

## RECENZE

## Kokeš Marián. *Temná zákoutí legislativního procesu: příprava vládních návrhů zákonů v ČR*. Praha: Leges, 2020, 347 s.

*Marián Kokeš* je správní soudce akademicky působící na Univerzitě Palackého, v minulosti pracoval jako asistent ústavní soudkyně *Elišky Wagnerové*. Působení na Ústavním soudu pro něj mělo podle vlastního konstatování v knize formující povahu.<sup>1</sup> Nabízí se tak otázka, proč autor primárně spojený s justicí věnoval knihu legislativě, a to ještě konkrétně její tvorbě ze strany exekutivy. Podle mě je však třeba snahu překonat profesní příkopy jednoznačně ocenit. U českých právníků je totiž obvyklý kariérní model velmi přímočarý, po škole zamíří do advokacie, justice či veřejné správy a v dané oblasti už většinou zůstane, snad kromě častější migrace z advokacie mezi podnikové právníky (zde je však otázka, nakolik je tento přesun zásadní změnou, náplň práce je podobná). Advokáti si pak z jednotlivých selhání soudců uplétají příběhy o zcela nekompetentní justici jako celku, stejně tak justice si z činnosti méně schopných advokátů maluje obrázek advokacie jako esence hlouposti. Pokud se však advokacie s justicí na něčem shodne, jsou to často velmi silně formulované námitky vůči kvalitě legislativy, avšak většinou jen v podobě paušálního odsudku bez podrobnější argumentace.

Vzhledem k přetrvávající profesní zapouzdřenosti si přitom daný komentátor většinou nevíšimne, že jde často o jevy vyskytující se napříč právníckými profesemi. Asi nejpatričnější je to u častých stížností soudců, že v určitém právním předpisu chybí podrobnější úprava některé otázky. Důvod pro tento stav je většinou prostý, obvykle jde o citlivou otázku, jejíž podrobné legislativní řešení by otevřelo, po anglicku řečeno, plechovku s červy. Takové plechovky nechce otvírat legislativec ani soudce, v justici však na rozdíl od legislativy pro její odkopnutí mají technický termín. Čeští soudci totiž vyhnutí se nepříjemné otázce v soudním rozhodnutí označují mezi sebou jako „vymlčení“ daného problému.

Zkrátka, recenzovaná kniha ve mně vyvolala velká očekávání. Vzhledem k názvu jsem čekal spíše rozbor „tajemných“ legislativních praktik typu už popisovaného legislativního „vymlčení“, *gold-platingu* či záměrně vysoce technicky formulovaných návrhů zákonů za účelem snížení odporu v legislativním procesu (jde o praktiku používanou jak pro účely exekutivní, tak parlamentní fáze legislativního procesu). Tato očekávání však kniha naplnila jen částečně. Jak autor sám uvádí, žádná tajemství neodhalil a spíše přinesl řadu náznaků a dalších otázek.<sup>2</sup>

O čem tedy *Marián Kokeš* píše, pokud ne o temných zákoutích? Kniha se především velmi podrobně zabývá teorií legislativy. Po dvou kratších nástinech nazvaných „stručná zpráva o stavu legislativy v ČR“ a „pojmolgie“ se věnuje obecné teorii legislativy ve světě (kapitola 3) a v ČR (kapitola 4), pokračuje reflexí teorie ohledně role vlády v zákonodárném procesu (kapitola 5) a teorií „dobrého zákonodárství“ (kapitola 6). Posledně jmenovaná kapitola se podrobně věnuje judikatuře Ústavního soudu k legislativnímu procesu.

<sup>1</sup> KOKEŠ, Marián. *Temná zákoutí legislativního procesu: příprava vládních návrhů zákonů v ČR*. Praha: Leges, 2020, s. 16.

<sup>2</sup> *Ibidem*, s. 255.

Asi díky vhladu autora do této instituce jde o nejsilnější část knihy, která se však na druhou stranu míjí s názvem knihy zřejmě nejvíce. Ústavní soud legislativní proces v exekutivní fázi neřeší, protože tato fáze není ani upravena žádným právním předpisem, natož ústavní síly – v kapitole 6 tak exekutiva prakticky zmizí.<sup>3</sup> V následující kapitole se autor už k exekutivní přípravě legislativy dostane (kapitola 7 – *Principy a pravidla procesu přípravy návrhu zákonů*), nicméně čtenář už je na straně 215 z celkového počtu 310. Po této kapitole následuje již jen kapitola 8 nazvaná *Proces přípravy vládních návrhů zákonů – tajemství odhaleno?!* – zde se již autor věnuje některým praktickým problémům, například zda organizovat exekutivní tvorbu práva v jednom centru nebo raději při jednotlivých ministerstvech. Podkapitolu věnuje i Legislativní radě vlády, bohužel velmi stručnou. Překvapí, že se nezmíní o její relativní komparativní ojedinelosti, v cizině je podobná agenda svěřována profesionálním úředníkům při kanceláři vlády (Spojené království), státní radě (Francie) či ministerstvu spravedlnosti (SRN). Alespoň však *Marián Kokeš* lapidárně zmíní prostou nemožnost současné české legislativní rady situaci zachránit, protože to při vykonávání jiné právní profese ze strany jejich členů jednoduše není časově možné.<sup>4</sup> V závěru je vyslovena i myšlenka na další posílení metody RIA,<sup>5</sup> byť tento závěr, mohu-li soudit, z předchozího textu příliš nevyplývá – pokud metoda RIA nefunguje (což zřejmě představuje soudobý odborný konsenzus), kladl bych si spíše otázku ohledně smysluplnosti metody samotné.

Pokud jde o některé další detaily recenzované knihy, asi bych měl zmínit, že jsem si občasným poukazováním na teorii mezi některými českými právníky vydobyl pověst filozoficky zaměřeného autora, byť ve skutečnosti moje znalost filozofie sestává z přečtení několika středoškolských brožurek. I při takto omezené znalosti mě u *Mariána Kokeše* nicméně překvapilo spojení „dekonstrukce českého právního řádu“.<sup>6</sup> Ve skutečnosti se sám autor snaží o „dekonstrukci“ předparlamentní fáze české legislativy prostřednictvím poskytnutí pokud možno co největšího kontextu (to je ta slavná dekonstrukce), a v tomto ohledu by se autorovi dal vyčítat spíše přebytek postmodernismu, protože u řady rekapitulovaných teorií je jejich vztah k tématu knihy přece jen trochu vzdálený.

Přes zmíněné drobné kritické poznámky je třeba knihu *Mariána Kokeše* opětovně ocenit jako snahu zpracovat z justičního pohledu téma týkající se exekutivní tvorby legislativy a přeskočit tak hluboké příkopky, které si mezi sebou čeští právníci ke své škodě vytvářejí. Silnou stránkou knihy je nepochybně autorova důkladná znalost judikatury Ústavního soudu a ochota synteticky pracovat s literaturou, která se jinak v odborném prostředí trochu vytrácí.

Radek Píša\*

<sup>3</sup> Sám autor tuto skutečnost pak rozebírá in ibidem, kapitola 7, s. 224 an.

<sup>4</sup> Ibidem, s. 290.

<sup>5</sup> Ibidem, s. 307.

<sup>6</sup> Ibidem, s. 25.

\* Mgr. Radek Píša, Ph.D., advokátní koncipient. E-mail: radekpisa@outlook.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8708-1082>.