ODŮVODNĚNÍ NORMATIVNÍCH (S)PRÁVNÍCH AKTŮ A JEJICH VZTAH K OCHRANĚ PRÁV ADRESÁTŮ VEŘEJNÉ SPRÁVY

Radislav Bražina*

Abstrakt: *Autor se v článku zabývá významnou oblastí právní normotvorby, konkrétně otázkami spojenými s důvodovými zprávami k (s)právním předpisům. V této souvislosti je v článku poukazováno na významnou (dvoj)roli, kterou má v procesu přijímání právních předpisů veřejná správa, jež právní předpisy nejen připravuje, ale (v určitých případech) je i přijímá. Autor následně v článku analyzuje základní funkce, které odůvodnění normativních (s)právních aktů plní. Autor uvádí, že důvodová zpráva má sloužit nejen k seznámení se s právním předpisem při jeho přijímání zastupitelským orgánem, ale zároveň může být legitimně využívána i při aplikaci právního předpisu. Přestože důvodové zprávy mohou být zdrojem velmi cenných informací, přístup praxe k nim není důsledný a nezřídka jen velmi zběžně popisují novou právní úpravu, případně dojde v průběhu procesu přijímání předpisu k změně jeho textu a důvodová zpráva na tuto změnu nereaguje. V důsledku uvedených nedostatků současné praxe a nedůslednosti při zpracovávání důvodových zpráv se důvodové zprávy začasté stávají jen pouhým přívěskem právního předpisu a jejich role je zcela marginální. Autor však v článku zdůrazňuje význam důvodových zpráv a na kritický rozbor současného stavu navazuje úvahami de lege lata i de lege ferenda.*

Klíčová slova: *odůvodnění normativních správních aktů, důvodová zpráva, funkce důvodových zpráv, využití důvodových zpráv*

ÚVOD

Při vydávání normativních (s)právních aktů mají orgány veřejné správy specifickou dvojroli. Nejenže právní předpisy připravují, ale v řadě případů je i samy přijímají. Přijímání právních předpisů tedy není jen výlučnou doménou zákonodárství. D. Hendrych v této souvislosti uvádí, že „*funkcí veřejné správy nebylo jen rozhodování o konkrétních věcech, ale také o právně závazných pravidlech […] priorita zákonodárné moci tím není narušena, stejně jako hierarchická výstavba právního řádu*“.[1] Obdobně i S. Kadečka uvádí, že „*tvorba práva je nepochybně jednou ze standardních a významných forem činnosti veřejné správy*“.[2] Ke shodnému závěru dospěl i P. Průcha.[3] Veřejná správa se tak klíčovým způsobem (především prostřednictvím ústředních orgánů státní správy, zejména ministerstev) podílí na procesu vydávání zákonů, neboť převážná většina návrhů (textů) zákonů je vytvářena Vládou České republiky (respektive jednotlivými konkrétními ministerstvy). Kromě toho orgány veřejné správy přijímají i vlastní právní předpisy, ať už na úrovni ústřední státní správy – vyhlášky a nařízení, či na úrovni (nejen územní) samosprávy –

* Mgr. Radislav Bražina, doktorand na Katedře správní vědy a správního práva Právnické fakulty Masarykovy univerzity a asistent soudce Nejvyššího správního soudu. E-mail: radislav.brazina@mail.muni.cz. Tento článek byl vypracován v rámci projektu Grantové agentury České republiky č. GA13-30730S *Prostředky ochrany subjektivních práv ve veřejné správě, jejich systém a efektivnost.*

1 HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo: obecná část.* 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 178.

2 KADEČKA, S. – HAVLAN, P. – VALACHOVÁ, K. *Právní regulace místní (a regionální) samosprávy: sborník z 4. letní mezinárodní konference/workshopu: Kroměříž, Právnická fakulta Masarykovy univerzity a Veřejný ochránce práv, 19.–20. června 2008.* Brno: Masarykova univerzita, 2008, s. 282.

3 PRŮCHA, P. *Správní právo: obecná část.* 8., doplněné a aktualizované vydání (v nakl. Doplněk 3.). Brno: Doplněk, 2012, s. 267.

například obecně závazné vyhlášky obcí či vnitřní předpisy. Obě uvedené role jsou tedy spojeny s přípravou samotných textů právních předpisů, které musí splňovat určité požadavky, přičemž jedním z nich je povinnost vytvořit i příslušnou důvodovou zprávu. Podle současného právního stavu[4] musí navrhovatelé[5] předkládat návrhy zákonů Poslanecké sněmovně s důvodovou zprávou. Pro obecně závazné vyhlášky tato povinnost není zákonem výslovně stanovena. Přesto však s předkládáním obecně závazných vyhlášek (respektive materiálů určených zastupitelstvu ke schválení) s odůvodněním, případně důvodovými zprávami, počítají například jednací řády většiny statutárních měst.[6] V tomto článku zaměřím svou pozornost na důvodové zprávy k zákonům a obecně závazným vyhláškám se záměrem posoudit, zda mají důvodové zprávy svůj dosah do vztahů mezi orgány veřejné správy a jejich adresáty a zda jich lze využít jako prostředku ochrany veřejných subjektivních práv. Ke zkoumání jsem zákony a obecně závazné vyhlášky vybral záměrně, neboť se jedná o předpisy sdílející určité společné znaky. Byť se liší svou právní silou a orgánem, který je vydává, jak zákony, tak obecně závazné vyhlášky jsou primární prameny práva, které příslušné orgány přijímají na základě ústavního zmocnění. Dalším shodným znakem je, že jak Parlament, tak i zastupitelstva jsou tvořeny zástupci volenými ve volbách. Proto se domnívám, že pro určitou podobnost obou druhů předpisů lze závěry učiněné o odůvodnění návrhů zákona aplikovat ve velké míře i na obecně závazné vyhlášky. Vycházím přitom z předpokladu, že důvodové zprávy mohou být cenným zdrojem argumentů při rozhodování konkrétních případů, což však z různých důvodů, které jsou níže rozebírány, není vždy naplno využíváno. Ostatně na nepříliš dobrý přístup navrhovatelů zákonů k důvodovým zprávám upozorňují i někteří další autoři.[7] Na druhou stranu si je nutné položit i otázku, jakou povahu má samotná povinnost vytvořit důvodovou zprávu a zda existuje právo na odůvodnění právního předpisu.

1. PRÁVO NA ODŮVODNĚNÍ ZÁKONA?

Hovoříme-li o odůvodnění individuálních právních aktů, nabízí se v této souvislosti slovní spojení právo na odůvodnění rozhodnutí. Toto právo je dnes již nepochybnou a ustálenou součástí nejen českého právního řádu a navazující judikatury Ústavního soudu,[8] ale i Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a svobod a judikatury ESLP,[9] přičemž je potvrzeno i odbornou veřejností.[10] Existuje však i právo garantované ústavním

4 § 86 odst. 3 zákona č. 90/1995 Sb. ve znění účinném ke dni 20. 1. 2016.

5 Tato povinnost se vztahuje nejen na vládní návrhy, ale i na ostatní osoby či orgány se zákonodárnou iniciativou.

6 Povinnost předložit materiály určení ke schválení zastupitelstvem (mezi něž řadíme i obecně závazné vyhlášky) společně s odůvodněním, respektive s důvodovou zprávou, neobsahují jen jednací řády statutárních měst Karviná a Ústí nad Labem. U jednacích řádů zbývajících statutárních měst je sice patrný kvalitativní rozdíl v rozsahu povinnosti odůvodnit materiál předkládaný zastupitelstvu, neboť některé jednací řády vyžadují toliko obsahově blíže nespecifikované odůvodnění (např. Liberec, Jihlava) a jiné důvodovou zprávu s určitými minimálními obsahovými standardy (např. Brno, Ostrava). Přestože se tedy požadavky na obsah odůvodnění či důvodové zprávy liší, lze obecně přivítat, pokud předkládaný materiál obsahuje odůvodnění (jakkoliv není přesně uveden jeho předpokládaný obsah), případně ideálně důvodovou zprávu, neboť takový postup nepochybně má potenciál zvýšit transparentnost výkonu veřejné správy.

7 *Legislativní proces (teorie a praxe)*. Praha: Tiskárna Ministerstva vnitra, 2011, s. 322.

8 Nález Ústavního soudu ze dne 28. 5. 2009, sp. zn. III. ÚS 2110/07.

9 Např. rozsudek ESLP ze dne 22. 2. 2007, *Tatishvilli vs. Rusko*, č. stížnosti 1509/02.

pořádkem, respektive povinnost odůvodnit i zákon? Znění čl. 41 Ústavy věnující se návrhům zákonů výslovně neukládá, aby návrhy zákonů byly předkládány Poslanecké sněmovně s důvodovou zprávou. V odborné literatuře věnující se čl. 41 Ústavy se neobjevuje názor, že je povinnost odůvodnit normativní právní akt zakotvena v Ústavě. Naopak je v této souvislosti odkazováno na zákon o jednacím řádu Poslanecké sněmovny.[11] Ani judikatura Ústavního soudu nenaznačuje, že by odůvodňovací povinnost ve vztahu k zákonům bylo možné označit za povinnost uloženou Ústavou. Lze tedy patrně usuzovat, že tato povinnost je povinností uloženou zákonem a případné nevytvoření důvodové zprávy tedy znamená porušení toliko zákona, a nikoliv Ústavy. K obdobným závěrům dochází i německá odborná literatura.[12] I v Německu platí, že Základní zákon neobsahuje ve svém znění výslovný příkaz pro zákonodárce odůvodnit vydání zákona. Povinnost odůvodnit zákon obsahují předpisy jednoduchého práva – jednací řád Spolkového sněmu a jednací řád spolkových ministerstev. Doktrína tak usuzuje, že povinnost odůvodnit zákon není ústavně garantována, a dokonce doplňuje, že tuto povinnost lze považovat (jakkoliv je stanovena zákonem) za toliko ústavně politické doporučení, kterého však není možné se domáhat.[13] S uvedenými závěry se ztotožňuji. Přestože se domnívám, že zákon může za určitých okolností zasáhnout do sféry jednotlivce přímo bez aktu aplikace práva, samotná absence odůvodnění (důvodové zprávy) však sama o sobě není způsobilá zasáhnout sféru ústavně garantovaných práv jednotlivce. Jak bylo uvedeno, zákonodárce není obecně povinen uvádět důvody, které jej vedly k přijetí předpisu. Pokud tak činí, jedná na základě vlastního sebeomezení (tj. na základě zákona), nikoliv na základě ústavně zakotvené povinnosti, a samotná absence důvodů tak nepovede k tomu, že text předpisu bude protiústavní.

2. ÚVAHY O DŮVODECH NEDŮSLEDNÉHO PŘÍSTUPU K DŮVODOVÝM ZPRÁVÁM

Přestože bylo naznačeno, že příprava důvodových zpráv není garantována Ústavou, nemělo by se rezignovat na jejich kvalitní tvorbu, neboť jejich informační hodnota při důsledném zpracování může být vysoká. V praxi však nebývají začasté důvodové zprávy příliš využitelné, a to z mnoha různých důvodů. Jako jednu ze základních příčin současného stavu lze po mém soudu[14] spatřovat tu skutečnost, že právní předpisy jsou vydá-

[10] MOLEK, P. *Právo na spravedlivý proces*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2012, s. 207.

[11] Dalším předpisem stanovujícím se tuto povinnost jsou legislativní pravidla vlády schválená usnesením vlády ze dne 19. března 1998 č. 188 a změněná usnesením vlády ze dne 21. srpna 1998 č. 534, usnesením vlády ze dne 28. června 1999 č. 660, usnesením vlády ze dne 14. června 2000 č. 596, usnesením vlády ze dne 18. prosince 2000 č. 1298, usnesením vlády ze dne 19. června 2002 č. 640, usnesením vlády ze dne 26. května 2004 č. 506, usnesením vlády ze dne 3. listopadu 2004 č. 1072, usnesením vlády ze dne 12. října 2005 č. 1304, usnesením vlády ze dne 18. července 2007 č. 816, usnesením vlády ze dne 11. ledna 2010 č. 36, usnesením vlády ze dne 14. prosince 2011 č. 922, usnesením vlády ze dne 14. listopadu 2012 č. 820, usnesením vlády ze dne 15. prosince 2014 č. 1050 a usnesením vlády ze dne 3. února 2016 č. 75 (dále jen „legislativní pravidla vlády“).

[12] MAUNZ, T. – DÜRIG, G. *Grundgesetz-Kommentar*. 75. Auflage. München: C. H. Beck, 2015, Art. 76, Rn. 22.

[13] Ibidem.

[14] V následující pasáži předestřu vlastní úvahy směřující k možným důvodům nedůsledného přístupu k tvorbě důvodových zpráv. Předesílám, že se jedná o mé vlastní úvahy, které však nejsou podloženy konkrétními výsledky výzkumu.

vány v natolik obsáhlém počtu, že jejich připravovatelům nezbývá dostatečné množství času ani na tvorbu samotného textu právního předpisu, natož pak na tvorbu důvodové zprávy. Další možnou příčinou současného nepříliš dobrého stavu pak může být i ta skutečnost, že je právní předpis velmi často upraven v rámci procedury přijímání, a to i takovým způsobem, že závěrečný přijatý text předpisu nemá s původním návrhem a záměrem nic společného, případně že znění důvodové zprávy nekoresponduje se zněním předpisu.[15] V souvislosti s přípravou právních předpisů i souvisejících důvodových zpráv se lze kriticky vyjádřit i k personální politice některých ministerstev, které často svěřují legislativní práce osobám nepříliš zkušeným. Samotné kvality tvůrce totiž nepochybně mají vliv na kvalitu důvodové zprávy. Absence důvodové zprávy, respektive nedostatky v jejím obsahu, mohou vést zejména ve složitějších právních otázkách k zastření záměrů zákonodárce a nemožnosti dojít k jejich zjištění. To pak může vést k ne zcela žádoucí „rekonstrukci" záměrů zákonodárce ze strany správních orgánů a soudů, které tak musí „domýšlet", jaký byl záměr zákonodárce.[16] Jakkoliv totiž důvodová zpráva není obecně normativně závazná[17] a interpretující orgán nezavazuje k určitému výkladu,[18] vrcholné soudy s důvodovými zprávami často pracují a využívají je ve své argumentaci.[19] Praxe tedy důvodové zprávy využívá, respektive je ochotná využívat, a proto se domnívám, že má smysl usilovat o zlepšení přístupu k nim, neboť jen u kvalitních důvodových zpráv lze hovořit o naplnění jejich níže popsaných, hodnotných funkcí.[20]

3. K FUNKCÍM DŮVODOVÉ ZPRÁVY

Důvodová zpráva má dvě základní funkce. Za první funkci lze považovat „seznámení se" přijímajícího orgánu s důvody přijetí nové právní úpravy.[21] Druhou funkci pak důvodová zpráva naplňuje tím, že slouží jako významný interpretační zdroj v rámci historického či teleologického výkladu.

Nejprve tedy k prvně uvedené „seznamovací" funkci. Je standardní postup, že právní předpisy nevypracovává zastupitelský orgán společně (myšleno všichni jeho členové společně dohromady), nýbrž že dochází k předkládání návrhů předpisů buď ze strany jiného orgánu (např. u vládních návrhů), či zevnitř zastupitelského orgánu (např. při poslaneckých návrzích). V takové situaci je nutné, aby volení zástupci měli možnost seznámit se s důvody přijetí nové úpravy a poté také posoudit, zda budou pro její přijetí hlasovat, či nikoliv. Jak uvádí V. Knapp *„důvodová zpráva by měla v zásadě popisovat celý legislativní proces […] Měla by přinášet argumenty pro zvolení konkrétní formální*

[15] Jako příklad lze uvést důvodovou zprávu k zákonu č. 234/2014 Sb., o státní službě.

[16] Tato situace je jistě pro soudy i správní orgány zvládnutelná, nicméně může vést zákonodárce k překotným a rychlým změnám předpisu, které učiní záměry zákonodárce do budoucna „zřetelnějšími".

[17] Na tuto skutečnost upozorňuje i Z. Šín (srov. ŠÍN, Z. *Tvorba práva: pravidla, metodika, technika*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 90).

[18] Níže však bude upozorněno na určité situace, kdy může znění důvodové zprávy významně až téměř závazně ovlivnit výklad předpisu.

[19] Např. nález Ústavního soudu ze dne 11. 6. 2003, sp. zn. Pl. ÚS 11/02, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 4. 2015, č. j. 2 As 170/2014-55, rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 9. 3. 2011, sp. zn. 31 Cdo 4545/2008.

[20] Níže bude věnována pasáž novému zákonu č. 222/2016 Sb., o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv, který na současnou nepříznivou situaci reaguje a částečně směřuje ke zlepšení současné situace.

[21] *Legislativní proces (teorie a praxe)*. Praha: Tiskárna Ministerstva vnitra, 2011, s. 324.

i obsahové úpravy a vypořádat se s eventuálními argumenty vznesenými proti. Je zjevné, že se jedná o nemalý úkol, že důsledně vzato tato zpráva by mohla být značně rozsáhlejší než vlastní legislativní návrh.“[22] Z uvedeného plyne, že by volení zástupci měli mít k dispozici logicky formulovaný materiál, který shrne pro a proti navrhované úpravy a dokáže informovat a ideálně i přesvědčit o vhodnosti přijetí navrhované úpravy.

V souvislosti s druhou funkcí, tj. možností využít důvodovou zprávu v rámci interpretace R. Suchánek uvádí, že „*důvodová zpráva slouží k objasnění záměrů navrhovatele, které sleduje navrženým zákonem a je významným zdrojem zejména pro historický a teleologický výklad zákona a jeho ustanovení*“.[23] Z. Šín uvádí, že „*důvodová zpráva nemůže doplňovat předpis, může však vysvětlit a informovat o tom, jak navrhovatel hodlá to nebo ono ustanovení provádět*“.[24] Důvodová zpráva proto může být užitečnou pomůckou při následné interpretaci právního předpisu. Podle F. Melzera jsou důvodové zprávy způsobilými prameny subjektivně historického výkladu.[25] Ostatně tuto funkci důvodových zpráv zdůrazňuje i R. Wank, který upozorňuje, že právě důvodové zprávy jsou jedním z dokumentů, které zachycují „historii vzniku“ předpisu, a je tak nezbytné k nim přihlížet při historickém výkladu. Dále doplňuje, že samotná znalost „historie vzniku“ předpisu je nezbytná nejen pro subjektivně historický, ale i objektivně historický výklad.[26] Na nastíněné hlavní funkce navazují dvě funkce dílčí.

Za dílčí funkci považuji možnost „kontrolujícího“ orgánu zjistit z důvodové zprávy motivace, původní záměry schvalovatele k přijetí právního předpisu, a ty případně i posoudit při „kontrole“ vlastního textu předpisu, zejména v rámci kontroly normotvorby prováděné jak Ústavním soudem, tak i Ministerstvem vnitra při dozoru nad normotvorbou územních samosprávných celků. Kvalitní důvodová zpráva tak může v nejasnostech dopomoci tomu, aby právní předpis obstál.

Další dílčí funkcí je samokontrolní funkce samotného předkladatele. Předkladatel nejprve v důvodové zprávě definuje cíle právní úpravy a poté je sám porovnává s navrhovaným textem právního předpisu. Za ideálních okolností by se měl text důvodové zprávy protnout s textem předpisu. Pokud k protnutí nedojde, měl by tvůrce předpisu uvažovat o změně jeho textu, čímž by se zmíněná funkce naplnila.

Je nutné podotknout, že k naplnění uvedené funkce dojde pouze za situace, kdy text právního předpisu není v průběhu jeho přijímání změněn, respektive kdy důvodová zpráva odpovídá přijatému textu předpisu. Pravidla pro přijímání právních předpisů prozatím nepočítají s tím, že by v případě změny předloženého textu právního předpisu bylo nutné důvodovou zprávu změnit.[27] V takovém případě lze důvodovou zprávu v budoucnu použít při interpretaci jen velmi omezeně. To ostatně uvádí i J. Kysela a namítá, že „*důvodové zprávy se pro následnou interpretaci začasté stávají neupotřebitelnými, protože Poslanecká sněmovna mnohý návrh zákona změní k nepoznání a k nakonec*

[22] KNAPP, V. *Tvorba práva a její současné problémy*. Praha: Linde, 1998, s. 234.
[23] BAHÝĽOVÁ, L. – FILIP, J. – MOLEK, P. – PODHRÁZKÝ, M. – ŠIMÍČEK, V. – VYHNÁNEK, L. *Ústava České republiky: komentář*. Praha: Linde, 2010, s. 501.
[24] ŠÍN, Z. *Tvorba práva: pravidla, metodika, technika*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 90.
[25] MELZER, F. *Metodologie nalézání práva: úvod do právní argumentace*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 125.
[26] WANK, R. *Die Auslegung von Gesetzen*. 4., neu bearb. Aufl. Köln: Carl Heymanns Verlag, 2008, s. 66.
[27] Toto je podrobováno kritice. Srov. *Legislativní proces (teorie a praxe)*. Praha: Tiskárna Ministerstva vnitra, 2011, s. 324.

schválenému znění zákona již důvodovou zprávu nikdo nezpracovává".[28] Rovněž ještě upozorňuje na to, že „*důvodové zprávy začasté spočívají jen ve převyprávění navrhovaného textu zákona*".[29] Uvedené potvrzuje, že důvodové zprávy bývají v procesu přijímání právních předpisů považovány spíše za pouhý apendix než relevantní zdroj informací o záměru zákonodárce, byť mohou mít (nejen) pro adresáty veřejné správy značný význam. Může být proto předmětem úvah zákonodárce, zda by neměla být zakotvena zákonná povinnost upravit důvodovou zprávu v souladu se změnami textu předpisu, ke kterým došlo v průběhu přijímacího procesu. Je však otázkou, kdo by měl úpravy důvodové zprávy učinit (zda předkladatel návrhu zákona, respektive vyhlášky, nebo osoba podávající návrh změny, případně zástupce konkrétního výboru) a nakolik by bylo reálné při poslaneckých (zastupitelských) úpravách skutečně vyjádřit v důvodové zprávě upravený (nový) záměr zákonodárce (zastupitelů). Možným řešením by mohlo být zakotvení povinnosti pro osoby předkládající návrh změn předpisu, tyto návrhy změn předložit s písemným odůvodněním, které by následně bylo přejato do důvodové zprávy. Na druhou stranu taková změna procedury by jistě znamenala komplikace a prodloužení legislativního procesu.[30] Změna a komplikace celé procedury by tak měla smysl a přinášela s sebou výhody jen v takovém případě, pokud by důvodové zprávy byly využitelné i do budoucna. Jinými slovy, samotné doplnění odůvodnění pozměňovacího návrhu by mělo smysl jen tehdy, pokud by původní text důvodové zprávy v kombinaci s doplněním měl takovou kvalitu, že by disponoval informační hodnotou pro přijetí předpisu a mohl by být následně využit i aplikační praxí. Zavedení zmíněného opatření by tak mělo smysl jen tehdy, pokud by byly učiněny i další kroky zacílené na zvýšení kvality důvodových zpráv.

4. K NÁLEŽITOSTEM DŮVODOVÉ ZPRÁVY K NÁVRHU ZÁKONA

Jak bylo již naznačeno výše, povinnost předložit návrh zákona Poslanecké sněmovně společně s důvodovou zprávou není stanovena Ústavou. Povinnost předkladatele předložit návrh zákona s důvodovou zprávou tak zakládá zákon o jednacím řádu Poslanecké sněmovny s tím, že v § 86 odst. 3 uvádí: „*součástí návrhu zákona je důvodová zpráva, která odůvodňuje principy nové právní úpravy. Zhodnotí se v ní platný právní stav a vysvětlí nezbytnost nové úpravy v jejím celku (obecná část) i jednotlivá ustanovení (zvláštní část). Důvodová zpráva obsahuje též předpokládaný hospodářský a finanční dosah navrhované úpravy, zejména nároky na státní rozpočet, rozpočty krajů a obcí a zhodnocení souladu návrhu zákona s mezinárodními smlouvami podle čl. 10 Ústavy a s ústavním pořádkem České republiky.*"[31] Nyní se zaměřím na některé konkrétní požadavky, které jsou zákonem o jednacím řádu Poslanecké sněmovny kladeny na tvorbu důvodové zprávy.

[28] Ibidem.
[29] KLÍMA, K. *Komentář k Ústavě a Listině.* 2. rozšířené vydání. Plzeň: Nakladatelství a vydavatelství Aleš Čeněk, 2009, s. 218.
[30] SYLLOVÁ, J. *Hlavní úskalí parlamentního projednávání návrhů zákonů.* In: Aleš Gerloch – Jan Kysela. *Tvorba práva v České republice po vstupu do Evropské unie.* Praha: ASPI, 2007, s. 144.
[31] § 86 odst. 3 zákona č. 90/1995 Sb. ve znění účinném ke dni 20. 1. 2016.

Za klíčovou a často podceňovanou část důvodové zprávy považuji její pasáž věnující se nezbytnosti přijetí nové úpravy. V důvodových zprávách často taková objektivní analýza chybí.[32] Situace u vládních návrhů zákonů je částečně lepší, neboť vysvětlení nezbytnosti lze podepřít i výsledky analýzy RIA.[33] Analýza RIA sice primárně nesměřuje svým účelem k vysvětlení nezbytnosti nové úpravy, ale její závěry jsou určitě pro závěry o nezbytnosti nové úpravy argumentačně využitelné a do značné míry osvětlují nezbytnost přijetí nové úpravy, respektive mohou vysvětlit hlavní přínosy nové úpravy. V této souvislosti však nelze ponechat bez povšimnutí, že jsou některé zákony (pravděpodobně záměrně) přijímány na základě návrhů poslanců či senátorů, i když zástupci jejich politických stran jsou součásti vlády.[34] Jakkoliv poslanecké či senátorské návrhy musí uvést, proč je nová úprava nezbytná, nemusí jejich předložení předcházet komplikovaná analýza RIA, která by mohla přinést i do jisté míry „nežádoucí" výsledky k nezbytnosti nové úpravy. Tímto způsobem lze obejít komplikovanou analýzu RIA a v důsledku toho prosadit záměr „stůj co stůj" bez potřebné analýzy, respektive při vyloučení diskuze mezi připomínkovými místy.[35]

Pod pojmem nové principy právní úpravy si lze představit základní smysl, cíle a záměry, jichž má být novou právní úpravou dosaženo. Právě zde se mohou objevovat motivace a úmysly předkladatele, které jej vedly k předložení návrhu nové úpravy. Tyto motivace by měly být vyjádřeny co nejsrozumitelněji a nejvýstižněji.[36] Jsem názoru, že pokud Parlament zákon schválí ve znění přímo odpovídajícím důvodové zprávě, pak je možné presumovat, že souhlasí i s důvody, které jsou v důvodové zprávě uvedeny. To platí o to více u vládních návrhů, kterých je většina politickou reprezentací „předjednána" před samotným schvalováním a záměr zákonodárce se tak se záměrem předkladatele protíná.[37] Tato skutečnost má význam pro níže uvedené úvahy o výkladu právních předpisů správními orgány.

Významnou součástí důvodové zprávy je i povinnost předkladatele zhodnotit navrhovanou právní úpravu z hlediska jejich nároků na veřejné i soukromé rozpočty. Cílem zákonodárce by mělo být vždy vybrat nejen právně, ale i finančně nejefektivnější variantu. Podstatnou součástí důvodových zpráv pak je i důsledné a řádně odůvodněné vyhodnocení souladu návrhu zákona s mezinárodními smlouvami podle čl. 10 Ústavy a s ústavním pořádkem České republiky.[38] Zde se jedná o „*quasi* ústavní přezkum", který nutí předkladatele, aby se sám zabýval otázkou ústavnosti nového právního předpisu a preventivně zhodnotil soulad právního předpisu s ústavním pořádkem a základními hodno-

[32] Jako příklad lze uvést již jednou zmiňovanou důvodovou zprávu k zákonu č. 234/2014 Sb., o státní službě, která je v pasáži zdůvodňující nezbytnost nové úpravy velmi skromná.

[33] Vypracované na základě požadavků legislativních pravidel vlády.

[34] Jako příklad lze opět uvést již zmiňovanou důvodovou zprávu k zákonu č. 234/2014 Sb., o státní službě.

[35] Na druhou stranu nejsem názoru, že by neměli mít poslanci či senátoři zákonodárnou iniciativu, mělo však být zajištěno, aby nová právní úprava byla opravdu vždy nezbytná a zákonodárná iniciativa poslanců a senátorů nedůvodně nenahrazovala zákonodárnou iniciativu vládní.

[36] *Legislativní proces (teorie a praxe)*. Praha: Tiskárna Ministerstva vnitra, 2011, s. 330.

[37] V rámci odborné literatury existují i názory odlišné, uvádějící, že důvodové zprávy často obsahují záměry úředníků připravujících právní předpis, které však nemusí nutně odpovídat názoru zastupitelského sboru (srov. LARENZ, K. – CANARIS, C.-W. *Methodenlehre der Rechtswissenschaft*. 4., neu bearb. Aufl. Berlin: Springer, 2014, s. 155).

[38] *Legislativní proces (teorie a praxe)*. Praha: Tiskárna Ministerstva vnitra, 2011, s. 332.

tami státu. Právě tato část důvodové zprávy může být významným zdrojem argumentů a informací při přezkumu zákona Ústavním soudem.[39] Dalším významným předpisem, který se váže k přípravě důvodových zpráv, jsou legislativní pravidla vlády.[40] Legislativní pravidla upravují nad rámec úpravy v zákoně o jednacím řádu Poslanecké sněmovny náležitosti zvláštní části důvodové zprávy a rovněž určují, že důvodová zpráva má obsahovat zhodnocení možných korupčních rizik a zhodnocení dopadů nové úpravy na sociálně znevýhodněné skupiny. Byť legislativní pravidla předpokládají, že zvláštní část bude obsahovat zejména odůvodnění jednotlivých navrhovaných ustanovení zákona, často se stává, že se odůvodnění k jednotlivým paragrafům omezuje na strohá a obecná tvrzení.[41]

Domnívám se, že česká právní úprava může v rámci úvah o vylepšení současného stavu hledat inspiraci v úpravě německé. Česká právní úprava oproti úpravě německé[42] postrádá *výslovnou* povinnost uvést v důvodové zprávě, jakým způsobem se nová právní úprava dotkne povinností adresátů předpisu dříve ukládaných orgány veřejné správy. Konkrétně musí být v důvodové zprávě uvedeno, proč se nově ukládá povinnost, kterou musí adresát sám vůči sobě automaticky aplikovat (autoaplikace). V této souvislosti musí být i uvedeno, proč je uložení takové povinnosti nezbytné a proč nebylo možné setrvat u původní aplikace povinnosti ze strany správního orgánu.[43] Jako inspirační zdroj může německá úprava sloužit i v jiných otázkách. Jedním z požadavků na důvodovou zprávu v Německu je posouzení toho, zda navrhovaná právní úprava „zjednodušuje" právní řád (zejména z hlediska přehlednosti a uživatelské „jednoduchosti"), tedy zejména jak ovlivní již existující právní úpravu. Cílem nových právních úprav tak kromě určitého věcného cíle má být i celkové zlepšení kvality předpisů z hlediska uživatelského komfortu. V důvodové zprávě má být rovněž uvedeno, zda lze s přijetím předpisu předpokládat zjednodušení fungování veřejné správy.[44] Z uvedeného krátkého exkurzu je zjevné, že text zákona je z hlediska nároků na důvodovou zprávu návodnější než český a požaduje vyargumentovat splnění celé řady konkrétních kritérií pro přijetí nové úpravy.

5. DŮVODOVÉ ZPRÁVY PODLE ZÁKONA Č. 222/2016 SB., O SBÍRCE ZÁKONŮ A MEZINÁRODNÍCH SMLUV

S problematikou důvodových zpráv je spojen i nový zákon č. 222/2016 Sb., o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv, který má nabýt účinnosti k 1. 1. 2020. Jeho § 20 uvádí výčet náležitostí důvodové zprávy, přičemž současný stav rozšiřuje zejména o demonstrativní katalog věcných oblastí, kterými se má důvodová zpráva zabývat. Nový zákon sjednocuje minimální standard obsahu důvodových zpráv ke všem právním předpisům

[39] Ibidem, s. 333.
[40] Čl. 9 Legislativních pravidel vlády ve znění účinném ke dni 20. 1. 2016.
[41] *Legislativní proces (teorie a praxe)*. Praha: Tiskárna Ministerstva vnitra, 2011, s. 339.
[42] § 43 odst. 4 *Die Geschäftsordnung der Bundesministerien* (Jednací řád spolkových ministerstev) ve znění účinném ke dni 1. 8. 2016.
[43] V tomto směru lze kvitovat úpravu v novém zákoně o Sbírce zákonů, který v § 20 odst. 2 písm. c) bod 3 uvádí, že má být vyhodnoceno, jak se nová úprava dotkne práv a povinností fyzických a právnických osob.
[44] § 43 odst. 7 *Die Geschäftsordnung der Bundesministerien* (Jednací řád spolkových ministerstev) ve znění účinném ke dni 1. 8. 2016.

vydávaným ve Sbírce zákonů.[45] Podle důvodové zprávy k uvedenému paragrafu „*je cílem úpravy sjednotit popis návrhu právního předpisu na úroveň, která poskytne dostatek relevantních informací pro projednání a pozdější interpretaci právního předpisu*“.[46] Z důvodové zprávy rovněž plyne, že jsou si předkladatelé vědomi současného nepříliš dobrého stavu, neboť se dále v důvodové zprávě uvádí, že „*zvýšený důraz na kvalitu důvodové zprávy povede k růstu její kvality, zdůrazní její význam pro interpretaci právního předpisu a přispěje k vyšší stabilitě právní úpravy*“. S obsahovými požadavky uvedenými v § 20 zákona č. 222/2016 Sb. lze určitě souhlasit. Je však otázkou, zda samotná nová úprava povede ke zkvalitnění důvodových zpráv jako takových. Jak již bylo naznačeno výše, nedomnívám se, že by jednoznačnou příčinou současného nepříliš dobrého stavu byla výlučně nedostatečná právní úprava náležitostí důvodových zpráv. Příčiny podle mého názoru leží jinde a toliko přijetí nové úpravy nemusí být ke změně stavu zcela postačující.[47] Navíc nelze přehlížet, že nový zákon na některé problémy spojené s důvodovými zprávami vůbec nereaguje. Kupříkladu zde chybí zohlednění jednoho z největších neduhů důvodových zpráv, a to její nepřepracovávání při změně textu předpisu v legislativním procesu.[48] Aby byla naplněna jedna z funkcí důvodové zprávy, tedy její využití v rámci interpretace, je nezbytné, aby obsahovala potřebné informace k přijatému znění předpisu. Na tuto skutečnost však nový zákon nereaguje. Do budoucna tak bude nezbytné se zamýšlet nad příčinami současného a pokusit se je odstranit. Přesto však nový zákon přináší významnou novinku, neboť předpokládá elektronizaci Sbírky zákonů včetně souvisejících dokumentů. Díky tomu můžeme očekávat zjednodušený přístup k důležitým dokumentům, které v současnosti nejsou v rámci Sbírky zákonů publikovány.[49]

6. K ODŮVODNĚNÍ NÁVRHŮ OBECNĚ ZÁVAZNÝCH VYHLÁŠEK OBCÍ

O tom, že rozhodnutí orgánu veřejné správy (individuální správní akt) musí být odůvodněno, nejsou v rámci odborné veřejnosti pochybnosti. Odůvodnění jako součást správního rozhodnutí výslovně předpokládá správní řád v § 68 odst. 3. Obdobně jednoznačný závěr o tom, že odůvodnění (respektive důvodovou zprávu) musí obsahovat návrh obecně závazné vyhlášky (normativní správní akt) však nelze učinit. Samotný zákon o obcích[50] důvodovým zprávám k obecně závazným vyhláškám nevěnuje pozornost. Ustanovení § 10 zákona o obcích toliko určuje, kdy může obec přijímat obecně závazné vyhlášky, a navazující ustanovení § 84 odst. 2 písm. h) stanovuje, že obecně závazné vyhlášky přijímá zastupitelstvo obce. O povinnosti vytvořit důvodovou zprávu či o nárocích

[45] Podle § 2 zákona č. 222/2016 Sb., se jedná o ústavní zákony, zákony, zákonná opatření Senátu, nařízení vlády, prováděcí právní předpisy vydané ministerstvem, jiným ústředním správním úřadem nebo Českou národní bankou, pokud jiný právní předpis nestanoví jiný postup jeho vyhlášení.

[46] Srov. odůvodnění k § 20 v Důvodové zprávě k zákonu č. 222/2016 Sb., o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv.

[47] Ostatně ve společnosti se velmi často objevují hlasy volající po změně zákonů s očekáváním okamžitých změn a „zázraků“, avšak samotná změna znění zákona sama o sobě nezaručuje změnu nežádoucího stavu.

[48] Lze připustit, že se jedná o problematiku velmi komplikovanou nejen z hlediska právního, ale i technického. Na druhou stranu se však zákonodárce mohl alespoň pokusit současný stav vylepšit, což se nestalo.

[49] *Legislativní proces (teorie a praxe)*. Praha: Tiskárna Ministerstva vnitra, 2011, s. 323.

[50] Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění účinném ke dni 20. 1. 2016.

na důvodovou zprávu k obecně závazné vyhlášce tak zákon o obcích ničeho neuvádí. Tento deficit je ve většině statutárních měst napraven tím, že jednací řády jejich zastupitelstev obsahují ustanovení o tom, že materiály předkládané zastupitelstvu ke schválení (tj. i obecně závazné vyhlášky) se předkládají i s odůvodněním, respektive důvodovou zprávou.[51] Ta by podle mého názoru měla mít podobné náležitosti jako důvodová zpráva k návrhu zákona. Měla by především obsahovat principy nové právní úpravy, zhodnocení současného platného právního stavu, osvětlení důvodů, proč je nezbytná nová úprava v jeho celku (obecná část) i jednotlivých ustanoveních (zvláštní část). Důvodová zpráva by rovněž měla vyjádřit hlavní cíl či smysl přijetí nové úpravy. Jelikož obecně závazné vyhlášky začasté přímo ovlivňují velmi detailně určité aspekty chodu obce (např. při vymezení míst, kde nemohou být herny apod.), je jistě vhodné zdůvodnit, proč bylo vybráno dané řešení.[52]

Na druhou stranu je nezbytné upozornit, že v současnosti nejsou všechny (především menší) obce v České republice (zejména po stránce personální a odborné) připraveny na povinnost předkládat zastupitelstvu návrhy obecně závazných vyhlášek s důvodovou zprávou. Lze proto uvažovat o tom, že by mohl být například při krajských úřadech zřízen pomocný orgán, který by obcím s tímto úkolem pomáhal.[53] Tento pomocný (či metodický) orgán by pomáhal obecně obcím nejen s přípravou obecně závazných vyhlášek, ale s metodikou a složitějšími právními otázkami obcí obecně. Takový orgán prozatím v České republice citelně chybí. Domnívám se, že v současnosti je tak plošný požadavek na tvorbu důvodových zpráv k obecně závazným vyhláškám nezvládnutelný. Do budoucna by tak v případě uzákonění povinnosti tvorby důvodové zprávy mělo navazovat i vytvoření orgánu, který bude obcím s jejich tvorbou pomáhat.[54] Přesto by se na tvorbu důvodových zpráv k obecně závazným vyhláškám nemělo rezignovat. Je pravdou, že obecně závazné vyhlášky povětšinou neřeší právně příliš obtížné otázky, a proto nebude většinou ani problém s výkladem jejich textu. Nelze nicméně přehlížet, že obecně závazné vyhlášky významným způsobem ovlivňují dění v obci. Jejich tvorba společně s navazujícím zveřejněním by tak napomáhala transparentnímu výkonu pravomocí zastupitelstva obce, a to zejména tím, že by vymezily smysl a cíle úpravy. Podle mého názoru totiž platí, že obecně závazné vyhlášky se v určitých situacích svou povahou a svým předmětem regulace (zejména v nejmenších obcích) ve svých důsledcích mohou blížit smíšeným správním aktům (které musí být ze zákona odůvodněny), a proto zde odůvodnění nabývá na významu. Z tohoto důvodu by do budoucna nemělo být na jejich tvorbu (minimálně z hlediska vymezení účelu a smyslu nové regulace) rezignováno. Jakmile bude spolehlivě vyřešena otázka samotné tvorby důvodových zpráv, nejeví se jako technicky neproveditelné vytvořit přehlednou databázi právních předpisů obcí České republiky včetně důvodových zpráv po vzoru elektronické Sbírky zákonů. Důvodové zprávy k obecně závazným vyhláškám jsou totiž v současnosti jen velmi obtížně dohledatelné a pro adresáty veřejné správy takřka nevyužitelné.

---

[51] K této otázce blíže poznámka č. 7.

[52] Kupříkladu jednací řád zastupitelstva statutárního města Ostrava se svými požadavky na důvodovou zprávu se od požadavků kladených na důvodovou zprávu jednacím řádem Poslanecké sněmovny příliš neliší.

[53] Řada obcí sice využívá vzory vyhlášek připravených Ministerstvem vnitra, které však prozatím netvoří i „vzorové" důvodové zprávy.

[54] Je ale otázkou, zda by se takto podařilo do důvodové zprávy zapracovat reálné záměry zastupitelstva obce.

7. DŮVODOVÉ ZPRÁVY A SPRÁVNÍ ŘÍZENÍ

Důvodová zpráva, jakkoliv není závazná, bývá podpůrným materiálem pro interpretaci právních předpisů a je tak legitimně využívána při historickém i teleologickém výkladu. Důvodovou zprávu však nelze chápat jako pramen práva v pravém slova smyslu. Jak bylo naznačeno, má důvodová zpráva obsahovat záměry, cíle právní úpravy. Pokud tedy obsahuje potřebné informace a koresponduje s obsahem předpisu, pak nepochybně může mít významnou roli při výkladu předpisu a bude tak namístě se v konkrétních případech s jejím obsahem vypořádat. Mohli bychom tedy důvodovou zprávu označit za dokument, který pramen práva doplňuje, respektive na něj navazuje. Domnívám se, že právě v tomto aspektu je možné vidět významný potenciál pro ochranu veřejných subjektivních práv adresátů veřejné správy. Pokud zákonodárce, respektive zastupitelstvo obce, v důvodové zprávě uvede jako smysl úpravy určitý legitimní cíl (například zákaz veřejné konzumace alkoholu s cílem potlačit negativní vlivy této konzumace – narušování veřejného pořádku apod.), může podle mého názoru adresát právního předpisu očekávat takový přístup správních orgánů ve správním řízení (nebo například od strážníků městské policie), který bude v souladu se stanoveným cílem v důvodové zprávě. Jinými slovy, adresát může v rámci správního řízení legitimně očekávat určitý postup orgánu veřejné správy, pokud se sám chová v intencích záměrů a cílů uvedených v důvodové zprávě. Pokud například budou vymezeny zóny zákazu konzumace alkoholu (s cílem zamezit negativním vlivům veřejné konzumace alkoholu) s možností uložení pokuty osobám porušujícím zákaz (a zároveň i cíl předpisu), nebude podle mého názoru namístě, aby například strážníci městské policie pokutovali osobu pokojně požívající alkoholický nápoj (sedící na lavičce v parku se skleničkou a knihou v ruce), byť tak bude činit v zóně zákazu. Z hlediska znění právního předpisu je zjevné, že zákaz konzumace alkoholu v určitých místech musí být vymezen obecně a že tedy čtenář porušuje zákaz. Na druhou stranu nelze nevidět cíle a smysl právní úpravy, které nám může přednést právě důvodová zpráva. Domnívám se, že právě uvedený (poněkud paradoxní) příklad, ukazuje na užitečnost důvodové zprávy, neboť ta může „přestupci“ pomoci argumentovat konkrétním legitimním písemným podkladem pro výklad předpisu, že neporušil cíle a záměry úpravy. Ostatně v nastíněné situaci by pak bylo možné uvažovat o tom, zda vůbec byly naplněny všechny znaky skutkové podstaty přestupku, neboť po mém soudu nebyl narušen samotný objekt přestupku, a to zájem společnosti na „nerušivé“ veřejné konzumaci alkoholu.

Na druhou stranu by podle mého soudu mohlo být velmi problematické, kdyby veřejná správa vykládala a aplikovala předpis proti znění důvodové zprávy a zároveň v takové situaci uložila povinnost či nepřiznala právo. I důvodová zpráva je jedním z doplňkových prostředků, kterým zákonodárce vyjádřil svůj záměr, jak má správní orgán uvážení užít. Důvodovou zprávu považuji za určitý sdělovací prostředek, kterým zákonodárce předkládá své záměry pomocí textu, který nemusí být nutně psán obtížným právním jazykem. To může být cenné jak pro laickou, tak i odbornou veřejnost, zejména při další práci s textem předpisu. Znění důvodové zprávy tak může do jisté míry založit i legitimní očekávání adresáta veřejné správy, že bude předpis vykládán v jejích intencích a že veřejná správa bude postupovat v souladu s ní (tedy, že ve výše uvedeném příběhu čtenář nedostane pokutu). Je však nezbytné zdůraznit, že výše nastíněným způsobem lze využít

informace z důvodové zprávy právě jen v situaci, kdy nebude text předpisu v průběhu přijímání změněn, případně bude důvodová zpráva v průběhu přijímání odpovídajícím způsobem upravena.

ZÁVĚR

Závěrem tohoto článku lze uvést, že při vhodném přístupu připravovatelů zákonů a důvodových zpráv k jejich tvorbě mohou jistě být důvodové zprávy zdrojem cenných informací o záměrech zákonodárce a zároveň i argumentů použitelných při interpretaci právního předpisu. To ostatně potvrzuje ta skutečnost, že na důvodové zprávy v řadě případů odkazují ve své argumentaci i české vrcholné soudy. Přesto však odkazy na důvodové zprávy nejsou standardní součástí odůvodnění (nejen správních orgánů). Důvody mohou být různé. Velmi často například text důvodové zprávy neodpovídá textu zákona, což neumožní dále důvodovou zprávu využít. Nezřídka pak důvodová zpráva neobsahuje vhodné informace a jen omezeně komentuje text zákona, pročež je argumentační využití důvodové zprávy pro správní orgán mizivé. Obdobné platí i o vyjádření principů nové právní úpravy, kdy přijímající orgán může relevantním způsobem vyjádřit své záměry. Přesto tak zákonodárce nečiní příliš často a nadto nijak obsáhle. Jakkoliv jsem tedy výše poukazoval na čtyři funkce důvodových zpráv, velmi často se v důsledku nedůsledné práce při jejich tvorbě či pro změny textu předpisu při jeho schvalování tyto funkce nenaplní. Bylo i naznačeno, že důvodová zpráva může v určitých situacích založit legitimní očekávání adresátů veřejné správy. V tomto lze jistě spatřovat potenciál v oblasti ochrany veřejných subjektivních práv a očekávat (nebo možná doufat v) relativní stálost výkladu právního předpisu. Nezbývá než do budoucna vyjádřit přání, aby přístup k důvodovým zprávám odpovídal jejich potenciálu být velmi silným informačním zdrojem a umožnil tak všem osobám, které s nimi přijdou do styku, plně využít jejich funkcí a odpovídajícím způsobem s nimi pracovat.

Reasoning of Normative (Administrative) Acts and their Relationship to Protection of the Public Subjective Rights

Radislav Bražina

Abstract: *The author deals with the important part of legal rule-making – issues related to the reasoning of draft of normative (administrative) act. In this context, the article points out the important role of public administration, which does not only prepare acts, but also accepts them. It follows that the explanatory memorandum in most cases creates public administration. The author analyzes the basic functions of explanatory memorandum of normative (administrative) acts. The author states that the explanatory memorandum should serve not only to make representative body familiar with the prepared law, but it can be legitimately used during the application of the legislation in question. The author also points out the deficiencies of current practice and inconsistencies in the treatment of explanatory memorandum, although the explanatory memorandum can be a source of valuable information. Although the explanatory memorandum can be source of valuable information, due to current practice very often becomes a dangling and its role is marginal. Critical analysis of the current practice author amends with considerations de lege lata and de lege ferenda.*

Key words: *Reasoning of normative administrative acts Explanatory Memorandum Features of explanatory memorandum The use of explanatory memorandum*