

Legislativní příloha

odborného časopisu

Správní právo

Ročník VII

II/2015

Vedoucí redaktorka:

JUDr. Petra Gronwaldtová Wagnerová

Redakční rada:

JUDr. Václav Henych (předseda)

prof. JUDr. Jan Filip, CSc.

prof. JUDr. Aleš Gerloch, CSc.

doc. JUDr. Jan Kysela, Ph.D.

Mgr. Peter Mišúr

JUDr. Jitka Morávková

JUDr. Josef Vedral, Ph.D.

JUDr. Pavel Zářecký, CSc.

**Technická redaktorka a tajemnice
redakce:**

Michaela Majstríková

Z LEGISLATIVY EVROPSKÉ UNIE

Mgr. Daniel Hoďa,

právník, Praha,

OBSAH:

AUTOŘI PRAVIDELNÝCH RUBRIK:

JUDr. PhDr. Robert Z b í r a l, Ph.D.,

Právnícká fakulta Univerzity Palackého,

Robert Z b í r a l:

Které české zákony jsou nejdůležitější?

Hledání objektivních metod výběru 248

ZE SOUDNÍCH ROZHODNUTÍ

Mgr. Alena H á l k o v á,

Kancelář veřejného ochránce práv,

ZE SOUDNÍCH ROZHODNUTÍ 271

ZE ZAHRANIČNÍ

JUDIKATURY 280

Mgr. Marie P e c h a n c o v á,

studentka Univerzity Karlovy,

Z LEGISLATIVY

EVROPSKÉ UNIE 284

Robert Zbíral¹⁾

Které české zákony jsou nejdůležitější? Hledání objektivních metod výběru

Moderní stát vydává stále rostoucí množství právních předpisů, příčinou je nejen zvyšující se komplexnost moderní společnosti vyžadující regulaci nových odvětví, ale rovněž prohlubující se trendy typu globalizace a evropeizace právních řádů.²⁾ Na druhou stranu je zjevné, že ač má být legislativa závazná pro všechny jí adresované subjekty, neovlivňuje život všech subjektů stejně. Český ústavní systém je nastaven tak, že právní život mají dominantně regulovat zákony, ty ostatně mají přednost před podzákonnými předpisy.³⁾ Avšak i zákony s formálně stejnou právní silou se ve svých faktických dopadech liší, některé jsou významem marginální, jiné se zásadně dotýkají celé společnosti.

Diskuze o otázce, které zákony jsou „důležité“, není jen rétorickým cvičením vhodným pro ukrácení kavárenských odpolední a má své praktické přesahy. V době, kdy vzrůstá aplikace empirických poznatků v oblasti regulace a legislativního procesu,⁴⁾ je žádoucí získat informace o rozdílné důležitosti zákonů. Přestože by ideálně navrhovatelé i zákonodárci měli věnovat důkladnou pozornost všem zákonům, realisticky to z důvodu omezenosti zdrojů nelze očekávat. Oddělení metaforického „zrna od plev“ může naznačit, u kterých zákonů by například měla panovat větší bdělost při novelizacích nebo se provádět důkladná evaluace jejich

¹⁾ Článek byl sepsán v rámci projektu 13-15422P poskytnutého Grantovou agenturou ČR. Za poskytnutí hrubých dat indexu LexRank děkuji Lubomíru Weissovi ze společnosti Wolters Kluwer, na vytváření použitého datasetu se podíleli Zdeněk Doubravský, Hana Maršálková a Jakub Kánský. Za rady směřující ke zlepšení obsahu textu děkuji Liboru Duškovi (VŠE, CERGE-EI) a Jakubu Lyskovi (FF UP).

²⁾ Srov. např. příspěvky v GERLOCH, A., KYSELA, J. (eds). *Tvorba práva v České republice po vstupu do Evropské unie*. Praha: ASPI, 2007 (zvláště texty Pavla Maršálka, Josefa Vedrala či Marka Musíla), k vlivu EU ZBÍRAL, R. Analýza míry vlivu EU na vnitrostátní legislativu: Srovnání situace v ČR s jinými členskými státy. *Právník č. 11/2011*, roč. 150, s. 1049-1076.

³⁾ V souvislosti s kauzou Melčák se na blogu Jiné právo rozhořela zajímavá debata, zda ústavní zákon je také zákon (SOBEK, T. Lední medvěd není medvěd, ústavní zákon není zákon. 3. září 2009. Dostupné na <http://jinepravo.blogspot.cz/2009/09/tomas-sobek-ledni-medved-neni-medved.html> a diskuze pod příspěvkem), pojmám obě skupiny souhrnně.

⁴⁾ Iniciativy někdy spojované pod hlavičkami Better či Smart Regulation, srov. obecně RADAELLI, C., DE FRANCESCO, F. *Regulatory quality in Europe: Concepts, measures and policy processes*. Manchester: Manchester University Press, 2007.

fungování a efektivity.⁵⁾ Prvek důležitosti zákona je také užitečný v rámci širšího výzkumu právního řádu. Jestliže se dejme tomu zajímáme o vliv unijního práva na českou legislativu, lze dopad analyzovat v pojetí vnímajícím každý zákon jako jednu (stejnou) jednotku, ale rovněž v pojetí příznávajícím každému ze zákonů odchylnou váhu dle jeho důležitosti. Druhý z přístupů může přesněji zohlednit vazby v právním řádu a jeho reálné dopady.

Cílem článku je zodpovědět otázku, jestli je možné stanovit důležitost českých zákonů, přičemž způsob určení by měl vycházet z objektivních skutečností. Nejprve se pokusím vymezit koncept důležitosti předpisu a s tím spojené obtíže, zbytek textu již probírá jednotlivé metodologické postupy použitelné k postihnutí důležitosti zákonů. Diskutována je logika zařazených možností a jejich silná a slabá místa. Teoretická východiska všech případů doplňují reálná data, konkrétně je každý z postupů empiricky testován na vzorku českých zákonů, které nejlépe reprezentují danou metodu (tzv. přístup *top ten*). Většinu z použitých dat jsem získal sběrem údajů o návrzích zákonů (zákonodárném procesu) z let 1998 až 2013, článek tak může sloužit i jako představení tohoto originálního datasetu. V závěrečné části je celý vzorek podroben faktorové analýze ve snaze extrahovat jednotlivé složky „důležitosti“ a pokusit se vytvořit shrnující hodnoty důležitosti zákona.

1. Důležitost zákona: definice a rámcové přístupy k jejímu určení

Jádrem příspěvku je analýza důležitosti zákonů, proměnná důležitost tudíž má klíčový význam. Slovník spisovné češtiny přídavné jméno „důležitý“ definuje následovně: „takový, na němž mnoho záleží, který má značný význam, dosah n. cenu; významný, závažný.“⁶⁾ Jak vidno, z jazykového hlediska jde o termín značně neurčitý. Napojení pojmu „důležitosti“ na „zákon“ nám věc neusnadní. Pro ministra to bude například státní rozpočet, pro děkana možná novela vysokoškolského zákona, pro živnostníka v pohostinství určení hranice pro plátce DPH, pro teplárnu zákon o ochraně ovzduší a tak bychom mohli pokračovat donekonečna. Jde o klasický příklad situace, u kterého každý bude schopen sdělit svou představu o výsledku, ale tato představa bude subjektivní. Z hlediska badatele je taková situace nepříjemná, neboť vlastně nedokáže nabídnout objektivní a všeobecně přijatelnou operacionalizaci předmětného konceptu pro analýzu. Na druhou stranu se pokus o co nejvěrnější objektivizaci stává výzvou, na které ostatně stojí předložený článek.

Určení míry důležitosti zákona zdá se není zrovna v centru pozornosti odborné literatury. Pokud je mi známo, komplexně dosud k otázce přistoupil pouze Klaus

⁵⁾ K významu ex-post evaluací např. VAN AEKEN, K. From Vision to Reality: Ex Post Evaluation of Legislation. *Legisprudence č. 1/2011*, roč. 5, s. 41-68.

⁶⁾ Slovník spisovné češtiny, dostupný na <http://sjc.ujc.cas.cz/>.

von Beyme, který v publikaci o činnosti Spolkového sněmu vymezil tzv. klíčová rozhodnutí (Schlüsselenstscheidungen). Mezi kritéria pro zařazení rozhodnutí/zákonů do skupiny dle něj patří 1) šíře zájmů, na které zákon dopadá, 2) hloubka a délka regulace zákona, 3) kontroverznost zákona.⁷⁾ Von Beymeho přístup vykazuje pro náš účel dva problémy. Za prvé, jeho záměr rozděluje zákony pouze na dvě skupiny (důležité vs. nedůležité). To může být v jistých situacích zcela oprávněné pojetí, nicméně já chci zákony řadit ve smyslu škály (od nejméně důležitého po nejdůležitější). Za druhé, výše uvedená kritéria jsou, přes zde neuváděná bližší vymezení v knize, do jisté míry opět závislá na osobním rozhodnutí badatele. Dokazuje to nejlépe fakt, že když von Beymeho koncept replikovali na vzorku zákonů přijatých Spolkovým sněmem ve stejných obdobích jiní odborníci, dospěli k rozdílným hodnotám počtu klíčových rozhodnutí.⁸⁾ Ani jeden z autorů bohužel von Beymeho pojetí nerozporoval, neřkuli že by nabídl alternativní koncepci. Na druhou stranu například v anglicky psaných zdrojích se o komplexní přístup k problematice nepokusil nikdo, zůstalo u úzce pojatých záměrů.⁹⁾

Nezbývá tedy než se pokusit nabídnout vlastní řešení. Můj postup bude oproti německým kolegům vlastně opačný. Zatímco oni nejdříve vymezili kritéria, dle kterých hodnotili každý zákon, já budu v podstatě hodnotit jednotlivá možná kritéria (metody) určení, abych na závěr mohl posoudit, které nejlépe operacionalizuje koncept důležitosti zákona. Ten bude v obecné rovině stále chápán v duchu výše uvedené jazykové definice, podmínkou však je, aby jeho vyjádření mělo objektivní parametry a dovovalo aplikaci v kvantitativním výzkumu, nejlépe ve formě poměrové (podílové) proměnné.

Naneštěstí obtíže s definicí nejsou jediné, kterým je nutné čelit. Velkou překážkou pro kvalifikované zhodnocení situace je dynamika právního řádu a struktura samotných zákonů. Zákonodárce postupuje ve smyslu jednotlivých návrhů, které mohou uvést nový zákon, zrušit zákon, novelizovat jeden stávající zákon, novelizovat více zákonů najednou, potažmo kombinovat všechny uvedené varianty. Při praktické aplikaci ale uživatelé dominantně uvažují o zákonech jako souboru konsolidovaných znění platných k určitému okamžiku. Když byla například v z. č. 136/2002 Sb. prodloužena standardní záruční doba na 24 měsíců, byl to nepochybně při schvalování důležitý zákon se závažnými dopady, ale po publikaci byl vnímán jako součást občanského zákoníku. Kdo je ale potom nositelem

⁷⁾ VON BEYME, K. *Der Gesetzgeber. Der Bundestag als Entscheidungszentrum*. Opladen: Westdeutscher Verlag, 1997, s. 68.

⁸⁾ Srov. SCHINDLER, P. (ed). *Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages 1949 bis 1999*. Baden-Baden: Nomos, 1999, s. 2597-2635; KÖNIG, T., BRÄUNINGER, T. *Gesetzgebung im Föderalismus*. Speyer: Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften, 2005, s. 32; REUTTER, W. Struktur und Dauer der Gesetzgebungsverfahren des Bundes. *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 2007, roč. 38, č. 2, s. 303-304 (zde i podrobná srovnávací tabulka).

⁹⁾ Konkrétní publikace jsou citovány níže.

důležitosti? Z. č. 136/2002 Sb. jako samostatná jednotka, nebo tato jednotka jen posílila důležitost z. č. 40/1964 Sb.?

Uvedený rozpor má i svou časovou dimenzi. Přístup „jednotlivých návrhů“ (dále také zvaný dynamický) nám umožňuje sledovat důležitost zákonů v průběhu času, neboť hodnota důležitosti zákona je přiřazena každému z návrhů v době svého vzniku/schválení. Oproti tomu varianta „konsolidovaných znění“ (dále také jako statický pohled) zaznamenává důležitost k určitému časovému okamžiku (třeba k 1. lednu 2015), který k sobě „stahuje“ i údaje navázané na historické pozadí. Oba přístupy mají ve výsledku různá východiska, a proto musí být zkoumány odlišnými metodami. Následný výklad rozdílly reflektuje a je rozdělen do dvou samostatných kapitol.

2. Metody určení důležitých zákonů: statický pohled

Přístup konsolidovaných znění má zachytit absolutní důležitost zákonů platných v čase X. To je sice jednoduché si představit, ovšem obtížné v praxi realizovatelné pro nedostatek dat. Možnou cestou k výsledku by bylo například dotazníkové šetření. Kromě velké pracnosti a známým obtížím s návratností by ale bylo složité i určení skupiny, které by měly být dotazníky adresovány (právníci, obecná veřejnost atd.). Musíme se proto ohlédnout po jiných metodách.

Prakticky jediným mně známým souborem dat reflektujícím statický pohled je index LexRank, který od roku 2014 tvoří společnost Wolters Kluwer pro právní informační systém ASPI. LexRank v praxi slouží k řazení výsledků při vyhledávání v ASPI. Ke každému předpisu je shromažďována řada informací, například četnost hledání uživateli, platnost a účinnost dokumentu či vzájemné vazby v právním řádu. Údaje jsou vloženy do algoritmu, jehož výstupem je absolutní číslo -- hodnota indexu LexRank pro daný předpis. Novely mají vlastní LexRank, který ale také částečně propůjčují svému „mateřskému“ zákonu. Tabulka č. 1 uvádí deset zákonů s nejvyššími hodnotami LexRanku k 1. říjnu 2014, z důvodu vysokých absolutních čísel jsou tyto přepočteny na relativní škálu v rozmezí 0–100 bodů. Tabulka obsahuje pouze účinné předpisy, jinak by se jistě umístily stále hojně využívané zákony č. 40/1964 Sb. a č. 513/1991 Sb.

Tabulka 1: Účinné zákony s nejvyšší hodnotou LexRanku (k 1. říjnu 2014)

	Zákon	Sb.	LexRank
1.	Občanský zákoník	89/2012	100
2.	Občanský soudní řád	99/1963	54
3.	Zákoník práce	262/2006	49
4.	Zákon o obchodních korporacích	90/2012	33
5.	Zákon o veřejných zakázkách	137/2006	33

6.	Insolvenční zákon	182/2006	23
7.	Zákon o daních z příjmů	586/1992	21
8.	Správní řád	500/2004	20
9.	Zákon o územním plánování a stavebním řádu	183/2006	18
10.	Trestní řád	141/1961	16
Průměr pro všechny zákony přijaté v letech 1998–2013			0,34

Tabulka potvrzuje východiska statického přístupu, všechny položky představují konsolidované verze zákonů. Ostatně uživatelé ASPI snad vždy vyhledávají předpisy v konsolidovaném znění, nikoliv ve formě novel. Logika algoritmu výpočtu LexRanku a jeho účel se přímo promítají do složení tabulky. Zákony v ní zastoupené patří k nejpoužívanějším v rámci právní obce, jejíž členové tvoří hlavní cílovou skupinu ASPI. Jinak řečeno, žebříček vyjadřuje četnost aplikace jednotlivých předpisů v právní praxi.

Je vhodné prozkoumat i další řešení mimo index LexRank, už jenom proto, že přesný způsob výpočtu LexRanku zůstává samozřejmě know-how autorů a ani jeho hodnoty nelze z ASPI volně získat v datově zpracovatelné podobě. Problémem je, že většina objektivních metod v rámci statického přístupu je ovlivněna historickou pamětí konsolidovaných znění: čím dříve byl „mateřský“ zákon přijat, tím delší čas měl k získání prvků, které zvyšují jeho aktuální důležitost. Typicky to dokládá metoda sledující počet citací zákonů v soudních rozhodnutích, kterou lze pokládat za přímý důkaz aplikační důležitosti. V rozhodnutích obsažených v databázi Beck online byl například z. č. 90/2012 Sb. citován pouze 14krát, zatímco z. č. 586/1992 2912krát. Kromě toho je logicky nadsazena citovanost procesních předpisů.¹⁰ V mém případě nedává smysl jinými použitá metoda míry citovanosti předpisů v učebnicích.¹¹ Jiné způsoby mohou směřovat mimo důležitost zákonů pro právní obec (četnost aplikace), ale jsou rovněž ovlivněny časem, týká se to kupříkladu odvození důležitosti zákona z počtu novel, kterými od svého přijetí prošel. Lze tak uzavřít, že hledání alternativních metod k indexu LexRank nevedlo k úspěchu.

3. Metody určení důležitých zákonů: průběžný (dynamický) pohled

Základní jednotkou při posuzování důležitosti zákona v průběžném přístupu je jednotlivý návrh, respektive výstup ze zákonodárského procesu, a to bez ohledu na jeho strukturální charakter (nový zákon, novela). Každý z nich je posuzován

¹⁰ Kompletní výsledky citovanosti jsou k dispozici u autora.

¹¹ Použitá Fabio Franchinim k výběru klíčových aktů unijního sekundárního práva (*The Powers of the Union: Delegation in the EU*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007, s. 79-84); právní učebnice jsou obvykle zaměřeny na konkrétní odvětví (u Franchina právo EU), ne na právní řád jako celek.

samostatně dle stejných podmínek, oproti statickému pohledu je ale rozdílné časové hledisko. Jelikož jsou návrhy přijímány průběžně a sledované proměnné jsou zachycovány nejpozději do doby zveřejnění zákona ve Sbírce zákonů, výsledky mohou být ovlivněny časovým vývojem.¹²⁾ Výhodou přístupu na druhou stranu je jasná identifikace případů (přijaté zákony), stačí jen určit časový úsek, který výzkum ohraničí.

Všechny dále uváděná data pocházejí z datasetu, který jsem vytvořil pro sledování vlivu práva EU na české zákony. Dataset obsahuje všechny návrhy zákonů předložené Sněmovně mezi III. a VI. volebním obdobím (1998–2013). U každého z nich bylo získáno více než 70 údajů, samozřejmě pouze některé z nich jsou použitelné pro účel sledovaný v tomto článku. Protože mě zajímají jen schválené návrhy, které byly posléze zveřejněny ve Sbírce, vzorek se z celkových 2738 zúžil na 1597 případů.¹³⁾ Následující podkapitoly jsou svou strukturou shodné. Každá analyzuje metodu (proměnnou), která by mohla vyjadřovat důležitost zákonů a popisuje její teoretická východiska. Ta jsou poté testována na vzorku deseti zákonů s nejvyšší hodnotou proměnné, přičemž je diskutována vazba výsledků na faktor „reálné důležitosti“.

3.1 Finanční dopady spojené s implementací zákonů

Peníze jsou od nepaměti používány jako nejčastější prostředek vyjádření hodnoty určité věci, lze očekávat, že nejobdivovanější obraz na světě (Mona Lisa?) bude tím nejdražším, a tím pádem také „nejdůležitějším“. Zákony s sebou běžně přinášejí finanční dopady, s jejich rostoucí výší můžeme předpokládat zvyšující se obecný vliv a důležitost zákona. Množství prostředků vyžadovaných k implementaci zákona je v praxi poměrně často používanou zástupnou proměnnou pro jeho důležitost.¹⁴⁾ Metoda není samozřejmě dokonalá, finanční dopady spojené s řadou předpisů se blíží nule, přitom mají nezanedbatelné faktické důsledky.¹⁵⁾ Z užšího hlediska je vhodné rozlišovat mezi náklady kladenými na veřejné rozpočty (zřízení nového úřadu) a rozpočty soukromoprávních subjektů (zavedení mýtného). Dopady mohou směřovat od státu k veřejnosti (zvýšení důchodů), opačným směrem (zvýšení daní), pří-

¹²⁾ Modelový příklad: Návrhy podané v roce X byla menšinová vláda schopna prosadit až po mnoha měsících, návrhy podané v roce Y většinová vláda prosadila vždy do měsíce ve zkráceném řízení. Sledovaná proměnná je stejná, ale vnější okolnosti ovlivňují výsledky. Mohou se samozřejmě také změnit pravidla (jednací řády) atd.

¹³⁾ Ze vzorku byly pro svou specifickou úmyslně vyloučeny návrhy státních rozpočtů.

¹⁴⁾ Srov. za všechny NNR (Board of Swedish Industry and Commerce for Better Regulation). *NNR Regulatory Cost Project: Final Report*. Stockholm: NNR, 2007; PERSONN, M. *Out of Control? Measuring a decade of EU regulation*. London: Open Europe, 2009.

¹⁵⁾ Typicky půjde o procesní předpisy, ale i ty týkající se například některých ústavních změn. Článek byl psán ve vánočním čase, pohádka „Byl jednou jeden král“ prozrazuje, že rovnice hodně peněz = velká důležitost nemusí platit ani v obecné rovině...

padně ovlivnit finanční transfery mezi soukromými osobami (výkupní cena obnovitelných energií). Protože „zisk“ jednoho musí být vyvážen „ztrátou“ druhého, dobrým vyjádřením dopadů zákona bude celkový objem prostředků, které se po jeho přijetí dají do pohybu.

Sledovat finanční dopad legislativy by dle doporučení Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj měli všichni její členové.¹⁶⁾ V ČR podle § 86 odst. 3 z. č. 90/1995 Sb. (jednací řád Sněmovny) musí být každý návrh zákona doprovázen důvodovou zprávou, jejíž součástí je také finanční dosah navrhované úpravy na všechny druhy veřejných rozpočtů a podnikatelské prostředí. Z hlediska vlády je kromě stejného pokynu v čl. 9 odst. 2 písm. g) Legislativních pravidel vlády¹⁷⁾ povinnost analýzy nákladů detailněji rozpracována v souvislosti s iniciativou hodnocení dopadů regulace, která jasně vyžaduje vyjádření údajů v kvantifikovatelné podobě.¹⁸⁾

Bohužel, v praxi je u nás situace ohledně dostupnosti dat k finančním dopadům daleko pesimističtější, než by plynulo z formálních pravidel. Problematický je zejména přístup poslanců, jejichž návrhy obsahují mnohdy pouze velmi stručnou důvodovou zprávu s prohlášením, že návrh nemá žádné dopady na státní rozpočet,¹⁹⁾ případně velmi neurčitou představu o finančních dopadech, sahající od vynechání jakýchkoliv čísel²⁰⁾ až po stav, kdy vymezené náklady jsou „kompenzovány“ neznámými budoucími příjmy.²¹⁾ Podobnými nedostatky trpí návrhy krajů.²²⁾ Naprostá absence diskuze o finančních následcích se dříve nevyhýbala ani četným vládním iniciativám.²³⁾ Zde se postupně situace zlepšila, v neposlední řadě díky již zmíněné iniciativě hodnocení dopadů. I tak se stává, že na jednu stranu jsou u některých návrhů vypočteny náklady do úrovně nákupu nábytku pro nového úředníka v řádech tisíců Kč,²⁴⁾ jindy se ve shodné situaci pisatelé důvodové zprávy spokojí s mnohem volnějším odhadem nákupů „v řádech desítek milionů Kč“.²⁵⁾ Prostor pro zlepšení u kvantifikace nákladů

¹⁶⁾ Srov. včetně konkrétních vodítek OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development). *Introductory Handbook for Undertaking Regulatory Impact Analysis*. Paris: OECD, 2008, s. 7-13.

¹⁷⁾ Usnesení vlády č. 188 ze dne 19. března 1998, v platném znění.

¹⁸⁾ Základní rámec definován ve Vláša ČR. *Obecné zásady pro hodnocení dopadů regulace (RIA)*. Leden 2014, dostupné na http://www.vlada.cz/assets/ppov/lrv/ria/metodiky/Uplne-zneni-Obecných-zasad-ucinnost-od-1-2--2014_.pdf.

¹⁹⁾ Např. tisk 463. VI. volební období. To je samozřejmě mnohem užší vymezení, než požaduje zákon o jednací řádu.

²⁰⁾ Např. tisk 504. V. volební období.

²¹⁾ Např. tisk 481 VI. volební období.

²²⁾ Tisk 495. VI. volební období: „...posílení rozpočtů obcí v řádech desítek, stovek tisíc, milionů až miliard korun ročně“.

²³⁾ Např. tisk 1062. IV. volební období.

²⁴⁾ Tisk 84. VII. volební období.

²⁵⁾ Tisk 518. VI. volební období.

vidí sama Komise pro hodnocení dopadů, která má na činnost ministerstev v tomto směru dohlížet.²⁶⁾

Při tvorbě datasetu jsem se pokoušel výši finančních dopadů k návrhům přiřadit. Pro první pokrytá volební období to byla snaha vskutku iluzorní, získat objektivní a srovnatelná data pro všechny návrhy však bylo z výše uvedených důvodů neproveditelné též v obdobích pozdějších. Neúspěch u shromáždění finančních dopadů zákonů tudíž může sloužit jako příklad vnitřních omezení výzkumu legislativy v ČR.

3.2 Délka projednávání zákonů

Tvorba legislativy je procesem, který má svůj počátek a konec. Jeho nedílnou složkou se proto stává čas. Čas je neobnovitelný zdroj a všichni v legislativní aréně zúčastnění aktéři jím disponují v omezeném rozsahu. Není tak divu, že jde v parlamentech o velmi cennou veličinu a zejména pro opozici často jediný nástroj, jak prosadit své zájmy, neboť ani vláda se sebevětší převahou nedokáže čas zcela ovládat.²⁷⁾ Otázkou je, jak se klíčová role času projevuje ve vztahu k proměnné „důležitost zákonů“.

Bližší pohled naznačí protichůdné směřování řady faktorů. Cílem vlády (koalice) je prosadit důležité zákony co nejrychleji, naopak opozice se většinou bude snažit tyto iniciativy minimálně pozdržet. Složité návrhy se spoustou pozměňovacích návrhů by rovněž měly být projednávány déle, svůj vliv na délku procesu ale může mít mnoho dalších faktorů, které často s důležitostí diskutovaného aktu ani nesouvisí.²⁸⁾ Komparativní výzkum napříč státy nicméně dokazuje, že komplexnost návrhu patří k proměnným, jehož dopad na délku projednání není zanedbatelný.²⁹⁾ Otázkou je, nakolik je možné zobecňovat výsledky výzkumů zpracovávající data z více zemí, neboť ty používají velmi odlišné parlamentní struktury a procedury, v různých obdobích se rovněž mohou shodné formální mechanismy projevovat rozdílně.³⁰⁾ I tak považuji za nosnou hypotézu, že důležité zákony by

²⁶⁾ Komise pro hodnocení dopadů regulace. *Výroční zpráva 2013*. Praha: Úřad vlády, 2014, s. 20; stejně VÍTEK, L. Hodnocení dopadů regulací (RIA). In: NEKOLA, M. a kol. (eds). *Současné metodologické otázky veřejné politiky*. Praha: Karolinum, 2011, s. 247-277.

²⁷⁾ Obecně DÖRING, H. Time as a Scarce Resource: Government Control of the Agenda. In: DÖRING, H. (ed), *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*. New York: St Martin's Press, 1995, s. 223-246.

²⁸⁾ Více k tomu BECKER, R., SAALFELD, T. The Life and Times of Bills. In: DÖRING, H., HALLENBERG, M. (eds). *Patterns of Parliamentary Behaviour*. Aldershot: Ashgate, 2004, s. 59-68.

²⁹⁾ Tamtéž, s. 79-86.

³⁰⁾ Kriticky k závěrům předchozího výzkumu BORGHETTO, E., GIULIANI, M. The pace of the legislative process. A diachronic analysis of the Italian legislature (1996-2006). *Working Paper*, 2008. Dostupné na http://www.enricoborghetto.com/uploads/9/1/0/4/9104891/pace_of_legislative_process_final.pdf.

měly být schvalovány déle, neboť u nich můžeme čekat snahu o zapojení opozice, větší zájem výborů o řádné projednání (včetně pozměňovacích návrhů), či například přetlačovanou mezi koaličními partnery, jestliže se na ministerské úrovni nepodařilo vyřešit sporné body.

Průměrná délka projednávání zákona ve Sněmovně od předložení návrhu po závěrečné hlasování ve třetím čtení dosáhla mezi lety 1998 a 2013 150 dnů. Tabulka č. 2 dosvědčuje, že první desítka nejdéle schvalovaných zákonů setrvala na programu znatelně déle. U navrhovatelů neobjevíme sjednocující prvek: čtyři návrhy jsou poslanecké, čtyři vládní, jeden Senátu a jeden zastupitelstva kraje. Bližší pohled do legislativního procesu ukáže, že jde o návrhy, které byly po dlouhou dobu „zaparkovány“ a oživeny byly při změně okolností (z. č. 319/2009 Sb.), opakovalo se u nich druhé čtení (z. č. 379/2005 Sb.), případně se odročilo projednávání v prvním čtení (z. č. 354/2009 Sb.). Ať již byly důvody pro tyto kroky jakékoliv, mám za to, že neodrážejí faktor důležitosti zákona.

Tabulka 2: *Zákony nejdéle projednáváné ve Sněmovně (1998–2013, od předložení po konečné hlasování)*

	Zákon	Sb.	Dnů od předložení ke schválení v PS
1.	Novela z. Ústava České republiky	319/2009	1127
2.	Vl. n. z. o opatřeních k ochraně před tabákovými výrobky	379/2005	833
3.	Novela trestního zákona	320/2006	768
4.	Novela z. o vlastnictví bytů	345/2009	687
5.	Novela trestního zákona	343/2006	671
6.	Vl. n. z. o České televizi	82/2005	589
7.	Vl. n. z. o vinohradnictví a vinařství	50/2002	586
8.	Novela z. – tiskový zákon	305/2013	542
9.	Novela z. o správě daní a poplatků	304/2009	537
10.	N. z. Moravskoslezského kraje o ochraně přírody a krajiny	168/2004	503
Průměr pro všechny zákony přijaté v letech 1998–2013			149,7

Závěr z předchozího odstavce není překvapivý. Legislativní proces ve Sněmovně je svázán řadou lhůt a automatických kroků, které nedovolují menšině významně pozdržet schvalování.³⁰⁾ Doba přijetí velké většiny zákonů se pohybuje kolem

³⁰⁾ Viz jednací řád a LINEK, L., MANSFELDOVÁ, Z. Legislativní proces a činnost parlamentu.

průměru, pokud už jde o výjimky, objevují se na dolní hranici spektra (zrychlení procesu).³²⁾ Výsledky na horní hranici délky schvalování ovlivňuje aplikace institutu diskontinuity Sněmovny, hrozba „spadnutí návrhů pod stůl“ řídí chování poslanců a vlastně neumožňuje návrhům podaným v druhé části volebního období časové hledisko výrazně rozvinout.³³⁾ V neposlední řadě prodloužení délky projednávání s sebou nenese pro poslance žádné náklady, návrh se pouze ocitne tzv. u ledu. Diskutované skutečnosti mě vedou k předběžnému závěru, že délka legislativního procesu ve Sněmovně nebude pravděpodobně příliš vhodným vyjádřením důležitosti předmětného zákona.

3.3 Míra aktivity poslanců

Jestliže prodloužení projednávání zákonů nevyžaduje ze strany poslanců žádnou větší osobní snahu, je vhodné se obrátit k proměnným, u kterých toto neplatí. U kroků, které vyžadují od poslanců vynaložení určitých zdrojů (čas, příprava, odvaha, vystupování atd.), můžeme očekávat racionalizaci jednání a výkon aktivity pouze tehdy, když náklady jsou přinejmenším vyváženy výhodami s aktivitou spojenými. Je již jedno, zda poslanec činnost provádí z důvodu připomenutí se voličům, budování pozice ve straně, nebo například kvůli snaze vyhovět lobbistům.³⁴⁾ Ve všech případech bude jeho zapojení odrazem důležitosti předmětného návrhu, k němuž se aktivita váže.

I když už parlamenty v současnosti nejsou primárně debatními kluby, diskuze na plénu si uchovávají svůj nesporný význam.³⁵⁾ Veřejnosti nejznámější poslanci jsou obvykle zároveň nejčastějšími řečníky a není výjimkou, že počet vystoupení na plénu je používám jako kritérium výkonnosti poslance.³⁶⁾ V souvislosti s přijímáním zákonů existuje několik příležitostí, ve kterých se mohou poslanci k návrhům vyjádřit. Domnívám se, že nejrelevantnější pro můj záměr je obecná rozprava v rámci prvního čtení (§ 90 jednacího řádu).³⁷⁾ Ta není časově omezená a jejím cílem je projednat v základní rovině záměr zákona a způsob jeho zpraco-

In: MANSFELDOVÁ, Z., LINEK, L. (eds). *Český parlament ve druhé dekádě demokratického vývoje*. Praha: Sociologický ústav AV ČR, 2009, s. 59-61.

³²⁾ K možností PECHANCOVÁ, M. Způsoby zrychlení zákonodárného procesu v ČR a SRN. *Správní právo č. 1/2011 (Legislativní příloha)*, roč. 3, s. XXXIV-XLIII.

³³⁾ K vlivu institutu diskontinuity na legislativní proces VAN SCHAGEN, J. The principle of discontinuity and the efficiency of the legislative process. *The Journal of Legislative Studies* č. 4/1997, roč. 3, s. 115-125.

³⁴⁾ Detailně STRØM, K. Roles as Strategies - Towards a Logic of Legislative Behavior. In: BLOMGREN, M., ROZENBERG, O. (eds). *Parliamentary Roles in Modern Legislatures*. London: Routledge, 2012, s. 85-100.

³⁵⁾ A to i v tzv. pracovních parlamentech, např. WINTR, J. *Česká parlamentní kultura*. Praha: Auditorium, 2010, s. 44-48.

³⁶⁾ Např. KOVÁŘ, J. *Jak pracovali čeští europoslanci v uplynulém období?* Praha: Evropské hodnoty, 2013, s. 12-13.

³⁷⁾ „Zásadní politická debata se však vede ... v prvním čtení“: WINTR 2010, s. 141.

vání. V případě kontroverzních zákonů můžeme očekávat, že poslanci se již v této fázi střetnou a vymezí zájmy své či stranické pro další cestu návrhu Sněmovnou. Čím déle diskuze trvá, tím kontroverznější (důležitější) by daný zákon měl být, neboť vystoupení od poslance vyžaduje vynaložení výše zmíněných zdrojů, které nebudou plýtvány na zbytečnosti. Údaje o délce rozprav byly ručně přepočítány ze stenozáznamů sněmovního jednání.³⁸⁾

Tabulka 3: Zákony s nejdelším obecnou rozpravou v 1. čtení (1998–2013)

	Zákon	Sb.	Délka debaty v minutách
1.	VI. n. z. o stabilizaci veřejných rozpočtů	261/2007	680
2.	Novela z. o veřejném zdravotním pojištění	298/2011	470
3.	VI. n. z. o majetkovém vyrovnání s církvemi a nábožen. společ.	428/2012	419
4.	Novela z. související se státním rozpočtem ČR na rok 2010	362/2009	325
5.	Vládní návrh tiskového zákona	46/2000	276
6.	VI. n. z. o změně daňových, pojistných a dalších zákonů	500/2012	261
7.	N. z., kterým se zrušuje karta sociálních systémů	306/2013	206
8.	Novela z. o zaměstnanosti	382/2008	180
9.	Novela z. o státním rozpočtu ČR na rok 2009	423/2009	180
10.	Novela z. o důchodovém pojištění	314/2012	179
Průměr pro všechny zákony přijaté v letech 1998–2013			26,9

Průměrná délka obecné rozpravy dokládá, že v průměru se o návrzích zákonů ve Sněmovně diskutuje ani ne půl hodiny. To je o to překvapivější, že součástí obecné rozpravy je i vystoupení navrhovatele představujícího základní body zamýšleného zákona a jeho cíle. Na druhou stranu toto posiluje vypovídací hodnotu tabulky výše, neboť návrhy s mnohonásobně delší rozpravou musí být pro poslance mimořádně důležité. Položky v žebříčku očekávání naplňují, naprostá většina zákonů patří k těm, které ve své době hýbaly politickou scénou ve smyslu boje koalice s opozicí, zajímaly i veřejnost a v neposlední řadě měly značný finanční dopad. Až na jeden všechny návrhy spadají do druhé poloviny sledovaného období, největší podíl má VI. volební období. Jde zřejmě o odraz výrazné většiny koalice. Opozice, neschopná návrhy zastavit či pozměnit, alespoň získávala pozornost v rozpravách na plénu.

³⁸⁾ Shromážděna byla i data o počtu řečníků v rozpravě (bez předsedajícího), ale proměnné počet řečníků a délka rozpravy vykazují takřka dokonalou korelaci ($R^2 = 0,89$) a není tak nutné první z nich uvádět.

Jiným měřítkem aktivity poslanců může být počet podaných pozměňovacích návrhů k návrhům zákonů. Zde je situace na rozdíl od rozpravy složitější. Zatímco někteří hodnotí tuto činnost pozitivně,³⁹⁾ jiní to považují za negativní znak poslaneckého aktivismu vedoucí ke zhoršení legislativních výstupů.⁴⁰⁾ Pozměňovací návrhy mohou podávat jak výbory, tak i sami poslanci. Proces podávání pozměňovacích návrhů je ovlivněn mnoha faktory: navrhovatel většinou preferuje co nejmenší zásahy, projevuje se dynamika vztahu opozice/koalice, je zde rozdíl v šanci na úspěch mezi změnami předloženými výbory a poslanci. V mém výzkumu byla sledována aktivita poslanců, proto je proměnná pozměňovací návrhy definována jako počet subjektů podávajících pozměňovací návrh.⁴¹⁾ Nejde tak o celkový počet pozměňovacích návrhů, který bude samozřejmě vyšší.⁴²⁾

Tabulka 4: *Zákony s největším počtem subjektů podávajících pozměňovací návrhy (1998–2013)*

	Zákon	Sb.	Počet subjektů podávajících pozm. návrhy
1.	Vl. n. z. o ukončení činnosti okresních úřadů	320/2002	94
2.	Vl. n. z. o České televizi	39/2001	33
3.	Vl.n. z. o zadávání veřejných zakázek	28/2000	28
4.	Vl. n. z. o dani z přidané hodnoty	235/2004	25
5.	Novela z. o provozu na pozemních komunikacích	411/2005	25
6.	Vl. n. z. o veřejných zakázkách	137/2006	24
7.	Vl. n. novely zákona o spotřebních daních	129/1999	24
8.	Novela zákoníku práce	155/2000	22
9.	Vl. n. z. o vodách	254/2001	21
10.	Vl. n. z. související se zřízením jednoho inkasního místa	45/2011	20
Průměr pro všechny zákony přijaté v letech 1998–2013			4,14

Stejně jako u délky obecné rozpravy zákony v žebříčku několikanásobně překračují průměr, řada z obsažených návrhů hrála ve své době klíčovou roli v politickém

³⁹⁾ KOVÁŘ 2013, s. 10-11.

⁴⁰⁾ Za všechny GERLOCH, A. a kol. *Teorie a praxe tvorby práva*. Praha: ASPI, 2008, s. 216-217.

⁴¹⁾ Většinou jde fakticky o počet velkých písmen (každé odděluje jeden ze subjektů: výbory, poslance), které jsou uvedeny v tisku zpracovávajícím podané pozměňovací návrhy.

⁴²⁾ Platí, že výbory navrhují mnohem více pozměňovacích návrhů ve smyslu jednotlivých bodů, než individuální poslanci. Sledována byla také proměnná celková délka pozměňovacích návrhů (korelace mezi ní a počtem subjektů předkládajících návrh dosahuje $R^2 = 0,24$), použité hledisko subjektů po mém soudu lépe odpovídá účelu textu.

a veřejném prostoru (například zavedení bodového systému v z. č. 411/2005 Sb.). Na druhou stranu ve většině případů nešlo o zákony, u kterých by probíhal ostrý střet koalice s opozicí. To je podle všeho i příčinou vysokého počtu subjektů podávajících pozměňovací návrhy, neboť v případech, kdy se Sněmovna rozdělí u návrhu na linii koalice versus opozice, nemají opoziční zástupci důvod předkládat návrhy s mizivou šancí na úspěch. Přesně opačně oproti rozpravě devět z deseti zástupců v tabulce č. 4 spadá do prvních dvou sledovaných funkčních období Sněmovny. Mám za to, že jde o odraz slabosti vlády za působení menšinového kabinetu ČSSD a pravo-levého kabinetu na konci IV. volebního období.

3.4 Hlasování o zákonech

V životě návrhů zákonů je závěrečným krokem jejich putování Sněmovnou hlasování o návrhu jako celku, při kterém se poměří síly příznivců a odpůrců. Jedním z hledisek, které vyjadřuje kontroverznost zákona, a tím pádem jeho důležitost, pak může být poměr mezi oběma skupinami. Ve světě parlamentní demokracie bude samozřejmě tímto štěpením povětšinou linie koalice vs. opozice. Jestliže ani v průběhu projednávání ve Sněmovně nedojde ke kompromisu, promítne se střet pravděpodobně rovněž ve veřejném prostoru. Použitý způsob výpočtu zaznamenává podíl mezi skupinou hlasujících proti a skupinou hlasujících pro návrh při hlasování ve třetím čtení o návrhu jako celku.⁴³⁾ Není to metoda dokonalá, může se například stát, že jedna ze skupin prosadí důležitý pozměňovací návrh, a tím závěrečné hlasování vlastně popírá původní znění. Poměr hlasů také nezaznamenává absolutní počty hlasujících, data ale ukazují, že u těsných hlasování v žebříčku byla účast vždy vysoká a přesahovala 180 poslanců.

Tabulka 5: Zákony s největším rozdílem mezi skupinou hlasujících pro a proti (1998–2013)

	Zákon	Sb.	Poměr hlasů proti vůči hlasům pro
1.	V. n. z. o dani z přidané hodnoty	235/2004	0,989
2.	VI. n. z. o stabilizaci veřejných rozpočtů	261/2007	0,980
3.	VI. n. z. o dani z přidané hodnoty	322/2003	0,980
4.	VI. n. z. o spotřebních daních	353/2003	0,970
5.	Novela z. o daních z příjmů	438/2003	0,970
6.	Novela z. o nemocenském pojištění zaměstnanců	421/2006	0,970
7.	Novela z. o službě stát. zaměstnanců	426/2003	0,970

⁴³⁾ Protože jsou zařazeny pouze návrhy proměněné později v zákony (tj. schválené), podíl musí být vždy menší než 1.

8.	Senátní návrh novel zákonů o nemocenském pojištění	61/1999	0,969
9.	VI. n. z. o trestním řízení soudním	226/2002	0,965
10.	Novela z. o stavebním spoření	423/2003	0,960
Průměr pro všechny zákony přijaté v letech 1998–2013			0,166

Tabulka 5 prozrazuje, že na jednu stranu je obvyčejně závěrečné hlasování v průměru jednoznačné, na druhou stranu, že u uvedených návrhů byl výsledek velmi těsný. Z obecného hlediska jde o návrhy zákonů, které měly výrazný politicky náboj a zároveň s sebou nesly značný finanční dopad na veřejnost. V tom se v obecné rovině neliší od tabulky 4 popisujícího délku obecné rozpravy, zároveň je ovšem mezi nimi nulový překryv co se týče obsažených položek. Použitá metoda relativního rozdílu totiž nezohledňuje poměry hlasů mezi opozicí a koalicí ve Sněmovně, a proto upřednostňuje období, ve kterých byla hranice velmi těsná. Takových nebylo v českém prostředí věru málo, jedním z nejvyhrocenějších byl nicméně právě v žebříčku hojně zastoupený úsek roků 2002–2004 (situace 101:99). I když šlo v daném období o zásadní předpisy, je poměrně obtížné extrapolovat výsledky napříč celým časovým spektrem, neboť v jiných obdobích byly odlišné poměry hlasů mezi kategoriemi opozice/koalice/nezařazení, a tím i hodnoty sledované, proměnné.⁴⁴⁾

3.5 Délka zákonů

Předchozí proměnné popisovaly zákony externí optikou, ať již šlo o dopady jejich působení (aplikace, finance), nebo o prvky související s legislativním procesem u daných návrhů. V této podkapitole věnuji pozornost vnitřním charakteristikám návrhů. Protože zákon není nic jiného než soubor slov, musí tyto skutečnosti plynout ze samotného textu návrhu. Bohužel při bližším rozboru české situace se ukáže, že jedinou použitelnou vlastností je v tomto směru délka textu.⁴⁵⁾ Otázka zní, jakým směrem je tento prvek využitelný. V souvislosti s kritikou komplexnosti moderních právních řádů má být jedním z hlavních faktorů v tomto trendu právě rostoucí délka právních předpisů. Dlouhé předpisy pak jako by byly jen důsledkem obsedantní snahy ambiciózních politiků/úředníků ovlivňovat život občanů do posledního detailu nebo výsledkem lobbistických tlaků.⁴⁶⁾ Ačkoliv jsem

⁴⁴⁾ Např. v VI. volebním období byla hodnota největšího rozdílu při hlasování 0,957 (z. č. 428/2012 Sb.), a to ještě po „rozpadu“ Věcí veřejných, do této události to bylo pouze 0,620 (z. č. 372/2011 Sb.).

⁴⁵⁾ V jiných jurisdikcích by bylo variant více. Například součástí sekundární legislativy EU jsou rozsáhlé preambule, ve kterých se zdůvodňuje účel předpisu, spojitost s jinými návrhy či úmysly subjektů schvalujících předmětný akt. Čím více bodů (recitals) preambule aktu obsahuje, tím větší důležitost mu lze připisovat. K tomu HÄGE, F. *Burecrats as Law-makers: Committee decision-making in the EU Council of Ministers*. London: Routledge, 2013, s. 80.

⁴⁶⁾ Tímto směrem zdá se argumentuje např. RYBOVÁ, J. *Legislativní proces a jeho vliv na čet-*

dalek od nepřipustění si rozličných reálných obtíží v současném legislativním procesu,⁴⁷⁾ nemyslím, že by teze o racionálním zákonodárci byla mrtvá.⁴⁸⁾ Je snad pošetilé předpokládat, že míra rozsáhlosti zákona reflektuje ospravedlnitelný účel? Zákonodárce typicky potřebuje delší předpis, jestliže úprava reguluje určitou věc ve větším rozsahu (horizontální dosah) či hloubce (vertikální rozsah), navrhovatelé ani zákonodárci nejsou placeni od počtu slov ve Sbírce zákonů.⁴⁹⁾ Hodnoty v datasetu uvádějí počet slov u schválených zákonů ve formě prvních verzí sněmovních tisků. Ty se sice v dalších fázích legislativního procesu téměř vždy mění, po mém soudu však bez zásadních dopadů na sledovanou proměnou.⁵⁰⁾

Tabulka 6: *Nejdelší zákony (1. verze tisku, 1998–2013)*

	Zákon	Sb.	Počet slov
1.	Vl. n. z. – občanský zákoník	89/2012	171244
2.	Vl. n. z. o investičních společnostech a investičních fondech	240/2013	94385
3.	Vl. n. z. o základních registrech – související	227/2009	74804
4.	Novela z. v souvislosti s přijetím rekodifikace soukromého práva	301/2013	69569
5.	Vl. n. z. o mezinárodní justiční spolupráci ve věcech trestních	104/2013	66950
6.	Vl. n. z. o ukončení činnosti okresních úřadů	320/2002	65442
7.	Novela obchodního zákoníku	370/2000	64191
8.	Vl. n. z. o stabilizaci veřejných rozpočtů	261/2007	61170
9.	Vl. n. z. trestní zákoník	40/2009	59247
10.	Vl. n. z. o obchodních korporacích	90/2012	58734
Průměr pro všechny zákony přijaté v letech 1998–2013			5468,8

Mezi dlouhé zákony v obecné rovině patří nově přijímané kodexy, návrhy

nost a detailnost právních předpisů. In: GERLOCH, A. a KYSELA, J. (eds.), 2010, s. 263-273; v anekdotách se srovnává třeba délka Desatera božích přikázání se stávajícími trestními zákony.

⁴⁷⁾ Které dosahují takové intenzity, že je často nutný zásah Ústavního soudu, k tomu podrobně výborná dizertace KOKESŠ, M. *Vybrané nedostatky zákonodárného procesu z pohledu teorie zákonodárství a judikatury Ústavního soudu ČR*. Brno: Masarykova univerzita, 2014.

⁴⁸⁾ Ke konceptu racionálního zákonodárce, včetně odkazů na další zdroje, srov. POPELIER, P., VERLINDEN, V. The Context of the Rise of Ex Ante Evaluation. In: VERSCHUUREN, J. (ed.), *The Impact of Legislation*. Leiden: Martinus Nijhoff, 2009, s. 14-17.

⁴⁹⁾ Čímž samozřejmě nechci rozporovat, že nemůže být postradatelný daný zákon jako celek(!).

⁵⁰⁾ Pozměňovací návrhy budou většinou délku návrhů dále zvyšovat.

novelizující jiné stávající zákony v souvislosti s přijetím „mateřského“ zákona (tzv. související), návrhy promítající komplexní horizontální úpravy právního řádu, případně implementace složitých mezinárodněprávních závazků. Jednotlivé varianty se nejsilněji projevují ve vzájemné kombinaci. Příkladem jsou v žebříčku výrazně zastoupené předpisy spojené s rekodifikací soukromého práva. Zdaleka nejdelším kdy schváleným českým zákonem je nepřekvapivě nový občanský zákoník, nahrazující mimo jiné také předpisy z odvětví mimo původní občanský zákoník.⁵¹⁾ Složení tabulky potvrzuje po mém soudu hypotézu z předchozího odstavce, dlouhé zákony patří k těm vnímaným jako důležité. Metoda délky předpisu však není dokonalá a obsahuje výjimky, navrhovatel se například může rozhodnout provést horizontální změnu nikoliv prostřednictvím jedné „sběrné“ novely či zákona, ale souborem samostatných souvisejících zákonů a novel, které pak délku předpisu logicky rozmělní.⁵²⁾

4. Vzájemné vazby mezi metodami: shrnující analýza

Komplexnost právního řádu staví překážky většině výzkumů směřujících k zobecňujícím závěrům, můj není v tomto výjimkou. Exkurz provedený v předchozích dvou kapitolách trpí samozřejmě překážkou, se kterou jsem bojoval hned na počátku: jednoduše chybí objektivní měřítko, které by důležitost zákona teoreticky nerozporně definovalo a proti kterému by se daly použité metody otestovat. V první kapitole byla také rozebrána rozdílná východiska statického a dynamického přístupu, která je činí do určité míry nekompatibilní. Formálně však společnému zapojení obou přístupů nic nebrání.

V této části budou do analýzy zapojeny všechny případy ze vzorku. Jak již bylo naznačeno, ten obsahuje celkem 1597 případů. Popisné statistiky pro jednotlivé proměnné jsou zobrazeny v tabulce 6. Naznačují nepřekvapivě velký rozptyl ve vzorcích s množstvím odlehlých hodnot, rozdělení je asymetrické se značnou kladnou šikmostí. To odpovídá tomu, že většina zákonů je ve své podstatě málo zajímavá. Sporným případem na druhé straně spektra je z. č. 89/2012 Sb., odlehlost jeho hodnot u řady proměnných mnohonásobně překračuje další vymykající se případy. Všechny dále uvedené hodnoty byly počítány zvláště pro vzorek obsahující nový občanský zákoník i bez něj. Zobrazena je pouze první z variant. Důvodem je za prvé to, že případ nijak nemění výsledky analýzy (pouze posiluje vztahy), za druhé vzorek vlastně představuje celou populaci schválených zákonů.

⁵¹⁾ Čistě pro zajímavost uvádím, že návrh z roku 2011 byl oproti tomu předloženému o dva roky dříve o téměř 10 tisíc slov delší...

⁵²⁾ Viz např. soubor několika zákonů reformující služby ve zdravotnictví přijatý ve Sněmovně 30. června 2011.

Tabulka 6: Popisná statistika jednotlivých proměnných

Proměnná	N	Minimum	Maximum	Průměr	Medián	Stat. odchylka
LexRank (bodů)	1597	0	1159909900	3932796	5182	37806880
Délka projednávání (dnů)	1597	2	1127	149,7	137,3	95,8
Délka rozpravy (minut)	1597	1	680	26,9	16,3	36,3
Délka návrhu (slov)	1597	38	171244	5369,3	1812	9989
Subjekty pozm. návrhy	1597	0	94	3,3	2,4	4,3
Podíl hlasování	1597	0	0,99	0,17	0,02	0,25

Z důvodu nemožnosti jasného určení závislé proměnné (důležitost) není možné přistoupit k regresi. Nezbyvá proto než na počátku porovnat jednotlivé metody a pokusit se najít mezi nimi překryv. Jestliže více metod daný zákon potvrdí jako „důležitý“, dá se tím spíše za takový považovat. I s ohledem na velikost vzorku jsou statisticky významné korelace přítomné takřka mezi všemi proměnnými. Výjimkou je délka projednávání, což je zapříčiněno již výše diskutovanou svázaností jednacím řádem a nejednoznačností faktorů ovlivňujících důležitost (důležitost může prodlužovat i zkracovat délku projednání). Ve výši korelačních koeficientů se statistickou významností panují nicméně viditelné rozdíly. Nejvyšší je mezi LexRankem a délkou zákonů, relativně vysokých hodnot korelace dosahují na dalších místech také délka návrhu s počtem subjektů podávajících pozměňující návrhy, délka rozpravy v 1. čtení a těsnost výsledku hlasování, délka rozpravy s pozměňovacími návrhy a těsnost hlasování s pozměňovacími návrhy.

Tabulka 7: Korelační tabulka mezi proměnnými (Pearsonův korelační koeficient)

	Délka projednávání	Délka rozpravy	Délka návrhu	Subjekty pozm. návrhy	Podíl hlasování
LexRank	0,026	0,110**	0,544**	0,157**	0,066**
Délka projednávání		0,043	0,026	0,162**	0,097**
Délka rozpravy			0,153**	0,260**	0,337**
Délka návrhu				0,389**	0,129**
Subjekty pozm. návrhy					0,255**

**= korelace je významná na úrovni 0,01

Korelační tabulka a přehled nejvyšších zaznamenaných koeficientů naznačují rozdílné linie vzájemných vazeb mezi proměnnými, propojené podle všeho prostřednictvím proměnné sledující počet subjektů předkládajících pozměňovací návrhy. Abychom se pokusili vysvětlit variabilitu proměnných, provedeme faktorovou analýzu. To je statistická metoda, která vysvětluje rozptyl pozorovaných proměnných pomocí výpočtu tzv. faktorů. V mém případě použiji tzv. explorativní variantu, která se velmi zjednodušeně snaží objevit, které proměnné „patří k sobě“ a tudíž podléhají jednomu faktoru. Tento faktor je získán čistě matematicky na základě analýzy dat a je na výzkumníkovi, aby se pokusil nalézt pro něj vysvětlění. Explorativní faktorová analýza se používá k odhalení skutečností, které nejsou viditelné přímo, což je přesně i případ konceptu důležitosti zákonů.⁵³⁾

Tabulka 9: Faktorová analýza důležitosti zákonů

Proměnná	Faktory po rotaci		
	1	2	3
LexRank	0,927	0,067	-0,053
Délka návrhu	0,784	0,051	0,414
Délka rozpravy	0,108	0,824	0,060
Podíl hlasování	-0,004	0,793	0,167
Počet subjektů s pozm. návrhy	0,127	0,191	0,943
Vlastní hodnoty	1,990	1,209	0,750
% variance	30	27	21,9

Metoda extrakce: Analýza hlavních komponent.

Rotační metoda: Varimax s Kaiserovou normalizací (konvergováno po pěti iteracích)

Tabulka 9 obsahuje extrakci z tří hlavních faktorů. Hodnoty u každé proměnné se mohou pohybovat v rozmezí -1 až 1. Čím vyšší hodnota je, tím více ona proměnná reprezentuje příslušný faktor. V mém případě první dvě proměnné (LexRank, délka návrhu) významně ovlivňují první faktor, u druhého je silný

⁵³⁾ Podrobnější vysvětlení použité metody: Do faktorové analýzy nebyla zahrnuta proměnná délka projednávání s ohledem na svou nižší korelaci s ostatními proměnnými. Pro výpočet byla použita analýza hlavních komponent s ortogonální rotací (varimax). Nejnižší hodnota Kaiser-Meyer-Olkin pro proměnnou je 0,698 (LexRank) a Bartlettův test dostatečné velikosti koeficientů je statisticky významný ($p < 0,001$). Pro extrakci faktorů byla aplikována nejprve klasická metoda Kaiserova pravidla o zahrnutí faktorů s rozptylem převyšujícím 1, výsledkem by byl výběr dvou faktorů. Kontrola dle sutinového grafu (scree plot) nicméně indikuje upřednostnění faktorů tří, velikost vlastní hodnoty třetího z nich k tomu stále přesahuje 0,7. Srov. k tomu JOLLIFFE, I. *Principal Component Analysis*. New York: Springer, 2002, s. 115.

dopad proměnných délka rozpravy a těsnost hlasování, třetí samostatně zatěžuje proměnná počtu subjektů podávajících pozměňující návrhy a méně již u faktoru 1 působící délka návrhu. Dohromady dané faktory pokrývají téměř 80 % variace ve vzorku (první dva přispívají poměrově více). Jinak řečeno, extrahované tři faktory statisticky dobře vysvětlují velkou část vzájemných vztahů v rámci vzorku.

Nyní zbývá výsledky faktorové analýzy interpretovat. Faktor 1 lze pracovním nazvat „právní důležitost“, faktor 2 „politická důležitost“ a faktor 3 „volné pole pro poslance“. První skupinu (faktor) nejvíce posilují zákony, které jsou velmi dlouhé a velmi často používané v právní obci (LexRank), přitom se o nich příliš nediskutuje a schvalovány jsou bez problémů velkými většinami. U politicky důležitých zákonů je to přesně naopak. Ve skupině „volné pole pro poslance“ mají významnou pozici předpisy, ke kterým jsou podávány pozměňovací návrhy řadou subjektů (jednotlivých poslanců), přitom dané zákony nejsou ani právně, ani politicky akcentované. Pochopení tohoto – pravda – poněkud abstraktního výkladu pomohou i konkrétní příklady v tabulce 10.

Jak přístup zachycující mimořádně případy v částech 2 a 3, tak i faktorová analýza zahrnující celý vzorek přináší ve své podstatě podobné výsledky: zákony s vysokou délkou a mírou aplikace v právní oblasti nevykazují vysoké hodnoty u metod spojujících důležitost s proměnnými navázanými na legislativní proces. To je poměrně překvapivé zjištění. I když odhlédneme od nerelevantní délky schvalování, nebylo by nerealistické očekávat přinejmenším delší obecnou rozpravu či významně větší počet subjektů s pozměňovacími návrhy u takových návrhů (zákonů). O důvodech rozporu si dovolím pouze spekulovat, použité metody v tomto nepomohou. První vysvětlení je celkem přirozené. „Právně důležité“ zákony neredistribují veřejné prostředky, nejsou nesené žádnou ideologií, nedají se u nich „nabrat body“ posilující pozici u voličů. Poslanci pak o takové zákony nejeví zájem. Druhá hypotéza předpokládá, že komplexní (právně důležité) návrhy typu nových zákoníků jsou pro poslance příliš „složitě“, ti mají obavu z nepředvídatelných následků vměšování a raději je bez větších obstrukcí a zásahů schválí. Konečně třetí vysvětlení zdůrazňuje pozici vlády. Návrhy spadající pod „právní důležitost“ navrhuje dominantně exekutiva a i díky výše uvedeným skutečnostem může upřednostňovat důkladné projednání co největšího množství námitek v připomínkovém řízení před podstoupením návrhu Sněmovně, aby byl další postup co nejvíce konsensuální a návrhy netrpěly poslanceckou „kreativitou“.

Uvedené hypotézy jsou samozřejmě zároveň komplementární i konkurenční. Stejnou sadu hypotéz s opačným znaménkem by bylo lze vytvořit u „politicky důležitých“ zákonů. Pár slov si zaslouží poslední kategorie. U ní půjde o návrhy mimo dělicí linii koalice/opozice, zároveň však s motivací poslanců je aktivně měnit. Byť tyto zákony posléze nenachází širší odezvu v právní aplikaci, nemusí jít nutně o předpisy bezvýznamné, to by si jich ostatně poslanci tolik nevšimli. Konkrétně do skupiny mohou patřit zákony se silným zájmem lobbistů či jed-

noduše předpisy věnující se otázkám, kterým, stejně jako hospodský štangast fotbalu, tzv. „rozumí“ každý poslanec.⁵⁴⁾ Ověření všech zmíněných hypotéz by si však vyžádalo podrobnou kvalitativní analýzu, ke které zde není prostor a která vlastně ani není pro záměr článku relevantní.

Výsledky z faktorové analýzy nám dovolují přiřadit ke každému zákonu faktorové skóre přibližující jeho důležitost.⁵⁵⁾ Přesněji řečeno jsou faktorová skóre vypočtena u návrhu zvláště ke každému faktoru, nicméně není obtížné vytvořit souhrnnou hodnotu skóre zákona, vznikne součtem zmíněných tří faktorových skóre přináležejících k návrhu. Tabulka 10 uvádí 10 zákonů s nejvyšším souhrnným skóre. Zobrazeny jsou rovněž hodnoty u tří extrahovaných faktorů a nakonec i minimálním a maximálním skóre ze všech zákonů v rámci faktorů.

Tabulka 10: Nejdůležitější zákony dle souhrnného faktorového skóre (1998–2013)

	Zákon	Sb.	Skóre právní důl.	Skóre pol. důl.	Skóre volné pole	Skóre celkem
1.	Vl. n. z. – občanský zákoník	89/2012	28,9	1,7	-5,1	25,5
2.	Vl. n. z. o ukončení činnosti okresních úřadů	320/2002	-0,8	-1	21,7	19,9
3.	Vl. n. z. o stabilizaci veřejných rozpočtů	261/2007	2,6	13	-0,3	15,3
4.	Vl. n. zákoníku práce	262/2006	12,2	2,1	-1,5	12,8
5.	Vl. n. z. o veřejných zakázkách	137/2006	7,8	-0,7	2,2	9,4
6.	Vl. n. z. o dani z přidané hodnoty	235/2004	2,8	1,5	4,4	8,7
7.	Vl. n. z. trestní zákoník	40/2009	5,6	1,3	1,4	8,3
8.	Novela z. o veřejném zdravotním pojištění	298/2011	0,2	9,1	-1,3	8
9.	Vl. n. z. o obchodních korporacích	90/2012	9,5	0,4	-2	7,9

⁵⁴⁾ Např. již výše zmíněné úpravy provozu na pozemních komunikacích (všichni řídí) či mediálních otázek (poslanci jsou na médiích závislí).

⁵⁵⁾ Faktorové skóre je hodnota získaná z faktorové analýzy. Zjednodušeně nám říká, jak si daný případ (zákon) vedl ve srovnání s ostatními v rámci vzorku. Tak například NOZ získal vysoké skóre u právní důležitosti, protože jeho délka a výše LexRanku (obě proměnné klíčové pro první faktor) je oproti ostatním nadprůměrná. Naopak počet pozměňovacích návrhů od poslanců (důležitý pro třetí faktor) byl vůči délce extrémně malý a výsledkem je záporné skóre.

10.	Vl. n. z. o majetkovém vyrovnání s církvemi a nábožen. společ.	42/2012	0	8,9	-1,2	7,7
	Skóre maximum		28,9	13	21,7	
	Skóre minimum		-1,2	-1,4	-5,1	

Použita regresní metoda výpočtu skóre.

Rozvrstvení faktorových skóre v rámci top ten jen znovu osvědčuje poznatky z předchozích částí. Zákony v žebříčku se ve valné většině umístily díky mimořádně vysokému skóre pouze u jednoho z faktorů, zatímco u ostatních mají mnohdy skóre až podprůměrné. Jedinou výjimkou se silnými hodnotami napříč všemi faktory je zákon o DPH, v menší míře také nový trestní zákoník. Do žebříčku se dostala pouze jedna novela, na rozdíl od LexRanku viditelně upřednostňujícího nové zákony ale jde spíše o náhodu projevující se zhruba do 20. místa pořadí. Poté již novely a nové zákony vykazují zastoupení odpovídající jejich podílu ve vzorku, ostatně výsledky faktorové analýzy byly téměř shodné i při výpočtech provedených zvlášť pro novely a nové zákony.

5. Závěr

Cílem příspěvku bylo nalézt objektivní způsob posouzení důležitosti českých zákonů. Tento zdánlivě jednoduchý záměr je v praxi komplikován několika metodologickými překážkami, zvláště pak rozdílem mezi tzv. statickým a dynamickým přístupem. U prvního z nich jsme k tomu limitováni prakticky pouze jedinou uplatnitelnou metodou vyjádření hodnoty důležitosti, která je výrazně orientovaná na právní aplikaci (LexRank). Metody dynamického přístupu se zaměřují především na legislativní proces a, byť všechny mohou teoreticky sloužit jako vhodné proměnné důležitosti, alespoň u českých zákonů umístěných nejvýše v daných kategoriích, není empiricky překryv mezi nimi vysoký.

Slibnější výsledky byly získány z analýzy celého vzorku českých zákonů přijatých mezi lety 1998 až 2013. S výjimkou proměnné délka legislativního procesu jsme zjistili statisticky významné korelace mezi všemi proměnnými. Faktorová analýza odhalila tři faktory, které lze interpretovat jako prvky důležitosti. Jednalo se o faktory právní důležitosti, politické důležitosti a zákonů s volným polem působnosti pro poslance, zmíněné tři faktory vysvětlují téměř 80 % variace. I když jen mizivé množství zákonů má vysoké hodnoty ve všech skupinách, součty faktorových skóre dovolují odkrýt souhrnnou důležitost každého z přijatých zákonů.

Získané výsledky jsou samy o sobě zajímavé, ale lze je také dále využít, ať již jde o celkové hodnoty faktorových skóre, nebo ty z uvedených faktorů. Volba bude vedena konkrétním cílem výzkumníka. Například pro mé měření vlivu unijních

impulsů na české návrhy zákonů je nejrelevantnějším faktorem právní důležitost a dané faktorové číslo mohu promítnout jako váhu zákona při analýze evropeizace českého právního řádu. Problémem použitých metod samozřejmě je, že důležitost jsou schopné posoudit až *ex post* a je nutné shromáždit příslušná data. Použitý postup tak například neumožňuje dopředu s jistotou určit, který návrh zákona bude později důležitý, a proto by mu měla být věnována zvláštní pozornost.

Další výzkum může vést několika směry. Za prvé jde o testování hypotéz odvozených z výsledků faktorové analýzy. Kromě nabízejícího se kvalitativního zkoumání si je možné představit i ověřování kvantitativní, zohledňující například navrhovatele (včetně rozdílných ministerstev), oblasti, do níž návrh spadá, případně podrobnější výsledky hlasování. Za druhé lze rozšířit a zpřesnit data postihující důležitost zákonů. Týká se to již diskutované kvantifikace finančních dopadů (posilujících pravděpodobně politickou důležitost), ale realizovatelná by určitě byla rovněž textová analýza návrhů. To vše by přispělo k posunutí a prohloubení operacionalizace konceptu důležitosti zákonů a třeba i ke zvýšení *ex ante* odhadu důležitosti návrhů zákonů.

Shrnutí:

Moderní stát vydává stále rostoucí množství právních předpisů, největší vliv na život všech subjektů přitom mají zákony. Přes jejich množství je zřejmé, že ne všechny jsou si svým významem rovnocenné. Konceptu důležitosti zákona až na výjimky doposud nebyla v literatuře věnována pozornost, možná proto, že je považován za velmi subjektivní. Na druhou stranu je informace o důležitosti zákona užitečná jak pro aplikační praxi, tak při realizaci různých výzkumných záměrů. Cílem mého příspěvku je pokusit se nalézt objektivní způsob zjištění hodnot důležitosti zákonů. Diskutovány jsou teoretická východiska vhodných proměnných popisujících koncept a ta následně testována na vzorku českých zákonů schválených mezi lety 1998 a 2013. Výsledky potvrzují korelace mezi většinou proměnných, na druhou stranu zákony se jen zřídka umísťují vysoko u všech proměnných. Faktorová analýza odhaluje, že je možné zákony rozdělit do tří faktorů, které je možné označit jako 1) právně důležité zákony, 2) politicky důležité zákony a 3) zákony umožňující volné pole působnosti pro poslance. Součet faktorů je schopen poskytnout objektivní hodnotu důležitosti každého přijatého zákona a naplnit tak cíl příspěvku. Výsledky analýzy nicméně otevírají cesty k dalšímu výzkumu, ať již jde o sběr dat a zapojení dalších možných proměnných, tak i využití získaných poznatků.

Which Czech laws are the most significant? Searching for objective selection methods – summary:

Modern state adopts more and more legislation where laws have the most important influence on lives of all persons. However, it is clear that not all

of them have the same significance. Experts have not paid attention to the issue of law significance so far probably because it is considered very subjective. On the other hand, information concerning significance of the law is useful not only for the practice but also for realization of scientific projects. The Article tries to find objective method setting the significance of a law. Theoretical bases of appropriate variables describing the concept are discussed and, consequently, tested on certain Czech laws adopted during the years 1998–2013. Results confirm relations between most variables, on the other hand, laws are rarely placed high in case of all variables. Factor analysis discloses it is possible to categorise laws according to three factors as follows: 1) legally significant laws, 2) politically significant laws, 3) laws enabling free sphere of activity for deputies. Sum of the factors provides objective value of significance of every adopted law and thus fulfils the aim of the Article. Nevertheless, the results of the analysis may be used for further research consisting in data collection and involving of other variables or application of findings.

ZE SOUDNÍCH ROZHODNUTÍ

(ČESKÁ REPUBLIKA)

Smyslem této rubriky je poskytnout čtenářům základní informace o vybraných rozhodnutích Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu. Nebudou zde prezentována veškerá rozhodnutí zmiňovaných soudních institucí, nýbrž pouze zásadní rozhodnutí Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu, která mají významnější souvislost s oblastí správního práva a zároveň obecnějšími otázkami normotvorby.

ÚSTAVNÍ SOUD

Aktivní procesní legitimace výrobců a distributorů léčiv k podání správní žaloby.

Nález Ústavního soudu ze dne 17. 2. 2015, sp. zn. IV. ÚS 3910/13 (www.usoud.cz).

23. Zákonodárce na derogaci § 15 odst. 5 a 10 reagoval přijetím zcela nového rozhodovacího režimu. Zákonem č. 261/2007 Sb., o stabilizaci veřejných rozpočtů, byla s účinností od 1. 1. 2008 do zákona o veřejném zdravotním pojištění doplněna nová část šestá, obsahující podrobnou úpravu regulace cen a úhrad prostřednictvím individuálních správních řízení. ...

Povinné očkování jako podmínka pro přijetí do mateřské školy.

Nález pléna Ústavního soudu ze dne 27. 1. 2015, sp. zn. Pl. ÚS 16/14 (99/2015 Sb., www.usoud.cz).

I. Návrh na zrušení ustanovení § 50 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, ve slovech „předškolní zařízení mohou přijmout pouze dítě, které se podrobilo stanoveným pravidelným očkováním, má doklad, že je proti nákaze imunní nebo se nemůže očkování podrobit pro trvalou kontraindikaci“ se zamítá.

76. Nad rámec uvedeného Ústavní soud dodává, že se otázkou naplnění požadavku zákonného základu v souvislosti s § 46 zákona o ochraně veřejného zdraví již zabýval, a to ve věci sp. zn. Pl. ÚS 19/14, přičemž dospěl k závěru, že: „text ustanovení § 46 zákona o ochraně veřejného zdraví je dostatečně jasný a srozumitelný a vyplývají z něj spolehlivě základní atributy a meze právní úpravy povinného očkování proti infekčním nemocem. Zmocnění, jež je v zákonné úpravě poskytnuto prováděcí vyhláškou za účelem regulace podrobností spjatých s realizací povinné vakcinace, využívá podzákonná norma v daných mezích, aniž by zasáhla do skutkové podstaty obsažené v podstatných znacích v zákoně. Nedošlo tedy k legislativnímu zásahu do garancí poskytnutých

nositelům základních práv a svobod v čl. 4 odst. 1 a 2 Listiny“ (náleze ze dne 27. 1. 2015 sp. zn. Pl. ÚS 19/14).

83. S ohledem na shora uvedené a dále s přihlédnutím k judikatuře Evropského soudu pro lidská práva (dále též jen „ESLP“), která vyslovila, že ustanovení čl. 2 Dodatkového protokolu k Evropské úmluvě zaručující, že nikomu nesmí být odepřeno právo na vzdělání, se vztahuje na všechny typy a úrovně vzdělávání poskytované v rámci smluvního státu (srov. rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci Leyla Zahin proti Turecku ze dne 10. 11. 2005 č. 44774/98, § 134), Ústavní soud dospěl k závěru, že není důvod předškolní vzdělávání jako proces vedoucí k osvojování stanovených dovedností, postojů a vědomostí, a nikoliv pouze jako péči o děti či hlídání dětí vylučovat z dosahu práva na vzdělání podle čl. 33 Listiny (srov. KATZOVÁ, P. Školský zákon: komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2009).

84. Právo na vzdělání, obsažené v hlavě čtvrté Listiny, patří do tzv. sociálních práv. Ustanovení čl. 41 odst. 1 Listiny i samotná povaha sociálních práv vylučují, aby metodologie jejich přezkumu byla totožná s metodologií užívanou ve vztahu ke „klasickým“ základním právům (obsaženým zejména v hlavě druhé Listiny), jako je „přísný“ test proporcionality, jehož aplikace ve svém důsledku výrazně omezuje diskreci zákonodárce při přijímání právní úpravy mající regulovat přezkoumávanou oblast společenských vztahů. S ohledem na ustanovení čl. 4 odst. 4 Listiny však uvážení zákonodárce není (resp. z ústavního pohledu nemůže být) ani v oblasti regulace sociálních a ekonomických práv zcela neomezené a může být podrobeno přezkumu Ústavním soudem.

85. Na základě uvedeného konstruoval Ústavní soud ve svém nálezu ze dne 24. 4. 2012 sp. zn. Pl. ÚS 54/10 (N 84/65 SbNU 121; 186/2012 Sb.) jako metodologický nástroj k přezkumu zásahu zákonodárce do oblasti ústavně garantovaných sociálních práv tzv. test rozumnosti. Tento test reflektuje jak nutnost respektovat poměrně rozsáhlou diskreci zákonodárce, tak potřebu vyloučit jeho případné excesy a skládá se ze čtyř následujících kroků: 1. Vymezení smyslu a podstaty sociálního práva, tedy jeho esenciálního obsahu. 2. Zhodnocení, zda se zákon nedotýká samotné existence sociálního práva nebo skutečné realizace jeho esenciálního obsahu. 3. Posouzení, zda zákonná úprava sleduje legitimní cíl; tedy zda není svévolným zásadním snížením celkového standardu základních práv. 4. Zvážení otázky, zda zákonný prostředek použitý k jeho dosažení je rozumný (racionální), byť nikoliv nutně nejlepší, nejvhodnější, nejúčinnější či nejmoudřejší.

87. Jak je již výše uvedeno, u práva na vzdělání se lze podle čl. 41 odst. 1 Listiny domáhat tohoto práva jen v mezích zákona. Ustanovení čl. 33 Listiny je tak primárně vydáno zákonodárci k tomu, aby je naplnil konkrétním obsahem. Od základních práv obsažených zejména v druhé hlavě Listiny se právo na vzdělání liší v tom, že neexistuje jako *a priori* neomezené základní právo, které by bylo zákonodárcem případně omezo-
váno z důvodů předvídaných v Listině, ale je to naopak zákonodárce sám, který mu dává příslušný obsah a rozsah. Byť má zákonodárce relativně širokou dispozici pro konkrétní vymezení obsahu a způsobu realizace tohoto článku, je vázán ústavními maxi-

mami, z nichž hlavní v tomto smyslu představuje čl. 4 odst. 4 Listiny [srov. nález sp. zn. Pl. ÚS 38/04 ze dne 20. 6. 2006 (N 125/41 SbNU 551; 409/2006 Sb.), vztahující se k čl. 26 Listiny, či nález sp. zn. Pl. ÚS 35/93 ze dne 15. 2. 1994 (N 7/1 SbNU 51; 49/1994 Sb.), vztahující se k čl. 33 odst. 2 Listiny].

88. Ovšem ani zmíněná relativní volnost zákonodárce vyplývající z čl. 41 odst. 1 Listiny nemůže vést k tomu, aby formou zákona porušil podstatu a smysl čl. 33 Listiny. K charakteru práva na vzdělání však Ústavní soud ve své předchozí judikatuře poznamenal, že „jeho pojmový znak je sám o sobě vágní, neboť s tímto jen všeobecně formulovaným právem je spojen nespočet sociálních aspektů a účelů, a to mnohdy rozdílné sociální kvality a sociálního dopadu. Tendence posunout jakýkoliv z těchto aspektů a účelů do roviny způsobilé k porušení tohoto práva by podle názoru Ústavního soudu byla způsobilá, stejně jako v celé řadě obdobných případů, vyvolat celou řadu sociálně dysfunkčních a nežádoucích účinků“ [nález sp. zn. Pl. ÚS 32/95 ze dne 3. 4. 1996 (N 26/5 SbNU 215; 112/1996 Sb.)].

96. Ústavní soud na tomto místě znovu připomíná, že k základním argumentačním metodám postupu Ústavního soudu v řízení o kontrole norem patří princip priority ústavně konformní interpretace před derogací, podle něhož v situaci, kdy určité ustanovení právního předpisu umožňuje dvě různé interpretace, přičemž jedna je v souladu s ústavním pořádkem a druhá je s ním v rozporu, není dán důvod zrušení tohoto ustanovení. Při aplikaci daného právního předpisu je pak úkolem všech vykonavatelů veřejné moci interpretovat jej ústavně konformním způsobem. Tato metoda vychází z principu dělby moci a s ní spojeného principu zdrženlivosti, tj. z principu, dle něhož, lze-li zajištění ústavnosti dosáhnout alternativními prostředky, Ústavní soud volí ten, jenž moc zákonodárnou omezuje v míře nejmenší [např. nález sp. zn. Pl. ÚS 5/96 ze dne 8. 10. 1996 (N 98/6 SbNU 203; 286/1996 Sb.), sp. zn. Pl. ÚS 19/98 ze dne 3. 2. 1999 (N 19/13 SbNU 131; 38/1999 Sb.), sp. zn. Pl. ÚS 15/98 ze dne 31. 3. 1999 (N 48/13 SbNU 341; 83/1999 Sb.), nález sp. zn. Pl. ÚS 4/99 ze dne 16. 6. 1999 (N 93/14 SbNU 263; 192/1999 Sb.), sp. zn. Pl. ÚS 10/99 ze dne 27. 10. 1999 (N 150/16 SbNU 115; 290/1999 Sb.), sp. zn. Pl. ÚS 41/02 ze dne 28. 1. 2004 (N 10/32 SbNU 61; 98/2004 Sb.), usnesení sp. zn. Pl. ÚS 92/06 ze dne 3. 4. 2007].

107. Ústavní soud tedy uzavírá, že zákonné zakotvení podmínky podrobit se stanovenému očkování, aby mohlo být dítě přijato do předškolního zařízení, není protiústavním omezením práva na vzdělání garantovaného ustanovením čl. 33 Listiny. Napadená úprava prošla testem rozumnosti, neboť nezasahuje do samotného jádra práva na vzdělání, sleduje legitimní cíl a k dosažení tohoto cíle zvolila racionální, a nikoliv svévolné prostředky.

Povinné očkování.

Nález pléna Ústavního soudu ze dne 27. 1. 2015, sp. zn. Pl. ÚS 19/14 (97/2015 Sb., www.usoud.cz).

Návrh na zrušení ustanovení § 46 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví

a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a na zrušení ustanovení § 29 odst. 1 písm. f) zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, se zamítá.

41. Povinností se ve smyslu katalogu základních práv a svobod rozumí závazek jednotlivce vůči společnosti, jehož plnění může být vyžadováno ve veřejném zájmu, tj. v zájmu zvláště chráněných hodnot demokratického právního státu. Stanovení povinnosti je vázáno na zákon s tím, že norma nižší právní síly, jež příslušnou povinnost konkretizuje, musí bezprostředně provádět prvotní normativní akt a respektovat limity v něm obsažené.

42. Zákon tedy ukládá primární povinnosti, jež mohou být v podrobnostech rozvedeny podzákonými předpisy (čl. 78, čl. 79 odst. 3, čl. 104 odst. 3 Ústavy). Podzákoná úprava se musí pohybovat *secundum et intra legem*. Zákonodárce není oprávněn delegovat na výkonnou moc úpravu těch povinností, které jsou vlastním obsahem příslušné právní regulace, definují ji a určují její účel a smysl [viz náleží Ústavního soudu ze dne 14. 2. 2001 sp. zn. Pl. ÚS 45/2000 (N 30/21 SbNU 261; 96/2001 Sb.)].

43. Ústavní soud konstatoval v nálezu ze dne 3. 2. 2011 sp. zn. III. ÚS 449/06 (N 10/60 SbNU 97), že povinné očkování proti infekčním nemocem je evidentně opatřením v demokratické společnosti nezbytným pro ochranu veřejné bezpečnosti, zdraví a práv a svobod druhých. Uvedl též, že Úmluva o biomedicině, která je podle judikatury Ústavního soudu součástí ústavního pořádku České republiky [srov. náleží ze dne 25. 6. 2002 sp. zn. Pl. ÚS 36/01 (N 80/26 SbNU 317; 403/2002 Sb.)], zásadně nezakládá možnost Ústavního soudu přezkoumávat ústavnost či neústavnost samotné zákonné povinnosti podrobit se určitému druhu očkování. Jakkoli Úmluva o biomedicině stanoví základní právo nebýt podroben jakémukoli zákroku v oblasti péče o zdraví bez svého souhlasu (čl. 5, resp. pro osoby neschopné souhlasu čl. 6), současně připouští v čl. 26 omezení tohoto práva, jestliže jsou taková omezení předepsána zákonem a jsou nezbytná v demokratické společnosti v zájmu veřejné bezpečnosti, ochrany před zločinem, ochrany veřejného zdraví nebo ochrany práv a svobod ostatních. Rozhodnutí zákonodárce o tom, že určitý druh očkování bude povinný, je tedy podle Ústavního soudu rozhodnutím, které realizuje možnost stanovenou explicitě v čl. 26 Úmluvy o biomedicině. Podle Ústavního soudu „[J]de o rozhodnutí, které je v první řadě otázkou politickou a expertní, a proto je tu i velmi omezená možnost ingerence Ústavního soudu. Takové rozhodnutí zákonodárce požívá ve vztahu k citované Úmluvě (pozn. red.: rozuměj Úmluvě o biomedicině) poměrně velký prostor pro politické uvážení, v jehož rámci nelze rozhodnutí zákonodárce (resp. prováděcího předpisu exekutivy) o stanovení povinnosti podrobit se určitému druhu očkování přezkoumávat (margin of appreciation). Ústavní soud je soudním orgánem ochrany ústavnosti, přičemž jeho rozhodnutí zásadně nemůže nahradit závěr zákonodárce nebo exekutivy o tom, že určité infekční nemoci vyžadují povinné očkování.“

61. Výhrada zákona vyžaduje, aby podstatné otázky problematiky byly upraveny

zákonem, aby právní normy tyto otázky upravující obsahovaly minimálně skutkovou podstatu a její následek, a čím důležitější je upravovaná materie, tím podrobnější musí být zákonná úprava. Právní úprava naplňující výhradu zákona předpokládá takovou srozumitelnost, aby její adresáti byli schopni porozumět jejímu obsahu i dopadům a přizpůsobit této úpravě své chování včetně předvídání jeho důsledků (viz komentář citovaný v bodě 58, s. 25, 129, autorka E. Wagnerová).

62. Formální a materiální požadavky na podzákonou normotvorbu, a tím i její odlišení ve vztahu k obsahu „výchozího“ zákona shrnuje nálezn Ústavního soudu ze dne 14. 2. 2001 sp. zn. Pl. ÚS 45/2000 (N 30/21 SbNU 261, 270; 96/2001 Sb.). Podle něj spočívá ústavní vymezení odvozené normotvorby exekutivy na třech zásadách. Jsou jimi vydání podzákoné normy (prováděcího předpisu, v citované věci šlo o vládní nařízení) oprávněným subjektem, zákaz pro tuto normu zasahovat do věcí vyhrazených zákonu (nelze v ní stanovit primární práva a povinnosti) a existence zjevné vůle zákonodárce k úpravě nad zákonný standard (pro sféru odvozené normy musí být otevřen prostor).

63. Poměr zákona a prováděcího předpisu popsal Ústavní soud také v nálezu ze dne 16. 10. 2001 sp. zn. Pl. ÚS 5/01 (N 149/24 SbNU 79, 89; 410/2001 Sb.). Uzavřel v něm, že „napadené nařízení výhradu zákona neporušuje, neboť toliko na základě výslovného zákonného zmocnění konkretizuje problematiku upravenou v základních rysech již samotným zákonem. Opačný závěr, který by požadoval stanovení jakékoliv povinnosti přímo a výhradně zákonem, by zjevně vedl k absurdním důsledkům, a to k popření smyslu sekundární (a v některých případech i primární) normotvorby, jelikož pojmovou součástí každé právní normy je vymezení určitých práv a povinností adresátů normy.“

69. Obdobný závěr činí Ústavní soud v relaci k námitce stěžovatelů stran stanovení způsobu očkování; ten by podle nich neměl být popsán v prováděcí vyhlášce, ale v zákoně. Úprava způsobu provedení očkování je však již *prima vista* přiřaditelná nikoli k obecné úpravě, ale k prováděcímu předpisu. Ten ostatně – a to je nutné zdůraznit – pojednává převážnou měrou právě o podmínkách realizace jednotlivých druhů očkování proti konkrétním nemocem.

70. Za pomoci jazykového i systematického výkladu lze proto oprávněně dovést, že text ustanovení § 46 zákona o ochraně veřejného zdraví je dostatečně jasný a srozumitelný a vyplývají z něj spolehlivě základní atributy a meze právní úpravy povinného očkování proti infekčním nemocem. Zmocnění, jež je v zákonné úpravě poskytnuto prováděcí vyhlášce za účelem regulace podrobností spjatých s realizací povinné vakcinace, využívá podzákoná norma v daných mezích, aniž by zasáhla do skutkové podstaty obsažené v podstatných znacích v zákoně. Nedošlo tedy k legislativnímu zásahu do garancí poskytnutých nositelům základních práv a svobod v čl. 4 odst. 1 a 2 Listiny.

86. Dosavadní legislativní řešení otázky povinného očkování proti infekčním nemocem umožňuje s dostatečnou pohotovostí reagovat na vývoj výskytu jednotlivých infekčních onemocnění na území státu i na nejnovější stav vědeckého poznání

v oblastech lékařství a farmakologie. Tomu odpovídají i průběžné změny vyhlášky č. 537/2006 Sb., o očkování proti infekčním nemocem, (vyhlášky č. 65/2009 Sb., č. 443/2009 Sb., č. 299/2010 Sb.) a předtím platné vyhlášky č. 439/2000 Sb. o téže problematice, jimiž docházelo a dochází ke změně rozsahu povinného očkování.

Požadavek plného soudního přezkumu rozhodnutí o stanovení výše a podmínek úhrady léčivých přípravků ze zdravotního pojištění.

Nález Ústavního soudu ze dne 23. 2. 2015, sp. zn. I. ÚS 1251/14 (www.usoud.cz).

20. Ústavní soud se problematikou právní úpravy stanovování cen léčiv opakovaně zabýval. Současná česká právní úprava správního rozhodování o žádostech o stanovení výše a podmínek úhrady podle § 39f odst. 2 písm. a) a b) zákona o veřejném zdravotním pojištění je přímým důsledkem nálezu ze dne 16. 1. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 36/05 (č. 57/2007 Sb., N 8/44 SbNU 83), kterým Ústavní soud zrušil jako protiústavní předchozí znění § 15 odst. 5 a 10 téhož zákona. Znění zákona o veřejném zdravotním pojištění až do derogačního zásahu Ústavního soudu vycházelo z toho, že stanovení výše úhrady z prostředků veřejného zdravotního pojištění se děje vyhláškou ministerstva zdravotnictví (§ 15 odst. 5 a 10 zákona ve znění do 31. 12. 2007). Ústavní soud to vyhodnotil tak, že takováto vyhláška „není obecnou normou, nýbrž souborem individuálních rozhodnutí, a bylo by proto namístě uplatnit režim předvídaný v čl. 36 odst. 1, eventuálně i odst. 2 Listiny“ (bod 37 nálezu). Jak Ústavní soud dále uvedl, „stanovení konkrétní výše úhrady má zásadní význam pro poptávku po tom kterém léčivu, a to dle zásady, že poptávka je tím větší, čím je vyšší podíl úhrady z veřejného zdravotního pojištění. Toto rozhodnutí ministerstva o konkrétní výši úhrady toho kterého léčiva, resp. v našem případě to, v jaké podobě připraví a publikuje předmětnou vyhlášku, se tak odráží i na hospodářském výsledku a prospěchu příslušného výrobce či distributora. Vytvářením nerovných podmínek pro podnikatele svým způsobem deformuje jejich svobodnou soutěž na trhu humánních léčiv. Podmínky pro podnikání ovšem musí být pro všechny jeho účastníky shodné, a to i pokud jde o jeho omezení daná zákonem. Všichni výrobci a distributoři léčivých přípravků mohou na vnitrostátním trhu podnikat jen za splnění zákonem stanovených podmínek, které však musí být pro všechny stejné. Pokud se zařazením určitého přípravku na seznam léčiv hrazených z prostředků veřejného zdravotního pojištění jeho výrobce či distributor dostává proti jiným výrobcům či distributorům do výhody, musí se o to důsledněji dbát na to, aby tuto nerovnost vyvažovala možnost kontroly transparentnosti vytváření těchto podmínek, a to v každém individuálním případě.“ (bod 38 nálezu).

21. Ústavní soud vzal v citovaném nálezu v úvahu též judikaturu Soudního dvora EU, přičemž vycházel z toho, že znění čl. 6 odst. 2 směrnice č. 89/105 a na něj navazující judikatura Soudního dvora vyžadují, aby všechna podstatná rozhodnutí v této oblasti byla činěna formou individuálních správních rozhodnutí; jinými slovy se má žadatelé dostat rozhodnutí, jehož zdůvodnění je založeno na objektivních a ověřitelných kritériích. To, jak Soudní dvůr vykládá principy odpovídající základním právům a svobodám,

nemůže zůstat bez odezvy při výkladu vnitrostátního práva a jeho souladu s ústavně zaručenými právy. Jestliže tedy Soudní dvůr dovedl, že „rozhodováním o zařazení léčivých přípravků do seznamu léčiv hrazených z prostředků veřejného zdravotního pojištění dochází k zásahu do práv jejich výrobců a distributorů, a proto je třeba důsledně dbát na dodržování principů fair procesu, pak musí Ústavní soud k této argumentaci při výkladu čl. 36 odst. 1, resp. 2 Listiny přihlédnout.“ Tehdejší § 15 odst. 10 zákona o veřejném zdravotním pojištění těmto ústavněprávním požadavkům nevyhovoval, neboť žadatel negarantoval, „aby rozhodnutí o jeho žádosti bylo založeno na objektivních a ověřitelných kritériích, aby bylo soudně přezkoumatelné a aby bylo vydáno bez zbytečných průtahů. O začlenění konkrétního léčiva do množiny léčiv ze zdravotního pojištění hrazených plně a do množiny léčiv hrazených pouze částečně, jakož i o konkrétní výši úhrady však ministerstvo rozhoduje nikoliv ve správním řízení, ale v rámci normotvorného procesu.“ (bod 41 nálezu). Tím, že zákon do konce roku 2007 delegoval toto rozhodování na ministerskou normotvorbu, zbavil žadatele dle Ústavního soudu soudní ochrany (bod 46 nálezu). Ve shodě se Soudním dvorem EU Ústavní soud zdůraznil, že „žadatel musí mít možnost využít opravného prostředku efektivně zajišťujícího ochranu jeho práv. Navíc administrativní opravný prostředek nepovažuje za dostatečný, měl by mít povahu soudního přezkumu“ (bod 47). Ústavní soud dále uvedl, že vhodnost konkrétní výše úhrady toho kterého léčiva by měla být zjišťována v průběhu správního řízení na základě poměrování nejrůznějších partikulárních zájmů, s možností uvážit všechny rozpory a připomínky. Rozhodnutí o tom kterém léčivu musí být odůvodněno, aby bylo zřejmé, proč jeho předpoklady pro zařazení do systému úhrad ze zdravotního pojištění jsou lepší než předpoklady léčiv jiných, a jak se rozhodující orgán s podstatnými argumenty vyrovnal (bod 48).

22. Zákodárce na derogaci § 15 odst. 5 a 10 zákona o veřejném zdravotním pojištění reagoval přijetím zcela nového rozhodovacího režimu. Zákonem č. 261/2007 Sb., o stabilizaci veřejných rozpočtů, byla do zákona o veřejném zdravotním pojištění doplněna s účinností od 1. 1. 2008 nová část šestá, obsahující podrobnou úpravu regulace cen a úhrad prostřednictvím individuálních správních řízení. Část šestá navazuje na § 15 odst. 5 větu první zákona o veřejném zdravotním pojištění, podle něhož se ze zdravotního pojištění hradí při poskytování ambulantní zdravotní péče léčivé přípravky a potraviny pro zvláštní lékařské účely, pokud pro ně Ústav rozhodl o výši úhrady (§ 39h). O stanovení výše a podmínek úhrady jednotlivých léčivých přípravků a potravin pro zvláštní lékařské účely ze zdravotního pojištění se rozhoduje na základě žádosti podle § 39f, kterou podle odst. 2 tohoto ustanovení může podat a) držitel rozhodnutí o registraci léčivého přípravku, je-li léčivý přípravek registrován, a dovozce nebo tuzemský výrobce potraviny pro zvláštní lékařské účely; b) dovozce nebo tuzemský výrobce léčivého přípravku, je-li jím dovážený nebo vyráběný léčivý přípravek používán na území České republiky v rámci specifického léčebného programu, nebo jiný předkladatel specifického léčebného programu; c) zdravotní pojišťovna. Podle § 39g odst. 1 zákona o veřejném zdravotním pojištění jsou účastníky řízení o stanovení maximální ceny a řízení o stanovení výše a podmínek úhrady osoby, které podaly žádost; dále zdravotní pojišťovny, nejsou-li osobami, které podaly žádost; dále také držitel registrace, jde-li

o registrovaný léčivý přípravek; a konečně dovozce nebo tuzemský výrobce, jde-li o neregistrovaný léčivý přípravek používaný ve schváleném specifickém léčebném programu, nebo o potravinu pro zvláštní lékařské účely. O výši a podmínkách úhrady rozhoduje Ústav správním rozhodnutím podle § 39h zákona a o odvolání proti tomuto rozhodnutí rozhoduje Ministerstvo zdravotnictví.

24. Ústavní soud návrh Nejvyššího správního soudu na zrušení části šesté odmítl jako zjevně neopodstatněný usnesením ze dne 30. 3. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 42/10, s tím, „že současná úprava, obsažená v části šesté zákona č. 48/1997 Sb., nazvaná Regulace cen a úhrad léčivých přípravků a potravin pro zvláštní lékařské účely, respektuje požadavky, které Ústavní soud stanovil v uvedeném nálezu [sp. zn. Pl. ÚS 36/05]. Tato skutečnost činí návrh navrhovatele zjevně neopodstatněným. Vždyť právě skutečnost, že k navrhovateli doputovala kasační stížnost, mající původ ve zmíněném správním řízení, prokazuje, že část šestá zákona č. 48/1997 Sb. respektuje požadované záruky fair procesu. Ve způsobu, jakým je v této části upraven postup tvorby cen, není nic protiústavního. Vzhledem k tomu, že Ústavní soud v posuzované věci neshledal důvod, pro který by se měl od svých závěrů uvedených v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 36/05 odchýlit, v dalším jen odkazuje na jeho odůvodnění.“

NEJVYŠŠÍ SPRÁVNÍ SOUD

Azyl – Mezinárodní ochrana a setrvání v přijímacím středisku.

Podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 1. 2015, č. j. 9 Azs 66/2014 – 69 (www.nssoud.cz).

[23] Pokud by zákonodárce zamýšlel nepřijatelnost vztáhnout na všechny kasační stížnosti proti rozhodnutím krajských soudů vydaným v řízení o žalobách proti rozhodnutím ministerstva ve věci mezinárodní ochrany, musel by tento svůj záměr v ustanovení § 104a s. ř. s. výslovně vyjádřit. Jestliže tak neučinil, je namíste aplikovat obecný princip, podle něhož je třeba výjimky omezující standard soudní ochrany a přístup k soudu interpretovat restriktivně (srov. např. usnesení rozšířeného senátu ze dne 23. 10. 2014, č. j. 4 Ans 11/2013 - 25, bod 18; rozsudek rozšířeného senátu ze dne 26. 10. 2005, č. j. 1 Afs 86/2004 - 54). Nelze zde ani shledat žádné důležité důvody, které by ospravedlňovaly opačný postup: počet kasačních stížností proti procesním rozhodnutím vydaným v řízení o žalobách proti rozhodnutí ministerstva ve věci mezinárodní ochrany v minulých letech nepřekračoval jednotky případů, nelze tedy usuzovat, že by podmínění jejich projednatelnosti „přijatelností“ ve smyslu § 104a s. ř. s. významným způsobem přispělo k naplnění účelu tohoto ustanovení, tj. k uvolnění kapacity Nejvyššího správního soudu a omezení zneužívání soudní ochrany proti rozhodnutím ve věcech mezinárodní ochrany.

Ochrana osobních údajů.

Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 2. 2015, č. j. 1 As 113/2012 – 133 (www.nssoud.cz).

[53] Čelil-li tedy stěžovatel nejasné zákonné normě, která měla svůj předobraz v obsahově neurčité normě práva EU, na jejíž výklad panoval rozpor mezi jednotlivými členskými státy Unie, bylo důležité, aby na vnitrostátní úrovni tuto nejasnost odstranila konzistentní praxe žalovaného. ...

[68] Právě uvedené mělo fatální dopad na právní jistotu stěžovatele. Stěžovatel s ohledem na nejasnost právní úpravy a naprosto nekonzistentní praxi žalovaného nemohl dost dobře předem určit, zda jeho počínání je zákonem dovolené či naopak zakázané. Podle čl. 7 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod *nikdo nesmí být odsouzen za jednání nebo opomenutí, které v době, kdy bylo spácháno, nebylo podle vnitrostátního nebo mezinárodního práva trestným činem*. „Trestný čin“ upravený Úmluvou má vůči kategoriím domácího práva autonomní povahu, a je nesporné, že na stěžovatele aplikovaný přestupek je „trestným činem“ ve smyslu čl. 7 odst. 1 (k tomu obecně srov. rozsudek NSS ze dne 20. 1. 2006, č. j. 4 As 2/2005-62, č. 847/2006 Sb. NSS, příp. *Engel a další proti Nizozemsku*, rozsudek ESLP, 8. 6. 1976, č. 5100/71 až 5102/71, 5354/72 a 5370/72, k dopadům čl. 6 a 7 Úmluvy na řízení o přestupku, kde byl pachatel potrestán pokutou ve srovnatelné výši, srov. zejména rozsudky ESLP ve věcech *Kadubec proti Slovensku*, 2. 9. 1995, č. 27061/95 a *Lauko proti Slovensku*, 2. 9. 1995, č. 26138/95).

[69] Požadavek Úmluvy se nicméně nevyčerpává jen tím, že postihnutí protiprávního jednání má základ v zákoně. Zákony mohou a často musí být formulovány abstraktně, aby se vyhnuly příliš rigidní aplikaci a aby se mohly přizpůsobit měnícím se okolnostem. Výklad a předvídatelnost takových právních textů pak logicky závisí na praxi (viz *Cantoni proti Francii*, rozsudek velkého senátu ESLP, 15. 11. 1996, č. 17862/91, § 31). Zákon společně se správní a justiční praxí jej vykládající tvoří tzv. „zákon v materiálním smyslu“, jehož předvídatelnost je pro trestní sankci klíčová. Nejvyšší správní soud připouští, že obecně formulované zákony vytváří určité šedé zóny na okrajích jejich definice. Judikatura ESLP přitom jasně říká, že pochyby ohledně hraničních případů samy o sobě nestačí k tomu, aby dané ustanovení učinily neslučitelným s čl. 7, pokud se takové ustanovení jeví být dostatečně jasné ve velké většině případů (viz *Cantoni proti Francii*, § 32 a násl.). V nynějším případě však správní praxe aplikující § 3 odst. 3 zákona o ochraně osobních údajů odňala tomuto ustanovení určitost v naprosto běžných a rutinně se vyskytujících situacích. Až do konce roku 2014 totiž nebylo vůbec jasné, zda český zákon dopadá na tak obvyklé situace, jako byla instalace kamerového systému snímajícího veřejné prostranství za účelem ochrany majetku a jiných hodnot majitele rodinného domu.

Alena Hálková

ZE SOUDNÍCH ROZHODNUTÍ (ZAHRANIČÍ)

Smyslem této rubriky je poskytnout čtenářům základní informace o vybraných rozhodnutích vrcholných soudních institucí států nacházejících se v našem geoprostoru za účelem poskytnutí možnosti zasadit rozhodnutí našich vrcholných soudních institucí do kontextu doby.

Paušální zákaz nošení šátků pro pedagožky na veřejných školách, hranice zákonodárce při stanovení zákazů omezujících svobodu vyznání.

Usnesení Spolkového ústavního soudu ze dne 27. ledna 2015, č. j. 1 BvR 471/10, 1 BvR 1181/10.

Předmětem řízení byl přezkum ústavnosti ustanovení školského zákona spolkové země Severní Porýní-Vestfálsko, dle kterých bylo učitelkám a učitelům veřejných škol zakázáno činit jakékoliv vnější projevy, které by měly politický, náboženský nebo jiný charakter nebo vnější projevy, které by jakkoliv vyjadřovaly jejich světonázor a měly by potenciál ohrozit nebo narušit neutralitu země či školní poklid¹⁾. Výslovně pak bylo zakázáno takové chování, které by u žáků, žákyň nebo jejich rodičů mohlo vzbudit dojem, že učitel či učitelka vystupuje proti lidské důstojnosti, rovnoprávnosti, svobodě či svobodnému demokratickému zřízení. Napadený zákon nadto zakotvil, že výkon povinnosti vzdělávat a vychovávat děti,²⁾ která je stanovena zemskou ústavou, a tomuto výkonu odpovídající vyobrazení křesťanských a západních vzdělávacích a kulturních hodnot, danému zákazu neodporuje.

Řízení u Spolkového ústavního soudu probíhalo na základě dvou ústavních stížností pedagožek muslimského vyznání. První z nich byla sociální pedagožkou, která po výzvě svého zaměstnavatele – veřejné základní školy přestala nosit šátek, ovšem nahradila jej růžovým baretem a rolákem stejné barvy, který jí zakrýval krk. To zaměstnavateli nestačilo a předal učitelce upomínku. Proti této se stěžovatelka neúspěšně bránila u pracovních soudů. Druhou stěžovatelkou byla učitelka turečtiny na veřejných školách, která odmítla dostát příkazu nenosit šátek, načež jí byla předána taktéž upomínka a následně i výpověď.

¹⁾ V orig. *Schulfrieden*: Tento pojem nebyl zákonodárcem blíže definován. Jedná se o obecné označení, které v sobě obsahuje požadovaný cíl, tedy harmonické a klidné soužití žáků, učitelů, rodičů žáků a dalších osob podílejících se na fungování veřejných škol. Úkolem veřejného školství je totiž mj. zprostředkovat žákům hodnoty a vědomosti a za tímto účelem vytvářet klidné a nekonfliktní prostředí (srov. BRABANDT, H., EPPING V., HOFFMANN, J. M., KATENHUSEN I., LEMKE, CH.: *Menschenrechte und Migration in Europa*. Berlin: LIT VERLAG, 2009, s. 241). Tato koncepce bude pro účely tohoto textu tedy překládána jako „školní poklid“.

²⁾ V orig. *Erziehungsauftrag*.

Spolkový ústavní soud se ve svém rozhodnutí nejprve zabýval tím, zda jsou napačená ustanovení v obecné rovině ústavně konformní. Dospěl přitom k závěru, že na základě restriktivního výkladu tato ustanovení obstojí. Na druhé straně bylo však dle názoru Spolkového ústavního soudu nutno zkoumat, zda u stěžovatelek skutečně došlo k faktickému ohrožení školního poklidu či neutrality. Ustanovení daného zákazu je totiž nutno poměřovat se svobodou vyznání obou stěžovatelek, která v sobě obsahuje také jejich náboženskou povinnost nosit na veřejnosti šátek.

Dle názoru Spolkového ústavního soudu sledoval zákonodárce Severního Porýní-Vestfálska stanoveným zákonem legitimní cíl, když měl v úmyslu chránit školní poklid a neutralitu státu a dostát tak své povinnosti vzdělávat a vychovávat, chránit základní práva žáků a žákyň a jejich rodičů a tím předcházet konfliktům. Zákonodárce disponuje dle komentovaného rozhodnutí při posuzování faktických skutečností a společenského vývoje možností předvídat. Musí však zároveň přiměřeně chránit rozsah a význam základní náboženské svobody a svobody vyznání pedagogického personálu a najít tak přiměřenou hranici obojího.

Nošení oblečení, které má náboženské konotace, není primárně způsobilé negativně ovlivnit náboženskou svobodu a svobodu vyznání žáků a žákyň. Dokud pedagogové nepřesvědčují žáky a žákyň o svém názoru a vyznání verbálně, je nošení takového oděvu pouze výrazem pozitivní náboženské svobody a je vyváženo a relativizováno chováním jiných pedagogů, kteří jsou jiného vyznání a zastávají jiný světonázor. Přesně tímto způsobem se totiž má ve veřejných školách projevat nábožensko-pluralitní společnost. Nic jiného dle názoru Spolkového ústavního soudu nevyplývá ani ze základního rodičovského práva na výchovu svých dětí, které zakotvuje čl. 6 Základního zákona. Ani z něj nelze vyvodit nárok na to, aby děti školou povinné byly oprostěny přítomnosti takových vyučujících. Spolkový ústavní soud tak dospěl k názoru, že ani u jedné stěžovatelky nedošlo ke konkrétnímu ohrožení školního poklidu nebo neutrality státu a že pouze abstraktní ohrožení, které z jejich chování vyvodily příslušné pracovněprávní soudy, nelze posoudit jako chování, které by se přičilo stanovenému zákazu. Pouhým nošením šátku ze strany pedagožek totiž stát není žádným způsobem identifikován s určitým náboženstvím (na rozdíl od kříže či krucifixu vyvěšeného ve státních školách). K tomu, aby došlo k porušení stanoveného zákazu, by dle Spolkového ústavního soudu bylo zapotřebí konkrétního ohrožení nebo porušení školního poklidu nebo neutrality. V této souvislosti Spolkový ústavní soud dále zdůraznil, že je naopak úkolem veřejných škol zprostředkovat žákům a žákyňm toleranci vůči jiným náboženstvím a světonázorům, k čemuž kulturní a náboženská diverzita pedagogického personálu přispívá.

Zatímco tedy stanovený obecný, ovšem restriktivně vyložený zákaz ústavnímu přezkumu vyhověl, ustanovení favorizující křesťanské a západní hodnoty před Spolkovým ústavním soudem neobstálo. Toto ustanovení totiž bezdůvodně znevýhodňuje lidi jiného vyznání a jiného názoru a tato nerovnost není ústavně ospravedlnitelná. Pokud by měly být pro pedagogický personál plošně zakázány jakékoliv projevy náboženského charakteru, muselo by toto platit bez výjimky a pro všechny. Zatímco tedy Spolkový pracovní soud, který v poslední instanci rozhodoval oba spory, dospěl k názoru, že na základě

restriktivního výkladu ob stojí i toto ustanovení, Spolkový ústavní soud jej vyvedl z omylu. Spolkový pracovní soud na napadené ustanovení nahlížel tak, že ono „vyobrazení“ křesťanských a západních vzdělávacích a kulturních hodnot není svojí intenzitou srovnatelné s „činěním projevů“ nastíněným výše. Nadto pod pojmem „křesťanský“ rozuměl Spolkový pracovní soud hodnoty vyplývající sice z křesťansko-západní kultury, ovšem dávno oproštěné od náboženského kontextu. Takový výklad však dle Spolkového ústavního soudu překračuje ústavně konformní výklad norem a je v rozporu se zásadou vázanosti soudu zákonem. Dokonce je takový výklad, dle názoru Spolkového ústavního soudu, přímo v rozporu s úmyslem zákonodárce. Tento úmysl nesmí být zaměňován s debatou, která proběhla na půdě zákonodárského sboru před ukončením zákonodárského procesu a která se zabývala možností restriktivního výkladu ustanovení. Toto totiž pouze ukazuje na to, že si byl zákonodárce vědom ústavněprávních rizik ustanovení. Nadto by mohlo toto ustanovení vést k diskriminační praxi ze strany veřejné správy. Proto bylo toto ustanovení Spolkovým ústavním soudem prohlášeno za nicotné.

Dodejme, že dva soudci Spolkového ústavního soudu – soudce Schluckebier a soudkyně Hermans – nebyli téhož názoru jako většina prvního senátu Spolkového ústavního soudu a v této věci připravili své disentní stanovisko. Dle tohoto není restriktivní výklad napadeného ustanovení prezentovaný většinou prvního senátu ústavně žádán. Senát dle jejich názoru příliš ukrajuje z prostoru daného zemskému zákonodárci, neboť i abstraktní nebezpečí pro školní poklid a neutralitu státu postačí k opodstatnění daného zákazu. Nadto disentní stanovisko vyzdvihuje specifikum vztahu žák-pedagog, kdy úkolem učitele je vychovávat a posuzovat žáky a zároveň působit na žáky jako jejich vzor. Nošení nábožensky konotovaného oblečení může také vzbuzovat různé konflikty mezi žactvem. Závazek státu zachovávat neutralitu totiž dle disentního stanoviska není ničím jiným než závazkem jeho veřejných činitelů k neutralitě. V souladu s judikaturou Evropského soudu pro lidská práva je však dle názorů disentujících soudců nezbytné, aby zákazu podléhalo pouze takové oblečení, které má náboženskou konotaci a zároveň značnou sílu sdělení.

Omezení práce o sobotách pro zaměstnance prodejen, hranice kompetencí zemského zákonodárce.

Usnesení Spolkového ústavního soudu ze dne 14. ledna 2015, č. j. 1 BvR 931/12.

Řízení se zabývalo ustanovením durynského zákona o otevíracích dobách prodejen, dle něž musí mít zaměstnanci tamních prodejen alespoň dvě soboty v měsíci volné.

Stanovení otevírací doby obchodů a předpisy na ochranu zaměstnanců byly od roku 1956 na spolkové úrovni zakotveny zákonem o zavírací době v obchodech (*Ladenschlussgesetz*). Tento zákon na spolkové úrovni dodnes zakotvuje, že zaměstnancům náleží vždy jedna volná sobota v měsíci. V rámci federalistické reformy z roku 2006 byla kompetence stanovit zavírací dobu obchodů přenesena na spolkové země. Naproti tomu možnost stanovit opatření k ochraně zaměstnance bylo ponecháno v oblasti konkurující zákonodárské kompetence. Dle názoru Spolkového ústavního soudu napadené

ustanovení nespadá pod oblast stanovení zavírací doby obchodů, a tedy pod oblast výhradní zákonodárné kompetence zemí. Přesto však byla zákonodárná kompetence zemského zákonodárce v této věci dána, a to právě na základě konkurující zákonodárné kompetence (čl. 74 odst. 1 bod 12 Základního zákona). Dle této zemím přísluší zákonodárné oprávnění, pokud toto nebylo využito spolkovým zákonodárcem. *In contrario* není zemský zákonodárce oprávněn řešit určitou otázku, pokud ji již spolkový zákonodárce ve své legislativě vyřešil *vyčerpávajícím způsobem*. Určujícími kritérii pro stanovení tohoto dosahu úpravy přijaté spolkovým zákonodárcem je znění, účel úpravy a historie dané úpravy. Rozhodující skutečností pak dle názoru Spolkového ústavního soudu je, zda určitá oblast byla spolkovým zákonodárcem upravena *komplexně a bez mezer* či zda měla být dle objektivně seznatelné vůle zákonodárce upravena *s konečnou platností*.

Spolkový ústavní soud na základě výše vymezených kritérii dospěl k názoru, že spolkový zákonodárce sice stanovil povinnost jedné volné soboty pro zaměstnance, z pohledu Spolkového ústavního soudu však nevyčerpal tímto pravidlem danou oblast zcela a ponechal zemskému zákonodárci prostor k tomu, aby zakotvil větší míru ochrany zaměstnance a přiřknul mu tak právo na více volných sobot. Spolkový ústavní soud tedy toto ustanovení chápal jako prostou minimální garanci stanovenou spolkovým zákonodárcem. Tento svůj postoj odůvodnil také doporučujícím usnesením výboru pro hospodářství a práci Německého spolkového sněmu, dle kterého měl být zakotven nárok na „minimálně“ jednu volnou sobotu v měsíci.

V následujících částech usnesení se Spolkový ústavní soud zabýval otázkou materiální konformity napadeného ustanovení se Základním zákonem. Ústavní stížnost, o níž předmětné řízení probíhalo, totiž podala prodejna nábytku, která argumentovala svým zaručeným právem na svobodu podnikání a výkonu povolání. Spolkový ústavní soud dospěl v této souvislosti k názoru, že byť napadené ustanovení zasahuje do této svobody stanovené čl. 12 odst. 1 Základního zákona, jedná se o zásah opodstatněný a přiměřený. Napadené ustanovení tak i z tohoto hlediska před Spolkovým ústavním soudem obstálo, neboť bylo posouzeno jako přiměřené a adekvátní, zejména s ohledem na to, že převážil význam ochrany zaměstnanců a jejich práva na rodinný a osobní život.

Zbývá dodat, že i v tomto případě bylo vyhotoveno disentní stanovisko, a sice z pera soudce Pauluse. Tento vyslovil názor, že usnesení není v souladu s rozdělením zákonodárných kompetencí dle Základního zákona ani s dosavadní judikaturou obou senátů Spolkového ústavního soudu. Soudce Paulus byl totiž toho názoru, že úpravou obsaženou ve spolkovém zákoně o zavírací době obchodů spolkový zákonodárce zcela vyčerpal dané téma a zemský zákonodárce tak neměl mít možnost stanovit odchylná pravidla. Také popřel většinovou argumentaci prvního senátu Spolkového ústavního soudu spočívající v doporučujícím usnesení výboru pro hospodářství a práci Německého spolkového sněmu. Použité slovíčko „minimálně“ má dle jeho názoru potenciál otevřít prostor jen a pouze pro kolektivní vyjednávání, v žádném případě ne pro zemského zákonodárce.

Marie Pechancová

Z LEGISLATIVY EVROPSKÉ UNIE

Účelem této rubriky je podat přehled o vybraných významných právech připravovaných či již přijatých legislativních aktech Evropské unie, které mají z hlediska svého obsahu vazbu na oblast správního práva nebo činnost správních orgánů a úřadů členských států nebo EU nebo jsou jinak významné co do předmětu úpravy. Účelem informací vztahujících se k jednotlivým návrhům či platným právním předpisům EU není detailní rozbor daného předpisu, ale spíše stručné upozornění na jeho nejdůležitější aspekty, jakými jsou cíle a působnost právní úpravy. V případě zájmu o hlubší studium daného předpisu je u názvu předpisu uveden též odkaz na číslo Úředního věstníku Evropské unie, ve kterém byl daný předpis publikován.

Úřední věstník EU: <http://eur-lex.europa.eu/cs/index.htm>

Databáze Pre-Lex: http://ec.europa.eu/prelex/rech_simple.cfm?CL=cs

PRÁVNÍ PŘEDPISY EU

Směrnice Rady (EU) 2015/637 ze dne 20. dubna 2015 o opatřeních v oblasti koordinace a spolupráce s cílem usnadnit konzulární ochranu nezastoupených občanů Unie ve třetích zemích a o zrušení rozhodnutí 95/553/ES.

Úřední věstník L 106, 24. 4. 2015.

Jedním z práv, které občanům EU přiznává primární právo EU, konkrétně Smlouva o fungování EU¹⁾ (SFEU), je právo na diplomatickou a konzulární ochranu jiným členským státem na území třetí země, kde členský stát, jehož je daný občan státním příslušníkem, nemá své zastoupení. Tato ochrana je přiznávána za stejných podmínek, jaké by měli státní příslušníci státu, který ve třetí zemi své zastoupení má.

Cílem směrnice je stanovit konkrétní pravidla pro to, aby uvedené právo na konzulární ochranu mohlo být občany EU využíváno. Směrnice proto stanoví

¹⁾ Čl. 20 SFEU zavedl tzv. „občanství Unie“, které spočívá v tom, že každá osoba, která má státní příslušnost členského státu, je zároveň občanem EU. Občanství EU doplňuje občanství členského státu, nicméně nenahrazuje je. To samé ustanovení zároveň přiznává občanům EU práva, která s takovým občanstvím jsou přímo spojena a vyplývají z něj. Právo na diplomatickou a konzulární ochranu kterýmkoliv členským státem za stejných podmínek jako pro občany daného státu, je jedním z takových práv. Dalšími právy spojenými s občanstvím EU jsou právo svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států; právo volit a být volen ve volbách do Evropského parlamentu a v obecních volbách v členském státě, v němž mají bydliště, za stejných podmínek jako státní příslušníci tohoto státu na území třetí země, kde členský stát, jehož jsou státními příslušníky, nemá své zastoupení; petiční právo k Evropskému parlamentu; právo obracet se na evropského veřejného ochránce práv a právo obracet se na orgány a poradní instituce Unie v jednom z jazyků Smluv a obdržet odpověď ve stejném jazyce.

opatření v oblasti koordinace a spolupráce za účelem usnadnění výkonu práva občanů EU na diplomatickou a konzulární ochranu kterýmukoli členským státem na území třetí země, v níž členský stát, jehož jsou daní občané státními příslušníky, nemá své zastoupení, a to za stejných podmínek jako státní příslušníci tohoto členského státu.

Směrnice pracuje s pojmem „nezastoupení občané“, kterými se rozumí občané EU, kteří mají státní příslušnost členského státu, jenž nemá ve třetí zemi své zastoupení. Směrnice dále stanoví výkladové pravidlo, dle kterého členský stát nemá ve třetí zemi zastoupení, pokud v ní nemá a) stále velvyslanectví, b) stálý konzulát nebo c) pokud v ní nemá velvyslanectví, konzulát ani honorárního konzula, kteří jsou schopni účinně poskytnout v daném případě konzulární ochranu.

Pro poskytování diplomatické a konzulární ochrany směrnice stanoví jednu základní zásadu, a to že velvyslanectví nebo konzuláty členských států poskytují konzulární ochranu nezastoupeným občanům za stejných podmínek jako svým vlastním státním příslušníkům. Členské státy též mohou rozhodnout, že se směrnice použije na konzulární ochranu poskytovanou honorárními konzuly. V takovém případě nicméně dané členské státy musí zajistit, aby byli nezastoupení občané řádně informováni o rozhodnutích zajistit diplomatickou a konzulární ochranu i ze strany honorárních konzulů²⁾ a dále o míře, v níž jsou honorární konzulové příslušní k poskytnutí takové ochrany.

Nezastoupení občané dále mají nárok požadovat ochranu u velvyslanectví či konzulátu kteréhokoli členského státu.

Z praktických a ekonomických důvodů směrnice umožňuje, aby členský stát trvale pro účely pomoci nezastoupeným občanům zastupovat jiný členský stát přičemž velvyslanectví nebo konzuláty členských států mohou uzavřít praktická ujednání o sdílení odpovědnosti za poskytování konzulární ochrany nezastoupeným občanům. V takovém případě musí dané členské státy informovat o takových ujednáních Evropskou komisi a Evropskou službu pro vnější činnost (ESVČ) a zveřejnit je, aby byla zajištěna dostatečná informovanost pro nezastoupené občany. Pokud nastane případ, kdy existuje výše uvedené ujednání mezi konkrétními členskými státy, zajišťuje velvyslanectví či konzulát, u něhož nezastoupený občan žádá o konzulární ochranu a jenž není určen jako příslušný v souladu s příslušným platným ujednáním, aby žádost občana byla předána příslušnému velvyslanectví či konzulátu (toto pravidlo se neuplatní v případě, kdy by takovým postupem byla ohrožena konzulární ochrana či pokud nalé-

²⁾ Honorární konzul je v rámci diplomacie v zásadě čestná funkce. Honorární konzulové zastupují stát v místě svého působení dobrovolně, mnohdy bez nároku na odměnu či plat. Není výjimečné, že honorární konzulové nejsou státními příslušníky země, kterou zastupují. Státy zpravidla jmenují honorární konzuly v zemích, kde nemají vlastní diplomatické zastoupení.

havost záležitosti vyžaduje okamžité opatření dožádaného velvyslanectví či konzulátu).

Pokud jde o povinnosti nezastoupených osob, tyto musí coby žadatelé o konzulární ochranu prokázat, že jsou občany EU, tzn. předložit cestovní pasy nebo jiné průkazy totožnosti. Pokud daný občan nemůže předložit cestovní pas nebo průkaz totožnosti, směrnice stanoví, že státní příslušnost bude možné prokázat jakýmkoli jinými prostředky, v případě potřeby i ověřením u diplomatických či konzulárních úřadů členského státu, o kterém nezastoupená osoba, resp. žadatel uvádí, že je jeho státním příslušníkem. Pokud jde o rodinné příslušníky nezastoupené osoby, lze totožnost a existenci rodinného vztahu prokázat jakýmkoli prostředky, včetně ověření členským státem, který poskytuje pomoc, u diplomatických či konzulárních úřadů členského státu, jehož jsou daní občané státními příslušníky.

Směrnice dále uvádí, jaké jsou konkrétní případy či situace, které mohou být předmětem konzulární ochrany. Demonstrativní výčet uvádí zatčení nebo zadržení; postižení trestným činem; vážnou nehodu nebo vážné onemocnění; úmrtí; pomoc a repatriace v případě nouze; vystavení náhradních cestovních dokladů.

Směrnice dále stanoví pravidla pro úhradu nákladů na konzulární ochranu nezastoupenými občany. Nezastoupení občané se zaváží, že členskému státu, jehož jsou státními příslušníky, uhradí náklady na konzulární ochranu za stejných podmínek jako státní příslušníci členského státu poskytujícího pomoc (směrnice k tomuto účelu stanoví v příloze I standardizovaný formulář). Členský stát poskytující pomoc poté žádá o úhradu nákladů na konzulární zastoupení členský stát, jehož je nezastoupený občan státním příslušníkem (směrnice opět stanoví v příloze II standardizovaný formulář). Členský stát, jehož je nezastoupený občan státním příslušníkem, pak bude mít povinnost uhradit uvedené náklady v přiměřené lhůtě, která by neměla přesáhnout dvanáct měsíců. Členský stát, jehož je nezastoupený občan státním příslušníkem, může dotyčného občana požádat o úhradu těchto nákladů. Pokud z konzulární ochrany poskytnuté nezastoupenému občanovi v případě zatčení nebo zadržení vyplynou diplomatickému či konzulárnímu úřadu nezvykle vysoké, avšak nezbytné a odůvodněné cestovní náklady, náklady na ubytování nebo náklady na překlad, může členský stát poskytující pomoc požádat o náhradu těchto nákladů členský stát, jehož je nezastoupený občan státním příslušníkem, a tento stát je uhradí v přiměřené lhůtě, která nepřesáhne dvanáct měsíců.

Daniel Hoda