5. 2008, č. j. 1 As 17/2008–67, publikovaný pod č. 1627/2008 Sb. NSS).

[43] Z vymezení pojmu normová hodnota ve vyhlášce č. 268/2009 Sb. vyplývá, že se u odkazů na technické normy v této vyhlášce nejedná o tzv. indikativní odkazy ve smyslu čl. 45a a odst. 1 Legislativních pravidel vlády, ale o odkazy závazné. Technické normy, na které je ve vyhlášce odkazováno, totiž neobsahují příklady, jak lze splnit povinnosti stanovení právním předpisem, ale stanoví přímo tyto povinnosti. Vyhláška sama o sobě bez obsahu technické normy nestanoví dostatečně určitě (slovy Legislativních pravidel vlády „výstižně“) pravidlo chování, které má být naplněno. Například podle § 6 odst. 6 vyhlášky: *„Prostorové uspořádání sítí technického vybavení jako souběh nebo křížení jsou stanoveny normovými hodnotami.“*

[44] Stanovení určité normové hodnoty neznamená, že nemůže být zvoleno ještě lepší řešení. Aby někdo ale mohl zvolit lepší řešení, musí vědět, jaký je minimální povolený standard, kterého musí dosáhnout. Musí hlavně být dopředu jasné, jak postupovat, aby danou vyhlášku neporušil. V souladu s výše uvedenými teoretic-

koprávními závěry proto vyhláška vymezuje možné alternativy chování jednotlivce v souvislosti s jeho úsilím realizovat svůj cíl. Stanoví tím právní povinnost postupovat podle technické normy ve smyslu § 196 odst. 2 stavebního zákona. Argumentace žalovaného a Ministerstva pro místní rozvoj, že normové hodnoty nejsou závazné, tedy neobstojí. Technické normy, podle kterých stanoví povinnost postupovat vyhláška č. 268/2009 Sb., proto také musí být bezplatně a veřejně přístupné. Tato vyhláška a vyhláška č. 501/2006 Sb. navíc nejsou jedinými prováděcími předpisy ke stavebnímu zákonu, které stanoví povinnost postupovat podle určitých technických norem. Jako příklad lze uvést ještě např. vyhlášku č. 398/2009 Sb., o obecných technických požadavcích zabezpečujících bezbariérové užívání staveb, která dokonce na rozdíl od vyhlášky č. 268/2009 Sb. stanoví, že „[o]dchylky od norem jsou přípustné, pokud se prokáže, že navržené řešení odpovídá nejméně požadavkům těchto norem.“ (viz její § 15 odst. 2). I v případě zbylých prováděcích úprav by proto Úřad měl zajistit bezplatný a veřejný přístup k dotčeným technickým normám.

[47] Zákaz bezplatného a veřejného přístupu k technickým normám nevyplývá ani z použitelného unijního práva. Technickou normalizaci upravuje zejména směrnice Evropského parlamentu a Rady 98/34/ES o postupu při poskytování informací v oblasti norem a technických předpisů, nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 1025/2012 o evropské normalizaci, nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 765/2008 o požadavcích na akreditaci a dozor nad trhem týkajících se uvádění výrobků na trh, a nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 305/2011 o harmonizovaných podmínkách pro uvádění stavebních výrobků na trh. Evropské normalizace se také týká směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/123/ES o službách na vnitřním trhu, rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady č. 1673/2006/ES o financování evropské normalizace a rozhodnutí Rady 87/95/EHS o normalizaci v oblasti informačních technologií a telekomunikací.

[51] Pro úplnost Nejvyšší správní soud dodává, že se v dané věci zabýval pouze technickými normami ve stavebnictví, pro které povinnost bezplatného poskytování stanoví jako *lex specialis* § 196 odst. 2 stavebního zákona. U ostatních technických norem, na které toto ustanovení nedopadá, případně pro ně bezplatný režim poskytování nestanoví jiný právní předpis, se plně uplatní § 5 odst. 6 a 8 zákona o technických požadavcích na výrobky. Při jejich poskytování podle zákona o svobodném přístupu k informacím bude úhrada za toto poskytnutí stanovena prováděcí vyhláškou.

Alena Hálková

ZAHRANIČÍ

Smyslem této rubriky je poskytnout čtenářům základní informace o vybraných rozhodnutích vrcholných soudních institucí států nacházejících se v našem geoprostoru za účelem poskytnutí možnosti zasadit rozhodnutí našich vrcholných soudních institucí do kontextu doby.

Protiústavní horní věková hranice pro zaměstnání ve veřejné službě v Severním Porýní-Vestfálsku.

Usnesení Spolkového ústavního soudu ze dne 21. dubna 2015, čj. 2 BvR 1322/12 a 2 BvR 1989/12.

V řízení byla posuzována ústavnost zemského zákona o úřednících spolkové země Severní Porýní-Vestfálsko a vyhlášky, která jej doplňovala a prováděla. Tato totiž stanovila horní věkovou hranici pro zaměstnání ve veřejné službě na 40. rok života, přičemž jeho překročení mohlo být důvodem k odmítnutí zahájení tzv. přípravné služby. Proti těmto pravidlům podali ústavní stížnost dva stěžovatelé z řad vystudovaných učitelů.

Spolkový ústavní soud těmto ústavním stížnostem vyhověl. „Kamenem úrazu“ však nebyla v důsledku věci samotná věková hranice, nýbrž to, že tato byla stanovena pouhou vyhláškou. Argumentem mj. bylo, že princip právního státu a demokratický princip zavazují zákonodárce k tomu, aby sám přijímal pravidla zaručující základní práva obyvatel, a proto by neměl tyto otázky svěřovat do pravomocí výkonné moci. Pokud dojde k zásahu do právního postavení dotčených adresátů norem prostřednictvím vyhlášky vydané exekutivou, jsou požadavky na zákonné zmocnění, na jehož základě byla vyhláška vydána, ještě vyšší než obvykle. Už ze samotného zmocnění musí být na první pohled zjevné a předvídatelné, co bude občanovi umožněno a co již nikoliv. Jakkoliv tato pravidla dovodil Spolkový ústavní soud z čl. 80 odst. 1 Základního zákona, který se přímo neuplatní na zemského zákonodárce, mají být tyto základní zásady závazné i pro něj.

Základní zákon ve svém čl. 33 odst. 2 zaručuje každému Němci právo na stejný přístup k jakémukoliv veřejnému postu dle jeho schopností, způsobilosti a odborných předpokladů. Byť je možné, aby zákonodárce stanovil určité hranice a výjimky, tyto musí být vždy stanoveny na základě zákona. Věkové hranice představují dle názoru Spolkového ústavního soudu zásadní zásah do základních práv občanů. Samotné paušální zmocnění uvedené v zemském zákonu k provedení dalších náležitostí úpravy kariérního postupu pro zemské úředníky tak nepostačuje k tomu, aby tak zásadní zásah byl upraven pouze ve formě vyhlášky. Právě tyto skutečnosti postačily k tomu, aby byly ústavní stížnosti stěžovatelů úspěšné.

Jakkoliv mohl materiální rozbor stanovené věkové hranice na základě výše uvedeného zůstat stranou, Spolkový ústavní soud se dotknul i tohoto tématu.

Stanovení věkové hranice je dle jeho názoru přípustné tehdy, pokud by její překročení mohlo znamenat ztrátu tělesných schopností nutných pro výkon určitých profesí – např. pro nasazení v rámci ozbrojených sil, zásahové policie nebo hasičského záchranného sboru. Takové tělesné schopnosti však u učitelů nejsou obecně vyžadovány, a proto nehrají při stanovení věkové hranice čtyřiceti let žádnou roli.

Účel věkových hranic u úředníků však může být ještě zcela jiný, a sice to, aby došlo k dostatečnému odstupu mezi aktivním pracovním životem a dosažením důchodového věku. Totiž tzv. alimentární princip, který patří mezi základní pilíře státní služby v Německu a zaručuje státním úředníkům příspěvky při pracovní neschopnosti či po skončení jejich služby a odchodu do důchodu, má opodstatnění a ekonomický význam pouze tehdy, pokud úředník poskytoval svoji pracovní sílu svému úřadu neomezeně po delší dobu. Věkové hranice stanovené pro možný nástup státní služby ve spojení se stanovenými věkovými hranicemi pro odchod do důchodu tak mohou představovat důležitý základ pro „ufinancovatelnost“ a životaschopnost systému zaopatření státních úředníků. Pokud zákonodárce zohlednil tyto překlady, mohl by být zásah do čl. 33 odst. 2 Základního zákona odůvodnitelný a ospravedlnitelný. Na druhé straně by však nemohl obstát argument, že zákonodárce sledoval pouze to, aby bylo dosaženo vyvážené věkové struktury státních zaměstnanců.

Zřízení Braniborské technické univerzity Cottbus-Senftenberg.

Usnesení Spolkového ústavního soudu ze dne 12. května 2015, čj. 1 BvR 1501/13, 1 BvR 1682/13.

Řízení se týkalo dvou ústavních stížností mířících proti zemskému zákonu na podporu dalšího vývoje vysokoškolského regionu Lausitz z února 2013. Tímto zákonem došlo k fúzi Braniborské technické univerzity Cottbus a Odborné vysoké školy v Lausitzu do jedné Braniborské technické univerzity Cottbus-Senftenberg. Tento zákon mimo jiné stanovil pravidla přechodné správy univerzity do doby, než bude jmenován rektor a ustaveny samosprávné orgány, když umožnil ministerstvu dosadit do vedení univerzity na přechodnou dobu pověřence, který vedl univerzitu až do volby rektora. Proti tomuto brojili ústavní stížností jak fakulty, tak profesori bývalé univerzity v Cottbusu. Zatímco ústavní stížnost fakult byla shledána jako neodůvodněná, profesori dosáhli částečného úspěchu.

Spolkový ústavní soud se zabýval při této příležitosti zejména základním právem na svobodu vědeckého bádání stanoveným v čl. 5 odst. 3 větě první Základního zákona. Dovedil, že z tohoto ustanovení nevyplývá žádné zvláštní oprávnění vysokých škol, fakult nebo jednotlivých vědkyň a vědců podílet se na přijímání zákona o fúzi dvou vysokých škol. Zákonodárný proces má totiž sloužit k tomu, aby mohly být prostřednictvím veřejné debaty, které se zúčastní i opozice a která bude doprovázena i zájmem médií, uplatněny zájmy všech zúčastněných. Jiné povinnosti k ochraně svobody vědeckého bádání v rámci zákonodárného procesu však zákonodárce nemá.

Zároveň Spolkový ústavní soud odmítl argument, že napadený zákon nebyl dostatečně odůvodněn. Ústava totiž neklade požadavky na odůvodnění zákona, předmětem přezkumu může být pouze a jenom výsledný produkt legislativního procesu.

Zákon tedy dle názoru Spolkového ústavního soudu neporušil žádné základní právo fakult, neboť neexistuje právo na zachování, resp. další fungování konkrétních vědeckých institucí. Jedinou povinností státu je totiž zabezpečit to, aby obecně existovaly funkční instituce svobodného vědeckého bádání. Zákonodárci však nic nebrání, aby rozhodl o fúzi některých z nich. Náleží mu tak prostor pro uvážení dopadů a pro prognózování dalšího vývoje. Spolkový ústavní soud však není oprávněn zkoumat, zda rozhodnutím takového organizačního charakteru zákonodárce dosáhl nejúčelnějšího, nejrozsudnějšího či nejspravedlivějšího řešení.

Se svobodou vědeckého bádání však nebylo v souladu to, že nově vzniklou univerzitu vedl po jistý čas pověřenec povoláný z rozhodnutí ministerstva. Státem pověřené vedení vysoké školy totiž je v rozporu s myšlenkou vědecké samosprávy a z ní vyplývající zásadou univerzitní autonomie. Ačkoliv není zcela vyloučeno, aby v určitých situacích byly státem povolány osoby či orgány, které by vedly vysoké školy, je taková situace ospravedlnitelná, alespoň dle názoru Spolkového ústavního soudu, pouze ve velmi výjimečných případech. K nim fúze vysokých škol nepatří, a proto mělo být právě úkolem zákonodárce co nejvíce ochránit práva vědeckých pracovníků. Zákonodárce měl být schopen vymyslet předpoklady pro volbu vedení nově vzniklé instituce bez toho, aby musel přechodně jmenovat její vedení autoritativně. Došlo tak vlastně k celkovému potlačení práva vědeckých pracovníků podílet se na vedení univerzity, a to na dlouhou dobu pěti měsíců. Proto bylo v této části jejich ústavní stížnosti vyhověno.

Dalším námitkám ze strany profesorů bývalé univerzity Cottbus vyhověno nebylo. Tyto směřovaly zejména proti tomu, že v nově ustanoveném zakládacím senátu a rozšířeném zakládacím senátu budou profesori obou bývalých vysokých škol zastoupeni ve stejném poměru, byť se jedná na jedné straně o profesory univerzitní a na straně druhé o profesory „pouhé“ odborné vysoké školy a byť je celkový počet univerzitních profesů v nově vzniklé univerzitě vyšší než počet profesorů odborné vysoké školy. Ani jedna z těchto námitek však dle názoru Spolkového ústavního soudu nebyla v rozporu s čl. 5 odst. 3 věty první Základního zákona.

Rozsah poslaneckého práva na informace ohledně zásahů spolkové policie.

Rozsudek Spolkového ústavního soudu ze dne 2. června 2015, čj. 2 BvE 7/11.

Řízení se týkalo kompetenčního sporu, který byl iniciován ze strany frakce Spolkového sněmu DIE LINKE. Jeho předmětem byl rozbor otázky, do jaké míry má spolková vláda odpovídat na poslanecké interpelace, které se týkají podpůrných nasazení spolkové policie na území spolkových zemí. Spolková policie totiž může být dle čl. 35 odst. 2 věty první Základního zákona a dle zákona

o spolkové policii nasazena za účelem udržení nebo znovuoobnovení veřejné bezpečnosti nebo pořádku v případech hodných zvláštního zřetele také na podporu některé ze spolkových zemí, pokud by spolková země nebyla schopna bez této podpory splnit své úkoly nebo by jejich plnění bylo pro spolkovou zemi spojeno se značným úsilím. V takovém případě pak spolková policie podléhá příkazům konkrétní spolkové země a ne spolku. Předmětem kompetenčního sporu pak byly poslanecké interpelace vztahující se k takovému nasazení spolkové policie v Drážďanech v roce 2011, kdy se při příležitosti výročí bombardování města očekával pochod pravicových radikálů a s tím související protidemonstrace přibližně dvaceti tisíc lidí. Spolková vláda odmítla tyto interpelace částečně zodpovědět, neboť argumentovala tím, že samotné provedení těchto podpůrných nasazení, kterého se interpelace týkaly, je v kompetenci spolkových zemí. V tom spatřovala frakce DIE LINKE porušení svého práva na informace.

Spolkový ústavní soud dovodil, že interpelace vládě se mohou skutečně vztahovat pouze k okolnostem, které spadají dle Základního zákona a dle zákona o spolkové policii do kompetence spolku. To však nezabavuje spolkovou vládu povinnosti sdělit takové skutečnosti, které sice mají původ v oblasti kompetencí spolkových zemí, které žádají o nasazení spolkové policie, ovšem které zároveň byly základem pro rozhodnutí spolku spolkovou policii skutečně nasadit (např. základní atributy příkazu k nasazení spolkové policie, počet požadovaných policistů nebo druh nasazených ozbrojených sil a jejich výzbroj). Zodpovězeny musejí být také otázky, jejichž odpověď je určitému spolkovému úřadu známa z jeho pozice nadřízeného úřadu ozbrojených sil (např. vzdělání a výzbroj nasazených policistů a policistek, disciplinární řízení, která s nimi byla zahájena po nasazení kvůli jejich chování při zásahu apod.). Spolkový ústavní soud při této příležitosti výslovně zdůraznil, že i v takovém případě nese zodpovědnost za protiprávní chování svých úředníků a státních zaměstnanců spolek.

Na druhé straně však spolková vláda není povinna zodpovědět otázky týkající se celkového konceptu zásahu či jeho přípravy a provedení. Ty totiž souvisí s úkolem spolkových zemí odvracet nebezpečí týkající se veřejné bezpečnosti a pořádku. Spolek totiž tím, že poskytne spolkovým zemím k dispozici vlastní ozbrojené síly, nepřebírá ani právní, ani faktickou zodpovědnost za vedení policejního zásahu. Takové otázky mohou být předmětem poslanecké interpelace na úrovni zemských sněmů.

Frakce DIE LINKE ovšem namítala, že není zastoupena ve všech zemských sněmech. Taková situace však podle Spolkového ústavního soudu nepředstavuje namítanou legitimační nebo kontrolní díru v systému parlamentní demokracie, nýbrž je jen a pouze důsledkem federalistického státního uspořádání.

Spolkový ústavní soud uzavřel, že spolek není povinen utvořit si názor na postupy, za které jsou zodpovědné spolkové země. Pokud by však v rámci spolkové vlády došlo k vytvoření takového názoru, pak by jej spolková vláda měla na žádost jednotlivých poslanců těmto také sdělit. Toto konkrétně platí pro zhodnocení zásahu ze strany Spolkového ministerstva vnitra a jemu podléhajícího prezidia spolkové policie.

Konečně, pokud Spolková vláda odmítne zodpovědět otázky týkající se nasazení spolkové policie ve výše uvedených případech, musí toto odmítnutí řádně odůvodnit. Pouhý odkaz na působnost spolkových zemí v těchto otázkách nepostačí.

Zákonodárná kompetence spolku ve věci opatrovnického příspěvku.

Rozsudek Spolkového ústavního soudu ze dne 21. července 2015, čj. 1 BvF 2/13.

V rámci řízení o abstraktní kontrole ústavnosti byla předmětem přezkumu některá ustanovení spolkového zákona o opatrovnickém příspěvku (v orig. *Betreuungsgeld*). Tento představuje příspěvek rodičům dětí ve věku od 15. do 36. měsíce, kteří nevyužívají žádných služeb výchovných zařízení, které by byly založeny na denní bázi (tedy ve své podstatě denních jeslí a obdobných institucí). Návrh na zrušení zákona podal senát svobodného a hansovního města Hamburg, neboť se domníval, že otázka spadá do kompetence zemí a napadená spolková úprava maří jeho budoucí plány v této oblasti sociálního zabezpečení.

A tak také důvodem ke zrušení daného zákona byl fakt, že se jednalo o zákon spolkový, byť nebyla v této otázce dána spolková zákonodárná kompetence. Otázky opatrovnického příspěvku totiž spadají pod oblast veřejné sociální péče ve smyslu čl. 74 odst. 1 č. 7 Základního zákona. Ve spojení s čl. 72 odst. 2 Základního zákona je však spolkový zákonodárce oprávněn upravovat tuto oblast svým zákonem pouze tehdy, pokud by byla taková úprava nezbytná k tomu, aby došlo k nastolení obdobných životních poměrů v rámci celé spolkové republiky nebo pokud by zachování právní a hospodářské jednoty bylo v zájmu celého státu. Taková kritéria však opatrovnický příspěvek nesplnil. Mohlo by tomu tak být, pokud by se životní poměry v jednotlivých zemích vzájemně zásadním způsobem odlišovaly nebo by se zdálo, že takový vývoj hrozí. Pouhá motivace zavést jednotnou úpravu v celém spolku nebo přinést obecné zlepšení pro všechny, nepostačí k založení spolkové zákonodárné kompetence.

Jako odůvodnění toho, že v této otázce nebyla dána spolková zákonodárná kompetence, sloužilo také to, že na opatrovnický příspěvek neměli nárok pouze rodiče dětí, které z kapacitních důvodů nedosáhly na místo v německých „jeslích“, ale všichni bez rozdílu, tj. i ti, kteří se rozhodli takových institucí pouze a jenom nevyužít. Jakkoliv Spolkový ústavní soud uznal, že mezi jednotlivými spolkovými zeměmi sice panují určité rozdíly v tom, do jaké míry jsou předmětné instituce občanům dostupné, ani tato skutečnost však nemohla ospravedlnit přijetí celospolkové úpravy. Opatrovnický příspěvek totiž nesloužil k tomu, aby kompenzoval situaci, kdy rodiče nemohou najít pro své dítě jesle, ovšem byl vyplácen i těm, kteří se prostě a jednoduše dobrovolně rozhodnou služeb daných zařízení nevyužít.

Marie Zámečníková