

František Novák

LEGISLATIVA ČR V ROCE 2011 – KVANTITATIVNÍ PŘEHLED

Abstrakt: Článek přináší základní kvantitativní popis české legislativy, jak se vyvíjela v roce 2011 a stav, ke kterému dospěla k závěru uvedeného roku. Je produktem pravidelného monitoringu legislativy ČR, jenž je v Ústavu státu a práva dlouhodobě prováděn a již od roku 2007 jsou jeho výsledky pravidelně publikovány na stránkách časopisu *Právník*.

Tento základní popis legislativní aktivity českého státu je vybudován na datovém shrnutí a analýze hlavních oficiálních sbírek dokumentů ČR obsahujících právně normativní materii. Prvotní strukturalizace vychází z formální typologie v uvedených sbírkách obsažených dokumentů, která je z hlediska ústavněprávního pořádku i obecné teorie práva určující též z hlediska rozlišení právně relevantních legislativních dokumentů, tedy tzv. formálních pramenů práva.

Další strukturální řezy v systému legislativy ČR jsou v zájmu zajištění standardního rámce pro časově orientované komparace vedeny v rovině novelizační, odvětvové a mezinárodní. Novelizační aktivita odráží v kvantitativním vyjádření vývojovou dynamiku legislativy, odvětvová struktura pak obdobným způsobem základní horizontální obsahové uspořádání normativního systému. V rovině mezinárodního faktoru se pokouší kvantitativně postihnout dynamiku a úroveň integrace a ovšem též postavení České republiky v rámci mezinárodního společenství států a jeho legislativně právního uspořádání.

Součástí studie jsou rovněž srovnávací relace, a to zejména ve vztahu k roku předchozímu, popř. z hlediska posledních let. Zveřejněním tohoto článku je sledován záměr poskytnout výchozí impuls a vymezit i jistý datový prostor pro další kvantitativně orientované výzkumy a analýzy v oblasti legislativy, a to nejen české.

Klíčová slova: legislativa, kvantitativní deskripce vývoje legislativy, právní informatika

ÚVODNÍ POZNÁMKA

Opět po roce přicházíme s pravidelným monitoringem stavu a vývoje české legislativy, tentokrát za období roku 2011. Jedná se o kvantitativní shrnutí a uspořádání, jež se vztahuje k oficiálním legislativním dokumentům publikovaným ve Sbírce zákonů ČR a Sbírce mezinárodních smluv ČR v příslušném roce a které reflektuje i ostatní dokumenty ve zmíněných sbírkách rovněž publikované, oznámené či jinak zachycené. Kromě právě uvedených zdrojových oficiálních dokumentů, jež poskytují výchozí a základní informační bázi této deskripce, jsou zejména pro účely hlubších analýz využity výsledky získané za pomoci nástrojů, jimiž disponuje databáze a právní informační systém LexGalaxy.¹ Z hlediska komparativní perspektivy je v článku využito též výsledků, jež byly publikovány v předchozích čtyřech letech, a bude tak možné završit první pětileté období.²

Výsledky kvantitativní analýzy a deskripce legislativy ČR jsou tradičně prezentovány prostřednictvím přehledných tabulek, důraz je kladen přitom na zachování zvolené datové struktury, jež je obměňována pouze na základě nově registrovaných dat, základní kalkulace i soustavy relací. Standardizovaný způsob zpracování i prezentace dané materie je dán záměrem vytvoření základny pro statistickou, resp. kvantitativní deskripci a zobrazení stavu a vývoje legislativy ČR.

¹ Viz LexGalaxy, Epsilon Delta s.r.o., Praha.

² Viz NOVÁK, F. Legislativa ČR v roce 2007 – kvantitativní přehled. *Právník*. 2009, č. 2; NOVÁK, F. Legislativa ČR v roce 2008 – kvantitativní přehled. *Právník*. 2009, č. 9; NOVÁK, F. Legislativa ČR v roce 2009 – kvantitativní přehled. *Právník*. 2010, č. 12 a NOVÁK, F. Legislativa ČR v roce 2010 – kvantitativní přehled. *Právník*. 2011, č. 10.

Na úrovni prvotní kvantitativní deskripce je v článku prezentována formální struktura legislativy ČR podle jednotlivých typů legislativních dokumentů, která zobrazuje mj. míru právní relevance legislativy a relace zákonné (resp. primární) a podzákonné (sekundární) legislativy, jejich odvětvové struktury, jakož i faktor vlivu mezinárodních vztahů, resp. zahraniční politické aktivity ČR s důrazem na působení v rámci EU. Kvantitativně zachycen a zobrazen je zde i dynamický vývojový element projevující se zejména prostřednictvím novelizační legislativní aktivity.

Použity byly již rovněž víceméně standardizované zkratky pro označení jednotlivých typů legislativních dokumentů, jejichž přehled pro větší srozumitelnost uvádíme: UZ – ústavní zákony, Z – zákony, NV – nařízení vlády, V – vyhlášky ústředních úřadů, MS – mezinárodní smlouvy, UZZ – úplná znění zákona, NUS – nálezy Ústavního soudu, UP – usnesení Poslanecké sněmovny, RP – rozhodnutí prezidenta, S – sdělení, RS – redakční sdělení o opravě tiskové chyby, RS-MS – redakční sdělení o opravě tiskové chyby ve Sbírce mezinárodních smluv, Sb. – Sbírka zákonů ČR, Sb.m.s. – Sbírka mezinárodních smluv ČR.

1. KVANTITATIVNÍ PŘEHLED LEGISLATIVNÍCH DOKUMENTŮ PODLE JEJICH JEDNOTLIVÝCH TYPŮ

Tab. č. 1 – Přehled dokumentů publikovaných a oznámených ve Sbírce zákonů ČR a ve Sbírce mezinárodních smluv ČR v roce 2011 podle jejich základních typů, souhrnná kvantifikace

Typ	UZ	Z	NV	V	UZZ	NUS	UP	RP	MS	RS-MS	S	Celkem	RS
Počet	1	128	52	189	2	16	4	1	104	4	79	580	1

Tab. č. 1a – Rozlišení dokumentů typu „Sdělení“ (S – sdělení publikované ve Sbírce zákonů ČR) podle jejich obsahu

Druh sdělení	Doplň. volby	Kolekt. smlouvy	Ceny	Statistika	Mzdy a soc. inf.	Finanč. nástr.	Celkem
Počet (%)	37 (46,84)	10 (12,66)	7 (8,86)	10 (12,66)	8 (10,13)	5 (6,33)	79 (100)

Dokumenty typu „Sdělení“ nelze považovat za dokumenty legislativní. Jejich obsahem není normativní regulace společenských vztahů. Přinášejí v zásadě více či méně závažné informace, často technického rázu zejména z oblasti finanční (cenová rozhodnutí či určení emisních podmínek dluhopisů a jiných finančních nástrojů), mzdové (určení závazných kritérií pro výpočet mezd specifických kategorií osob – např. některých ústavních činitelů nebo stanovení průměrného platu apod.), sociální (nástroje pro výpočet životního minima či výše určitých sociálních dávek) a statistiky (např. zavedení číselníků pro určité kategorie sledovaných statistických údajů apod.).

Zvláštní postavení v rámci tohoto typu dokumentů mají oznámení o uložení kolektivních smluv a o vyhlášení doplňovacích voleb do samospráv obcí, které dohromady tvoří nadpoloviční většinu všech dokumentů daného typu. Lze říci, že mají obecnější dopad a z tohoto důvodu i poněkud vyšší právní relevanci.

V roce 2011 bylo ve Sbírce zákonů ČR publikováno pouze jedno redakční sdělení o opravě tiskové chyby v zákoně, a to v částce č. 100 Sb. bez oficiálního čísla. Tento dokument, bezpo-

chyby velmi důležitý, nepovažujeme za dokument nesoucí právní či legislativní informaci. Z hlediska kvantitativní deskripce české legislativy v roce 2011 má tento dokument zcela marginální až zanedbatelný význam, a proto jej pro další analýzy nebudeme brát v úvahu.

Tab. č. 2 – Souhrnné kategorie s rozlišením na „právní“ a „ostatní“

Kategorie	Celkem všechny	Celkem Sb.	Celkem MS	Právní	Ostatní
Počet	580	472	108	490	90
Podíl z celku	1	0,814	0,186	0,845	0,155
Procento z celku	100	81,38	18,62	84,48	15,52

Tab. č. 2a – Souhrnné kategorie a jejich proporce (Sb.)

	Celkem Sb.	Právní	Ostatní
Počet	472	386	86
Podíl z celku	1	0,818	0,182
Procento z celku	100	81,78	18,22

Tab. č. 3 – Druhy ostatních dokumentů oficiálně publikovaných nebo oznámených ve Sb.

Druh dokum.	Sdělení	UZZ	Usnesení	RP	Celkem
Počet	79	2	4	1	86
Podíl na celku	0,919	0,233	0,0465	0,012	1
Podíl na celku v %	91,86	2,33	4,65	1,16	100

1.1 Základní komentář

1.1.1. Celkový počet dokumentů publikovaných v obou oficiálních sbírkách (Sb. a Sb.m.s.) je 580. Na Sbírku zákonů ČR připadá 472 dokumentů, na Sb.m.s. pak 108 dokumentů (z toho jsou 4 opravná sdělení). Oproti roku minulému (2010) tak zaznamenáváme mírný nárůst (relativně na 106,61 % roku 2010), a to jak na úrovni Sbírky zákonů (472 oproti 442 v roce 2010, resp. 106,79 %), tak Sb.m.s. (108 oproti 102, resp. 105,88 %). Tento nárůst pohybující se okolo 5 % (přesněji v rozmezí 5–7 %) nepředstavuje mimořádný výkyv ve srovnání s rokem předchozím a nedosahuje úrovně z roku 2009 (celkem 617 v roce 2009, resp. 492 Sb. a 125 Sb.m.s.), tedy rok 2011 představuje 94 % skutečnosti z roku 2009, resp. téměř 96 % na úrovni Sb., ale pouze 86 % u Sb.m.s.). Je nutno si ovšem uvědomit, že výkyvy v produkci legislativních dokumentů se relativně více či silněji projevují u MS vzhledem k podstatně nižší celkové výchozí základně. Dále je třeba poznamenat, že rok 2010 byl rokem volebním, u něhož lze obecně předpokládat nižší úroveň legislativní aktivity.

Celkový počet dokumentů označovaných v naší metodice jako „právních“³ je 490, což tvoří zhruba 84,5 % ze všech dokumentů. Dokumenty „ostatní“ tvoří pak doplňující mno-

³ Jako „právní“ označujeme typické legislativní dokumenty, resp. ústavou určené formy či typy legislativních dokumentů, jež mají normativní obsah, tedy přinášejí novou právní úpravu. Vedle mezinárodních smluv, kde za

žinu 90 dokumentů, což představuje 15 a půl procenta z celku. Na úrovni Sbírky zákonů ČR je poměr „právních“ a „ostatních“ dokumentů takový, že „právní“ dokumenty tvoří téměř 82 procent z celku všech dokumentů, dokumenty „ostatní“ pak zbylých 18 %. U dokumentů typu mezinárodních smluv je tento poměr 104 : 4, což znamená, že „právní“ dokumenty tvoří zhruba 96 procent, zatímco „ostatní“ (RS-MS) pouhých 4 procenta. Sledovaný *koeficient právní relevance* legislativních dokumentů je tedy 0,845 (0,818, resp. 0,962). V porovnání s rokem 2010 je tento koeficient vyšší (0,823 v roce 2010) a velmi se přibližuje úrovni z roku 2009, kdy činil 0,852. Na úrovni mezinárodních smluv je ovšem podstatně vyšší, což nepochybně znamená, že pokud jde pouze o dokumenty ze Sbírky zákonů ČR, je míra právní relevance legislativních dokumentů dána hodnotou 0,814, jež je opět oproti roku 2010 vyšší (0,808, resp. 80,77 %) a přibližuje se úrovni z roku 2009 (81,5 %).

„Ostatní“ dokumenty ze Sbírky zákonů ČR, jež tvoří ne nepodstatnou část z celku (více než 18 %) všech dokumentů z příslušné sbírky, jsou tvořeny z naprosto převažující části (téměř z 92 procent) dokumenty typu „Sdělení“, o jejichž struktuře se dále ještě zmíníme. Další části jejich struktury pak tvoří úplná znění zákona (2,3 %), usnesení Parlamentu týkající se převážně setrvání na návrhu zákona po jeho vrácení Senátem (4,65 %) a rozhodnutí prezidenta (1 %). Celkově jde v případě těchto dokumentů o podíl tvořící necelých 9 % z celku kategorie „ostatních“ dokumentů. Vzhledem k jejich malému až marginálnímu významu nemá smysl se jimi dále zabývat.

Za zmínku stojí snad další podstatný pokles úplných znění zákona (pouze 2 oproti 11 v roce 2010). Ač je v právnické veřejnosti neustále projevován zájem o tento legislativně technický nástroj, jejich počet dramaticky klesá a jejich zpracování se zřejmě ponechává soukromým producentům elektronických databází. Anebo se stále čeká na projekt elektronické sbírky a legislativy?

1.1.2. Zbývá ještě určit relaci legislativy vnitrostátní a mezinárodní (mezinárodních smluv). Ta je dána poměrem 472 ku 108, resp. 386 ku 104, pokud budeme porovnávat pouze dokumenty právně relevantní. Numerická hodnota tohoto koeficientu je 4,37, resp. 3,71. Z celku všech legislativních dokumentů představují tedy mezinárodní smlouvy zhruba 18,5 procenta, zatímco z celku právně relevantních tvoří více než 21 procent. Vzájemný poměr vnitrostátních a mezinárodních či mezinárodně právních dokumentů se tak blíží vztahu 4 : 1, resp. 3,5 : 1. Porovnání s výsledky z roku 2010 ukazuje minimální rozdíl, pokud bereme v úvahu všechny dokumenty, zatímco při redukci na pouze právní se podíl mezinárodních smluv mírně zvyšuje (21,22 % oproti 20,31 %).

Tab. č. 4 – Podíl vnitrostátních a mezinárodních dokumentů na celku všech legislativních dokumentů

Typ dokumentu	Vnitrostátní	Mezinárodní	Vnitrostátní právní	Mezinárodní právní	Celkem	Celkem právní
Počet	472	108	386	104	580	490
Podíl z celku	0,814	0,186	0,788	0,212	1	1
Podíl z celku v %	81,38	18,62	78,78	21,22	100	100

„právní“ nepovažujeme pouze sdělení o opravách tiskových chyb, jsou do této kategorie zařazeny, jak lze odvodit z tab. č. 3, ústavní zákony, zákony obecné, nařízení vlády a vyhlášky ústředních úřadů.

I zde můžeme hovořit o ukazateli či koeficientu míry uplatnění mezinárodního faktoru či vlivu na českou legislativu na obecné úrovni. V roce 2011 tedy dochází k zesílení působení mezinárodního faktoru na legislativu ČR (zhruba o 1 % podílu, což představuje relativní nárůst tohoto faktoru o čtyři a půl procenta).

1.1.3. Dokumenty typu „Sdělení“ nemají, jak již bylo řečeno, normativní obsah, nejsou to tedy legislativní dokumenty v pravém slova smyslu. Jejich důležitost se ovšem odráží již ve skutečnosti, že jsou spolu s legislativou publikovány v oficiální Sbírce zákonů. Jejich celkový podíl na všech dokumentech ze Sb. tvoří nezanedbatelných 16,74 %.

V rámci jejich vnitřní struktury mají rozhodující postavení oznámení o konání doplňovacích voleb do orgánů samosprávy obcí (46,84 %), důležité je rovněž místo oznámení o uložení kolektivních smluv vyššího stupně (12,66 %). Tyto dokumenty s podstatným právním významem tvoří tedy nadpoloviční většinu v rámci „Sdělení“ (59,5 %), téměř 60 procent.

V porovnání s rokem předchozím dochází k jejich nárůstu téměř o 30 %. Nejvýznamněji přibyl přitom oznámení o vyhlášení doplňovacích voleb (37 oproti 25 v roce 2010), a to téměř o 50 procent! Celkově ubylo dokumentů více technické povahy z oblasti cen, mezd, financí, sociálních věcí a statistiky, které ani v souhrnu nedosahují 50 procent ze všech dokumentů typu „Sdělení“.

1.1.4. Další dvě tabulky (č. 5 a č. 6) přinášejí přehled všech typů dokumentů z obou oficiálních sbírek a jejich proporcí vzhledem k celku všech dokumentů a totéž pak pouze pro Sb.

Tab. č. 5 – Typy dokumentů obsažených ve Sb. a Sb.m.s. a jejich proporce (podíly) vzhledem k celku všech dokumentů

Typ	UZ	Z	NV	V	UZZ	NUS	UP	RP	MS	MS-RS	S	Celkem	Red. sděl. bez čísla
Počet	1	128	52	189	2	16	4	1	104	4	79	580	1
Podíl z celku	0,002	0,221	0,010	0,326	0,003	0,028	0,007	0,002	0,179	0,007	0,136	1	1/581=0,002
Podíl z celku v %	0,172	22,07	8,97	32,59	0,345	2,759	0,690	0,172	17,93	0,690	13,62	100	0,172

Tab. č. 6 – Typy legislativních dokumentů obsažené ve Sb. a jejich proporce vzhledem k celku všech dokumentů

Typ	UZ	Z	NV	V	UZZ	S	NUS	UP	RP	Celkem
Počet	1	128	52	189	2	79	16	4	1	472
Podíl	0,002	0,271	0,110	0,400	0,004	0,167	0,034	0,008	0,002	1
Podíl v %	0,21	27,12	11,0	40,04	0,42	16,74	3,39	0,85	0,21	100

Provedeme-li srovnání s rokem předchozím (2010), ukáží se výrazné a podstatné rozdíly na úrovni zákonů (128 oproti 66 v roce 2010!), nálezů ústavního soudu, kde dochází k zásadnímu poklesu jejich počtu (16 oproti 30 v roce 2010) a úplných znění zákona (2 oproti 11 v roce 2010). K menšímu nárůstu došlo u mezinárodních smluv (104 oproti 91) a u dokumentů typu „Sdělení“ (79 oproti 61). Povšimneme si rovněž zastoupení kategorie ústavních zákonů, která v roce 2010 zastoupena není.

Z relativního hlediska se tak ukazuje nárůst podílu zákonů na všech dokumentech z obou sbírek o plných 10 % (22 % oproti 12 % v roce 2010), což ovšem v rámci dané kategorie znamená nárůst na téměř 194 % skutečnosti z roku 2010, tedy téměř na dvojnásobek!). Děje se tak zřejmě zejména na úkor vyhlášek a nařízení vlády, kde dochází k poklesu o 5, resp. o 3 procenta ve srovnání s rokem 2010, pokud srovnáváme relace pouze v rámci Sbírky zákonů ČR. Počet mezinárodních smluv oproti roku 2010 vzrostl o 2 procenta.

Zvláštní pozornost zasluhuje pokles počtu nálezů Ústavního soudu (16 oproti 30, tedy úroveň zhruba 53 procent skutečnosti z roku 2010!) a úplných znění zákona (2 oproti 11, tedy pouhých 18 procent roku 2010). Hlubší hodnocení těchto relací vyžaduje ovšem zahrnutí širších souvislostí, resp. využití dalších nástrojů kvantitativní analýzy.

1.1.5. Další dvě tabulky se zabývají výlučně kategorií dokumentů „právních“, tedy těch typických legislativních dokumentů, jež jsou nositeli právních norem, a jsou tedy legislativními dokumenty ve vlastním smyslu tohoto slova. Tabulka č. 8 je ozvláštněna souhrnem či agregátní kategorií, jež umožňuje zvýraznit pohled na vztah zákonných a podzákonných legislativních dokumentů a určit míru uplatnění primární (zákonné) normotvorby v legislativě a principu svrchovanosti zákona.

Tab. č. 7 – Právně relevantní typy legislativních dokumentů obsažených ve Sb. a Sb.m.s. a jejich proporce ve vztahu k celku všech „právních“

Typ	UZ	Z	NV	V	MS	NUS	Celkem
Počet	1	128	52	189	104	16	490
Podíl na celku	0,002	0,261	0,106	0,386	0,212	0,033	1
Podíl na celku v %	0,20	26,12	10,61	38,57	21,22	3,27	100

Tab. č. 8 – Právně relevantní typy legislativních dokumentů obsažené pouze ve Sbírce zákonů ČR a jejich proporce vzhledem k celku všech legislativních dokumentů ze Sb. rozdělené na primární a sekundární⁴

Typ	UZ	Z	PRI	NV	V	SEK	NUS	Celkem	Celkem bez NUS
Počet	1	128	129	52	189	241	16	386	370
Podíl na celku	0,003 0,003	0,332 0,346	0,334 0,349	0,135 0,141	0,490 0,511	0,624 0,651	0,041	1	1
Podíl na celku v %	0,26 0,27	33,16 34,59	33,42 34,86	13,47 14,05	48,96 51,08	62,44 65,14	4,15	100	100

Výsledky obsažené v tabulkách č. 7 a 8 potvrzují prvotní poznatky ze všeobecného deskriptivního přehledu legislativních typů. Dále se zvýrazňuje nárůst počtu zákonů a jejich specifické váhy mezi legislativními dokumenty, a to nejen vzhledem k roku 2010, ale i k předchozím letům 2009 a 2008 – zákony v roce 2011 dosahují podílu více než 26 procent v rámci všech dokumentů z obou sbírek. Naopak dochází k poklesu vyhlášek (38 oproti 44 procen-

⁴ Primární dokumenty (PRI) zahrnují zde kategorie ústavní zákony a zákony, sekundární (SEK) pak nařízení vlády a vyhlášky. Nálezy ústavního soudu představují kategorie *sui generis*.

tům) a nařízení vlády (10 oproti 13 procentům). Výrazný je rovněž pokles počtu i podílu nálezů Ústavního soudu prakticky na polovinu úrovně předchozího roku.

Poměr primárních a sekundárních dokumentů vyjádřený jejich podílem na celku všech legislativních dokumentů se posunul z hodnot 80 : 20 ve prospěch sekundárních na 65 ku 35. Pokud vezmeme uvedené kategorie izolovaně, je jejich poměr v roce 2011 241 ku 129, tedy 1,868 (v roce 2010 261 ku 66, resp. 3,945). Koeficient váhy primárních legislativních dokumentů je tedy v roce 2011 0,35 oproti 0,20 v roce předchozím. Vůči dokumentům sekundárním je tento poměr 0,54, tedy více než 1 : 2. Jinak řečeno na 1 primární předpis připadají necelé 2 sekundární. Váha zákona, a tím též primárních právních předpisů, se oproti roku 2010 dramaticky zvýšila; to platí i v porovnání s lety 2009 a 2008. Těžiště legislativní aktivity se tedy posunulo výrazně na půdu parlamentu na úkor výkonné sféry. Projevuje se zde zřejmě silné parlamentní postavení vládnoucí koalice. Z hlediska obecných principů demokracie lze však tento jev hodnotit pozitivně.

Zaznamenání zasluhuje rovněž vztah primárních předpisů a mezinárodních smluv. Zatímco v roce 2010 byl jejich poměr 66 ku 91, tedy 0,725, resp. 42 % ku 58 %, v roce 2011 je tento poměr 129 ku 104, tedy 1,24, resp. 55 % ku 45 % z celku těchto legislativních dokumentů. Poměr se tedy obrátil ve prospěch zákonů, resp. primárních legislativních dokumentů.

Následující tabulka č. 9 přináší přehled základních typů legislativních dokumentů za léta 2007–2011, tabulka č. 10 pak podíl jednotlivých typů legislativních dokumentů vzhledem k jejich celkovému počtu, event. sníženému o počet MS a též nálezů Ústavního soudu, v procentuálním vyjádření.

Tab. č. 9 – Rozdělení legislativních dokumentů podle typů („právních“) v posledních 5 letech

Typ-rok	2007	2008	2009	2010	2011
UZ	0	0	2	0	1
Z	64	113	112	66	128
PŘI	64	113	114	66	129
NV	58	57	79	62	52
V	158	194	188	199	189
SEK	216	251	267	261	241
MS	89	88	124	91	104
NUS	17	21	20	30	16
Celkem	386	473	525	448	490
Celkem bez MS	297	385	401	357	386
Celkem bez MS a NUS	280	364	381	327	370

Z uvedeného přehledu posledních pěti let (2007–2011) vychází, pokud jde o celkovou legislativní aktivitu, nejprve postupný vzestup mezi lety 2007–2009, kdy je dosaženo nejvyššího počtu vydaných legislativních dokumentů; poté přichází pokles následovaný v roce 2011 opět vzestupem, byť nikoliv natolik významným. Obdobný vývoj zaznamenáváme i na relativní úrovni jednotlivých legislativních dokumentů vzhledem k jejich celku. Pozornost přitahuje zejména vývoj poměru primárních a sekundárních předpisů, především pokud uvažujeme pouze tyto kategorie předpisů izolovaně, tedy bez MS i NUS. Pak jako extrémní vystupují

roky 2009 a 2010, kdy poměr primárních a sekundárních předpisů je dán číselně 23 : 77, resp. 20 : 80, naopak rok 2011 přináší zřetelné posílení na straně předpisů primárních 35 : 65.

Tab. č. 10 – Podíl jednotlivých typů legislativních dokumentů z celku všech dokumentů, z celku dokumentů bez mezinárodních smluv a z celku bez MS a NUS v %

Typ – podíl v % v roce	2007	2008	2009	2010	2011
UZ	0; 0; 0	0; 0; 0	0,38; 0,50; 0,52	0; 0; 0	0,20; 0,26; 0,27
Z	16,58; 21,55; 22,86	23,89; 29,35; 31,44	21,33; 27,93; 29,40	14,73; 18,49; 20,18	26,12; 33,16; 34,59
PŘI	16,58; 21,55; 22,86	23,89; 29,35; 31,44	21,71; 28,43; 29,92	14,73; 18,49; 20,18	26,33; 33,42; 34,86
NV	15,03; 19,53; 20,71	12,05; 14,81; 15,66	15,05; 19,70; 20,73	13,84; 17,37; 18,96	10,61; 13,47; 14,05
V	40,93; 53,20; 56,43	41,01; 50,39; 53,30	35,81; 46,88; 49,34	44,42; 55,74; 60,86	38,57; 48,96; 51,08
SEK	55,96; 72,73; 77,14	53,07; 65,19; 68,96	50,86; 66,58; 70,08	58,26; 73,11; 79,82	49,18; 62,44; 65,14
MS	23,06	18,60	23,62	20,31	21,22
NUS	4,40; 5,72	4,44; 5,45	3,81; 4,99	6,70; 8,40	3,27; 4,15
Celkem	386 (100 %)	473	525	448	490
Celkem bez MS	297 (100 %)	385	401	357	386
Celkem bez MS a NUS	280 (100 %)	364	381	327	370

Bezpochyby důležitý vliv na úroveň legislativní aktivity i její struktury lze přičíst volbám uskutečněným v polovině roku 2006, avšak vláda byla definitivně sestavena a potvrzena až na konci tohoto roku, a dále v roce 2010. Podstatnou je rovněž okolnost, že před polovinou roku 2009 byla vláda vzešlá z voleb nahrazena přechodnou, tzv. „úřednickou vládou“, jež fungovala až do voleb v polovině roku 2010. Zdá se tedy, že počáteční období nové vlády je charakterizované spíše vyšším podílem sekundární legislativní aktivity, a ovšem celkově nižší úrovní produkce legislativy oproti dalším letům. Oproti průměrné hodnotě celkové legislativní aktivity v tomto pětiletém období (464,4) činí rok 2007 cca 83 %, rok 2010 pak 96,5 %, zatímco ostatní roční období se nacházejí nad touto úrovní. Pokud uvažujeme pouze „čistou“ legislativu bez MS a NUS, je průměrná hodnota 344,4, rok 2007 pak tvoří cca 81 % průměru posledních 5 let, rok 2010 pak cca 95 %.

2. NOVELIZACE

Tab. č. 11 – Aktivní novelizace v roce 2011

Typ	UZ	Z	PRI	NV	V	SEK	UZZ	Celkem
Počet novely / vše	1 / 1	117 / 128	118 / 129	24 / 52	109 / 189	133 / 241	2 / 2	253 / 372
Poměr novely / vše	1	0,91	0,91	0,46	0,58	0,55	1	0,68
Podíl novel ze všech v %	100	91,41	91,47	46,15	57,67	55,19	100	68,01

Tab. č. 12 – Pasivní novelizace v roce 2011

Typ	UZ	Z	PRI	NV	V	SEK	Celkem
Počet novel / vše	0 / 1	11 / 128	11 / 129	1 / 52	2 / 189 ⁵	3 / 241	14 / 370
Poměr novelty / celek	0	0,086	0,085	0,019	0,011	0,012	0,038
Podíl novel na všech v %	0	8,59	8,53	1,92	1,06	1,24	3,78

Tab. č. 13 – Celkové počty novelizací u jednotlivých typů legislativních dokumentů

Typ	UZ	Z	PRI	NV	V	SEK	Celkem
Počet / vše	1 / 1	751 / 128	752 / 129	28 / 52	116 / 189	144 / 241	896 / 370
Poměr novelty / vše	1	5,87	5,83	0,538	0,614	0,598	2,422
Poměr novelty / vše v %	100	586,72	582,95	53,85	61,38	59,75	242,16

Tab. č. 14 – Aktivní derogace v roce 2011

Typ	UZ	Z	PRI	NV	V	SEK	Celkem
Počet derogací / vše	0 / 1	12 / 128	12 / 129	7 / 52	39 / 189	46 / 241	58 / 370
Poměr derogace / vše	0	0,094	0,093	0,135	0,206	0,191	0,157
Podíl derogací na všech v %	0	9,38	9,30	13,46	20,63	19,09	15,68

Tab. č. 15 – Počet všech aktivních derogací podle typů legislativních dokumentů

Typ	UZ	Z	PRI	NV	V	SEK	Celkem
Počet derogací	0	102	102	9	69	78	180
Poměr derogace / vše	0	102 / 128 0,797	102 / 129 0,791	9 / 52 0,173	69 / 189 0,365	78 / 241 0,324	180 / 370 0,486
Podíl derogací na všech v %	0	79,69	79,07	17,31	36,51	32,37	48,65

Přehled novelizačních aktivit v legislativě ČR v roce 2011 je obsažen v tabulkách č. 11–13. Rozlišujeme novelizace aktivní, pasivní a od roku 2010 je zařazován též přehled všech novelizací, tedy počty a relace všech předpisů, jež byly novelizovány v legislativních dokumentech z roku 2011.

2.1. *Celková míra aktivních novelizací*, jež je dána poměrem počtu legislativních dokumentů, které jiné dokumenty (alespoň jeden) mění, a všech dokumentů, vždy podle typu, resp. v rozdělení na PRI a SEK, je dána hodnotou 0,68. To znamená, že asi 68 procent všech legislativních dokumentů přijatých a publikovaných v roce 2011 bylo novelizačně aktivních. Porovnání s roky předchozími ukazuje další zvyšování hodnoty tohoto ukazatele (v roce 2009 61 %, v roce 2010 63 %). Tradičně vyšší jsou pak hodnoty tohoto ukazatele u předpisů primárních, kde se objevuje hodnota vyšší než 90 % (99,41 %, resp. 91,47 % u PRI), což znamená,

⁵ Pasivní novelizace u vyhlášek v roce 2011 vždy znamená změnu sama sebe, resp. některá část (paragrafy) má účinnost určenou jen na dobu určitou.

že 9 z 10 zákonů přináší nějaké změny do právního řádu ČR. U sekundárních předpisů je míra této novelizační aktivity oproti roku 2010 mírně nižší (55 procent oproti 59 procentům v roce předchozím), výrazně se toto snížení projevuje u nařízení vlády (46 % oproti 58 % v roce 2010).

Také celková *míra* či *koeficient změny* v legislativě vykazuje v roce 2011 podstatně vyšší hodnoty v absolutních číslech i relativně (celkem bylo v roce 2011 novelizováno 896 předpisů, v roce 2010 jen 373, koeficient v roce 2011 je 2,4 oproti 1,1 v roce předcházejícím, tedy dvakrát vyšší), a to především u zákonů a potažmo i primárních předpisů. Zákony novelizují celkem 751 předpisů (téměř 84 procent všech novelizací), koeficient tak činí 5,87, zatímco v roce 2010 byl tento koeficient 3,06 (202 novelizace). Zcela zřejmý je přesun novelizační aktivity od sekundárních předpisů k primárním (v podstatě k zákonům), což je v souladu i s celkovým trendem posílení úlohy zákona v roce 2011, jak vyplývá z celkového přehledu legislativních dokumentů.

2.2. *Pasivní novelizace* jsou spíše okrajovým jevem, byť u zákonů tvoří ne zcela zanedbatelných 8 a půl procenta. Oproti roku 2010 to ovšem znamená signifikantní nárůst (oproti 1,5 procenta). Ovšem na úrovni nařízení vlády činily pasivní novelizace více než 11 procent. Celková úroveň pasivních novelizací zůstává pod 3 procenty (3,98 % v roce 2010).

2.3. Nově jsme do přehledu legislativy v roce 2011 zařadili *derogace*, tedy úplná zrušení jiných předpisů. Je zřejmé, že i derogace působí na proměnu celkové legislativy a jsou součástí, možná ještě závažnější a intenzivnější, inovativních snah a tendencí v legislativě. Prozatím ale nepracujeme s daty za uplynulá období, která nebyla v minulých monitorovacích podkladech zpracována. Přehled aktivních derogujících předpisů přináší tabulka č. 14, počty všech realizovaných derogací vztažených k jednotlivým typům legislativních dokumentů pak tabulka č. 15.

Výsledky z obou tabulek jsou značně rozdílné, zvláště pokud porovnáváme předpisy primární a sekundární. Zatímco aktivně derogujících předpisů vykazuje dvakrát více kategorie sekundárních dokumentů (19 procent oproti 9 procentům), u celkového počtu předpisů derogovaných se tento poměr obrací (79,7 % u zákonů, resp. primárních předpisů oproti 32,4 % u předpisů sekundárního typu).

Zajímavý zejména z hlediska komparativní perspektivy je celkový počet provedených derogací ve vztahu k celkovému počtu dokumentů vydaných v daném roce. Rovněž tento ukazatel (koeficient) může dobře zobrazovat a dokládat tendenci k obměně právního řádu v daném roce. Hodnota tohoto koeficientu je v roce 2011 dána poměrem 188 / 370, tedy 0,486, což znamená, že zhruba na dva nově přijaté předpisy připadá jeden zrušený (derogované dokumenty tvoří 48,65 % ze všech přijatých dokumentů). Tento koeficient zároveň ukazuje (pokud je jeho hodnota nižší než 1), že celkový počet platných právních předpisů v roce 2011 vzrostl.

3. ROZDĚLENÍ LEGISLATIVNÍCH TYPŮ PODLE PRÁVNÍCH ODVĚTVÍ

3.1. V další části této monitorovací studie legislativy ČR v roce 2011 věnujeme pozornost základnímu věcně obsahovému kritériu, jež se používá v systematice právních norem, tedy jejich *rozdělení do jednotlivých právních odvětví*. Protože tentýž legislativní dokument může

být klasifikován ve více právních odvětvích, nemůže být tato charakteristika chápána jako zcela exaktní. Pro základní orientaci je ale, jak se domníváme, dostačující.

Z důvodu pohodlí čtenáře opakuje vysvětlení použitých zkratk pro tradičně uznávaná právní odvětví v rámci českého právního řádu. UP – ústavní právo, SP – správní právo, FP – finanční právo, TPH – trestní právo hmotné, TPP – trestní právo procesní, OPP – občanské právo procesní, OPH – občanské právo hmotné, OP – obchodní právo, PP – pracovní právo, PSZ – právo sociálního zabezpečení, RP – rodinné právo, MPSP – mezinárodní právo soukromé a procesní. Mezinárodní právo veřejné v těchto souvislostech neuvažujeme a použítá charakteristika legislativy se netýká mezinárodních smluv a jejich event. odvětvového zařazování.

Tabulky č. 16 a 17 obsahují částečně shodné údaje (rozdělení počtů zařazení do jednotlivých právních odvětví podle typů legislativních dokumentů), avšak uplatňujeme zde dva odlišné pohledy. V řádcích tabulky č. 16 je vyjádřeno rozdělení jednotlivých typů legislativních dokumentů podle počtů zařazení do příslušného právního odvětví, např. ústavního, finančního či správního práva. Součet zařazení na konci řádku stanovuje celkový počet zařazení do daného právního odvětví, jež databáze zachycuje, tedy 100 procent.

Tabulka č. 17 ukazuje naopak počty zařazení do jednotlivých právních odvětví v rámci jednoho typu legislativního dokumentu (např. zákona či vyhlášky). Celkový počet v rámci daného typu dokumentu je uveden na konci příslušného sloupce. Lze si povšimnout, že některé typy dokumentů nejsou do řady právních odvětví vůbec zařazeny a liší se ovšem také např. celkové počty zařazení do jednotlivých právních odvětví.

Tab. č. 16 – Základní typy legislativních dokumentů a rozdělení v rámci jednotlivých právních odvětví

Typ / Právní odvětví	UZ	Z	NV	V	UZZ	NUS	Celkem
UP	1 (2,63)	16 (42,11)	1 (2,63)	8 (21,05)	2 (5,26)	10 (26,32)	38 (100 %)
SP	1 (0,33)	97 (31,80)	40 (13,11)	156 (51,15)	2 (0,66)	9 (2,95)	305
FP	0 (0)	65 (49,62)	17 (12,98)	47 (35,88)	0 (0)	2 (1,53)	131
TPH	0 (0)	8 (88,89)	0 (0)	1 (11,11)	0 (0)	0 (0)	9
TPP	0 (0)	12 (92,31)	0 (0)	1 (7,69)	0 (0)	0 (0)	13
OPP	0 (0)	13 (56,52)	0 (0)	5 (21,74)	0 (0)	5 (21,74)	23
OPH	0 (0)	31 (35,23)	11 (12,50)	42 (47,73)	1 (1,14)	3 (3,41)	88
OP	0 (0)	51 (32,90)	22 (14,19)	80 (51,61)	0 (0)	2 (1,29)	155
PP	0 (0)	21 (39,62)	10 (18,87)	20 (37,74)	0 (0)	2 (3,77)	53
PSZ	0 (0)	21 (51,22)	6 (14,63)	12 (29,27)	0 (0)	2 (4,88)	41
RP	0 (0)	0 (0)	0 (0)	0 (0)	0 (0)	0 (0)	0
MPSP	0 (0)	0 (0)	0 (0)	0 (0)	0 (0)	0 (0)	0
Celkem	2	335	107	372	5	35	856
Procento z celku všech zařazení	0,23	39,14	12,50	43,46	0,58	4,01	100 %

Z výsledků obsažených v tabulce č. 16 vyplývá, že zákony se nejvíce uplatňují v odvětvích trestního práva (téměř 89 procent podílu ze všech zařazení do tohoto odvětví u TPH a více než 92 procent u TPP), PSZ (51 %) a OPP (56 %) i FP (téměř 50 %). Vyhlášky vykazují nejvyšší podíly v odvětvích správního (51 %) a obchodního (51 %) práva, občanské právo hmotné

vykazuje více než 47 procent. Nařízení vlády se nejvíce uplatnilo v pracovním právu (téměř 19 %), což je ovšem oproti hodnotě z roku 2010 (44 %) výrazný pokles. Hodnoty pro odvětví SP, FP, OPH, OP i PSZ jsou téměř na stejné úrovni a pohybují se mezi 12 a 14 procenty. Poněkud překvapivý je vysoký podíl vyhlášek u odvětví soukromého práva (zejména OP a OPH), oproti roku 2010 nejde o změnu zařazení, avšak strukturální podíl zde rovněž poklesl o zhruba 10 % (vyhlášky v roce 2010 vykazují z 60 % zařazení do OP a SP, OPH 53 %).

Tab. č. 17 – Skladba právního řádu podle právních odvětví, a jak se v jednotlivých z nich uplatňují základní typy legislativních dokumentů

Právní odvětví	UZ	Z	NV	V	UZZ	NUS	Celkem
UP	1 (50)	16 (4,78)	1 (0,93)	8 (2,15)	2	10	38
SP	1 (50)	97 (28,96)	40 (37,38)	156 (41,94)	2	9	305
FP	0 (0)	65 (19,40)	17 (15,89)	47 (12,63)	0	2	131
TPH	0 (0)	8 (2,39)	0 (0)	1 (0,27)	0	0	9
TPP	0 (0)	12 (3,58)	0 (0)	1 (0,27)	0	0	13
OPP	0 (0)	13 (3,88)	0 (0)	5 (1,34)	0	5	23
OPH	0 (0)	31 (9,25)	11 (10,28)	42 (11,29)	1	3	88
OP	0 (0)	51 (15,22)	22 (20,56)	80 (21,51)	0	2	155
PP	0 (0)	21 (6,27)	10 (9,35)	20 (5,38)	0	2	53
RP	0 (0)	0 (0)	0 (0)	0 (0)	0	0	0
PSZ	0 (0)	21 (6,27)	6 (5,61)	12 (3,23)	0	2	41
MPSP	0 (0)	0 (0)	0 (0)	0 (0)	0	0	0
Celkem	2 (100 %)	335 (100)	107 (100)	372 (100)	5 (100)	35 (100)	856
Procento z celku	0,23	39,14	12,50	43,46	0,58	4,01	100 %

Pokud nebudeme brát v rámci UP v úvahu nálezy Ústavního soudu, jež zde přirozeně vždy početně vyčnívají, pak se u podílu zákonů dostaneme až na 57 %.

Pohled z pozice rozdělení celkového počtu zařazení v rámci jednotlivých typů dokumentů do právních odvětví ukazuje, že u zákonů největší podíly připadají na SP (téměř 29 procent), FP (19 %), OP (15 %); u nařízení vlády vede rovněž SP (37 %), OP (20 %) a FP (15 %). Vyhlášky jsou nejčastěji zařazovány do správního práva (téměř ze 42 procent), uplatňují se i v OP (21 %) a ve finančním právu (12 %) a OPH (11 %), zatímco ostatní odvětví jen paběrkuje. Srovnání s rokem 2010 z tohoto hlediska nepřináší podstatné rozdíly.

3.2. Pořadí právních odvětví určené na základě počtu zařazení jednotlivých legislativních dokumentů zobrazuje tabulka č. 18. Porovnání jejích výsledků s rokem 2010 přináší pouze změnu v pořadí mezi UP a PSZ (pokles UP z 6. na 7. místo a naopak vzestup PSZ ze 7. místa na místo 6.). Celkový počet zařazení se oproti roku 2010 zvýšil (856 oproti 767), což pochopitelně souvisí i se zvýšením celkového počtu legislativních dokumentů přijatých v roce 2011.

Ani z hlediska proporcí vyjádřených v procentech nedochází k zásadním změnám (pokles OP z 22 na 18 procent, resp. nárůst podílu FP z 12 na 15 %). Poněkud se zvýšil počet zařazení do odvětví trestního práva, což ovšem z hlediska relativního znamená signifikantní rozdíl (z méně než 1 % součtu obou odvětví na 2,5 % v roce 2011, z počtu 7 na 22!). Mini-

mální počet zařazení vykazovaný pro odvětví rodinného práva a mezinárodního práva soukromého a procesního (po 1 předpisu v každém odvětví a podílu 0,13 % v roce 2010) poklesl zcela na nulu!

Tab. č. 18 – Pořadí právních odvětví v rámci českého právního řádu podle počtu zařazení jednotlivých legislativních dokumentů a jejich podílů (v %) z počtu všech zařazení v rámci všech typů legislativních dokumentů bez MS

Pořadí	Právní odvětví	Počet zařazení	Podíl z celku všech zařazení v %
1.	SP	305	35,63
2.	OP	155	18,11
3.	FP	131	15,30
4.	OPH	88	10,28
5.	PP	53	6,19
6.	PSZ	41	4,79
7.	UP	38	4,44
8.	OPP	23	2,69
9.	TPP	13	1,52
10.	TPH	9	1,05
11.	RP	0	0
12.	MPSP	0	0
Celkem		856	100

3.3. Rozložení legislativních typů dokumentů do *tradičních subsystemů veřejného a soukromého práva* ukazuje tabulka č. 19.

Tab. č. 19 – Soukromoprávní a veřejnoprávní odvětví souhrnně podle legislativních typů v roce 2011

Legisl. typy (počet v %)	UZ	Z	NV	V	UZZ	NUS	Celkem
Soukromé právo	0	30,75 103	40,19 43	38,17 142	20 1	20 7	34,58 % 296
Veřejné právo	100 2	69,25 232	59,81 64	61,83 230	80 4	80 28	560 65,42
Celkem	2	335	107	372	5	35	856

Porovnání výsledků z tabulky č. 19 s obdobnými z roku 2010 ukazuje posun ve prospěch odvětví veřejného práva (65 ku 35 procentům oproti 61 ku 38 v roce 2010). Přitom zřetelněji se tento pohyb projevuje u zákonů (69 ku 31 procentům v roce 2011 oproti 63 ku 36 procentům v roce předchozím), zatímco u vyhlášek v podstatě ke změně nedochází, u NV rovněž zaznamenáváme posun v proporcích ve prospěch práva veřejného (60 ku 40 oproti 55 ku 45 v roce 2010).

V souladu s agregátními výsledky je opět i nárůst podílu zákonů v oblasti soukromého práva (35 procent oproti pouhým 17 v roce 2010) a poklesu podílu vyhlášek (47 procent

oproti 54 v roce 2010). V oboru veřejného práva vzrostl podíl zákonů z 19 na 41 procent, u vyhlášek došlo naopak logicky k poklesu z 50 na 41 procent. I zde se tedy ukazuje, a dosti signifikantně, nárůst podílu zákonů oproti podzákonným legislativním dokumentům při porovnání výsledků z let 2010 a 2011.

4. MEZINÁRODNÍ SMLOUVY

Moderní státy neexistují izolovaně, vždy je pro jejich bezpečnost a úspěšné fungování důležité mezinárodní prostředí. Na ně se vlastní aktivitou snaží státy působit, účastnit se jeho utváření, a naopak ovšem je nutno brát v úvahu vliv mezinárodních souvislostí, mezinárodních vztahů, zkrátka zahraničně politického faktoru na vlastní fungování státu a jeho působení i vzhledem ke společnosti, již státy jako vrcholné veřejné instituce reprezentují.

Aktivita států na mezinárodní úrovni se projevuje a zobrazuje na úrovni jimi uzavíraných mezinárodních smluv, jimiž se vytváří i modifikuje právní rámec postavení a fungování států na mezinárodní úrovni. V dnešní době integračního propojování a globálního působení a ovlivňování se mezinárodně právní aktivita států nutně posiluje, její význam vzrůstá, a to i z hlediska vývoje vnitrostátních právních řádů. Mezinárodní smlouvy se tak stávají nepochybnou součástí legislativy, legislativně právního postavení a zakotvení každého státu.

Prostřednictvím analýzy mezinárodních smluv publikovaných ve zvláštní Sbírce mezinárodních smluv ČR a jejich vztahů k vnitrostátní legislativě se popisuje význam a úroveň efektivního působení mezinárodního faktoru na strukturu právního řádu. Z hlediska České republiky má na úrovni mezinárodních vztahů pochopitelně mimořádný význam její interakce v rámci Evropské unie.

4.1. Základní kvantitativní charakteristiku produkce a souvislosti dokumentů obsahujících mezinárodní smlouvy ČR v roce 2011 přináší tabulka č. 20. Porovnává zejména relace počtu mezinárodních smluv vzhledem ke všem tzv. „právním“ legislativním dokumentům a zvláště pak k zákonům, na jejichž úroveň se mezinárodní smlouvy někdy, a ovšem zčásti i nad ni, v českém právním řádu staví.

Tab. č. 20 – Kvantitativní charakteristika postavení a významu mezinárodních smluv v rámci legislativy ČR v roce 2011

Mezin. smlouvy – celk. přehled MS (MS-RS)	Podíl MS na všech legisl. dokumentech	Relace MS a zákonů	Podíl MS na všech „právních“ legisl. dokumentech
108 (4) ⁶	104 / 576 (108 / 580)	104 / 128 (108 / 128) 0,81 (8,84)	104 / 490 (108 / 494)
Podíl MS ze všech dokumentů	0,181 (0,186)	104 / 232 (108 / 236) 0,45 (0,46)	0,212 (0,218)
Poměr v procentech	18,06 (18,62)	44,83 (45,76)	21,22 (21,86)

⁶ Celkový počet dokumentů publikovaných ve Sbírce mezinárodních smluv ČR v roce 2011 je 108, z toho 4 jsou pouhé opravy chyb v textu, tedy obdoba redakčních sdělení o opravě tiskových chyb, jak je známe ze Sbírky zákonů ČR.

Oproti roku 2010 došlo ve sledovaném roce 2011 k velmi malému nárůstu počtu mezinárodních smluv celkem (108 oproti 102), pokud odečteme opravná sdělení, rozdíl se mírně zvětší (104 oproti 91, což už činí nárůst na 114 % stavu z roku 2010, tedy o více než 14 %). Relativně se podíl MS v rámci všech sledovaných legislativních dokumentů zvýšil zhruba o 2 procenta (18,62 oproti 16,73 po odečtení oprav), což v rámci celkové relace není málo (2 % z 16,73 % činí téměř 12 %!).

K podstatné změně ovšem došlo ve vztahu k zákonům. Koeficient 1,4 se mění na 0,84, což znamená, že početně v roce 2011 převažují zákony nad MS. V procentuálním vyjádření pak vychází, že v roce 2010 tvořily MS téměř 58 procent z celku MS a zákonů (zákony tedy doplňkových 42 procent), v roce 2011 se tento poměr mění na cca 45 procent ku 55 procentům u zákonů. Změna je dána výrazným, téměř dvojnásobným nárůstem počtu zákonů v roce 2011 oproti roku 2010 (128 oproti 66).

Z hlediska podílu MS na všech právně relevantních legislativních dokumentech nedochází (při jejich celkovém zvýšení ze 448 v roce 2010 na cca 490 v roce 2011) k podstatné změně (21,22 % podílu MS oproti 20,31 v roce 2010). V relativním vyjádření to znamená, že podíl mezinárodních smluv na všech „právních“ dokumentech vzrostl v roce 2011 o čtyři a půl procenta.

Obecně lze konstatovat, že počet mezinárodních smluv publikovaných ve Sb.m.s. samozřejmě v jednotlivých letech kolísá, avšak pohybuje se okolo počtu 100 (obdobně jako zákony) a jejich podíl na všech legislativních dokumentech se pohybuje okolo 18–20 %, podíl na „právních“ pak spíše okolo 20 procent. Rozdíly jsou přitom v jednotlivých letech v relativním vyjádření (procentech) vyšší vzhledem k menší výpočetní základně.

4.2. Rozdělení MS publikovaných v roce 2010 podle věcného zařazení samozřejmě vykazuje vysoký podíl těchto zařazení do MPV – mezinárodního práva veřejného.

Tab. č. 21 – Mezinárodní smlouvy podle počtu zařazení do právních odvětví včetně pořadí podle tohoto počtu zařazení

Pořadí	Právní odvětví	Počet zařazení	Procento z celku všech zařazení MS
1.	MPV	105	43,21
2.	SP	68	27,98
3.	OP	28	11,52
4.	FP	11	4,53
5.	TPP	9	3,70
6.	UP	6	2,47
7.	PSZ	4	1,65
8.	OPH	4	1,65
9.	TPH	3	1,23
10.	OPP	2	0,82
11.	MPSP	2	0,82
12.	PP	1	0,41
13.	RP	0	0
Celkem		243	100

Porovnání s rokem 2010 nepřináší žádné změny v pořadí na prvních 3 místech (MPV, SP, OP) ani ohledně jejich relativního podílu na celku. Zvýšil se ovšem celkový počet zařazení (243 oproti 206 v roce 2010, což činí relativní nárůst na 117,96 % roku 2010).

Na dalších místech již dochází ke změnám. UP pokleslo ze čtvrtého místa na šesté (2,47 % z celku oproti 5,34 v roce 2010), FP stouplo naopak ze sedmého místa na místo čtvrté s relativním podílem 4,53 %, TPP si udrželo páté místo (3,70 %). Pokles zaznamenalo PP (ze šestého místa na předposlední dvanácté s podílem 0,41 % při jediném zařazení), PSZ se posunulo naopak z devátého místa na místo sedmé (1,65 %), nárůst zaznamenává rovněž OPH (ze 2 na 4 zařazení a 1,65 % podílu). Tradičně poslední v pořadí zůstává bez jediného zařazení právo rodinné.

Nepřekvapuje vysoký podíl zařazení u MPV, avšak jistým překvapením může být vzrůst významu finančního práva (více než dvojnásobně oproti roku 2010).

Rozlišení mezinárodních smluv na dvoustranné a mnohostranné dává poměr 73 ku 35, přičemž při odečtení sdělení o opravě chyb je tento poměr 32 ku 72. To znamená, že mnohostranné mezinárodní smlouvy tvořily v roce 2011 30,77 % z celku všech MS po odečtení opravných sdělení. Dvoustranné smlouvy tvoří tedy převažující část – 69,23 procent.

4.3. *Vliv práva EU na legislativu ČR* sledujeme na ukazateli počtu legislativních dokumentů, jež provádějí tzv. transpozici evropského komunitárního práva do právního řádu ČR.⁷ Sledujeme rovněž podíl těchto transpozičních dokumentů v rámci jednotlivých legislativních typů.

Tab. č. 22 – Podíl dokumentů transponujících právo EU do českého práva v rámci jednotlivých typů legislativních dokumentů

Typ	Počet	Počet transpozičních dokumentů	Podíl transpozičních dokumentů v typu	Podíl transpozičních dokumentů v %
Z	128	49	0,383	38,28
NV	52	16	0,308	30,77
V	189	42	0,222	22,22
UZ	1	0	0	0
Celkem	370	107	0,289	28,92

Výsledky z tabulky č. 22 ukazují mírný nárůst počtu transponujících dokumentů oproti roku 2010 (107 oproti 99), avšak v relativním vyjádření dochází k mírnému poklesu (28,92 % oproti 30,28 % v roce 2010). U jednotlivých typů legislativních dokumentů se pokles počtu dokumentů transpozičních projevuje zejména u nařízení vlády (z 32 % na 30 %) a vyhlášek (z 26 % na 22 %), tedy u předpisů sekundárních. Zákony transformovaly právo EU v roce 2011 zhruba stejně intenzivně jako v roce 2010 (38 %, resp. 39 % v roce 2010), avšak v absolutních číslech je zde patrný výrazný nárůst (49 oproti 26 v roce 2010!). I zde se tedy ukazuje nárůst úlohy zákonů oproti aktům podzákonné, sekundární povahy.

⁷ Jako transpoziční chápeme operativně ty legislativní dokumenty, které tuto svoji charakteristiku explicitně manifestují formou odkazu na příslušné předpisy evropského komunitárního práva.

Tabulky č. 23 a 24 přinášejí přehled sledovaných transpozičních ukazatelů od roku vstupu do EU (2004).

Tab. č. 23 – Poměr počtu dokumentů transponujících právo EU do českého práva podle typů legislativních dokumentů v jednotlivých letech od roku 2004

Rok	UZ	Z	NV	V	Celkem	Podíl	Podíl v %
2004	0/2	17/150	14/139	33/292	64/583	0,110	10,98
2005	0/0	27/101	25/81	36/255	88/437	0,201	20,14
2006	0/0	54/134	29/78	47/275	130/487	0,267	26,69
2007	0/0	23/64	18/58	29/158	70/280	0,250	25,00
2008	0/0	35/113	18/57	40/194	93/364	0,255	25,55
2009	0/2	37/112	24/79	44/188	105/381	0,276	27,56
2010	0/0	26/66	20/62	53/199	99/327	0,303	30,28
2011	0/1	49/128	16/52	42/189	107/370	0,289	28,92

Tab. č. 24 – Podíl legislativních dokumentů transponujících právo EU do českého práva podle typů legislativních dokumentů v procentech

Rok	UZ	Z	NV	V	Celkem
2004	0	11,330	10,072	11,301	10,978
2005	0	26,733	30,864	14,118	20,137
2006	0	40,299	28,814	17,091	26,694
2007	0	35,938	31,034	18,354	25,00
2008	0	30,973	31,579	20,619	25,549
2009	0	33,036	30,380	23,404	27,559
2010	0	39,394	32,258	26,633	30,275
2011	0	38,281	30,769	22,222	28,919

Pohled na posledních 8 let vývoje české legislativy prizmatem vlivu EU, resp. realizace úkolu transpozice dokumentů evropského komunitárního práva do právního řádu ČR zejména prostřednictvím relativních ukazatelů (podíly a podíly v procentech) potvrzuje konstatování z roku minulého.⁸ Podíl dokumentů transponujících právo EU do českého práva se v letech 2006–2008 pohyboval okolo 25 %. V letech 2009 a 2010 dochází k nárůstu až na více než 30 %, rok 2011 pak ukazuje mírný pokles na necelých 29 % u celkových výsledků.

Výraznější posuny jsou zřetelné u zákonů, kde zaznamenáváme extrémní hodnoty v letech 2006 (40 %) a 2010 (39 %), v roce 2011 vykazujeme více než 38 %. Podíváme-li se však na absolutní počet zákonů transformujících v těchto letech právo EU do našeho právního řádu, ukáže se, že zatímco v roce 2006 bylo těchto zákonů 54 a v roce 2011 49, v roce 2010 jde o pouhých 26 zákonů. Poměrně zřetelný narůstající trend lze pozorovat u vyhlášek (od 14 % v roce 2005 po 23 % v roce 2009 a 22 % v roce 2011), s extrémní hodnotou dosaženou v roce 2010 (26,6 %!). Celkové počty vyhlášek se přitom od roku 2008 výrazněji nemění.

⁸ Viz NOVÁK, F. Legislativa ČR v roce 2010 – kvantitativní přehled. *Právník*. 2011, č. 10, s. 985.

5. NA ZÁVĚR

Na závěr prezentujeme ještě tabulku shrnující základní ukazatele stavu a vývoje české legislativy za posledních 5 sledovaných let, v nichž byly provedeny metodicky standardizované výzkumy, tedy za období let 2007–2011. Sledovány jsou koeficienty významu či úlohy zákona jako základního pilíře legislativy, dále vlivu mezinárodně politického faktoru na legislativu a konečně dynamický koeficient odrážející intenzitu změn v legislativě ve sledovaných letech.

Tab. č. 25 – Přehled hodnot základních ukazatelů – koeficientů struktury a vývoje legislativy za posledních sledovaných a uzavřených let (2007–2011)

Rok	Koeficient úlohy zákona PRI / VŠE (v %) PRI / SEK (v %)	Koeficient mezinár. vlivu MS / VŠE (v %) MS / PRI (v %) + MS	Koeficient změny PRI (v %) SEK (v %) PRI + SEK (v %)
2007	(64 / 369) 17,34 (64 / 280) 22,86	(89 / 369) 24,12 (89 / 153) 58,17	(60 / 64) 93,75 (123 / 216) 56,94 (183 / 280) 65,36
2008	(113 / 452) 25 (113 / 364) 31,04	(88 / 452) 19,47 (88 / 201) 43,78	(102 / 113) 90,27 (136 / 251) 54,18 (238 / 364) 65,38
2009	(114 / 505) 22,57 (114 / 381) 29,92	(124 / 505) 24,55 (124 / 238) 52,10	(93 / 114) 81,58 (139 / 267) 52,06 (232 / 381) 60,89
2010	(66 / 418) 13,72 (66 / 327) 20,18	(91 / 418) 21,77 (91 / 157) 57,96	(59 / 66) 89,39 (155 / 261) 59,39 (214 / 327) 65,44
2011	(129 / 474) 27,22 (129 / 370) 34,86	(104 / 474) 21,94 (104 / 233) 44,64	(118 / 129) 91,47 (133 / 241) 55,19 (251 / 370) 67,84

Koeficient úlohy zákona je kvantitativně reprezentován podílem primárních předpisů na součtu legislativních dokumentů primárních, sekundárních a mezinárodních smluv a dále podílem primárních předpisů na součtu předpisů primárních a sekundárních jako čistého ukazatele míry uplatňování principu svrchovanosti zákona. Podíly jsou vyjádřeny v procentech.

Koeficient mezinárodního vlivu je konstruován obdobně, tedy jako podíl mezinárodních smluv na celkovém součtu předpisů primárních, sekundárních a mezinárodních smluv. Druhý přístup vychází pak z porovnání počtů MS a předpisů primárních vzhledem k jejich součtu, opět v procentuálním vyjádření.

Koeficient změny porovnává počty aktivních změn vzhledem k celkovému počtu vydaných předpisů v kategoriích primárních i sekundárních legislativních dokumentů a nakonec i v jejich celkovém součtu, výsledky jsou pro snadný přehled opět prezentovány v procentech.

Tyto ukazatele byly vybrány jako základní a shrnující; vyjadřují podle našeho názoru v poněkud obecnější rovině základní charakteristiku stavu a vývoje legislativy ČR. Zároveň

jsou díky relativní formě informace (stanovení podílu) zřetelně vypovídající, pokud jde o intenzitu sledovaných vlastností legislativy a nevyžadují ani další komentář.

Upozorňujeme jen na jistý výkyv ohledně podílu primárních předpisů a mezinárodních smluv v roce 2011, jenž se výmluvně ukazuje v jejich vzájemné konfrontaci, a to při relativně stabilní roční produkci mezinárodních smluv, pohybující se okolo stovky dokumentů každoročně publikovaných. Zajímavý je rovněž pohled na dynamický ukazatel aktivních novelizací (koeficient změny v legislativě), jenž v celkovém vyjádření vykazuje stabilně okolo 65 procent stejně jako u primárních předpisů, kde se ale jeho více méně setrvalá hodnota přibližuje procentům devadesáti.

Snahou autora monitoringu české legislativy je podnítit a podpořit vědeckou diskusi ohledně legislativy ČR, zejména jejího stavu a vývoje, prostřednictvím základních deskriptivních a posléze též relačních a analytických dat. Tentokrát v rámci první pětileté perspektivy, a tudíž i s předpokladem komplexnějších pohledů a přístupů i širších možností pro zmíněnou diskusi.

Článek vznikl s podporou na dlouhodobý koncepční rozvoj výzkumné organizace Ústavu státu a práva AV ČR, v.v.i., RVO: 68378122.

JUDr. František Novák, CSc.
Ústav státu a práva AV ČR, v.v.i.

František Novák

Legislation of the Czech Republic in 2011 – a Quantitative Overview

Abstract: *The article presents, for the fifth time (annually since 2007), a quantitative description of the status and development of the Czech legislation. The official legislative documents of the Czech Republic (Collection of Laws and Collection of International Treaties of the Czech Republic) are the basic source of primary data collection; the author works with the support of a legal information system called Lex Galaxy. The state and development of the Czech legislation is observed and presented by standard pre-defined indicators, which focus mainly on the formal structure of legislative documents, emphasizing the perspective of the application of the principle of the sovereignty of the law and its role in legislation generally, as well as the description of the sectoral structure of the Czech legislation, the importance and application of international political and legal influence on the legislation of the Czech Republic, including its integration into the EU and ultimately to capture changes in the factor of change represented by the amending legislation activity. This article is enriched with a broader comparative perspective covering the last 5 years, during which regular monitoring of the Czech legislation was carried out (the results are confronted with the data from the years 2007 to 2011). This is the initial description and superficial comparison between individual years. The processing of other deeper analytical studies, by the author of this article, as was the case in the previous years, is expected.*

Key words: *legislation, quantitative description of the development of legislation, legal informatics*