

Návrhy zákonů v meziresortním připomínkovém řízení: zásadní fáze legislativního procesu, nebo přehlídka malicherných podnětů?*

Bills in Inter-ministerial Consultation Procedure:
Key Phase of the the Legislative Process
or Moment for Opportunity for Trivial Comments?

Robert Zbiral**

Abstrakt

Kvalita českého legislativního procesu a jeho výstupů je všeobecně hodnocena jako tragická. Přes tato konsenzuální tvrzení toho o řadě důležitých fází přípravy zákonů víme velmi málo. Jedním z takových černých míst je meziresortní připomínkové řízení, sloužící jako unikátní příležitost k připomínkování návrhů zákonů. Tento článek se snaží uvedenou mezeru v poznání zaplnit a nabízí nejen důkladný rozbor formálních základů meziresortního připomínkového řízení, ale především detailní empirickou analýzu průběhu a výsledků připomínkových řízení 623 návrhů zákonů předloženými mezi lety 2010 až 2016. Poznatky z analýzy dokazují, že především ministerstva se účastní připomínkování velmi aktivně (byť v rozdílné míře) a nástroj značně ovlivňuje podobu návrhů zákonů. Spíše než přijímat radikální změny meziresortního řízení by proto bylo vhodné omezit různé výjimky udělované v procesu a ponechat na připomínkování více času.

Klíčová slova

Příprava zákonů; vláda; byrokracie; meziresortní připomínkové řízení; kvalita zákonů; empirická analýza.

Abstract

Quality of both Czech legislative process and its outputs are generally viewed as tragic. Yet despite this consensual evaluation, we still know quite little even about important phases of law-making. One of these black spots is inter-ministerial consultation procedure (ICS) that serves as unique instrument for consultation of bills. This article seeks to fill the stated knowledge-gap and offers not only detailed review of formal framework of ICS, but mainly detailed empirical analysis of its course and results based on the data from 623 bills consulted between 2010 and 2016. Findings from the analysis suggest that mainly ministries participate in the ICS very actively (although to different degree) and the instrument

* Článek vznikl v rámci řešení grantu Grantové agentury ČR č. 17-03806S (Odhalování temného koutu legislativního procesu: Příprava návrhů zákonů exekutivou). Za podporu vřele děkuji.

** Doc. JUDr. PhDr. Robert Zbiral, Ph.D., Katedra ústavního práva a politologie, Právnická fakulta, Masarykova univerzita, Brno / Department of Constitutional Law and Political Science, Faculty of Law, Masaryk University, Brno, Czech Republic / E-mail: Robert.Zbiral@law.muni.cz / Research ID: 55347048200

significantly affects the content of bills. Therefore rather than adoption of profound changes to the process, it is recommended to constraint the frequent exceptions awarded within the ICS and prolong time dedicated to consultations.

Keywords

Law-Making; Executive; Bureacracy; Interministerial Consultation (Comment) Procedure; Quality of Laws; Empirical Analysis.

Úvod

Nechvalně proslulá „poučka“ o právnickém stavu uvádí, že na jednu věc mají dva právníci obvykle (nejméně) tři názory. Dovolím si nesouhlasit. Každá žijící osoba, která o právo byt' jen zavadila, se totiž shodne na minimálně jedné záležitosti: tragické kvalitě české legislativy. Není třeba vyplňovat stránky nekonečným množstvím citací takových názorů, daný konsenzus dostatečně doloží odkazy na rozhovory s předsedy všech českých vrcholných soudů.¹ Mnozí z kritiků zároveň identifikují široké spektrum důvodů, které za tvrzenou katastrofální situaci stojí. K nejčastěji zmiňovaným příčinám patří nedostatky v procesu přijímání legislativních předpisů. Bylo by opět nošením dříví do lesa citovat zde judikaturu Ústavního soudu, která se proti vybraným neblahým trendům vymezovala, z akademických polemik postačí zmínit již téměř 15 let starý „legendární“ příspěvek Tomáše Richtera.²

Poznámka, že k možnosti cokoliv kritizovat je nejdříve nutné onu věc perfektně poznat, zavání banalitou. Je ale v tomto směru legitimní se ptát, zda pocit'ovanou důležitost problematiky normotvorby reflektuje v českém prostředí též výzkumné snažení odborné právní (případně politologické) obce, pomocí jejichž výstupů ony poznatky můžeme získávat. Marian Kokeš před několika lety skeptický pohled na tehdejší stav výzkumu včlenil přímo do názvu svého článku.³ Osobně situaci i ve srovnání s podobně velkými státy nevidím tak černě. Díky dlouhodobému působení řady autorů, čistě namátkou například Jana Filipa, Jana Kysely, Petra Mlsny, Josefa Vedrala, Markéty Whelanové nebo Jana Wintra, toho víme o tvorbě práva a legislativním procesu v ČR relativně hodně. K „formujícím“ publikacím můžeme přiřadit i přes starší datum vydání dvě monografie

¹ Srv. rozhovory s P. Rychetským (MAZANCOVÁ, Hana a Lukáš PRCHAL. Mynář dostal lekci, Ovčáčkovy urážky nemají v civilizovaném světě obdoby. Překvapuje mě, co Zeman snáší a podporuje, říká Rychetský. *Deník N* [online]. 31. 1. 2019. Dostupné z: <https://1url.cz/nzx7e>), J. Baxou (MALECKÝ, Robert. Zákony dnes pší děti. *Česká justice* [online]. 21. 1. 2014. Dostupné z: <https://1url.cz/kzx7W>) a P. Šámalem (JANUŠ, Jan. Šéf Nejvyššího soudu Šámal: Zákony jsou džungle, nikdo je nezná všechny. Je to kritické. *info.cz* [online]. 28. 1. 2019. Dostupné z: <https://1url.cz/Zzx7w>).

² RICHTER, Tomáš. Jak (ne)pomoci legislativnímu procesu. *Právní rozhledy*, 2007, č. 3.

³ KOKEŠ, Marian. Teorie zákonodárství aneb pokus čelit nezájmu právní teorie a politologie o legislativní tvorbu práva v ČR. *Správní právo*, 2016, č. 1.

editované Alešem Gerlochem a Janem Kyselou⁴ nebo komplexního praktického průvodce legislativním procesem z roku 2011.⁵ I článků byla vydána celá řada, nakonec časopis Správní právo disponuje dokonce speciální legislativní přílohou. Vývoj poznání samozřejmě neustále pokračuje. Zmíněný M. Kokeš, snad veden úsilím napravit jím poukazovaný deficit, sám přidal ruce k dílu a sepsal a aktuálně vydal rozsáhlou monografii věnující se přípravě zákonů v ČR.⁶

Přesto po mém soudu výzkum české tvorby práva stále ukrývá dvě slabá místa. První z nich souvisí s převládajícím přístupem k poznávání problematiky, který odpovídá konceptu „teorie a praxe“ zmíněné v titulech řady dosud citovaných knih. Teorii se věnují tradičně akademici, používající klasické právní metody: rozebírají právní předpisy, judikaturu, přinášejí myšlenky z prací zahraničních autorů a hodnotí externě činnost legislativních orgánů a jejich výstupy. Praktické fungování představují osoby podílející se aktivně na tvorbě práva ve veřejné správě:⁷ ty sdílejí své zkušenosti, vykládají interní instrukce či poukazují na konkrétní příklady.⁸ Jak již bylo řečeno, tato kombinace přístupů dovoluje odhalit o tvorbě práva mnohé. Bohužel jeden rozměr neposkytne – zhodnocení situace na základě objektivně ověřitelných dat.⁹ Legislativní proces a jeho výstupy se skládají z mnoha kroků a prvků, které lze kvantitativně popsat a tím určitou věc (když nic jiného) důkladně prozkoumat. Jestliže je cílem někoho analyzovat vliv Senátu při schvalování návrhů zákonů, je samozřejmě zcela legitimní se zamýšlet nad rolí horní komory nebo abstraktně rozebírat jí Ústavou či jednacím řádem stanovené varianty postupu, stejně tak prospěšné bude si přečíst názory reálného účastníka (senátora či úředníka) vyjednávacích procesů. Tyto informace ale budou pouze dílčí bez doplnění celkového obrazu, tedy kvantifikace toho, jak Senát fakticky využívá své legislativní pravomoci.¹⁰ Pokud uvedu jiný příklad: je na místě kritizovat neblahé užívání příležitostí nebo komplexních pozměňovacích návrhů, k tomu je ale také užitečné seznat, nakolik rozšířená daná praxe vůbec je.¹¹

⁴ GERLOCH, Aleš a Jan KYSELA (eds.). *Tvorba práva v České republice po vstupu do Evropské unie*. Praha: ASPI, 2007; GERLOCH, Aleš a kol. *Teorie a praxe tvorby legislativy*. Praha: ASPI, 2008.

⁵ BOHADLO, David a kol. *Legislativní proces (teorie a praxe)*. Praha: Ministerstvo vnitra, 2011.

⁶ KOKEŠ, Marian. *Temná zákoutí legislativního procesu: příprava vládních návrhů zákonů v ČR*. Praha: Leges, 2021.

⁷ Je pravdou, že u mnoha jedinců dochází k propojení obou světů a většinová praktici se věnují akademické činnosti a naopak.

⁸ Tým kolem Martina Škopa se nově věnuje systematickému výzkumu postojů praktiků při tvorbě práva, viz ŠKOP, Martin a kol. *Tvorba práva – empirické studie*. Brno: Masarykova univerzita, 2019.

⁹ V jiné souvislosti jsem se již tuto myšlenku snažil podrobněji vysvětlit v ZBÍRAL, Robert. Volání po posílení empirie: Jak (ne)měnit českou Ústavu. *Jurisprudence*, 2015, č. 4, s. 10–15.

¹⁰ Takto aktivity Senátu efektivně popisuje HRUŠKA, Jan. Role Senátu v českém politickém systému pohledem kvantitativní analýzy. In: KYSELA, Jan (ed.). *20 let Senátu Parlamentu České republiky v souvislostech*. Praha, Leges, 2016, s. 113–127.

¹¹ „Rozšířenost praxe“ se nerovná popisu jednoho či několika náhodně vybraných anekdotických příkladů.

Přes jisté pokroky při shromáždování a analýze dat o tvorbě práva a právních předpisech obecně¹² existuje v ČR v této oblasti stále množství bílých míst k zaplnění.

Za druhou slabinu českého výzkumu tvorby práva považuji jistou tematickou mezerovitost. O určitých institutech či subjektech zákonodárného procesu toho jednoduše bylo napsáno relativně málo či nic. Mnozí pozorovatelé české normotvorby například poukazují na negativní vliv sněmovního kutilství na podobu legislativy. Nejenže ale chybí konkrétnější data o reálné míře vlivu Sněmovny (viz předchozí odstavec), nevím ani o žádném odborném textu, který by systematicky a do hloubky zkoumal například legislativní roli výborů, které jsou přitom klíčovými aktéry legislativního procesu ve Sněmovně i Senátu.¹³ Ještě větší znalostní deficit než v parlamentní fázi pak dle mého panuje ve stadiu exekutivní přípravy návrhů zákonů. Přestože role vlády v legislativním procesu je v ČR oproti tradičním parlamentním demokraciím¹⁴ komparativně slabší,¹⁵ není pochyb, že stále zastává úlohu garanta vývoje legislativy a z ústavního i zákonného postavení odpovídá za přípravu a prosazení rozhodujících právních předpisů. Exekutivní fáze přípravy návrhů zákonů má tudíž pro tvorbu práva zásadní důležitost.

Jednou z nezbytných součástí exekutivní fáze normotvorby je široká konzultace připravovaných návrhů, sloužící k zvýšení odpovědnosti veřejné správy a zajištění zásad dobré správy a vládnutí.¹⁶ V českém prostředí jsou návrhy právních předpisů připravovaných v rámci exekutivy předkládány do vnějšího připomínkového řízení (též tzv. meziresortní připomínkové řízení, dále jen jako „MPŘ“). Zatímco příprava návrhu může být v rukou omezené skupiny osob (výjimečně i jedné), poté je potřebné zohlednit zájmy ostatních subjektů, včetně vzájemné široké koordinace přístupů. Jeden z mála odborníků věnující pozornost MPŘ jej označuje za „nejkomplexnější kontrolní mechanismus celé exekutivní fáze normotvorby [...] kde je předkládán návrh posuzován nejzvrubněji“,¹⁷ dle jiného autora

¹² Nejvíce údajů je zpřístupněno o činnosti Poslanecké sněmovny (např. KOLÁŘ, Petr a kol. *Parlament České republiky*. Praha: Leges, 2013; LINEK, Lukáš a Zdenka MANSFELDOVÁ (eds.). *Český parlament ve druhé dekádě demokratického vývoje*. Praha: Sociologický ústav, 2009); o legislativě částečně i CVRČEK, František a kol. *Legislativa. Teoretická východiska a problémy*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2017; zejména k evropeizaci českého právního řádu a legislativního procesu několik příspěvků napsala i má maličkost (za všechny ZBÍRAL, Robert. *Evropeizace českých zákonů 1998–2013: Empirické údaje o míře vlivu práva EU a dopadech na legislativní proces*. *Casopis pro právní vědu a praxi*, 2015, č. 3, s. 229–240).

¹³ V zahraničí přitom problematika parlamentních výborů tvoří samostatný vědecký obor s desítkami výstupů, srov. přehled v MARTIN, Shane. *Committees*. In: MARTIN, Shane a kol. (eds.). *The Oxford Handbook of Legislative Studies*, Oxford: Oxford University Press, 2014, s. 352–370.

¹⁴ Viz příspěvky v RASCH, Bjorn a George TSEBELIS (eds.). *The Role of Governments in Legislative Agenda Setting*. London: Routledge, 2011.

¹⁵ Podrobně k slabosti české exekutivy KYSELA, Jan a Marian KOKEŠ. *Role vlády v procesu právo tvorby v České republice se zřetelem k efektivitě vládnutí*. *Správní právo – Legislativní příloha*, 2018, č. 1, s. 40–58.

¹⁶ Obecně RADAELLI, Claudio. *Regulating rule-making via impact assessment*. *Governance*, 2010, č. 1, s. 89–108.

¹⁷ BARTOŠEK, Jan. *Byrokraticko-exekutivní fáze zákonodárného procesu*. In: MOLEK, Pavel a kol. (eds.). *Dny práva 2014*. Brno: Masarykova univerzita, 2015, s. 30–31.

MPŘ má za cíl „dosáhnout všestranné úrovně a kvality právního předpisu“.¹⁸ Přes tato velkolepá prohlášení dosud průběh a dopad MPŘ patří k málo prozkoumaným koutům české tvorby práva.

Cílem tohoto příspěvku je podrobný rozbor průběhu a dopadů MPŘ. Kromě popisu formální úpravy a praxe MPŘ článek předmětný cíl naplňuje prostřednictvím zpracování a analýzy rozsáhlého souboru dat obsahujícího rozličné údaje o průběhu MPŘ pro všechny návrhy zákonů mezi lety 2010 až 2016. V tomto ohledu mám ambici „zabít dvě mouchy jednou ranou“, článek se pokouší přispět k překlenutí obou výše definovaných slabých míst českého výzkumu tvorby práva. Je vhodné zdůraznit, že použitý empirický přístup trpí vrozenými omezeními. Dovoluje dosti výstižně a objektivně odhalit, co je v datech obsaženo, není však schopen posoudit právníky mnohdy očekávaná zhodnocení „kvality“ (k tomu viz níže). Zároveň MPŘ analyzuji ve stávající formě a nepouštím se na tenký led normativního uvažování, například ve stylu, zda by nemohl nebo neměl fungovat úplně jiný model připomínkování. Možných přístupů k němu je totiž celá řada (srov. dále) a volby mezi nimi ponechám povolanejším.¹⁹

Článek je rozdělen na následující části. První kapitola pro srovnání krátce představuje podobu připomínkových řízení v geograficky a právně ČR blízkým státům. Další sekce detailně analyzuje formální rámec MPŘ a jeho praktické fungování. Následně jsou již prezentována data o celkovém průběhu MPŘ a úloze jednotlivých subjektů do něj zapojených, zvláště pak ministerstev. Předposlední část příspěvku přibližuje dopady MPŘ na podobu předkládaných návrhů zákonů. Závěr stručně opakuje hlavní zjištění a pokouší se na jejich základě formulovat doporučení ke zlepšení situace.

1 Připomínková řízení v zahraničí: stručný exkurz

Doyen politologie Giovanni Sartori obhajoval tezi, že „[...] každý kdo zná pouze jednu zemi, nezná ve skutečnosti žádnou.“²⁰ Před rozbořem české situace tak může být užitečné krátce představit formu a praxi připomínkových řízení v jiných státech. Lze se důvodně domnívat, že nějaký způsob připomínkování vládních návrhů zákonů probíhá v naprosté většině demokratických zemí světa. Bohužel však narážíme na nedostatek, či spíše jednostranné zaměření zdrojů, které se problematice věnují. Pozornost je totiž věnována především konzultacím návrhů právních předpisů s veřejností²¹ či obecně vlivu zájmo-

¹⁸ ŠÍN, Zbyněk. *Tvorba práva: pravidla, metodika, technika*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 92.

¹⁹ Viz RICHTER, 2007, op. cit., který by MPŘ zařadil až na konec exekutivní fáze normotvorby.

²⁰ SARTORI, Giovanni. Compare Why and How. Comparing, Miscomparing and the Comparative Method. In: DOGAN, Matei a Ali KAZANCIGIL (eds.). *Comparing Nations: Concepts, Strategies, Substance*. Oxford: Blackwell, 1994, s. 16.

²¹ Za všechny JOHNS, Melissa a Valentina SALTANE. *Citizen engagement in rule-making – Evidence on regulatory practices in 185 countries*. Washington: World Bank Group, 2016; případně MILANO, Flavia a Ulises PALLARES. *Public Consultations: Step by Step*. Washington: Inter-American Development Bank, 2020.

vých skupin na legislativní proces,²² zatímco způsob zapojení a vliv subjektů veřejné moci odborné texty víceméně přehlížejí. Níže poskytují základní informace o připomínkových řízeních v středoevropských zemích, které jsou ČR právní i politickou tradicí nejbližší; analýza je dále doplněna o Spojené království jako „nejvíce odlišný případ“.

V Německu drží při projednávání návrhů zákonů klíčovou pozici ministerstva vnitra a spravedlnosti, které posuzují soulad návrhů s organizací veřejné správy a ústavními kautelami (srov. § 46 jednacího řádu federálních ministerstev).²³ Poté následuje připomínkové řízení s ostatními subjekty včetně zbylých ministerstev, lhůta pro podávání připomínek je minimálně čtyři týdny, ale na žádost jiného ministerstva může být až zdvojnásobena, ve výjimečných případech naopak zkrácena na dny (srov. § 50 citovaného jednacího řádu). V praxi je připomínkové řízení méně formalizováno než v ČR, vypořádání probíhá zejména ústně na poradách a provádějí jej úředníci, u sporných záležitostí ovšem pod bedlivým dohledem nadřízených včetně politického vedení ministerstev.²⁴ Podobné rysy vykazuje připomínkové řízení v Rakousku, také zde je na předkládajícím subjektu, koho k připomínkování pozve. Zvláštní privilegovanou pozici nicméně zaujímají s ohledem na tradiční korporativistický model vládnutí hospodářství a sociální partneři, zemské vlády a předběžně konzultován je též federální parlament. Lhůta pro připomínkování je neformálně stanovena na šest týdnů, v odůvodněných případech ji lze zkrátit i prodloužit. Vypořádání připomínek je zcela v diskreci ministerstva odpovědného za návrh.²⁵

Maďarský model vykazuje naopak centralizační tendence. Návrh zákona musí nejdříve ministerstvu schválit speciální útvar premiéra a ministerstvo financí, teprve poté vstupuje do připomínkového řízení, které začíná ve stejný okamžik jako veřejné konzultace. K připomínkování je často stanovena extrémně krátká lhůta klidně v řádech dnů i hodin, zaslání připomínek probíhá přes emaily. Za takových podmínek nepřekvapí, že dopad připomínkových řízení je mizivý a omezuje se nejčastěji na formálně legislativní komentáře.²⁶ Polské řešení připomínkového řízení také kombinuje meziresortní a veřejnou konzultaci. Právní úprava v jednacím řádu vlády je velmi podrobná (srov. § 31 až 52),²⁷ přesto dává navrhujiícímu subjektu poměrně velký prostor pro diskreci co do určení

²² Za všechny DÜR, Andreas a Gemma MATEO. *Insiders versus Outsiders: Interest Group Politics in Multilevel Europe*. Oxford: Oxford University Press, 2016.

²³ Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien, verze 30. červenec 2020. Dostupné z: <https://1url.cz/Ozxeu>

²⁴ Podrobněji MAASSEN, Hans-Georg. Gesetzesinitiativen der Bundesregierung. In: KLUTH, Winfried a Günter KRINGS (eds.). *Gesetzgebung*. Heidelberg: C.F. Müller, 2014, s. 207–212.

²⁵ Více MIKLIN, Eric. Austria. In: ZBÍRAL, Robert (ed.). *The Cradle of Laws: Drafting and Negotiating Bills within the Executives in Central Europe*. Oxford: Hart/Nomos, 2020, s. 39–42.

²⁶ Srv. SZÁBO, Zolt. Hungary. In: ZBÍRAL, 2020, op. cit., s. 95–96.

²⁷ Regulamin pracy Rady Ministrów (Uchwała Nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013), verze 10. února 2021. Dostupné z: <https://www.lexlege.pl/regulamin-pracy-rady-ministrow/>

připomínkových míst a lhůty pro podání připomínek (standardně 21 dnů, často zkrácená). Ministerstvo má připomínky vypořádat. Ty, na kterých s připomínkujícími místy nenašlo shodu, sepíše do zprávy a předá na vyšší úroveň k vyřešení, konkrétně jsou postoupeny tzv. Stálému ministerskému výboru. Výhodou připomínkového procesu je jeho transparentnost,²⁸ s výsledky však velká spokojenost v literatuře nepanuje, problémem je zvláště krátká lhůta většiny připomínkových řízení a nejasná odpovědnost zapojených institucí.²⁹

Slovenský systém připomínkového řízení nezapře společné historické kořeny s českým. Základní parametry procesu jsou ovšem na rozdíl od ČR vymezeny zákonem,³⁰ přičemž dle základního pravidla každý návrh zákona musí po svém zveřejnění na portálu SlovoLex³¹ projít připomínkovým řízením. Podrobnosti stanoví čl. 13 až 15 legislativních pravidel slovenské vlády.³² Výčet povinně předkladatelem oslovovaných subjektů je relativně široký, lhůta pro podání připomínek se stanoví na alespoň 15 dnů, zkrácení na nejméně sedm dnů se připouští výhradně za mimořádných okolností. Zajímavě jsou upraveny zásadní připomínky, může je totiž uplatnit pouze ministr či státní tajemník a formálně jde o takové připomínky, u kterých v případě jejich neakceptování předkladatelem návrhu bude uplatňující ministr pravděpodobně hlasovat na vládě proti přijetí předlohy. Předkladatel návrhu se snaží připomínky vypořádat a vyřešit neshody, přetrvávající rozporu posuzuje vláda. Připomínkové řízení je specifické povinným zapojením veřejnosti. Jestliže uplatnilo tzv. hromadnou připomínku více než 500 osob a předkladatel ji nevyhověl, je třeba konat rozporové řízení též se zástupcem veřejnosti. Jelikož všechny připomínky se podávají elektronicky v rámci portálu SlovoLex, lze je jednoduše procházet. Od července 2016 bylo podáno ke všem materiálům přes 162 tisíc připomínek (z toho 48 tisíc bylo zásadních a 1200 hromadných připomínek veřejnosti). Bohužel třídění dle druhu materiálu zdá se nefunguje a nelze bez procházení všech jednotlivých případů ani odhalit výsledky vypořádání připomínek. Dopady připomínkového řízení na Slovensku je poměrně obtížné zhodnotit, literatura mu v podstatě nevěnuje pozornost. Drobné

²⁸ Všechny materiály včetně připomínek jsou přístupné z: <https://legislacja.rcl.gov.pl/>

²⁹ K tomu BORSKI, Maciej. Przygotowywanie projektów ustaw przez Rade Ministrów – Wybrane zagadnienia. *Roczniki Administracji i Prawa*, 2018, č. 2, s. 39–56; SOKOŁOWSKI, Jacek. Poland. In: ZBÍRAL, 2020, op. cit., s. 112–115.

³⁰ Srv. § 10 zákona č. 400/2015 Sb., Zákon o tvorbe právnych predpisov a o Zbierke zákonov Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

³¹ Dostupné z: <https://www.slov-lex.sk/domov>

³² Legislatívne pravidlá vlády Slovenskej republiky, znění platné od 15. července 2020. Dostupné z: https://www.vlada.gov.sk/data/files/7912_uplne-znenie-legpravvladysr-v-zneni-uzn-vlsr-z-15-jula-2020-c-466.pdf

výjimky tak činí dosti popisně, nebo jako v případě článku posuzujícího vliv účasti veřejnosti na připomínkování jsou pozitivní dopady pouze normativně očekávány.³³

Oproti řadě kontinentálních zemí je ve Spojeném království proces přípravy návrhů zákonů značně formalizovaný a předpokládá dlouhodobé úsilí, obvykle započaté rozsáhlými konzultacemi s dotčenými aktéry a vydáním různých Zelených či Bílých knih. Paradoxně samotná možnost připomínkování návrhů ostatními subjekty veřejné správy³⁴ je výjimkou z obecného rámce a visí v zásadě ve vzduchoprázdnu. Pokud navrhovaná legislativa ovlivňuje působnost jiných ministerstev nebo správních úřadů, tyto mají být samozřejmě konzultovány.³⁵ Neexistuje ale žádný předpis, určující kdo přesně a kdy se má do připomínkování zapojit. Obecně připomínkování spadá do gesce odboru Parlamentních činností a legislativy při Úřadu vlády a oproti situaci v systémech s koaličními vládami je patrné, že přípravná činnost je koordinovanější a ministerstva se mnohem více podřizují ve prospěch vlády jako celku.³⁶

Poskytnutý přehled přináší zajímavé poznatky, na druhou stranu ukazuje na výrazné odlišnosti řešení i mezi geograficky a právně „příbuznými“ státy střední Evropy. Většina zemí připomínkové řízení formalizuje alespoň na úrovni jednacích řádů vlád/ministerstev, míra podrobnosti už se liší. Rakousko a Německo vymezují jen základy a též v praxi připomínkové řízení funguje spíše zvykově a v pozadí. Oproti tomu v postkomunistických státech s výjimkou Maďarska je úprava detailnější se snahou o stanovení jasnějších pravidel včetně vyšší transparentnosti, jenže typicky třeba lhůty k připomínkování jako klíčový parametr řízení jsou nastaveny restriktivněji a častěji se též zkracují. Přestože komparativní zhodnocení efektivity připomínkových řízení není pro rozdílnost úprav a nedostatek dat proveditelné, lze úspěšně pochybovat o nadřazenosti druhého („postkomunistického“ nebo tzv. formalizovaného) modelu. Na Slovensku, v Maďarsku a Polsku je do připomínkového řízení oficiálně zapojena rovněž veřejnost. Vzhledem ke krátkým lhůtám a obecné náročnosti komentování paragrafovaných znění návrhů zákonů by bylo až naivní očekávat, že by veřejnost mohla nějak významně podobu návrhů ovlivnit. Zájmy „veřejnosti“ mohou poté lépe zastoupit sběrné subjekty typu sociálních partnerů, které mají v některých státech (například Rakousko, ale též Polsko) při připomínkování tradičně privilegované postavení.

³³ Srv. FARKAŠOVÁ, Simona. Občianska participácia v slovenskom legislatívnom procese. *Mladá veda*, 2020, č. 1, s. 89.

³⁴ Výjimkou jsou devolované úřady (vlády Skotska, Walesu a Severního Irsku).

³⁵ ZANDER, Michael. *The Law-making Process*. Oxford: Hart Publishing, 2015, s. 10.

³⁶ Srv. také instrukce v Cabinet Office. *Guide to Making Legislation*, verze červenec 2017, zejména s. 54–55. Dostupné z: <https://1url.cz/7zxe>

2 Formální rámec meziresortního připomínkového řízení k návrhům zákonů v České republice a nástin jeho praktického fungování

Z historického hlediska má připomínkové řízení k návrhům právních předpisů na českém území dlouhou tradici. První instrukce pro vytváření legislativy po vzniku Československa sice nejprve proces přípravy vůbec neupravovaly, ale to se změnilo již v polovině 30. let minulého století.³⁷ Legislativní pravidla vlády z roku 1949 pak zaváděla dokonce několikastupňový připomínkový proces. Nejprve se projednávaly celkový legislativní plán na pololetí a tzv. zásady (předběžný rámec jednotlivých úprav), teprve poté se konalo „standardní“ připomínkové řízení, jehož cílem bylo, aby „*osnova a důvodová zpráva plně vyjadřovaly politický smysl stanovených zásad a aby jejich znění bylo po všech stránkách zdokonaleno*“. Lhůta pro zaslání připomínek byla 14 dnů a projednávaly se ústně.³⁸ Připomínkové řízení bylo upraveno i ve všech dalších legislativních pravidlech vlády.³⁹

Aktuální formální podoba MPŘ je vymezena v nyní platných legislativních pravidlech vlády (dále jen jako „LPV“).⁴⁰ Je třeba upozornit, že se nejedná o jedinou příležitost k připomínkování v exekutivní fázi normotvorby. Předkladatel návrhu totiž ještě před jeho zpracováním má dle čl. 2 odst. 1 LPV ve vymezených případech provést širokou analýzu hodnocení skutkového a právního stavu. Při ní postupuje na základě Obecných zásad pro hodnocení dopadů regulace (RIA),⁴¹ dle kterých jsou jedním ze zdrojů dat pro analýzu rovněž konzultace. Citovaný předpis ovšem výslovně ponechává délku a formu konzultací na předkladateli,⁴² a to včetně stanovení okruhu konzultujících subjektů.⁴³ O kvantitě a kvalitě konzultací v rámci RIA si netroufám spekulovat, obecně má proces hodnocení dopadů přes jistá zlepšení v posledních letech k dokonalosti daleko.⁴⁴ Předkladatel dále standardně posílá pracovní verzi návrhu zákona do vnitřního připomínkového řízení

³⁷ BOHADLO a kol., 2011, op. cit., s. 283.

³⁸ K tomu BLÁHOVÁ, Ivana. Legislativní pravidla v době tzv. právníkové dvouletky. In: VOJÁČEK, Ladislav a Jaromír TAUCHEN (eds.). *III. česko-slovenské právněhistorické setkání doktorandů a postdoktorandů*. Brno: Masarykova univerzita, 2015, s. 19–22.

³⁹ Znění všech minulých legislativních pravidel vlády je k dispozici v ŠÍN, Zbyněk. *Legislativní pravidla I-III*. Olomouc: Univerzita Palackého, 2006.

⁴⁰ Legislativní pravidla vlády schválená usnesením vlády č. 188 ze dne 19. března 1998, aktuální znění dostupné z: <https://1url.cz/yzAwk>; K právnímu charakteru LPV včetně relevantní judikatury Ústavního soudu více KOKEŠ, 2021, op. cit., s. 222–225.

⁴¹ Aktuální verze účinná od 3. února 2016 je dostupná z: <https://1url.cz/JzAwV>

⁴² Pro konzultace nicméně existuje doporučený postup vymezený v metodice a manuálu. Dostupné z: <https://ria.vlada.cz/ria/konzultace/>

⁴³ Zde je možné využít databázi připomínkových míst Datako (Dostupné z: <https://kormoran.odok.cz/ODOK/datako-dir.nsf>), ta nicméně zjevně není příliš reprezentativní.

⁴⁴ Srv. ZBÍRAL, Robert. Legislation in the Czech Republic. In: XANTHAKI, Helen a Ulrich KARPEN (eds.). *Legislation in Europe: A Country by Country Guide*. Oxford: Hart, 2020, s. 133–134; také KOKEŠ, 2021, op. cit., s. 242–254.

(např. v rámci ministerstva). Není veřejné a jeho průběh a způsob zpracování výsledků je zcela v gesci příslušného subjektu.⁴⁵

Ačkoliv se dále bude text věnovat pouze návrhům zákonů, MPŘ kromě nich (čl. 8 LPV) podléhají (v rámcově obdobné podobě) rovněž návrhy věcných záměrů zákonů (čl. 5 LPV), nařízení vlády (čl. 13 LPV) a vyhlášek (čl. 16 LPV). Pro dané druhy návrhů předpisů je MPŘ povinné. Ve výjimečných případech může být konání MPŘ na návrh předkládajícího ministra vynecháno, souhlasit s tím musí předseda Legislativní rady vlády (čl. 76 LPV). Takový postup je nutné odůvodnit a přistupuje se k němu na rozdíl od zúžení MPŘ (viz níže) pouze mimořádně při neočekávaných událostech. Pravdou je, že v době pandemie Covid-19 byla výjimka z MPŘ udělována nepoměrně častěji a někdy dokonce jen ústně.

MPŘ návrhu zákona formálně začíná zveřejněním daného návrhu spolu se všemi vyžadovanými součástmi v elektronické knihovně eKLEP informačního systému ODoK Úřadu vlády,⁴⁶ ve stejnou chvíli musí být návrh zavěšen rovněž do veřejnosti přístupné verze elektronické knihovny (systém VeKLEP).⁴⁷ Předkladatel zároveň určí lhůtu k podávání připomínek. Standardně činí 20 pracovních dnů, ale může být stanovena delší. V případě udělení již diskutované výjimky dle čl. 76 LPV lze lhůtu naopak zkrátit, ne však na méně než 5 pracovních dnů. Ve vymezené lhůtě musí připomínkové místo zvládnout veškeré úkony s připomínkováním spojené, tj. nastudování předlohy, prodiskutování a schválení formulovaných pozic v rámci připomínkového místa a samotné vypracování připomínek. Nepřekvapí tudíž, že naprostá většina připomínkových míst zasílá tradičně připomínky až v poslední den lhůty.⁴⁸

Kromě lhůty předkladatel vytyčí rovněž okruh subjektů, které návrh zákona mají připomínkovat. Také v tomto případě základní rámec upravují LPV, konkrétně čl. 5 odst. 1 LPV obsahuje seznam tzv. povinných připomínkových míst. Ve srovnání s probíranými zeměmi jde o seznam velice rozsáhlý a zahrnující nejen různé subjekty veřejné správy a samosprávy, ale též zastřešující organizace zastupující rozličné zájmy a od roku 2014 též zákonem zřízené profesní komory. Od vydání LPV v roce 1998 se počet povinných připomínkových míst rozšířil několikanásobně. Tento pozitivní vývoj vedoucí k vyšší reprezentativnosti MPŘ má jeden háček. S výjimkou ministerstev a Odboru kompatibility Úřadu vlády je zapojení všech zbylých „povinných“ subjektů MPŘ podmíněno tím, že se návrh nějak dotýká jejich působnosti či zájmů. To je samozřejmě formulace dosti gumová a přestože si představuji jen obtížně, jak by se nějaký návrh zákona třeba krajů

⁴⁵ K vnitřnímu připomínkovému řízení ŠRÁMEK, Aleš. *Tvorba právních norem ve veřejné správě*. Praha: Vodnář, 1995, s. 63.

⁴⁶ Dostupné z: <https://apps.odok.cz/eklep>

⁴⁷ Dostupné z: <https://apps.odok.cz/veklep>

⁴⁸ Mnohdy jsou připomínky v eKLEPu připomínkovým místem autorizovány i několik dnů po lhůtě, předkladatelé je přesto přijímají.

nedotýkal vůbec, v praxi řada předkladatelů zjevně k „probírkám“ přistupuje. Bohužel předkladatelé postupují různě třeba i návrh od návrhu, což zmíněnou ideu reprezentativnosti oslabuje. Okruh připomínkových míst lze zúžit také na základě výjimky dle čl. 76 LPV, pak je možné vyloučit i vybraná ministerstva. Občas k tomu předkladatelé přistupují, obvykle to je spojeno se zkrácením lhůty k připomínkování.

Předkladatel má právo oslovit nad rámec výčtu povinných připomínkových míst také jakékoliv další subjekty dle svého uvážení. Tato možnost je dle mého názoru příležitostí i hrozbou zároveň. Na jednu stranu to dovoluje posílit inkluzivitu MPŘ a zapojit právnické či fyzické osoby se znalostí či zájmem o problematiku, na druhou stranu úplná diskrece při výběru umožňuje předkladateli zvolit si ta místa, která většinou jeho záměru konvenují. Okruh „privilegovaných“ subjektů proto obvykle vychází z historických vazeb či zkušeností předkladatele.⁴⁹ Analýza těchto subjektů zapojených do MPŘ⁵⁰ potvrzuje někdy dosti neuspořádaný a nelogický soubor připomínkových míst, který nenaplnuje požadavek širokého zastoupení různých zájmů a spíše indikuje poněkud utilitaristické vidění problematiky. Na rozdíl od jiných zemí střední Evropy MPŘ vůbec neupravuje účast veřejnosti. Teoreticky nikomu včetně jednotlivců není bráněno v zaslání připomínek na elektronickou adresu předkladatele zveřejněnou spolu s návrhem ve VeKLEPu, předkladatel ale k tomu veřejnost aktivně motivuje či upomíná jen výjimečně a tak není divu, že z hlediska míry zapojení veřejnosti do přípravy legislativy je ČR v rámci EU řazena do nejnižší kategorie států.⁵¹

LPV nikde nevymezují obsah připomínek, požadují však jejich jednoznačnost a konkrétnost a odpovídající odůvodnění. Připomínky mají být děleny na obecné a k jednotlivým ustanovením.⁵² První kategorie vyjadřuje názory připomínkového místa na celý návrh či jeho část, často řeší systémové či koncepční otázky. Zde platí jednoduchá úměra: čím je pro připomínkové místo návrh překvapivější/novější,⁵³ tím bývá počet a hloubka obecných připomínek vyšší. U druhé kategorie připomínek je zpravidla navrhována změna, odebrání či naopak přidání konkrétního ustanovení, úkolem připomínkového místa je vždy navrhnout novou formulaci ustanovení (čl. 5 odst. 6 LPV). Z hlediska rozsahu v tomto případě může jít o připomínky sahající od upomínky na chybějící čárku po velmi komplexní úpravy předloženého znění určitého ustanovení.

⁴⁹ Srv. rozhovor s úředníkem v ŠKOP a kol., op. cit., s. 186.

⁵⁰ V neveřejné části eKLEPu je možné zjistit, na jaké emailové adresy předkladatel návrh k připomínkování zaslal. Můj závěr je založen pouze na kontrole náhodného vzorku MPŘ.

⁵¹ THIJS, Nick a kol. *A comparative overview of public administration characteristics and performance in EU28s*. Brussels: European Commission, 2018, s. 32.

⁵² Připomínky nemusí směřovat pouze k textu návrhu zákona, ale též k doprovodným materiálům (důvodová zpráva, hodnocení dopadů regulace, návrhy prováděcích předpisů).

⁵³ Např. proto, že nebyl předtím diskutován ve formě věcného záměru zákona či neformálních mechanismů.

Druhou dělicí linií je rozlišování mezi zásadními a doporučujícími připomínkami. Do první skupiny patří takové, která připomínkující místa „*považují za podstatné*“ (čl. 5 odst. 7 LPV). To věru není příliš návodná náповěda pro definici takové připomínky. Označení připomínky za zásadní má ovšem především důležitý formální rozměr – předkladatel je povinen ji vypořádat a pokud zastává k takové připomínce nesouhlasný postoj, ta se stává předmětem rozporu. Dle LPV jsou zásadní připomínky oprávněna podávat jen vybraná povinná připomínková místa, v praxi tak však činí všechna povinná připomínková místa a předkladatelé tento přístup akceptují. Všechny připomínky neoznačené za zásadní jsou dle LPV brány jen jako návrhy a předkladatel k nim nemusí přihlížet. Připomínková místa je proto obvykle doprovázejí termínem „doporučující připomínka“ (LPV termín nezná). Připomínkující subjekt často čelí dilematu, zda připomínce udělit status zásadní, nebo nikoliv. Kvůli efektivitě MPŘ by se s první kategorií mělo šetřit pro materiálně nejvýznamnější námitky, na druhou stranu doporučující připomínky předkladatel začasť vypořádá spíše formálně a připomínková místa čelí riziku, že jejich připomínky zapadnou.⁵⁴ Vyskytuje se ještě třetí skupina připomínek týkající se legislativně-technických požadavků (tzv. formální připomínky), obvykle namítající nedostatky v dodržování v LPV vymezených podmínek pro normotvorbu. Formální námitky nesmí být označovány za zásadní (čl. 5 odst. 7 LPV), není to ale přesné, neboť i legislativně-technická chyba může mít závažné důsledky.

Po ukončení MPŘ předkladatel provádí vypořádání došlých připomínek.⁵⁵ První krok procesu spočívá v analýze obdržených připomínek předkladatelem a jeho předběžném postoji k nim, nástrojem k tomu je tzv. vypořádací tabulka. Jestliže nejsou z analýzy patrné žádné kontroverze, je možné odeslat už toto zpracování připomínkovým místům k odsouhlasení a vypořádání uzavřít na dálku písemně. Většinou tomu tak není a zmíněný materiál je pouze podkladem pro předkladatelem svolanou vypořádací poradou. Na tomto jednání mohou zástupci připomínkových míst a předkladatele připomínky osobně prodiskutovat a odstranit pokud možno všechny neshody. Pokud není dosaženo konsenzu, lze konání porady opakovat či pořádat individuální schůzky.⁵⁶ Předkladatel poté upraví vypořádací tabulku na základě výsledků jednání a odešle ji relevantním připomínkovým místům k závěrečnému schválení. Konečná podoba vypořádací tabulky

⁵⁴ BOHADLO a kol., 2011, op. cit., s. 167.

⁵⁵ Vypořádání se neprovádí, jestliže předkladatel na základě MPŘ návrh zákona stáhne (srov. detailně níže).

⁵⁶ Vypořádací porady mohou být také konány separátně. Užitečné to může být především v následujících případech: 1) U rozsáhlých návrhů zákonů je vhodné konat porady zvlášť k tematicky užším celkům, 2) Jestliže některé připomínkové místo podalo velké množství připomínek, dává smysl s ním jednat samostatně, 3) Jestliže se rýsuje koordinovaný odpor více připomínkových míst proti návrhu, může být taktické subjekty pro jednání rozdělit; srov. také MAASEN, 2014, op. cit., s. 210.

se zpřístupní v systému eKLEP spolu s předložením upraveného návrhu zákona vládě, tj. při vstupu návrhu do další fáze legislativního procesu.⁵⁷

Způsob vypořádání v konečné podobě vypořádací tabulky dělí obdržené připomínky standardně do čtyř kategorií:

- Akceptováno: Připomínky, které předkladatel přijal a do návrhu je plně promítnul. Jestliže předkladatel souhlasil s obsahem připomínky, ale zvolil jiné řešení její implementace, používá se formulace „akceptováno jinak“.
- Vysvětleno: Jde o připomínky, které sice promítnuty nebyly, ale předkladatel s připomínkovým místem připomínku probral a druhý ze subjektů na ni nadále netrvá.
- Neakceptováno: S implementací těchto připomínek předkladatel po vypořádání nesouhlasí a do návrhu je nepromítl. Odmítnuté připomínkové místo na připomínce sice trvá, ale nehodlá ji v dalším průběhu legislativního procesu formálně řešit.
- Neakceptováno/rozpor: S implementací těchto připomínek předkladatel po vypořádání nesouhlasí a do návrhu je nepromítl. Odmítnuté připomínkové místo na připomínce ale trvá a hodlá ji dále řešit. Návrh vstupuje do vlády s rozporem a je na politickém vedení obou subjektů, aby se pokusilo o konsenzus. V případě nedohody a neustoupení předkladatele nebo připomínkového místa se rozpor předloží (spolu s návrhem zákona) k rozhodnutí vládě.

MPŘ návrhu zákona uvedenými úkony formálně končí a předkladatel návrh na základě výsledků MPŘ upraví. Jestliže by však výsledkem přepracování byla podstatná změna obsahu návrhu, čl. 5 odst. 12 LPV předvídá opakování MPŘ. Cílem je pravděpodobně zabránit situaci, kdy dojde na nátlak některého z připomínkových míst k zásadní změně návrhu, aniž by se k tomu ostatní připomínková místa mohla vyjádřit. Na druhou stranu není příliš pravděpodobné, že by se něco podobného mohlo odehrát zcela bez povšimnutí, neboť připomínková místa si do připomínek navzájem vidí, na vypořádací poradě se odhalí i záměry předkladatele a ten navíc musí postupovat tak, aby vyřešením námítky jedné nevznikl problém s jiným připomínkovým místem. Reálně je MPŘ k návrhu zákona opakováno extrémně výjimečně,⁵⁸ návrhy čelící silnému odporu předkladatele raději úplně opustí, u zvládnutelného počtu rozporů se snaží uspokojit odpůrce ve fázi projednávání návrhu vládou.

⁵⁷ Specifický je postup vypořádání připomínek zaslaných subjekty mimo okruh povinných připomínkových míst. Závísí totiž zcela na uvážení předkladatele: někdy jsou tyto připomínky do vypořádací tabulky zařazeny, častěji však nikoliv. Náhodnost postupu samozřejmě odráží předchozí netransparentní průběh této části MPŘ (dané připomínky jsou zasílány emailem a zná je tudíž jen předkladatel) a nelze tudíž vyloučit, že předkladatel používá tyto připomínky instrumentálně k podpoře svého přístupu. Připomínky veřejnosti, pokud přijdou, jsou vypořádávány jen výjimečně a když už k tomu dojde, děje se tak spíše povrchně, srov. např. „informaci“ o připomínkách veřejnosti k návrhu NOZ, dostupnou z: <https://1url.cz/xzA2W>

⁵⁸ Jde hlavně o situaci, kdy neúspěšný návrh zákona je podáván znovu v novém volebním období.

3 Dostupnost a omezení shromážděných dat o meziresortním připomínkovém řízení a metodologie zpracování

Představenou kostru v dalších částech doplním o „maso“ reálných dat z MPŘ. Spolu se svými kolegy⁵⁹ jsem shromáždil údaje o všech návrzích zákonů, které byly předloženy do MPŘ za vlády Petra Nečase a Bohuslava Sobotky.⁶⁰ Dle výsledků vyhledávání v eKLEPU se jednalo celkem o 623 návrhů, prakticky rovnoměrně rozdělených mezi obě vlády (Nečas 324, Sobotka 299). Kromě řady proměnných charakterizujících samotné návrhy (předkladatel, délka návrhu, vztah k právu EU atd.) šlo především o hodnoty vázané na průběh MPŘ. Ty byly zpracovány ručně z vypořadacích tabulek zveřejněných v eKLEPU. Data z nevypořadáných MPŘ (82 návrhů) nejsou tudíž součástí analýzy. Cílem sběru dat bylo získat údaje o tom, kdo připomínky podával, jakého druhu a jakým způsobem na ně reagoval předkladatel.

Shromážděná data si nekladou nárok na dokonalost a úplnost. Výchozí problém tkví v již zmíněné diskreci, kterou předkladatelé mohou v MPŘ uplatnit. Jelikož je například na nich, která nepovinná připomínková místa osloví a jestli jejich připomínky vypořádají, obsahuje dataset pouze informace o povinných připomínkových místech. Pro shromáždění dat z MPŘ je však mnohem větším problémem, že neexistuje ani žádný předepsaný způsob podoby vypořadací tabulky. Obvykle jde o extrémně rozsáhlý textový soubor v délce až stovek stran, který předkladatelé pojmají jinak. Zásadní rozdíly jsou ve formě zpracování: některé subjekty vytváří tabulku se systematicky číslovanými připomínkami, jiné „shlukují“ připomínky dohromady a vypořádávají jich více najednou; řazení je prováděno dle připomínkových míst, ale výjimečně dle ustanovení předpisu; jiná je mnohdy terminologie (formální vs. doporučující připomínky). Odlišnosti jsou bohužel rovněž v obsahu. Zvláště u rozsáhlejších vypořádání si předkladatelé šetří práci a do tabulky někdy zařazují pouze zásadní připomínky, což samozřejmě významně limituje náš přehled o připomínkách ostatních (doporučujících). Upozornit je nutné na nedostatky v databázi eKLEP, některé soubory v systému chybí nebo nejdou otevřít. V neposlední řadě platí, že vzhledem k mimořádné náročnosti ručního zpracování takto komplexního souboru dat přes veškeré snahy o ex post kontrolu mohlo dojít k chybám či nepozornostem při kódování nebo zápisu dat. Zmíněné skutečnosti nemají však dle mého významný dopad na celkové výsledky – mezery v datech jsou ve srovnání s jejich celkovým shromážděným objemem zanedbatelné a hlavně jsou v populaci rozmístěné náhodně. Bude k nim nicméně i tak dále přihlédnuto při interpretaci některých závěrů.

⁵⁹ Na zpracování datasetu se výraznou měrou podíleli Jakub Lysek z Filozofické fakulty Univerzity Palackého v Olomouci a Jaroslav Bílek z Filozofické fakulty Univerzity v Hradci Králové.

⁶⁰ Ze souboru byly vyloučeny návrhy projednávané za vlády Jiřího Rusnoka. Dataset obsahuje pouze návrhy předložené do konce roku 2016, počet návrhů předložených do MPŘ ve zbytku volebního období Sobotkovy vlády v roce 2017 byl minimální. Zároveň byl výběr zúžen pouze na návrhy zákonů předložených ministerstvy.

Data z MPŘ v „empirických“ sekcích článku budou prezentována výhradně ve formě popisných statistik a jednoduchých korelací. Důvody k tomu jsou dva. Text cílí svým obsahem i publikací v Časopise pro právní vědu a praxi primárně na právnickou obec a ta, přiznejme si, nepatří k velkým obdivovatelům komplikovanějších statistických modelů. Především ale použití inferenční statistiky, zkoumající tradičně dopad určité skutečnosti (nezávislá proměnná) na jinou skutečnost (závislá proměnná), nedává příliš smysl. O MPŘ toho totiž dosud víme tak málo, že jsem nedokázal formulovat hlubší teorie k otestování.

4 Přehled základních údajů o průběhu meziresortního připomínkového řízení a roli ministerstev v něm

4.1 Hlavní parametry meziresortního připomínkového řízení

Připomínkování návrhů zákonů tvoří nedílnou součást činnosti řady subjektů veřejné správy a samosprávy. Ve sledovaném období bylo podáno ke zpracovaným 541 předloham celkem 54 903 připomínek všeho druhu, na jeden návrh zákona tedy v průměru připadá zhruba 100 připomínek. Rozdělení je ovšem velmi nerovnoměrné, medián (případ rozdělující populaci návrhů na dvě stejné poloviny) dosahuje hodnoty 56. Jinak vyjádřeno, polovina návrhů zaznamenala méně než 56 připomínek (několik návrhů mimochodem dokonce žádné), naopak relativně malá skupina návrhů se stala cílem čínorodé připomínkové aktivity. Rekordmanem v tomto směru byl na konci roku 2014 do MPŘ zasláný Návrh zákona o vnitřním řízení a kontrole ve veřejné správě (PID KORN9R6PNTGM),⁶¹ ke kterému bylo zasláno 3 233 připomínek, jejichž vypořádání si vyžádalo 1 203 stran závěrečné vypořádací tabulky. Další deset návrhů zákonů zaznamenalo více než 500 připomínek.

Rozdělení připomínkových míst do skupin (Tabulka 1) naznačuje výraznou převahu ministerstev (více k nim podkapitola níže). Přes někdy pocit'ovanou skepsi o míře zapojení krajů i ty zasílají relativně dost připomínek, byť je pravdou, že soustředí své úsilí především na pár jich se týkajících návrhů, u kterých postupují koordinovaně. Větší kraje (Praha, Jihomoravský, Severomoravský) podávají připomínek mírně více. V pestré skupině zbylých povinných připomínkových míst panuje velká variabilita,⁶² nejaktivnějším subjektem byla Česká národní banka (cca 2 400 připomínek), ze zástupců organizovaných zájmů pak Hospodářská komora (1 700 připomínek), Svaz průmyslu a obchodu (1 000) a Českomoravská komora odborových svazů (1 000). S právem v užším slova smyslu spojených institucí stojí za zmínku velmi omezený zájem vrcholných soudů (nejvíce Nejvyšší

⁶¹ PID značí identifikační číslo materiálu v systému eKLEP.

⁶² Připomínám diskreci předkladatele při oslovování těchto subjektů. Malé zapojení některých míst tudíž může být kromě vlastní pasivity způsobeno klidně i tím, že subjekt není do MPŘ zván.

správní soud 134 připomínek) oproti třeba ombudsmanovi (650) nebo Úřadu na ochranu osobních údajů (950).

Tabulka 1: Rozvržení připomínek dle původce (povinná připomínková místa)

	Ministerstva	Kraje včetně Prahy	Ostatní povinná připomínková místa	Celkem
Připomínek celkem	33 829	11 747	9 327	54 903
Procentuální podíl	62 %	21 %	17 %	100 %

Zdroj: Autor na základě dat shromážděných J. Lyskem, J. Bílkem a R. Zbíralem.

Zkoumání vztahů mezi charakteristikou návrhu zákona a počtem připomínek ztěžuje nedostatek proměnných, které by návrhy v počátečním stadiu legislativního procesu mezi sebou odlišovaly. Smysl mi dávají tři v datech sledované faktory: zda návrh je novelou zákona nebo jde o nový zákon, zda návrh většinově implementuje právo EU a zda byl podán za Nečasovy nebo Sobotkovy vlády. Výsledky v počtu připomínek na návrh prezentuje Tabulka 2 (mediány mají s ohledem na velký rozptyl dat větší vypovídací schopnost). Hodnoty nicméně může ovlivňovat ještě jedna proměnná, totiž délka návrhu. Ukazuje se ne zcela překvapivě, že čím více slov návrh má, tím více připomínek k němu směřuje.⁶³ Proto v dalších sloupcích Tabulky 2 uvádím uvedené faktory přepočtené na počet slov návrhu na jednu připomínku,⁶⁴ což umožňuje délku návrhu zohlednit.

Tabulka 2: Vztah mezi charakteristikou návrhu a počtem připomínek

		Připomínek na návrh		Slov návrhu na připomínku	
		Průměr	Medián	Průměr	Medián
Forma návrhu	nový zákon	155	80	152	66
	novela	84	49	123	64
Transpozice práva EU	ne	90	52	125	58
	ano	118	67	140	78
Vláda	Nečas	95	56	152	74
	Sobotka	105	61	109	58

Zdroj: Autor na základě dat shromážděných J. Lyskem, J. Bílkem a R. Zbíralem.

⁶³ Korelace mezi počtem slov (délka návrhu) a počtem připomínek dosahuje hodnoty 0.627 (statistická významnost na 0.01 hladině; Pearsonova korelace).

⁶⁴ Např. u návrhu zákona s délkou 10 000 slov a 100 připomínkami bude výsledná hodnota 100, s 200 připomínkami 50. Tj. čím menší hodnota, tím více návrh podléhal připomínkování.

U formy návrhu bych očekával menší počet připomínek v případě novel zákonů. Novely jsou z podstaty méně přehledné, je nutné pracovat s původním zákonem a znát jeho obsah, jde často pouze o tematicky dílčí úpravy.⁶⁵ Medián počtu připomínek novel je skutečně významně nižší než u nových (celých) zákonů, protože jsou ale novely průměrně o dost kratší, předmětný rozdíl při kontrole délky návrhů v podstatě zmizí. Odborné zázemí připomínkových míst v MPŘ se evidentně dokáže se zmíněnými znevýhodněními novel vyrovnat. U návrhů zákonů transponujících unijní právo předpokládám z mnoha důvodů nižší počet připomínek, menší „zájem“ o tento druh návrhů zákonů byl mimo jiné už potvrzen v legislativním procesu ve Sněmovně.⁶⁶ Při nezohlednění délky návrhů zákonů jde v MPŘ vztah opačným směrem, s přihlédnutím k ní se karta obrací a neimplementační („domácí“) návrhy se setkávají s vyšší pozorností připomínkových subjektů. Konečně návrhy zákonů ministerstev Sobotkovy vlády byly připomínkovány (při kontrole délky) znatelně více. Zde se žádné bezprostřední vysvětlení nenabízí. Spekulovat by šlo například o dopadu menší zkušenosti politického vedení ministerstev s přípravou návrhů (žádná strana vládní koalice se neúčastnila předchozí vlády) či snahou koaličních partnerů být vůči sobě asertivnější (spor ANO-ČSSD), dostupná data bohužel nedokážou podobné předpoklady potvrdit.⁶⁷

Dále se zaměřím na délku trvání MPŘ, i když zde situaci nejsem schopen zachytit zcela vypovídajícím způsobem. Rozpětí trvání bylo totiž zaznamenáno prostřednictvím zaznamenání počátečního a konečného dne MPŘ a z údajů tak lze spočítat jen celkový počet všech dnů MPŘ, nikoliv je omezit na pracovní, ve kterých lhůtu uvádějí LPV.⁶⁸ I bez toho můžeme odvodit, že ve zhruba 60 % případů byla zvolena LPV standardně předpokládaná lhůta 20 pracovních dnů (reálně kalendářní měsíc). Ačkoliv LPV umožňují lhůtu předkladateli prodloužit, stalo se tak jen v 15 % případů, a to povětšinou jen o pár dnů. V čele pelotonu je návrh s PID KORN8HUCEK22, který byl v létě 2011 v připomínkovém řízení dva měsíce, ostatní návrhy nepřesáhly 40 dnů (včetně volných dnů). Naopak zbývajících 25 % řízení obdrželo výjimku dle čl. 76 LPV a došlo u nich ke zkrácení lhůty, cca polovina z nich přitom netrvala ani deset dnů.

⁶⁵ Obdobně k menšímu „významu“ novel DIXON, Ruth a Jonathan JONES. Mapping Mutations in Legislation: A Bioinformatics Approach. *Parliamentary Affairs*, 2019, č. 1, s. 37.

⁶⁶ Podrobně ZBÍRAL, Robert. Comparing the intensity of scrutiny for ‘domestic’ and implementing bills: does transposition of EU law reduce political contestation in national parliaments? *Journal of European Public Policy*, 2017, č. 7, s. 969–988. DOI <https://doi.org/10.1080/13501763.2016.1170873>

⁶⁷ Tyto úvahy otevírají mnohem širší otázku, nakolik se v připomínkovém řízení vůbec promítají pohledy ministrů a jiných politických subjektů. Jelikož návrhy zákonů samozřejmě jsou vedeny politickými zájmy, lze předpokládat, že ani MPŘ není čistě úřednickým cvičením, o čemž ostatně svědčí i samotné znění řady připomínek – otevřeně je často při připomínkování a hlavně vypořádání uváděno, že předmětná záležitost je vedena politickým zadáním. Jak již ale bylo řečeno, dostupná data míru zapojení politiky do MPŘ postihnout nedokáží.

⁶⁸ Rozdíl mezi dny je vypočítán jako prostý rozdíl dvou dat, funkce v tabulkovém editoru nerozpozná, které dny v daném rozmezí jsou pracovní.

4.2 Analýza působení ministerstev v meziresortním připomínkovém řízení

Hodnoty prezentované v Tabulce 1 potvrzují zásadní úlohu ministerstev při připomínkování návrhů zákonů. Stejně tak samozřejmě ministerstva dominují při předkládání návrhů. Obojí přirozeně plyne z jejich ústavně i zákonně daného postavení.⁶⁹ Jak již bylo řečeno, specifickou pozici ministerstev uznávají rovněž LPV a garantují jim bezpodmínečné právo účastnit se všech MPŘ. Neomezený přístup je zaručen rovněž Odboru kompatibility Úřadu vlády, jehož úkolem je posoudit návrh zákona z hlediska slučitelnosti s právem EU. Důležitost těchto subjektů i všeobecná přístupnost s nimi souvisejících dat volají po bližším seznámení se s jejich působením v MPŘ.

Nejprve pozornost zaměřím na formu připomínek, u ministerstev jsme totiž též zaznamenávali, zda připomínka byla označena za důležitou, či nikoliv (doporučující). Z téměř 34 tisíc zaznamenaných připomínek jich 56 % ministerstva považovala za zásadní. I když procentuální podíl nemusí být přesným obrazem reality,⁷⁰ vysoký absolutní počet podstatných připomínek dosvědčuje, že jejich použití je v zásadě standardem a není vyhrazeno pouze k vymezení „červených linií“. Ostatně nesystematičnost v pojetí zásadních připomínek plyne z odlišné praxe připomínkových míst, zatímco ministerstvo zdravotnictví nebo Odbor kompatibility za zásadní označí kolem 70 % jejich připomínek, u ministerstva kultury to je jen 28 % a i u řady jiných subjektů tvoří zásadní připomínky menšinu.

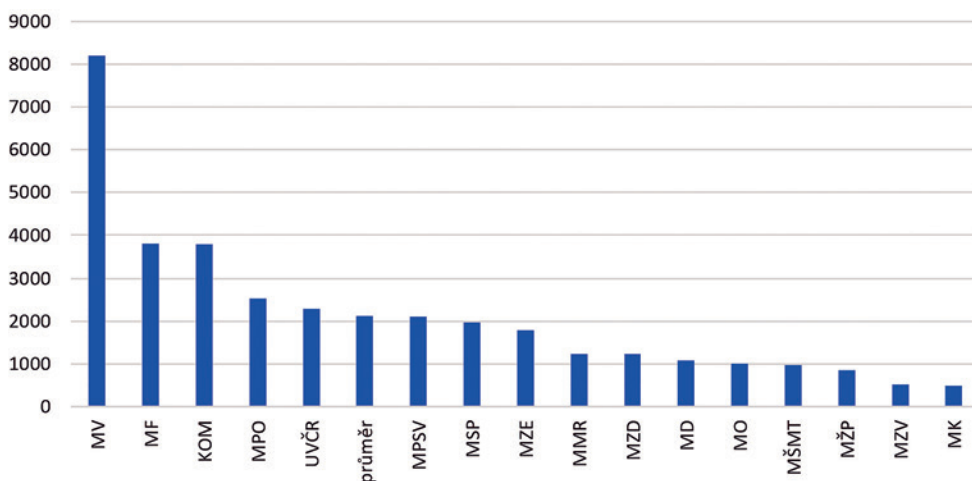
Velmi nerovnoměrné je také rozložení připomínek mezi ministerstva, v tomto případě ale rozdíly smysl dávají a mohou být poměrně lehce vysvětleny. Primát nejčastěji připomínkujícího místa pevně držící ministerstvo vnitra zastává nezastupitelné postavení a odpovědnost v systému organizace a výkonu veřejné správy,⁷¹ přičemž skoro všechny návrhy zákonů se nějakým způsobem veřejné správy přirozeně dotýkají. Obdobně zapojení ministerstva financí nesporně souvisí s dopady většiny návrhů na státní rozpočet či obecně ekonomiku. Bronzový Odbor kompatibility se soustředí na otázky slučitelnosti s právem EU, takřka 70 % z jeho připomínek se vztahuje k návrhům implementujících unijní právo. Ministerstva na druhém konci žebříčku naopak patří k menším úřadům s úzkým polem věcné působnosti.

⁶⁹ Za všechny srov. § 24 zákona č. 2/1969 Sb., kompetenční zákon, ve znění pozdějších předpisů.

⁷⁰ Připomínám, že ve vypořádacích tabulkách někdy nejsou doporučující připomínky zařazeny, takže jejich reálný počet bude vyšší.

⁷¹ Srv. § 12 odst. 3 zákona č. 2/1969 Sb., kompetenční zákon, ve znění pozdějších předpisů.

Graf 1: Počet připomínek podaných ministerstvy k návrhům zákonů



Zdroj: Autor na základě dat shromážděných J. Lyskem, J. Bílkem a R. Zbíralem.

Zaměříme se nyní na situaci z opačného pohledu. Jak si stojí ministerstva v MPŘ v pozici předkladatelů? Výsledky představuje Tabulka 3⁷² a opět naznačuje velký rozptyl mezi subjekty. Zdaleka nejvyšší počet připomínek obdrželo ministerstvo financí, poté se ministerstva dělí zhruba do dvou dalších skupin. O předkladatelích nicméně celkové hodnoty vypovídají málo, neboť ministerstva připravují dosti rozdílné počty návrhů zákonů. Při přepočtu objemu připomínek na jednotlivý návrh se situace vyrovná, i tak platí, že třeba průměrný návrh ministerstva spravedlnosti nebo obrany je cílem připomínkování několikrát méně než předlohy ministerstva pro místní rozvoj, školství či financí. Další posun přinese zohlednění délky návrhů (k metodě srov. výše). Ve „vedení“ zůstává ministerstvo spravedlnosti, přidává se k němu ministerstvo vnitra a ministerstvo dopravy. V případě prvních dvou subjektů by situaci mohl vysvětlovat „právní“ charakter jejich návrhů, který nemusí ostatní „věcná“ ministerstva tolik zajímat. Na druhou stranu „techničnost“ obsahu zdá se vliv příliš nemá, například ministerstva zdravotnictví a průmyslu a obchodu jsou obě odpovědná za úzce oborové předlohy a přitom se počty obdržených připomínek mezi nimi značně liší.

⁷² Z analýzy byly vyloučeny Odbor kompatibility (nepředkládá návrhy zákonů) a ministerstvo zahraničí (podalo ve sledovaném období pouze jeden).

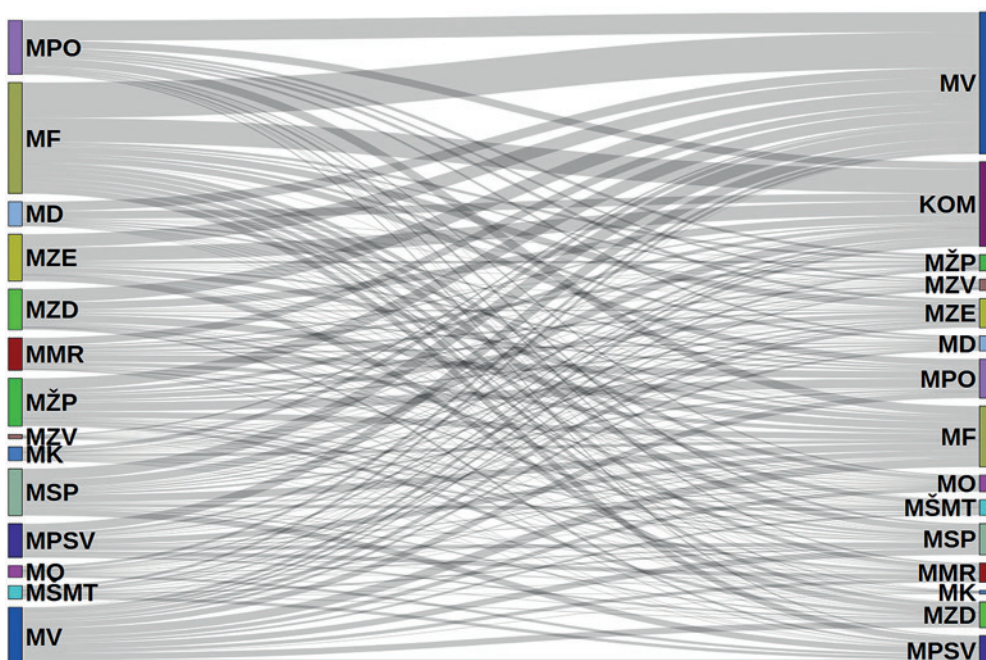
Tabulka 3: Počet připomínek obdržných ministerstvy v MPŘ k navrženým zákonům

	Počet předložených návrhů	Připomínek celkem	Připomínek na návrh		Počet slov návrhu na připomínku	
			Průměr	Medián	Průměr	Medián
MF	117	15 653	134	74	83	62
MV	55	4 647	84	54	202	110
MPSV	50	4 266	85	50	95	74
MŽP	31	4 258	137	72	110	49
MSP	72	4 247	59	24	299	141
MMR	24	4 115	179	80	106	55
MZE	34	3 610	106	84	58	53
MPO	46	3 585	78	46	63	35
MZD	36	3 231	90	59	136	85
MŠMT	14	1 517	108	91	80	28
ÚVČR	18	1 472	82	53	64	15
MD	19	1 423	75	64	203	104
MK	12	1 358	113	91	58	46
MO	13	671	52	37	83	49

Zdroj: Autor na základě dat shromážděných J. Lyskem, J. Bílkem a R. Zbíralem.

Nabízí se otázka, zda mezi určitými ministerstvy nefungují nějaké „privilegované“ vazby a nepřipomínají si z různých důvodů návrhy mezi sebou více nebo méně, než bychom očekávali. Poskytnutí přesvědčivé odpovědi je při počtu interakcí mezi subjekty a objektivním rozdílem v počtech připomínek takřka nemožné. Alespoň přibližně vzájemné vztahy umožňuje odhalit vizualizace v Grafu 2. Žádné mimořádnosti z ní nevyplývají, všechna připomínková místa se nediskriminačně připomínají navzájem.

Graf 2: Vzájemné interakce mezi ministerstvy jako předkladateli (levá strana) a připomínkovými místy (pravá strana). Započteny byly pouze zásadní připomínky.



Zdroj: Michal Škop (KohoVolit.eu) na základě dat shromážděných J. Lyskem, J. Bílkem a R. Zbíralem.

5 Dopad meziresortního připomínkového řízení na podobu návrhů zákonů

Provedená analýza podoby a praktického průběhu MPŘ nám prozradí mnohé, jen málo z ní nicméně odvodíme, nakolik je vlastně MPŘ efektivní a užitečné. Kolektiv autorů kolem Martina Škopa v tomto směru například návodně žádá: „[...] bylo by relevantní zjistit, nakolik jsou připomínky jednotlivých míst (včetně soudů) přínosné, či nakolik se soustředí pouze na podružnosti.“⁷³ Předmětná publikace odpověď na otázku systematicky nepodává,⁷⁴ do jisté míry tak činí ovšem jiné. Bartošek se například domnívá, že většina připomínek k návrhům zákonů je formálně-legislativního rázu, MPŘ se zabývá malichernostmi a věcná diskuze je potlačena.⁷⁵ Velmi kriticky se k dopadům MPŘ vyjadřují nezávisle

⁷³ ŠKOP a kol., 2019, op. cit., s. 34.

⁷⁴ Neodpustím si upozornění, že položená otázka ukazuje na výše poukazovanou důležitost ohledání reálného stavu věci prostřednictvím dat. Z těch z MPŘ lze totiž zjistit již uvedenou skutečnost, že soudy připomínkují návrhy zákonů zcela minimálně a otázka se jich tak vlastně netýká.

⁷⁵ BARTOŠEK, 2014, op. cit., s. 34.

na sobě také Kysela a Šín, vyčítají mu roztržštěnost, nedostatečnou spolupráci a součinnost připomínkových míst, která se soustředí pouze na obhajobu svých partikulárních problémů (resortismus).⁷⁶

Potíž podobných úvah o hodnocení tkví dle mého v tom, že nepanuje shoda, k čemu by MPŘ vlastně ve vztahu k návrhům zákonů mělo primárně sloužit. Pokud začneme na makroúrovni, opravdu má jít o řízení, ve kterém dochází k výměně názorů na podobu v návrhu definovaných hlavních cílů/řešení a jehož účelem je klidně úplně změnit obsah návrhu? Nebo by měla být raději respektována licence předkladatele, za níž nese politickou odpovědnost, a MPŘ využíváno spíše k „dočištění“ podoby návrhu a odstranění právních a obsahových nedostatků?⁷⁷ Má být každé připomínkové místo „generalistou“ a vyjadřovat se ke všemu, či se pouze soustředit na oblast, za kterou odpovídá a zbylé věci nechat na ostatních? Konečně při přesunu na mikroúroveň – jak poznáme připomínku formální, podružnou, přínosnou? Přestože jsou podobné otázky legitimní a má cenu nad nimi uvažovat, domnívám se, že odpověď na ně bude vždy tak trochu „záležet na situaci“ a různých vnitřních a vnějších podmínkách. Jiné bude asi očekávání a poté i průběh u MPŘ návrhu zákona transponujícího technické požadavky směrnice X o hnojivech ve srovnání s MPŘ návrhu zavádějícího školné na vysokých školách bez předchozí domluvy s kýmkoliv. Obdobně ani připomínka upozorňující na mezi legislativci legendární „chybějící čárku“ nemusí být bezobsažnou formalitou.⁷⁸ Ve zbytku kapitoly proto z těchto důvodů odpovídám pouze na otázku, jaký dopad MPŘ má na podobu návrhů zákonů. Naopak nemám ambici tyto dopady nějak normativně hodnotit.

Nejvýrazněji MPŘ zasáhne do osudu návrhu zákonu bezpochyby tehdy, když mu zazvoní příslovečný umíráček. Pokud předkladatel z reakce připomínkových míst sezná, že navržená podoba návrhu čelí širokému odporu bez možnosti jeho zlomení nějakými úpravami předlohy, je stažení návrhu veskrze racionálním rozhodnutím. Jak bylo už uvedeno, z 623 zpracovaných návrhů v 82 případech (13 %) předkladatel po dokončení MPŘ ani neprováděl vypořádání připomínek. Největší podíl takových neúspěšných návrhů si připsala ministerstva vnitra, školství a Úřad vlády (kolem 20 % ze všech jimi předložených), na druhém konci žebříčku pouze ministerstvo obrany nezaznamenalo ani jeden. Z hlediska charakteristiky spadají tyto návrhy zákonů do dvou skupin. Jednu tvoří předlohy, u kterých předkladatel zdá se ani schválení neočekává: sem patří různé pokusné balónky, někdy až skoro bizarnosti, které mají maximálně (nejasnou) politickou hodnotu.⁷⁹ Druhá

⁷⁶ ŠÍN, 2009, op. cit., s. 92–93; GERLOCH a kol., 2009, op. cit., s. 202–203.

⁷⁷ Druhá varianta není myšlena jako kvalitativně méněcenná k první, odstranění nedostatků má zásadně pozitivní dopad.

⁷⁸ Aneb čárka dokáže být otázkou života a smrti, jak připomíná neslavně proslulý údajný telegram Stalina Berijovi a rozdíl mezi „Popravit, nelze propustit.“ a „Popravit nelze, propustit.“

⁷⁹ Příkladem budiž návrh ministerstva pro místní rozvoj z roku 2016 znárodnující areál Pražského hradu (PID KORNA9UBV32F).

skupina se skládá z vážně míněných návrhů, u nichž však připomínky poukázaly na předkladatelem nezamýšlené důsledky či nedostatky, potažmo bylo poukázáno na možnost jiného, efektivnějšího řešení problému. Mám za to, že v obou těchto situacích MPŘ efektivně plní svou úlohu a v rozporu s výše uvedenými kritickými vhledy není jen přehlídkou malicherných námitek.

Obecným záměrem MPŘ a všech zúčastněných subjektů jistě je přispět k vylepšení předložených návrhů zákonů. Jestli k tomu dochází, můžeme do jisté míry odvodit ze způsobu vypořádání připomínek. Tabulka 4 představuje údaje o formě vypořádání zásadních připomínek přijatých a podaných ministerstvy. Výsledky potvrzují, že připomínky jsou většinou plně akceptovány a tedy promítnuty do textu návrhů, naopak jen zhruba desetinu připomínek předkladatelé (bez rozporu) odmítají. Vysoká míra vzájemného vyhovění svědčí o pozitivních dopadech MPŘ.

Tabulka 4: Způsob vypořádání zásadních připomínek ministerstev (v %)

	Subjekt jako připomínkové místo			Subjekt jako předkladatel		
	Vyhověno	Vysvětleno	Neakceptováno	Vyhověno	Vysvětleno	Neakceptováno
KOM	70	24	5			
MV	72	19	9	57	33	10
MZV	57	32	10			
MZD	58	31	10	67	16	17
MF	67	21	12	60	26	14
MPO	60	28	13	72	24	4
MMR	52	31	15	55	26	19
MPSV	60	24	15	55	29	16
MSP	69	16	15	57	24	19
MZE	49	36	16	79	15	6
MK	59	24	16	68	24	8
MZP	55	29	17	61	34	5
MD	54	29	17	74	20	6
MO	54	27	19	83	11	6
UVČR	49	32	19	75	11	14
MŠMT	48	26	26	66	25	10
Celkem	63	25	12	63	25	12

Zdroj: Autor na základě dat shromážděných J. Lyskem, J. Bílkem a R. Zbíralem.

Přestože připomínky ministerstev jsou většinou akceptovány, nelze přehlédnout značné rozdíly v míře (ne)úspěšnosti mezi nimi. Platí zde statistický vztah, že čím více připomínek subjekt podává, tím nižší je šance, že jeho připomínka bude odmítnuta.⁸⁰ Příkladnými zástupci předpokladu jsou Odbor kompatibility a ministerstvo vnitra, od kterých pochází nejvíce zásadních připomínek a vymykají se rovněž v úspěšnosti. Obtížnější je odhalení kauzality: vychází úspěch obou subjektů z dovedností a zkušeností získaných připomínkovací praxí, nebo je navázán spíše na jejich specifické postavení v systému státní správy? V případě Odboru kompatibility má předkladatel vysokou motivaci neodmítat připomínky tohoto specializovaného odborného subjektu, protože dle čl. 17 Metodických pokynů⁸¹ je vládě v zásadě možné předložit pouze návrhy plně slučitelné s právem EU. Pozice Odboru kompatibility je následně zvýrazněna jeho propojením s Pracovní skupinou LRV pro evropské právo.⁸² Pro její jednání Odbor kompatibility připravuje stanovisko, které upozorňuje na přetrvávající nedostatky ve slučitelnosti návrhu. Předkladatel tudíž ví, že nevyhověním v připomínkovém řízení se námitky nezbaví a bude se z ní zodpovídat na jednání citované pracovní skupiny. Za takových podmínek není neakceptování připomínek racionální strategií. Sice v méně procedurálně formalizované pozici než Odbor kompatibility u unijního práva, z ostatních hledisek ale obdobně výjimečnému postavení včetně navázání na pracovní skupiny LRV se těší ministerstvo vnitra ve vztahu k organizaci veřejné správy. Na chvostu žebříčku mírně zaostávají Úřad vlády a ministerstvo školství, zde coby vnější pozorovatel bezprostřední vysvětlení nenacházím.⁸³ Totéž platí u posouzení výsledků ministerstev v roli předkladatelů. Větší ministerstva čelící vyššímu počtu připomínek (viz Tabulka 3) zdá se při vypořádání připomínek vystupují asertivněji, data nám ale neodhalí, zda to je z důvodu lépe připravených návrhů zákonů (připomínky ostatních pak objektivně nejsou oprávněné) nebo politické či byrokratické síly těchto předkladatelů (obhájí si nevyhovění i oprávněným připomínkám).

Z ochoty předkladatelů většinou akceptovat připomínky plyne, že návrhy zákonů se na základě MPŘ mění. Ve zbytku sekce se pokusím ukázat, do jaké míry. Zde opět čelíme již několikrát diskutovanému dilematu, jak přesně změnu vyjádřit. Právníkům není třeba detailně vysvětlovat, že rozsah změny nemusí odpovídat jejímu významu. I posun pouze v několika číslovkách (například u sazeb daně) nebo několik slov dlouhá

⁸⁰ Míra korelace mezi počtem připomínek podaných připomínkovým místem a procentem mu neakceptovaných připomínek dosahuje hodnoty -0.52 (statistická významnost na 0.05 hladině; Pearsonova korelace).

⁸¹ Metodické pokyny pro zajišťování prací při plnění legislativních závazků vyplývajících z členství České republiky v Evropské unii, verze únor 2018. Dostupné z: https://www.vlada.cz/assets/jednani-vlady/kompatibilita-s-pravem-es/Metodicke_pokyny_UZ.pdf

⁸² Ředitel a zástupkyně ředitele Odboru kompatibility jsou předsedou a místopředsedkyní pracovní skupiny. Považuji za férové uvést, že jsem členem této pracovní skupiny.

⁸³ Může to souviset například s velikostí legislativních odborů, které u těchto ministerstev budou menší a tvorba legislativy i připomínkování pak více ovlivňují věcné odbory, k tomu srov. přímá svědectví v ŠKOP a kol., 2019, op. cit., s. 164–165.

úprava měnící seznam oprávněných subjektů k podání opravného prostředku mohou mít zcela zásadní dopad. Vhodnou metodou k postihnutí podobných změn je názor odborníka – jestliže obsahu návrhu rozumí, dokáže posun umístit na nějaké škále (např. nulový až velmi vysoký) a třeba mu přiřadit i kvalitativní rozměr (pozitivní či negativní změna). Nevýhody metody jsou v podstatě dvě: bylo by extrémně náročné shánět odborníky na zhodnocení stovek zákonů⁸⁴ a samotné posouzení bude nutně subjektivní (nízká reliabilita) a výsledky odborníků z různých právních odvětví těžko srovnatelné.

Proto považuji za vhodnější využít objektivních metod, snažících se míru proměny návrhů postihnout kvantitativně. O přesvědčivosti a efektivitě způsobu výpočtu změny zákonů se v odborné obci vedou bohaté diskuze.⁸⁵ V tomto článku jsem použil simultánně dvě varianty. První jednoduše porovnává délku návrhu zákona před vstupem do MPŘ s délkou návrhu po MPŘ (tj. verzi návrhu do vlády) a vypočítává procentuální míru rozdílu mezi nimi. Metoda slušně zachytí případy, kdy se návrhy rozšiřují nebo naopak zužují, nedokáže ale z podstaty rozeznat úpravy uvnitř samotného textu návrhu. K tomu je nutné přistoupit k sofistikovanějším řešením, konkrétně metodě vektorové počítačové analýzy textu.⁸⁶ Spočívá velmi zjednodušeně v tom, že text je rozdělen na malé kousky (uni-gramy), u kterých je sledováno kromě obsahu také jejich umístění v textu. Počítač automaticky porovnává dvě verze návrhu a všechny relevantní změny mezi uni-gramy zachytí. U každého zákona je nakonec spočítán index změny, který pro přehlednost sahá od 0 (žádná změna) do 100 (oba dokumenty se naprosto odlišují).⁸⁷ Na druhou stranu i u vektorové analýzy jako každé kvantitativní metody platí, že není schopna zohlednit důležitost změny, je v tomto ohledu „slepá“.

Míru změn návrhů zákonů po provedení MPŘ prezentuje Tabulka 5. Ačkoliv každá z použitých variant zachycuje změnu jinak a hodnoty u indexu změny (počítačové srovnání) jsou celkově o něco nižší, v podstatě docházejí ke srovnatelným výsledkům. Návrhy zákonů se na základě MPŘ změní v průměru zhruba ze 20 %, což hodnotím jako změnu značnou. Platí to též ve srovnání s ostatními fázemi legislativního procesu, hodnoty indexu změny při projednávání návrhu ve vládě (včetně LRV) a parlamentu jsou v průměru nižší.⁸⁸ Neplatí, že by hodně návrhů procházelo beze změn, podíl návrhů zákonů s indexem změny pod hodnotu indexu 5 je sotva pětinnový. Na rozdíl od předchozích porovnání nezaznamenáváme (snad až na ministerstvo kultury) velkých rozdílů

⁸⁴ Jedna osoba, byť i s právníkem vzděláním, nemá čas ani znalosti takové zhodnocení dobře provést.

⁸⁵ Detailně včetně odkazů na zdroje např. DIXON, JONES, 2019, op. cit.

⁸⁶ Inspirací (s modifikacemi pro češtinu) bylo řešení použité v GAVA, Roy a kol. *Legislating or rubber-stamping? Assessing parliament's influence on law-making with text reuse*. *European Journal of Political Research*, 2021, č. 1, s. 175–198.

⁸⁷ Porovnání i výpočet probíhaly na základě skriptu, který vytvořil v programu R Vladimír Matlach z Katedry obecné lingvistiky Filozofické fakulty Univerzity Palackého. Sběr obou verzí návrhů zákonů a výpočty provedl Jakub Lysek.

⁸⁸ Data jsou k dispozici na vyžádání na robert.zbiral@law.muni.cz

ani mezi ministerstvy v pozici předkladatelů, hodnoty se pohybují kolem průměru. Zároveň vykazuje každé ministerstvo široký rozptyl mezi nejméně a nejvíce změněnými návrhy zákonů. V neposlední řadě analýza potvrzuje, že změny v návrzích zákonů mají návaznost na průběh MPŘ, neboli čím více připomínek je podáno, tím více předkladatelé upravují text návrhů.⁸⁹

Tabulka 5: Míra změny návrhů zákonů na základě MPŘ (dle předkladatele)

	Změna v délce návrhu v % (průměr)	Index změny (průměr)	Index změny (minimum)	Index změny (maximum)
MPO	29	20	2	81
MZE	29	19	1	45
ÚVČR	19	18	3	45
MV	30	18	0	73
MO	24	18	0	58
MŽP	24	18	2	73
MF	25	17	0	72
MMR	25	16	4	36
MŠMT	30	16	8	30
MZD	20	15	0	57
MD	19	14	3	52
MSP	20	14	1	44
MPSV	22	14	0	87
MK	10	9	0	22
Průměr	24	17		
Medián	14	13		

Zdroj: Autor na základě dat shromážděných J. Lyskem, J. Bílkem a R. Zbíralem.

Závěr a návrhy na změny v organizaci meziresortního připomínkového řízení

Cílem článku bylo podrobně představit a analyzovat strukturu, průběh a výsledky MPŘ, včetně poskytnutí dat z praktického fungování procesu. Česká verze MPŘ je ve srovnání

⁸⁹ Míra korelace mezi počtem připomínek v MPŘ a indexem změny je 0,128 (statistická významnost na 0.01 hladině; Spearmanova korelace).

s okolními státy vysoce formalizovaný a sofistikovaný příklad konzultací návrhů právních aktů subjekty veřejné moci v exekutivní fázi normotvorby. Prochází jím fakticky všechny návrhy zákonů předložené ministerstvy a jinými správními orgány a má relativně pevný rámec, který dovoluje návrhy připomínkovat širokému spektru subjektů, předkladatel má povinnost připomínky vypořádat. Jednoznačnou pochvalu si zaslouží transparentnost MPŘ, připomínky včetně způsobu jejich vypořádání jsou volně přístupné na internetu.⁹⁰ Data získaná z populace návrhů prošlých MPŘ mezi lety 2010 až 2016 dokazují, že jde o využívaný nástroj legislativního procesu a většina návrhů čelí značnému množství připomínek, některé předlohy dokonce extrémně vysokému. Ačkoliv se do MPŘ aktivně zapojují všechny v LPV předvídané „povinné“ subjekty, v obecné rovině v rolích předkladatelů i připomínkových míst dominantně působí ministerstva. Z hlediska míry zapojení do MPŘ mezi nimi sice panují rozdíly, ty jsou nicméně většinou objektivního rázu a tudíž dobře vysvětlitelné věcnou působností a charakterem jednotlivých ministerstev. Přestože někteří praktici a odborníci vnímají efektivitu MPŘ dosti skepticky, má analýza toto hodnocení nesdílet. Zaprvé, nezanedbatelný počet návrhů se setká v MPŘ s takovým odporem, že jejich prosazení raději předkladatel vzdá. Zadruhé, u zbylých návrhů předkladatelé většinu připomínek při vypořádání akceptují, naopak podíl odmítnutých připomínek tvoří pouhou desetinu z celku. Obojí svědčí o tom, že připomínky považují za prospěšné a promítají je do textu návrhů. Zatřetí, provedené metody zachycující kvantitativně míru změny návrhů odhalují jejich značnou průměrnou proměnu (kolem 20 %) bez ohledu na předkladatele. Celkově tak mám za to, že MPŘ v zásadě plní účel, ke kterému bylo zřízeno.

Uvedené neznámá, že nevidím prostor ke zlepšení. První doporučení je čistě formálního rázu a směřuje k větší standardizaci realizace MPŘ. Bylo by vhodné, pokud by připomínková místa co nejvíce sladila formu zasílaných připomínek, ideálně tak činila prostřednictvím přehledné tabulky, jasně oddělující jednotlivé připomínky a rozlišující je na obecné/k jednotlivým ustanovením a zásadní/doporučující. Obdobnou unifikací by měly poté projít rovněž vypořádací tabulky. Bohužel jsem nebyl schopen zjistit, jestli může v tomto směru přinést pokrok již přes deset let zaváděný (a neustále odkládaný) projekt e-Legislativa,⁹¹ neboť z dostupných zdrojů neplyne, zda má zahrnovat též MPŘ. Aniž bych viděl do technických parametrů e-Legislative, teoreticky by nemělo být nijak složité umožnit připomínky zpracovávat přímo do elektronických šablon návrhů, což by poté dovolilo snadné filtrování připomínek podle ustanovení, předkladatelů atd. Všichni zúčastnění by již nemuseli neefektivně pracovat z rozsáhlými nepropojenými textovými soubory (navíc každý v jiné formě), ale jednotným databázovým prostředím.

⁹⁰ Toto ocenil mj. i náleží Ústavního soudu ze dne 18. 12. 2018, sp. zn. Pl. ÚS 4/18, bod 43.

⁹¹ K němu například STUPKA, Václav. E-Sbírka a e-Legislative. *Revue pro právo a technologii*, 2014, č. 9, s. 185–196.

Další doporučení se již váže na obsah MPŘ a týká se snížení míry diskrece předkladatelů ve výběru připomínkových míst. Nepokládám za správné, aby předkladatelé disponovali oprávněním selektovat mezi „neprivilegovanými“ povinnými připomínkovými místy. Všechny subjekty uvedené v LPV zastávají důležité veřejné či soukromé zájmy a nenacházím rozumného důvodu, proč by neměly být u nějakého návrhu zákona osloveny. Stejný závěr ale lze dle mého rozšířit i na subjekty mimo okruh předvídaný LPV, jejichž zapojení je nyní zcela v diskreci předkladatele. Proč by nemohly být automaticky zvány do MPŘ rovněž různé neziskové či zájmové organizace, které se na určitou problematiku specializují a mají k ní tedy co říci? Aby se zabránilo svévoli při výběru, šlo by to provést například tak, že by každé ministerstvo mělo vlastní seznam subjektů, které by muselo informovat o zahájení MPŘ „svých“ návrhů. O zařazení organizace na seznam ministerstva by mohla rozhodovat třeba LRV.⁹² Jak říká populární přísloví, „více hlav ví více“ a větší počet připomínek přece nemůže návrhu ublížit. Tato připomínková místa by neměla mít možnost rozporů a je samozřejmě otázkou do diskuze, jakým způsobem by jejich připomínky měly být vypořádány (postačí zveřejnění připomínek?, hromadné vypořádání?, komplexně jako s ostatními?). Naopak v zapojování veřejnosti pozitiva nevidím. Různorodé věcné zájmy jednotlivců či jejich skupin dokáží efektivněji zastoupit povinná připomínková místa a zejména specializované organizace, jejichž účast v MPŘ jsem právě doporučil. Důležitá část veřejnosti – nezávislí právní experti – mají většinou možnost vstoupit do legislativního procesu jako členové pracovních skupin či velké LRV.

Jak již bylo několikrát upozorněno, zásadním parametrem pro efektivitu MPŘ je čas. Kvalitní zvládnutí všech kroků je pro připomínková místa objektivně náročné (viz sekce o průběhu) a vyžaduje dostatečný časový prostor. Lze důvodně pochybovat, zda tak lze učinit ve standardních 20 pracovních dnech a zda by například po vzoru Rakouska nebylo vhodnější lhůtu prodloužit na šest týdnů. Jestliže celá exekutivní fáze projednávání návrhů zákonů trvá v průměru 140 dnů (o dalších stovkách dnů parlamentní fáze nemluvě), považuji dvoutýdenní zpomalení legislativního procesu za cenu více než přijatelnou.

Na druhou stranu musíme počítat s realitou legislativního provozu a předpokládat, že čím komplexnější by byl průběh MPŘ, tím větší by byla motivace předkladatelů jej obházet. Poslední doporučení, platné pro současnou i možnou budoucí úpravu MPŘ, proto navazuje na předchozí a zaměřuje se na udělování výjimek dle čl. 76 LPV. Zkracování již tak krátké obvyklé lhůty MPŘ pokládám za nepřijatelné, reálně nelze očekávat, že by za jeden nebo dva týdny byl někdo schopen návrh zákona užitečně odpřipomínkovat. Navíc se mi zdá, že v mnoha případech se jedná o svévolný postup předkladatele, jak se vyhnout standardnímu MPŘ, který nemá nic společného například s objektivní

⁹² Připomínám, že v méně promyšlené formě již dnes podobně funguje zmíněný seznam konzultujících míst pro RIA (DataKO).

nutností projednávání návrhu uspíšit.⁹³ U některých předloh je totiž v eKLEPu uvedeno, kdy předkladatel požádal předsedu LRV dopisem o výjimku a většinou se tak kupodivu děje klidně i měsíce před započítáním (zkráceného) MPŘ. Jestliže předkladatel „předvídá“ výjimku takto dopředu, jistě by byl schopen popohnat o pár dnů/týdnů přípravu návrhu v resortu a poté ušetřený čas využít na konání standardního MPŘ. Místo toho se dle mého názoru často koná „stínová hra“ – některá připomínková místa jsou kvůli výjimce vyloučena či z důvodu krátké lhůty připomínkování vzdají, jiným, předkladateli přívětivým, je návrh poskytnut neformálně dříve, a tak stihnou své připomínky přes šibeniční termín „zázračně“ zaslat. Praxi výjimek je proto potřebné opustit, potažmo alespoň jejich udělení neponechávat na libovůli jediné osoby, ale například jej podmínit souhlasem LRV, který by mohl být jistě v případě nezbytnosti dosažen i *per rollam*.

MPŘ samozřejmě zůstává pouze jedním (byť důležitým!) z dílků složité skládačky tvorby právních předpisů v ČR. Jestliže do něj například vstupují návrhy zákonů, u kterých není jasný ani jejich cíl či neexistuje základní shoda na způsobu legislativního nebo věcného řešení dané problematiky, nemůže takové nedostatky MPŘ ze své podstaty napravit.⁹⁴ Stejně tak není vinou MPŘ, pokud se na jeho základě upravený návrh obsahově negativně změní v dalších fázích legislativního procesu. Popravdě i zdá se stále častější praxe předkládání zastřených ministerských návrhů pomocí poslaneckých iniciativ či pozměňovacích návrhů nakonec spíše osvědčuje reálně významný dopad exekutivní fáze včetně MPŘ – pokud by se v nich řešily malichernosti, nebyl by důvod je obcházet...

⁹³ Shodně ČEBIŠOVÁ, Taisia. Politika, reformy a správní normotvorba. In: ŠTURMA, Pavel et al. (eds.). *Nové jevy v právu na počátku 21. století*. Praha: Karolinum, 2009, s. 320.

⁹⁴ Na okraj velmi kriticky podotýkám, že oproti zmíněným více než šesti stům návrhů zákonů bylo ve sledovaném období do MPŘ zasláno pouze 63 věcných záměrů zákonů.