

Dobře regulovaná svoboda?

František Cvrček*

Anotace: Autor se v článku zabývá analýzou nárůstu délky textů zákonů, tvořících jádro českého právního řádu. Základní otázka zní: „Je dojem laiků i právníků, že právních předpisů je mnoho, oprávněný?“ Metoda analýzy je založena na porovnávání jednotlivých verzí daných zákonů v delších časových obdobích. Po roce 1990 se skutečně normativní regulace extrémně rozšiřuje jak vzhledem k minulosti, tak vzhledem k srovnatelným zemím, jako je např. Rakousko. Tento trend nezávisí na politické orientaci parlamentních stran ani na tlaku z EU. Jde spíše o zaběhnutý postup jak zdánlivě řešit společenské problémy. Právo je patrně chápáno spíše jako mocenský prostředek prosazení dílčích skupinových zájmů než snaha o tvorbu celospolečenských pravidel jednání fair play.

Klíčová slova: právní řád, délka textu právních předpisů, jazyková analýza právních textů, nárůst normativní regulace, negativní trendy v českém právním řádu

Úvod

Většina právníků i laické veřejnosti je přesvědčena, že právní regulace v České republice je nadměrná. Vzhledem k tomu, že sociologické výzkumy míry právní regulace jsou minimální, respektive žádné,¹ je skutečně obtížné oprávněnost tohoto přesvědčení potvrdit či vyvrátit. Na rozdíl od deficitu sociologických dat máme adekvátní data o právních textech, tj. právních předpisech, judikatuře nejvyšších soudů, důvodových zprávách atd. Tyto texty lze analyzovat i v delších časových řadách a učinit si tak představu o stavu našeho právního řádu na této úrovni. Lze jistě předpokládat, že mezi právními texty a reálnou regulací neexistuje vůbec žádný vztah nebo, že čím rozsáhlejší jsou normativní právní texty, tím se odkrývá svobodnější prostor pro občany, podnikatele a širokou veřejnost, popřípadě reálná regulace s právními texty někdy souvisí a někdy zase ne. O plodnosti těchto úvah máme jisté pochybnosti a budeme se spíše držet popisu a interpretace dat, která jsme zpracovali.² Pokud se někdo domnívá, že dále popisovaný stav je pozitivní, může si na otázku kladenou v nadpisu článku odpovědět kladně, zejména jestliže ji podloží nějakými daty.

Ústav státu a práva AV ČR shromažďuje data o českém právním řádu na úrovni právních textů³ od roku 1985.⁴ Tyto báze obsahují přes 100 000 právních dokumentů a 200 000 popisů, korpusy platného primárního práva,⁵ judikatury a elektronický slovník právní terminologie. Pro účely tohoto článku jsme použili korpusy interního primárního práva

* Doc. JUDr. František Cvrček, CSc., Ústav státu a práva AV ČR, v. v. i. Příspěvek vznikl s podporou na dlouhodobý koncepční rozvoj výzkumné organizace Ústavu státu a práva AV ČR, v. v. i., RVO: 68378122. E-mail: frantisek.cvrcek@ilaw.cas.cz

¹ Viz KISS, P. Kontrola efektivnosti práva jako zpětná vazba legislativy. In: *Legislativa, Teoretická východiska a problémy*. Praha: Aleš Čeněk, 2017, s. 145 an. Je skutečně s podivem, s jak minimálními znalostmi o výsledcích normativní regulace lze v České republice vystačit.

² Není pochyb o tom, že náš přístup je pouze fragmentární, ale snad přeci jen něco o stavu českého právního řádu vypovídající.

³ Právními texty míníme právní předpisy, judikaturu nejvyšších soudů, důvodové zprávy a doktrinální texty.

⁴ Přehled výzkumů aází nalezne čtenář v CVRČEK, F. *Právní informatika*. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2010, s. 28 an.

⁵ Korpusem se míní soubor platných primárních interních předpisů ČR indexovaný lingvistickými a právně strukturálními proměnnými.

(2012–2018)⁶ a úplná znění významných kodexů v časových řadách od jejich přijetí do 1. 1. 2018. Tabulky a data z důvodů stručnosti uvádíme ve zkrácené formě.⁷

1. Prokázaná tvrzení

Český právní řád z hlediska počtu vydávaných právních předpisů netrpí a nikdy ani netrpěl zvláštní kvantitativní nadprodukcí počtu platných právních předpisů.⁸ Obvykle se hovoří o *neexistenci tzv. legislativní inflace*, tj. nárůstu ročního přírůstku platných předpisů k 5 % právnímu řádu jako celku.⁹ Tento přírůstek se od roku 1922 pohybuje mezi 1–2 %.

Pokud odhlédneme od novelizací a zaměříme se na platné primární předpisy¹⁰ od roku 2012, do kterých jsou novely vnořeny, pak vidíme, že *posuny jsou skutečně minimální*.

Tabulka č. 1. Počet platných primárních předpisů bez novelizací

Korpusy	2012 ¹¹	2014	2015	2016	2017	2018
Počet zákonů ¹²	797	800	805	805	808	814

Český právní řád vykazuje *extrémní nadprodukcí novelizací* od roku 1990.¹³ Tato nadprodukce nemá obdobu v historii ČR od roku 1918. Zatímco pro léta 1990–1992 je tato nadprodukce vysvětlitelná (změna režimu), pak pro následující období je tento pokračující trend obtížně odůvodnitelný, zejména pokud pokračuje do dnešních dnů.

Tabulka č. 2. Počet platných čistých novelizací primárních předpisů¹⁴

Korpus	2012	2014	2015	2016	2017	2018
Počet celkem	2082	2095	2167	2215	2269	2368
Novely	1285	1295	1362	1410	1461	1554
% novel	61,72	61,81	62,85	63,66	64,39	65,63

Zatímco za posledních 5 let stoupl počet platných primárních předpisů o 17, pak roční nárůsty novelizací se pohybovaly od 10 do 93 s neustále vzestupným trendem.

Důvody tohoto trendu k nárůstu novelizací lze obtížně určit. Nicméně na základě dat lze některé hypotézy vyloučit. Na vzestupný trend nárůstu novelizací *nemá zásadní vliv politická orientace vlády*. Počty novelizací rostou jak u pravicových, tak levicových vlád i tzv. nepolitických.

⁶ Viz lingvistický modul programu PES dostupný na webové adrese <<http://deb.fi.muni.cz/pesnew>> (pes, sep).

⁷ Podrobná data jsou uložena v knihovně ÚSP AV ČR.

⁸ Zaměřujeme se zde pouze na nejnovější data a u ostatních tvrzení odkazujeme na dřívější publikace.

⁹ Viz CVRČEK, F. *Právní informatika*, s. 32, 264 an., SCHÄFFER, R. – RÁCZ, A. *Quantitative Analyses of Law*. Budapest: Akadémiai Kiadó, 1990, LINDER, W. – SCHWAGER, S. – COMANDINI, F. *Inflation législative? Recherche sur le secteur public suisse*. Lausanne: IDHEAP, 1985.

¹⁰ Platnými primárními předpisy míníme ústavní zákony, zákony a zákonná opatření. Tyto předpisy dělíme na tři druhy: 1) K – předpis, který neobsahuje novelizace, 2) N – předpis obsahující pouze novelizace a který je konzumován vnořením do původního znění a 3) KN – kombinace K a N. Tabulka č. 1 popisuje primární předpisy typu K a KN.

¹¹ Korpus roku 2012 je počítán k 31. 12. 2012, ostatní korpusy jsou k 1. 1. daného roku. Důvodem stanovení účinnosti u prvního korpusu je popis stavu před rekonstrukcí soukromého práva.

¹² Zákon je zde zkratkou pro primární platné předpisy, viz výše pozn. č. 5.

¹³ Viz CVRČEK, F. *Právní informatika*, s. 267.

¹⁴ Čistou novelizací se míní primární předpisy typu N.

Tabulka č. 3. Počty platných zákonů¹⁵ ČR podle jednotlivých vlád

Období	Vláda	Počet	Novely	Procento novel
1. 1. 90 – 2. 7. 92	OF	811	271	33,42
2. 7. 92 – 4. 7. 96	Klaus	920	442	48,04
3. 7. 96 – 2. 1. 98	Klaus	952	475	49,89
2. 1. 98 – 22. 7. 98	Tošovský	969	496	51,19
22. 7. 98 – 15. 7. 02	Zeman	1147	692	60,33
15. 7. 02 – 4. 8. 04	Špidla	1247	786	62,95
4. 8. 04 – 25. 4. 05	Gross	1259	791	62,83
25. 4. 05 – 4. 9. 06	Paroubek	1341	871	64,95
4. 9. 06 – 9. 1. 07	Topolánek I	1348	866	64,24
9. 1. 07 – 8. 5. 09	Topolánek II	1505	1013	67,31
8. 5. 09 – 13. 7. 10	Fischer	1615	1109	68,67
13. 7. 10 – 10. 7. 13	Nečas	1851	1320	71,31
10. 7. 13 – 29. 1. 14	Rusnok	1865	1316	70,56
29. 1. 14 – 3. 12. 17	Sobotka	2154	1585	73,58

Jestliže Občanské fórum skončilo v roce 1992 s 33 % novelizací, k 1. 1. 2018 jich máme takřka 74 %.

Podobně lze vyloučit hypotézu, že jde o obecný trend zemí EU. Jediná země, která postupuje ve střední Evropě obdobně, je Slovensko. *U Rakouska, Francie, ale ani u Polska a Maďarska takto extrémní nárůst novelizací nelze vypořádat.*¹⁶ Padá tak představa, že jde o nějaký civilizační trend i představa, že jde o specifické problémy zemí střední Evropy – nových členů EU.

Dále můžeme vyloučit hypotézu, že jde o důsledek vlivu legislativy EU. Slýcháváme-li v médiích tvrzení, že 80 % novelizací je zapříčiněno v důsledku vyrovnávání se s vlivem EU nebo že u nás platí 2 miliony právních norem apod., lze je přiřadit pouze k tvrzením typu, že Země je placatá. Počty platných právních norem¹⁷ zjistit nelze vůbec a o vlivu EU lze soudit pouze nepřímo na základě velmi hrubých odhadů. Kdyby ovšem vliv EU byl tak závažný, muselo by se to projevit především před a po roce 2004 zvýšeným nárůstem nových předpisů a novelizací, což se nestalo.¹⁸ Je všeobecně známo, že provádění legislativy EU řešíme obvykle výčtem jejich předpisů v poznámce pod čarou k § 1. Teprve poslední vláda bere EU vážněji a promítá odkazy a citace na evropskou legislativu do vlastního znění našich předpisů s mnohem výraznější frekvencí. Vezmeme-li v úvahu naše novelizační tempo před a po vstupu do EU s tím, že by většina byla zapříčiněna EU, pak hrubým odhadem by nemohl celkový vliv EU přesáhnout 15 %, pokud ovšem všechny novely nejsou důsledkem vlivu EU, což lze vyloučit.

¹⁵ Zákony se zde mívají pouze předpisy takto označené.

¹⁶ Viz CVRČEK, F. *Produce a novelizace zákonů v zemích V4 a Rakousku*. In: *Quo vadis, střední Evropa? Metamorfózy práva III*. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2012, s. 17–27; CVRČEK, F. – PALA, K. – RYCHLÝ, P. *Changes of Czech Law Demonstrated by Corpus Evidence. Korpus – Gramatika – Axiologie*. 2015, č. 12, s. 3 an.; CVRČEK, F. – PALA, K. – RYCHLÝ, P. *Collocational Differences in Legal Sublanguages*. In: *LREC 2014. Workshop SPLET*. Reykjavík, Island.

¹⁷ Právní norma je ideální entita (tzv. imateriální součást společenského vědomí společnosti – viz KNAPP, V. *Teorie práva*. Praha: C. H. Beck, 1995, s. 56) získaná interpretací textu normativní části právního předpisu. Automaticky právní normu rekonstruovat nedokážeme. Text právního předpisu sice právní normy obsahovat nemusí (viz např. zákon č. 292/2004 Sb.), ale obvykle jde o výjimek. Předpoklad, že délka textu souvisí s počtem či složitostí právních norem, je opodstatněný, pokud předpokládáme minimální racionalitu zákonodárce. Nicméně exaktně rozpoznat všechny platné normy zatím nejsme schopni.

¹⁸ Viz CVRČEK, F. *Právní informatika*, s. 270 an.

Neobstojí ani hypotéza, že novelizační tempo je zapříčiněno vypořádáním se s minulým režimem. Již v roce 2012 nepřesahoval podíl platných primárních předpisů vydaných před rokem 1990 více jak 11 % a to je třeba vzít v úvahu, že pouze marginální počet z nich nebyl zásadně novelizován. Je jednoznačně prokázáno, že novely směřují do předpisů přijatých po roce 1990 a především do jádra právního řádu, tj. nejdůležitějších kodexů vydaných nebo zásadně novelizovaných po tomto datu.¹⁹

Nadprodukce novelizací se netýká sekundární legislativy (nařízení vlády a vyhlášky ministerstev a ústředních orgánů státní správy), ale hlavním motorem jsou zákony produkované Poslaneckou sněmovnou, byť jde spíše o aspekt formální, neboť jak známo, většinu zákonů připravuje vláda.²⁰

2. Korpusy 2012–2018

Vytvořit korpus platného práva ČR není triviální problém, neboť co v ČR platí, není zdaleka jednoznačné. Důvodů pro to je několik, ale zejména je třeba připomenout, že k depuraci českého (československého) práva od roku 1918 nikdy nedošlo. Je proto třeba zvolit metodiku, která alespoň přibližně vyřadí předpisy, o kterých panuje odůvodněná představa, že již neplatí, respektive jsou obsoletní či neúčinné.

Vzhledem k tomu, že hlavním motorem novelizací je parlament, respektive Poslanecká sněmovna, vytvořili jsme korpusy pro *primární interní právo na centrální úrovni*, tj. ústavní zákony, zákony a zákonná opatření od roku 1945.²¹

Z korpusu jsme vyřadili předpisy výslovně zrušené a předpisy sice výslovně nezrušené, jejichž zrušení ale bylo zjevně opominuto.²² Dále jsme interpretovali tzv. *obsoletnost* v duchu tradičních přehledů právních předpisů od roku 1985.²³ Jde o předpisy např. rozpočtové, předpisy o institutech a institucích, které již neexistují apod. V případě pochybností jsme dali spíše přednost nevyřazení daného předpisu z korpusu.

Pokud hodláme korpus následně analyzovat, je třeba, aby všechny předpisy byly pokud možno *plně v digitální formě*, což např. Sběrka zákonů na webu Ministerstva vnitra rozhodně nesplňuje.²⁴ Proto byla použita báze vytvořená v Ústavu státu a práva AV ČR.

Právní předpisy se vyznačují *specifickou právní strukturou*, která je významná pro rozlišování normativních a nenormativních částí předpisů. Tak např. je třeba rozlišit poznámky, rubriky a preambule jako nenormativní části od částí normativních.²⁵ Rozpoznání těchto částí ovšem předpokládá jednoznačnou normu pro digitální zpracování právních textů. Oficiálně publikované texty žádnou normu tohoto typu nesplňují, ostatně nerespektují ani platná Legislativní pravidla vlády. Použité texty jsou proto zpracovány podle speciální interní normy, která následně automatické rozpoznání právních struktur umožňuje.

¹⁹ Ibidem, s. 280.

²⁰ Viz ibidem, s. 267.

²¹ Tím není zdaleka řečeno, že jsou neúčinné předpisy před tímto datem. Pouze pro první republiku nemáme kompletní data. Jistou představu si lze učinit na základě práce HOFMANN, J. – DANĚK, J. *Rejstřík československého práva*. Praha: Československý Kompas, 1936, avšak období tzv. protektorátu nebylo vlastně nikdy důsledně zpracováno.

²² Jde o interpretaci rušení předpisů např. obratem „ruší se předpis ve znění novel“, přičemž novely se výslovně neuvedou, ačkoliv je zřejmé, že byly zrušeny současně s původním předpisem, případně předpis, který novelizuje několik zákonů, byl postupně zrušen ve všech částech, aniž byl zrušen jako celek apod.

²³ Viz např. *Přehled platných právních předpisů vyhlášených ve Sbírce zákonů, Sbírce zákonů SNR, v Úředním listu a v Úředním věstníku od doby osvobození ČSSR do 30. června 1985*. Praha: SEVT, 1986.

²⁴ Mnoho příloh, tabulek a seznamů prezentuje ministerstvo pouze jako obrázky, takže hledání v nich je vyloučeno.

²⁵ Viz např. nálezy ÚS č. 109/1996 Sb. r. us, č. 25/1999 Sb. r. us, č. 70/1999 Sb. r. us a mnoho dalších.

Ke každému dokumentu z korpusu byl vytvořen speciální slovník všech slov včetně lemmatizace²⁶ a sdružení slov do sémantických grup.²⁷

Každý dokument korpusu je opatřen více než šedesáti proměnnými charakterizujícími daný dokument z hlediska právních a lingvistických parametrů, včetně věcné a odvětvové kategorizace.

Všechna slova daného korpusu byla indexována lingvistickými proměnnými, jako slovně druhová příslušnost, pády, lemmatizace atd.²⁸

Lze tak konstatovat, že shromážděná a zpracovaná data jsou originální a kvalitní základem pro následné analýzy.²⁹

3. Porovnání korpusů – slova

Základní kvantitativní popis korpusů primárního práva podává tabulka č. 4.

Tabulka č. 4. Rozsah korpusů

Korpus	2012	2014	2015	2016	2017	2018
Poč. slov ³⁰	15410225	16761353	17287663	17905334	18552329	19757828
v mil.	15,5	16,7	17,3	18	18,5	19,8
Přírůstek		1351128	526310	617671	646995	1205499
v mil.		1,4	0,5	0,6	0,6	1,2
Procent	100	+8,77	+12,18	+16,19	+20,39	+28,21

Délka textu kontinuálně stoupá. Nejde ovšem pouze o nárůsty, ale především o *tempo nárůstu*. Nárůst za posledních 6 let o více než 4 milióny slov je skutečně výrazný. Jak můžeme vidět v procentech k roku 2012, jde o nárůst takřka o 30 %. Reforma soukromého práva tak není zdaleka jedinou příčinou tohoto nárůstu, viz např. rok 2018.

Korpusy lze porovnávat na různých úrovních podle toho, zda základní jednotkou bude slovo – tvar, lemma nebo sémantická grupa.³¹ Porovnání korpusů na úrovni tvarů slov popisuje tabulka č. 5.

Tabulka č. 5. Tvary slov – počty různých slov

Korpus	2012	2014	2015	2016	2017	2018
Poč. tvar	98101	101611	102422	103034	104428	105817
Rozšíř. sl.		3510	811	612	1394	1389
Přírůstek		4501	877	1184	2232	1531
Úbytek		991	66	572	838	142

²⁶ Lemmatizaci se řeší problém skloňování a časování. Neřeší se jí ovšem problém slov se stejným kmenem, ale různých slovních druhů.

²⁷ Sémantickou grupou označujeme množinu lemmat odvozených od téhož kmenu. Tím se řeší problém různých slovních druhů, prefixů a sufixů. V případě nejednoznačného zařazení do grupy se rozhoduje podle vyšší frekvence v kontextech.

²⁸ Viz CVRČEK, F. – PALA, K. – RYCHLÝ, P. Legal Electronic Dictionary for Czech. In: CALZOLARI, N. – CHOURKI, K. – DEKLERC, T. (eds). *Proceeding of the Eight International Conference of Language Resources and Evaluation (LREC 12)*. Istanbul: ELRA, 2012, s. 283–287 a CVRČEK, F. *Právník elektronický slovník (PES)*. *Právník*. 2015, roč. 154, č. 3, s. 247–260.

²⁹ Data jsou uložena v ÚSP AV ČR a na požádání volně přístupná.

³⁰ Jde o počty všech slov jakožto řetězců mezi dvěma mezerami s pevně stanovenými výjimkami.

³¹ Zjednodušeně řečeno u slova „daň“ je tvarem pouze tento řetězec a nic jiného; u lemma jde o množinu („daň“, „daně“, „dani“, „dani“, „daním“, „daních“, „daněmi“) ve velkých či malých písmenech; sémantická grupa je množina lemmat včetně např. „danit“, „zdanit“, „daněprostý“, „daňově“, „daňový“ atd.

Slovníky na úrovni tvarů se průběžně rozšiřují. Rok 2014 v přírůstcích je patrně poznamenám reformou soukromého práva. Platí ovšem obecně, že přírůstky jsou vždy mnohem vyšší než úbytky. Nárůsty zhruba okolo 1000 slovo-tvarů ročně jsou vlastně standardem.

Porovnání na úrovni lemmat popisuje tabulka č. 6.

Tabulka č. 6. Lemma – počty různých lemmat

Korpus	2012	2014	2015	2016	2017	2018
Poč. lem.	41934	43635	44027	44163	44288	44795
Rozš. lem.		1710	392	136	125	507
Přírůstek		1943	407	427	563	547
Úbytek		233	15	291	438	40

Na úrovni lemmat se slovníky snižují zhruba na polovinu oproti slovníkům tvarů. *Počty lemmat celkově mají zvyšující se tendenci.* Počty přidávaných a rušených lemmat nekorelují. Normální je přírůstek lemmat zhruba o 500.

K porovnání korpusů je potřeba vidět vnitřní klasifikaci lemmat, zejména poměr českých slov a ostatních znaků, pomocných znaků a číslic na straně jedné a slovnědruhovou strukturu českých slov na straně druhé, což ukazuje tabulka č. 7.

Tabulka č. 7. Česká lemmata a významové slovní druhy

Korpus	2012	2014	2015	2016	2017	2018
česká sl.	32768	33287	33462	33544	33812	34066
č. frek	8200402	8919533	9169909	9487916	9810930	10379278
% českých	53.21	53.21	53.04	52.99	52.88	52.53
Zkratky	88813	92351	95524	99230	101752	108248
Pom. znak	2585910	2807676	2894416	2989903	3097759	3298736
Znaky	2591179	2821818	2919933	3029595	3141708	3364512
Číslice	1348967	1468698	1526439	1587047	1652143	1788659
Substantiva ³²	11065	11214	11297	11282	11372	11470
Adjektiva	10396	10629	10693	10736	10851	10966
Verba	3315	3433	3440	3461	3501	3528
Adverbia	1140	1167	1177	1181	1193	1204

Poměr výskytu českých slov z hlediska frekvence klesá. Je to na úkor zkratk, pomocných znaků (členění textu a odkazy do textu) a znaků (internetové adresy, odkazy na webové stránky atd.). Pokles českých slov lze vysvětlit jednak tendencí k *technizaci předpisů*, ale i nárůstem *složitosti struktury*. U slovních druhů jde o podíl významových lemmat³³ k celkovému počtu různých českých lemmat.³⁴ Celkově vidíme, že nárůsty různých významových lemmat nejsou nijak výrazné. Naopak poměr substantiv k celkovému počtu českých slov od roku 2012 klesl z 33,77 % na 33,67 %. Vzrostl poměr adjektiv od roku 2012 z 31,73 % na 32,19 %. Mírně stoupl poměr sloves od roku 2012 z 10,12 % na 10,36 % a mírně

³² Bez vlastních jmen.

³³ Za významové slovní druhy se považují podstatná jména, přídavná jména, slovesa a příslovce, což je tzv. užší pojetí významotvorných lemmat.

³⁴ Jde o poměry na úrovni slovníku, nikoliv o frekvenci výskytu. Tak je myslitelné, že počty různých nominativů stoupají (lemma), zatímco celková frekvence jejich výskytu v textech stoupá (token).

stoupl poměr adjektiv z 3,48 na 3,53. Která slova skutečně přibyla, zjistíme dále rozбором kmenových skupin – viz tabulka č. 8.

Tabulka č. 8. Kmen – počty různých kmenových skupin

Korpus	2012	2014	2015	2016	2017	2018
Poč. km.	19078	19225	19314	19292	19410	19562
Rozšíř. km.		147	89	-22	118	152
Přírůstek		208	91	105	172	169
Úbytek		61	2	127	54	17

Na úrovni kmenových sémantických skupin se slovník kmenů snižuje o více než polovinu, tj. celkově se pohybuje okolo 20 000 kmenových skupin. Přírůstky se pohybují zhruba mezi 100 až 200 kmenových skupin. *Největší přírůstek v roce 2014 ovšem nelze zdaleka spojovat s reformou soukromého práva.* Nových slov (kmenových skupin) spojených s reformou soukromého práva není více než 10 % z přírůstku a jde o slova, jejichž původ lze přesně vystopovat. Obvykle pocházejí z rakouských předpisů před rokem 1918 a mezinárodních smluv (beneficient, fundace, novace, sešvagřen, nevděk, výprosa atd.).

Základní tendence v přírůstcích spočívá ve slovech typu číslic, znaků, odkazů, názvů míst a obcí, jmen, zvířat, chemických a jiných odborných výrazů. Tuto tendenci lze nazvat *technizací právních předpisů*. Klasických právních konstrukcí ubývá a přibývá seznamů, tabulek, formulářů, technických parametrů atd.

Je třeba ovšem zdůraznit, že kvantitativní *nárůsty primárního práva nejsou spojeny s nárůstem jednotlivých slov s právním významem*. Slovníky sice rostou, ale velmi pomalu a nejde primárně o nová slova s právním významem. Jednoslovných právních termínů v korpusech zákonných textů je obecně naprosté minimum,³⁵ více je jich v judikatuře a základní zdroj představuje doktrína. Naproti tomu lze důvodně předpokládat, že *rostou především nová slovní spojení s právním významem*,³⁶ konstruovaná ze slov v právu známých a běžně používaných, ovšem s posunutým významem jak mezi právními odvětvími, tak i v rámci téhož právního odvětví.³⁷

Celkově lze konstatovat, že z hlediska frekvence výskytu v korpusech nejvíce stoupají číslice, znaky, zkratky, a naopak česká slova ve sledovaném období klesají. Pomocné znaky klesají, což by naznačovalo *prodlužování délky vět*. Výskyt cizích slov je marginální. Z hlediska frekvence výskytu mírně stoupají zájmena, což nesvědčí příliš o zvyšování kvality formulací. Přídavná jména, slovesa a příslovce klesají. Podstatná jména po mírném poklesu v roce 2014 stoupají, což lze vysvětlit *obecnější tendencí k nominalizaci jazyka*, což se ovšem příliš nedotýká právních termínů. Zajímavý je vzestup frekvence spojek, což naznačuje *tendenci k prodlužování vět*.

4. Porovnání korpusů – věty a struktury

Zajímavé je porovnání korpusů z hlediska délky vět a formálních právních struktur, jako jsou paragrafy, odstavce, písmena, novelizační body atd. Východiskem je tabulka č. 9.

³⁵ Právní jazyk je vysoce odborným jazykem vyznačujícím se chudým slovníkem. Viz CVRČEK, F. *Právní informatika*, s. 270 an.

³⁶ Viz CVRČEK, F. Návrh nového občanského zákoníku z hlediska jazykového a legislativně technického. *Soudce*. 2011, roč. 13, č. 4, s. 13 an.

³⁷ Analýza korpusové právní terminologie však vyžaduje podrobný výzkum v konfrontaci s korpusem doktrinálními.

Tabulka č. 9. Věty a struktury

Korpus	2012	2014	2015	2016	2017	2018
DélkaT	15410251	16761380	17287690	17905336	18552331	19757830
Pocsl	10233136	11131859	11473314	1188536	12312862	13094580
Pocvet	325589	351631	361299	373946	383625	406162
Pocpar	115487	128191	133120	138614	143074	154004
Pocods	119235	128731	131591	135397	138705	145280
Pocnov	66221	73952	77854	82251	85551	94044
Pocpci	100243	108864	112532	116825	122128	129839
Pocnsl	7529224	8206343	8449550	8765072	9060288	9604219

DélkaT znamená počet všech slov v daném korpusu. Pocsl je počet slov bez formálních a jiných pomocných znaků. Pocvet je proměnná popisující počet vět. Pocpar³⁸ je počet oficiálně označených paragrafů, Pocods – počet oficiálně označených odstavců, Pocnov – počet oficiálně označených novelizačních bodů, Pocpci – počet písmen chápaných jako oficiální označení struktury v rámci paragrafů a Pocsnl – počet slov v normativních částech³⁹ předpisů takto oficiálně označených.

Je nepochybné, že v korpusech procento novelizačních bodů stoupá. Od roku 2012 do roku 2018 je to vzestup o 30 %. Počet vět za toto období stoupl o 20 %, počet paragrafů o 25 %, počet odstavců o 18 % a počet písmen o 23 %. Vzhledem k nárůstu všech parametrů uvedených v tabulce č. 9 nemůže jít o nějakou změnu techniky psaní novelizací, ale o reálný trend.

Nárůsty počtu vět a novelizačních bodů publikovaných v letech 2012 až 2018 ukazuje tabulka č. 10.

Tabulka č. 10. Počty vět a novelizačních bodů publikovaných v jednotlivých letech

Rok pub.	2012	2014	2015	2016	2017	2018
Pocvetnov	7849	14845	9615	10969	12690	21399
Ponovbod	2889	7301	3696	4137	4507	8514

Rok pub. určuje rok publikování novelizací. Pocvetnov je počet vět v novelizacích a Ponovbod je počet novelizačních bodů publikovaných v daném roce. Počet vět v novelizacích stoupl o 37 % a počet novelizačních bodů o 34 %. Srovnáme-li to s údaji pro celý korpus, je zřejmé, že *trend k nárůstu se spíše zrychluje*. Reforma soukromého práva v roce 2014 sice pochopitelně zvýšila procento novelizací, ale celkový trend je mnohem silnější (viz rok např. 2018).

Vzhledem k tomu, že proměnné jako počet vět, počet novelizačních bodů, počet paragrafů atd. nemají normální rozložení, je třeba zvolit robustnější statistiku. Následující tabulka uvádí nárůsty v mediánu.

Tabulka č. 11. Medián pro počty vět, paragrafů a písmen

Korpus	2012	2014	2015	2016	2017	2018
Poč. větM	44	46	46	47	49	52
Poč. par.	17	18	18	18	18	20
Poč. pís.	6	7	7	7	7	8

³⁸ Paragrafem se míní oficiálně označená struktura, ať už se jedná o článek, §, pravidlo, kategorii atd.

³⁹ Vylučují se tedy poznámky, preambule, rubriky atd.

Jde o data platící pro celý korpus. Tak medián pro počet vět se zvedl ze 44 na 52, pro počty paragrafů ze 17 na 20 a počty písmen ze 6 na 8. Zdá se tedy jasné, že základní trend je robustní, což by se mělo projevit u jednotlivých zákonů rekonstruovaných v úplných zněních po novelizacích tím, že pravidelně rostou.

5. Vybrané zákony v úplných zněních

Vzhledem k sankcím lze považovat za nejsilnější regulaci trestní zákony. Pokud výše uvedené trendy platí, pak by měly vést k pravidelnému rozšiřování úplných znění trestních zákonů. Úplným zněním se míní vnoření novelizace do novelizovaného zákona podle data účinnosti. Současně platný trestní zákoník byl do roku 2018 novelizován celkem 29krát, což je více než třikrát ročně. Úplných znění je k 1. 1. 2018 celkem 27, neboť některé novely měly stejné datum účinnosti.

Za základ jsme vzali pět stavů. 1) Znění zákona č. 140/1961 Sb. s účinností k 1. 1. 1962, 2) úplné znění zákona č. 140/1961 Sb. s účinností k 1. 1. 1990 (4001/1990 Sb.p), 3) úplné znění zákona č. 140/1961 Sb. s účinností k 1. 1. 2007 (4143/2007 Sb.p), 4) znění současně platného trestního zákoníku č. 40/2009 Sb. s účinností k 1. 1. 2010 a 5) úplné znění současně platného trestního zákoníku č. 40/2009 Sb. s účinností k 1. 1. 2018 (4030/2018 Sb.p).⁴⁰ Pokud bychom vzali pouze nárůsty kBytů (dále jen „kB“) u jednotlivých znění, mohli bychom okamžitě konstatovat, že naše hypotéza je potvrzena, neboť stav 1 má 248 131 kB, stav 2 má 263 010 kB, stav 3 má 407 791 kB, stav 4 má 599 855 kB a konečně stav 5 má 643 158 kB. Podrobnější parametry ukazuje tabulka č. 12.

Tabulka č. 12. Úplná znění trestního zákona 140/1961 Sb. a trestního zákoníku 40/2009 Sb.

Znění tr. z.	Počet §	Poč/sl	Poč. Nslov	Poč. odst	Poč. písm.
1 – 1. 1. 1962	296	36028	26865	488	389
2 – 1. 1. 1990	311	39880	29997	530	434
3 – 1. 1. 2007	399	58217	44400	735	689
4 – 1. 1. 2010	418	85408	66980	1118	1194
5 – 1. 1. 2018	429	90978	71433	1144	1219

Počet § znamená počet reálných paragrafů.⁴¹ Poč/sl je proměnná označující počet slov v daném znění. Poč. Nslov je počet slov uvnitř paragrafů, tj. bez rubrik, poznámek atd., tedy slov v normativních větách. Poč. odst. odkazuje na počet odstavců a Poč. písm. na počet písmen. Nárůsty všech proměnných jsou natolik zřejmé, že snad o trendu není třeba nikoho přesvědčovat. Počet paragrafů stoupl takřka o polovinu, počet slov v normativních větách stoupl dvojnásobně, počet odstavců stoupl dvakrát a konečně počet písmen takřka třikrát. Srovnání se vztahuje ke stavu k 1. 1. 1990 a stavu k 1. 1. 2018.

K nejfrekventovanějším podstatným jménům patří „čin“, „svoboda“,⁴² „odnětí“, „pachatel“ a „trest“, jejichž frekvence se zvýšila zhruba dvakrát od roku 1990. U přídavných jmen patří k nejfrekventovanějším slova „jiný“, „uvedený“, „trestný“, „značný“ a „velký“, přičemž od roku 1990 se jejich užití zvedlo více než dvakrát. U sloves to jsou „spáchat“, „způsobit“, „moci“, „získat“ a „uložit“, opět při srovnání s rokem 1990 s více než dvojnásobnou frekvencí.

⁴⁰ Čísla 4000 a vyšší jsou interní čísla úplných znění v databázi ÚSP AV ČR.

⁴¹ Nejde o oficiální číslování, neboť vnořené nové paragrafy se neodlišují číslicemi, ale písmeny za číslicí.

⁴² Termín „svoboda“ se samozřejmě vyskytuje obecně nejčastěji ve spojení „trest odnětí svobody“.

Počet vět z 628 v roce 1990 stoupl na 1404 v roce 2018 a počet vět na paragraf stoupl ze dvou na tři.

Je tedy zřejmé, že celkově se *trestní zákon/ík od roku 1990 více než zdvojnásobil*. Otázka zní, zda tempo přírůstků se týká i jiných primárních předpisů, nebo trestní právo hmotné je pouze exces.

U *trestního řádu*, tj. zákona č. 141/1961 Sb., k rekodifikaci doposud nedošlo, přesto jeho úplné znění již v roce 2010 je 2,6krát rozsáhlejší než v roce 1989. I když trestní řád rostl rychleji než trestní zákon/ík, nejsou v tempech růstu zase tak zásadní odchylky.

Jistá podobnost v tempech nárůstu rozsahu trestních kodexů nás vede k podezření, že možná nejde jen o trestní právo, které by mělo být z povahy věci relativně stabilní, ale o zcela *obecný trend českého právního řádu*.

V roce 2012 došlo k *rekodifikaci českého soukromého práva*, kdy nový občanský zákoník nahradil bývalé právo občanské, obchodní a rodinné. Slibovaný efekt se měl dostavit ve zjednodušení obecnější úpravy. Občanský zákoník č. 40/1964 Sb. se do roku 1989 zvětšil o 10,4 %. V roce 2010 byl tento občanský zákoník 1,7krát větší než v roce 1989 a 1,9krát větší než v roce 1964. Rodinný zákoník č. 94/1963 Sb. byl v roce 1989 o 3,8 % rozsáhlejší a v roce 2007 byl 1,7krát rozsáhlejší než v roce 1989 a 1,8krát rozsáhlejší než v roce 1963. Obchodní zákoník č. 513/1991 Sb. byl v roce 2010 1,9krát větší než v roce 1991. Sloučíme-li tyto tři zákoníky ve stavu v roce 2010 a porovnáme-li je s novou kodifikací zjistíme, že *nová kodifikace je o 8,6 % větší než všechny slučované zákoníky v roce 2010. Oproti stavu slučovaných zákonů v roce 1991 je nová kodifikace 1,98krát rozsáhlejší*.

Občanský soudní řád č. 99/1963 Sb., který v roce 1990 měl 24585 slov, jich má v roce 2010 celkem 81594, což je 3,32krát více. *Živnostenský řád* č. 451/1991 Sb. měl v roce 1991 celkem 14241 slov a v roce 2007 již 34113, tj. 2,4krát více. *Správní řád* č. 71/1967 Sb. měl v roce 1990 celkem 6821 slov a v roce 2010 po rekodifikaci 29012, tj. 4,25krát více. *Správní řád soudní* č. 150/2002 Sb. od roku 2003 do 1. 1. 2007 se zvětšil o 8,9 %, tj. 1,1krát.⁴³ *Zákoník práce* č. 65/1965 Sb. měl v roce 1990 celkem 39362 slov a v roce 2010 po rekodifikaci 59506, tj. 1,5krát více. *Zákon o dani z příjmu* č. 586/1992 Sb. měl původně 13435 slov a v roce 2008 celkem 80828, tj. 6krát více. *Daňový řád* č. 372/1992 Sb. měl v roce 1992 celkem 20460 slov a v roce 2010 již 39475, tj. 1,93krát více. *Stavební zákon* č. 50/1976 Sb. měl v roce 1990 celkem 16226 slov a v roce 2007 již 40082 slov, tj. 2,5krát více. *Konečně přestupkový zákon* č. 200/1990 Sb. v roce 1990 měl 8765 slov a v roce 2007 celkem 12453, tj. 1,42krát více. Tak by bylo možno pokračovat dále.

Zdá se tedy, že *ani souběžné sloučení více zákonů do nové kodifikace, čistá rekodifikace či pouhé novelizování původního zákona nijak zásadně neovlivní tempo rozšiřování zákonů*.

Závěr

Extrémní tempo novelizací v českém právním řádu nevede k početnímu nárůstu primárních předpisů, ale k jejich rozšiřování na úrovni délky textů, nárůstu počtu vět a k složitější právní struktuře. Na nebezpečnost často se měnícího zákonodárství upozorňuje velmi jasně Fuller, který jej spojuje s podobnými efekty jako má retroaktivita.⁴⁴ Nejde ovšem

⁴³ Jde o pouhé 4 roky.

⁴⁴ Viz FULLER, L. L. *Morálka práva*. Praha: Oikoymenth, 1998, s. 77. Spojíme-li tento trend se způsobem publikace v ČR (viz web Ministerstva vnitra ČR, Sbírka zákonů), minimálně ve dvou způsobech, jak neuspět při tvorbě práva, jsme zásady vnitřní morálky práva úspěšně porušili. Ibidem, s. 37 an.

pouze o frekvenci změn, ale navíc o trvalý trend rozšiřování platných textů základních předpisů.

Tento negativní trend se nedaří zastavit ani rekodifikacemi, ani změnami v politické orientaci vlády, jak jsme poukázali výše. Zdá se, že tempo nárůstu délky právních textů je natolik kontinuální, že by se dalo prognózovat, tedy alespoň kvantitativně. *Nárůsty jsou hodně blízké lineárnímu modelu.* V ostatních případech, jako je počet předpisů, doba nových rekodifikací atd., se nám nikdy nepodařilo najít rozumný mechanismus vhodný pro prognózu, což jsme vysvětlovali nemožností vysvětlit právo ze sebe samého. U rozsahu je to jiné. Patrně nikoliv proto, že by tento trend záležel na právu samém, ale proto, že jde o *stabilní legislativní techniku*, tj. přesvědčení o možnostech řešit problémy přijetím nějaké podrobnější úpravy. Výsledky nikdo neprověřuje, takže se lze vymluvit tím, že opatření byla přijata nebo v nejbližší době přijata budou.

Zdálo by se, že *přesvědčení právníků i laiků o nárůstu počtu předpisů* vůbec nesouvisí s reálnými daty a je to spíše jen všeobecně přijímané tvrzení. Lidé si stěžují vždy a mají tendenci problémy zjednodušovat. Bohužel v tomto případě nejde o pocit a data nám ukazují, že *obavy z nárůstu normativní regulace jsou do značné míry oprávněné*, tedy alespoň na úrovni primárních normativních textů. Opatření jako zákaz kouření či EET apod. jsou z hlediska celého právního řádu marginální, ale *trend rozšiřování normativní regulace je obecný a podle našeho názoru vysoce nebezpečný*. Adresátům je totiž v zásadě jedno, že právních předpisů je kvantitativně stejně, ale jejich rozšiřování pocítují podobně jako zvyšování jejich množství.

Vzhledem k tomu, že neexistují data o efektech právní regulace, lze spekulovat o tom, zda rozšiřování normativních textů nemusí nutně vést k rozšiřování normativní regulace. Naopak lze ovšem důvodně předpokládat, že rozšiřování textů spolu s novelizačním tempem povede k řadě negativních důsledků, na které upozorňuje již Fuller ve zmiňované práci. Jestliže roste komplikovanost úpravy, bude to mít patrně důsledky i v terminologickém rozpadu jednoty právního řádu, což je ovšem třeba podrobně prověřit. Nejsmutnější na celé věci je, že dnes máme k dispozici analytický aparát,⁴⁵ o kterém se generaci před námi ani nesnilo. Nezdá se ovšem, že by tvůrci práva o něco podobného stáli, nebo jej při své práci využívali. Naopak se zdá, že právo je patrně chápáno spíše jako mocenský prostředek prosazení dílčích skupinových zájmů než snaha o tvorbu celospolečenských pravidel jednání ve smyslu fair play.

Přesvědčení o nárůstu regulace jsou tedy *ze značné části oprávněná*, alespoň na úrovni tzv. jádra právního řádu. Nejde sice o počty, ale spíše o rozsah úpravy. V zásadě je totiž z hlediska občana jedno, zda roste počet předpisů, nebo jejich rozsah. V obou případech pro něj roste normativní regulace. Málokdy se tak obecný pocit a dílčí data natolik shodnou.

Nelze tedy skončit jinak, než otázkou: „Potřebuje svoboda skutečně takovouto míru regulace?“

⁴⁵ Viz např. CVRČEK, F. – NOVÁK, F. a kol. *Legislativa. Teoretická východiska a problémy*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2018 a literatura tam uvedená.

Well-regulated Freedom?

František Cvrček

Abstract: The author analyses the increase in the length of the texts of laws, which form the core of the Czech legal order. Is the impression of laymen and lawyers that there is a lot of legislation justified? The method of analysis is based on comparing different versions of the same laws over long period of time. Indeed, in comparison to to past years, particularly after 1990, normative regulation has been extremely widespread (also compared to countries such as Austria). This trend does not depend on the political orientation of governmental parties, neither on the influence of the EU. Such trends demonstrate the existence of a long running procedure of seemingly dealing with social problems, because law is perceived more as a means of enforcing partial group interests than trying to create fair-play rules of society.

Key words: Legal order, the length of legal texts, the extension of normative regulation, the linguistic analysis of legal texts, negative trends in Czech legal order