

24. Ale také o vesmíru a vůbec...

Každá recenze by měla autorovi vytknout, že něco chybí. Vesměs to, co jej vůbec nenapadlo zařadit. *Kischel* opomněl představivost. Právo je rovněž ve smyšlených světech. V některých jsme obýdli vesmír, všelijak zmutovali a potýkali se s mimozemšťany. Srovnání práva ve vesmírech seriálů *Star Trek* a *Star Wars* by bylo základem příslušné kapitoly. Promýšlejme též pojetí vody jako vlastnictví kmene na vyprahlé planetě Arrakis románové série *Duna*,⁴⁶ pocítujeme-li letos – nejen obecně, ale již též doma – jako hrozbu sucho.

Filip Křepelka*

Zámečnicková Marie. Vady zákonodárného procesu a zákonů v České republice, Německu a Rakousku. Praha: Leges, 2018, 184 s.

Soudce Nejvyššího soudu Spojeného království *Philip Sales* označuje kvalitní legislativeckou práci za předpoklad fungování zásady vlády práva,¹ a přestože český právní řád vychází z kontinentální právní tradice, je jistě přípustné toto tvrzení vztáhnout i na Česko. V české odborné veřejnosti panuje skepse a zklamání z nedostatečné pozornosti, která se legisprudenci věnuje,² takže nezbyvá než zajásat nad knižním debutem nadějně české právničky, kterou autorka této publikace zajisté je. Pozorný čtenář autorku a její texty věnující se tématu kvality zákonodárství i samotnému zákonodárnému procesu již jistě zná jak ze stránek časopisu *Právník*, tak i z legislativní přílohy časopisu *Správní právo*, takže ví, že předkládaná kniha je podložena několika lety soustavného výzkumu a vlastních zkušeností. Tato recenze nijak nezastírá, že způsob i kvalitu zpracování tématu včetně komparace kvality legislativy mezi třemi jurisdikcemi provedenou *Marií Zámečnickovou* by jí mohl závidět ne jeden zkušený odborník.

Volbu geograficky i kulturně Česku příbuzných systémů Německa a Rakouska je potřeba hned v úvodu ocenit, přestože se nabízí i možná výhrada, že v knize není příliš zohledněna tvorba mimo německy píšící autory – zejména tvorby anglofonního prostředí, pro které témata *bill drafting* a *law reform* jsou původní. Vzhledem ke srovnávaným státům je toto logické, nicméně do budoucna je možné text rozšířit o teoretickou základnu zahrnující srovnání s autory z dalších oblastí. Autorka také nejčastěji volí metodu reflexe tématu legislativní tvorby skrze judikaturu ústavních soudů, což je dle mého soudu plně legitimní přístup, který umožňuje se na zvolené téma dívat realistickým způsobem, byť autoři vyznávající klasické pojetí tripartice mocí k němu mohou mít své výhrady. Čtenáři

⁴⁶ HERBERT, Frank. *Duna*. Praha: Svoboda, 1988.

* Doc. JUDr. Filip Křepelka, Ph.D., katedra mezinárodního a evropského práva Právnické fakulty Masarykovy univerzity. E-mail: Filip.Krepelka@law.muni.cz.

¹ SALES, P. The Contribution of Legislative Drafting to the Rule of Law. *The Cambridge Law Journal*. 2018, Vol. 77, Iss. 3, s. 632. Dostupné z: <10.1017/S0008197318000624>.

² Viz KOKEŠ, M. Teorie zákonodárství aneb pokus čelit nezájmu právní teorie a politologie o legislativní tvorbu práva v ČR. *Správní právo*. 2016, roč. XLIX, č. 1, s. 28–56. NOVOTNÝ, O. Hypertrofie práva, její aspekty a jak jí čelit. *Právník*. 2016, roč. 155, č. 7, s. 623.

se v každém případě dostává do rukou pečlivě vyzkoumaný a čtivý text věnovaný nepříliš frekventovanému tématu, které ale nepřímo ovlivňuje každodenní život každého z nás.

Kniha je rozčleněna do šesti kapitol, které začínají obecnými úvahami, jaké jsou znaky dobrých zákonů a jak se k takovým zákonům má zákonodárce dobrat. Zde asi nikoho nepřekvapí, že uváděné zásady jasného, srozumitelného, obecného, bezrozporného, racionálního práva jsou společné všem třem zkoumaným jurisdikcím. Na druhou stranu se abstraktní zásady mohou různými konkrétními způsoby projevovat a zmíněného stavu se lze dopracovat různými způsoby, což autorka rozvíjí v následujících kapitolách. Po zodpovězení otázky „co“ se proto autorka věnuje otázce „jak“, když rozebírá podmínky legislativního procesu. Nelze samozřejmě zcela přesně bez dalšího srovnávat systém unitární a dva systémy federální, ve kterých druhá komora plní jinou roli než český Senát, ale na řadě míst čtenáře napadne, jak je možné, že některé procesy fungují ve složitějším soukolí jednodušeji či lépe.

Čtvrtá kapitola postupně představuje jednotlivé aktéry legislativního procesu, jako je státní správa, vláda, prezident, a obě komory parlamentu, a vždy srovnává jejich postavení napříč zvolenými jurisdikcemi. Občas takové srovnání vyžaduje hlubší představení rozdílných institutů a jejich zapojení do legislativního procesu, které by se čtenáři jinak mohly na první pohled zdát obdobné, jako je na příklad ingerence prezidenta v závěru schvalovacího procesu. Tato srovnání jsou vždy podpořena kazuistikou opírající se o rozhodovací praxi soudů či odbornou literaturu. Díky tomuto zvolenému přístupu je možné vidět nejenom dobrou ale i špatnou praxi, kdy zejména ta druhá zmíněná je autorkou více zdůrazněna jako odstrašující příklad. Ocenit je potřeba zejména prostor věnovaný předparlamentní fázi legislativního procesu včetně role poradních orgánů vlád a parlamentů, jako je česká Legislativní rada vlády nebo německá Národní rada pro kontrolu norem (*Der Nationale Normenkontrollrat*), což přináší řadu podnětů pro zlepšení i českých institucionálních nástrojů kontroly kvality legislativy. Zvláštní prostor je věnován srovnáním menšinových práv opozice, což je zajímavé zejména v kontextu opakujících se volání na české scéně po omezení obstrukčních nástrojů opozice a racionalizaci parlamentních deliberací. V tuzemsku opomíjenou druhou stranou mince jsou totiž třeba opoziční dny parlamentu a jiné, často neformální, nástroje, jak opozice může nastolovat svou agendu. Ty v českých politických podmínkách ale nemívají valného zastání.

Tato čtvrtá kapitola je páteří knihy, neboť vedle institucí zahrnuje i procesní stránku tvorby legislativy. Již v jejím názvu je uvedeno, že se bude věnovat vadám zákonodárského procesu coby zrcadlo dříve předestřených zásad dobré legislativy. Zatímco nešvary jako vládní zákony předkládané z poslaneckých lavic nebo divoké a nesouvisející pozměňovací návrhy nikoho znalého situace nepřekvapí, problém federální dělby moci či otázky subsidiarity jsou pro Česko coby unitární stát problémem spíše hypotetický. Celoevropsky poplatný je nicméně problém legislativní inflace, respektive vnitřní dynamika legislativy, tedy praxe, kdy další změna zákona sotva dokončujícího legislativní proces je již v připomínkovém řízení. S množstvím předpisů a jejich změn samozřejmě roste množství možných pochybení, které je potřeba dalšími novelami odstranit. Marie Zámečníková (tradičně) vyzývá ke koncepčnější tvorbě a větší péči o právní jazyk, ale (méně tradičně) předkládá čtenáři i konkrétní nástroje, kterými lze překotnost změn eliminovat a předpisy tvořit srozumitelněji i pro neprávníckou veřejnost. Poukazuje zejména na absenci české celonárodní koncepce, kterou bychom mohli nazvat legislativní politikou, tedy soustředěnou činností státní moci vedoucí k jednoduššímu a srozumitelnějšímu právnímu řádu.

Určité vysvobození od chrlení zákonů spatřuje i v častější legislativní delegaci, která nicméně neřeší problém regulatorní zátěže a dynamiky právního řádu, ba spíše naopak.

Řada z popisovaných nešvarů a provinění se proti pravidlům dobrého zákonodárství je patologická a vlastní době, která je někdy nazývána *stoletím zákonů*. Doba je rychlejší a zákonodárství je nejrychlejším způsobem změny společenské reality,³ takže se nelze divit, že politici se jich ochotně chápou. Ve vládních deklaracích tak spíše, než jak se bude vládnout, nacházíme prohlášení, které zákony budou přijaty nebo měněny. S výsledkem se pak musíme nějakým způsobem poprat, ale vždy si s ním lépe poradíme, bude-li norma vyjádřená v předpisu jasná, srozumitelná, obecná, bezrozporná a racionální. Toho dosáhnout napomáhá i tato kniha, takže bych si rád vypůjčil autorčina slova ze závěru, že i cesta může být cíl. Budeme-li se tedy na uvedenou knihu dívat jako na analýzu démonů legislativního procesu prováděnou se zřetelem na existenci i jeho andělů, bude kniha přínosným a užitečným průvodcem pro svého čtenáře. Je to totiž vždy lepší, pokud aktéři legislativního procesu budou pomalou mravenčí prací odstraňovat načrtnuté nešvary, než pokud by je akceptovali jako kolorit českých reálií. Autorkou zmiňované problémy totiž nejsou zpravidla jakousi českou zvláštností, ale systémovým problémem vlastním většině světových právních řádů. K jejich odstranění je třeba si je na prvním místě uvědomit, analyzovat je odděleně od každodenního shonu a pochopit jejich původ, čemuž napomáhá svou knihou právě i *Marie Zámečníková*.

Michal Říha*

³ MUSIL, M. Mýtus legislativní dokonalosti. In: GERLOCH, A. – KYSELA, J. (eds). *Tvorba práva v České republice po vstupu do Evropské unie*. Praha: ASPI, 2007, s. 305.

* JUDr. Michal Říha působí na katedře evropského práva Právnické fakulty Univerzity Karlovy. ORCID: <<https://orcid.org/0000-0001-9227-2158>>. E-mail: rihamich@prf.cuni.cz.