

Koncepce vnitřní legislativy na MU Zásady vnitřních legislativních pravidel

Pro připomínkové řízení v kolegiu rektora

I.

Předkládaný materiál je věcným záměrem vnitřních legislativních pravidel pro přípravu a vydávání vnitřních norem na Masarykově univerzitě, jejichž hlavním cílem by měla být standardizace postupů tvorby vnitřních norem na MU na úrovni odpovídající potřebě MU disponovat efektivním transparentním, srozumitelným a vnitřně koherentním systémem interních norem.

Uchopení problematiky vnitřních norem MU ztěžuje skutečnost, že tyto normy jsou dvojího druhu: jednak vnitřní předpisy schvalované Akademickým senátem a registrované MŠMT, jednak ostatní vnitřní normativní akty vydávané rektorem v rámci jeho všeobecné řídicí působnosti podle § 10 zákona o vysokých školách. Zamýšlená vnitřní legislativní pravidla by se, s ohledem na novelizaci zákona o vysokých školách vztahující se k oprávnění navrhovat vnitřní předpisy, měla vztahovat jak na přípravu vnitřních předpisů schvalovaných AS MU (nikoli však na jejich vydání, které je regulováno Volebním a jednacím řádem AS MU), tak na přípravu a vydávání ostatních vnitřních norem.

Problematika tvorby vnitřních norem je dosud upravena v „Zásadách pro tvorbu a vydávání vnitřních norem MU v Brně“ (které mají povahu směrnice, avšak paradoxně právě tato norma není vřazena do číslované řady směrnic a je tak fakticky mimo soustavu vnitřních norem, kterou sama předepisuje)¹. Tato úpravu je však fakticky pouze parciální, protože se předně z valné části netýká vnitřních předpisů schvalovaných AS MU, ale zejména proto, že samotný legislativní proces upravuje pouze kuse (což následně v jednotlivých případech vede k nutnosti konstruovat v řadě případů procedurální pravidla ad hoc) a rovněž proto, že dosavadní úprava nepočítá s některými typy legislativní činnosti, jež jsou pro její efektivitu nezbytné (jde zejména o naprosté nepochopení rozdílu mezi novelizací předpisu a vydáním předpisu nového v dosavadní legislativní praxi MU).

MU dále dosud nemá zcela rozvinutý systém jednotného výkladu systému vnitřních norem s ohledem na to, že se musí jednat o vnitřně logicky provázaný celek. Dosavadní praxe, kdy (autoritativní) výklad vnitřní normy je zpravidla svěřen tomu vedoucímu zaměstnanci, který normu současně provádí, vede v některých případech k izolovaně přijímaným řešením směřujícím často spíše na přizpůsobení normy praxi než, jak by odpovídalo smyslu normy, naopak.

¹ Obdobný problém vykazuje i Organizační řád, který rovněž stojí mimo soustavu ostatních vnitřních norem.

II.

Základní teze² zamýšlených vnitřních legislativních pravidel jsou proto následující:

a) systematizace legislativního procesu zahrnující:

1. zavedení principu věcného záměru předcházejícího předložení návrhu vnitřního předpisu schvalovaného AS MU nebo návrhu směrnice. Cílem je zajistit vyjasnění věcných otázek navrhované úpravy včetně její potřebnosti (nová norma by měla být vydávána pouze tehdy, nelze-li problém řešit adekvátním výkladem či adaptací metodiky podle stávajících pravidel)³. Klíčovým principem, který by institut věcného záměru a jeho projednání měl zajistit, je důsledně oddělení funkce vnitřní normy a funkce metodiky. Vnitřní normy, zejména základní vnitřní normy – směrnice, by neměly suplovat metodický návod k uplatňování externí legislativy závazné pro MU.

2. stabilizaci časového průběhu legislativního procesu určením jednoznačných lhůt přímo vnitřními legislativními pravidly (s možností jejich prodloužení nebo zkrácení ve vymezených případech). Cílem je jednoznačně určit počátek i konec legislativního procesu a prostoru pro uplatnění připomínek.

3. standardizovat institut připomínkového řízení včetně jeho formální podoby a pravidel pro vypořádávání připomínek, při aplikaci zásady, že do připomínkového řízení v kolegiu rektora je návrh postupován po ukončení připomínkového řízení v rámci RMU.⁴

b) systematické rozlišení jednotlivých typů legislativní činnosti:

1. aktualizace vnitřní normy – přizpůsobení obsahu vnitřní normy změněné externí legislativě nebo jiné vnitřní normě (typicky vnitřnímu předpisu schvalovanému AS MU nebo směrnici), na kterou vnitřní norma obsahově navazuje). Legislativní procedury pro tento typ legislativní činnosti by měly být maximálně zjednodušené (z časového i obsahového hlediska). Je však nežádoucí zmocňovat k „aktualizaci“ vnitřních norem nebo jejich částí jednotlivé vedoucí pracovníky, kteří tyto normy provádějí.

2. novelizace vnitřní normy – změna obsahu vnitřní normy provedená bez toho, aby vnitřní norma jako taková nahrazena jinou vnitřní normou (byť obdobného obsahu).⁵ Na institut novelizace by měla navazovat zásada automatické republikace (opětovného vyhlášení úplného znění novelizované vnitřní normy, jíž se vnitřní norma novelizující stala součástí).⁶ Prosazení tohoto přístupu by ve výsledku mělo vést k jevu „kodifikace“ jednotlivých tematických oblastí na úrovni zejména směrnic (v případě komplexních směrnic označovaných jako

² Vnitřní legislativní pravidla samozřejmě obsáhnou i řadu jiných, zde neuvedených témat, především legislativně-technických.

³ Při vydávání vnitřních norem je rovněž žádoucí vyhnout se snaze upravit všechny detaily a všechny eventuálně možné případy včetně těch, jež nastávají pouze zřídka.

⁴ Není však cílem zamezit tomu, aby navrhovatel návrh normy připravil ve spolupráci s resortně příslušnými zaměstnanci na součástech, což je naopak účelné a vhodné.

⁵ Dosavadní praxe, kdy je na MU za „novelizaci“ normy považováno vydání nové normy k téže problematice je neefektivní z mnoha hledisek, počínaje tím, že v rámci projednávání takového návrhu mohou být otevřeny i otázky, které navrhovatel vůbec nezamýšlel změnit, a konče tím, že neustálé vydávání nových norem (často s nepatrně pozměněným obsahem) vzbuzuje dojem legislativního chaosu a neustálých změn pravidel na MU.

⁶ Samozřejmostí je zásada, že vnitřní norma může být měněna pouze vnitřní normou téhož druhu.

„řády“), a tím ke snížení počtu směrnic (který se zatím každoročně zvyšuje) a tak přispět k lepší přehlednosti systému vnitřních norem.

3. vydání nové vnitřní normy – může mít podobu nahrazení dosavadní úpravy novou normou ve formálním smyslu⁷ nebo provedení úpravy v oblasti dosud vnitřními normami na MU neregulované.

c) vyjasnění hierarchické struktury vnitřních norem:

- jedná se o jasnější definování pravidel pro provádění vnitřní normy (pokyny), které by měly umožnit odlehčit prováděným vnitřním normám od zbytečných technických podrobností a kompetence k jejich vydání by měla kopírovat svěřené oblasti působnosti vedoucích zaměstnanců uvedených v čl. 5 Organizačního řádu MU.

d) efektivnější řízení vnitřních legislativních procesů včetně jejich odborné garance:

- zřízení odborného poradního orgánu – Rady pro vnitřní legislativu, jejímž posláním by bylo garantovat odbornou úroveň vnitřních norem na MU. Rada by byla složena z příslušných vedoucích zaměstnanců Rektorátu, odborně způsobilých členů akademické obce a několika členů navržených AS MU. Rada by vystupovala jako připomínkové místo již ve fázi zpracování věcného záměru a její kladné stanovisko by bylo podmínkou předložení návrhu normy do závěrečného připomínkového řízení před vydáním normy (resp. postoupením AS MU). Zřízení Rady by současně umožnilo efektivní participaci AS MU na přípravě veškerých typů vnitřní legislativy a tím i zajištění lepšího přehledu reprezentace akademické obce o těchto legislativních činnostech.

e) princip jednotného výkladu vnitřních norem:

- autoritativní výklad vnitřních norem je věcně vzato neoddělitelný od řízení právních vztahů univerzity a tyto kompetence by proto měly být definovány ve vzájemném souladu. Ke sporným závažným případům by se měla vyjadřovat Rada pro vnitřní legislativu, jednodušší otázky by ad hoc mohly být delegovány Právnímu odboru.

III.

Zpracování návrhu vnitřních legislativních pravidel podle uvedených tezí se v případě souhlasu kolegia rektora MU předpokládá tak, aby návrh mohl být schválen a vydán rektorem s účinností od 1. ledna 2008.

Brno, duben 2007

Jiří Nantl

⁷ Věcně vzato je „normou“ vlastně závěr aplikujícího orgánu o obsahu předpisu (příslušného aktu).