

Důvodové zprávy a úmysl zákonodárce: teoreticko-empirický pohled

Explanatory Reports and Legislator's Intention: Theoretical and Empirical Approach

Michal Malaník*

Abstrakt

Tento článek se zaměřuje na přiblížení pojmu důvodová zpráva z teoretického a empirického pohledu, se speciálním zaměřením na koncept „úmysl zákonodárce“. Jeho cílem je připomenout, co důvodová zpráva je, ale zejména k čemu může sloužit v právní praxi (v rámci legislativního procesu a dále při interpretaci práva soudy). Zaměřuje se také na problematiku úmyslu zákonodárce, kdy upozorňuje na možná chápání, přístupy a východiska práce s tímto konceptem v kontextu důvodových zpráv. Krom tohoto teoretického rozměru však článek přichází i s originálními empirickými zjištěními vycházejícími z informací, které byly získány v rámci výzkumu tvorby práva českými legislativci. Článek se ale neomezuje pouze na poznatky vyplývající z tuzemského prostředí, ale srovnává je s vybranými názory zahraničních autorů. Tento článek tedy má potenciál obohatit povědomí o důvodových zprávách, napomoci s uchopením konceptu „úmysl zákonodárce“ a podat pomocnou ruku v otázce jejich pochopení na teoretické úrovni i v rámci jejich praktického využití.

Klíčová slova

Důvodová zpráva; legislativní proces; úmysl zákonodárce; empirické studie; tvorba práva; interpretace práva.

Abstract

This paper focuses on the concept of explanatory reports from a theoretical and empirical point of view, with a special focus on the concept of “legislator’s intention”. Its aim is to recall what an explanatory report is, but especially what it can be used for in legal practice (within the legislative process and also in the interpretation of law by courts). It also focuses on the issue of the intention of the legislator, when he draws attention to possible understandings and approaches for working with this concept in the context of explanatory reports. In addition to this theoretical dimension the paper also presents original empirical findings based on information obtained in the research of law-making with the Czech legislators. The paper is not limited to the domestic environment findings, but compares them with selected opinions of foreign authors. Thus, this article has the potential to enrich the awareness of explanatory reports, to help grasp the concept of legislator’s intention, and to lend a helping hand in their understanding at the theoretical level, and in their practical use.

Keywords

Explanatory Report; Legislative Process; Intention of the Legislator; Empirical Studies; Law-making; Interpretation of Law.

* JUDr. Michal Malaník, Ph.D., Katedra právní teorie, Právnická fakulta, Masarykova univerzita, Brno / Department of Legal Theory, Faculty of Law, Masaryk University, Brno, Czech Republic / E-mail: michmal@mail.muni.cz / Research ID: 57210130184

Úvod

Tento článek se věnuje důvodovým zprávám jakožto možnému zdroji informací ohledně pracovního procesu autorů normativních textů – legislativců, kteří píšou právní předpisy. Přestože lze považovat důvodové zprávy, v širším kontextu i další dokumenty legislativní historie, za informačně hodnotné, jak bude níže ukázáno, mnozí autoři zabývající se interpretací práva je označují z hlediska jejich spolehlivosti za diskutabilní. Snahou tohoto článku je stručně objasnit nejenom to, co důvodové zprávy jsou, co se v nich může skrývat a jaký je (nebo má být) jejich obsah, ale také to, jakým způsobem o nich uvažují autoři normativního textu a následně soudci v rámci procesu interpretace práva.¹

Důvodové zprávy mohou obecně sloužit k objasnění a získání hlubšího porozumění vytvářeným právním předpisům, jejichž prostřednictvím zákonodárce usiluje o regulaci společenských vztahů v určitých společenských situacích. Umožňují totiž blíže objasnit motivace navrhovatele daného normativního textu a jeho záměry. Interpretovi předmětného normativního textu pak mohou umožnit lépe navigovat cestu od psaného textu k závěrům o jeho obsahu či smyslu.² Přestože se jedná pouze o podpůrný nástroj ke zkoumání procesu tvorby práva³, stále jsou hodné zřetele, neboť jsou nejčastěji vytvářeny v době, kdy dochází k samotné tvorbě právních předpisů či jiných legislativních změn a návrhů. Mohou tak být jedinečným zdrojem informací, nabízejícím interní vhled i kontext z období tvorby znění navrhovaných ustanovení.

V kontextu našeho právního prostředí jsou důvodové zprávy velmi málo probádanou oblastí. V rámci právní praxe jsou užívány jako jeden z mnoha pramenů, ze kterých lze vycházet při řešení právních případů, popřípadě jako doplňkový zdroj informací při interpretaci právních textů. Stejně tak je k nim přistupováno i v rámci výzkumných projektů

¹ Na tomto místě je vhodné uvést, že tento článek do značné míry navazuje na projekt GA17-149035, Metodologie empirického zjišťování využití interpretačních metod v tvorbě práva. Veškerá zjištění s odkazem na tuzemské legislativce byla opatřena právě v rámci tohoto výzkumu.

Nutno však také upozornit na skutečnost, že přestože v rámci jmenovaného projektu vznikla monografie ŠKOP, Martin, Michal MALANÍK, Terezie SMEJKALOVÁ, Markéta ŠTĚPÁNKOVÁ a Barbora VACKOVÁ. *Tvorba práva – empirické studie*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2019, 229 s., Acta Universitatis Brunensis Iuridica Editio Scientia. ISBN 978-80-210-9472-7, ze které i tento článek vychází, celá řada informací, které přináší tento článek, doposud prezentována nebyla, a to ani v rámci zmiňované monografie.

V tomto ohledu článek nyní upozorňuje, že s jednotlivými legislativci, kteří se projektu zúčastnili, byly prováděny hloubkové rozhovory. V rámci anonymizace jednotlivých osob účastných na výzkumu bude článek operovat se stejným stylem označování daných osob, jako výše zmiňovaná monografie. Pro korektní pochopení metodologie prováděného výzkumu si článek dovoluje odkázat přímo na zmiňovanou monografii, neboť si neklade za cíl metodologii výzkumu představovat odlišně.

² Srov ŠKOP, Martin. Některé techniky jazykové metody interpretace práva. *Právník*, Praha: AV ČR, Ústav státu a práva, 2017, roč. 156, č. 9, s. 4.

³ Viz kupříkladu PECZENIK, Aleksander. A Theory of Legal Doctrine. *Ratio Juris* [online]. 2001, roč. 14, č. 1, s. 75–105, s. 78 [cit. 27. 12. 2020]. DOI <https://doi.org/10.1111/1467-9337.00173>. Dostupné z: https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/1467-9337.00173?saml_referrer

a odborné literatury, kdy bývá na důvodové zprávy odkazováno či s nimi operováno, nicméně bez důslednějšího metodologického uchopení. Pak zůstává otázkou, jakým způsobem bylo s danou důvodovou zprávou vlastně konkrétně nakládáno, a vzbuzuje přinejmenším pochybnosti o možné opakovatelnosti uvedených závěrů. Metodologická neprůhlednost pak činí z daných závěrů výsledky bez větší možnosti objektivizace.

Systematické zkoumání důvodových zpráv může být z hlediska jeho přínosu hodnotné jak z vědeckého, tak z praktického úhlu pohledu. Teoretické ukotvení důvodových zpráv a zjištění jejich empirických využití může osvětlit různé dílčí procesy nejen v kontextu právní interpretace, ale také tvorby právních předpisů a hodnocení jejich kvality. Takové zkoumání se však neobejde bez zvolení vhodné metody. Tento článek s odkazem na empirický výzkum zaměřený na práci tuzemských legislativců⁴ nabízí několik hodnotných zjištění, která mohou napomoci pochopit úlohu důvodových zpráv v rámci jednotlivých fází existence a projevů práva. Zároveň však článek usiluje o bližší pochopení vybraných teoretických konceptů, které bývají s důvodovými zprávami spojovány, zejména pak úmyslu zákonodárce.

Přestože si tento článek neklade ambice popisovat metodologii celého provedeného empirického výzkumu, a odkazuje v tomto ohledu plně na publikaci „*Tvorba práva – empirické studie*“⁵, považuje za vhodné objasnit alespoň kontury šetření, pro snadnější uchopení níže prezentovaných výsledků.

Cílem prováděného výzkumu bylo identifikovat a částečně objasnit jednotlivé formální i neformální faktory, které proces psaní a výslednou podobu normativního textu (právního předpisu) ovlivňují.⁶ Jednalo se o kvalitativní empirické šetření, které mělo sloužit primárně jako pilotní šetření, jehož účelem bylo proniknout do podstaty sociální praxe psaní právních textů.⁷ Jako vhodný nástroj pro dosažení vytyčeného cíle byly zvoleny a využity hloubkové rozhovory, které participantům (jednotlivým legislativcům) daly prostor jednak popsat a dále se věnovat jejich praxi – tedy procesu psaní. Ke své práci se mohli vyjádřit jak teoreticky – obecným popisováním jejich každodenních pracovních činností, tak i prakticky – aktivní práce na úpravě/interpretaci textu právního předpisu, který jim byl v rámci rozhovoru předložen.⁸ Jednalo se o legislativce působící různě dlouhou dobu, na různých pozicích v rámci různých orgánů státní správy. Všichni participantů⁹ byli lidé s právním vzděláním.¹⁰

⁴ Viz výše zmíněný projekt GA17-149035, Metodologie empirického zjišťování využití interpretačních metod v tvorbě práva.

⁵ ŠKOP, MALANÍK, SMEJKALOVÁ, ŠTĚPÁNÍKOVÁ, VACKOVÁ, op. cit.

⁶ Ibid., s. 16.

⁷ Ibid., s. 17.

⁸ Ibid., s. 17–18.

⁹ Celkem třináct osob, z toho osm žen a pět mužů. Dále jen: Participant/Participantka 1–13.

¹⁰ ŠKOP, MALANÍK, SMEJKALOVÁ, ŠTĚPÁNÍKOVÁ, VACKOVÁ, op. cit., s. 18.

Je třeba zopakovat, že hodnota tohoto článku nespočívá v reinterpretaci výsledků empirického šetření, které jsou ve výše odkazované monografii již publikovány, ale právě ve zmínění těch, které se v rámci dané publikace neobjevily.

1 Úmysl zákonodárce

Koncept úmyslu zákonodárce je záležitostí intenzivně zkoumanou již mnoho let. V kontextu zastupitelské parlamentární demokracie, kdy je zákonodárcem instituce složená z mnoha jednotlivců, lze při jeho zkoumání spatřovat mnoho problémů. Tento článek pouze krátce shrnuje pouze některé z nich, aby přiblížil nejdiskutovanější přístupy k chápání pozice a důležitosti úmyslu zákonodárce.¹¹

Stěžejní otázka, ke které lze najít množství různých odpovědí, je zcela fundamentální – lze vůbec úmysl zákonodárce identifikovat? Existuje vůbec něco takového? Zatímco o způsobech identifikace a zdrojích úmyslu zákonodárce bude pojednáno níže, nyní se článek bude věnovat otázce jeho existence. Obhajovat existenci či neexistenci tohoto konceptu je přitom úkol značně nesnadný.¹²

Lze si jen těžko představit, že několik desítek či stovek osob bude mít při konstrukci normativního textu, resp. jeho přijímání, na mysli ty stejné určující okolnosti pro rozhodnutí něco upravit.¹³ Právě z tohoto důvodu bývá koncept úmyslu zákonodárce někdy rovnou označován jako fikce.¹⁴ Zavrhnout úvahy o úmyslu zákonodárce by bylo však pouze s odkazem na jeho nesnadnou identifikaci nesprávné. I u kolektivního tělesa lze identifikovat úmysl jednotlivců, kteří jej tvoří. Stejně pak lze pracovat s konstrukcí úmyslu celku – skupiny. Skupina jedná na základě nějakého plánu – úmyslu nějakým způsobem společně jednat.¹⁵ Tento skupinový plán nelze zpětně redukovat na úmysl jedné osoby – vychází sice z dílčích úmyslů jednotlivců, nicméně dále je chápán jako plán sdílený.¹⁶

¹¹ Pro komplexní zpracování v zahraniční literatuře viz EKINS, Richard. *The Nature of Legislative Intent*. Oxford University Press, 2012, 320 s. ISBN 9780199646999.

¹² Shodně uvažuje již kupříkladu HORACK, Frank Edward Jr. In the Name of Legislative Intention. *Articles by Maurer Faculty* [online]. 1932, s. 126 [cit. 7. 10. 2020]. Dostupné z: <https://www.repository.law.indiana.edu/facpub/1196>

¹³ RADIN, Max. Statutory interpretation. *Harvard Law Review*, 1930, roč. 43, č. 6, s. 870. Dostupné z: *HeinOnline* [právní informační systém]. DOI <https://doi.org/10.2307/1330769> [cit. 27. 12. 2020].

¹⁴ Viz kupříkladu GREENBERG, Daniel. The Nature of Legislative Intention and Its Implications for Legislative Drafting. *Statute Law Review* [online]. 2006, roč. 27, č. 1, s. 24 [cit. 7. 10. 2020]. DOI <https://doi.org/10.1093/slr/hmi022>

¹⁵ Viz kupříkladu EKINS, Richard. *The Nature of Legislative Intent*. Oxford University Press, 2012, s. 53.

¹⁶ EKINS, 2012, op. cit., s. 56.

V tomto smyslu by interpreta právního textu jistě mělo zajímat, jaký kolektivní úmysl¹⁷ za konkrétní podobou normativního textu stojí. Lze však uvést námitku existence předpokladu, že většina zákonodárců nečte celý text, o kterém hlasují.¹⁸ V takovém případě nemůže být řeč o kolektivním úmyslu, který vychází k konkrétních úmyslů jednotlivců, když jednotlivci nemají úmysl žádný.¹⁹ Nabízí se však jednoduchá odpověď – zákonodárce má vždy úmysl, který projevuje – tímto obecným úmyslem je regulovat, či neregulovat.²⁰ Dá se též očekávat, že zákonodárce svůj úmysl projeví tím, které hodnoty a politiky se rozhodne při přijímání právního textu respektovat.²¹

Z pohledu interpretace normativního textu, o které ještě bude pojednáno níže, je v kontextu hledání úmyslu zákonodárce hodnotný koncept rozhovoru zákonodárce-soud. Tento koncept vychází z předpokladu, že relevantní úmysl zákonodárce je vlastně metaforou, neboť se nedá spojit s žádným konkrétním autorem (ani členem zákonodárného orgánu, ani legislativcem, či jinými osobami, které se formálně či neformálně podílejí na právo tvorbě²²). Jeho hledání je pak formou spolupráce mezi zákonodárcem a soudem.²³ Snažit se zmapovat využití konceptu rozhovoru zákonodárce-soud v rámci tuzemského právního prostředí je otázkou širší případové studie, pro kterou tento

¹⁷ A je dále irrelevantní, zda se tento úmysl vyskytuje, či absentuje. K tomuto blíže BELL, Bernard W. Legislative History Without Legislative Intent: The Public Justification Approach to Statutory Interpretation. *Ohio State Law Journal* [online]. 1999, roč. 60, č. 1, s. 54, 83 [cit. 13. 1. 2021]. Dostupné z: <https://core.ac.uk/download/pdf/159582552.pdf>

¹⁸ POGGI, Francesca. Against the conversational model of legal interpretation. *Revus* [online]. 2020, č. 40, s. 7 [cit. 27. 12. 2020]. DOI <https://doi.org/10.4000/revus.5694>; Tento předpoklad se podařilo do značné míry potvrdit i v rámci empirického šetření týkajícího se tvorby administrativních právních předpisů na úrovni Kongresu USA. Bylo zjištěno, že v těchto případech je hlasováno o přijetí právního předpisu zejména na základě čtení doprovodných materiálů (důvodových zpráv, shrnutí...). Viz GLUCK, Abbe R. a Lisa SCHULTZ BRESSMAN. Statutory Interpretation from the Inside – An Empirical Study of Congressional Drafting, Delegation, and the Canons: Part I. *Stanford Law Review* [online]. 2013, roč. 65, č. 5, s. 901–1026, s. 968 [cit. 13. 1. 2021]. Dostupné z: https://digitalcommons.law.yale.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=5851&context=fss_papers. Není pak iracionální předpokládat, že se tak může dít i v případech jiných právních předpisů, i v jiných zemích.

¹⁹ POGGI, 2020, op. cit., s. 8.

²⁰ Obdobně viz EKINS, 2012, op. cit., s. 221; Za obecný účel společného jednání zákonodárců lze považovat připravenost regulovat pro zajištění obecného blaha.

²¹ Viz SULLIVAN, Ruth. *Sullivan on the construction of statutes*. 6. vyd. Markham, Ont.: LexisNexis Canada Inc., 2014, s. 481.

²² K tomuto pojetí Paktentheorie dále viz kupříkladu BYDLINSKI, Franz. Základy právní metodologie. Přeložila do češtiny Jindřiška Munková. *Hospodářská univerzita Víděň* [online]. 2003, s. 22–23 [cit. 27. 4. 2021]. Dostupné z: <https://epub.wu.ac.at/3324/1/ap095a.pdf>

²³ Viz kupříkladu ALLAN, T. R. S. Legislative Supremacy and Legislative Intent: Interpretation, Meaning, and Authority. *The Cambridge Law Journal* [online]. 2004, roč. 63, č. 3, s. 685–711, s. 693 [cit. 7. 10. 2020]. Dostupné z: <https://www.jstor.org/stable/4509144>; Že tento zejména zahraniční koncept má význam sledovat i v našem právním prostředí viz kupříkladu MALANÍK, Michal. Explanatory Reports as a Means to Understand the Legislator-court Dialogue. In: KLUSOŇOVÁ, Markéta, Michal MALANÍK, Monika STACHOŇOVÁ a Martin ŠKOP (eds.). *Argumentation 2017: international conference on alternative methods of argumentation in law*. Brno: Masarykova univerzita, 2017.

článek neposkytuje dostatečný prostor. Jako ilustrace jeho existence lze však nahlédnout do řady rozhodnutí vrcholných soudních institucí.²⁴

V tomto kontextu může být úmysl zákonodárce chápán jednak jako koncept účelu, který vyznačuje základní cíl daného normativního textu, ale ještě bez identifikace specifické aplikace²⁵, a jednak jako koncept smyslu daného textu, který vyznačuje konkrétní aplikaci, která pro něj byla zamýšlena.²⁶ Dá se však argumentovat, že k odhalení a určení účelu normativního textu není třeba hledat úmysl zákonodárce – ten je možné určit i skrze smysl textu.²⁷ Lze tak tvrdit, že v určitém smyslu je možné označit hledání úmyslu zákonodárce za nepřesné. Nehledáme totiž úmysl zákonodárce, ale význam slov, která zákonodárce použil, a celkový smysl textu, který zákonodárce vytvořil.²⁸

Je třeba však dále upozornit na to, že úmysl zákonodárce je záležitostí fluidní, i co se časového rámce týče. Lze totiž identifikovat několik bodů v čase, přičemž v nich nalezený úmysl může mít různou podobu i míru relevance. V relativně brzkých etapách legislativního procesu je třeba, aby se zformoval obecný souhlas na koncepci plánu, a tom, čeho jeho prostřednictvím má být dosaženo.²⁹ Zde, skrze úmysl něco regulovat, lze formovat a identifikovat i prvotní smysl normativního textu. Tento smysl se však může díky pozdějším úpravám obsahu výsledného textu³⁰ (ale i samotného plánu v kontextu dalších debat³¹) změnit. V momentu přijetí je však rozumné předpokládat, že zákonodárci našli shodu a vyjadřují tak kolektivní úmysl zákonodárského tělesa, přestože někteří z nich mohou stále o obsahu textu, dokonce i celého plánu, pochybovat.³²

²⁴ Lze zmínit kupříkladu usnesení sociálně-správního kolegia Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 2. 2005, č. j. S 3401/2004-62. *Nejvyšší správní soud* [online]. NSS, 2005 [cit. 27. 4. 2021]. Dostupné z: http://www.nssoud.cz/dokumenty/0092EJ_2005.pdf; V jeho rámci Nejvyšší správní soud vyslovuje názor o přípustnosti subjektivně-historického výkladu (tedy výkladu zaměřeného na úmysl zákonodárce zjišťovaný skrze důvodové zprávy) v případech, kdy jazykový a teleologický výklad nedává jednoznačnou odpověď. Důvodové zprávy potom nazývá důležitým zdrojem informací (byť bez normativní hodnoty).

Dále lze zmínit argumentačně bohatý náleží Ústavního soudu ze dne 29. 5. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 10/13, N 96/69 SbNU 465. *Ústavní soud* [online]. Ústavní soud, 2013 [cit. 27. 4. 2021]. Dostupné z: http://nalus.usoud.cz/Search/GetText.aspx?sz=pl-10-13_4, kde Ústavní soud výslovně zmiňuje prvky komunikace se zákonodárcem. Zřetelné jsou tyto prvky zejména v odstavcích 104–107 náleží s odkazem na vlastní předchozí judikaturu, kde upozorňuje na to, jaké má zákonodárce povinnosti ve vztahu k přijetí restitučního zákona. Také na mnoha místech náleží diskutuje úmysl zákonodárce, který hledá skrze důvodové zprávy k diskutovaným předpisům.

²⁵ Viz COX, Archibald. Judge Learned Hand and the Interpretation of Statutes. *Harvard Law Review* [online]. 1947, roč. 60, č. 3, s. 370 [cit. 7. 10. 2020]. Dostupné z: <https://www.jstor.org/stable/1335326>

²⁶ Viz *Ibid.*, s. 371.

²⁷ Viz kupříkladu FRENCH, Robert. The Principle of Legality and Legislative Intention. *Statute Law Review* [online]. 2019, roč. 40, č. 1, s. 50 [cit. 7. 10. 2020]. DOI <https://doi.org/10.1093/slr/hmy031>

²⁸ Obdobně též GREENBERG, 2006, op. cit., s. 18.

²⁹ Viz kupříkladu GOLDSWORTHY, Jeffrey. Legislative Intention Vindicated? *Oxford Journal of Legal Studies* [online]. 2013, roč. 33, č. 4, s. 832 [cit. 7. 10. 2020]. Dostupné z: <https://www.jstor.org/stable/24562802>

³⁰ Viz kupříkladu EKINS, 2012, op. cit., s. 235.

³¹ Viz kupříkladu GOLDSWORTHY, op. cit., s. 832.

³² GOLDSWORTHY, op. cit., s. 832.

Objevují se však i názory, že najít konkrétní úmysl zákonodárce je z praktického hlediska nemožné, neboť i za předpokladu, že se všichni jednotlivci kolektivního tělesa shodli na potřebě regulace s danou specifickou formulací normativního textu, je myslitelné nepřehledné množství pohybů, které k tomuto aktu vedly. Je také prakticky nemožné je zjistit, a i kdyby se to podařilo, tyto informace³³ by stále postrádaly normativní hodnotu.³⁴ Normativní hodnota však není to jediné, proč by interprety mohlo lákat (a proč je láká³⁵) zkoumat důvodové zprávy. Tyto materiály legislativní historie mají totiž ještě tzv. pravdivostní hodnotu³⁶, tedy mohou sloužit jako důkazní prostředek o existenci konkrétních úmyslů zákonodárce a mohou vést k odhalení nejlepšího řešení³⁷ vyvstalého interpretačního problému. Zcela zavrhnout existenci úmyslu zákonodárce pouze na základě většiny množství pohledů na možný charakter tohoto konceptu tedy hraničí s ignorantstvím.

2 K důvodovým zprávám a jejich interpretaci v kontextu úmyslu zákonodárce

Tento článek předkládá kritiku myšlenek odmítajících existenci úmyslu zákonodárce v moderních systémech zastupitelské demokracie, kdy je v centru pozornosti při jeho hledání kolektivní zákonodárský orgán. Přesto je třeba přisvědčit obavám o jeho nesnadnou identifikaci skrze různé zdroje a od nich se odvíjející normativní hodnotu diskutovaného konceptu. I tomuto tématu se věnuje nepřehledné množství odborných textů. Tento článek se bude soustředit téměř výhradně na jeden konkrétní zdroj – důvodové zprávy.

Je relativně zřejmé, že důvodové zprávy, které jsou součástí materiálů doprovázejících normativní text ještě před jeho schvalováním³⁸, nejsou právně závazné a mohou interpretovi sloužit pouze jako zdroj vysvětlující záměr tvůrce normativního textu.³⁹ Lze je tak považovat za formu pokusu mít alespoň nějaký vliv na později schválený

³³ Navíc se objevují názory, že by mohlo jít spíše o dezinformace. Viz kupříkladu MANNING, John F. Textualism as a Nondelegation Doctrine. *Columbia Law Review*, 1997, roč. 97, č. 3, s. 687. Dostupné z: *HeinOnline* [právní informační systém]. DOI <https://doi.org/10.2307/1123360> [cit. 27. 12. 2020].

³⁴ Viz kupříkladu obdobně RADIN, 1930, op. cit., s. 870/871.

³⁵ Viz ESKRIDGE, William N. Jr. Legislative history values. *CHICAGO-KENT LAW REVIEW*, 1990, roč. 66, č. 365, s. 369/370. Dostupné z: *HeinOnline* [právní informační systém]. [cit. 27. 12. 2020].

³⁶ *Ibid.*, s. 367, 418.

³⁷ Viz *Ibid.*, s. 367.

³⁸ Mezi které může zejména patřit krom důvodové zprávy i paragrafové znění s vyznačením změn, rozdílové tabulky, srovnávací tabulky (v případě, že se úprava dotýká problematiky upravené evropskými předpisy), tabulky s vypořádáním připomínek, obálky, usnesení, předkládací zpráva, průvodní dopisy, RIA. Kupříkladu Participant č. 1 a Participantka č. 8 se k této otázce vyjadřují a jmenují výše uvedené materiály.

³⁹ Zatímco právní předpis je vyjádřen v přijatém textu, důvodové zprávy jsou pouhým odkazem na existenci právního předpisu. Viz RODRÍGUEZ, J. L. Norms, Truth, and Legal Statements. In: BELTRÁN, J. F., J. J. MORESO a D. M. PAPAYANNIS. *Neutrality and Theory of Law*. London: Springer Science & Business Media, 2013, s. 129.

normativní text.⁴⁰ Může se však také ukázat, že důvodové zprávy mohou přinést více nesrovnalostí, než by měly objasnit, na což tento článek výslovně upozorňuje. A protože „*právní argumentace má interpretativní povahu, právo je interpretace*“⁴¹, k čemuž lze připojit předpoklad Ronalda Dworkina, že právní interpretace je podobná interpretaci umělecké⁴², nakládání s důvodovými zprávami je také důležitým tématem pro právní argumentaci. Důvodové zprávy jsou soudy často považovány za záložní zdroj argumentů, kterými soudci pomáhají odůvodnit svá konečná rozhodnutí.⁴³ Je však vhodné upozornit na skutečnost, že četnost využívání důvodových zpráv v rámci interpretace právních textů soudy nebyla nikdy testována, a tedy není možné tvrzení uvedené v předchozí větě kvantifikovat.⁴⁴

Dle § 86 odst. 3 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů, je důvodová zpráva povinnou součástí navrhovaného zákona⁴⁵. Jejím úkolem je odůvodňovat principy nové právní úpravy, zhodnotit aktuální právní stav, vysvětlit nezbytnost úpravy nové a uvést předpokládané dopady zejména právní a hospodářské povahy, jako je soulad s ústavním pořádkem, či nároky na veřejné rozpočty.⁴⁶ Kupříkladu dle Jana Wintra by důvodové zprávy tedy mohly být považovány za první dostupný zdroj znalostí o záměru zákonodárce.⁴⁷

⁴⁰ Obdobně uvažuje kupříkladu i Radim Boháč. Viz BOHÁČ, Radim a kol. *Legislativní proces (teorie a praxe)*. Tiskárna Ministerstva vnitra, s. p. o., 2011, s. 324; Avšak srov. ECO, Umberto. *Interpretation and Overinterpretation: World, History, Texts; The Tanner Lectures on Human Values* [online]. Cambridge University, 1990, s. 160 [cit. 29. 9. 2020]. Dostupné z: http://tannerlectures.utah.edu/_documents/a-to-z/e/Eco_91.pdf; „*Jakmile je text osvobozen od autora, existuje dále ve vakuu potenciálně nekonečného počtu interpretací.*“ [překlad aut.]; a také ŠKOP, Martin. *Právo a vášně. Jazyk, příběh, interpretace*. Brno: Masarykova univerzita, 2011, s. 71: „*Jakmile je cokoli vyřčeno, ztrácíme nad tím moc a nelze nikomu, ke komu se sdělení dostane, zabránit, aby do něj nevkládal své vlastní obrazy a vize.*“; Zatímco zákonodárce má vždy jasný úmysl – regulovat, nevyhnutelně ztrácí kontrolu nad následnými interpretacemi svých textů.

⁴¹ NERHOT, Patrick. Interpretation in Legal Science. In: NERHOT, Patrick. *Law, Interpretation and Reality. Essays in Epistemology, Hermeneutics and Jurisprudence*. Dordrecht/Boston/London: Kluwer Academic Publishers, 1990, s. 200.

⁴² DWORKIN, Ronald. *Law's Empire*. The Belknap Press of Harvard University Press, 1986, s. 51.

⁴³ Argumentace soudců musí být přesvědčivá a důvěryhodná. Viz také NERHOT, Patrick. Interpretation in Legal Science. In: NERHOT, 1990, op. cit., s. 202; nebo CZARNEZKI, Jason J. a William K. FORD. The Phantom Philosophy? An Empirical Investigation of Legal Interpretation (September 2006). *Maryland Law Review* [online]. 2006, roč. 65, č. 3, čl. 4, s. 865 [cit. 28. 8. 2019]. Dostupné z: <https://ssrn.com/abstract=773865>; Ke splnění tohoto předpokladu může přispět právě i snaha odkázat na úmysl tvůrce interpretovaného právního textu.

⁴⁴ Viz kupříkladu MALANÍK, Michal. Explanatory Reports as a Means to Understand the Legislator-court Dialogue. In: KLUSOŇOVÁ, MALANÍK, STACHOŇOVÁ, ŠKOP, 2017, op. cit.

⁴⁵ Viz zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů. *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky* [online]. [cit. 21. 3. 2020]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/sbirka.sqw?cz=90&r=1995>

⁴⁶ Viz blíž § 86 odst. 3 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů. *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky* [online]. [cit. 21. 3. 2020]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/sbirka.sqw?cz=90&r=1995>

⁴⁷ Viz WINTR, Jan. *Metody a zásady interpretace práva*. Auditorium. Praha, 2013, s. 102.

Pokus o odhalení úmyslu zákonodárce může být jedním z hlavních důvodů, proč vůbec důvodové zprávy analyzovat. Touto úvahou se však nevyhnutelně dostáváme mimo hranice zkoumání činností legislativců a vstupujeme do oblasti teorií právní interpretace. Článek se proto nyní pokusí krátce ozřejmit vybrané způsoby, jakými může být na projednávaný úmysl zákonodárce pohlíženo, jak co se týče jeho forem, tak jde-li o jeho význam pro pozdější interpretační výstupy. Přitom bude mít pořad v hledáčku zejména důvodové zprávy, nikoli kupříkladu legální definice. O těch například Franz Bydlinski tvrdí, že jejich pomocí se zákonodárce snaží upřesnit pojmy aplikovaných norem. Zároveň však uvádí, že takové počiny mohou vyvolávat vlastní výkladové otázky, což je také důvodem, proč nejsou při interpretaci příliš ku pomoci.⁴⁸

V rámci výkladových teorií v kontextu zkoumání důvodových zpráv lze upozornit zejména na historický, potažmo intencionalistický (resp. originalistický⁴⁹) výklad práva a dále základní principy textualistického přístupu k výkladu právních textů.

V rámci historického výkladu se snažíme na výkladovou otázku hledat odpověď samotného zákonodárce.⁵⁰ Jan Wintr tvrdí, že směřování jednotlivých výkladových prvků lze vyjádřit normativními větami, a k historickému výkladu tato věta může znít: „*zákonnému ustanovení příkláděj význam, jaký plyne z jasného úmyslu zákonodárce.*“⁵¹ Na tomto místě je však vhodné uvést, že jakkoliv je pátrání po původní myšlence stojící za existencí textu i jeho konkrétním zněním důležité, může být v mnoha ohledech zavádějící. Interpret při jeho posuzování musí akcentovat i zcela neprávní aspekty (všechny historické souvislosti, které mohly autora ovlivnit). Dále zde stále přetrvává obava, na kterou upozorňuje Dworkin – právníci často musí uznat, že v mnoha otázkách neměl autor žádný úmysl, a tedy nemůže být žádný objeven.⁵² V takovém případě je snaha interpreta nejen marná, ale navíc nutně směřuje k nesprávnému výsledku. Tento argument je sdílen i dalšími autory: již Hans Kelsen tvrdil, že u státních zákonodárných orgánů nelze hovořit o tom, že „zamýšlely“ konkrétní obsah textů, které přijímají. V mnoha případech totiž mají jen pramalé znalosti daných přijímaných zákonů, neboť pouze členové příslušných legislativních odborů jsou obeznámeni se všemi detaily.⁵³

⁴⁸ BYDLINSKI, 2003, op. cit., s. 12.

⁴⁹ Kupříkladu Jack Balkin jej představuje jako směr zaměřující se jak na původní smysl textu, tak na uvažování o plánu originální zamýšlené aplikace. Viz BALKIN, Jack M. *Living Originalism*. Cambridge, London: The Belknap Press of Harvard University Press, 2011, s. 36.

⁵⁰ MELZER, Filip. *Metodologie nalézáni práva*. Brno: Knihovnička, 2008, s. 87.

⁵¹ WINTR, 2013, op. cit., s. 27.

⁵² DWORKIN, Ronald. Law as Interpretation. *Texas Law Review* [online]. 1982, roč. 60, č. 60, s. 529 [cit. 31. 8. 2019]. Dostupné z: <https://pdfs.semanticscholar.org/6a14/60d10b4fdd662c62f15130e375b8382c9803.pdf>

⁵³ Cit dle PAULSON, Stanley L. Kelsen on legal interpretation. *Legal Studies*, 1990, č. 136, s. 142–143. Dostupné z: *HeimOnline* [právní informační systém]. DOI <https://doi.org/10.1111/j.1748-121X.1990.tb00596.x> [cit. 25. 1. 2018].

Výše zmíněnou námitkou se přesouváme k výkladovému směru, který je pro účely této části článku představen jako protipól intencionalistických myšlenek⁵⁴, tedy textualismu. Pro jeho stručné představení dobře poslouží známá poučka, že ze zákona, který má být vyložen, nelze čerpat více než v něm je.⁵⁵ Jelikož v rámci textualismu není prostor pro hledání úmyslů tvůrce normativního textu, které nejsou obsaženy přímo v něm, je nezbytně nutné korektně analyzovat význam užitých slov. Není zde však ani prostor pro hledání účelů daného textu – při úvahách o účelu textu je odkazováno též na účel, který pro něj zamýšlel jeho tvůrce.⁵⁶ Antonin Scalia přitom tvrdí, že slova nemají vlastní vnitřní význam. Jejich význam je jim přisuzován dle toho, jak daný pojem interpretační komunita chápala v době jeho zavedení. Ve svém celém kontextu pak znamenají to, co dle rozumných lidí znamenala v době, kdy byla napsána – s vědomím, že obecné pojmy mohou obsáhnout pozdější technologické inovace.⁵⁷ To však stále neznamená možnost hledat výkladové prostředky (včetně úmyslu zákonodárce) mimo text interpretovaného právního textu.

Je nasnadě uvažovat o neurčitém počtu případů, kdy budou dva výše uvedené výkladové přístupy přinášet zcela odlišné interpretační výstupy. Jako příklad takové situace, kdy interpretace dle textu a v něm užitých pojmů, oproti interpretaci dle úmyslu zákonodárce vysvětleného v důvodové zprávě, přináší naprosto odlišné výsledky, může sloužit případ novelizačního předpisu – zákona č. 277/2019 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv⁵⁸. Jak již upozorňují Michal Malaník a Klára Malaníková⁵⁹, přechodné ustanovení zmiňovaného novelizačního předpisu⁶⁰ lze označit přinejmenším za nejasné. Textualistickým výkladem by bylo možné dojít k závěru, že zákonodárce hovoří o předložení předpisu redakci Sbírky zákonů (neboť Poslanecké sněmovně či jinému příslušnému orgánu se nepředkládá

⁵⁴ I když obecně tak být považován nemůže.

⁵⁵ Viz kupříkladu BYDLINSKI, 2003, op. cit., s. 11.

⁵⁶ Viz kupříkladu SALES, Philip. Legislative Intention, Interpretation, and the Principle of Legality. *Statute Law Review* [online]. 2019, roč. 40, č. 1, s. 60 [cit. 7. 10. 2020]. DOI <https://doi.org/10.1093/slr/hmy025>; Tomuto tvrzení však lze úspěšně kontrovat, že zatímco úmysl zákonodárce je pojem převážně subjektivistického rázu, hledání objektivního účelu právního předpisu již nikoli.

⁵⁷ SCALIA, Antonin a Bryan A. GARNER. *Reading Law*. Thomson/West, 2012, s. xxv, 16.

⁵⁸ Zákon č. 277/2019 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv. *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky* [online]. [cit. 21. 3. 2020]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/sbirka.sqw?cz=277&r=2019>

⁵⁹ MALANÍK, Michal a Klára MALANÍKOVÁ. Vacation legis – nenápadná změna tuzemského folk-lóru. *Časopis pro právní vědu a praxi*. Brno: Masarykova univerzita, 2020, roč. 27, č. 3/2020, s. 415–428. ISSN 1210-9126. DOI. <https://doi.org/10.5817/CPVP2020-3-6>

⁶⁰ „U právních předpisů vyhlášených ve Sbírce zákonů, které byly předloženy přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona a budou vyhlášeny ve Sbírce zákonů po nabytí účinnosti tohoto zákona, se postupuje podle zákona č. 309/1999 Sb., ve znění účinném do dne nabytí účinnosti tohoto zákona.“ Zákon č. 277/2019 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv. *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky* [online]. [cit. 21. 03. 2020]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/sbirka.sqw?cz=277&r=2019>

právní předpis, ale návrh právního předpisu). Přechodné období by bylo tedy relativně krátké. Intencionalistickým výkladem s odkazem na odůvodnění pozměňovacího návrhu⁶¹, který za zněním přechodného ustanovení stojí, však lze dospět k závěru, že zákonodárce měl v úmyslu operovat s předložením návrhu právního předpisu, přestože text normativního textu tento úmysl nereflektuje. Upřednostněním intencionalistického výkladu se v tomto případě nejen markantně prodlužuje přechodné období (na blíže neurčenou dobu), ale také se od tohoto rozhodnutí odvíjí den, od kterého některé právní předpisy nabývají účinnosti. Jako příklad lze uvést odbornou veřejností diskutovaný zákon č. 39/2020 Sb., o realitním zprostředkování⁶², u kterého lze takto uvažovat o dvou dnech nabytí účinnosti v závislosti na zvoleném výkladovém směru (textualismus: 1. 7. 2020; a intencionalismus: 3. 3. 2020).

Důvodové zprávy jsou obvykle chápány toliko jako nezávazné vodítko osvětlující vůli zákonodárce. V kontextu výše uvedeného je poměrně zajímavé sledovat, že ve výše nadneseném případě dává odborná veřejnost většinou přednost intencionalistickému výkladu, dle odůvodnění pozměňovacího návrhu⁶³. Tento fakt dokládají i velké právníkové databáze, které s ním v souladu uvádějí datum účinnosti zákona o realitním zprostředkování ke dni 3. 3. 2020.⁶⁴ Nedokonalá legislativní technika a formulace textu právního předpisu tak konstituují výkladový problém, u něhož je myslitelné, že tuto kolizi možných výkladů rozhodne až soud.

Článek považuje za vhodné upozornit, že opomíjet důležitost důvodových zpráv je tedy i v kontextu současné právní praxe krajně nemoudré, i přes absenci jejich normativního rozměru. Úmysl zákonodárce může být v některých případech upřednostněn i tehdy, kdy je v rozporu s významem použitých termínů normativního textu.

Výše uvedené, jakkoli se jedná o příklad vyvolávající diskuse, však také zcela neodpovídá na otázku, co je vlastně obsahem pojmu „úmysl zákonodárce“ – pouze ukazuje na jeden konkrétní problém při využití jednoho z možných pohledů.

3 Úmysl zákonodárce pohledem samotného zákonodárce

Přes výše naznačené nesrovnalosti ohledně využitelnosti (a korektnosti využití) úmyslu tvůrce textu pro jeho následnou interpretaci je však zřejmé, že právní prostředí směřuje

⁶¹ Pozměňovací návrh. Dostupný jako součást sněmovního tisku 256. *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky* [online]. [cit. 21. 3. 2020]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=8&t=256>

⁶² Viz zákon č. 39/2020 Sb., o realitním zprostředkování. *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky* [online]. [cit. 21. 3. 2020]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=8&t=391>

⁶³ Na tomto místě je vhodné znovu zdůraznit, že ve vybraném případě jde opravdu pouze o odůvodnění pozměňovacího návrhu, nikoli klasičnou důvodovou zprávu. Bylo by tedy možné otevřít otázku o povaze takovýchto odůvodnění. Pro účely tohoto článku však tuto otázku opomíňme.

⁶⁴ Viz kupříkladu ASPI [právní informační systém], Beck-online [právní informační systém], Zákony pro lidi: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2020-39>. Vše [cit. 7. 10. 2020].

v posledních letech k větší akcentaci ostatních výkladových směrů než pouze textualismu. Jako zářný příklad může posloužit interpretační instrukce zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku, ve znění pozdějších předpisů. Ustanovení § 2 odst. 2 říká přímo:

„(2) *Zákonnému ustanovení nelze přikládat jiný význam, než jaký plyne z vlastního smyslu slov v jejich vzájemné souvislosti a z jasného úmyslu zákonodárce; nikdo se však nesmí dovolávat slova právního předpisu proti jeho smyslu.*“⁶⁵

Na tomto ustanovení je problematická celá řada záležitostí⁶⁶, nicméně lze odhadnout, že jeho smyslem má být zdůraznění důležitosti úmyslu zákonodárce a účelu právní úpravy. Obojí lze alespoň částečně odvodit z důvodové zprávy k předmětnému právnímu předpisu. Na druhou stranu lze uvést Scaliovu instrukci, že žádnému slovu či větě by neměl být přisuzován význam, který ve skutečnosti nenesé (což je textualistická maxima „přípustného významu“).⁶⁷

Pokud bychom v tomto konkrétním případě pátrali po úmyslu zákonodárce skrze důvodovou zprávu k občanskému zákoníku, zjistili bychom, že intencionalismus nebyl autory příliš dobře pochopen. K výkladu § 2 uvádí důvodová zpráva následující:

„[...] *zákonným ustanovením nelze přikládat jiný smysl, než jaký odpovídá jejich slovům a jasnému (to jest zřejmému, jasně projevenému a z textu zákona interpretací odvoditelnému) zákonodárcově úmyslu.*“⁶⁸

Na tomto vyjádření je problematické zejména to, že pokud by byl úmysl zákonodárce zřejmý a jasně projevený, nebylo by po něm třeba pátrat. Dále je zde vhodné upozornit na skutečnost, že subjektivně-historický výklad je od textualismu metodologicky ze všech ostatních metod výkladu nejvzdálenější. Sleduje totiž i zcela neprávní prvky – historické, společenské, ekonomické, kulturní (...) souvislosti, kvůli kterým mohl mít zákonodárce takový úmysl, jaký opravdu měl. Vysvětlení poskytované důvodovou zprávou ukazují

⁶⁵ § 2 odst. 2 zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku, ve znění pozdějších předpisů. *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky* [online]. [cit. 21. 03. 2020]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/sbirka.sqw?r=2012&cz=89>

⁶⁶ Jak kupříkladu upozorňuje MALANÍK, Michal. Explanatory Reports as a Means to Understand the Legislator-court Dialogue. In: KLUSOŇOVÁ, MALANÍK, STACHOŇOVÁ, ŠKOP, 2017, op. cit., s. 76 a násl.

⁶⁷ SCALIA, GARNER, op. cit., s. 31.

⁶⁸ Důvodová zpráva (konsolidovaná verze). Nový občanský zákoník. *Ministerstvo spravedlnosti* [online]. 2013–2015, s. 33 [cit. 29. 8. 2020]. Dostupná z: <https://obcanskyzakonik.justice.cz/images/pdf/Duvodova-zprava-NOZkonsolidovana-verze.pdf>

Na tomto místě je také důležité upozornit, že článek operuje s konsolidovanou verzí důvodové zprávy, což je poměrně netypický druh dokumentu. Byť se v diskutovaných záležitostech konsolidovaná verze s původní verzí (viz vládní návrh na vydání zákona občanský zákoník. Dostupný jako součást sněmovního tisku 362. *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky* [online]. [cit. 27. 4. 2021]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=6&CT=362&CT1=0>) významově neliší, lze vznést dotaz, zda konsolidovaná verze důvodové zprávy má stále ještě vypovídací hodnotu charakteristickou pro důvodové zprávy, nebo již hraniční s komentářovou literaturou. V tomto ohledu se sluší připomenout výše zmiňované snahy o ovlivnění následných interpretací (viz poznámka pod čarou č. 41), které jsou u konsolidované verze důvodové zprávy ještě zřetelnější.

spíše na výše uvedenou Scaliovu myšlenku o přípustném významu textu. Pokud bychom následovali tuto myšlenkovou linii, dostali bychom se k závěru, že textualismus má přednost před textualismem. To jistě zákonodárce říci nechce. V jeho pojetí je třeba pátrat po smyslu zákonných ustanovení a nelpět pouze na textu.⁶⁹

Dostáváme se tedy k problému, že důvodová zpráva, která má (alespoň v tomto konkrétním případě) napomoci adresátům právního předpisu vyhnout se potřebě konzultovat teoretické právnícké publikace, sama nezvládá práci s teorií. Dokonce i u tak zásadního právního předpisu, jako je občanský zákoník, lze identifikovat značné nesrovnalosti. Přitom bylo možné očekávat, že si tvůrci dali práci s dostatečně důsledným odůvodněním, které jednoznačným způsobem vysvětluje, jaký je úmysl zákonodárce. Jen těžko lze odhadovat jeho úspěšnost a kvalitu ostatních důvodových zpráv.

4 Předběžná šetření – potřeba dalšího zkoumání

Významnou hodnotou tohoto článku je dále zejména prezentace výsledků výše odkazovaného empirického výzkumu. V jeho rámci se participantí/participantky měli možnost vyjadřovat i k otázkám právní teorie, interpretace práva, a důvodových zpráv, se kterými legislativci operují.

Kupříkladu Participantka č. 13 v rámci předběžného šetření uvedla, že je třeba teorii zmínit v důvodové zprávě, aby bylo o co se později opřít, a „*aby to každý pochopil*“. Participantka č. 6, že nahlíží na důvodové zprávy jako na zdroj informací o tom, „*co tím chtěl básník říci*“. Participantka č. 7 k tomu pak dodává:

„Proto se pak využívá důvodová zpráva. Člověk napíše něco a do důvodové zprávy se více rozepíše ve stylu ,takhle jsme to mysleli, takhle to prosím interpretujte.“

Obdobně i Participant č. 12 vyjadřuje:

„I v rámci důvodové zprávy si musí sepsat a zdůvodnit a vysvětlit, kde, proč a jak má být aplikován.“

Psaní právního předpisu lze označit za značně specializovanou právní disciplínu.⁷⁰ Pokud se, jak naznačují zjištění z našeho předběžného šetření mezi legislativci, skutečně důvodové zprávy píší až v závěrečné fázi návrhu normativního textu, pak působí nesrovnalosti mezi paragrafovým zněním a textem důvodové zprávy o to více znepokojivým dojmem. Kupříkladu Participant č. 12 k tomuto uvádí:

„Když vytváříme paragrafové znění, tak bych doporučoval, aby důvodová zpráva byla vytvářena opravdu až v závěrečné fázi, kdy je na úrovni toho prvotního tvůrce již hotov text paragrafového znění, jelikož pásky jsou velmi tekuté již v této fázi, a není moc smysluplné psát důvodovou zprávu, když se permanentně mění to paragrafové znění.“

⁶⁹ Důvodová zpráva v tomto bodě užívá formulace „*jen smysl božích slov*“, což vysvětlování pouze znepráhledňuje. Ibid., s. 33.

⁷⁰ ALBANESI, Enrico. Parliamentary Scrutiny of the Quality of Legislation within Europe. *Statute Law Review* [online]. 2020, s. 1–22, s. 8 [cit. 7. 10. 2020]. DOI <http://doi.org/10.1093/slr/hmaa001>

Kvalitu důvodové zprávy může samozřejmě ovlivnit i čas, který mají legislativci na její zpracování. K tomu uvádí Participant č. 11 následující:

„Může být ovlivněna kvalita materiálu politickými rozhodnutím toho ministra – pokud on řekne, ať to udělají, ale chce to už za týden, tak ta kvalita toho legislativního materiálu klesá. Teď nemyslím přímo toho paragrafového textu, ale třeba té důvodové zprávy, hodnocení dopadů regulace apod. Ti lidé tam pak přijdou a řeknou, že na to měli týden, nemůžete od nás čekat zázkazy, ministr to chtěl teď. Takové rozhodnutí můžou a mají vliv na kvalitu toho materiálu.“

Na tomto místě je vhodné upozornit na další dílčí zjištění, které koresponduje s rozdělením legislativců, které je uváděno v rámci kapitoly č. 7 výše odkazované monografie⁷¹, kdy Participant č. 1 uvádí, že zpracování paragrafového znění normativního textu a doprovodných materiálů, mezi které důvodová zpráva patří, také může být rozděleno mezi jednotlivé legislativce:

„[...] je to o spolupráci toho věcného gestora a legislativce, tak tomu legislativci ani v této souvislosti nezbytvá moc práce, protože zejména ty důvodové zprávy by měl zpracovávat věcný gestor.“

Ke zjištěním, která se jistě mohou řadit také do kategorie těch znepokojivějších, se dále dá podřadit vyjádření Participanta č. 10, který k důležitosti a charakteru důvodových zpráv dále uvádí:

„Čím dál více ta důvodová zpráva je fantastickým výkladovým zdrojem, ta teleologie se dostává do popředí, možná má daleko větší význam než význam jazýkový. Ta [legislativní rada vlády] někdy i doporučí, ať dají legislativci něco do té důvodovky, ať je vidět, o co jim jde. V průběhu toho projednávání někdo nazná, že by ta formulace měla vypadat trochu jinak, aby se dosáhlo toho cíle, pokud se toho cíle chce dosáhnout. Někdy samozřejmě začnete věřit, že tam jsou zakamufované [jiné] cíle.“

Je tedy zřejmé, že stejně jako může důvodová zpráva sloužit k objasnění cílů zákonodárce, může stejně dobře sloužit i k zahalení skutečných záměrů a prezentaci těch, které jsou společensky více přijatelné. Poté se zdají být výše uvedené textualistické obavy a restrikce vůči důvodovým zprávám opět o něco více namístě. Na druhou stranu lze připomenout, že jako materiál legislativní historie, který postrádá normativní povahu, důvodové zprávy nejsou pro interpreta nikterak závazné. V tomto duchu se vyjadřuje i Participantka č. 8:

„Na druhou stranu, důvodová zpráva není závazná. Když se píše kvalitně, což my děláme, máme takový pokyn i od vedení, takže se píšou dlouhé a důkladné a konkrétní, a opravdu se tam snažíme vše vysvětlit. Ne jako když se člověk podívá na občana a na ZOK, když se přijímaly, kde je k pěti paragrafům jeden odstavec. My míváme třeba A4 nebo i dvě k jednomu paragrafu.“

Jak tvrdí Aharon Barak, „není pochyb o tom, že by soudci měli zvažít legislativní historii. Otázkou je, jak vyvážit potřebu osvobození od minulosti s potřebou poučit se z ní.“⁷² Na výše uvedeném

⁷¹ Tedy 1) legislativce, kteří se aktivně podílejí na tvorbě normativního textu tím, že jej píší; 2) legislativce, kteří se podílejí na věcné agendě; 3) osoby, které již nevykonávají práci legislativce jako svou hlavní náplň práce, ale také se podílí na tvorbě normativních textů – kupříkladu osoby, které normativní text pouze připomínají. ŠKOP, MALANÍK, SMEJKALOVÁ, ŠTĚPÁNKOVÁ, VACKOVÁ, 2019, op. cit., s. 158–159.

⁷² BARAK, Aharon. *Purposive Interpretation in Law*. Princeton and Oxford: Princeton University Press. 2005, s. 344.

příkladu občanského zákoníku a jeho důvodové zprávy lze pozorovat, že oba záměry mohou být do značné míry dosaženy ve stejném čase.

Tuto část úvah o důvodových zprávách, jejich smyslu, charakteru, a možném využití lze tedy uzavřít tím, že se nám v rámci předběžných šetření podařilo ukázat, jakým způsobem na důvodové zprávy pohlíží legislativci, kteří se zúčastnili našeho předběžného šetření, a že obecně je považují za stěžejní doprovodný materiál navrhovaného normativního textu. Také předběžná šetření poukazují na potenciálně bohatý zdroj informací, kterým důvodové zprávy mohou být. Jestli tomu tak však skutečně je, bude teprve předmětem dalšího empirického zjišťování.

5 Důvodová zpráva jako zdroj informací o kontextu

Diskuse o postavení důvodových zpráv v kontextu hledání úmyslu zákonodárce stále není uzavřená. Ani tento článek si nečiní ambice nabídnout jednoznačné určení, neboť by bylo nutně odsouzeno k vadnosti, a navíc by se nejednalo o řešení pragmatické⁷³. V současné době není možné označit žádnou akademickou teorii interpretace práva za zcela dominantní⁷⁴ a ohledně pojmu legislativní historie, potažmo důvodových zpráv, je odborných textů v tuzemsku až překvapivě málo.⁷⁵ Na základě výše uvedeného lze však označit důvodové zprávy za kvalifikovaný zdroj informací ohledně existence a podoby konkrétních úmyslů zákonodárce, přestože se jedná o zdroj bez normativní hodnoty.⁷⁶ S přihlédnutím k průběhu legislativního procesu jde o zdroj mnohdy nepřesný.⁷⁷ Pro soudce však může jít v intencionalistickém pojetí o důležité vodítko.

⁷³ Viz kupříkladu ESKRIDGE, 1990, op. cit., s. 440.

⁷⁴ Což způsobuje, že i užití, či neužití důvodových zpráv je interpretovou volbou. K tomu viz dále VERMEULE, Adrian. *Judging under Uncertainty: An Institutional Theory of Legal Interpretation*. Harvard University Press, Cambridge, London, 2006, s. 66.

⁷⁵ Lze však upozornit na skutečnost, že zatímco v zahraniční literatuře je tematicky laděných odborných textů daleko více, lze dospět k obdobnému závěru – tedy, že neexistuje dominantní teorie ohledně diskuse o legislativní historii. Viz kupříkladu ESKRIDGE, 1990, op. cit., s. 367.

⁷⁶ Tu má pouze samotný text právního předpisu. Viz obdobně ESKRIDGE, 1990, op. cit., s. 372.

⁷⁷ Stojí zde za připomenutí, že úmysl zákonodárce vyjádřený v rámci důvodové zprávy nemusí (ani nemůže) reflektovat pozdější změny, které jsou do návrhu právního předpisu zapracovány na půdě Poslanecké sněmovny prostřednictvím pozměňovacích návrhů, nebo novelizačních předpisů. To v konečném důsledku může znamenat, že důvodová zpráva pro výklad konkrétního ustanovení nemusí být vůbec relevantní.

Jako příklad může sloužit § 2 návrhu zákona o registru smluv a jeho důvodové zprávy. *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky* [online]. [cit. 27. 4. 2021]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=7&ct=42&ct1=0>; a výsledné znění § 8 odst. 2 zákona č. 340/2015 Sb., o zvláštních podmínkách účinnosti některých smluv, uveřejňování těchto smluv a o registru smluv (zákon o registru smluv), ve znění účinném k 14. 12. 2015. Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2015-340/zneni-0> [cit. 27. 4. 2021]; Zatímco návrh zákona (a důvodová zpráva) hovoří o podmínce zveřejňovat písemné smlouvy, samotný právní předpis stanoví, že zveřejňované smlouvy musí být uzavřeny písemně (což má zcela jiné konsekvence a důvodová zpráva je nikterak nevysvětluje). V takových případech je pak vypovídací hodnota důvodové zprávy o úmyslu zákonodárce naprosto mizivá.

Textualistickou obavou však stále zůstává, že v případě, že se soudce rozhodne manipulovat s textem právního předpisu, úmysl zákonodárce mu pro to může poskytnout dostatečný prostor.⁷⁸ Snaha o objektivní interpretaci právního předpisu v kontextu hledání úmyslu jeho tvůrce se může stát půdou pro maskování vlastních tendencí či předsudků⁷⁹, ke kterým jsou samozřejmě náchylní i soudci.⁸⁰ Objevují se i tvrzení, že soudci mezi možnými interpretačními doktrínami nevolí – pouze rozhodují případy.⁸¹ Těm však lze kontrovat, i s podporou empirických šetření, že přinejmenším někteří soudci o těchto teoriích v rámci své práce uvažují.⁸²

Lze se setkat s názorem, že soudci minimalizují šanci na učinění chyby, pokud legislativní historii nepoužijí.⁸³ Pokud ji nepoužijí, riskují, že jejich rozhodnutí budou s neurčitou frekvencí nesprávná. Pokud však legislativní historii budou konzultovat, riskují, že jejich rozhodnutí budou s neurčitou frekvencí nesprávná, a navíc že budou jejich rozhodnutí nákladnější.⁸⁴ Navíc není záruka toho, že při pátrání v legislativní historii se interpret dozví něco o nejfrekventovanějším úmyslu zákonodárců, účelu právního předpisu, obvyklém užití použitých termínů⁸⁵; případně zda se dozví něco vůbec o některém z těchto konceptů. Z hermeneutického hlediska se však jedná o nezanedbatelnou část rozhovoru, kterým právní interpretace je.⁸⁶

Pokud se pak legislativec snaží skrze důvodovou zprávu komunikovat s interpretem ve výše naznačeném (a empiricky zjištěném) smyslu, pak lze důvodovou zprávu hodnotit

⁷⁸ Kupříkladu Robert French přirovnává interpretaci ke kvantovému systému – množství možností a podob záviselých na pohledu a použitém nástroji zkoumání. Pozorování/interpretace v tomto kontextu nezjišťuje stav zkoumaného, ale určuje jej. FRENCH, 2019, op. cit., s. 44.

⁷⁹ K tomu kupříkladu poutavá analýza z prostředí USA in COLLINS, Ronald K. L. a David M. SKOVER. *The Judge. 26 Machiavellian Lessons*. Oxford University Press. New York, 2017, s. 70–75.

⁸⁰ Kupříkladu viz VERMEULE, 2006, op. cit., s. 155.

⁸¹ Kupříkladu viz VERMEULE, 2006, op. cit., s. 157.

⁸² Jak ukazují kupříkladu výsledky pilotního šetření mezi soudci Nejvyššího soudu. Viz MALANÍK, Michal. *Empirický výzkum metodologie interpretace práva*. Disertační práce. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2019, s. 110–111. Vedoucí práce Martin Škop. Dostupné z: <https://is.muni.cz/th/hg64v/> [cit. 13. 1. 2021].

⁸³ VERMEULE, 2006, op. cit., s. 190.

⁸⁴ Ibid., s. 194. Zahraniční empirická šetření ukazují, že kvalitně provedenou legislativní historii (což lze vztáhnout i na důvodové zprávy) lze označit též za poměrně nákladný zdroj informací. A to jak na úrovni tvorby, tak na úrovni jejího zkoumání. Viz Ibid., s. 193.

⁸⁵ Ibid., s. 190.

⁸⁶ ESKRIDGE, 1990, op. cit., s. 438; K tomu dále výše odkazované zdroje pojednávající o rozhovoru zákonodárce-soud.

Dá se však opět kontrovat, že namísto konverzačního modelu právní interpretace, který upřednostňuje úmysl zákonodárce, by měl být užíván konstruktivní model, který se soustředí na to, aby objekt interpretace (text) učinila co možná nejlepším. K tomu viz kupříkladu VOGENAUER, Stefan. What is the Proper Role of Legislative Intention in Judicial Interpretation? *Statute Law Review* [online]. 1997, roč. 18, č. 3, s. 240 [cit. 7. 10. 2020]. Dostupné z: <https://academic.oup.com/slr/article-abstract/18/3/235/1643945?redirectedFrom=fulltext>

jako materiál poskytující spolehlivé vysvětlení a zdůvodnění konkrétní volby v normativním textu užitých slov, které se jinak mohou zdát nesmyslné, nebo jinak nekorespondující s obecným účelem dané právní úpravy.⁸⁷ I tato komunikace je ale uzamčená v čase. Úmysl zákonodárce v kontextu průběhu existence konkrétního normativního textu zaslouží čím dál méně pozornosti⁸⁸, neboť zatímco úmysl tvůrce v čase stagnuje, normativní text má být schopen reagovat i na situace nezamýšlené.⁸⁹

I na tomto místě je však zapotřebí připomenout, že ani tyto pokusy o komunikaci nelze brát jako autoritativně určený způsob budoucí aplikace právního předpisu. Pokud by tomu tak bylo, museli bychom dále řešit další ovlivňující faktory a možná nebezpečí. V případě, že by se nenormativním textem důvodových zpráv ze strany moci zákonodárné dala určovat činnost moci soudní, pak by přicházely do úvahy další konsekvence ohledně lobby, manipulování s obsahem důvodových zpráv⁹⁰, a další záležitosti v konečném důsledku problematické z hlediska nezávislosti soudní moci. Tyto obavy se nicméně podepisují na textualistických závěrech, že by se důvodové zprávy neměly používat ani v případě nejasností.⁹¹

Kategorické odmítnutí použití důvodových zpráv však i přes výše uvedené námitky příliš nedává smysl.⁹² Textu nemůže být zcela porozuměno bez kontextu.⁹³ Na předchozí větě se shodne přinejmenším většina i jinak protichůdně zaměřených interpretačních teorií. Neshoda panuje na tom, co daný kontext může tvořit a kde po něm pátrat.⁹⁴ Právě kontext mohou důvodové zprávy mnohdy poskytnout, což může dopomoci k vyplnění

⁸⁷ Viz COX, 1947, op. cit., s. 382.

⁸⁸ Jak upozorňuje kupříkladu VOGENAUER, 1997, op. cit., s. 243.

⁸⁹ Obdobně kupříkladu SCALIA, GARNER, 2012, op. cit., s. xxv, 16; Také se k tomuto argumentu dá vztáhnout známá teze Gustava Radbrucha, že zákon může (a musí být) moudřejší než jeho autor. Viz RADBRUCH, Gustav. *Rechtsphilosophie II*. Upravil Arthur Kaufmann. 2. vyd. Heidelberg: C.F. Müller Juristischer Verlag. 1993, s. 345. Dostupné kupříkladu z: <https://books.google.cz/books?id=hZA9XFtmEYkC&lpq=PA345&ots=-vBkps6ByB&dq=das%20Gesetz%20kann%20kl%C3%BCger%20sein%20als%20seine%20Verfasser%20%E2%80%93%20es%20muss%20sogar%20kl%C3%BCger%20sein%20Radbruch&hl=cs&pg=PA345#v=onepage&q&f=false> [cit. 13. 1. 2021].

⁹⁰ Obdobně hovoří též kupříkladu KAVANAGH, Aileen. Original intention, enacted text, and constitutional interpretation. *The American Journal of Jurisprudence* [online]. 2002, roč. 47, č. 1, s. 255–298, s. 279 [cit. 27. 12. 2020]. DOI <https://doi.org/10.1093/ajj/47.1.255>

K otázce lobbování legislativců viz kupříkladu ŠKOP, MALANÍK, SMEJKALOVÁ, ŠTĚPÁŇKOVÁ, VACKOVÁ, 2019, s. 170.

⁹¹ Viz kupříkladu VERMEULE, 2006, op. cit., s. 184.

⁹² Obdobně uvažuje kupříkladu EASTERBROOK, Frank H. What Does Legislative History Tell Us? *Chicago-Kent Law Review* [online]. 1990, roč. 66, č. 2, s. 444 [cit. 13. 1. 2020]. Dostupné z: https://chicagounbound.uchicago.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2141&context=journal_articles

⁹³ Viz McGREAL, Paul E. A constitutional defense of legislative history. *William & Mary Bill of Rights Journal*, 2005, roč. 13, č. 4, s. 1299. Dostupné z: *HeinOnline* [právní informační systém]. [cit. 27. 12. 2020].

⁹⁴ K tomu dále kupříkladu EKINS, Richard. Interpretive Choice in Statutory Interpretation. *The American Journal of Jurisprudence* [online]. 2014, roč. 59, č. 1, s. 21–24 [cit. 7. 10. 2020]. Dostupné z: <https://doi.org/10.1093/ajj/auu008>

případné interpretační prázdnoty.⁹⁵ Textualistické představy o tom, že materiály legislativní historie se nedají použít, neboť normativní hodnotu má pouze text⁹⁶, a tedy veškerý k interpretaci potřebný kontext lze vyvodit přímo z něj, jsou uplatnitelné pouze při splnění následujícího předpokladu. Tímto předpokladem je, že legislativci pečlivě rozmýšlí, jak text, který píší, bude chápán, a odpovídajícím způsobem opatrně volí slova, která v něm použijí.⁹⁷ Tento apel na legislativce samozřejmě míří i od intencionalistů – bez kvalitního vypracování důvodové zprávy z ní lze o úmyslu zákonodárce zjistit jen velmi málo, pokud vůbec něco. V takovém případě ji lze označit za stejně nejasný zdroj, jako samotný text interpretovaného ustanovení právního předpisu.⁹⁸ Jak ale vyplývá z výše uvedených empirických zjištění, ne vždy mají legislativci dostatek času být takto precizní. Také, jak ukázal výše zmíněný příklad interpretačních instrukcí občanského zákoníku, i v případě relativně dlouhého časového rámce, jsou myslitelné případy, kdy tyto snahy o preciznost selžou. Za takové situace je poté zkoumání důvodových zpráv, ať už analyzou jejich textu či obsahovou analýzou, pro doplnění informací o kontextu interpretovaného textu smysluplné.

Závěr

Tento článek se věnoval důvodovým zprávám, konkrétní části materiálů legislativní historie, v provázanosti s konceptem úmyslu zákonodárce. Připomenul, že zatímco důvodové zprávy mají svůj právní rámec a mělo by být zřejmé, kdy jsou tvořeny a co je jejich obsahem, v praxi tomu tak nutně být nemusí. Ukázal také, že s konceptem úmyslu zákonodárce pracuje také občanský zákoník. V jeho pojetí však panuje mnohem menší míra pochopení toho, co to vlastně úmysl zákonodárce je (jestli vůbec existuje), jaké může mít podoby či kde a jak jej zkoumat – pokud je to tedy vůbec účelné.

Článek proto upozornil na základní diskutované problematické body úmyslu zákonodárce. Zdůraznil, že ignorovat jeho existenci nedává v dnešní době smysl, neboť i u zákonodárce – kolektivního orgánu tvořeného větším množstvím jednotlivců, lze úmysl identifikovat, a to kupříkladu jako společný sdílený plán. Neopomněl však ani zmínit množství protichůdných názorů, tvrdících, že u kolektivního orgánu konkrétní úmysl vysledovat nelze, a i kdyby, postrádá normativní hodnotu. Těm se však dá s úspěchem kontrovat, že normativní hodnota není jedinou kvalitou, kterou úmysl zákonodárce nese.

⁹⁵ Viz kupříkladu McGREAL, 2005, op. cit., s. 1299.

⁹⁶ Což lze vyvodit i z představy, že zákonodárci hlasují pouze o textu, nikoli o materiálech legislativní historie. Viz BELL, 1999, op. cit., s. 48.

⁹⁷ K tomu kupříkladu EKINS, 2012, op. cit., s. 274.

⁹⁸ Viz kupříkladu HORACK, 1932, op. cit., s. 129; Obdobně též Lord LISVANE. Why Is There So Much Bad Legislation? *Statute Law Review* [online]. 2020, roč. 41, č. 3, s. 291–303, s. 301 [cit. 7. 10. 2020]. DOI <https://doi.org/10.1093/slr/hmz019>

V kontextu teoretické literatury, omezeného počtu právních předpisů a judikatury, článek připomenul, že důvodové zprávy jsou podpůrný materiál, který (nejen) v našem právním prostředí normativní hodnotou neoplývá. Diskutoval však, že může být užít jako zdroj informací jak ohledně tvorby právního textu, tak i ohledně zamýšleného smyslu či dokonce zamýšlené aplikace daného právního textu. Přes absenci hodnoty normativní lze v důvodových zprávách spatřovat hodnotu pravdivostní – tedy lze na ně pohlížet jako na důkaz týkající se kontextu právního textu.

Hodnota tohoto článku však nespočívá pouze v diskutování teorií týkajících se důvodových zpráv a úmyslu zákonodárce. Poskytuje též konkrétních příklady z našeho právního prostředí, kde se uplatnily odlišné přístupy k jejich úloze a použití. Dále, a to zejména, článek představil empirická zjištění z výzkumu prováděného mezi tuzemskými legislativci, která alespoň v základu objasňují, jaké zkušenosti existují s prací s důvodovými zprávami na úrovni jejich tvorby. Z těchto zjištění lze jednak vyvodit další související úvahy o konceptu úmyslu zákonodárce, ale i o potřebách dalšího zkoumání. S přihlédnutím k úvahám legislativců o důvodových zprávách jako prostředku komunikace mezi nimi a právními interprety je podstatné i zjištění, že zahraniční koncept rozhovoru zákonodárce-soud je významný i v našem právním prostředí, přestože zatím absentuje větší případová studie objasňující jeho projevy.

Další výzkum, který je s ohledem na (velmi malé) množství podobně laděných empirických šetření pro další posun diskuse esenciální, by měl směřovat k upevnění metodologických cest, jakými jsou důvodové zprávy zkoumány, a to zejména v procesu právní interpretace. Je totiž kupříkladu třeba ozřejmit, k jak rozdílným výsledkům se interpret může dobrat, pokud bude analyzovat text důvodové zprávy oproti případu, kdy bude využívat obsahovou analýzu důvodových zpráv. V současné době lze totiž vysledovat značnou nahodilost v postupu práce s těmito materiály, což formalistickou důvěru v jejich používání příliš neupevňuje. Není pak totiž zřejmé, jakým způsobem bylo výsledku dosaženo, což nahrává odsuzování pátrání po úmyslu zákonodárce jako příliš subjektivistické variantě. Informace o kontextu interpretovaného právního textu, který lze z důvodových zpráv mnohdy extrahovat, však může být pro správné posouzení stěžejní.