

František Novák

LEGISLATIVA ČR V ROCE 2011: ANALYTICKÝ A KOMPARATIVNÍ POHLED

Abstrakt: Článek přináší pravidelný doplněk k základnímu přehledu stavu a vývoje české legislativy za rok 2011 v jeho kvantitativním vyjádření. Jeho smyslem je hlubší a podrobnější analýza vybraných ukazatelů kvality a vývoje legislativy ČR, a to mj. z hlediska porovnání časových řad i celých období. V tomto případě je již poprvé možné na základě jednotné metodiky přistoupit k porovnávání posledních pěti let. Zvláštní pozornost je i v tomto článku, stejně jako v případě obdobných studií, které jej předcházejí, věnována celkovým posunům na základě porovnání s obdobími od roku 1918 do současnosti a posledních let. Popisován je stav platné legislativy i její přírůstky za příslušné roční období v rozdělení podle základních legislativních typů, resp. forem a rovněž v porovnání agregovaných proměnných primárních a sekundárních předpisů. Zároveň je zachycena a porovnávána proporční struktura těchto legislativních forem. Komparativnímu pohledu je podrobena rovněž struktura legislativy z hlediska základních právních odvětví, která odráží jeden z podstatných pohledů na obsahovou stránku legislativy a právního řádu vůbec. Nakonec je prezentována analýza dynamiky legislativy prostřednictvím novelizační aktivity. Podrobně jsou konfrontovány změny a jejich podíly v jednotlivých letech od roku 2007, kdy byly tyto analýzy poprvé publikovány na stránkách časopisu Právník. Následuje srovnání s referenčními roky reprezentujícími uplynulá desetiletí. Závěry reflektují zejména skutečnost opět zvýšené legislativní aktivity v roce 2011 po jejím přechodném snížení, zvýšení proporčního podílu odvětví soukromého práva na úkor práva veřejného, a zejména též mimořádně vysokou míru novelizační aktivity, která prozrazuje enormní intenzitu reformního úsilí příslušné vládnoucí koalice.

Klíčová slova: legislativa, česká legislativa, legislativa ČR, kvantitativní popis legislativy ČR, komparativní analýza vybraných kvantitativně definovaných proměnných legislativy ČR, teorie legislativy

ÚVODEM

Tento článek patří do řady již tradičních přístupů k popisu a výkladu stavu a vývoje české legislativy na základě kvantitativně orientovaných ukazatelů či parametrů, jež jsou pravidelně každoročně sledovány a publikovány již od roku 2007.¹ Východiskem jsou syrová statistická data, jež byla již publikována.

Tato studie věnovaná roku předchozímu (2011) je tedy dalším korálkem, jež navlékáme na nit časové řady, jak řečeno započaté rokem 2007. Přináší nezbytné doplnění předchozích údajů, potvrzení pokračujících trendů, anebo upozornění na vývojové změny, výkyvy či odchylky naznačující případné přesměrování zmíněných trendů apod.

K analýzám a komparacím přistupujeme na základě standardizovaných postupů a proměnných, jež byly přesně definovány, snažíme se dodržet i standardní tematickou a problémovou strukturu. To je nezbytné právě z hlediska adekvátního porovnávání výsledků na základě sledovaných časových řad a ukazatelů. Zároveň je také dána možnost i příležitost pro prezentaci odlišných interpretačních schémat postavených ovšem na shodné datové základně.

¹ Viz články F. Nováka publikované v časopise *Právník* č. 2 a 9/2009, č. 12/2010 a č. 1/2011.

1. KOMPARACE ČASOVÝCH ŘAD A ROČNÍCH VÝSLEDKŮ

V této části studie předkládáme přehled výsledků za období od roku 1918, tedy od vzniku samostatné a suverénní české legislativy, do současnosti, vždy s příslušným ročním dodatkem. Druhá část tabulek je pak věnována výsledkům za jednotlivé roky (2007 až 2011) pro srovnání a zobrazení vývoje v dlouhodobé perspektivě i v relativně krátkém recentním období.

Jedná se zde o celkový přehled legislativy podávaný prostřednictvím základních legislativních dokumentů, resp. jejich forem při využití agregátních kategorií legislativních dokumentů primárních a sekundárních. V úvahu bereme i publikované mezinárodní smlouvy, jejichž prostřednictvím se projevuje zahraničně politický, resp. mezinárodní faktor působící rovněž na legislativní základnu státu.

1.1 Základní přehled

Tabulka č. 1 přináší základní přehled v absolutních počtech, tabulka č. 2 pak porovnání aritmetických průměrů vztažených k jednomu roku za příslušné období v rámci jednotlivých kategorií legislativních forem (dokumentů) opět vzhledem k celkovým počtům legislativních dokumentů vydávaných postupně v letech 2007 až 2011, tedy v posledním pětiletém období. V tabulce č. 3 jsou pak absolutní číselné hodnoty dále relativizovány a jsou zde podávány formou podílů jednotlivých typů legislativních dokumentů na celkovém množství (počtu) těchto dokumentů vydaných ve sledovaném mnohaletém anebo ročním období vyjádřených v procentech.

Tab. č. 1 – Počet legislativních dokumentů v obdobích 1918–2007 až 2011 a v jednotlivých letech 2007–2011

	1918–2007	1918–2008	1918–2009	1918–2010	1918–2011	2007	2008	2009	2010	2011
UZ	136	136	138	138	139	0	0	2	0	1
Z	4551	4664	4776	4842	4970	64	113	112	66	128
ZO	188	188	188	188	188	0	0	0	0	0
PŘI	4375	4988	5102	5168	5297	64	113	114	66	129
NV	6707	6764	6843	6905	6957	58	57	79	62	52
V	7445	7639	7827	8026	8215	158	194	188	199	189
SEK	14152	14403	14670	14931	15172	216	251	267	261	241
MS	4307	4395	4591	4610	4714	89	88	124	91	104
Vše+MS	23334	23786	24291	24709	25183	369	452	505	418	474
Vše-MŠ	19027	19391	19792	20099	20469	280	364	381	327	370

Výsledky prezentované prostřednictvím prvních tří tabulek ukazují, že v porovnání posledních pěti let je rok 2011 z hlediska celkové legislativní aktivity vysoce *nadprůměrný* (větší hodnoty vykazuje pouze rok 2009), v kategorii zákonů a následně též primárních legislativních dokumentů zaujímá v pětiletém období jasně první místo.

Z hlediska porovnání s průměrnými hodnotami ze sledovaných cca 90 let (naposled 93) zřetelně vyčnívají zákony a primární právní předpisy (dosahují 240, resp. 227 procent,

vystupují tedy na více než dvojnásobek). Obdobné platí i pro vyhlášky (214 %) a mezinárodní smlouvy (205 %). Celkový počet legislativních dokumentů vydaných v roce 2011 dosahuje oproti průměrné roční hodnotě vydávaných předpisů z let 1918–2011 zhruba 175 procent, a pokud bereme v úvahu pouze vnitrostátní legislativu, tedy bez mezinárodních smluv, dostáváme se k hodnotě 168 procent daného ročního průměru.

Tab. č. 2 – Přehled aritmetických průměrů vypočítaných z celkového počtu legislativních dokumentů v rámci jejich jednotlivých typů ve sledovaných obdobích od roku 1918 a skutečné počty v letech 2007–2011

	1918–2007 89 let	1918–2008 90 let	1918–2009 91 let	1918–2010 92 let	1918–2011 93 let	2007	2008	2009	2010	2011
UZ	1,528	1,511	1,516	1,50	1,495	0	0	2	0	1
Z	51,135	51,822	52,484	52,630	53,441	64	113	112	66	128
ZO	2,112	2,098	2,066	2,043	2,022	0	0	0	0	0
PŘI	54,775	55,422	56,066	56,174	56,957	64	113	114	66	129
NV	75,360	75,156	75,198	75,054	74,806	58	57	79	62	52
V	83,652	84,878	86,011	87,239	88,333	158	194	188	199	189
SEK	159,011	160,033	161,209	162,293	163,140	216	251	267	261	241
Vše (+MS)	262,180	264,289	267,154	268,576	270,785	369	452	505	418	474
MS	48,39	48,833	49,659	50,109	50,688	89	88	124	91	104
Vše (bez MS)	213,787	215,456	217,495	218,467	220,097	280	364	381	327	370

Tab. č. 3 – Podíl jednotlivých typů legislativních dokumentů vyjádřený v procentech vzhledem k celku všech dokumentů bez MS a včetně MS za sledované období

	1918– 2007	1918– 2008	1918– 2009	1918– 2010	1918– 2011	2007	2008	2009	2010	2011
UZ	0,715 0,583	0,701 0,572	0,697 0,568	0,687 0,559	0,679 0,552	0	0	0,525 0,396	0	0,270 0,211
Z	23,919 19,504	24,051 19,607	24,131 19,645	24,091 19,596	24,281 19,736	22,857 17,334	30,059 24,944	27,93 21,33	17,322 13,069	34,595 27,004
ZO	0,988 0,806	0,969 0,790	0,950 0,773	0,935 0,761	0,918 0,747	0	0	0	0	0
PŘI	25,621 20,612	25,722 20,969	25,778 21,004	25,713 20,915	25,878 21,034	22,857 17,334	30,959 24,944	28,430 21,714	20,183 15,789	34,865 27,215
NV	35,250 28,743	34,880 28,446	34,575 28,171	34,355 27,945	33,988 27,626	20,714 15,718	15,616 12,583	19,700 15,048	18,960 14,833	14,054 10,970
V	39,129 31,906	39,395 32,116	39,546 32,222	39,932 32,482	40,134 32,621	56,429 42,818	53,425 43,046	46,883 35,801	60,856 47,608	51,081 39,873
SEK	74,379 60,650	74,277 60,552	74,121 60,393	74,287 60,427	74,122 60,247	77,143 58,537	69,041 55,629	66,583 50,857	79,817 62,440	65,135 50,844
MS	18,458	18,477	18,604	18,657	18,719	24,119	19,426	23,620	21,770	21,941
Vše s MS	23334	23786	24291	24709	25183	369	452	505	418	474
Vše bez MS	19027	19391	19792	20099	20469	280	364	381	327	370

V rámci prezentovaného pětiletého období si povšimneme výkyvů na úrovni kategorie zákonů, kde v letech 2007 a 2010 došlo k významným poklesům (64, resp. 66 proti 113 a 112 v letech 2008 a 2009), v roce 2011 pak k výraznému vzestupu (128). Totéž se projevuje i v kategorii předpisů primárních. Kategorie vyhlášek vykazuje po vzestupu oproti roku 2007 (158) relativně stabilní trend pohybující se každoročně s mírnými výkyvy okolo hodnoty 190. Obdobné platí i pro mezinárodní smlouvy s ročními počty okolo devadesáti, resp. mezi 90 a 100, a rovněž kategorie sekundárních předpisů s nárůstem o 16 % v roce 2008, jakož i celkové počty legislativních dokumentů, kde došlo ke skokovému nárůstu o 30 procent v roce 2008 oproti roku 2007, avšak další vývoj se víceméně stabilizoval.

Oproti průměru z let 1918–2011 jsou ovšem, jak již bylo uvedeno, počty ve všech kategoriích podstatně vyšší (1,7 až více než dvojnásobné), pouze u nařízení vlády dochází k mírnému poklesu – průměrná hodnota za posledních 5 let je 61,6, což znamená pokles na 82 procent průměru za léta 1918–2011!

Také poměrné (relativní) ukazatele potvrzují do určité míry výše uvedené poznatky (tabulka č. 3). Nejvýrazněji vystupuje do popředí rok 2011 na úrovni kategorie zákonů s podílem 34,6 %, v případě primárních předpisů pak 34,9 %. Naopak zřetelný pokles zaznamenáváme u vyhlášek (51 procent) a nařízení vlády (14 procent), a ovšem i u sekundárních předpisů (65 procent). Tyto hodnoty jsou signifikantní i ve srovnání s dlouhodobými ukazateli: u zákonů představuje rok 2011 nárůst na 142 procent období 1918–2011, primární předpisy vykazují nárůst o téměř 35 procent. Vyhlášky zaznamenaly v roce 2011 oproti dlouhodobému podílu nárůst na 127 procent.

Naopak v případě kategorie nařízení vlády jsme v roce 2011 sledovali pokles na 41,5 % dlouhodobého podílu na všech legislativních dokumentech. Kategorie sekundárních předpisů pak vykázala pokles na necelých 88 procent dlouhodobého podílu.

Z pohledu posledních 5 let jsou z hlediska zákonů jasně nejpłodnější roky 2008 (30 %) a 2011 (34,6 %), zatímco ostatní roky jsou srovnatelné s dlouhodobou hodnotou tohoto ukazatele, jež se pohybuje okolo 24procentního podílu zákonů na všech legislativních dokumentech. Obdobný je stav u předpisů primárních, kde dlouhodobá hodnota podílu na všech legislativních dokumentech variuje okolo 25 procent.

Vyhlášky vykazují průměrnou hodnotu podílu na všech legislativních dokumentech 53,6 %, což je ovšem více než 133 procent podílu z let 1918–2011. Pouze v roce 2009 se projevil výraznější pokles na 77 % hodnoty roku následujícího. Podíl nařízení vlády variuje v posledních 5 letech mezi 14 procenty (2011!) a 20 procenty, přičemž dlouhodobý podíl je cca 34 procent. Zdá se, že pokles podílu nařízení vlády je v recentním období korelovan s nárůstem podílu zákonů, což je charakteristické zejména pro roky 2008 (15 ku 30 ve prospěch zákonů) a 2011 (14 ku 34).

Vysvětlující hypotéza se nabízí. V roce 2011 přikročila v ČR vládnoucí koalice k realizaci základních reforem. Protože jsou mimořádně společensko-politicky významné (důchodová, zdravotní, sociální, občanskoprávní), jako legislativní instrument jsou voleny především zákony, a to tím spíše, že tato koalice disponuje v Parlamentu ČR značnou většinou. Uvidíme, zda tento trend bude potvrzen vývojem legislativy v roce 2012, event. 2013, když volební byl rok 2010 a další bude rok 2014.

1.2 Struktura právních odvětví

Tab. č. 4 – Zařazení do právních odvětví ve sledovaných obdobích 1918–2007 až 1918–2011 (jejich podíly z celku všech zařazení vyjádřené v procentech)

	1918–2007	1918–2008	1918–2009	1918–2010	1918–2011
SP	16060 (38,879)	16376 (38,815)	16698 (38,773)	16984 (38,749)	17278 (38,699)
OP	6485 (15,699)	6650 (15,762)	6811 (15,815)	6980 (15,925)	7133 (15,976)
FP	6679 (16,169)	6803 (16,125)	6941 (16,117)	7039 (16,059)	7168 (16,055)
PP	2919 (7,066)	2981 (7,066)	3039 (7,057)	3086 (7,041)	3137 (7,026)
UP	2389 (5,783)	2450 (5,807)	2503 (5,817)	2538 (5,790)	2564 (5,743)
OPH	2559 (6,195)	2616 (6,201)	2689 (6,244)	2770 (6,320)	2854 (6,392)
PSZ	1706 (4,130)	1746 (4,138)	1766 (4,101)	1795 (4,095)	1834 (4,108)
OPP	1142 (2,765)	1166 (2,764)	1192 (2,768)	1205 (2,749)	1223 (2,739)
TPP	500 (1,210)	518 (1,228)	531 (1,233)	536 (1,223)	549 (1,230)
TPH	406 (0,989)	413 (0,979)	423 (0,982)	425 (0,970)	434 (0,972)
RP	189 (0,458)	194 (0,460)	194 (0,450)	195 (0,445)	195 (0,437)
MPSP	274 (0,663)	277 (0,657)	277 (0,643)	278 (0,634)	278 (0,623)
Celkem	41308 (100)	42190 (100)	43064 (100)	43831 (100)	44647 (100)
Veřejné právo	29156 (70,582)	29749 (70,512)	30331 (70,432)	30522 (69,636)	31050 (69,546)
Soukromé právo	12152 (29,418)	12441 (29,488)	12733 (29,568)	13309 (30,364)	13597 (30,454)

Tab. č. 5 – Zařazení do právních odvětví v letech 2007–2011 (podíly z celkového počtu zařazení v procentech) – pouze sledované základní typy legislativních dokumentů, tj. UZ, Z, NV a V

	2007	2008	2009	2010	2011
SP	225 (31,001)	316 (35,828)	322 (36,758)	286 (37,288)	294 (36,029)
OP	124 (18,788)	165 (18,707)	161 (18,379)	169 (22,034)	153 (18,750)
FP	102 (15,455)	124 (14,059)	138 (15,753)	98 (12,777)	129 (15,809)
PP	55 (8,333)	62 (7,029)	58 (6,621)	47 (6,128)	51 (6,250)
UP	39 (5,919)	61 (6,916)	55 (6,279)	35 (4,563)	26 (3,186)
OPH	47 (7,121)	57 (6,465)	73 (8,333)	81 (10,561)	84 (10,294)
PSZ	36 (5,455)	40 (4,535)	20 (2,283)	29 (3,781)	39 (4,779)
OPP	14 (2,121)	24 (2,721)	26 (2,968)	13 (1,695)	18 (2,206)
TPP	9 (1,364)	18 (2,041)	13 (1,484)	5 (0,652)	13 (1,593)
TPH	5 (0,758)	7 (0,794)	10 (1,142)	2 (0,261)	9 (1,103)
RP	4 (0,606)	5 (0,567)	0 (0)	1 (0,130)	0 (0)
MPSP	0 (0)	3 (0,340)	0 (0)	1 (0,130)	0 (0)
Celkem	660 (100)	882 (100)	876 (100)	767 (100)	816 (100)
Veřejné právo	430 (65,152)	593 (67,236)	584 (66,667)	468 (61,017)	528 (64,706)
Soukromé právo	230 (34,848)	289 (32,766)	292 (33,333)	299 (38,983)	288 (35,294)

Přehled, který podává tabulka č. 4, ukazuje, že struktura či relativní nebo specifická váha jednotlivých tradičně rozlišovaných právních odvětví se dlouhodobě nemění. V zásadě se nemění ani podíly počtu zařazení legislativních dokumentů do jednotlivých

právních odvětví, ani pořadí těchto odvětví, které bychom mohli na základě této kvantifikace vytvářet. V předložené tabulce snad jen lze vyměnit druhé a třetí místo mezi obchodním a finančním právem, a dále páté a šesté místo, kde na vyšší příčku patří občanské právo hmotné před právo ústavní.

Na samém konci tabulky se nalézají obory trestního práva hmotného i procesního (ani dohromady by se neposunuly před OPP), rodinného práva a mezinárodního práva soukromého a procesního, které dohromady zaujímají pouze 3,26 procenta ze všech zařazení do jednotlivých právních odvětví. Pokud do této skupiny zařadíme ještě občanské právo procesní, můžeme říci, že se jedná o skupinu tradičních právních odvětví, v nichž neprobíhají příliš časté legislativní změny, jsou relativně stabilní a kodifikovanou součástí právního řádu. Nepochybně nejsou tato odvětví ani výrazně zasahována proměnlivou politickou situací. Zejména procesní předpisy mají z hlediska práva instrumentální (někdy se hovoří o formální) úlohu. Rovněž rodinné právo je pak, jak se zdá, hodnotově dlouhodobě neutrální a stabilizované, a ovšem jeho celková legislativní základna je relativně málo objemná. Tato charakteristika se ovšem týká dlouhodobého vývoje (zde od roku 1918) proporčního postavení daných právních odvětví v rámci celého právního řádu, nikoliv konkrétních a event. jednorázových ročních posunů či novelizací.

Podíváme-li se na dlouhodobé relace veřejného a soukromého práva, zdá se, že zde dochází po jistém poklesu podílu práva soukromého v letech 2008 a 2009 (32 a 33 procent podílu soukromého práva) k pozvolnému mírnému nárůstu podílu soukromého práva na úkor práva veřejného v následujících letech 2010 a 2011, přičemž signifikantní je posun této relace v roce 2010 (téměř 40 procent). I tento trend je ovšem velmi slabý a lze si představit jeho převrácení v jakémkoliv období dalším.

Pokud analyzujeme jednotlivé roky z posledního pětiletí, jistě si povšimneme skokového nárůstu podílu obchodního práva v roce 2010 o 4 procenta na 22 procent podílu všech zařazení ve Sbírce zákonů, což relativně činí nárůst více než 17 procent oproti pravidelnému ročnímu stavu, jenž se pohybuje okolo 18 a půl procenta tohoto podílu. Rovněž občanské právo hmotné zaznamenalo signifikantní nárůst v letech 2010 a 2011 (ze 7 na 10 procent), což oproti průměru (8,52 %) činí v roce 2010 nárůst téměř o 25 procent. Zde se navíc, jak se zdá, prosazuje určitý trend k nárůstu podílu, a tedy specifické váhy OPH v rámci celého právního řádu.

Naopak k jistému pozvolnému poklesu dochází v případě pracovního práva – rok 2011 představuje pouze 75 % podílu PP z roku 2007, a ústavního práva, kde rok 2011 představuje oproti průměru za posledních 5 let (5,3 %) pouze 60 procent a rok předchozí (2010) 86 procent. Z hlediska pořadí jednotlivých právních odvětví se v posledním pětiletí oproti dlouhodobému stavu pevně usadilo odvětví obchodního práva před právem finančním a na místě čtvrtém se od roku 2009 prosazuje občanské právo hmotné. Poslední příčky patří tak jako dlouhodobě i v tomto pětiletí OPP, TPP, TPA, RP a MPSP.

Poměr veřejného a soukromého práva se ve sledovaných posledních 5 letech výrazně posunul ve prospěch práva soukromého, kde přes maximální vrcholy v letech 2010 (38,9 %) a 2011 (35,3 %) dosahuje průměrné hodnoty procentuálního podílu 35 procent. Období 1918–2011 vykazuje přitom 30,5 %, tedy pouhých 87 procent tohoto průměru za posledních 5 let. Je třeba ovšem vyčkat přinejmenším dalších 3–5 let k tomu, abychom mohli nastoupený trend považovat za potvrzený, anebo jej naopak zpochybnit!

2. STAV PLATNÉ LEGISLATIVY

Především z hlediska právní praxe je vyžadována přesná informace o platné právní úpravě zejména v konkrétní věci. Zde je ovšem podstatné rozhodné datum, k němuž je ona právně relevantní událost či situace posuzována. A to může být i hodně vzdálené okamžiku reálného posuzování – vzpomeňme jen na ještě vcelku nedávnou a nakonec i současnou problematiku tzv. „restitucí“. Pro praxi je ovšem přitom potřebná znalost nejen platného, ale především účinného právního stavu, tedy právní regulace všeobecně závazné, a tudíž efektivně působící. Obě kategorie chápeme jako množiny právních norem, jež nejsou jak známo totožné. Bez velké teoretické diskuse, jež by se mohla vést na toto téma, stačí však pro účely našich úvah pouze připomenout, že platnost je zásadně předpokladem účinného působení právní normy, byť zřejmě nutným, nikoliv však vždy postačujícím.

I z hlediska teoretického zkoumání a kvantitativní deskripce celého právního řádu mají tyto kategorie platnosti a účinnosti svůj význam. Platné a účinné právní normy (v našem případě půjde spíše o jejich jistou redukci na právní předpisy, dokumenty, jako základní formální jednotky české legislativy) tvoří specifické podmnožiny v rámci vyvíjejícího se právního řádu. Jejich rozsah i obsah se neustále proměňuje s přijímáním norem nových a rušením starých. Z vývojového i analytického hlediska je tedy mj. zajímavý poměr předpisů platných, resp. účinných ve vztahu ke všem legislativním dokumentům. Důležité je rovněž sledovat jejich roční přírůstky, a ovšem také přírůstky předpisů neplatných, tedy zrušených.

V této části naší studie jde o sledování stavu a vývoje legislativy ČR platné a účinné tak, jak se tato kategorie mění a posouvá s každým rokem v časovém rámci posledních pěti let, a to v celkové soustavě hlavních legislativních dokumentů od roku 1918 do roku 2011 při rozlišování jednotlivých legislativních forem.

2.1 Stav předpisů platných a účinných ke stanoveným datům

Tabulka č. 6 přináší přehled stavu platných právních předpisů ve sledovaných formálních kategoriích včetně agregovaných primárních a sekundárních vždy ke konci každého roku (k datu 31. 12.) od roku 2007 po rok 2011. Pro názornější představu o poměru předpisů platných vzhledem ke všem legislativním dokumentům je vždy v závorce uveden počet všech dokumentů.

Tabulka č. 7 prezentuje obdobným způsobem jako tabulka předcházející stav předpisů platných a účinných k určitým datům. Na závěr obou tabulek je připojena kolonka zobrazující celkové přírůstky za příslušné roční období, a to jednak všech dokumentů, jednak předpisů platných, resp. účinných. Přidaná tabulka č. 6a pak přináší informaci o podílu, který v rámci celkové legislativy zaujímají předpisy platné. Tentýž, jistě též značně zajímavý ukazatel, resp. jeho číselná hodnota, je vložen do každé buňky tabulky č. 7. Uvedené poměrové hodnoty jsou vyjádřeny počtem procent z celkového počtu legislativních dokumentů.

Z tabulky č. 6 lze vyčíst především předpokládatelnou skutečnost, že všech předpisů a zejména též předpisů platných každoročně přibývá, ovšem s výjimkou ústavních zákonů a zákonných opatření. V ostatních kategoriích jsou přírůstky platných předpisů v podstatě rovnoměrné s celkem. Překvapivě nejmenší nárůst zaznamenaly v roce 2011, což by nasvědčovalo silnější derogační aktivitě.

Tab. č. 6 – Platné právní předpisy ke stanoveným datům

	31.12.2007	31.12.2008	31.12.2009	31.12.2010	31.12.2011
UZ	75 (136)	75(136)	76 (138)	76 (138)	77 (139)
Z	2848 (4551)	2967 (4664)	3073 (4776)	3139 (4842)	3241 (4972)
ZO	83 (188)	83 (188)	83 (188)	83 (188)	83 (188)
NV	4280 (6708)	4332 (6765)	4401 (6844)	4458 (6906)	4504 (6958)
V	3842 (7451)	4013 (7647)	4194 (7835)	4392 (8035)	4445 (8224)
PŘI	3006 (4875)	3119 (4988)	3232 (5102)	3298 (5168)	3401 (5299)
SEK	8122 (14159)	8345 (14412)	8595 (14679)	8850 (14941)	8949 (15182)
Celkem	11128 (19034)	11464 (19400)	11827 (19781)	12148 (20109)	12350 (20481)
Přírůstek za rok	244 (2,24 %) 288 (1,54 %)	336 (3,03) 366 (1,92)	363 (3,17) 381 (1,96)	321 (2,71) 32 (1,66)	202 (1,66) 372 (1,85)
Poměr platných a účinných p.	95,09	94,08	93,36	92,54	92,72

Tab. č. 6a – Poměr platných předpisů vzhledem k celku

	31.12.2007	31.12.2008	31.12.2009	31.12.2010	31.12.2011
UZ	55,15 (%)	55,15	55,88	55,07	55,40
Z	62,58	63,61	64,34	64,83	65,19
ZO	44,15	44,15	44,15	44,15	44,15
NV	63,80	64,04	64,30	64,55	64,73
V	51,56	52,48	53,53	54,66	54,05
PŘI	61,66	62,53	63,35	63,82	64,18
SEK	57,36	57,90	58,55	59,23	58,94
Celkem	58,46	59,09	59,79	60,41	60,30

Tab. č. 7 – Předpisy platné a účinné ke stanoveným datům

	31.12.2007	31.12.2008	31.12.2009	31.12.2010	31.12.2011
UZ	71 (52,21)	71 (52,21)	72 (52,94)	72 (52,17)	73 (52,52)
Z	2376 (52,21)	2458 (52,70)	2559 (53,58)	2609 (53,88)	2704 (54,38)
ZO	82 (43,62)	82 (43,62)	82 (43,62)	82 (43,62)	82 (43,62)
NV	4244 (63,27)	4277 (63,22)	4322 (63,15)	4363 (63,18)	4412 (63,41)
V	3809 (51,12)	3897 (50,96)	4007 (51,14)	4116 (51,23)	4180 (50,83)
PŘI	2529 (51,88)	2611 (52,35)	2713 (53,18)	2763 (53,46)	2859 (53,95)
SEK	8053 (56,88)	8174 (56,72)	8329 (56,74)	8479 (56,75)	8592 (56,59)
Celkem	10582 (55,60)	10785 (55,59)	11042 (55,82)	11242 (55,91)	11451 (55,91)
Přírůstek (%)	119 (1,14)	203 (1,92)	257 (2,38)	200 (1,81)	209 (1,86)

Předpisů účinných je poněkud méně (v roce 2011 o 899, tedy účinné předpisy tvořily v tomto roce 92,72 % z celku předpisů deklarovaných jako platné), obecně ovšem v jednotlivých letech rovněž přibývají (ovšem až na UZ a ZO jako v případě předpisů platných), a to vcelku rovnoměrně (okolo 2 % každý rok s výjimkou roku 2007).

Přidaná informace o poměru platných, resp. účinných předpisů vůči všem základním legislativním dokumentům ukazuje u platných předpisů nejvyšší podíly v kategoriích zákonů a vládních nařízení, přičemž tyto podíly mírně narůstají, poněkud více pak v případě zákonů. Podstatně menší podíl platných předpisů vykazuje kategorie vyhlášek, byť i zde dochází k pozvolnému nárůstu, který přerušil až rok 2011. Tyto relace se prosadily i v agregátních ukazatelích primárních a sekundárních předpisů (průměrná hodnota sledovaného podílu u primárních předpisů je 63,11 %, u sekundárních pak 58,40 %). Celkově se pak podíl předpisů platných pohybuje okolo hodnoty 60 % s mírně narůstající tendencí. Nemá asi smysl komentovat výrazně nižší podíl platných dokumentů v případě zákonných opatření (44 procent).

U předpisů účinných je situace jiná především v případě zákonů, a tudíž i primárních právních předpisů, kde se jejich podíl na všech legislativních dokumentech pohybuje okolo 53 procent, u vyhlášek 51 procent. Pouze nařízení vlády vykazují podstatně vyšší podíl předpisů platných a účinných (nad 63 procent). Celkově pak podíl účinných legislativních dokumentů tvoří necelých 56 procent.

Vyšší podíl platných a zejména účinných předpisů v případě nařízení vlády lze zřejmě vysvětlit tím, že tyto dokumenty nebyly zejména do minulosti důsledně, tedy adresně a explicitně rušeny, spoléhalo se na jejich tzv. obsoletnost, resp. nepoužitelnost.

2.2 Přírůstky platných a účinných legislativních dokumentů

Následující tabulky č. 8 a 9 jsou věnovány podrobné analýze přírůstků platných a účinných právních předpisů v roce 2011, a to u všech sledovaných legislativních forem.

Tab. č. 8 – Přírůstky platných legislativních dokumentů v roce 2011 podle jednotlivých typů

Typ	UZ	Z	ZO	NV	V	PRI	SEK	Celkem
Přírůstek	1	102	0	46	53	103	99	202
Podíl na celku platných v %	0,49	50,50	0	22,77	26,24	50,99	49,01	100
Přírůstek oproti roku 2010 v %	1,32	3,25	0	1,03	1,21	3,12	1,12	1,66

Tab. č. 9 – Přírůstky platných a účinných legislativních dokumentů v roce 2011 podle typů

Typ	UZ	Z	NV	V	PRI	SEK	Celkem
Podíl na celku platných a účinných v %	0,48	45,45	23,44	30,62	45,93	54,07	100
Přírůstek oproti roku 2010 v %	1,39	3,64	1,12	1,55	3,47	1,33	1,86
Přírůstek absolutně	1	95	49	64	96	113	209

Přírůstky v kategoriích platných a účinných předpisů v roce 2011 vztahen k roku předchozímu, resp. k celkovému stavu za období 1918–2010 jsou vcelku dosti podobné. Na celkové absolutní úrovni se v počtech dokumentů liší o 7 ve prospěch přírůstků předpisů účinných, v relativním vyjádření pak celkový přírůstek platných a účinných předpisů tvoří 1,86 procenta, u platných pak 1,66 procenta oproti stavu k 31. 12. 2010.

Zajímavější je zejména v porovnání s rokem 2010 stav přírůstků dokumentů v rámci jednotlivých typů. Zaznamenáváme výrazný nárůst podílu zákonů (více než 50 procent

u přírůstku platných předpisů, 45 procent u přírůstku předpisů platných a účinných), a tím i primárních právních předpisů, kde u přírůstků platných legislativních dokumentů dochází k převaze dokumentů primárních (50,99 %) oproti sekundárním (49,01 %)! Vyhlášky zaznamenaly propad z 62 na pouhých 26 procent! Tentýž efekt se projevuje u celkových přírůstků za dané období, když porovnáme období 1918–2011 a 1918–2010. Zatímco přírůstky platných legislativních dokumentů se u jejich jednotlivých typů pohybují mírně nad jedním procentem, u zákonů dosahují 3,25 procenta, což se odrazí i v případě kategorie primárních dokumentů, kde přírůstek za rok 2011 činí 3,12 procenta.

Přírůstky předpisů platných a účinných se pohybují u vyhlášek a nařízení vlády, jakož i u ústavních zákonů okolo hodnoty 1,5 procenta, u zákonů jde o 3,64 procenta, kategorie primárních předpisů vykazuje hodnotu 3,47 procenta! Podíl všech přírůstků primárních a sekundárních předpisů je v této kategorii dán poměrem 54,07 ku 45,93 ve prospěch předpisů sekundárních.

Závěr, který zde lze učinit, je takový, že *role zákona* a následně i kategorie primárních legislativních dokumentů *byla v roce 2011 významným způsobem posílena*. Zároveň celkové snížení počtu přírůstků předpisů platných i platných a účinných ukazuje na podstatně *vyšší derogační aktivitu* v roce 2011 než v letech předchozích, což částečně potvrzují též výsledky obsažené v tabulce č. 10.

Tabulka č. 10 obsahuje porovnání celkových stavů předpisů neplatných ke stanoveným datům v posledních 5 letech a porovnání ročních přírůstků neplatných legislativních dokumentů. Zde se ukazuje výrazný *nárůst předpisů zrušených (neplatných)* v roce 2011 oproti rokům předchozím (170 oproti 7, resp. 2,14 % oproti 0,09 % v roce 2010)!

Tab. č. 10 – Přírůstky platných i neplatných legislativních dokumentů ke stanoveným datům celkem

	31.12.2007	31.12.2008	31.12.2009	31.12.2010	31.12.2011
Platné (%)	244 (2,24)	336 (3,02)	363 (3,17)	321 (2,71)	202 (1,66)
Neplatné (%)	44 (0,56)	30 (0,38)	18 (0,23)	7 (0,09)	170 (2,14)
Neplatné počet	7906	7936	7054	7961	8131
Všechny (platné i neplatné)	19036	19400	19781	20109	20481

3. ZMĚNY V LEGISLATIVĚ, VYBRANÉ KOMPARATIVNÍ ZŘETELE

3.1. V návaznosti na článek přinášející analytické a komparativní pohledy na českou legislativu, resp. na výsledky její kvantitativní deskripce za rok 2010² využijeme možnosti provést porovnání výsledků za posledních 5 let (2007–2011) také ohledně některých aspektů novelizační legislativní aktivity.

Tabulky č. 11 až 14 přebíráme pro přehlednost z článku uvedeného v poznámce č. 2 a ve stejné struktuře doplňujeme tabulku č. 15.

Tabulka č. 16 přináší orientační přehled novelizačních relací, tedy v zásadě podílů počtu novelizačních předpisů vzhledem k jejich celkovému počtu na úrovni kategorií

² Viz NOVÁK, F. Legislativa ČR v roce 2010 – analytický a komparativní přehled. *Právník*. 2011, roč. 150, č. 12.

Tab. č. 11 – Aktivní novelizace a koeficient změny za rok 2007 podle typů legislativních dokumentů a za kategorie primárních a sekundárních dokumentů

Typ	UZ	Z	NV	V	PRI	SEK	Celkem
Počet	0	60/64	33/58	90/158	60/64	123/216	183/280
Podíl	0	0,937	0,569	0,57	0,937	0,569	0,654
%	0	93,75	56,897	56,962	93,75	56,94	65,357

Tab. č. 12 – Aktivní novelizace a koeficient změny legislativy za rok 2008 podle typů legislativních dokumentů a za kategorie primárních a sekundárních dokumentů

Typ	UZ	Z	PRI	NV	V	SEK	Celkem
Počet	0	102/113	102/113	29/57	107/194	136/251	238/364
Poměr	0	0,903	0,903	0,509	0,552	0,542	0,654
Podíl	0	90,265	90,265	50,877	55,155	54,188	65,385

Tab. č. 13 – Aktivní novelizace v roce 2009 v rozdělení podle typů legislativních dokumentů a za kategorie primárních a sekundárních dokumentů

Typ	UZ	Z	PRI	NV	V	SEK	Celkem
Počet novely/celek	2/2	89/112	91/114	49/79	91/188	140/267	231/381
Poměr novely/celek	1	0,795	0,798	0,620	0,524	0,524	0,606
Poměr v %		79,46	79,82	62,03	48,40	52,43	60,63

Tab. č. 14 – Aktivní novelizace a koeficient změny legislativy za rok 2010 v rozdělení podle typů legislativních dokumentů a za kategorie primárních a sekundárních dokumentů jednak bez započtení úplných znění (UZZ), jednak s jejich započtením

Typ	UZ	Z	PRI	NV	V	SEK	UZZ	Celkem
Počet novely/celek	0/0	59/66	59/66	36/62	119/261	155/261	9/11	214/338 223/349
Poměr novely/celek	0	0,893	0,893	0,581	0,598	0,594	0,818	0,633 0,639
Podíl v %	0	89,394	89,394	58,06	59,799	59,387	81,818	63,314 63,897

Tab. č. 15 – Aktivní novelizace a koeficient změny legislativy za rok 2011 v rozdělení podle typů legislativních dokumentů a za kategorie primárních a sekundárních předpisů bez započtení úplných znění

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

primárních a sekundárních předpisů. K porovnání jsou předkládány jednak výsledky za posledních 5 let (2007 až 2011 včetně), jednak jakési referenční roky z minulosti reprezentující jednotlivá desetiletí poválečného období u nás.

Tab. č. 16 – Podíly počtu novelizačních legislativních dokumentů vůči všem dokumentům dané kategorie a vcelku v procentech za referenční roky a dále za období 2002–2005 a 2007–2011

Rok	PRI	%	SEK	%	Celkem	Podíl novel v %
1955	18/8	44,444	38/12	31,579	56/20	35,714
1965	27/15	55,556	78/31	39,744	105/46	43,810
1975	13/7	53,846	38/6	15,79	51/13	25,490
1985	5/2	40,00	49/13	26,531	54/15	27,778
1995	74/69	93,243	136/72	52,941	210/141	67/143
2002	138/114	82,609	359/140	38,997	497/254	51,107
2003	86/80	93/023	303/185	61,056	389/265	68,123
2004	146/117	80,137	420/156	37,143	566/273	48,233
2005	95/80	84,211	326/164	50,307	421/244	65,357
2007	64/60	93,75	216/123	56,944	280/183	65,357
2008	113/102	90,265	251/136	54,188	364/238	65,385
2009	113/91	80,53	267/140	52,43	381/231	60,63
2010	59/66	89/394	155/261	59,387	214/327	65,443
2011	129/118	91,47	241/133	55,19	253/372	68,01

3.2. I nadále se v roce 2011 projevuje vysoká míra novelizační aktivity v české legislativě, a to zejména na úrovni zákonů, resp. primárních právních předpisů, kde ukazatel dosahuje hodnoty téměř 91 a půl procenta. Sekundární předpisy, zejména nařízení vlády, zaznamenaly v tomto ohledu naopak jistý pokles. *Podíl novelizací je v roce 2011 zaznamenán jako vůbec nejvyšší, pokud se týče porovnávaných let, a dosahuje 68 procent.*

Vyšší novelizační kapacita u předpisů primárních vychází zřejmě jednak z jejich vyšší právní síly, ale také ze širšího obsahového záběru.

Vysoká úroveň novelizační aktivity, jež je zejména v odborných, ale i politických kruzích často kritizována,³ pokračuje tedy i v roce 2011 a na úrovni primárních právních předpisů ještě s větší intenzitou. Projevuje se zřejmě mj. snaha legislativními prostředky prosadit politické reformní cíle vlády, resp. vládnoucí politické koalice. V těchto souvislostech bude bezpochyby zajímavé sledovat tento trend i v roce stávajícím (2012).

4. ZOBECNĚNÍ A ZÁVĚRY

4.1. Porovnávání výsledků legislativní aktivity za období od roku 1918 a za posledních 5 let ukazuje především *nárůst podílu v roce 2011 vydaných předpisů*, a to zejména

³ Viz např. analýzy tohoto jevu F. Cvrčka a F. Nováka obsažené v jejich recentních studiích: CVRČEK, F. *Produkce a novelizace zákonů v zemích V4 a Rakousku*. In: Helena Jermanová – František Cvrček (eds.). *Quo vadis, střední Evropo? Metamorfózy práva III*. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2012, s. 17–27; NOVÁK, F. *Quo vadis zákonodárství ČR – zákon ČR od roku 1993 a jejich věcně předmětová charakteristika*. In: tamtéž, s. 28–39.

u zákonů (primárních právních předpisů) a vyhlášek (podíl zákonů vydaných v roce 2011 představuje 142 procent dlouhodobého podílu, u vyhlášek se jedná o 127 procent). U nařízení vlády došlo naopak k poklesu. Dlouhodobě se zdá, že legislativní forma nařízení vlády je vytlačována ostatními legislativními dokumenty, zejména zřejmě zákony (průměrný podíl PRI vzrostl za posledních 5 let na 27,42 % oproti dlouhodobému podílu, který činí 25,9 %; u nařízení vlády poklesl průměrný podíl za posledních 5 let na hodnotu cca 17,78 % oproti dlouhodobému podílu 33,98 %!).

4.2. Z hlediska rozdělení legislativních dokumentů podle jednotlivých právních odvětví lze pozorovat v posledním pětiletí *nárůst podílu soukromoprávních odvětví, zejména obchodního práva a občanského práva hmotného*. Naopak je zaznamenáván pokles u pracovního a ústavního práva. Na úrovni systémového ukazatele relace soukromého a veřejného práva tak dochází v tomto období ke *zřetelnému posunu ve prospěch soukromého práva* (soukromé právo dosahuje průměrné hodnoty podílu na celkové legislativě v posledních 5 letech 35 procent, zatímco dlouhodobě od roku 1918 činí tato hodnota pouze 30,5 procenta, tedy jen 87 procent zmíněného průměrného podílu soukromého práva za období 2007–2011). Nelze však jednoznačně hodnotit tento stav jako nezvratně nastoupený dlouhodobý trend ve vývoji české legislativy.

4.3. Přírůstky platných legislativních dokumentů ke dni 31. 12. 2011 činí celkem 1,66 procenta (absolutně 202 dokumenty), přírůstky platných a účinných právních předpisů za totéž období vykazují 1,86 procenta (209 dokumentů absolutně). *Nejvyšší přírůstky registrujeme u kategorie zákonů* (3,25 %, resp. 3,64 % u platných, resp. platných a účinných předpisů), což hovoří o *posílení úlohy zákonů v platné legislativě v roce 2011*.

Poměr platných, resp. platných a účinných předpisů vůči všem základním legislativním dokumentům činí okolo 60 procent, resp. necelých 56 procent. Rok 2011 zaznamenává stagnaci či mírný pokles hodnoty tohoto parametru, který jinak ve sledovaném pětiletí kontinuálně, avšak velmi mírně, stoupal. To ukazuje na *zvýšenou derogační aktivitu* v legislativě. Shodně vypovídají i výsledky analýzy *přírůstků předpisů neplatných, tedy zrušených*.

4.4. Také v roce 2011 se prosazuje *velmi vysoká míra novelizační aktivity* v legislativě ČR, a to zejména pokud se týče kategorie zákonů a primárních legislativních dokumentů (více než 91procentní podíl novelizačních dokumentů v rámci každé z uvedených kategorií). *Celkový podíl novelizací na legislativě z roku 2011 zaznamenal doposud rekordně nejvyšší hodnotu – 68,01 procenta*.

I v tomto případě se tedy potvrzuje silné úsilí o změnu obsahu stávající legislativy ze strany vládnoucí koalice.

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.

Fakulta právnická Západočeské univerzity v Plzni

František Novák

**Legislature of the Czech Republic in the Year 2011:
analytical and Comparative Survey**

Abstract: The article creates a part of the regular quantitative monitoring and description of the Czech legislature which is pursued last five years and its results are published on the pages of the journal of *Právník*. The aim of this article is more profound and detailed analysis of definite indicators of the quality and development of the Czech legislature especially from the point of view of comparison selected periods of social development and the whole time succession from the year 1918 up to now. In this case the comparison could be done first time for the period of last five years. The legislature of the CR is described by special set of variables (indicators) that enable quantitative expression of definite attributes like structure of legislative forms (law acts, regulations etc.) and its relations, division of the legislative documents according to legal branches (like constitutional, civil or penal law for example) etc.

Special attention is devoted to the phenomenon of change in legislature understood as the element of evolution or development. In details are analysed changes identified in the CR legislature especially in the last five years. The conclusions reflect primarily growth of legislative activity in the year 2011. The proportion between private and public law was mildly changed in the direction of fostering the branch of private law. The most significant from the point of view of the development of the CR legislature is enormous amount of novelisations of legislative acts that reflects the extraordinary effort for change of legislature as a whole from the political coalition governed now in the Czech Republic.

Key words: legislature, Czech legislature, legislature of the CR, quantitative description of the CR legislature, comparative analysis of selected quantitatively defined variables of the legislature, theory of legislature