

## ČLÁNKY

## Delegace zákonodárné pravomoci z komparativní perspektivy \*

Jan Kysela\*\*

## I. ÚVODEM

Tímto článkem prozatímně završuji seriál věnovaný zkoumání situací, kdy právní normativní akty se silou zákona přijímá orgán odlišný od parlamentu jako celku. V první stati (ČPVP č. 2/2005) jsem se – při vědomí relativně neostrých kontur jevu – zabýval substitucí výkonu zákonodárné pravomoci, tj. v zásadě nahrazením parlamentu jako zákonodárce v době jeho nečinnosti (kvůli mimořádným okolnostem typu války nebo v důsledku přerušení či skončení zasedání), na našem území. Ve druhém „dílu“ (ČPVP č. 4/2005) jsem se pokusil v teoretickoprávním a politologickém kontextu vymezit pojem delegace zákonodárné pravomoci jako oprávnění k souběžnému přijímání právních normativních aktů se silou zákona parlamentem a někým dalším (obvykle vlada nebo hlava státu), různá pojetí a podmínky zákonodárné delegace, její vztah k moci nařizovací atd. Logickým doplňkem poměrně obecného druhého pojednání je informativní přehled realii ze zahraničí, který na dalších stránkách následuje.

Vzhledem ke snaze uchovat článku snesitelný rozsah, omezují důkladnější pohled do zahraničí pouze na Velkou Británii, Francii a Německo jako na země v lecčems typické a zajímavé: britský model teoreticky všemocného parlamentu zatlačovaného v praxi exekutivní právtvorbou; francouzský model parlamentu jako věcně jasně limitovaného zákonodárce, v praxi však z původní ústavní konstrukce extendujícího; německý model hledání rovnováhy mezi parlamentní a exekutivní tvorbou práva. Poměrům československým, českým a slovenským, členským státům Evropské unie, Evropské unii jako svébytné entitě a některým dalším

zemím, včetně USA a Švýcarska, se budu věnovat až v chystaném knižním zpracování této tematiky.

## II. VELKÁ BRITÁNIE

Mimořádný rozsah delegovaného zákonodárství za 2. světové války vedl po jejím skončení k úspěšné snaze o zakotvení jasných kontrolních procedur. Za tím účelem byl přijat *the Statutory Instrument Act 1946*, který s účinností od 1. ledna 1948 zakotvil dva základní typy parlamentních kontrolních oprávnění, a to schvalovací proceduru (*affirmative procedure*) a zamítací proceduru (*negative procedure*). V prvním případě je k platnosti aktu delegovaného zákonodárství třeba výslovného souhlasu parlamentních komor (případně dodatečného schválení), v případě druhém může být akt do 40 dnů od předložení zrušen, resp. kteroukoliv z komor vetován.<sup>1</sup> V některých případech se Parlamentu předkládají již návrhy těchto aktů.<sup>2</sup> S tímto modelem se setkáme i v dalších zemích ovlivněných britskou tradicí (např. Austrálie s rolí obou komor nebo Indie s významnou rolí první komory, Sněmovny lidu).

Jmenovaný zákon rovněž zavedl druhový pojem „*statutory instruments*“, jež jsou tvořeny nařízeními v Radě (zvláštní význam později získala při správě Severního Irsku) a ostatními akty; v zásadě jsou odvozeny od (rodičovského – *parent*) zákona, zčásti však též od prerogativy (pouze nařízení v Radě). Konkrétní (rodičovský) zákon stanoví formu ingerence Parlamentu, přičemž jsou si obě komory rovné.<sup>3</sup>

Komory Parlamentu zásadně nemohou předložené akty delegovaného zákonodárství měnit; umožnilo to

\* Tento článek byl zpracován v rámci grantového projektu GA ČR č. 407/05/0822.

\*\* JUDr. Jan Kysela, Ph.D., Kancelář Senátu a Právnická fakulta UK

<sup>1</sup> Tamtéž, str. 154.

<sup>2</sup> BLACKBURN, R., KENNON, A., WHEELER-BOOTH, M. (eds.): *Parliament. Functions, Practice and Procedures* (London, 2. vyd. 2003), str. 346.

<sup>3</sup> Ministerstva volí zpravidla formu negativních resolucí v naději, že pozdější akty delegovaného zákonodárství uniknou pozornosti parlamentářů. Nedostatek času (přednost vládní agendy) opozičním poslancům ztěžuje vůbec si vynutit hlasování; do pořadu plné schůze zvláště Dolní sněmovny by tak u většiny negativních resolucí návrh musel zařadit ministr, což není právě pravděpodobné. Proto se také často doporučuje využívat hojněji schvalovací proceduru, kdy akt nemůže začít platit jen proto, že se k němu parlament nestihl vyjádřit.

pouze 18 zákonů přijatých mezi lety 1850–1962. Vláda je v případě potřeby (objeví se technické nedostatky, hrozí zamítnutí či neschválení) spíše vezme zpět a znovu předloží v pozměněné podobě.<sup>4</sup> Naopak jsou již schválené akty delegovaného zákonodárství změníteľné i zrušitelné zákonem (viz podobnou úpravu v Německu níže).<sup>5</sup>

Delegované zákonodárství se v poválečném období upevnilo jako neoddiskutovatelná součást britského ústavního systému. Pozměnilo nejen vztahy zákonodárné, výkonné a soudní moci, nýbrž projevilo se i v míře integrace organizovaných zájmů do tvorby státní politiky. Ministerští úředníci připravující akty delegovaného zákonodárství jsou v trvalém kontaktu s reprezentanty organizovaných zájmů, avšak – na rozdíl od zákonů – bez dalšího filtru v podobě politiků ve vládě a Parlamentu.

Pokud jde o praxi, stojí za zmínku po dlouhou dobu jediný případ vetování aktu delegovaného zákonodárství ze strany Sněmovny lordů. Jednalo se o odeprání schválit *the Southern Rhodesia Order* v roce 1968; nařízení dočasně „padlo pod stůl“, což mj. vedlo ke krachu probíhající konference o reformě Sněmovny lordů.<sup>6</sup>

Vyvíjela se ovšem i judikatura. Díky postoji lorda *Denninga* byl v zájmu ochrany jednotlivce zpochybněn princip zákonných výluk soudního přezkumu aktů výkonné moci (tzv. *ouster clauses*) např. v případě *Anismic v. Foreign Compensation Commission* (1969), 2 AC 147.<sup>7</sup> Vzhledem k „provládnímu“ postoji meziválečné Sněmovny lordů to je podstatná změna. Objevuje se též větší tlak na poměřování uvázení v mezích zmocnění účelem „zmocňovacího zákona“ a principy vyplývajícími ze zásady *rule of law*.<sup>8</sup>

Rok 1972 s sebou přinesl dosud nejrozsáhlejší zmocnění v podobě *the European Communities Act*.<sup>9</sup> Prováděcí zákon byl nutný, neboť prerogativa dosta-

čuje k uzavření mezinárodní smlouvy, čímž sice vzniká mezinárodní závazek, nemožou však být měněna práva osob; také až prováděcí zákon činí mezinárodní závazky vynutitelnými ze strany soudů.<sup>10</sup> Na základě tohoto zákona měly být delegovaným zákonodárstvím implementovány veškeré britské závazky z členství v Evropských společenstvích (čl. 2), a to s výhradou zvyšování daní, retroaktivity a zavádění skutkových podstat trestných činů s trestem nejméně dvou let vězení; vyloučena byla též subdelegace.<sup>11</sup> Proceduru parlamentního projednávání (pozitivní/negativní resoluce) stanovuje vláda.<sup>12</sup> Delegované zákonodárství ostatně sloužilo i k rušení starších domácích ustanovení rozporných s evropským právem (čl. 4).

Kvantitativní nárůst aktů delegovaného zákonodárství, obecného i evropského, přispěl k přesunu těžiště parlamentní kontroly z pléna do výborů. V roce 1973 byl proto zřízen paritní *Joint Committee of both Houses on Statutory Instruments* v čele s opozičním poslancem; dosud existovaly pouze separátní výbory komor. Společný výbor se zaměřuje na kontrolu mezi zmocnění, finanční dopady, možnosti soudní kontroly, retroaktivitu apod. Převažují diskuse trvající až do dosažení shody; nehlasuje se.<sup>13</sup> V téže době vznikly v obou komorách také *Select Committees on European Legislation* pro kontrolu evropských aktů vznikajících v mezích působnosti delegované Evropským společenstvím.

V roce 1994 byla zavedena nová procedura pro regulační nařízení (*the Deregulation and Contracting Out Act 1994*, nahrazen *the Regulatory Reform Act 2001*). Zvláštní výbory obou komor zkoumají nejdříve předběžný návrh nařízení a pak nařízení samo; pokud jednomyslně souhlasí s návrhem, jedná plénum o samotném nařízení bez rozpravy, jinak se rozprava koná. Výbory zkoumají obsah návrhu regulačního nařízení s přihlédnutím k tomu, zda by neměla být konkrétní

<sup>4</sup> BLACKBURN, R., KENNON, A., WHEELER-BOOTH, M. (eds.): *Parliament. Functions, Practice and Procedures* (London, 2. vyd. 2003), str. 347.

<sup>5</sup> *Statutory Instrument Practice* (3. vyd. 2003), str. 3; přístupno na [www.opsi.gov.uk/advice/publishing-guidance/si-practice.doc](http://www.opsi.gov.uk/advice/publishing-guidance/si-practice.doc); navštíveno 25. dubna 2006.

<sup>6</sup> BORTWICK, R. L.: *Delegated Legislation*, in: SHELL, D., BEAMISH, D. (eds.): *The House of Lords at Work* (Oxford, 2000), str. 138. Nová legitimita Sněmovny lordů daná vyloučením drtivé většiny dědičných peerů po roce 1999 oslabila tradiční zdrženlivost komory, takže v roce 2000 odmítla hned dva akty a v roce 2001 si u dalšího vynutila významné koncese. Viz BLACKBURN, R., KENNON, A., WHEELER-BOOTH, M. (eds.): *Parliament. Functions, Practice and Procedures* (London, 2. vyd. 2003), str. 731.

<sup>7</sup> KINDLOVÁ, M.: *Koncept vlády práva (Rule of Law) v kontextu parlamentní suverenity ve Spojeném království*, in: JIRÁSKOVÁ, V., SUCHÁNEK, R. (eds.): *Pocta prof. JUDr. Václavu Pavlíčkovi, CSC. k 70. narozeninám* (Praha, 2004), str. 402.

<sup>8</sup> Např. loajální vykonávání zákonů a zákaz arbitrárního výkonu moci podle R. v. *Secretary of State for Home Affairs, ex parte Fire Brigades Union* (1995), 2 AC 513 nebo R. v. *Civil Service Appeal Boards, ex parte Cunningham* (1991), 4 All ER 310. Viz JOWELL, J.: *The Rule of Law Today*, in: JOWELL, J., OLIVER, D. (eds.): *The Changing Constitution* (Oxford, 2000), str. 19–20.

<sup>9</sup> Přístupný na [www.opsi.gov.uk/acts/acts1972/20068--b.htm](http://www.opsi.gov.uk/acts/acts1972/20068--b.htm); stránka navštívena 28. dubna 2006.

<sup>10</sup> BRADLEY, A. W.: *The Sovereignty of Parliament – Form or Substance?*, in: JOWELL, J., OLIVER, D. (eds.): *The Changing Constitution* (Oxford, 2000), str. 39.

<sup>11</sup> V letech 1999–2000 tvořila implementační nařízení 15 % aktů delegovaného zákonodárství předložených Parlamentu. Viz BLACKBURN, R., KENNON, A., WHEELER-BOOTH, M. (eds.): *Parliament. Functions, Practice and Procedures* (London, 2. vyd. 2003), str. 611.

<sup>12</sup> MIERS, D. R., PAGE, A. C.: *Legislation* (London, 2. vyd. 1990), str. 111–112, 117.

<sup>13</sup> BORTWICK, R. L.: *Delegated Legislation*, in: SHELL, D., BEAMISH, D. (eds.): *The House of Lords at Work* (Oxford, 2000), str. 159.

úprava snižování zátěže adresátů práva či odstraňování rozporů v právním řádu provedena spíše zákonem. Intenzivnější, dvoukolová parlamentní kontrola je rubem širšího zmocnění ve prospěch vlády.<sup>14</sup>

Další velkou změnou v klasifikaci a původcích aktů delegovaného zákonodárství bylo zřízení regionálních shromáždění ve Walesu a Skotsku (nová skupina *statutory instruments*). Podobně jako v jiných případech, je i zde delegované zákonodárství přezkoumatelné soudy (nakonec Soudním výborem Tajné rady) co do respektování mezí zmocnění; má to význam zvláště v případě skotském, neboť Walesu se dotkla spíše devoluce administrativní.<sup>15</sup>

Konečně je třeba zmínit přijetí *the Human Rights Act 1998*, který soudům uložil interpretovat primární a sekundární legislativu v souladu s Evropskou úmluvou o lidských právech; došlo tedy k pozměnění referenčního rámce. Není-li v případě aktů sekundární legislativy taková interpretace možná, mohou být prohlášeny za neplatné, resp. zrušeny, ledaže by je zákon, na jehož základě byly vydány, výslovně chránil před odstraněním z důvodů neslučitelnosti s Úmluvou (čl. 3). Delegované zákonodárství je nadto privilegovanou formou odstranění neslučitelnosti zákonů a Úmluvy, je-li tato prohlášena soudy (čl. 10).<sup>16</sup>

Nejen díky devoluci výrazně vzrostl celkový objem delegovaného zákonodárství: v letech 1987–1991 vzrůstal zhruba z 2300 na 3000 ročně, do roku 2000 se počet aktů zvýšil na 3500 ročně, rok 2001 znamená skok na 4200, aby v dalších letech došlo k poklesu na 3300 s opětovným růstem na 3700 v roce 2005.<sup>17</sup> Zdaleka ne všechny tyto akty jsou ovšem předkládány Parlamentu. Každopádně jejich i tak velmi vysoký počet vede k tomu, že se např. během zasedání v letech 1988–1989 Sněmovna lordů 45 projednávanými akty delegovaného zákonodárství zabývala méně než 1 minutu.<sup>18</sup> Nebo při zasedání 1998–1999 obdržela Dolní sněmovna 178 aktů podléhajících schválení a 1266 aktů v režimu negativní resoluce; debata v plénu probíhala pouze k 21 aktům první skupiny a k jedinému aktu ze skupiny druhé.<sup>19</sup>

Různá doporučení k zefektivnění parlamentní kon-

trola delegovaného zákonodárství zatím zůstávají ne-realizována; připomíná to dlouhodobě neúspěšný předválečný tlak na vnesení řádu do samotné produkce aktů delegovaného zákonodárství. Základním problémem ovšem v britských podmínkách je omezená kontrolní role Dolní sněmovny, tak těsně propojené s vládou.<sup>20</sup>

O to větší dopad může mít, že rozsáhlý soubor doporučení tzv. *Wakehamovy* komise, tj. Královské komise pro reformu Sněmovny lordů, obsahuje mj. návrh oslabení nové druhé komory při přezkumu sekundární legislativy. Jak jsme viděli, část právních předpisů, zejména vydávaných místními úřady, dlouhodobě je a také zůstane mimo parlamentní kontrolu, další vyžadují výslovného schválení oběma komorami, resp. umožňují komorám je vetovat. Dosud rovnocenné postavení druhé komory by mělo být oslabeno ve prospěch „posledního slova“ Dolní sněmovny jako komory přímo propojené s vládou. Mimořádný nárůst objemu a významu delegovaného zákonodárství totiž propůjčuje Sněmovně lordů značný vliv na vládní politiku, který byl mírněn jen zdrženlivostí plynoucí z vysokého podílu dědičných členů. Předpokládá se však uchování vysoké autority druhé komory při zkoumání technických detailů; druhá komora by tedy neměla být vyloučena z jejich projednávání, nemohla by je však zablokovat.<sup>21</sup>

### III. FRANCIE

Ústavní poměry Francie jsou velmi specifické jak častým střídáním režimů v minulosti, tak dynamikou uspořádání založeného Ústavou z roku 1958. Motivy přijetí této ústavy jsou vcelku známé: byla reakcí na nestabilitu Čtvrté republiky; bezprostředním podnětem bylo vyhocení alžírské krize. Obojí má význam pro naše téma.

Základním zadáním pro ústavodárce bylo v roce 1958 zajištění stability a rozhodnosti. Ani jedno nebylo po zkušenostech s parlamentní formou vlády spojováno se silným parlamentem, k čemuž ještě přistupoval *de Gaullův* silný odpor k politickým stranám,

<sup>14</sup> BLACKBURN, R., KENNON, A., WHEELER-BOOTH, M. (eds.): *Parliament. Functions, Practice and Procedures* (London, 2. vyd. 2003), str. 349–351 a 613.

<sup>15</sup> BRADLEY, A. W.: *The Sovereignty of Parliament – Form or Substance?*, in: JOWELL, J., OLIVER, D. (eds.): *The Changing Constitution* (Oxford, 2000), str. 46 násl.

<sup>16</sup> Zákon je přístupný na [www.opsi.gov.uk/acts/acts1998/80042--b.htm](http://www.opsi.gov.uk/acts/acts1998/80042--b.htm); stránka navštívena 28. dubna 2006.

<sup>17</sup> Citováno podle internetové stránky [www.opsi.gov.uk/stat.htm](http://www.opsi.gov.uk/stat.htm); navštívena 25. dubna 2006 (přehled začíná až rokem 1987). Jen pro srovnání, nebývalý rozmach delegovaného zákonodárství za 2. světové války s sebou přinesl do léta 1944 celkem asi 10 tis. aktů. Viz ALLEN, C. K.: *Law and Orders* (London, 1947), str. 215.

<sup>18</sup> BORTWICK, R. L.: *Delegated Legislation*, in: SHELL, D., BEAMISH, D. (eds.): *The House of Lords at Work* (Oxford, 2000), str. 141.

<sup>19</sup> BLACKBURN, R., KENNON, A., WHEELER-BOOTH, M. (eds.): *Parliament. Functions, Practice and Procedures* (London, 2. vyd. 2003), str. 346.

<sup>20</sup> Viz již ECKSTEIN, H.: *The British Political System*, in: BEER, S. H., ULAM, A. B. (eds.): *Patterns of Government. The Major Political System of Europe* (New York, 2. vyd. 1962), str. 140.

<sup>21</sup> Royal Commission on the Reform of the House of Lords: *A House for the Future* (London, 2000), str. 76–77.

z podstaty partikularistickým. Nový režim se měl odlišit vytvořením instituce silného prezidenta republiky a racionalizací parlamentarismu, jíž J. D. Huber v tomto případě rozumí umělé zajištění rozhodnosti (akceschopnosti) vlády i při absenci koherentní většiny (vládní kontrola parlamentního pořádku, omezení práva podávat pozměňovací návrhy, limity hlasování apod.).<sup>22</sup> Nový ústavní model uvedl v užívání pojem semipresidencialismus (M. Duverger), označován byl však též jako neopresidencialismus (zčásti K. Loewenstein nebo u nás J. Blahož), ultrapresidencialismus (G. Vedel) či neo-parlamentarismus (P. Avril). Nás zajímá, jak se projevil ve vztahu parlamentu a exekutivě v zákonodárství.

P. Avril o Páté republice uvádí, že se v ní zákonodárný proces přestěhoval do administrativy; parlament se stal vůči němu vnějším subjektem.<sup>23</sup> Projevuje se to několikerým způsobem. Avrilovi jde především o spojení návrhu zákona s otázkou důvěry v kterékoliv fázi jeho projednávání, jež má v Národním shromáždění vzápětí fikci schválení, není-li do 24 hodin od položení otázky důvěry podán poslanci návrh na vyslovení nedůvěry vládě. Druhým příbuzným institutem je blokové či balíkové hlasování (*vote bloqué, package vote*), kdy může vláda trvat na jediném hlasování o určité části návrhu zákona nebo dokonce o jeho celku, a to s výhradou pozměňovacích návrhů, které sama schválí. Zákonodárcem však v obou případech zůstává parlament, jakkoliv podstatně slabší než jsme z jiných zemí zvyklí.

Kromě obou jmenovaných institutů ale dochází k dvojí modifikaci zákonodárné působnosti parlamentu. Tou první je známý čl. 34 Ústavy, který vypočítává věci spadající do úpravy parlamentním zákonem, přičemž vše ostatní přísluší podle čl. 37 k regulaci exe-

kutivě (*puvoir réglementaire autonome*).<sup>24</sup> Zde nejde o zákonodárnou delegaci, nýbrž o extenzi exekutivy, neboť sám ústavodárce legislativní působnost rozdělil dvěma originálním nositelům. Parlamentu určitá působnost nepřísluší, proto ji ani nemůže delegovat (podobně polská Ústava z roku 1935<sup>25</sup>). Vláda tak může vydávat primární normy.<sup>26</sup> V praxi se však stejně zpravidla odvolává na zákon.<sup>27</sup>

S delegací se ovšem setkáme v čl. 38, podle nějž „vláda může pro uskutečnění svého programu žádat Parlament o zmocnění k tomu, aby po omezenou dobu činila prostřednictvím nařízení opatření, jež jsou obvykle vyhrazena zákonu“.<sup>28</sup> Toto ustanovení v zásadě kopíruje nekodifikovanou praxi Čtvrté republiky, netýká se ústavních, organických ani finančních zákonů. Např. v letech 1960–1977 bylo zmocňovacích zákonů přijato třináct; první v roce 1960 kvůli Alžírsku, avšak neomezený jen na území Alžírsko (opatření nutná k zajištění pořádku, bezpečí státu a ústavy, k pacifikaci a správě Alžírsko).<sup>29</sup> Hned aplikace prvního zákona názorně předvedla nedostatečnost faktické parlamentní kontroly dodržování mezi zmocnění.

Nařízení v oblasti delegovaného zákonodárství jsou přijímána v ministerské radě po vyjádření Státní rady. V platnost vstupují vyhlášením. Platností pozbývají, jestliže vláda nepředloží Parlamentu návrh zákona je potvrzující přede dnem, který stanoví zmocňovací zákon.<sup>30</sup> Po uplynutí doby, na níž bylo zmocnění poskytnuto, nepřestává nařízení nahrazující zákon platit; naopak platí nadále s tím, že může být měněno již jen zákonem.

Z hlediska diskuse o vlivu zmocnitelce na zmocněnce v oblasti zákonodárství je velice zajímavý čl. 41 Ústavy. Ten upravuje obranu vlády před zásahy Parlamentu do sféry nařizovací moci: vláda může vůči ta-

<sup>22</sup> HUBER, J. D.: *Rationalizing Parliament. Legislative Institutions and Party Politics in France* (Cambridge, 1996), str. 2.

<sup>23</sup> Tamtéž, str. 5. Z těchže důvodů považoval pozorovatel počátků Páté republiky Parlament za významem zřetelně více zredukovaný než parlamenty restaurace nebo červencové monarchie. Viz WAHL, N.: *The French Political System*, in: BEER, S. H., ULAM, A. B. (eds.): *Patterns of Government. The Major Political System of Europe* (New York, 2. vyd. 1962), str. 285.

<sup>24</sup> V tomto ustanovení jsou vyjmenovány oblasti, v nichž Parlament stanoví pravidla, a dále oblasti, v nichž stanoví základní zásady. Dále jsou zde zmíněny zákony finanční, zákony o financování sociálního zabezpečení a zákony o programech (hospodářské a sociální činnosti státu). Judikatura nicméně mezi zákony stanoví pravidla a zákony stanoví zásady příliš nerozlišuje. Viz SCHORM, V.: *Proces tvorby zákonů ve Francii* (Praha, 2000), str. 33.

<sup>25</sup> Težistě relevantní úpravy se nacházelo v čl. 55–57 Ústavy. Prezident republiky byl výlučně příslušný k úpravě organizace vlády, vrchního velitelství branné moci a organizace státní správy. Krom toho mohl být na určitou dobu zákonem zmocněn vydávat dekrety v určitém oboru, a to s výjimkou změn ústavy. Dekrety ovšem mohly mít i povahu zákonodárné substituce, tj. při rozpuštění Sejmu, kdy byly stanoveny určité věcné výluky pro ústavní, volební, rozpočtové aj. zákonodárství. V obou posledně jmenovaných případech bylo k vydání dekretů třeba návrhu ministerské rady.

<sup>26</sup> BEYME, K. VON: *Die Parlamentarische Demokratie. Entstehung und Funktionsweise 1789–1999* (Wiesbaden, 3. vyd. 1999), str. 285. Toto řešení odpovídá konstrukci německého konstitucionalisty R. Thomy, který upozorňuje na omezení pozitivního účinku konstruktivního vóta nedůvěry nutností získat většinu k přijetí zákonů, mezinárodních smluv či státního rozpočtu. Doporučuje proto vládu stabilizovat též flexibilním rozpouštěním parlamentu a možností vydávat převážnou část zákonů ve formě nařízení. Viz FROMME, F. K.: *Von der Weimarer Verfassung zum Bonner Grundgesetz* (Berlin, 3. vyd. 1999), str. 123–124.

<sup>27</sup> SCHORM, V.: *Proces tvorby zákonů ve Francii* (Praha, 2000), str. 34.

<sup>28</sup> Citováno podle KLOKOČKA, V., WAGNEROVÁ, E.: *Ústavy států Evropské unie. 1. díl* (Praha, 2. vyd. 2004), str. 120. Z této publikace pocházejí i další citace ústav, zpravidla konfrontované s anglickými a německými překlady na oficiálních internetových stránkách parlamentů.

<sup>29</sup> SCHNEIDER, H.: *Gesetzgebung* (Heidelberg, 3. vyd. 2002), str. 163–164, Wahl, N.: *The French Political System*, in: BEER, S. H., ULAM, A. B. (eds.): *Patterns of Government. The Major Political System of Europe* (New York, 2. vyd. 1962), str. 418.

<sup>30</sup> Zmocňovací zákon může být přijat také referendem. Viz SCHORM, V.: *Proces tvorby zákonů ve Francii* (Praha, 2000), str. 42.

kovému návrhu zákona nebo pozměňovacímu návrhu čelit námitkou. Při trvající neshodě s předsedou příslušné komory rozhodne Ústavní rada. Obdobnou námitkou vláda disponuje i v případě rozporu se zmocněním podle čl. 38 Ústavy. Z toho tedy vyplývá, že po dobu trvání zmocnění se Parlament vzdává práva reglementovat otázky delegované vládě; odpadá tudíž konkurence právních normativních aktů téhož stupně právní síly. Souběžnost či konkurence legislativních pravomocí přitom není jinde atypická. Od substituce se tato situace nicméně stále liší tím, že Parlament je akceschopný, zasedá, a pokud by konkurenci vylučující zmocnění nepřijal, bude ve věci rozhodovat sám.

V praxi nicméně od roku 1982 – po důležitém rozhodnutí Ústavní rady 82–143 DC – dochází k relativní volnosti Parlamentu nerespektovat předepsaná omezení, pokud si vláda nestěžuje, resp. výslovně nevznesla námitku<sup>31</sup>; poslanci ovšem nejsou stejně chráněni proti vládě. Takto *ultra vires* přijatý zákon může být měněn buď zákony, anebo nařízeními, to ovšem jen tehdy, pokud Ústavní rada konstatuje, že zasáhl do sféry nařizovací moci podle čl. 37 Ústavy. Jelikož k soudním sporům nedochází, přibývá se souhlasem vlády zákonů, jejichž obsah by měl náležet spíše nařízením, což je leckdy kritizováno.<sup>32</sup> Důvod můžeme vidět mj. v pojetí vlády a většiny Národního shromáždění politickými stranami, v jejichž budoucnost tvůrci Ústavy příliš nevěřili, pročež operovali se samostatností ústavních orgánů a jejich vztahy. Vzhledem k těmto politickým okolnostem ubývá i zmocňovacích zákonů.

Nařízení vlády podle čl. 38 Ústavy podepisuje rovněž prezident republiky. Po dlouhou dobu se předpokládalo, že podpis nemůže odepřít. Tento náhled však v roce 1986 změnil prezident *Mitterand*, když odmítl podepsat tři nařízení urychlující privatizaci.<sup>33</sup> Nařízení bez podpisu nezačala platit; podpis tím získal povahu sankce (podobně explicitně u nás podle Ústavní listiny z roku 1920 podpis pod legislativními opatřeními Stálého výboru).<sup>34</sup> *V. Schorm* tak k tomu dodává, že ač prezident republiky nařízení pouze „podepisuje“, je považován za jejich právního původce.<sup>35</sup> Podle *J. Ros-*

*setta* je tento příklad dokladem existence ústavních konvencí, pomocí nichž se stabilizuje interpretace otevřené ústavy.<sup>36</sup>

Dokud nejsou nařízení potvrzena Parlamentem, je na ně nahlíženo jako na akt výkonné moci, z čehož plyne, že lze na Státní radě požadovat jejich zrušení pro rozpor s Ústavou, obecnými právními principy nebo zmocňovacím zákonem. Přezkoumatelná jsou i autonomní nařízení podle čl. 37 Ústavy; opět stran kompetence, procesních vad způsobitých ovlivnit rozhodnutí atd. Ruší se vždy s účinky *erga omnes* a *ex tunc*.<sup>37</sup> Ze strany Ústavní rady krom toho dochází k fakultativní kontrole zmocňovacího zákona (interpretací zpřísnila podmínka zmocnění) nebo zákona, jímž jsou nařízení potvrzována.

Mluvíme-li o zákonodárné delegaci, neměli bychom opominout ani související a v roce 1961 v praxi užitý čl. 16 Ústavy, který prezidentovi republiky umožňuje po splnění určitých procesních podmínek „činit opatření, která okolnosti vyžadují“, a to jsou-li vážně a bezprostředně ohroženy instituce republiky, národní nezávislost, územní celistvost nebo plnění mezinárodních závazků a je-li porušen řádný chod ústavních orgánů veřejné moci. Opatřeními mohou být i opatření legislativní, která jsou v předmětu úpravy limitována pouze nemožností měnit Ústavu: podle Státní rady je prezident republiky oprávněn jak k aktům moci zákonodárné, tak k nařízením. K zasedání automaticky svolaný Parlament přijímá zákony pro „běžné“ situace; nesmí ale zasahovat do sféry vyhrazené prezidentem republiky v režimu čl. 16 Ústavy.<sup>38</sup> V tomto případě tedy nejde o „obvyklou“ delegaci moci parlamentem, nýbrž o zakotvení ústavní diktatury, které prolíná mocemi a funkcemi. Komponentem ústavní diktatury je též extenze exekutivy pro případ výjimečného stavu.

#### IV. NĚMECKO

Zkušenosti s Výmarskou republikou vedly při tvorbě Základního zákona pod heslem „Už nikdy

<sup>31</sup> PEROTTINO, M.: *Francouzský politický systém* (Praha, 2005), str. 149. Zdá se ostatně, že k poslaneckým pozměňovacím návrhům zasahujícím do vládní domény, byla vstřícná již první vláda M. Debrého. Viz WAHL, N.: *The French Political System*, in: BEER S. H., ULAM, A. B. (eds.): *Patterns of Government. The Major Political System of Europe* (New York, 2. vyd. 1962), str. 325.

<sup>32</sup> SCHORM, V.: *Proces tvorby zákonů ve Francii* (Praha, 2000), str. 35.

<sup>33</sup> PEROTTINO, M.: *Francouzský politický systém* (Praha, 2005), str. 101, HUBER, J. D.: *Rationalizing Parliament. Legislative Institutions and Party Politics in France* (Cambridge, 1996), str. 26–27.

<sup>34</sup> V ČR můžeme tento případ srovnávat s odepřením podpisu pod zákonem, což je rovněž považováno za povinnost prezidenta republiky, nechce-li ovšem zákon vetovat. Toto nepodepsání však v praxi nebrání vyhlášení a platnosti zákona, což dosti zpochybňuje smysl celého institutu. Oba případy ozřejmují specifickou povahu ústavního práva, v němž zpravidla chybí sankce a spoléhá se tudíž na určité ústavní a politické konvence. Konvence jsou však důsledkem praxe, která může být měněna i jednostranně, chybí-li procedury (kompetenční spory), jak přimět jednoho aktéra respektovat to, co ostatní dosud považovali za ústavu.

<sup>35</sup> SCHORM, V.: *Proces tvorby zákonů ve Francii* (Praha, 2000), str. 43. Obdobně, avšak již dříve, začalo být chápáno jako prezidentské právo svolání mimořádného zasedání parlamentu, které se děje formou dekretu. Místo formálního podpisu nastoupilo uvážení, zda vůbec svolá.

<sup>36</sup> RESCHOVÁ, J.: *Evropský konstitucionalismus: zdroje, formy a tendence* (Praha, 2003), str. 39.

<sup>37</sup> PÍTROVÁ, L., POMAHAČ, R.: *Evropské správní soudnictví* (Praha, 1998), str. 71–72.

<sup>38</sup> SCHORM, V.: *Proces tvorby zákonů ve Francii* (Praha, 2000), str. 45–46.

Výmar!<sup>39</sup> k odmítnutí zmocňovacích zákonů meziválečného typu i nouzových nařízení a k rozšíření výhrad zákona.<sup>40</sup> Jelikož jde vesměs o výhrady formálního zákona (přiját parlamentem), je vyloučena dalekosáhlá delegace<sup>41</sup>; čl. 129 odst. 3 Základního zákona v tomto duchu také zrušil předchozí zmocnění ve prospěch aktů nahrazujících zákon. Právě kvůli četným výhradám zákona charakterizuje W. Schreckenberger německou variantu ideje právního státu „extenzivním principem zákonnosti“.<sup>42</sup>

Zákonodárnými orgány jsou Spolkový sněm a Spolková rada, v německých dějinách tradiční reprezentace zemí plnící úkoly druhé parlamentní komory. Jakkoliv pochází výrazná většina návrhů zákonů z vlády a jen zřídka jsou vládní návrhy zcela zamítány, není zpochybňována funkce zákonodárných orgánů jako reprezentantů veřejnosti. Jinými slovy, projednávání návrhů zákonů v nich má význam, resp. není lhostejno, zda je exekutiva nejen připraví, ale také sama schválí.

Ve srovnání s vilémovskou Říší je zákonodárce více omezen obsahově vyhraněnou ústavou (základní práva a státní cíle), včetně různých zásad vyžadujících obecnost zákona (zásada rovného zacházení, dělba moci) namísto jakéhokoliv usnesení parlamentu. Takto podmíněný právotvorný monopol parlamentu vede k tomu, že všechny prameny práva ve Spolku i v zemích jsou odvozeny od zákona.<sup>43</sup>

Základem exekutivní normotvorby je čl. 80 Základního zákona, jehož odstavec 1 zní takto: „Zákon může zmocnit spolkovou vládu, spolkového ministra nebo zemské vlády vydávat právní nařízení. Přitom musí být v zákoně stanoven obsah, účel a rozsah uděleného zmocnění. V nařízení je nutno uvést jeho právní základ. Je-li zákonem stanoveno, že zmocnění může být dále přeneseno, je k přenesení tohoto zmocnění třeba právního nařízení.“ Stanovení obsahu, účelu a rozsahu je označováno jako „formule určitosti“; má být prevencí proti blanketním zmocňovacím zákonům ve prospěch vlády: zákonodárce sám musí určit zásady prováděcí úpravy („naprogramovat“), tj. nesmí se vzdát

odpovědnosti.<sup>44</sup> Opominutí citace právního základu vede podle Spolkového ústavního soudu k nicotnosti nařízení.<sup>45</sup>

V dalších odstavcích citovaného ustanovení jsou vypočtena právní nařízení, k nimž je zásadně třeba souhlasu Spolkové rady, přičemž je Spolková rada oprávněna vydání takových nařízení spolkové vládě navrhopvat. Čl. 80 odst. 4 stanoví, že jsou-li země zmocněny k vydání právního nařízení, mohou věc upravit též zákonem.<sup>46</sup> Základní zákon je tudíž rigorosnější než některé ústavy zemí, jež zakotvily obecné zmocnění pro provádění zemských zákonů právními předpisy vlád. Někteří experti (např. E.-W. Böckenförde) doporučují převzít obdobnou úpravu i na spolkové úrovni.

Čl. 80 Základního zákona neposkytuje jasná vodítka stran rozdělení rolí mezi právotvorné orgány. Přímou z ústavy tedy není zcela jasné, jak dalece má být specifikován účel, rozsah a obsah zmocnění, resp. není jasné, co vše může nařízení upravit. Jde vlastně o problém „hutnosti regulace“ (*Regelungsdichte*) a jejího autora.<sup>47</sup>

Významnou roli v řešení tohoto problému sehrál zvláště po roce 1972 Spolkový ústavní soud pomocí teorie podstatnosti (*Wesentlichkeitstheorie*) rozvíjené na pozadí interpretace zásady dělby moci. B. Ehrenzeller nabízí pohled judikatury na dělbu moci v přehledné zkratce: podle Ústavního soudu jde o nosný organizační a funkcionální princip Základního zákona; nikde není realizován v čisté podobě, že čehož vyplývá možnost přesahů a vzájemných vlivů; jde o systém překážek a kontroly čelící převaze jedné z mocí; žádná z mocí nesmí být připravena o jádro své kompetence (typické úkoly); dělba moci garantuje funkční a odpovědnou vládu, která tak nesmí být plně vázána pokyny někoho jiného; z voleného charakteru parlamentu nevyplývá absence demokratické legitimacy jiných orgánů, má pouze „legitimační náskok“ – čím závažnější rozhodnutí, tím větší potřeba legitimacy; dělba moci umožňuje plnění úkolů orgány k tomu nejlépe vybave-

<sup>39</sup> Tamtéž, str. 5.

<sup>40</sup> BEYME, K. VON: *Die Parlamentarische Demokratie. Entstehung und Funktionsweise 1789–1999* (Wiesbaden, 3. vyd. 1999), str. 294.

<sup>41</sup> SEILER, CH.: *Der einheitliche Parlamentsvorbehalt* (Berlin, 2000), str. 28.

<sup>42</sup> SCHRECKENBERGER, W.: *Krise der Gesetzgebung?*, in: SCHRECKENBERGER, W. (Hrsg.): *Gesetzgebungslehre. Grundlagen – Zugänge – Anwendung* (Stuttgart, 1986), str. 29.

<sup>43</sup> RUPP, H. H.: *Politische Anforderungen an eine zeitgemässe Gesetzgebungslehre*, in: SCHRECKENBERGER, W. (Hrsg.): *Gesetzgebungslehre. Grundlagen – Zugänge – Anwendung* (Stuttgart, 1986), str. 45–46.

<sup>44</sup> SCHNEIDER, H.: *Gesetzgebung* (Heidelberg, 3. vyd. 2002), str. 165.

<sup>45</sup> Tamtéž, str. 167.

<sup>46</sup> Místo obvyklejšího „nařízení nahrazujícího zákon“ jde o „zákon nahrazující nařízení“. Otázkou ovšem je, zda může být takový zákon měněn nařízením zemské vlády. Viz SCHNEIDER, H.: *Gesetzgebung* (Heidelberg, 3. vyd. 2002), str. 169.

<sup>47</sup> „Hutnost“, resp. detailnost regulace je u různých předmětů různá: někdy dopad na základní práva vyžaduje vyšší míru určitosti rozhodnutí parlamentu, jindy je vhodnější obecnější úprava ponechávající prostor pro hledání spravedlnosti v konkrétním případě. Viz SEILER, CH.: *Der einheitliche Parlamentsvorbehalt* (Berlin, 2000), str. 33 násl. Princip „normativní hustoty“ (*normative density*) označuje za jeden z vůdčích principů legisprudence – nové teorie zákonodárství L. J. Wintgens. Nespojuje jej ovšem ani tak s autorstvím té či oné úpravy jako spíše s nutností justifikace jejího intenzivnějšího dopadu, zejména sankce, která je dalším zásahem do individuální svobody. Viz WINTGENS, L. J.: *Legisprudence as a New Theory of Legislation*, in: *Ratio Juris* č. 1/2006, str. 11 násl.

nými. Z toho mj. vyplývá, že „Základní zákon nepřiznává parlamentu vřezahrnující přednost v zásadních rozhodnutích.“<sup>48</sup>

Na tomto půdorysu se pohybuje i teorie podstatnosti, podle níž jsou politická rozhodnutí značné váhy pro společnost nebo jednotlivce vyhrazena demokraticky legitimovanému zákonodárci.<sup>49</sup> To ovšem neznamená, že mu jsou vyhrazena všechna důležitá rozhodnutí, neboť i exekutiva je demokraticky legitimována (byť nikoliv bezprostředně); v přidělování kompetencí proto hraje značnou roli rovněž funkčnost, tj. výběr adekvátního orgánu.<sup>50</sup> Ve prospěch parlamentu hraje větší vyváženost věcného rozhodování a také větší transparentnost než v exekutivě.<sup>51</sup> Obecným zákonem může parlament zasahovat v zásadě do všech otázek, pokud netvoří jádro kompetencí jiného ústavního orgánu nebo státní moci.<sup>52</sup> V konkrétních případech tak je třeba zkoumat podstatnost toho či onoho rozhodnutí a jeho eventuální přiřaditelnost k jádru kompetencí některé z mocí či ke „kompetenční šedé zóně“.<sup>53</sup>

Doktrína Ústavního soudu formulující kritéria podstatnosti v podobě dotčení základních práv, politické spornosti věci a intenzity dopadu upravované materie má své kritiky. Oba základní kritické proudy můžeme zařadit do kontextu britských přístupů.<sup>54</sup> Prvnímu proudu vadí příliš extenzivní pojetí působnosti parlamentu, vedle nějž neobstojí ani nařizovací právo vlády ani autonomní normotvorba veřejnoprávních korporací (*M. Kloepfer*). Druhý proud by šel ještě dále směrem k britskému modelu, tzn. k „totální výhradě“ (*R. Herzog*) či popření vlastní působnosti výkonné moci, k jejímuž konání je tak třeba vždy zmocnění (*D. Jesch*).<sup>55</sup>

Podíváme-li se na praxi, upozorňuje *E. Klein* na dva specifické případy delegace fakticky se již dotýkající obsahu zákonné úpravy. V prvním případě popisuje

je zmocnění ministra spravedlnosti nařízením změnit zákonem stanovenou působnost úřadu, v případě druhém parlamentní zmocnění k úpravě určité věci nařízením při současné regulaci téže věci (její části) přímo zákonem. *Klein* z toho dovozuje možnost nařízením v mezích zmocnění změnit zákon tyto meze nerespektující. Takovéto směřování úpravy ale kritizuje kvůli nejasnostem a stírání odpovědnosti.<sup>56</sup>

Právní nařízení zhruba trojnásobně převyšují počet zákonů; vyskytují se zejména v resortech dopravy a financí.<sup>57</sup> Zmocnění pro jejich vydání jsou formulována ve dvou základních podobách: 1. jako imperativ, 2. jako oprávnění. Ve druhém případě zůstávají často nevyužita.

Vedle ústavou předpokládaného souhlasu Spolkové rady se výjimečně objevuje i výhrada souhlasu Spolkového sněmu (v letech 1949–1989 cca 80 případů); vesměs šlo o úpravy daně z příjmů, ale i o odpadové hospodářství či koncernové právo. Spolkový ústavní soud dal tyto zvláštní výhrady do vztahu k povaze zmocnění: význam předmětu může justifikovat dodatečný vliv parlamentu.<sup>58</sup> Podobně může zákonodárci využití zmocnění podmínit i slyšením státních orgánů, expertů či organizovaných zájmů.<sup>59</sup>

Ústavní soud je vůči parlamentu obecně dosti vstřícný. Akceptuje nejen ingerenci Spolkového sněmu zákonem (zákon je měřítkem právního nařízení; může být zrušen, čímž nařízení ztratí právní základ), ale i na základě zákona (kontrola respektování měřítko), tzn. parlamentní výhrady předložení, slyšení, souhlasu, veta či zrušení.

Pokud jde o vztah zákona a nařízení, nevyčerpává se udělením konkrétního zmocnění, neboť nařízení musí respektovat přednost zákona jako takovou, tj. musí být v souladu se všemi zákony. Předmět nařízení tak může být modifikován nejen pozměněním zmoc-

<sup>48</sup> BVerfGE 49, 89 (124 f.); 68, 1 (87 f.); EHRENZELLER, B.: *Legislative Gewalt und Aussenpolitik* (Basel – Frankfurt am Main, 1993), str. 6 násl.

<sup>49</sup> Rozhodnutí relevantní ve světle právního státu, principu demokracie nebo základních práv. Viz např. BVerfGE 47, 46 (78); 49, 89 (126); 53, 30 (56) atd. Zajímavé je, že Ústavní soud v této zásadě spatřoval rovněž brzdu proti nadměrné regulaci; za rizikového normotvůrce tudíž zřejmě považoval spíše exekutivu. Viz SEILER, CH.: *Der einheitliche Parlamentsvorbehalt* (Berlin, 2000), str. 66.

<sup>50</sup> BVerfGE 49, 89; 68, 1.

<sup>51</sup> HUBER, P. M.: *Die parlamentarische Demokratie unter den Bedingungen der europäischen Integration*, in: HUBER, P. M., MÖSSLE, W., STOCK, M. (Hrsg.): *Zur Lage der parlamentarischen Demokratie* (Tübingen, 1995), str. 118. Obecně se k této tezi hlásí též AMELLER, M.: *Parliaments. A Comparative Study on the Structure and Functioning of Representative Institutions in Fifty-Five Countries* (London, 2. vyd. 1966), str. 151.

<sup>52</sup> BVerfGE 49, 89 (124); 67, 100 (139); 68, 1 (86).

<sup>53</sup> Právě takto dovedl Ústavní soud nutnost souhlasu Spolkového sněmu k nasazení německých ozbrojených sil mimo území SRN – BVerfGE 90, 286. Zde už ovšem nejde o výhradu zákona, ale o parlamentní výhradu, tzn. výhradu rozhodnutí parlamentu.

<sup>54</sup> Třetí proud klade důraz na politologickou analýzu; i ten jsme vlastně zaznamenali ve Spojeném království v úvahách na téma, kdo vlastně těží se suverenity Parlamentu. Představován je např. D. Sternbergerem, podle jehož soudu se v podmínkách „vlády v parlamentu“ vyskytuje moc poradní a moc rozhodovací; ta první patří parlamentu, ta druhá vládě. Viz EHRENZELLER, B.: *Legislative Gewalt und Aussenpolitik* (Basel – Frankfurt am Main, 1993), str. 14.

<sup>55</sup> SEILER, CH.: *Der einheitliche Parlamentsvorbehalt* (Berlin, 2000), str. 71 násl.

<sup>56</sup> KLEIN, E.: *Gesetzgebung ohne Parlament?* (Berlin, 2004), str. 17–18. A. Uhle přímo tvrdí, že čl. 80 Základního zákona neposkytuje oporu pro změnu zákona nařízením – viz UHLE, A.: *Parlament und Rechtsverordnung* (München, 1999), str. 529.

<sup>57</sup> SCHNEIDER, H.: *Gesetzgebung* (Heidelberg, 3. vyd. 2002), str. 162.

<sup>58</sup> BVerfGE 8, 321.

<sup>59</sup> SCHNEIDER, H.: *Gesetzgebung* (Heidelberg, 3. vyd. 2002), str. 180–182.



ňovacího 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 právotvorné působnosti ze strany parlamentu ještě není rezignací na ni. A. Uhle se v citované knize nicméně vícekrát vyslovuje proti změně časové a místní působnosti nařízení zákonem; za přípustnou změnu považuje pouze změnu obsahu. Ustanovení změněná zákonem jsou každopádně i nadále změnitelná, resp. zrušitelná původcem nařízení (viz francouzskou obdobu výše).<sup>60</sup> Zákon může nařízení také přímo zrušit.

O mísení odpovědnosti můžeme v případě zásahů do obsahu nařízení říci totéž, co E. Klein výše. Nechceli parlament rezignovat na vlastní uvážení o podobě právní úpravy, má si ji atrahovat. Otázkou navíc je, zda je (má být) příslušný k rozhodování o každém detailu.<sup>61</sup>

Parlamentní kontrola využívání zmocnění má být vyvážením odbřemenění zákonodárského sboru exekutivní normotvorbou. V praxi svědčí plénu, možná by ale byla i ze strany parlamentních výborů. Podstatnou roli zde sehrává princip demokracie; namítat proti kontrole nelze ani výše zmíněným mísením odpovědnosti, protože jde pouze o vztah mezi státními orgány. Limitem kontroly ovšem je případné nahrazování samotné exekutivní činnosti v podobě přímého vydávání nařízení parlamentem nebo zakotvení závazných pokynů parlamentu vládě stran obsahu nařízení, včetně možnosti nařízení měnit – vláda totiž musí mít poslední slovo co do obsahu aktu, jenž je stále jejím aktem.<sup>62</sup> To ovšem nevyklučuje, aby parlament podmínil svůj souhlas přijetím změn, které spadají do mezí uděleného zákonného zmocnění; je totiž na vládě, zda mu vyhoví, čili nic.<sup>63</sup> Parlamentní kontrola je vyloučena při delegaci ve prospěch zemských vlád – jejich nařízení jsou součástí zemského práva, od něhož je Spolkový sněm oddělen.<sup>64</sup>

## V. ZÁVĚR

Evidentním snad je značné rozšíření fenoménu zákonodárné delegace a jejích dílčích podob. Britská praxe a diskuse o ní reflektuje vývoj moderního státu jako státu sociálního. Současně se dotýká důležitých a citlivých otázek vztahu základních státních mocí, specifického problému omezenosti, resp. neomezenosti moci parlamentu při absenci rigidní ústavy, poměrování efektivity a odbornosti na straně jedné s demokratickými postuláty transparentního a odpovědného rozhodování na straně druhé apod. Právně deklarovaná všezahrnující působnost Parlamentu se v oblasti právotvorby promítá do nebývale širokého pojmu delegovaného zákonodárství. Fakticky jde ale vlastně „jen“ o to, zda bude vláda regulovat nepřímo, tj. prostřednictvím Parlamentu, anebo přímo, tj. delegovaným zákonodárstvím. Rozsah soudního přezkumu je vpsledku odvislý od podoby zákonů.

Reakcí na mísení normotvorby a nepřehlednou odpovědnost za ni byla Ústava Páté republiky s omezením zákonodárné působnosti tamního Parlamentu, vytyčením autonomní nařizovací domény vlády a zakotvením zmocňovacího zákonodárství. Díky zachování silného postavení politických stran však vláda není nucena Parlament obcházet a vládne tudíž jeho prostřednictvím. Zákony v důsledku toho hojně zasahují do sféry nařizovací moci.

Německo se možná překvapivě v mnohém podobá britskému případu, neboť i zde je zpochybněna nezávislá nařizovací moc vlády. Na rozdíl od Velké Británie však Základní zákon upravuje meze delegace, z čehož plyne striktnější vázanost vlády na parlament. Projevuje se to např. zásahy do obsahu nařízení zákonem.

Komparace s dalšími zeměmi by doložila, že se tři vybrané příklady vskutku dají považovat za typové vyhraněné a dostatečně ilustrující základní škálu problémů. K tomu však bude třeba vrátit se až jindy.

<sup>60</sup> UHLE, A.: *Parlament und Rechtsverordnung* (München, 1999), str. 92–96.

<sup>61</sup> Např. W. ZEH upozorňuje na kontinuitu rozhodovacího prostoru od zákona ke konkrétnímu právnímu aktu, v němž se vyskytuje řada různých rozhodovatelů. W. SCHRECKENBERGER doplňuje, že legislativa, exekutiva a judikativa by se měly v normotvorbě vzájemně doplňovat a také omezovat. Viz ZEH W.: *Verwaltungswissenschaftliche Zugänge zur Gesetzgebungslehre*, in: SCHRECKENBERGER, W. (Hrsg.): *Gesetzgebungslehre. Grundlagen – Zugänge – Anwendung* (Stuttgart, 1986), str. 57, SCHRECKENBERGER, W.: *Krise der Gesetzgebung?*, tamtéž, str. 35.

<sup>62</sup> Nejsm si ale jist, obtoji-li tato zásada, s níž souhlasím, ve střetu s praxí dodatečných změn nařízení zákonem. Co je vládě platné, že obhájí obsah nařízení ve fázi přípravy, když jej parlament může vzápětí změnit?

<sup>63</sup> Posledně zmíněný případ zčásti koresponduje vývoji konzultační procedury v Evropském parlamentu v 80. letech: pokud nepřijmete námi navržené změny, k návrhu právního aktu se vůbec nevyjádříme, čímž vám zabráníme (ztížíme) jej přijmout. Viz DUMBROVSKÝ, T.: *Vývoj judikatury Evropského soudního dvora v otázce postavení Evropského parlamentu*, in: *Jurisprudence* č. 2/2006, str. 18–20.

<sup>64</sup> UHLE, A.: *Parlament und Rechtsverordnung* (München, 1999), str. 3 a 529 násl.