
Přílepký k zákonům

Přílepký k zákonům

Daniela DRTINOVÁ, moderátorka

Divocí jezdcí. Tak se ve Spojených státech říká zákonům, které umožní hladký průjezd sněmovnou jiným nesouvisejícím normám. Divocí jezdcí křížují i českým právním řádem. V Česku se jim říká přílepký. Pomocí přílepký poslanci prosadí paragrafy a změny, které s původními zákony naprosto nesouvisejí. Zaplevelení českého práva ale zřejmě udělal přítrž Ústavní soud. Jeden z přílepký označil za protiústavní a dá se očekávat, že by tak dopadly i další.

redaktor

V českých zákonech je takzvaných divokých jezdců celá horda. Poslancům systém přílepký totiž mnohdy vyhovuje. Zjednodušuje jim podstatně práci a navíc ti šikovnější si tak prosadí návrhy, které by jim jinak neprošly. Spoléhají totiž na to, že přílepek, který se zákonem naprosto nesouvisí, jejich kolegové při hlasování přehlédnou.

Lubomír ZAORÁLEK, místopředseda Poslanecké sněmovny /ČSSD/

Což se snadno stane. Je tam přílepek, oni hlasují o tom hlavním zákonu a hlasují taky proto, že chtějí hlasovat třeba pro ten zákon, a ten přílepek je pro ně okrajový.

Eliška WAGNEROVÁ, ústavní soudkyně

Máte-li návrh zákona o zoologických zahradách, nemůžete k němu přilepit pozměňovací návrh týkající se soudnictví.

redaktor

To, co zní jako nadsázka, je ale zcela běžné. Třeba v zákoně o surových diamantech se ukrývá rozsáhlá novela o veřejných zakázkách. Záležitosti spojené s vinařstvím zákonodárci spojili s pozemními komunikacemi. A o zrušení povinnosti vydávat účtenky k nákupům nad padesát korun se píše v zákoně o úvěru pro České dráhy.

Jiří POSPÍŠIL, ministr spravedlnosti /ODS/

Přílepek je nekvalitní jev, který vede k nekvalitě právních předpisů, ale mám pocit, že ústavní soud v tomto směru rozhodoval na hraně svých pravomocí.

redaktor

Ministr i někteří další odpůrci přílepký doufají, že jejich doba skončila. Už existující divocí jezdcí ale v českých zákonech zřejmě dožijí důchodu.

Jiří POSPÍŠIL, ministr spravedlnosti /ODS/

K tomu, aby ústavní soud mohl takovéto přílepký rušit, by se na ústavní soud musela obrátit buď skupina poslanců nebo skupina senátorů. Nepředpokládám, že by docházelo masově k takovémuto jevu.

redaktor

Nejvíce přílepký pochází z konce minulého volebního období. Poslanci tak chtěli ještě na poslední chvíli prosadit co nejvíce zákonů.

BESEDA

Daniela DRTINOVÁ, moderátorka

Marek Benda, poslanec ODS a předseda ústavněprávního výboru Poslanecké sněmovny. Dobrý večer.

Marek BENDA, poslanec, předseda ústavněprávního výboru PS /ODS/

Dobrý večer přeji.

Daniela DRTINOVÁ, moderátorka

A Jan Kudrna z katedry ústavního práva Právnické fakulty Univerzity Karlovy. Dobrý večer i vám.

Jan KUDRNA, katedra ústavního práva PF UK

Dobrý večer.

Daniela DRTINOVÁ, moderátorka

Pane poslanče, jak ta praxe přílepků ve sněmovně vůbec vznikla? Vzpomenete si ještě?
Marek BENDA, poslanec, předseda ústavněprávního výboru PS /ODS/

Tak asi hlavním viníkem jsem já, který v roce 99 v okamžiku, kdy Ústavní soud tehdy zrušil ze dne na den financování politických stran, tak k zákonu, který s tím neměl nic společného, přilepil nový model financování politických stran, protože ...

Daniela DRTINOVÁ, moderátorka

Takže vy jste vlastně autorem českých přílepků.

Marek BENDA, poslanec, předseda ústavněprávního výboru PS /ODS/

Já bych řekl, že tím autorem je Ústavní soud, který nám tehdy nedal prostor na to, nedal legislativní lhůtu, abychom mohli, mohli věc napravit, a prostě to ze dne na den utnul. Ale to byl první a poslední přílepek, který já jsem kdy udělal jako, jo.

Daniela DRTINOVÁ, moderátorka

Dobře. Ty přílepků jsou úplně nelogické a mnoho poslanců spoléhá na to, že prosadí změnu, kterou by nikdo třeba v zákoně o diamantech nečekal. Ve stovkách pozměňovacích návrhů se málokdo orientuje, je jich skutečně velmi mnoho a skrze ně projde ledacos. Proč jste tomu později neudělali přítrž jako ústavněprávní výbor?

Marek BENDA, poslanec, předseda ústavněprávního výboru PS /ODS/

Tak já myslím, že se tomu přítrž do značné míry udělala. Jako většina těch věcí, které prošly tou sněmovnou, ta sněmovna věděla, o čem hlasuje. Typicky tenhle příběh, o kterém se mluví, Union banka, všichni věděli, že se, že se o tomhle hlasuje.

Daniela DRTINOVÁ, moderátorka

Ale byly i jiné. Já jsem parlamentní zpravodajkou byla osm let a skutečně těch pozměňováků, které prošly bez vědomí řady poslanců, bylo dost.

Marek BENDA, poslanec, předseda ústavněprávního výboru PS /ODS/

Ale to zdaleka nebyly přílepků. To jsou prostě změny, změny v zákoně, kde poslanci mnohde nedávají pozor.

Daniela DRTINOVÁ, moderátorka

Ano, ale byly tam i ony. Ale byly tam i přílepků.

Marek BENDA, poslanec, předseda ústavněprávního výboru PS /ODS/

Byly tam i přílepků ... Berme tenhle výrok Ústavního soudu jako spíš zákaz do budoucna. Já myslím, že bude mít Ústavní soud obrovský problém nadefinovat v nejbližších letech, co to je přílepek a co je legitimní součástí zákona.

Daniela DRTINOVÁ, moderátorka

Tam je to přece jednoduché. Když to nesouvisí s tím původním obsahem zákona, je to například v diamantech, veřejné zakázky, tak je to úplně očividné.

Marek BENDA, poslanec, předseda ústavněprávního výboru PS /ODS/

Ano, takhle to, takhle to vypadá jednoduše, ale co když vám přinesu novelu trestního zákona, která chce trestat dětskou pornografií, tak novela, která trestá prostituci dětí, je ještě součástí a novela, která, která trestá, já nevím, pobíhání psů, už není součástí? Jo, bude to velmi těžké najít tu hranici, kdy to opravdu vůbec nesouvisí a kdy to je související. Tady to bylo asi docela jasný a zřetelný, ale myslím, že to, že si Ústavní soud docela zadělal na problém, že bude muset velmi vydefinovávat, kde je hranice mezi přílepkem a legitimní součástí zákona.

Daniela DRTINOVÁ, moderátorka

Pane doktore, zaznělo i to, že přílepků mohou být vnímány jako vysloveně protiústavní. Souhlasil byste?

Jan KUDRNA, katedra ústavního práva PF UK

Já bych souhlasil v těch případech, že skutečně se jedná o naprosto nesouvisející záležitosti, ale především z toho důvodu, že tady se ještě neřeklo, v čem jsou vlastně ty přílepků škodlivé, a sice ...

Daniela DRTINOVÁ, moderátorka

Ano a to byla moje druhá otázka. Z hlediska čistoty a srozumitelnosti právního řádu, jakou škodu ty přilepky nebo třeba divocí jezdcí, ty zákony, které je nesou, způsobují?

Jan KUDRNA, katedra ústavního práva PF UK

Často způsobují tu škodu, že přispívají k další nepřehlednosti právního řádu. To je jedna věc. Ale především tyto přilepky zpřehledňují celý legislativní proces, protože jejich podstata je v tom, že se podají jako pozměňovací návrh v okamžiku, když už prakticky celý legislativní proces po té obsahové a diskusí stránce v Poslanecké sněmovně téměř skončil a není možnost, aby se vláda k tomu návrhu vyjádřila, aby se ten návrh většinou projednal ještě ve výborech. A není už možné ani rozpoznat, kdy se jedná o nějaký, řekněme, úzký skupinový zájem prosazovaný třeba nějakou lobbyistickou skupinou, což by se ještě mohlo poznat, když by to prošlo normálně prvním, druhým čtením, jednáním ve výborech, kde by se mohla objevit druhá zájmová skupina a tím by se v podstatě odhalilo, komu to má sloužit, jaké budou dopady toho zákona a podobně. A celkově to samozřejmě dále znevažuje vůbec nebo snižuje tu víru v to, že ten legislativní proces je racionální a že právo jako takové hledá nějaká spravedlivá a ne třeba účelová řešení.

Daniela DRTINOVÁ, moderátorka

Já vám zatím děkuju. Podívejme se teď, jak se obecně tvoří zákony v Česku.

Český právní řád trpí i dalšími neduhy, nejen divokými jezdcí a přilepkami. V současnosti platí deset tisíc norem, čtvrtina z toho jsou zákony, které mají kolem sta tisíc paragrafů. Právníci mluví o posedlosti v tvorbě zákonů a přiznávají, že bez elektronického systému ASPI, Automatizovaného systému právních informací, se ve všech změnách už sami nevyznají. Systém tvorby zákonů v Česku umožňuje různým skupinám od ministerských úředníků přes poslance a lobbyisty výrazné a početné zásahy. Chybí koncepce, která by tvorbu zákonů sjednotila, nepracují na nich právní filozofové, ale úředníci. Jsou nesrozumitelné, vznikají nahodile, vždycky když se objeví nějaký problém. Nehledá se, do kterého stávajícího zákona by nový paragraf nejlépe zapadl, ale vytvoří se zákon nový. Právníci, kteří zkoumají vztah práva a veřejného života, třeba soudce Jan Viklický, ale i prezident Václav Klaus, požadují, aby se namísto vzniku nových zákonů a norem vyčistily ty, co platí teď.

Pane poslanče, vy sám věříte starému britskému úsloví, jak jsem si přečetla, že člověk si nemůže být jist svým životem ani majetkem, dokud parlament zasedá.

Marek BENDA, poslanec, předseda ústavněprávního výboru PS /ODS/

Dokonce ani svobodou a majetkem.

Daniela DRTINOVÁ, moderátorka

A svobodou a majetkem. Apelujete jako předseda ústavněprávního výboru na své kolegy poslance, aby nedevastovali zákony nahodilými a nepromyšlenými změnami při tvorbě zákonů? Co se s tím dá dělat?

Marek BENDA, poslanec, předseda ústavněprávního výboru PS /ODS/

Ono to není jenom o těch poslancích. Ten problém je, že už ta exekutiva a že to je ... Přece s tím přišel Miloš Zeman. S legislativní smrtí mimochodem, jejím hlavním protagonistou byl současný předseda Ústavního soudu, pan doktor Rychetský, který přišel s legislativní smrtí, že je třeba se přizpůsobit právu Evropské unie. A vznikaly stohy a stohy nových norem. Já myslím, že ...

Daniela DRTINOVÁ, moderátorka

Ale pozměňovací návrhy předkládají i poslanci ODS, všichni.

Marek BENDA, poslanec, předseda ústavněprávního výboru PS /ODS/

Ano, všichni, ale ten problém je v tom množství. Ten problém není ani v těch ..., problém je v tom, že ten právní řád je dneska naprosto nesrozumitelný, že tady neexistuje právník, který by mohl umět celý právní řád. Já myslím, že od tohohle je třeba odejít, že opravdu třeba, tak jak to dělával Klaus za svých starých vlád. Ministr, který mu přinesl zákon nad padesát paragrafů, vyháněl ho. Běžte, napište to znovu.

Daniela DRTINOVÁ, moderátorka

Pane doktore, právníci těžko mohou donutit zákonodárce, ale i ministerské úředníky, aby přestali devastovat právní řád v tom slova smyslu, že navrhuji mnoho těch jednotlivých norem a novel. Jak by se dalo docílit toho, aby se stávající zákony skutečně pročistily, vyčistily, aby se z právní džungle stal právní řád?

Jan KUDRNA, katedra ústavního práva PF UK

No, já si myslím, že to je úkol téměř nadlidský z toho důvodu, že platí v podstatě to pravidlo, že jakmile se jednou nějaká regulace objeví, tak je velmi obtížné se jí zbavit, respektive vždycky už se zdůvodní, proč se něco reguluje. A každopádně byl by to úkol na několik let, možná na několik desítek let, kdyby se ...

Daniela DRTINOVÁ, moderátorka

A kdyby k tomu byla vůle.

Jan KUDRNA, katedra ústavního práva PF UK

Kdyby k tomu samozřejmě byla vůle. A já bych řekl, to je podobné jako například s redukčními dietami. Je potřeba prostě mít tu vůli, motivaci. A poslanci sami, myslím si, že časem mohou přijít k tomu, jako je řešení například v německém Spolkovém sněmu, kde obvykle ..., samozřejmě jsou z toho také různé výjimky a excesy, poslanci nepodávají pozměňovací návrhy, aniž by k tomu měli třeba stanovisko nebo schválení svého poslaneckého klubu, protože oni vědí, že ty poslanecké kluby že ten politický program je jim v podstatě nadevše a že není z dlouhodobého hlediska dobré, když se utrhnou třeba jednotliví poslanci a podlehnou nějakému úzkému zájmu. Takže čistě skutečně střídmost a možná opustit trochu tu víru, že můžeme právem měnit ve sto procentech realitu, že tím, že přijmeme zákon ...

Daniela DRTINOVÁ, moderátorka

Regulovat každou součást veřejného života zákonem.
Volám teď viceprezidentovi Soudcovské unie Tomáši Lichovníkovi. Dobrý večer.
Tomáš LICHOVNÍK, viceprezident Soudcovské unie

Dobrý večer.
Daniela DRTINOVÁ, moderátorka

Pane viceprezidente, ani vy se bez ASPI, bez toho Automatizovaného systému právních informací, neobejdete?
Tomáš LICHOVNÍK, viceprezident Soudcovské unie

Ne, v žádném případě, protože to mohu potvrdit, co již bylo řečeno. Současný právní systém je ..., současný právní, právní systém je naprosto nepřehledný a bez, bez použití tohoto ASPI vlastně bychom se nemohli orientovat v právním řádu.

Daniela DRTINOVÁ, moderátorka

Co se dá udělat s přebujelými zákony a s tou současnou nepřehledností? Dnes už těžko lze docílit stavu, kdy podle římské zásady museli zákonům rozumět i lidé na tržišti.
Tomáš LICHOVNÍK, viceprezident Soudcovské unie

To je otázka spíše pro politiky než pro soudce, protože my ...
Daniela DRTINOVÁ, moderátorka

Z vaší praxe. Mě by zajímalo, co z vaší praxe vidíte, že by se s tím dalo dělat, zlepšit tento stav?
Tomáš LICHOVNÍK, viceprezident Soudcovské unie

Není, není v silách soudců, aby zlepšovali stav, stav právního řádu. My můžeme pouze vykládat tento právní řád a musíme se snažit v něm orientovat a hledat cestu. Ale my sami s právním řádem nemůžeme nic dělat. To je ...
Daniela DRTINOVÁ, moderátorka

Já vím, dobře. Největší problém tedy máte s tím, že těch norem a novel je příliš mnoho, že jsou nesrozumitelné? Nebo s čím největší ..., s jakým největším problémem se potýkáte?
Tomáš LICHOVNÍK, viceprezident Soudcovské unie

Myslím si, že ten problém, že norem je příliš mnoho, je spíše problém pro občany a pro všechny ostatní, protože my si tady můžeme pomoci nějakým tím informačním systémem. Problém je spíše v nepřehlednosti nebo ve struktuře těch norem. Protože jestliže se zasahuje do předpisů stále novými, novými těmi přílepkami nebo pozměňovacími návrhy, pak se ta původní struktura té normy může zcela zborit a ten předpis prakticky nelze ani vyložit. Takže v tom, v tom spatřuji největší problém.
Daniela DRTINOVÁ, moderátorka

Pane viceprezidente, děkuji vám za váš názor, hezký večer.
Pane poslanče, nejen poslanci a ministerští úředníci, ale i lobbyisté mají velkou moc nad tvorbou zákonů. Když jsem působila jako parlamentní zpravodaj, tak lobbyisté skutečně byli vidět na každém rohu ve sněmovně. Mluvilo se i o tom, že se dají některé paragrafy v té změti pozměňovacích návrhů i koupit. Zaznamenal jste někdy takový případ ve sněmovně?
Marek BENDA, poslanec, předseda ústavněprávního výboru PS /ODS/

Tak lobbyisté samozřejmě se snaží tu sněmovnu obcházet, mají spoustu zájmů, mnohdy protichůdných, a dokonce já myslím, že je prostě povinností politika vědět, které zájmy se tam střetávají a kde mezi nimi ..., poslouchat ty lobbyisty a kde mezi nimi najít ten smír, kde najít tu střední cestu, která bude výhodná, výhodná pro všechny. Že by se daly paragrafy koupit ...
Daniela DRTINOVÁ, moderátorka

Na tom se jistě shodneme, ale koupě paragrafů nebo prolobbování paragrafů, nikdy jste se s ničím takovým nesetkal?
Marek BENDA, poslanec, předseda ústavněprávního výboru PS /ODS/

Že by se daly paragrafy koupit ... Vono přeci jenom to musí mít sto jedna plusových hlasů. To se nedá koupit.
Daniela DRTINOVÁ, moderátorka

Ani s pokusem o to? Dá se skutečně v té změně pozměňovacích návrhů propašovat něco, o čem ostatní ani neví?
Marek BENDA, poslanec, předseda ústavněprávního výboru PS /ODS/

No, nemělo by se dát. Já myslím, že každý klub ... Přinejmenším každý klub má jednoho až dva zpravodaje, kteří by to měli sledovat. Samozřejmě se takové příběhy mohou stát, ale pokud jsou ti poslanci zodpovědní ... Já netvrdím, že ...
Daniela DRTINOVÁ, moderátorka

A jsou zodpovědní?
Marek BENDA, poslanec, předseda ústavněprávního výboru PS /ODS/

... já přečtu všechno, ale čeho jsem zpravodaj, tak samozřejmě musím vědět, musím vědět, co se hlasuje.
Daniela DRTINOVÁ, moderátorka

Takže takový pokus jste nepoznal?
Marek BENDA, poslanec, předseda ústavněprávního výboru PS /ODS/

Takových pokusů jsem zaznamenal mnoho, mnoho, mnoho a vždycky jsem si jich všiml a vždycky jsem řek svému klubu "pro tento pokus nehlasujeme".
Daniela DRTINOVÁ, moderátorka

Pane doktore, jakou cestou by tedy se proces tvorby zákonů měl v nejbližších letech ubírat?
Jan KUDRNA, katedra ústavního práva PF UK

Já si myslím, že prvním a nejlepším krokem možná a nejjednodušším by bylo, kdyby se například dodržovala důsledně legislativní pravidla vlády, která vyžadují, aby když se připravuje věcný záměr a potom už samotný návrh zákona, tak aby se zdůvodnilo, proč je nová úprava potřebná, což se často neděje, anebo ta důvodová zpráva u toho věcného záměru zákona je vysloveně odbyta. V některých případech dokonce chybí nebo se potom doplní někde nějaká její stručná verze. A tam už by se muselo ukázat, zda skutečně je potřeba další novela, anebo jestli je možné výkladem stávajících norem tu situaci v podstatě vyřešit, anebo zda můžeme skutečně žít s těmi stávajícími zákony. Ono není úplně pravdou to, že stáří zákona svědčí o nějaké jeho nekvalitnosti nebo to, že nebyl třeba v posledních pěti letech novelizovaný, že by vůbec už neodpovídal potřebám doby. Naopak, může se stát, že bude připravený zákon, který bude natolik obecný, anebo bude předvídat třeba budoucí vývoj a nechá prostor i pro budoucnost natolik, že nebude jeho novelizace potřeba třeba po několik let. Takže tady bych viděl jako ten první nejjednodušší krok, aby se vždycky zdůvodnilo a důsledně trvalo i v Poslanecké sněmovně na vysvětlení ze strany ministerstev jako asi hlavních předkladatelů návrhů zákonů, zda skutečně je taková novela potřebná, nebo není. A tam by se možná významná část návrhů odfiltrovala. Potom by byl třeba i prostor pro ty další kroky, které ale ne vždycky mohou vést asi k nějakému pozitivnímu výsledku. To znamená ustavit nějaké orgány, komise, které například budou posuzovat, které normy jsou potřebné a které nejsou, kde se znova vracíme k tomu problému, že tady jsou skupiny, pro které ty normy potřebné jsou, a skupiny, které, které tvrdí, že samozřejmě, a často legitimně, ty normy jsou proti jejich zájmům. Takže tady už se dostáváme znova k tomu politickému diskursu.
Daniela DRTINOVÁ, moderátorka

Pánové, já vám děkuju, přeju hezký zbytek večera.
Marek BENDA, poslanec, předseda ústavněprávního výboru PS /ODS/

Hezký večer.
Jan KUDRNA, katedra ústavního práva PF UK

Děkuju.