

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 zákonodárného 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. Čebišové *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 zákonodárného 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 WINTÉR, 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: Oikymen, 1998.

²¹⁾ Srov. WINTÉR, 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 zákonodárného 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. *Einschätzungsprärogative*, 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 čtrnáctých 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 Hartz. 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 nálezů 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 stihá 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 nález 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.