

## Kysela, Jan: Zákonodárství bez parlamentů. Delegace a substituce zákonodárné pravomoci

Univerzita Karlova, Právnická fakulta, Praha 2006, 170 stran

Jan Wintr\*

Právnická fakulta Univerzity Karlovy zahájila svou novou ediční řadu *Prameny a nové proudy právní vědy* pozoruhodnou monografií *Zákonodárství bez parlamentů* z pera docenta Jana Kysely.

Docent Jan Kysela je autorem dalších dvou monografií, *Práva na odpor a občanskou neposlušnost* (2. vydání, Brno 2006) a mohutných *Dvoukomorových systémů* (Praha 2004), a desítek časopiseckých článků. Zvláště jeho příspěvky k tématům parlamentarismu a tvorby práva jsou velmi vlivné a hojně citované, v posledních letech často i v nálezech Ústavního soudu (srov. nález Pl. ÚS 13/05 k pojmu „volební zákon“, bod 66 nálezu Pl. ÚS 66/04 k eurozatykači, body 41, 43, 57 a 71 nálezu Pl. ÚS 77/06 k legislativním přílepům).

Pro Kyselovy práce rozhodně neplatí povzdech nad některými komentáři zákonů, že končí tam, kde začíná problém. Jan Kysela je citován mimo jiné proto, že otvírá nová témata, v českém prostředí dosud málo zpracovaná, a přináší nové myšlenky. Právě *Zákonodárství bez parlamentů* je pro to výborným příkladem. Název může znít na první poslech docela absurdně, avšak nikoli už na druhý poslech poté, co nás Jan Kysela seznámí s teoretickými argumenty pro normotvorbu parlamentní a vládní, s funkcemi parlamentu a vlády v životě státním, s úvahami o rozumných hranicích vládní nařizovací moci, s různými modely delegace zákonodárné moci v téměř dvaceti zemích světa a s nejnovějšími trendy v oblasti tvorby práva Evropské unie a sbližování národních a evropských právních řádů. Najednou vidíme, že téma dělbý normotvorné moci mezi parlament a vládu je seriózní a praktické.

Monografie se člení do čtrnácti kapitol. Kapitoly první až čtvrtá (str. 9–54) se zabývají teoreticky pojmy delegace a substituce zákonodárné pravomoci. Kapitoly pátá až devátá (str. 55–98) popisují modely delegace zákonodárné moci v různých zemích, třinác-

tá kapitola komparuje různé přístupy k zákonodárné substituci. Kapitoly desátá až dvanáctá (str. 99–138) se zabývají minulostí a současností těchto fenoménů v československém a českém právu. Kapitola čtrnáctá (str. 143–152) je věnována Evropské unii.

Kysela rozebírá klasické argumenty pro parlament jako zákonodárce (str. 13–23). Argument reprezentace (co se všech týká, má být všemi rozhodováno) může být u parlamentu relativizován nízkou volební účastí nebo ovládnutím, „vytunelováním“ parlamentu politickými stranami. Argument odpovědnosti (poslanci jsou přímo odpovědní lidu) je oslabován zvláště v poročním volebním systému, kde poslanec za svůj mandát vděčí spíše straně než voličům. Důležitý je argument transparentnosti, veřejné jednání parlamentu za účasti opozice a médií je přece jen průhlednější než kabinetní zrod vládních nařízení; tato výhoda parlamentu se však relativizuje tam, kde parlament ovládaný vládní většinou takřka automaticky schvaluje vládní předlohy. Argument participace, deliberace a kontraktornosti zdůrazňuje diskursivní charakter rozhodování parlamentu, v němž zaznívá hlas vlády i opozice a na veřejných slyšeních či nepřímo ústy poslanců i hlas zájmových skupin. Střetávají se argumenty, zvažují se a diskuse nutí parlamentní většinu, aby své rozhodnutí odůvodnila (Kysela tu ukazuje zajímavou paralelu k soudnímu jednání – i tam musí být slyšeny obě strany a rozhodnutí musí být odůvodněno).

Výkonná moc (fakticky spíše ministerská byrokracie než politici – členové vlády) proti tomu může nabídnout rychlost, flexibilitu, odbornost a eliminaci partikulárních vlivů parlamentních stran (str. 30). Podle Kysely „zákonodárnou delegaci jako takovou nelze“ a priori odmítat, je však třeba k ní přistupovat velmi obezřetně. Může být, možná trochu paradoxně, důležitým nástrojem revitalizace parlamentu, jemuž se dostane více času k projednávání závažných rozhod-

\* JUDr. Mgr. Jan Wintr, Ph.D., katedra teorie práva a právních učen, Právnická fakulta Univerzity Karlovy, Praha

nutí. Zkrátka, volba mezi zákonodárstvím parlamentním a exekutivním se mi nejeví být střetem bílé barvy s černou, nýbrž spíše výběrem z různých odstínů šedi (str. 33).

Po těchto úvahách Kysela přesněji vymezuje, co je a není delegace zákonodárné moci. A spojuje s pojmem delegace některé docela kontroverzní atributy: „*Troufám si tvrdit, že při absenci odlišné úpravy by přinejmenším měla být považována za charakteristický rys delegace nemožnost měnit rozhodnutí zmocněného orgánu. (...) Zákon nemůže zasahovat do výkonu běžné moci nařizovací, neboť přísluší jiné ze státních mocí.*“ (str. 43) Zvlášť kontroverzní je Kyselovo pojednání nařizovací moci exekutivy v kontextu historicky existující panovnické prerogativy (str. 50–54) a z něho plynoucí závěr, že „*existuje i chráněné jádro nařizovací moci jako jednoho z atributů moci výkonné. (...) Pokud by tudíž zákonodárce detailními zákony eliminoval prostor pro nařizovací moc, jedná v rozporu se zásadami dělby moci*“ (str. 54).

Proti tomuto pojetí silné nařizovací moci exekutivy lze postavit jiný výklad principu dělby moci. Je-li úkolem zákonodárce vydávat obecné právní normy a úkolem exekutivy vydávat individuální akty a činit konkrétní rozhodnutí na základě a v mezích těchto obecných právních norem, pak můžeme nařizovací moc exekutivy chápat jako výjimku odůvodněnou účelností. Parlament z důvodu účelnosti (rychlost, odbornost, flexibilita) zmocňuje exekutivu k vydávání normativních aktů, může však toto zmocnění kdykoli zúžit nebo vzít zpět, vydaná nařízení rušit i měnit, a tak v případě nesouhlasu s postupem zmocněného orgánu obnovovat plnost své zákonodárné pravomoci. Označme toto pojetí jako slabou nařizovací moc exekutivy.

Domnívám se, že v diskusích o nařizovací moci exekutivy stojí proti sobě tyto dva výrazné typy a konkrétní podoby nařizovací moci v různých zemích se přiřklánějí tu k jednomu, tu k druhému typu.

Cenná komparativní pasáž knihy (str. 55–98) nám ukazuje především vývoj a fungování delegovaného zákonodárství ve Velké Británii, Francii a Německu, větší pozornost je věnována též Itálii, Portugalsku, Španělsku a Slovensku; zmíněny jsou i další evropské i zámořské státy. Kysela postupuje metodou, která je čtenářům známa již z *Dvoukomorových parlamentů*; nespokojuje se s rekapitulací platné právní úpravy, ale zabývá se též historickými kořeny, praktickým fungováním a vědeckou (právníkou i politologickou) reflexí jednotlivých systémů.

Zvláště silná nařizovací moc vlády je ve Francii na základě čl. 34 a 37 ústavy; taxativně jsou vypočteny oblasti zákonodárné působnosti Parlamentu, přičemž vše nevypočtené přísluší exekutivě. Čl. 38 ústavy nadto připouští časově omezenou delegaci zákonodárné moci na vládu zmocňovacím zákonem, v mimořádných situacích dává čl. 16 rozsáhlé plné moci prezidentovi. Silnou nařizovací mocí disponuje, byť zčásti až na základě dotvoření ústavy judikaturou, naukou

a zákonodárstvím, i Itálie (str. 82–83). Ve Velké Británii je delegované zákonodárství vládou hojně využíváno, přičemž jeho podoba i historie je velmi pestrá; parlament sice zpravidla může takové akty zrušit nebo je musí potvrzovat; ke zrušení však dochází výjimečně a potvrzování aktů probíhá jen formálně (str. 62–64). Naproti tomu Německo, patrně pod vlivem výmarské zkušenosti, se nejvíce blíží typu slabé nařizovací moci; čl. 80 Základního zákona je vykládán tak, že „*předmět nařízení může být modifikován nejen pozměněním zmocňovacího ustanovení, nýbrž i další legislativní činností parlamentu. Zákon dokonce může, a v německé praxi to poměrně často dělá, přímo změnit obsah nařízení. Zdůvodňováno je to tím, že delegace právo tvorné působnosti ze strany parlamentu ještě není rezignací na ni. (...) Zákon může nařízení také přímo zrušit*“ (str. 80).

I česká Ústava ve svém čl. 78 a 79 přiléhá mnohem více k typu slabé nařizovací moci exekutivy. Kysela podrobně rekapituluje prvorepublikové debaty o nařizovací moci vlády, praxi zmocňovacích zákonů ve třicátých letech a z nejmladšího ústavního vývoje připomíná vládní návrh euronovely Ústavy z roku 1999 (sněmovní tisk 208), který se pokusil prosadit právo vlády vydávat nařízení s mocí zákona k provedení harmonizačních závazků plynoucích z Asociační dohody, přičemž kterákoli z komor mohla takové nařízení do třiceti dnů vetovat a podrobit běžnému legislativnímu procesu.

Při možných úvahách o zařazení české nařizovací moci exekutivy na škále silný – slabý typ je třeba mít na zřeteli judikaturu Ústavního soudu, která je však spíše nejednoznačná (str. 110–111). Na jednu stranu Ústavní soud zakazuje vydávat nařízení vlády *praeter legem* (nálezy č. 31/1995 Sb. n. a u., sv. 3, a č. 67/1995 Sb. n. a u., sv. 5), brání se příliš neurčitým zmocněním (nálezy č. 265/1995 Sb.) a popírá nárok exekutivy na chráněný prostor nařizovací moci (nálezy č. 96/2001 Sb. a č. 410/2001 Sb.). Na druhou stranu, pokud zákonodárce již v konkrétním případě zmocnil exekutivu k provedení zákona, Ústavní soud považuje za „*nepřípustné z hlediska dělby moci, aby pak sám takovou právní úpravu měnil s výhradou změny nebo odejmutí kompetenčního příkazu a přijetí nové úpravy ve formě primární normotvorby*“ (nálezy č. 568/2004 Sb.). Kysela z toho dále vyvozuje, že zákonodárce nesmí přímo rušit právní předpisy exekutivy (str. 110).

O něco menší prostor než delegaci je věnován substituci zákonodárné moci, tedy náhradnímu výkonu zákonodárné moci v době, kdy parlament řádně nefunguje (typicky v případě jeho rozpuštění nebo rozpuštění jedné z komor). České řešení, kdy substituční zákonodárství náleží nerozpustitelné druhé komoře, je v ústavní komparaci ojedinělé; je-li substitute zákonodárné moci připuštěna (často v mimořádných stavech), pak typičtěji náleží exekutivě (str. 130–142).

V závěru knihy je představena Evropská unie ja-

ko sféra delegace zákonodárných působností – jednak delegace národní zákonodárné pravomoci na orgány EU (příčemž v poslední době můžeme pozorovat nárůst alespoň kontrolních funkcí národních parlamentů), jednak delegace normotvorby uvnitř práva Evropské unie (typicky na Evropskou komisi na základě hodně velkoryse vykládaného čl. 202 SES).

Kyselovo představení různých typů a podob delegace a substituce zákonodárné moci je velmi inspira-

tivní. Zvláště dnes, v době všeobecně pocífované krize zákonodárství (srov. k tomuto tématu např. velkou konferenci *Tvorba práva v ČR po vstupu do EU*, pořádanou katedrou teorie práva PF UK 16. února 2007 a chystaný sborník z ní), má smysl hledat nové přístupy a přemýšlet jinak než v zaběhaných schématech. Kyselova kniha, opírající se o důkladné studium právní a politologické literatury mnoha zemí, nám k tomu dává dobrou příležitost.