

K postavení Legislativní rady vlády České republiky*

To the role of the Legislative Council of the Czech government
Časopis pro právní vědu a praxi, roč. 2007, č. 3

Jan Filip

Nedávno publikovaný výstup z konference o otázkách tvorby práva¹ obsahuje rovněž řadu poznatků a kritických úvah na téma institucionálního zajištění legislativních prací. Především je třeba upozornit na studii dlouholetého sekretáře Legislativní rady vlád ČSFR a ČR dr. Vladimíra Oehma.² Chci na tuto záslužnou práci navázat a poukázat na některé další problémy, které jsou s existencí a fungováním tohoto orgánu spojeny. Nejde proto o tradiční problematiku výsledků legislativního poradenství (množství a kvalita právních předpisů), nýbrž o jeho organizaci, postavení, legitimitu, složení, pravidla jednání. Jak známo, tato specifická oblast není předmětem velkého zájmu. Na rozdíl od teorie legislativní techniky, která je pěstována po dlouhá léta jako specifický vědní obor a která se věnuje pravidlům a metodice tvorby právních předpisů, je organizaci legislativních prací věnována pozornost podstatně menší, a to jak obecně,³ tak pro oblast tvorby práva.

1. Historický vývoj a zkušenosti

V České republice existuje množství poradních orgánů v soukromém i veřejném sektoru. Ve srovnání s jejich praktickým významem jim je věnována minimální pozornost. Netýká se to jen teorie těchto orgánů, ale i praktických otázek s jejich činností spojených. Nejedná se jen o tradiční roli „zlých“ rádců z pohádek nebo občasná kritiky počtu poradců našich premiérů. Chybí přehled o počtu, mechanismech činnosti, nákladech, praktickém využití. Přitom právě v oblasti právo tvorby tradičně hrají významnou roli. Na celostátní úrovni bez jejich účasti není v ČR vydán prakticky žádný právní předpis.

Jedná se přitom o historicky utvořené institucionální prostředí, které se vytváří na území ČR již téměř 400 let. Poradní orgány panovníka připravovaly nejvýznamnější právní předpisy naší historie od 17. století. Jako příklad lze uvést přípravu Obnoveného zemského zřízení Ferdinanda II. z roku 1627, pokus o jeho přepracování na počátku 18. století v době panování Josefa I. a především přípravu nejvýznamnějšího právního předpisu naší historie – obecného občanského zákoníku.⁴ Zkušenost s jeho přípravou je významná i z hlediska teorie, protože zde zřejmě poprvé v poradním orgánu nalzáme snahu po zastoupení jednotlivých

* Příspěvek zpracovaný v rámci výzkumného projektu PrF MU „Evropský kontext vývoje českého práva po roce 2004“ (MSM0021622405).

¹ Tvorba práva v České republice po vstupu do Evropské unie. Gerloch, A., Kysela, J. (eds.). Praha: ASPI Wolters Kluwer 2007.

² Viz Oehm, V.: Legislativní rada jako poradní orgán vlády. Cit. sborník, s. 111-121.

³ Jedná se především o otázku státní správy a správního práva. Komplexní nejnovější zpracování je obsaženo např. u Voßkuhle, A.: Sachverständige Beratung des Staates. In: Handbuch des Staatsrechts. Bd. III., Heidelberg 2005, s. 425-475 včetně přehledu literatury. Pokus o jejich klasifikaci z hlediska jiného právního systému podává Smith, T. B.: Advisory Committees in the Public Policy Process. International Review of Administrative Sciences, roč. 1977, č. 2, s. 153-166. U nás před lety tuto problematiku otevřel Bárta, J.: K některým pojetím iniciativních, poradních a koordinačních orgánů státní správy v buržoazní odborné literatuře. Státní správa, roč. 1978, č. 3, s. 39-44.

⁴ Jeho příprava byla zahájena v květnu 1753 na Nové radnici v Brně. K tomu materiál konference Zrod nového občanského práva. MS Jednoty českých právníků v Brně. 2003, zejména Urfus, V.: Brněnská kompilační komise: 1753-1756, s. 3-30 a tam uvedenou literaturu.

významných částí monarchie (Vídeň, Štýrsko, Česko, Morava, Slezsko, Tyrolsko). Tím byly svým způsobem položeny základy reprezentačního směru teorie těchto poradních orgánů, na které navázalo přetransformování Říšské rady v roce 1860.⁵

Poválečná ČSR nevytvořila speciální orgán tohoto typu, když pokusy v tomto směru neměly úspěch.⁶ Domnívám se, že to souviselo se silnou pozicí úřednického aparátu, ve kterém působilo mnoho vynikajících legislátorů. Kromě toho zde byla koncentrace na základní problém, odstranění existence dvou právních systémů (rakouský a uherský), které nový stát přejal. Tento úkol mělo řešit zvláštní ministerstvo pro unifikaci práva.⁷ Toto ministerstvo pochopitelně neplnilo úkoly legislativního poradenství. I tehdy se využívaly přípravné komise *ad hoc*.⁸ Situace se změnila za 2. světové války, kdy emigrační vláda v Londýně vytvořila po vzoru polské Národní rady v rámci tzv. prozatímního zřízení Státní radu jako poradní sbor prezidenta. Z hlediska tématu tohoto příspěvku je zajímavější další poradní orgán – Právní rada,⁹ která byla zřízena v roce 1942 s úkolem podávat právní posudky o souladu dekretů prezidenta a jiných právních aktů Prozatímního zřízení s československým právním řádem. Tento orgán tedy měl plnit částečně i roli preventivní kontroly ústavnosti a zákonnosti.¹⁰ Po 2. světové válce se v návaznosti na to sice objevil návrh na vytvoření zvláštního poradního orgánu v podobě Státní rady se 150 až 350 členy. Tento návrh ale neuspěl, stejně jako návrh na zachování Právní rady.¹¹

Ani po roce 1948 nedošlo k vytvoření orgánu typu Legislativní rady. Pro tzv. právníkou dvouletku byly využívány zejména odborné komise pro přípravu jednotlivých kodexů.¹²

⁵ I když to poněkud vybočuje ze zaměření tohoto příspěvku, je třeba uvést, že největší kariéru nakonec udělal takový poradní orgán při obnově (lépe zavedení) parlamentarismu v bývalé monarchii, kdy na základě Říjnového diplomu (č. 226/1860 RGBL) byla z poradního orgánu panovníka (obdoba dnešní Legislativní rady) vytvořena rozšířením zastupitelská instituce.

⁶ Neznám zmínku o praktickém pokusu vytvořit takový orgán, jakým byla v letech 1926-1928 Právní rada Druhé republiky v Polsku. V literatuře ovšem návrhy v tomto směru nalzáme již v roce 1918 (v rámci úvah o budoucí ústavě) a v roce 1934. K tomu Peška, Z.: Kde jest třeba reformy našeho státního zřízení? Pro zřízení zákonodárné rady. Právní obzor, r. 1934, č. 12.

⁷ Zákon č. 431/1919 Sb., o zřízení ministerstva pro sjednocení zákonodárství a organizace správní v Československé republice. Šlo o dočasný orgán, který měl skončit působností po dosažení úkolu. Ve srovnání s 2. Republikou Polskou, která na svém území zdělila dokonce pět právních řádů, to mohlo vypadat snadněji. Ve skutečnosti se tak definitivně stalo až přijetím zákoníku práce v roce 1965.

⁸ Např. bratislavská a pražská komise pro přípravu československého občanského zákoníku. I zde se projevuje reprezentační aspekt poradních orgánů, šlo však i o jazykovou stránku věci, neboť je paradoxem, že od roku 1811 neměl obecný občanský zákoník nikdy autentické české znění, ale vždy německé. K tomu Zelinka, J.: Překlad občanského zákona rakouského či občanský zákon československý? Právník, r. 1923, s. 359, který si ani není jistý, která verze vlastně platí. Určitou obdobu problému s překlady zažíváme v souvislosti s členstvím v Evropské unii.

⁹ Opět se tak stalo podle cizího vzoru, nikoli však podle zmíněné polské Právní rady z let 1926 – 1928 (viz Dziennik Ustaw nr 83, poz. 466), nýbrž podle „Conseil juridique“ belgické emigrační vlády, jak uvádí Kuklík, J.: Mýty a realita takzvaných Benešových dekretů. Praha 2002, s. 53.

¹⁰ Dekrety prezidenta sice byly označovány i jako ústavní, což ale znamenalo jen zdůraznění obsahu, nikoli právní síly. V podstatě se jednalo o pojetí ústavy v materiálním smyslu.

¹¹ Myšlenka spočívala v zavedení obdoby tehdy vytvářených hospodářských a sociálních rad. Kritizovaný Senát měl být nahrazen novým typem orgánu, takže na místo neúspěšného bikameralismu předmnichovské ČSR měl nastoupit nový typ tzv. bikameralismu. Bez projednání ve Státní radě nemohl být přijat Národním shromážděním žádný zákon. Blíže Táborický, E.: Naše nová ústava. Praha 1948, s. 509n. Senát byl sice zrušen, avšak Státní rada vytvořena nebyla. Komplexní pohled na poválečnou diskusi viz Kysela, J.: Dvoukomorové systémy. Teorie, historie a srovnání dvoukomorových parlamentů. Praha: Eurolex Bohemia 2004, s. 391-398.

¹² Zde byla zajímavým aspektem účast pracujících, která měla zajistit srozumitelnost nového práva. Nešlo o náš vynález. Už Kant tvrdil, že zákonodárce má myslet jako filosof a vyjadřovat se jak sedlák. Uherský sněm měl institut „člověka z lidu“, který měl za úkol přečíst text zákonu, zda mu budou prostí lidé rozumět. Obdobnou roli

Teprve v roce 1959 se vytváří při Ministerstvu spravedlnosti stálý poradní legislativní sbor s úkolem posuzovat významné právní úpravy a opatření ke zvýšení úrovně přípravy právních předpisů. Vzhledem k zatěžkávací zkoušce, kterou prošel počátkem 60. let v rámci přípravy množství významných kodexů, bylo zkušeností tohoto orgánu využito v nové podobě. V roce 1966 se z tohoto poradního sboru na základě usnesení vlády vytvořila Vládní komise pro legislativu, které předsedal ministr spravedlnosti.¹³ Z této Vládní komise se nakonec po vzniku československé federace vytvořil nový typ poradního orgánu vlády – Legislativní rada (dále „LR“). Takovýto orgán měla každá vláda – federální i obě republikové.

Tyto poradní orgány byly zachovány i po změnách v listopadu 1989. Došlo samozřejmě k personálním změnám a změně stylu práce. Do roku 1989 byla LR zejména orgánem tvořeným vedoucími legislativními pracovníky jednotlivých resortů, náměstkyně ministrů resortů, které připravovaly největší počet právních předpisů, v republikách také zástupci národních výborů.¹⁴ Na čele stál místopředseda vlády. V roce 1990 došlo k jmenování nové LR ČSFR (22 členů), kterou lze označit jako radu ministrů a náměstků a jiných státních funkcionářů (podíl 50%). Zástupců akademické obce bylo minimum (5), více byli zastoupeni vedoucí pracovníci vědeckých ústavů (Ústav státu a práva a Ústav státní správy – 7). Do voleb v roce 1990 se v tomto složení LR sešla pouze jednou. To lze snadno vysvětlit tím, že revoluční události příliš činnosti takových orgánů nepřejí. Rozhodnutí padala tak rychle, že LR by ani neměla šanci něco rozhodnout bez ohledu na nejvýznamnější personální složení, jaké kdy do dnešní doby měla. Teprve po svobodných a demokratických volbách v červnu 1990 bylo možno dát legislativní činnosti určitý řád, aby bylo možno řešit základní problémy té doby. Konkrétně se jedná o to, že Československo muselo postupně vyřešit následující problémy:

- a) zajistit provedení svobodných a demokratických voleb a fungování státu jako státu demokratického a právního;
- b) zajistit záruky postavení jedince ve vztahu ke státní (veřejné) moci v podobě moderní úpravy základních práv a svobod chráněné nezávislým a nestranným soudním rozhodováním;
- c) bývalá ČSSR vykazovala ze všech socialistických států největší stupeň znárodnění průmyslu, popř. kolektivizace zemědělství. Proto bylo třeba provést zásadní transformaci celé ekonomiky a přejít k tržnímu hospodářství od státem řízené socialistické ekonomiky;
- d) v této souvislosti bylo rozhodnuto provést nápravu alespoň některých křivd, ke kterým došlo v období let 1948 až 1989;
- e) konečně v roce 1992 zanikla československá federace, což sebou přineslo problémy řešení otázek kontinuity a diskontinuity ve vývoje právního řádu.

Tyto otázky pochopitelně určovaly obsah činnosti legislativních rad a jejich orgánů. Po volbách v roce 1990 došlo k podstatné obměně složení LR vlády ČSFR (21 členů), kterou bych nyní z hlediska zastoupení státu označil jako LR náměstků. V čele stál opět místopředseda vlády, avšak ministři již byli jen tři, zbytek byli náměstci ministrů. Zastoupení akademické sféry bylo opět menšinové (5).¹⁵ Tato LR je významná nejen svou činností, nýbrž i tím, že přijala nová Legislativní pravidla, která tak nahradila Legislativní pravidla z roku 1985, která byla na počátku roku 1990 pouze zbavena ideologického balastu. Dalším

plnit starý plukovník v pruském generálním štábu. Konečně i náš Ústavní soud měl po určité době funkci „čteci babičky“, zkušeného právníka, který četl připravená rozhodnutí.

¹³ Šín, Z.: Historie legislativních pravidel v našich zemích. Právník, roč. 2002, č. 12, s. 1330.

¹⁴ Blíže Czafík, E., Virsík, A.: Normotvorba vo federatívnej ČSSR 1969-1979. Bratislava 1980, s. 64-65. V této souvislosti si vzpomínám, že jeden z členů Legislativní rady v osobním rozhovoru „vymetení“ teoretiků z Legislativní rady ocenil jako významný úspěch.

¹⁵ Je ovšem třeba uvést, že několik státních funkcionářů pocházelo rovněž z akademické sféry nebo v ní současně působil.

výrazným krokem této LR bylo vytvoření nového specializovaného ústavu – Legislativního ústavu vlády ČSFR.¹⁶ Tento ústav vznikl v prosinci 1990 sloučením dvou dosud existujících ústavů v oblasti legislativy, a to Ústavu státní správy a Ústavu hospodářského práva (při Státní arbitráži ČSFR). Tento Ústav měl plnit legislativní, výzkumné a informační úkoly. Zajímavé je, že tento Ústav dostal ve svém Statutu rovněž úkol spolupracovat s předkladatelem při prověřování, zda připravované nebo stávající právní předpisy jsou kompatibilní s právem ES. To byla v té době zcela nová problematika,¹⁷ ovšem v té době měla česká legislativa ještě množství jiných problémů. Poslední federální LR měla stejně málo času pro svou činnost jako LR z roku 1990. Měla 24 členů a sešla se pouze jednou, zatímco její předchůdkyně se v letech 1990-1992 sešla na 29 schůzích.¹⁸

V té době již do popředí začaly vystupovat dosud ve stínu federální LR stojící republikové LR,¹⁹ což souviselo s rostoucím postavením republik po likvidaci centralistického působení aparátu komunistické strany. LR vlády ČR po listopadu 1989 byla nově sestavena v lednu 1990 (15 členů) a znovu byla obnovena v jiném složení v únoru 1990 (14 členů, tento počet postupně rostl na dnešních 29). Poté již bylo až do zániku federace jen měněno její složení. Tato LR působila až do svého odvolání menšinovou vládou sociální demokracie v roce 1998. Zvláštností bylo, že od února do dubna 1990 v jejím čele stál předseda vlády ČR, který byl poté nahrazen ministry spravedlnosti, kteří tuto funkci vykonávali do července 1992, kdy jí byl opět pověřen místopředseda vlády. Tato odlišnost trvá dodnes.²⁰

Novou podobu a organizaci získala LR v roce 1998, kdy došlo ke změně její koncepce. Vliv mohla mít i porážka politických elit orientovaných zejména na ekonomiku a nedoceňujících roli práva. V jejím složení (původně 26 členů) získala postupně převahu akademická sféra (14 učitelů vysokých škol). Po nástupu první (menšinové) vlády ODS M. Topolánka byla celá LR odvolána a jmenována nová. Hlavní změnu lze spatřovat ve výrazném omlazení a rozšíření zastoupení akademické sféry o další právnické fakulty.

Nově byly v roce 1998 rovněž organizovány pracovní orgány LR (komise). Ty existovaly již dříve při LR vlády federace. V republikách působily původně při ministerstvech.²¹ V rámci reorganizace legislativního poradenství po nástupu vlády sociální demokracie se staly přímo pracovními orgány LR, pro kterou zpracovávaly stanoviska z oblasti své působnosti. Zcela zásadní byla změna jejich složení, nebo do roku 1998 měly pouze 42 členů, z toho pouze 4 učitele vysokých škol a 5 soudců. Zbytek byly úředníci.²² Možná to byla reakce na období 1990 – 1992, kdy v komisích LR federální vlády měli naopak převahu akademičtí pracovníci, kteří často vraceli návrhy vyhlášek resortů s negativním stanoviskem. Od roku 1998 se tato

¹⁶ Jeho obdobou je dnešní Legislativní Centrum vlády Polské republiky

¹⁷ Nikdo si tehdy ještě neuvědomoval jeho složitost. Např. při přípravě veterinárního zákona (zákon č. 166/1999 Sb.) bylo třeba transponovat přes tisíc aktů komunitárního práva. Blíže Palivec, J.: Kvantifikační analýza procesu aproximace práva ČR s právem Evropských společenství. Právník, roč. 2006, č. 1, s. 29-66.

¹⁸ Údaje dle studie Oehm, J.: Organizace a činnost legislativních rad vlády ČSFR a vlády ČR po listopadu 1989. In: Pocta Miloši Tomsovi k 80. narozeninám. Praha 2006, s. 274.

¹⁹ K návrhu právních předpisů federace se nejdříve musely vyjádřit vlády republik (§ 18 Leg. pravidel 1992). Legislativní rada federace při svém jednání vyžadovala stanoviska LR vlád republik (čl. 35 Leg. pravidel z 1986). Upozorňuji, že právní předpisy federace mohly také být připravovány v součinnosti přímo orgány republik, nikoli orgány federace. V některých oblastech (např. spravedlnost) ani federace své orgány neměla.

²⁰ Pouze po dvě krátká období v roce 2003 a v roce 2004 řídil LR její místopředseda (neměla jmenovaného předseda), což bylo v rozporu se zákonem.

²¹ Komise pro správní právo při Ministerstvu vnitra, Komise pro pracovní právo a soc. zabezpečení při Ministerstvu práce a sociálních věcí, Komise pro finanční právo při Ministerstvu financí a Komise pro občanské právo, obchodní právo a trestní právo při Ministerstvu spravedlnosti.

²² Údaje podle Oehm, J.: cit. dílo (sub 17), s. 278.

situace výrazně změnila. I zde došlo k výraznému posílení zastoupení akademické sféry. Nyní bylo v celkem 7 komisích (do roku 2004) 128 členů, po roce 2004 to bylo 119 členů, avšak mezi nimi bylo 34 (po roce 2004 již jen 15) akademiků a 9 soudců (po roce 2004 jen 6 soudců).

Součástí legislativního poradenství po roce 1992 byl i odborný aparát.²³ Kromě legislativních odborů ministerstev to byl především nový Úřad pro legislativu a veřejnou správu, který byl zřízen novelizací zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev v roce 1992. Tento Úřad nahradil pro ČR dosavadní činnost Legislativního ústavu federální vlády. Novum spočívalo v tom, že byl výslovně upraven v zákoně.²⁴ Na tomto základě se postupně vytvořil současný systém legislativního poradenství.²⁵

2. Obecně k poradním orgánům

V České republice existuje množství poradních orgánů v soukromém i veřejném (státním a samosprávném) sektoru. Neznám jejich přesný počet.²⁶ Existují na všech úrovních – od vlády a prezidenta až po starosty obcí. Vláda ČR má takových orgánů 29 (13 působí přímo při vládě, dalších 16 působí jako poradní a pracovní orgány vlády, ale jejich činnosti zajišťují jednotlivá ministerstva. Značné množství komisí mají jednotlivá ministerstva. Jejich význam, vliv a faktické působení není předmětem systematického zájmu a kontroly, která by byla v podmínkách právního státu namístě. Bez ohledu na často velké možnosti vlivu na chod orgánů, kterým mají poskytovat odbornou radu,²⁷ se pohybují v jakési šedé zóně někde mezi obyčejnými zákony a interními usneseními svých zřizovatelů.²⁸

Poradní orgány si zřizuje vláda svým usnesením, kterým současně schvaluje jejich statut.²⁹ Jak lze zjistit z publikovaných usnesení vlády, vláda též přijímá opatření k racionalizaci počtu, systémovému sjednocení názvů a popisu obsahu práce poradních a pracovních orgánů vlády. Není tedy jen adresátem či odběratelem výsledků jejich poradní činnosti.

Tyto poradní orgány vlády jsou obvykle kolegiální (rady, komise, výbory).³⁰ Jejich složení je obvykle dáno potřebou koordinace činnosti exekutivy (jednotlivých ministerstev) a širší veřejnosti (odborná, občanská, akademická). Závisí ovšem na oblasti, ve které poradní orgán

²³ Podstatnou otázkou zachování poradního a expertního charakteru LR je, aby měla svůj obslužný administrativní aparát na čele se sekretářem, který podléhá přímo předsedovi LR. Viz k tomu Oehm, J.: cit.dílo (sub 2).

²⁴ Podle zákona č. 474/1992 Sb. tento Úřad plnil úkoly spojené s legislativní činností vlády České republiky a úkoly vyplývající z reformy veřejné správy. V jeho čele stál místopředseda vlády ČR, který byl současně předsedou LR.

²⁵ Ve srovnání se SRN a Rakouskem v něm chybí prvek tzv. ústavní služby, která kromě legislativní činnosti zajišťuje též ústavní konformitu předkládaných návrhů. Viz k tomu informaci o mezinárodní konferenci k legislativě v tomto čísle Časopisu pro právní vědu a praxi.

²⁶ Např. pro Velkou Británii se uvádí počet 544 takových orgánů (advisory bodies). Viz Bradley, A. W., Ewing, K. D.: Constitutional and Administrative Law. 13. vyd., London 2003, s. 292.

²⁷ Např. závěry LR mají pro další osud legislativních předloh zásadní význam (viz níže).

²⁸ A. Voßkuhle: cit. dílo, s. 466 dospívá k závěru, že způsob spolupůsobení expertů vyžaduje v hlavních rysech úpravu zákonem. Jedná se nejen o jejich vliv na státní rozhodování, ale i rozpočtové náklady, které jsou s tím spojeny. V ČR se s nimi setkáváme spíše jen při kritice neodpovědného nakládání se státními prostředky.

²⁹ Podle čl. IX jednacího řádu vlády si vláda může zřídit své poradní orgány složené z členů vlády a dalších odborníků. V čele poradních orgánů vlády je zpravidla člen vlády nebo zmocněnec vlády. Činnost poradních orgánů vlády se řídí jejich statutem, který schvaluje vláda. Vláda může zmocnit osobu, která není členem vlády - zmocněnce vlády - aby pro její potřeby vykonával určitou činnost.

³⁰ To nevylučuje jejich kombinování. Existuje ale např. zmocněnec vlády pro lidská práva, kterým je jednotlivec. Ten současně jako poradní orgán předsedá jinému poradnímu orgánu vlády ČR – Radě vlády pro lidská práva.

vystupuje. Např. Bezpečnostní rada státu je vytvořena přímo ústavním zákonem a je složena s ohledem na své úkoly pouze státními funkcionáři (místopředsedové vlády, ministři a další funkcionáři). Její závěry pak mají jinou povahu a dopad (faktická rozhodnutí) než je tomu v případě většiny ostatních poradních orgánů.³¹ Naopak jiné poradní orgány jsou vzhledem ke svým úkolům složeny podstatně jinak a jinou povahu mají jejich závěry. To platí např. pro oblast lidských práv, kde působí zmocněnec vlády pro lidská práva a Rada vlády pro lidská práva,³² Rada vlády ČR pro záležitosti romské komunity, Rada vlády pro národnostní menšiny a Vládní výbor pro zdravotně postižené občany.³³

Pouhý přehled těchto poradních orgánů, jejich složení, způsobu zřízení, postupu při nominacích (členství *ex offio*, členství *ad personam*), povahy jejich závěrů a stanovisek atd. přesahuje téma tohoto příspěvku, i když z hlediska komparace s postavením LR vlády ČR by to bylo velmi zajímavé.³⁴ Proto alespoň tímto způsobem na tuto problematiku upozornuji a v dalších se již věnuji otázkám legislativního poradenství.

3. LR vlády ČR jako zvláštní typ poradního orgánu

Jak již bylo řečeno výše, LR vlády ČR je jedním z 29 poradních a pracovních orgánů vlády. Její postavení se však od většiny těchto orgánů odlišuje. Souvisí to s historií vzniku této rady, tak z jejího složení, způsobu ustavení, postavení, úkolů, významu závěrů a jejich dopadu a autority. Nelze přehlížet, že z hlediska dogmatiky postavení poradních orgánů se jedná o posouzení takových otázek jako právní zakotvení, hrazení nákladů, subsidiarita jejich zapojení ve vztahu k odbornému aparátu resortů, kvalifikační požadavky, transparentnost a veřejnost působení těchto orgánů, práva a povinnosti z poradenského vztahu, dozor, odpovědnost a právní ochrana.³⁵ Z těchto otázek je v právní rovině upravena jen část.

3.1. Obecná charakteristika a právní úprava

Současné postavení LR upraveno zákonem č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy, ve znění pozdějších předpisů. Tím se odlišuje od většiny vládních poradních orgánů, byť se jedná o právní úpravu, která je více než skoupá. Konkrétně § 28a tohoto zákona stanoví pouze možnost vlády³⁶ zřídit LR jako svůj pomocný orgán. Jiná úprava v právních předpisech neexistuje.

³¹ Je tomu tak proto, že navazuje na existenci Rady obrany státu podle ústavního zákona č. 10/1969 Sb., která dokonce mohla přebírat kompetence Federálního shromáždění a vlády.

³² Členy Rady jsou rovným počtem zástupci vybraných ministerstev na úrovni náměstků, a představitelé občanské a odborné veřejnosti a akademické obce. Zatímco zástupci ministerstev zastupují příslušná ministerstva, představitelé odborné a občanské veřejnosti a akademické obce jsou jmenováni členy Rady *ad personam*. Zástupce ústředních státních orgánů jmenuje zpravidla ministr, zatímco členy z občanské, odborné a akademické obce jmenuje přímo vláda.

³³ V případě posledně uvedených poradních orgánů zase převažuje kromě exekutivního a odborného živlu též zastoupení občanských sdružení, která zastupují zájmy dotčených skupin obyvatelstva, popř. přímo vládou jmenovaní zástupci národnostních menšin (celkem 13 menšin). To souvisí s realizací čl. 25 odst. 2 písm. c) Listiny základních práv a svobod.

³⁴ Je třeba uvést, že tyto orgány samy si rovněž vytváří množství podkomisí, podvýborů atd. Např. Bezpečnostní rada státu má 4 výbory, Rada pro lidská práva má vytvořeno 9 takových pracovních skupin (výborů). Jejich povaha neplatí přímo z označení. U některých poradních orgánů jsou stále skupiny označovány jako odborné skupiny, kdežto skupiny členů pro řešení určité otázky jako pracovní skupiny.

³⁵ K těmto požadavkům v obecné rovině dospívá A. Vořkuhle: cit. dílo, s. 466-474.

³⁶ To je předmětem kritiky. Podle J. Oehma by mělo být o povinnost vlády. Viz Oehm, J.: cit. dílo (sub 2), s. 112.

Vláda upravila vztah k LR ve svém jednacím řádu, ve Statutu LR a v Legislativních pravidlech. Legislativní pravidla vlády ČR³⁷ jsou vedle Statutu LR a jejího jednacího řádu základními směrnicemi pro její činnost.³⁸ Jednací řád vlády stanoví, že materiál pro jednání schůze vlády, který má legislativní povahu³⁹ se předkládá podle Legislativních pravidel vlády (čl. II odst. 5). Stanovisko LR má sice pouze povahu doporučení, to však ještě nesvědčí o tom, že postavení LR je poměrně slabé.⁴⁰ To závisí na řadě faktorů, zejména na poměru vlády k závěrům LR. Tento poměr se v posledních 15 letech několikrát změnil (viz sub 3.3.).

3.2. Ustavení, složení, funkční období a reprezentační charakter

Klíčovým problémem teorie poradních orgánů je koncepce jejich složení. V tomto směru ČR hledá kompromisní řešení. Základním požadavkem na členství v LR a jejich pracovních komisích je vysoká odbornost, teoretické a praktické znalosti. Tyto požadavky ovšem nejsou nikde stanoveny, možno je doložit jen na základě rozboru složení legislativních rad (viz sub 1 z hlediska vývoje). V současnosti má LR 17 učitelů vysokých škol nebo vědeckých pracovníků, další jsou odborníci z praxe (advokáti, exekutor, prokurátor, Veřejný ochránce práv). Stejně tak nejsou výslovně stanoveny požadavky na dosažené vzdělání, občanství, věk atd.⁴¹

Poučkové čistky a následná vláda asistentů na vysokých školách způsobily, že pod vysokoškolským učitelem se již nerozumí vysokoškolský profesor jako v sousedních zemích. Proto je zásadní otázkou, kdo a podle jakých zásad členy LR vybírá. Výběr členů LR je podle Statutu LR svěřen předsedovi LR. Ten obvykle za pomoci místopředsedů provádí výběr a své nominace předkládá vládě, která je jmenovacím orgánem. LR je jejím orgánem a proto je její věcí, koho do ní jmenuje. LR může mít nejvýše 29 členů, což odpovídá současnému stavu.⁴² Na rozdíl od jiných poradních orgánů vlády, kde existuje členství *ex officio* či virilní členství,

³⁷ V současnosti platná Legislativní pravidla byla přijata v roce 1998 a s osmi změnami platí dodnes. Počet změn prokazuje, že jedná o živý dokument legislativního života.

³⁸ Kromě Legislativních pravidel existují další speciální usnesení vlády ČR. K nejvýznamnějším patří Metodické pokyny vlády ČR k implementaci práva EU/ES. Jinou povahu mají tzv. metodiky – pouhé návody, jak řešit problémy, které se v praxi nejčastěji vyskytují. V nejbližší době k Legislativním pravidlům ještě přibudou „Obecné zásady při hodnocení dopadů regulace“ (RIA – Regulation Impact Assessment), jejichž návrh se v současnosti projednává. Dalším významným dokumentem se má stát Metodika zapojování veřejnosti do přípravy vládních dokumentů. Tento materiál počítá s možností přístupu veřejnosti do tzv. elektronické knihovny s připravovanými návrhy právních předpisů s možností podávání připomínek. Jde o jednu z podob e-governmentu v ČR. Jeden z prvních pokusů tohoto druhu proběhl v roce 2007 na podkladě návrhu nového trestního zákoníku, kde se sešlo přes 300 návrhů, z nichž některé byly při dopracování využity. V sousedním Polsku se v současnosti obdobně diskutuje o tzv. kartě zákona (zde by byly vedeny otázky s ním spojené) a Bulletinu veřejné informace, kde by měla veřejnost možnost seznamovat se s legislativními návrhy. Nejde o novou věc. V podstatě tato povinnost vyplývá z § 22 až 24 zákona o zřízení ministerstev. Dobře vedené legislativní útvary kdysi takový spis o svých předpisech vedly jako samozřejmost. Smysl to ovšem má v případě, že personál těchto útvarů bude pokud možno stabilizovaný.

³⁹ Návrh věcného záměru zákona, návrh zákona, návrh nařízení vlády, návrh stanoviska vlády k návrhu zákona, jehož předkladatelem není vláda. Stanovisko vlády však LR neprojednává. Ústava (čl. 44 odst. 2) jí k tomu stanoví lhůtu 30 dnů, takže v tak krátké době není v možnostech LR již s ohledem na rytmus jejich zasedání, aby mohla k návrhům vyjádřit. Je to ještě zkomplikováno nebývalým množstvím návrhů zákonů, jejichž předkladatelem není vláda.

⁴⁰ Tento názor zastává člen LR J. Vedral: K příčinám nynějšího stavu právního řádu a k možnostem vlády při jeho (re)formování. Cit. sborník, s. 101.

⁴¹ Pokud jde o věk, je možno říci, že současná LR má podstatně vyšší počet členů ve věku do 40 let oproti předchozí LR. Jde jen o odhad, neboť tyto údaje se nikde neuvádí.

⁴² Tento počet je maximální nikoli proto, že by LR více členů nepotřebovala, ale též proto, že do zasedací místnosti vlády se víc členů nevejde. Srov. poznámku J. Oehma: cit. dílo (sub 2), s.

v případě legislativních poradních orgánů je s ohledem na jejich poslání možné jen členství *ad personam*. Jde o členy za sebe, nikoli za nějakou instituci, školu, ústav, směr, školu, teorii, osobu atd. To platí zejména v současnosti, v minulosti (viz sub 1) byla situace poněkud jiná (např. náměstkové legislativně zatížených resortů). Nyní tato výjimka platí jen pro členy vlády, kteří se mohou nechat zastoupit svým náměstkem. V jejich případě tedy členství není nezastupitelné, v praxi však této možnosti nebylo využíváno. Výjimkou byl pouze předseda LR, který s ohledem na povinnosti zastupoval vládu při jednání výborů komor Parlamentu, takže nemohl být přítomen jednání LR po celou dobu.⁴³

Jediný člen, pro kterého je přímo zákonem požadavek stanoven, je sám předseda, kterým musí být podle § 28a zákona o zřízení ministerstev člen vlády. Od roku 1966 tuto funkci vykonával např. ministr spravedlnosti (1966, 1990, 2002, 2003, 2006), místopředseda vlády (nejčastěji, i v současnosti), ministr bez portfeuille (2004, 2005) a dokonce na krátkou dobu i předseda vlády ČR (1990). Vždy to byl právník. Jeho členství ve vládě je zpravidla spjata s jeho politickým zázemím.⁴⁴ Na druhé straně to ovšem občas může vést ke střetu mezi předsedou LR (politický zájem, program vlády) a členy LR (čistě odborná stanoviska). Třeba to vidět v souvislosti s jejich pozicí. LR je sice poradním orgánem, to ale neznamená, že její členové jsou dvorními rádci, kteří mají být nápomocni zdůvodnění jakéhokoli záměru vládní politiky. Jejich role je rolí politicky neutrálních expertů.⁴⁵

Stejně požadavky jsou kladeny na členy pracovních komisí LR, kde se ovšem pochopitelně nevyžaduje širší záběr a přehled po celém právním řádu, nýbrž spíše specializace na problematiku, kterou se komise zabývá. Jejich členy jmenuje Legislativní rada, nikoli vláda, neboť v tomto případě se jedná o její pomocné orgány. Komise mají v současné době 75 členů. Jejich struktura je uvedena sub 3.5. Proto jsou v komisích zastoupeni odborníci na stejná právní odvětví, zatímco v LR jde o zastoupení všech právních odvětví.⁴⁶ Od člena LR se očekává navíc široký přehled o celém právní řádu ve větším stupni než v případě komisí. Tím možno vysvětlit i odlišnosti nominační a jmenovací procedury Zastoupení jednotlivých odvětví ovšem nemůže být rovnoměrné. Musí být přizpůsobeno počtu návrhů z jednotlivých odvětví, které LR projednává. Protože výrazně převažuje správní, finanční a obchodní právo, je zde největší potřeba členů LR, kteří by připravovali zpravodajské zprávy k těmto návrhům. Samozřejmě jsou i obory funkcionální, kdy se stanovisko očekává prakticky ke každému návrhu. To se týká vždy ústavního práva, zpravidla pak práva mezinárodního a práva evropského.

Tento přehled složení ovšem neodpovídá na základní otázku teorie a dogmatiky poradních orgánů – jako roli mají legislativní poradní orgány plnit. Jak bylo řečeno, v ČR jde v praxi o kompromis. Poradní orgány mohou být technokratické (představují odbornost, znalosti) nebo reprezentativní (reprezentace různých prostředí, vrstev, pokus o demokratizaci správy v pojetí H. Kelsena). Zatímco např. o takového poradního orgánu vlády ČR jako je Rada pro národnostní menšiny lze po právu očekávat důraz na druhý aspekt, u legislativního poradenství je tomu pochopitelně jinak. Nicméně kromě odbornosti je třeba upozornit na to,

⁴³ I proto má LR několik místopředsedů.

⁴⁴ Jedná se obvykle o aktivního politika. Byly i výjimky, ale s negativním důsledkem pro autoritu závěrů LR ve vládě, jejíž členové uvažují politicky.

⁴⁵ Expert je v pozici, kdy vyjadřuje pouze odborné stanovisko, kdežto rolí poradce je současně upozornit ministra též na politické důsledky jeho legislativní aktivity (nádherně to líčí i nyní opakovaný seriál Jistě, pane ministře). Vydá-li ministr lékovou vyhlášku, poradce bude zvažovat i ohrožení pozice svého ministra, ztrátu popularity v průzkumech, odpor opozice atd., což jsou v expertní perspektivě druhořadé záležitosti.

⁴⁶ Přihlíží se též k zastoupení jednotlivých právnických fakult. Žen je v současnosti v LR a jejich komisích 31 (cca 30%).

že LR nemá určené funkční období (v Polsku čtyři roky). Ve funkci je tak dlouho, dokud ji vláda neodvolá. Pochopitelně k jednotlivým změnám (rezignace v důsledku osobních důvodů, nastoupení neslučitelné funkce, úmrtí) dochází běžně. K současnému odvolání všech členů LR všech dochází výjimečně a signalizuje změnu vládní politiky v této oblasti.⁴⁷

Jiný významný aspekt reprezentační role LR přítomen v předpisech, které upravují pravidla jejího jednání. Na schůze jsou zváni zástupci sdružení, odborů, církví, zaměstnavatelů atd., prostě těch, kterých se projednávají návrhy zákonů týkají.⁴⁸ Mají možnost se k nim vyjádřit.⁴⁹ Fungování LR proto odpovídá novému pojetí parlamentarismu, kde proti sobě nestojí vláda a parlament, nýbrž vládní většina a opozice. Kromě toho na parlamentní zákonodárný proces působí odbory, loby, nátlakové skupiny, politické strany atd. Vše to se však odráží i v činnosti LR.⁵⁰

Dalším aspektem složení poradních legislativních orgánů je problém propojení hlubokých a širokých znalostí odborné problematiky se znalostí zásad legislativní techniky. To se vždy nepojí v jedné osobě. Člen poradního orgánu, který napsal skvělou monografii na určité téma ještě nemusí mít cit pro formulaci srozumitelných a jednoduchých ustanovení zákona z oblasti jeho specializace.

3.3. Postavení LR a její úkoly

Zákon o zřízení ministerstev v § 28a charakterizuje LR jako „poradní“ orgán vlády na čele s členem vlády. Mimo Bezpečnostní radu státu (zakotvena v ústavním zákoně č. 110/1998 Sb.) jde o zdůraznění role LR mezi ostatními poradními orgány. LR se tak dostává do přímého styku s vládou prostřednictvím svého předsedy (pokud byl místopředsedou vlády) popř. i místopředsedy (někdy jím byl ministr spravedlnosti). Vláda projednává podle svého jednacího řádu materiály legislativní povahy postupem podle Legislativních pravidel. To znamená, že vláda o nich jedná na základě stanovisek, které jí LR k těmto legislativním materiálům předkládá. To je nesmírná výhoda, kterou si po téměř 50 letech této praxe v ČR ani neuvědomujeme.⁵¹ Možno říci, že zejména v době předsednictví M. Zemana byla vládou respektována téměř všechna stanoviska LR.⁵² Další předsedové vlád (V. Špidla, S. Gross, J. Paroubek, nemluvě o pověsti, které se v této oblasti těšil V. Klaus), se již tolik legislativním otázkám nevěnovali.

⁴⁷ K tomu došlo celkem čtyřikrát. V roce 1990 po změně politických poměrů, v roce 1992 (po volbách se zcela novou vládou), v roce 1998 (opět nová vláda sociální demokracie) a v roce 2006 (vláda pravicové ODS).

⁴⁸ Vzpomínám si, s jakým zájmem členové LR sledovali, kdo bude pozván na zasedání, kde byl na programu věcný záměr zákona o prostituci.

⁴⁹ Pokud bude realizován záměr přístupu veřejnosti do elektronické knihovny s návrhy právních předpisů, bude tento aspekt možnosti účasti na pozvání poněkud méně významný, i když osobní vystoupení má vždy svou váhu..

⁵⁰ Není jistě náhodou, že problematika závažných návrhů, kterými se LR má právě zabývat, se stane předmětem zájmu médií těsně před jejím jednáním. To platí bez ohledu na to, že informovanost o závěrech LR je prakticky minimální.

⁵¹ V Polsku, kde existuje rovněž orgán v podobě LR, je situace zcela jiná. LR je sice tvořena výhradně vysokoškolskými profesory, vydává svůj odborný bulletin (Przegląd legislacyjny), který má značnou popularitu a je sledován i odbornou veřejností, avšak její předseda není členem vlády.

⁵² M. Zeman také navštívil první zasedání LR a dal slovo, že vláda stanoviska LR respektovat bude. To skutečně také dodržel. Stejně tak jako jediný premiér přišel na závěr volebního období členům LR za jejich práci poděkovat. Lze těžko posoudit, zda to bylo jen úrovní jeho politické kultury v této oblasti nebo i zásluhou předsedy LR z té doby (1998 – 2002) P. Rychetského.

Zmíněné pravidlo znamená, že LR projednává všechny vládní materiály legislativního charakteru.⁵³ Pochopitelně se jimi zabývá pouze z vymezeného úhlu pohledu, kterým je posouzení, zda

- a) jsou v souladu s ústavním pořádkem a s ostatními součástmi právního řádu České republiky,
- b) jsou v souladu s mezinárodními smlouvami, jimiž je Česká republika vázána,
- c) jsou v souladu s právem Evropských společenství a Evropské unie,
- d) jsou ve všech svých částech a jako celek nezbytné,
- e) jejich obsah je přehledně členěn, srozumitelně a jednoznačně formulován a je v souladu s ostatními závaznými pravidly legislativního procesu.

Tyto požadavky⁵⁴ jsou východiskem pro formulace vzorového schématu stanoviska, které připravuje zpravodaj LR k určitému návrhu.⁵⁵ Zpravodaje pověřuje předseda LR.⁵⁶ Po změně složení LR v roce 2006 dochází k určité změně stylu práce. Zpravodajská zpráva již není pouze přečtena na samotném jednání, ale je k dispozici ještě před jednáním LR ve formě elektronické konference.⁵⁷ To ve srovnání s dosavadní praxí napomáhá rychlejšímu průběhu jednání, kdy není třeba číst celou zprávu, členové LR se mohou rychle v projednávaném návrhu zákona zorientovat.

Výsledkem jednání LR je stanovisko k návrhu právního předpisu pro vládu.⁵⁸ V teorii poradních orgánů se označuje jako tzv. konzultační akt, který nemá právní povahu, musí však splňovat požadavky procedurální a vyvolává účinky (např. negativní – jeho neexistence brání projednání vládního materiálu). Jeho povaha má rovněž zásadní význam z hlediska charakteristiky postavení a funkcí LR. V něm může LR na základě návrhu stanoviska (zpracovává legislativní odbor), závěrů Odboru kompatibility (zásadní význam), zpravodajské zprávy, závěrů pracovních komisí a diskuse k návrhu doporučit vládě návrh schválit beze změn, se změnami nebo jej zamítnout. Praxe však vypracovala ještě další – kritizovaný – závěr LR,⁵⁹ se kterým Legislativní pravidla nepočítají. Jedná o přerušení projednávání návrhu s tím, že bude předložen znovu, aniž by se vracel do počáteční fáze. Od podzimu 2007 však již od této praxe LR upouští.

3.4. Procedura jednání Legislativní rady

Pro jednání poradních orgánů neplatí tak přísná procedurální pravidla jako pro státní orgány, které přijímání právně závazná rozhodnutí. Nicméně LR ve své činnosti prošla v této oblasti zajímavým vývojem. Původní znění jejího jednacího řádu z roku 1998 stanovilo, že s ohledem na koordinační a poradní charakter je její jednání vedeno k vyjasnění a sjednocení názorů na základě odborné argumentace. Není-li dosaženo jednoty názorů, nepřijímá se závěrečné stanovisko hlasováním, tj. většinou. Pouze se ve stanovisku uvede většinový názor jako

⁵³ Návrhy právních předpisů ministerstev posuzují pouze pracovní komise. K jejich stanoviskům se LR vyjadřuje pouze v případě, že s nimi ministerstvo nesouhlasí.

⁵⁴ Daleko podrobněji jsou rozpracovány v RIA – Hodnocení dopadu regulace (pozn. č. 38).

⁵⁵ Ve srovnání s Polskem je osnova zprávy velice stručná.

⁵⁶ Zpravidla je jen jeden, v případě komplexnějších právních úprav byly i dva (speciální problematika a ústavní aspekty) a v některých případech ještě větší počet. Zpravodajem LR může být nejen její člen. Občas s ohledem na speciální problematiku to bývá předseda nebo člen některé z jejích pracovních komisí.

⁵⁷ Praxe se vyvinula tak, že písemně připravené zprávy se staly přílohou zápisu z jednání LR. To je nedostatečné s ohledem na požadavek publicity a transparentnosti jednání poradního orgánu. Opět možno poukázat na Polsko, kde existuje obdobný orgán. Zde jsou zpravodajské zprávy publikovány

⁵⁸ V některých případech může být zpracováno pouze předsedou LR mimo LR.

⁵⁹ Viz Vedral, J.: cit. dílo, s. 101.

doporučení k rozhodnutí vládě, a to spolu se závažnými odlišnými názory. V roce 2004 se jednací řád změnil, takže bylo zavedeno hlasování s tím, že při rovnosti hlasů měl dirimovat předseda LR. Tím byl na jedné straně zpochybněn konzultační charakter stanoviska LR, na druhé byl zvýrazněn většinový prvek a tím také poněkud oslabena pozice předsedy LR. Ten dosud určoval, co je většinou a který názor bude vládě prezentován.

Další novinka byla spojena s výše zmíněnou praxí *praeter instructionem*, kdy LR přerušovala projednávání návrhu zákona a vracela jej k přepracování resortu. Od 2004 bylo zakázáno, aby při hlasování ten člen LR, který se účastnil na přípravě předmětného návrhu. To lze vysvětlit jednak tím, že se do LR začínají vracet státní úředníci, jednak to souvisí s přerušováním projednávání. Občas se stává, že aktivní kritik předloženého návrhu, který takto v LR neuspěl, je vyzván ve stylu *Hic Rhodos, hic salta*, aby tedy předvedl, jak má návrh správně vypadat. V takovém případě vznikl problém expertní neutrality člena LR, který se podílel na přepracování návrhu. Proto, takže to bylo výslovně upraveno. Pokud se již LR k praxi přerušování nevrátí, jeden z důvodů této úpravy odpadne, nicméně zásada konfliktu zájmů bude mít nadále své místo.

4. Závěrem

Tento příspěvek chtěl upozornit na význam legislativních poradních orgánů na čele s LR. Je proto třeba přivítat, že se této problematice začíná věnovat větší pozornost, neboť zdaleka nejde o orgán bezvýznamný. Jeho pozice je sice oslabována přílepkovou praxí⁶⁰ v komorách Parlamentu, nicméně zkušenosti, které v této oblasti byly od roku 1998 nashromážděny, nelze přehlížet.

⁶⁰ Neúspěšný resort dokázal obejít negativní stanovisko LR, potažmo vlády tím, že přes spřátelené poslance vpašoval potřebný, byť vadný text do návrhu v rámci 2. čtení v Poslanecké sněmovně. Ústavní soud v nálezu Pl. ÚS 76/06 (č. 37/2007 Sb.) sice tuto praxi přílepků prohlásil opatrně za neústavní, ale teprve další judikatura ukáže, zda bude důsledný. Jinou formou je prostě podání neúspěšného návrhu jako celku. Někdy je taková velká legislativní loupež dosti kuriózní. Nejkriklavějším případem je návrh zákona o pohřebnictví, podaný skupinou poslanců, kteří z něj zapomněli odstranit označení, že se jedná o vládní návrh.