



**Martin Škop, Michal Malaník,  
Terezie Smejkalová,  
Markéta Štěpáníková, Barbora Vacková**

# **TVORBA PRÁVA – EMPIRICKÉ STUDIE**

**MASARYKOVA  
UNIVERZITA**

ACTA UNIVERSITATIS BRUNENSIS IURIDICA  
EDITIO SCIENTIA

**MUNI**  
PRESS

**MUNI**  
LAW

Monografie „Tvorba práva – empirické studie“ je věnována prof. JUDr. PhDr. Miloši Večeřovi, CSc., vedoucímu Katedry právní teorie Právnické fakulty Masarykovy univerzity k jeho 70. narozeninám.

# TVORBA PRÁVA – EMPIRICKÉ STUDIE

Martin Škop, Michal Malaník, Terezie Smejkalová,  
Markéta Štěpáníková, Barbora Vacková



Masarykova univerzita  
Brno 2019

Vzor citace

ŠKOP, Martin, Michal MALANÍK, Terezie SMEJKALOVÁ, Markéta ŠTĚPÁNÍKOVÁ a Barbora VACKOVÁ. *Tvorba práva - empirické studie*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2019, 229 s. Spisy Právnické fakulty Masarykovy univerzity, řada teoretická, Edice Scientia, 671. ISBN 978-80-210-9472-7 (brož.), 978-80-210-9473-4 (online)

CIP - Katalogizace v knize

Škop, Martin

Tvorba práva - empirické studie / Martin Škop, Michal Malaník, Terezie Smejkalová, Markéta Štěpáníková, Barbora Vacková – 1. vydání. -- Brno: Masarykova univerzita, 2019. 229 stran. -- Spisy Právnické fakulty Masarykovy univerzity, řada teoretická, Edice Scientia, sv. č. 671. ISBN 978-80-210-9472-7 (brož.), 978-80-210-9473-4 (online)

34\* 342.537.3/.5\* 340.132\* 34:81'373.46\* (048.8)\*

- právo
- zákonodárství
- interpretace práva
- právní jazyk
- studie

341 - Mezinárodní právo [16]

Tato kniha je výsledkem badatelské činnosti podporované Grantovou agenturou České republiky, reg. č. GA17-14903S – „Metodologie empirického zjišťování využití interpretačních metod v tvorbě práva“ a byla zpracována za finanční podpory Grantové agentury České republiky.

Autoři:

doc. JUDr. Mgr. Martin Škop, Ph.D.	kap. 2, 3 a 4, spoluautor kap. 1 a 9
JUDr. Michal Malaník, Ph.D.	spoluautor kap. 6 a 7
JUDr. Bc. Terezie Smejkalová, Ph.D.	spoluautorka kap. 5 a 6
JUDr. Bc. Markéta Štěpáníková, Ph.D.	spoluautorka kap. 5 a 7
Mgr. Barbora Vacková, Ph.D.	kap. 8, spoluautorka kap. 1 a 9
Mgr. Bc. Monika Hanych, LL.M.	spolupráce na výzkumu, sběr rozhovorů

Recenzent: Mgr. Petr Agha, Ph.D., LL.M.

© 2019 Masarykova univerzita

ISBN 978-80-210-9472-7

ISBN 978-80-210-9473-4 (online ; pdf)

---

# OBSAH

<b>1 Úvod</b> .....	7
1.1 Sociální pole.....	12
1.2 Legislativní proces.....	13
1.3 Zkoumání způsobu psaní návrhů a metoda šetření.....	16
<b>2 Problematika výzkumu tvorby práva – význam, účel, téma</b> .....	19
2.1 Proč se zajímat o byrokratické fáze tvorby práva?.....	25
2.2 Interpretace a tvorba práva.....	32
2.3 Byrokratické souvislosti tvorby práva.....	35
2.4 Tvorba práva jako racionální činnost a jako umění.....	40
<b>3 Legislativní zvyklosti</b> .....	49
3.1 Legislativní zvyklosti a organizační rutiny.....	53
3.2 Legislativní zvyklosti a ústavní zvyklosti.....	56
3.3 Zvyklosti jako právně relevantní pramen.....	60
3.4 Legislativní zvyklosti v empirických souvislostech.....	65
<b>4 Jazyková metoda interpretace práva a tvorba práva</b> .....	75
4.1 Techniky jazykového výkladu.....	77
4.2 Vztah tvorby práva a interpretace práva.....	80
4.3 In pari materia.....	83
4.4 Noscitur a sociis.....	87
4.5 Eiusdem generis.....	88
<b>5 Jazykové zvláštnosti textů právních předpisů</b> .....	93
5.1 O čem mluvíme, když mluvíme o právním jazyce? Jak se liší některé aspekty používání právního a obecného jazyka?.....	97
5.2 Legislativní pravidla vlády.....	101
5.3 Rozpory mezi legislativními pravidly vlády a pravidly/normami obecného jazyka.....	108
5.4 Praktická část.....	120
5.4.1 Účel a role Legislativních pravidel vlády.....	120
5.4.2 Legislativní pravidla jako něco, co podléhá interpretaci.....	121

5.5	Jak vypadá práce s LPV? .....	122
5.5.1	Jazyková stránka porozumění normativnímu textu .....	123
5.6	Závěry .....	125
<b>6</b>	<b>Analýza a relevance publika</b> .....	<b>129</b>
6.1	Pro koho se skutečně píše právní předpisy? .....	144
6.2	Diskuse a závěry .....	150
<b>7</b>	<b>Kdo píše normativní texty</b> .....	<b>155</b>
7.1	Legislativci jako skupina .....	157
7.1.1	Kategorizace .....	158
7.1.2	Věk a praxe .....	159
7.1.3	Zařazení do struktury úřadu .....	164
7.2	Legislativci jako dveřníci práva .....	165
7.3	Potenciální mimoprávní vlivy .....	167
7.3.1	Lobby .....	167
7.3.2	Autority oboru .....	171
7.3.3	Politika a politici .....	172
7.3.4	Média .....	174
7.3.5	Legislativci samotní .....	175
7.4	Jak a proč zkoumat mimoprávní vlivy na legislativní práci .....	177
7.5	Autoři normativního textu .....	179
<b>8</b>	<b>„Vy se o něco snažíte a v PS do toho začnou valit poslanci“: Legislativní proces očima těch, kdo tvoří zákon</b> .....	<b>181</b>
8.1	Iniciace .....	183
8.2	Konzultace .....	185
8.3	Předpisy? .....	188
8.4	Autorství a závěrečná fáze .....	191
8.5	Hierarchie .....	193
8.6	Paradoxní práce legislativce .....	196
<b>9</b>	<b>Závěr: Jak zkoumat tvorbu práva?</b> .....	<b>199</b>
9.1	Další potenciální výzkum .....	201
	Summary .....	205
	Literatura a další použité zdroje .....	209

---

# 1 ÚVOD

Právní text, to je svým způsobem magická formule. Na první pohled je to zvláštní tvrzení, ale ukážeme, že není zcela nesmyslné. Právo je obor lidské činnosti, který je nadán velkou symbolickou mocí. Jakkoli právníci nejsou nijak nekriticky a jednoznačně přijímanou skupinou<sup>1</sup> – jejich mediální obrazy se pohybují od za spravedlnost bojujících neohrožených žen a mužů po pleťchařící znalce zákonů, které využívají ve prospěch vlastní nebo těch, kdo je platí. Vždy jsou to lidé, kteří jsou nadaní schopností orientovat se v textech, kterým ne každý rozumí. Orientace v těchto textech jim pak zaručuje, že jsou schopni manévrovat ve společnosti, jejích zákoutích a nástrahách, které klade před všechny, kdo se účastní na jejím sociálním životě, lépe, než ostatní. Pro mnoho úkonů jsou dokonce nepostradatelní a nelze je bez nich provést, jiné se zase neobejdou alespoň bez fyzické přítomnosti textů právní povahy (smlouvy, které podepisujeme). Je ale téměř nemožné nalézt v současné společnosti jednání, které by nepodléhalo právní regulaci. I když se u něj fyzicky právníci nebo jejich texty nevyskytují, podléhá jednání právu.

Právní texty jsou popisy světa takového, jak by měl vypadat, aby vše dobře fungovalo. Říkají, co máme dělat, když se narodí dítě, když umře člověk, když chci postavit dům nebo jak se můžu žít. Jsou to zvláštní návody na život. Francouzský sociolog Pierre Bourdieu přirovnává právo k mytickým systémům kultur starších, než je naše západní společnost. Právo, respektive právní pole (k vysvětlení tohoto pojmu se dostaneme v následující části úvodu), má podle něj magickou sílu proto, že *„jím nabízené principy vidění a dělení objektivně harmonují se způsoby dělení už předtím existujícími, posvěcují stávající řád, a ten vstupuje takto do povědomí a stává se uznávaným, oficiálním.“*<sup>2</sup> Říká, že jde o systém, který vychází ze sociální reality (je bezpochyby tvořen lidmi na základě jejich zkušenosti) a který současně sociální realitu ovlivňuje a určuje. Co z této situace ale vyplývá? Právo je obor kumulativní a navazuje

---

<sup>1</sup> TUČEK, Milan. Tisková zpráva – prestiž povolání. *Centrum pro výzkum veřejného mínění* [online]. 24. 7. 2019 [cit. 29. 10. 2019]. Dostupné z: [https://cvvm.soc.cas.cz/media/com\\_form2content/documents/c2/a4986/f9/eu190724.pdf](https://cvvm.soc.cas.cz/media/com_form2content/documents/c2/a4986/f9/eu190724.pdf)

<sup>2</sup> BOURDIEU, Pierre. *Nadvláda mužů*. Praha: Karolinum, 2000, s. 12.



na to, co bylo řečeno (a to i v případech, že se vůči svým předchůdcům vymezuje) a rozvíjí, nikoli popírá, stávající jazyk.

Cílem následujících kapitol je otevřít cestu k možnému pochopení toho, jak tyto sociální magii nadané texty vznikají. Na rozdíl od mytických vyprávění totiž za nimi stojí konkrétní lidé, se kterými můžeme o procesu psaní hovořit. Jsou to především legislativci, tedy zaměstnanci a zaměstnankyně legislativních odborů, kteří, velmi zjednodušeně řečeno, mají na starost „paragrafové“ znění zákonů (tj. návrhy právních předpisů). Jednotlivé části této knihy pak budou na základě známé teorie a empirických dat z hloubkových rozhovorů odpovídat na otázky, které se týkají vzniku právních textů, specificky pak především textů zákonů. Jaká je sociální praxe „psaní“ legislativního textu? Kdo a co má vliv na výslednou podobu zákona? Kdo je autorem a jaké to je být legislativcem? A může mít psaní textu vliv na jeho interpretaci?

Knihla je rozdělena do devíti kapitol, včetně úvodu a závěru. První tři jsou více teoretické, či snad můžeme říci, doktrinnální. Kapitola *Problematika výzkumu tvorby práva – význam, účel, téma* se věnuje doktrinnálnímu přístupu ke zkoumání tvorby práva, resp. její byrokratické složky: psaní návrhů právních předpisů. Legislativci (kterým se blíže věnujeme zde, ale z praktické stránky také v kapitole sedmé, *Kdo píše normativní texty*) jsou zde představeni jako strážci logiky, systematiky a nezávislosti právního systému. Současně je psaní návrhů právních předpisů charakterizováno s ohledem na povahu této činnosti – je to umění, věda, řemeslo<sup>3</sup> nebo něco jiného? Význam takového dělení má pochopitelně vliv na empirická zkoumání, neboť je důležité zkoumanou činnost konceptualizovat. Dále se druhá kapitola věnuje významu zkoumání byrokratických fází legislativního procesu.

Třetí kapitola *Legislativní zvyklosti* se dotýká pojmu, který lze spojovat s legislativní praxí, a který má v legislativním procesu zvláštní místo. Přestože svým výskytem působí spíše marginálně, věnujeme se mu proto, že obsah tohoto pojmu není zřejmý – a přesto se používá. Legislativci sami tento pojem používají a objevuje se i v legislativních materiálech. Rovněž má nezanedbatelný vliv na formování návrhu právního předpisu, jakož i na procesy, které jsou s jeho vznikem spojeny. Legislativní zvyklosti napomáhají – stejně jako organizační rutiny – koordinaci různých aktérů. Na druhou stranu, jsou

<sup>3</sup> SCHARFFS, Brett G. Law as Craft. *Vanderbilt Law Review*, 2001, roč. 54, č. 6.

také důvodem, proč neexistuje jen jedna zkušenost s psaním zákona – záleží na konkrétním místě (ministerstvu), či na kolektivu, ve kterém návrh vzniká, a na legislativních zvyklostech (legislativní praxi), které jsou s nimi spojeny. Zmnožují tak legislativní praxi. Pokud také budeme spojovat (alespoň částečně) legislativní zvyklosti s legislativní praxí a organizačními rutinami, pak jejich existence napomáhá vyhnout se zbytečným a opakovaným volbám. Na druhou stranu však, právě díky spojení s rutinami, mohou způsobovat vady, které legislativní proces a samotné návrhy někdy provázejí. Mohou také zakrýt pouhý nesouhlas či absenci jiných argumentů – právě díky nejasnému obsahu. Jejich znalost může tento argumentační faul identifikovat, stejně jako může napomoci rekonstruovat, co vlastně normotvůrce zamýšlel. Současně je potřeba zajistit, aby přílišný interpretační důraz na legislativní zvyklosti nevedl k nadinterpretaci nebo k vážení každého slova a úkonu tvůrce „na lékárnických vahách“. Legislativci sami mluví o právní praxi a legislativních zvyklostech, což není totéž, zejména s ohledem na to, že praxi má téměř každé ministerstvo jinou.

Další, čtvrtá, kapitola *Jazyková metoda interpretace práva a tvorba práva* doktrinálně zkoumá vztah tvorby práva a interpretace práva. Propojení tvorby a výkladu je již uvedeno v kapitole druhé, avšak zde se věnujeme doporučeným postupům, jak při interpretaci, a tedy i při tvorbě pracovat s jazykem. Tento text pracuje s tím, že tvorba práva a interpretace práva spolu souvisí a jsou to do velké míry reverzní procesy. Postupy využívané tvůrcem při formulování normativní vůle by měly být známy interpretům a vice versa. Legislativní expert by měl předpokládat, jak se texty budou vykládat, a to zahrnout do své praxe. Aplikující subjekt pak také využívá přípravné materiály a zjišťuje z nich motivy normotvůrce.

K jazyku se vrátíme, a to více teoreticky, i v kapitole páté *Jazykové zvláštnosti textů právních předpisů*. Ta je detailně zaměřena na specifika právního jazyka a tvorbu významu právních pojmů. Právníci jsou zvláštní skupinou formující významy slov (pojmů), což je pro tvorbu práva – a následně interpretaci – vysoce relevantní. Kapitola se také věnuje hlubšímu vhledu do Legislativních pravidel vlády, neboť (nadneseně řečeno) je legislativec

člověk, který má v jedné ruce Legislativní pravidla vlády<sup>4</sup> (dále také jen „LPV“) a ve druhé pravidla českého pravopisu. Proto se v kapitole setkáme i s rozpory mezi nimi. Právní předpisy vykazují určité jazykové zvláštnosti, které vychází jednak z funkcí, které mají tyto texty ve společnosti plnit, jednak z Legislativních pravidel vlády jako dokumentu, který tyto funkce překládá jednak do obecného požadavku na jednotnost, bezrozpornost a srozumitelnost normativního textu, jednak do konkrétních pravidel formulace těchto textů, používaného pojmosloví nebo dokonce i takových ojedinělých detailů, jako je psaní interpunkce. Proto nás v této kapitole zajímá, jakou roli při přípravě a psaní právních předpisů přisuzují komunikační partneři LPV, a jak podle nich LPV ovlivňují podobu textu, který tvoří. V polostrukturovaných rozhovorech jsme se tedy ptali, jak vnímají roli LPV ti, kteří se přímo podílí na tvorbě normativního textu, zdali to pro ně je základní dokument, který obsahuje nepřekročitelná pravidla, nebo je zvykem v něm obsažená pravidla přizpůsobovat situaci; a jak se v praxi řeší situace, ve kterých dochází ke střetu pravidel v LPV a pravidel obecného jazyka.

Šestá kapitola *Analýza a relevance publika* se dotýká jednoho z aspektů textu – čtenáře (publika). Právní texty se vždy pro někoho píší. Není to text intimní. Typicky dle zjištění je příjemcem někdo s právními znalostmi, neboť někoho takového si legislativci nejčastěji představují. Koneckonců pilotní kvalitativní výzkum potvrdil obvyklou znalost, že adresáti právní úpravu skoro nechtou, takže i když se legislativec snaží svého čtenáře kultivovat, může se to mýjet účinkem. To ale neznamená, že právní předpis nemá svého adresáta. Toho mít musí. Na druhou stranu to svědčí o tom, že legislativci ne vždy znají svého čtenáře (adresáta), což by mohlo vést k závěru, že čtenář není v našich podmínkách funkcí textu. Opak je však pravdou. I v těchto případech je čtenář relevantní, ale jinak, než by bylo vhodné. Role publika se ukazuje naprosto stěžejní ať už ve sféře zamýšlení se nad abstraktní osobou interpreta textu, nebo v rámci analyzování již stávající praxe konkrétního publika. Kapitola sedmá, *Kdo píše normativní texty*, usiluje o objasnění toho, kdo je skutečným autorem normativního textu. Kdo jej reálně tvoří, zda se tyto osoby

<sup>4</sup> Legislativní pravidla vlády byla schválena usnesením vlády ze dne 19. března 1998 č. 188, ve znění pozdějších usnesení vlády. *Vláda ČR* [cit. 5. 3. 2018]. Dostupné z: <https://www.vlada.cz/cz/ppov/lrv/dokumenty/legislativni-pravidla-vlady-91209/>

dají nějakým způsobem kategorizovat, a dále analyzovat. V jaké stojí pozici, a s kým a čím přicházejí v rámci přípravy normativního textu do styku – tedy analyzovat jednotlivé prvky, které jej mohou ovlivňovat, a pokusit se zároveň naznačit, jakým způsobem. V neposlední řadě pak objasňuje, jakým způsobem lze tyto osoby v provázanosti na ostatní relevantní determinanty zkoumat.

Kapitola s delším názvem „*Vy se o něco snažte a v PS do toho začnou valit poslanci*“: *Legislativní proces očima těch, kdo tvoří zákon*, tedy kapitola osmá, obecně analyzuje zjištění z pilotních rozhovorů. Věnuje se souhrnné analýze dat získaných z provedených rozhovorů, zejména dat z prvních částí rozhovorů, které se netýkaly upraveného legislativního textu, ale práce legislativce, respektive zkušenosti dalších aktérů, jako jsou ředitelé legislativního odboru na ministerstvu či členové Legislativní rady vlády. Jak lze na základě výpovědí těchto lidí popsat práci legislativců a práci na tvorbě zákona obecně? To jsou otázky, na které osmá kapitola hledá a nachází odpovědi.

Úkolem tohoto úvodu ale není pouze seznámit čtenáře s otázkou, na kterou chceme odpovídat, a strukturou knihy. Má také přinést stručný úvod do témat, která jsou nutná pro pochopení našich argumentů. Na jejich představení není v textech kapitol prostor, současně ale nemusí být jejich znalost samozřejmostí. To především proto, že kniha, kterou držíte v ruce, je výsledkem interdisciplinárního výzkumu, jenž se pohyboval na pomezí oborů práva, sociologie a také lingvistiky. Vzhledem k tomu, že by ráda mířila ke čtenářům různých oborů a zaměření, rozhodli jsme se v samém úvodu nabídnout pomocné lano těm, kteří se ne ve všem vyznají. Následující části úvodu tedy stručně vysvětlí (1) koncept sociálního pole a související pojmy z teorie francouzského sociologa a antropologa Pierra Bourdieu, (2) představí úvod do metodologie výzkumné části projektu, jehož výsledkem je právě tato kniha (pozor, nezaměňovat metodu výzkumnou s metodou interpretace) a (3) shrne hlavní body legislativního procesu tak, jak jsou předepsány právem. Vzhledem k tomu, že jde o úvod, nebude ani jeden z těchto bodů probírán podrobně, základní informaci v těchto oblastech ale považujeme za nutnou pro jednodušší porozumění textu jednotlivých kapitol.

## 1.1 Sociální pole

Struktura knihy a našeho pohledu na celou problematiku psaní, adresování a interpretace právního textu je ovlivněna teorií francouzského sociologa a antropologa Pierra Bourdieu. Ten významně ovlivnil velkou část sociologické a antropologické literatury svými koncepty habitu, kapitálů a sociálního pole. Právě ke konceptu pole odkazuje logika sestavení kapitol, současně je ale bourdieuvský přístup k analýze sociální skutečnosti jedním ze základů interpretace, kterou v knize nabízíme. Domníváme se totiž, že praxe psaní a interpretace právních textů je jednáním, které se na jedné straně odehrává uvnitř pole, které můžeme nazývat polem právnickým: prozatím se můžeme spokojit s tím, že konstatujeme, že tato činnost vyžaduje specifický typ vzdělání a současně schopnost nakládat a rozumět specifickému oborovému jazyku a jeho pravidlům. Vedle toho je to ale také sociální praxe namířená a realizovaná vně tohoto pole, neboť je na jedné straně silně ovlivňována zájmy aktérů ne-právníků, současně ale má moc tyto ne-právní aktéry, respektive jejich jednání ovlivňovat.

Co přesně tedy znamená toto bourdieovské „pole“. Pro teorii Pierra Bourdieu je typické, že chápe jednání sociálních aktérů jako specifický boj o pozice v sociální struktuře. Bourdieu definuje pole jako *„sít' objektivních vztahů (nadřádky a podržčenost, vzájemného doplňování nebo protivenství atd.) mezi pozicemi... Každá pozice je objektivně definována svým objektivním vztahem vůči ostatním pozicím čili jinými slovy systémem relevantních, tedy výkonných vztahů, dovolujících ji situovat vůči všem ostatním pozicím ve struktuře celkového rozvržení vlastností. Všechny pozice... závisejí na své současné i potenciální situace ve struktuře poli, to znamená ve struktuře přidělování různých druhů kapitálu..., o něž se v poli hraje.“*<sup>5</sup> Pole je univerzem, které *„se řídí svými vlastními zákony fungování a transformace, jinými slovy jde o strukturu objektivních vztahů mezi pozicemi, které v něm zaujímají jednotlivci či skupiny konkurující si v úsilí o legitimitu.“*<sup>6</sup> Máme zde tedy obraz, ve kterém jednotlivé aktéři v poli hrají hru o moc, o lepší postavení v jeho struktuře. Struktura tohoto pole přitom není neměnná. V této knize se pak pokoušíme popsat tu část právního pole, ve které vznikají legislativní texty: v závěru

<sup>5</sup> BOURDIEU, Pierre. *Pravidla umění. Vznik a struktura literárního pole*. Brno: Host, 2010, s. 303–304.

<sup>6</sup> BOURDIEU, 2010, op. cit., s. 282.

knihy chceme identifikovat klíčové aktéry a jednání, kterým by měla být věnována zvýšená pozornost.

## 1.2 Legislativní proces

Následující část je určena především těm čtenářům, kteří nejsou podrobněji seznámeni s tím, jak vlastně psaní zákona probíhá. Obecně jsou základní pravidla, kterými se řídí zákonodárné orgány, definována v druhé hlavě Ústavy České republiky (dále též „Ústava“). Další pravidla lze nalézt v Jednacím řádu Poslanecké sněmovny – zejména v jeho části dvanácté a čtrnácté (viz zákon č. 90/1995 sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů); případně v Jednacím řádu Senátu – zejména v části sedmé až čtrnácté (viz zákon č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu, ve znění pozdějších předpisů). Tato pravidla se pojí k procesům probíhajícím v zákonodárném tělese. Tato kniha se však zaměřuje na fáze, které jsou spojeny s exekutivou (byrokracií) a spočívají v psaní návrhu, než je předložen ke schválení parlamentu. A byť má jak Poslanecká sněmovna, tak Senát pravomoc (tedy možnost i schopnost v jednom) návrhy psát, na jejich činnosti kniha zaměřena není.

Podrobně jsou pak proces a forma vzniku návrhu popsány v „manuálu“ stanoveném vládou, v Legislativních pravidlech vlády (o jejich povaze blíže viz kapitolu druhou, třetí a pátou). Můžeme tedy hovořit až o třech oblastech, které pravidla upravují. (1) Popisují, jaký je pracovní postup při formulování nového zákona. (2) Určují základní obsahové náležitosti, především aby normy byly v souladu s celým národním a mezinárodním právem a právem Evropské unie. (3) Konečně zřetelně formulují požadavek, že předpis musí být *„koncipován přehledně a formulován jednoznačně, srozumitelně, jazykově a stylisticky bezvadně“* [čl. 2, odst. 2 písm. d) LPV].

Co se týká postupu jednotlivých prací, má celý proces šest fází, je ale možné, že v některých případech některá fáze chybí (například u poslaneckých návrhů zákona), nebo je nahrazena jiným postupem. Standardně jde o tyto fáze: (1) věcný záměr zákona (právního předpisu); (2) příprava návrhu zákona (právního předpisu); (3) projednávání návrhu zákona; (4) schvalování návrhu zákona; (5) podepisování; (6) publikace. Teprve poté, co proběhnou všechny fáze, můžeme mluvit o tom, že vznikl nový zákon (právní předpis).

Následující odstavce rozebírají (ne zcela podrobně) jednotlivé fáze, v jejichž takřkajíc ideální podobě a v případě, že návrh předkládá vláda. Podle Ústavy však mohou návrhy zákonů předkládat také poslanec, skupina poslanců, Senát, nebo zastupitelstvo vyššího územního samosprávného celku.

Vypracování věcného záměru právního předpisu je formálním zahájením legislativního procesu. Tzv. věcné záměry vypracovávají ministerstva nebo jiné orgány státní správy a postupují je vládě. Záměr vysvětluje změny či nové úpravy, kterých má být docíleno, a jejich význam. Má současně obsahovat přehled předpisů, kterých se změny či noviny dotýkají. Jinak řečeno mělo by jít o více či méně podrobný popis zamýšlených změn a analýzu jejich vztahu ke stávajícím předpisům. Z dokumentu by mělo vyplývat, proč je třeba nový předpis zpracovat a jaká jsou rizika toho, že se tak nestane. Současně by měl být napsán jasně a jednoznačně, aby si mohl být ten, kdo bude psát paragrafové znění zákona, jist, že přesně chápe, co je záměrem. Není nijak nutné, aby byl autorem, popřípadě zpracovatelem zadání, věcného záměru právník, ve specializovaných oblastech je často nutné, aby šlo o odborníka v daném oboru. Může jít o zaměstnance konkrétního ministerstva nebo jeho krátkodobé externí spolupracovníky. Všichni tito lidé ale mají nějaký vztah k ministerstvu, protože je to právě tento úřad, který pak věcný záměr předkládá k posouzení.

V této chvíli dochází k prvnímu kolu připomínkování, kdy je záměr předložen dalším subjektům státní správy i samosprávy a ostatním možným zainteresovaným skupinám, jako jsou např. profesní či nevládní sdružení. Jde o první kontrolu, ve které by mělo dojít k odstranění potenciálních třecích ploch, odhalení možných problémů, které by mohla úprava vyvolat. Legislativní pravidla vyjmenovávají tyto dotčené aktéry, vždy je ale na ministerstvu samotném, aby zvolilo, komu a proč dokument k připomínkování předloží. Po vypořádání připomínek je věcný návrh předložen vládě k projednání, a to společně s tzv. předkládací zprávou, ve které je, jednoduše řečeno, popsán dosavadní proces práce včetně vypořádání připomínek.

Následuje další fáze procesu, ve které legislativci zpracovávají první verzi paragrafového znění zákona, které je opět podrobeno připomínkování, nyní ovšem již ve formální podobě zákona. Ve chvíli, kdy jsou vypořádány všechny připomínky, a návrh schválí vláda, předává jej k projednávání do Poslanecké

sněmovny Parlamentu ČR, a to k rukám jejího předsedy. Ten jej postoupí Organizačnímu výboru a současně jej pošle poslancům a poslaneckým klubům, a pokud není navrhovatelem vláda, tak také vládě k vyjádření. Pokud jde vše tak, jak předpokládáme, pak organizační výbor navrhne výbor, který bude mít projednávání zákona ve sněmovně na starosti, doporučí návrh k zařazení do programu schůze a určí zpravodaje pro první čtení. Tzv. Čtení zákona proběhnou v Poslanecké sněmovně celkem tři, z nichž nejdůležitější se jeví čtení druhé. V něm mohou jednotliví poslanci uplatňovat své pozměňovací návrhy, což je součást rozpravy k návrhu zákona. Na konci třetího čtení se hlasuje o pozměňovacích a jiných návrzích k projednávanému zákonu a o usnesení, ve kterém Poslanecká sněmovna vyslovuje souhlas s návrhem zákona. Pokud jej vysloví, pak je návrh postoupen Senátu Parlamentu ČR, kde následuje obdobná procedura. Senát má jako těleso několik možností, jak se k projednávání návrhu postavit. Může jej schválit, ale je také možné, že se do předepsaných třiceti dnů k návrhu nevyjádří, nebo přijme usnesením vůli se návrhem nezabývat. V takových případech se postupuje stejně, jako by byl návrh Senátem přijat. Pokud se postoj senátu negativní, vrací se zpět do Poslanecké sněmovny, která o něm znovu hlasuje, nyní ale musí osvědčit své přesvědčení, že zákon má být přijat nadpoloviční většinou všech poslanců. Pokud Senát k návrhu připojí nějaké pozměňovací připomínky, i o nich musí sněmovna hlasovat. Přijetím v Senátu, nebo opětovným přijetím v Poslanecké sněmovně končí zásadní část legislativního procesu, po kterém následuje podpis nového zákona prezidentem.

Ten má nárok zákon vetovat, tedy odmítnout jej podepsat, i toto veto však může být přehlasováno nadpoloviční většinou všech poslanců Parlamentu. Celý proces tvorby je pak ukončen až publikací ve Sbírce zákonů. Teprve v té chvíli se z návrhu zákona stává zákon, který se již navždy stane součástí struktury právních předpisů. I ve chvíli, kdy je zákon zrušen nebo pozměněn, stále zůstává součástí historie, která musí být dohledatelná, čitelná a zaznamenaná.



### 1.3 Zkoumání způsobu psaní návrhů a metoda šetření<sup>7</sup>

Zjišťování symbolického prostředí, ve kterém se pohybují legislativní experti, se nutně musí soustředit na jejich sebeidentifikaci – jeví se jako významné identifikovat, jak legislativní experti chápou sami sebe a svou činnost, včetně toho, jakou metodologii interpretace jsou schopni při své činnosti reflektovat. Uvědomění si toho, jak budou adresáti následně normativní text (právní předpis) interpretovat legislativní práci výrazně ovlivňuje. K tomu je žádoucí uvědomit si také roli publika (adresátů) a přizpůsobit jeho očekávání nejen jazykovou stránku,<sup>8</sup> ale celý proces vzniku.<sup>9</sup>

Tvorba práva, psaní textu, má svá kodifikovaná pravidla. Zájmem našeho výzkumu však není popis a kritické zkoumání těchto pravidel. Naším cílem je identifikovat formální i neformální faktory, které psaní a tedy i podobu výsledného textu ovlivňují. Jde tedy spíše o formulaci témat budoucího možného výzkumu. Jak ukážeme v knize, psaní právních textů se ve skutečnosti neodehrává v prostředí se zcela jasnými pravidly:<sup>10</sup> je to více praxe než jasná teorie. Jinými slovy, naším cílem je zkoumání sociální praxe, první vhled do složitého pole, ve kterém jsou právní texty psány.

Pro studium významů jednání i věcí nabízí sociálním vědám nástroje především tzv. kvalitativní výzkum. Sociálně vědný výzkum je běžně – především v učebnicové literatuře<sup>11</sup> – rozdělován do dvou základních větví. Výzkumu kvantitativního, který pracuje s hromadnými daty, buď číselnými, nebo takovými, která lze do numerických hodnot převést. Tzv. kvalitativní výzkum s takovými daty nepracuje. Jeho závěry nejsou zobecnitelné, nelze

<sup>7</sup> Metodologická část úvodu je převzata a upravena z textu ŠKOP, Martin a Barbora VACKOVÁ. Být legislativcem: Empirická šetření v administrativních fázích legislativy. *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2019, roč. 27, č. 1, s. 5–28.

<sup>8</sup> ŠÍN, Zbyněk. *Tvorba práva: pravidla, metodika, technika*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 152; KOŘENSKÝ, Jan. Tvorba právních předpisů a komunikační problémy jejich uplatňování. *Slovo a slovesnost*, 1995, roč. 56, č. 4, s. 267–275.

<sup>9</sup> SMEJKALOVÁ, Terezie a Martin ŠKOP. A Concept of a Reader in Legislation Drafting. In: ŠTĚPÁŇKOVÁ, Markéta et al. (eds.). *Argumentation 2017*. Brno: Masarykova univerzita, 2017, s. 51–69.

<sup>10</sup> MARKMAN, Sandra. Legislative Drafting: Art, Science or Discipline? *The Loophole – Journal of the Commonwealth Association of Legislative Counsel*, 2011, č. 4, s. 8.

<sup>11</sup> Např. CRESWELL, John W. *Research Design: Qualitative, quantitative, and mixed methods approaches*. Los Angeles: Sage, 2014; DENZIN, Norman K. a Michael D. GIARDINA. *Qualitative inquiry through a critical lens*. New York: Routledge, Taylor & Francis Group, 2016.

je na rozdíl od hromadných statisticky zpracovávaných dat generalizovat na velké populace. Nabízí ale možnost postupného vhledu do menších společenství, hledá vysvětlení sociální reality u aktérů samotných.<sup>12</sup>

To je zásadní rozdíl v samotném základu přístupu k sociální realitě. Aplikace dotazníkového šetření a jiných kvantitativních metod, kterými jsme schopni generovat velké datové soubory pro statistickou analýzu, předpokládá, že máme o společnosti, či o její části, která spadá do našeho výzkumného zájmu, už předem nějaké vědomosti, či alespoň předpoklady. Je to metoda, ve které společnost popisujeme vlastními slovy, odbornými termíny, které se snažíme překládat tak, aby jim adresáti dotazníků rozuměli a my měli alespoň nějakou jistotu, že získáváme odpovědi opravdu na to, na co se ptáme. Jsme v tomto výzkumu odborníky, kteří aplikují vlastní poznávací měřítka na svět, kterému rozumí.

V tzv. kvalitativním výzkumu naopak výzkumník hledá odpovědi na své otázky u sociálních aktérů samotných, protože předpokládá, že zatímco on jejich světu nerozumí, oni jsou na něj odborníci. Je to ovšem odbornost, která často není, na rozdíl od odbornosti vědecké a potvrzené kvalifikační zkouškou, uvědomovaná. To ovšem nic nemění na tom, že výzkumníci v takto nastaveném výzkumu předpokládají, že jestli někdo rozumí světu, který je zajímavý, pak jsou to ti, kdo v něm žijí a utvářejí ho. Výzkumníci jsou v těchto světech pouze cizinci, kterým je zkušenost a významy zprostředkovávána.<sup>13</sup> Jejich rolí pak je, co nejlépe přeložit svá zjištění do jazyka vědy a obohatit tak její poznání.

Protože výzkum, s jehož výsledky seznamuje tato kniha, byl od počátku plánován jako pilotní šetření, jehož účelem je proniknout hlouběji do podstaty vytyčeného pole, zvolili jsme druhý z výše zmíněných výzkumných přístupů. Hlavním nástrojem sběru dat pro nás byly hloubkové rozhovory. Jejich výhodou je především to, že jakkoli výzkumníci nastolují jejich témata, zůstává zde při citlivém vedení stále dost prostoru pro to, aby se participantův tazajících doptávali, navrhovali vlastní témata a někdy je přímo vybízeli k diskuzi.<sup>14</sup>

<sup>12</sup> Srov. např. téma hustého popisu a hledání významu v jednání. Viz GEERTZ, Clifford. *Interpretace kultur: vybrané eseje*. Praha: Sociologické nakladatelství, 2000.

<sup>13</sup> HAMMERSLEY, Martyn a Paul ATKINSON. *Ethnography: principles in practice*. London: Routledge, 2007.

<sup>14</sup> Srov. KAUFMANN, Jean-Claude. *Chápající rozhovor*. Praha: SLON, 2010.

Rozhovory se skládaly ze dvou částí. První z nich se zaměřovala na samotný proces psaní, druhá pak na možnosti interpretace právního textu<sup>15</sup>. Úvodní část se skládala z pěti tematických částí, ve kterých jsme se ptali na celý průběh tvorby textu a jeho hlavní momenty, na aktéry, kteří psaní ovlivňují, na adresáty textu, na čistě praktické stránky psaní (např. pracovní podmínky) a na vztah k vlastní práci. V druhé části šetření pak výzkumníci předložili komunikačním partnerům a partnerkám upravený text předpisu a diskutovali jeho znění, možnosti interpretace a potenciální chyby.

Komunikační partneři – zejména vzhledem k tomu, že se nejedná o kvantitativní šetření – byli voleni z legislativních expertů působících na Ministerstvu školství mládeže a tělovýchovy, Ministerstvu vnitra, Ministerstvu dopravy, Ministerstvu financí a Ministerstvu spravedlnosti, dále dalších dvou úřadů, kde se právníci podílejí na psaní textů předpisů. Záměrně byli vybíráni tak, aby reprezentovali různé pozice (začínající legislativec, zkušený legislativec, vedoucí odboru, legislativec na nejnižší pozici atp.), abychom mohli pokrýt co nejvíce aspektů legislativní práce, samozřejmě bez ambice činit z toho obecné závěry platné pro všechny legislativce. Informace těchto osob jsme pak srovnávali s daty získanými v rozhovorech s členy LRV nebo jejich komisí, popřípadě s vedoucími úředníky. Přesto si musíme uvědomit důležité omezení – o legislativním procesu jsme hovořili pouze s těmi jeho aktéry, kteří jsou právníci. Nehovořili jsme s nikým, kdo by neměl právní vzdělání. Celkem jsme hovořili se třinácti legislativci z toho s osmi ženami a pěti muži.<sup>16</sup>

<sup>15</sup> Poznamenejme, že právě druhá část rozhovoru se ukázala jako jeden z problematických výzkumných úkolů. Je to právě otázka srozumitelnosti, kterou musí výzkumník řešit v každém poli, ve kterém bádá: rozumím správně svým komunikačním partnerům? Chápu přesně to, co se mi snaží říci? Ve výzkumu právního pole, v situacích, kdy byl u rozhovoru přítomen pouze výzkumník neškolený v právu, se ukázalo, že nejenom že není schopen rozumět všemu, o čem právníci hovoří, ale především participanti mají zásadní problém s překladem do jiného než vlastního jazyka, jakkoli nejde o jazyk cizí, ale prostě obecný. Je to rys, který stojí za další studium už proto, že srozumitelnost je jedním z důležitých kritérií právního textu.

<sup>16</sup> Toto genderové rozložení v textu reflektujeme, ale vzhledem k absenci vhodného slova ženského rodu, pokud používáme výraz legislativec, ponecháváme pouze rod mužský.

---

## 2 PROBLEMATIKA VÝZKUMU TVORBY PRÁVA – VÝZNAM, ÚČEL, TÉMA

První<sup>17</sup> německý kancléř Otto von Bismarck je (příznejme, že nikoli správně) spojován s citátem spojujícím klobásy a právo – *právo, stejně jako klobásy, ztrácí respekt úměrně tomu, nakolik víme, jak se vyrábějí*.<sup>18</sup> Navzdory tomu, že podobné výroky působí impozantně, nejsem si zcela jist jejich správností. Ba možná naopak. Pokud by ti, kteří zákony, či právo obecně, používají, věděli, jak se vytváří, mohl by jejich postup být odpovědnější. Vědět, jak se právo vytváří a jakými postupy vzniká, totiž může mnohé odhalit a – stejně jako v případě klobásek – zabezpečit, aby v nich nebyly nežádoucí nebo dokonce nevhodné prvky. Aby se zvýšila jistota, že to, co aplikujeme (či to, co jíme) je v pořádku a víme, jak s tím máme nakládat. Na druhou stranu v kapitole čtvrté *Jazyková metoda interpretace práva* se zaměříme i na to, jak je vhodné, aby legislativa sledovala, jak jsou právní předpisy používány. To jí napomůže reagovat na trendy právní praxe a přizpůsobit jazyk právních předpisů tomu, co praxe považuje za srozumitelné a co umí používat.

Tvorba práva, či konkrétně přímo psaní návrhů právních předpisů, představuje podstatnou součást mechanismu právní regulace. Tvorba práva odráží hodnoty, které jsou pro společnost důležité a chrání principy právního státu.<sup>19</sup> Tvorbou práva jsou konceptualizovány a svou hmotnou podobu získávají právní normy, tedy pravidla s velmi vysokou společenskou relevancí. Díky své společenské i právní relevanci odráží psaní zákonů právní kulturu a tradici.<sup>20</sup> V kontinentálním právním systému, který je (mimo jiné) charakteristický i důrazem na psané právo v podobě právních předpisů stanovičích

---

<sup>17</sup> Kapitola je přepravovaným textem viz ŠKOP, VACKOVÁ, 2019, op. cit.

<sup>18</sup> Citát je sice připisován Otto von Bismarckovi, ale jeho autorem je americký básník John Godfrey Saxe (viz SHAPIRO, Fred R. Quote. . . Misquote. *The New York Times Magazine* [online]. Publikováno 21. 8. 2008 [cit. 10. 9. 2019]. Dostupné z: <https://www.nytimes.com/2008/07/21/magazine/27wwwl-guestsafire-t.html>; Blíže k tomu viz WIDISS, Deborah A. Making Sausage: What, Why and How to Teach about Legislative Process in a Legislation or Leg-Reg Course. *Journal of Legal Education*, 2015, roč. 65, č. 1, s. 96. Přiznávám však, že jeho spojení s kancléřem je v našich končinách mnohem atraktivnější.

<sup>19</sup> CORMACAIN, Ronan. Legislation, Legislative Drafting and the Rule of Law. *The Theory and Practice of Legislation*, 2017, roč. 5, č. 2, s. 115.

<sup>20</sup> WILLIAMS, Christopher. Legal Drafting. In: VISCONTI, Jacqueline (ed.). *Handbook of Communication in the Legal Sphere*. Berlin: De Gruyter Mouton, 2018, s. 17.

práva a povinnosti, představuje takové zhmotnění začátek, od kterého se odvíjí následné uplatňování práva ve společnosti. Proto je velká pozornost věnována interpretaci, tedy způsobům, jak v právním předpise identifikovat závazná pravidla chování, či jak identifikovat vůli normotvůrce. Na druhou stranu je – poněkud paradoxně – menší pozornost věnována tomu, jak jsou návrhy právních předpisů vytvářeny.<sup>21</sup> A to i v oblasti právní teorie. Dokonce do té míry, že Jeremy Waldron konstatoval, že v porovnání s rozsahem současné právně filosofické diskuse věnované rozhodování soudů, je rozsah diskuse o tvorbě práva mnohem menší.<sup>22</sup> Podobně byl Edward L. Rubin dokonce překvapen, že se teoretici více soustředí na soudy než na legislativu, což mu vzhledem k charakteru moderního práva přišlo zvláštní.<sup>23</sup> Přestože Waldron i Rubin primárně reflektují americkou jurisprudenci, ani v literatuře České republiky to není jinak, byť existuje nemálo kvalitní literární produkce na toto téma. Nezapomínejme však na to, že v oblasti tvorby práva je velká pozornost věnována spíše tomu, jakými procedurami prochází návrh právního předpisu v parlamentu. Literatura se více upírá na krátkou sekvenci dílčích aktů, kterou se projevuje normativní moc.<sup>24</sup> Toto soustředění je pochopitelné, protože parlamentní fáze procesu tvorby práva jsou nejviditelnější a je jim věnována značná mediální pozornost. Nelze také popřít, že parlament je za výsledek tvorby práva odpovědný a jeho činnost a jeho vnímání legislativy jsou důležité pro formování politické základny pro samotné psaní návrhů předpisů.<sup>25</sup> I z tohoto důvodu je zkoumání činnosti parlamentu

<sup>21</sup> Jde čistě o srovnání toho, kolik publikací je věnováno tomu, jak se předpisy čtou a co znamenají, a toho, jak se právní předpisy píšou. Zejména v tzv. dogmatických právních disciplínách je skutečně velký prostor věnován tomu, co je v předpise obsaženo. O tom svědčí i rozsah tzv. komentářové literatury. Mnohem méně literatury se věnuje tomu, jak by se předpisy daného právního odvětví měly koncipovat a jak by měly vypadat. Přestože to může být považováno spíše za oblast právní politiky, stále se jedná o ryze právní témata.

<sup>22</sup> WALDRON, Jeremy. *The Dignity of Legislation*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999, s. 1.

<sup>23</sup> RUBIN, Edward L. *Law and Legislation in the Administrative State*. *Columbia Law Review*, 1989, roč. 89, č. 3, s. 369.

<sup>24</sup> RAZ, Joseph, *Normative Powers* (revised). *Oxford Legal Studies Research Paper No. 36/2019* [online]. Columbia Public Law Research Paper No. 14-629, publikováno 26. 5. 2019 [cit. 10. 9. 2019]. Dostupné z: <https://ssrn.com/abstract=3379368>

<sup>25</sup> HENDLUND, Daniel, Ann-Christin CEDERBORG a Mauro ZAMBONI. *The art of the (im)possible: legislators' experiences of the lawmaking process when reforming migration law*. *The Theory and Practice of Legislation*, 2016, roč. 4, č. 1, s. 46.

vysoce relevantní. Není však důvod, aby méně pozornosti bylo věnováno těm fázím, které jsou více skryté. Fázím, při kterých vzniká písemné vyjádření právního předpisu. Přestože právě zde dochází k výraznému ovlivnění následné podoby předpisu. A nezapomínejme, že i úředníci na nejnižších postech mohou mít výrazný vliv na velká rozhodnutí.<sup>26</sup>

Psaní návrhů právních předpisů je náročnou disciplínou, které není snadné se naučit. Podle britského parlamentního konzultanta Stephena Lawse<sup>27</sup> je zapotřebí ještě mnohem více získaných zkušeností, aby legislativec dokázal říci, že by některé ustanovení šlo napsat elegantněji.<sup>28</sup> Takže trvá dlouho naučit se právní předpis napsat, a ještě mnohem déle naučit se jej napsat dobře. To navíc doplněno tím, že je velmi snadné právní předpis kritizovat a hledat v něm chyby – jistě je to snadnější než tvořit, byť i tato kritická činnost je důležitá. K tomu v některých případech nejsou potřeba žádné zvláštní schopnosti či dovednosti. To, pochopitelně, řady zájemců o legislativní činnost nezvětšuje, zejména s tím vědomím, že jejich práce může být společností podceňována.

Kritice bývá podrobována i samotná legislativa jako celek. Jak shrnuje britský advokát, který se věnoval i přípravě návrhů právních předpisů, Alec Samuels, legislativy je příliš mnoho, je příliš detailní a její příprava nedosahuje nejvyšších standardů, protože je, přinejmenším, vágní, není schopna odolat testu času a adresátům ukládá příliš velká omezení.<sup>29</sup> Zkrátka, „*společnost je přeregulovaná*“.<sup>30</sup> Francouzský právník Guy Braibant také pojmenoval některé z příčin nedostatečné práce legislativy. Podle jeho mínění se legislativci neumí vyjadřovat, jejich znalosti právních pojmů a legislativní techniky jsou mizivé a často vytváří něco, co již dávno existuje.<sup>31</sup> Důsledkem těchto nedostatků je, že laik, či v podstatě jakýkoli relevantní adresát právní úpravy,

<sup>26</sup> STEFANOU, Constantin. Drafters, Drafting and the Policy Process. In: STEFANOU, Constantin a Helen XANTHAKI (eds.). *Drafting Legislation. A Modern Approach*. Aldershot: Ashgate, 2008, s. 324.

<sup>27</sup> LAWS, Stephen. Drawing the Line. In: STEFANOU, Constantin a Helen XANTHAKI (eds.). *Drafting Legislation. A Modern Approach*. Aldershot: Ashgate, 2008, s. 19.

<sup>28</sup> GOWERS, Ernest. *The Complete Plain Words*. London: Penguin Books, 1986, s. 7.

<sup>29</sup> SAMUELS, Alex. Repealing or Amending Legislation by Non-Legislative Means. In: STEFANOU, XANTHAKI, 2008, op. cit., s. 107.

<sup>30</sup> SAMUELS, op. cit.

<sup>31</sup> BRAIBANT, Guy. Qui fait la loi? *Pouvoirs: Revue française d'études constitutionnelles et politiques*, 1993, roč. 64, s. 45.

se nemusí (či dokonce nemůže) v právním řádu, nebo i v jediném právním předpise, dostatečně vyznat. Nekvalitní legislativní činnost znemožňuje ucelený pohled na právo, čímž se ztrácí znalost obecných postupů, jak s právem nakládat. Dá se tedy říci, že kritiky – bohužel často oprávněné – je snad až příliš a nároky kladené na legislativu jsou oprávněné vysoké. Tím však není kritika právních předpisů a zejména jejich přípravy zdaleka vyčerpána.

V roce 1917 francouzský profesor občanského práva Henri Capitant poznamenal, že dílo, jakým byl občanský zákoník z roku 1804 (*Code civil des Français*), se již nemůže podařit sestavit, čemuž je na vině zejména zákonodárce.<sup>32</sup> Capitant se domníval, že umění tvořit zákony se více a více propadá do zapomnění a schopnosti tvůrců nikdy nebyly tak nedostatečné.<sup>33</sup> Podobně vytýkal – s ohledem především na klesající úroveň jazyka právních předpisů – Friedrich Carl von Savigny zákonodárcům začátku devatenáctého století, že jejich předpisy se v síle a razanci vyjadřování nemohou vyrovnat *Constitutio Criminalis Carolina* (*Peinliche Halsgerichtsordnung Kaiser Karls V*) ze století šestnáctého.<sup>34</sup> Editor časopisu *Canadian Law Times* v roce 1902, při hodnocení patentového zákona, konstatoval, že tohle je jasný důkaz pro to, že psaní zákonů je věda a nemůže být svěřeno komukoli, ale pouze těm, kteří s takovou činností mají zkušenosti.<sup>35</sup> Otázkou je, co myslel tím slovem „věda“.

Vidíme, že taková kritika nebyla a není neobvyklá. Můžeme se dokonce, lehce ironicky, domnívat, že schopnosti tvořit právo byly vždy vystaveny určité skepsi starší generace, která neskrývala své rozčarování z aktuální úrovně legislativy a schopnosti zákony psát. Současně jim doporučovala, jaké vzory si brát a čeho se vyvarovat.<sup>36</sup> Na druhou stranu je přeci jen rozdíl tvořit nový zákon takřka na *zelené louce*, nebo mít na sobě nánosy předchozích úprav a muset dostát omezením daným předchozími generacemi předpisu.

Na druhou stranu je legislativní činnost krom své náročnosti i významná z právněteoretického pohledu. Nizozemský výzkum, na kterém spolupracovali

32 CAPITANT, Henri. Comment on fait les lois aujourd'hui. *Revue Politique & Parlementaire*, 1917, roč. 91, č. 269, s. 305.

33 CAPITANT, op. cit., s. 307.

34 Von SAVIGNY, Friedrich Carl. *Vom Beruf unserer Zeit für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft*. Heidelberg: Mohr und Zimmer, 1814, s. 52.

35 EDITOR. Editorial Review – Patent Act. *Canadian Law Times*, 1902, roč. 22, č. 12, s. 437.

36 Viz např. MONTESQUIEU, Charles Louis de Secondat. *O duchu zákonů*. II. Praha: OIKOYMENH, 2015.

Peter van Lochem a Nico Florijn, ukázal, že legislativci si jsou vědomi, že návrh právního předpisu musí být vytvořen ve spolupráci se zainteresovanými subjekty, ale také, že nejdůležitějším prvkem v něm jsou jejich znalosti a dovednosti.<sup>37</sup> To jim umožňuje postupovat i proti pokynům, které jsou v rozporu se zásadami demokratického právního státu a být tak v roli ochránců principů právního státu.<sup>38</sup> I proto jsou někdy považováni dokonce za ochránce zákonů (právních předpisů), jejichž úkolem je zachovat vysoký standard legislativy.<sup>39</sup> Některá pravidla mohou být totiž tak špatná, že je není schopen aprobovat ani legální (i legitimní) zákonodárce.<sup>40</sup> A zde se nachází i jeden z úkolů legislativců: nenechat systémem takto špatná pravidla vůbec procházet. Krom nezbytných znalostí a dovedností jsou na ně kladeny vysoké etické požadavky směřující k základním principům právního státu. I z tohoto důvodu je nezbytná (a v některých případech skutečná) nezávislost na politicích a politice, neboť legislativní experti nejsou těmi, kdo by politiku formovali.<sup>41</sup> Tato nezávislost je velmi důležitá a může sloužit jako jedna ze záruk kvalitní legislativní práce. Nezávislost však není totéž jako chápání legislativců jako psacích strojů nebo překladatelů. Pouze nezávislý legislativec může být strážcem logiky a celistvosti systému práva bránícím jej proti všem výpadům, což asi těžko bude zastávat, bude-li považován pouze za „přepisovače“ cizí vůle.<sup>42</sup> Legislativec má odstranit chyby, které se ve věcném záměru (nebo v jiném podkladovém materiálu) vyskytují a nabídnout řešení, ale není na něm, aby formoval politiku.<sup>43</sup>

<sup>37</sup> Van LOCHEM, Peter a Nico FLORIJN. Does Necessity Know No Law? On Relative Significance of Legal Quality for Governmental Action. *Legisprudence*, 2008, roč. 2, č. 3, s. 236.

<sup>38</sup> Van LOCHEM, Peter. Legislation against the Rule of Law – an Introduction. *The Theory and Practice of Legislation*. 2017, roč. 5, č. 2, s. 97.

<sup>39</sup> CORMACAIN, op. cit., s. 133.

<sup>40</sup> KARPEN, Ulrich. Law Drafting and the Legislative Process: outline of a training course for law drafters. In: MADER, Luzius a Chris MOLL (eds.). *The Learning Legislator. Proceedings of the 7th Congress of the European Association of Legislation (EAL)*, 31st May, 1st June 2006, The Hague, The Netherlands, Baden-Baden: Nomos, 2009, s. 21.

<sup>41</sup> XANTHAKI, Helen. Legislative Drafting: The UK Experience. In: UHLMANN, Felix a Stefan HÖFLER (eds.). *Professional Legislative Drafters: Status, Role, Education*. Zürich: Dike, 2016, s. 18.

<sup>42</sup> HŁOWIECKI, Radosław. Status legislatora w organach władzy publicznej. Zawód legislator. *Przegląd Sejmowy*, 2010, roč. 18, č. 6, s. 34.

<sup>43</sup> BOWMAN, Geoffrey. The Art of Legislative Drafting. *European Journal of Law Reform*. 2005, roč. 7, č. 1-2, s. 5.



Vrat' me se zpět ke kritice legislativní činnosti. Pro naše potřeby je v ní totiž obsaženo mnohem více. Povšimněme si, že Capitant hovořil o *umění psát zákony*. Ve svém textu se dotýká otázky, zda je tvorba práva formalizovanou činností, či zda se jedná o umění (*l'art*), resp. tvůrčí činnost. Psaní návrhů právních předpisů lze totiž skutečně charakterizovat jako umění,<sup>44</sup> ale také jako formalizovanou činnost, ve které je minimalizován prostor pro kreativní postupy. Dokonce se lze setkat s názorem, že pokud budou psát návrh předpisu dva lidé, kteří mají srovnatelné zkušenosti a sdílejí tytéž právní znalosti, nebudou se jimi vytvořené návrhy výrazně lišit.<sup>45</sup> Ernest Gowers dokonce s psaním návrhů právních předpisů spojoval těžkopádnost a hrubost, která není znakem výrazného tvůrčího úsilí. Zejména proto, že právní předpis musí vyjadřovat přesně to, co autor zamýšlel, a to i v těch případech, kdy bude podroben značně nepřátelskému zkoumání kritikem. Zkrátka, právní předpisy mají specifické účely, kterým je podroben i jejich jazyk.<sup>46</sup> Účelem právního předpisu je stanovit právní pravidlo a nikoli podnítit v adresátovi jakékoli estetické pocity; právní předpisy nemají působit na emoce, ale pouze na racionalitu.<sup>47</sup>

Rozlišování mezi tím, zda je psaní návrhů právních předpisů formalizovaná nebo kreativní činnost může působit samoučelně. Nelze si představit, že by pracovníci legislativních odborů ministerstev postupovali zcela spontánně, bez ohledu na jakákoli pravidla, a stejně tak je obtížné předpokládat, že by byli mechanickými stroji produkujícími, pomocí striktně formalizovaných postupů, výsledky požadované věcným záměrem (nebo jiným neformálně vyjádřeným zadáním). Přesto se jedná o důležitý prvek při zkoumání toho, jak právní předpisy vznikají, neboť může ovlivnit výzkumnou strategii. Rozlišení ideálních typů (kreativita vs. formalismus), byť by nebyly zřetelně projeveny, také bude nezbytné pro následnou analýzu a vyslovení závěrů o povaze legislativní činnosti. Zohlednění toho, zda se jedná o vědu, umění, řemeslo (nebo také akademickou disciplínu) také umožňuje vnímat legislativní činnost a zejména přípravu návrhů právních předpisů ve všech

44 Viz např. SVÁK, Ján a Peter KUKLIŠ. *Teória a prax legislatívy*. Bratislava: Bratislavská vysoká škola práva, 2009, s. 63 a n.

45 CALDWELL, Helen. Can Legislation Rank as Literature? In: STEFANO, XANTHAKI, 2008, op. cit., s. 257.

46 GOWERS, op. cit., s. 6.

47 CALDWELL, op. cit., s. 252.

dimenzích.<sup>48</sup> Izolací pouze jednoho aspektu lze pominout některý významný prvek, případně pochybit při hledání všech relevantních souvislostí psaní návrhu právních předpisů.

## 2.1 Proč se zajímat o byrokratické fáze tvorby práva?

Vyděme tedy z toho, že v tvorbě práva se pojí racionální a tvůrčí prvek. Později se k tomu ještě vrátíme. Než však jejich vzájemný poměr blíže vymežíme, podívejme se na ně obecněji. V současnosti pozorujeme pozvolnou erozi racionální složky tvorby práva. Jednou z jejích příčin může být krize, které byla osvícenská racionalita vystavena po druhé světové válce.<sup>49</sup> Jedním z důsledků vyprazdňování pojmu racionality<sup>50</sup> je *industrializace tvorby práva*. Tou je stav, ve kterém je primární samotná regulace a nikoli její obsah. Důležité je regulovat; to co se reguluje a jakým způsobem se to reguluje, jsou prvky až sekundární. Tato industrializace se proto projevuje důrazem na formu, zbavenou jakéhokoli obsahu (což ovšem nelze za smysluplný formalismus považovat), a také důrazem na výkon, tj. na vytváření dalších a dalších právních předpisů jako známky pokroku a plnění plánů. Čím více právních předpisů, tím lépe, neboť jedině tak lze demonstrovat – na jasných číselných ukazatelích – jak je normotvůrce úspěšný. Bez ohledu na smysluplnost takového počínání. A to až do té míry, že se může projevit okouzlení formou na úkor účelů a obsahu právních předpisů.

V České republice – a podle relevantních zjištění i ve střední a východní Evropě – soustavně narůstá počet právních norem.<sup>51</sup> Luc Wintgens předpokládá, že jednou z příčin tohoto nárůstu může být i klesající úroveň přípravy legislativního návrhu,<sup>52</sup> tedy podkladů, které slouží legislativci jako základ pro vytvoření návrhu právního předpisu – ne vždy se musí jednat o věcný

<sup>48</sup> MARKMAN, Sandra. Legislative Drafting: Art, Science or Discipline? *The Loophole – Journal of the Commonwealth Association of Legislative Counsel*, 2011, č. 4, s. 7.

<sup>49</sup> Viz např. ADORNO, Theodor W. a Max HORKHEIMER. *Dialectic of Enlightenment*. London: Verso, 2008.

<sup>50</sup> Viz např. MANNHEIM, Karl. *Ideology and Utopia: An Introduction to the Sociology of Knowledge*. Reprinted. London: Routledge & Kegan Paul, 1966, s. 200.

<sup>51</sup> ČVRČEK, František a František NOVÁK. *Legislativa: Teoretická východiska a problémy*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2017.

<sup>52</sup> WINTGENS, Luc J. The Rational Legislator Revisited. Bounded Rationality and Legisprudence. In: WINTGENS, Luc J. a Daniel A. OLIVER-LALANA (eds.). *The rationality and justification of legislation: essays in legisprudence*. New York: Springer, 2013, s. 4.

záměr, ale může jít i o jiné podklady či jiné formy zadání. Pokud je opuštěn důraz, který je nezbytné klást na smysluplnou a důkladnou přípravu tvorby práva, včetně analýzy stávající situace, jasné určení výhod a nevýhod, precizní znalosti právního prostředí atp., pak se sice více prostoru uvolňuje pro nápady legislativy (tedy těch, kteří píšou), ale současně je vystavuje problémům s tím, že nemají jasná vodítka pro systematickou práci. A narušuje se tím její nezávislost; legislativci jsou tím nuceni formulovat politiku. Časté zmatky a spory o psaní návrhu právních předpisů mohou být také často důsledkem nezájmu o předmět (jak tvorbu práva, tak předmět regulace) a nedostatku povolení<sup>53</sup> k legislativní činnosti – jak u tvůrců, tak u kritiků.<sup>54</sup> Ústup racionální složky je patrný také v tom, že někdy jsou legislativní experti zainteresováni do celého procesu až později – či přímo pozdě a na jejich přimínky není brán ohled. Tím může dojít k prodloužení legislativních prací, přičemž se na legislativce zvyšuje tlak a jsou obviňováni z toho, že brání politickému vývoji.<sup>55</sup> Zcela se tím popírá základní výchozí bod veškeré legislativní činnosti, tj. dostatečné poznání stávajícího stavu. Pro zahájení legislativních prací je nezbytná analýza situace a stávajících návrhů, protože tím se šetří čas i peníze v dalších fázích procesu, případně přímo při aplikaci.<sup>56</sup> To je nepochybně racionální část legislativního procesu – jejíž přítomnost přestává být samozřejmostí.

Chester A. Robinson považuje za nezbytné porozumět byrokratickým fázím procesu tvorby práva, protože v demokratické společnosti je velmi důležité poznat, jak administrativa ve skutečnosti pracuje, jakým způsobem přijímá rozhodnutí, jakým podléhá vlivům a jakým způsobem formuluje své výstupy.<sup>57</sup> Zkoumání administrativních částí procesu vzniku normativního textu

53 Povolání ve smyslu, v jakém o něm psal Max Weber [viz např. WEBER, Max. *Wissenschaft als Beruf, 1917/1919; Politik als Beruf, 1919*. Tübingen: J. C. B. Mohr (Paul Siebeck), 1992]; nebo také SAVIGNY, op. cit.

54 JAMIESON, N. J. Would a Parliamentary Counsel by Any Other Name be More of a Law Draftsman? *Statute Law Review*, 1982, č. 1, s. 13.

55 VOERMANS, Wim J. M. a Sjoerd E. ZIJLSTRA. Education, Knowledge-Exchange and the Role of Professional Legislative Drafters in the Netherlands. In: UHLMANN, Felix a Stefan HÖFLER (eds.). *Professional Legislative Drafters: Status, Role, Education*. Zürich: Dike, 2016, s. 43.

56 JONES, Harry W. Drafting of Proposed Legislation by Federal Executive Agencies. *American Bar Association Journal*, 1949, roč. 35, č. 2, s. 136.

57 ROBINSON, Chester. A. *The Bureaucracy And The Legislative Process: A Case Study Of The Health Care Financing Administration*. Lanham: University Press of America, 1991, s. 15.

má proto význam vědecký (samotné poznání procesu tvorby), komunikační (identifikace způsobů sdělování mimoprávního obsahu a identifikace tohoto obsahu), ekonomický (určení nákladů procesu vzniku a následně aplikace právního předpisu), interpretační (přínos primárně s ohledem na intencionalistický výklad,<sup>58</sup> ale celkově také na deskriptivní přístupy k interpretačním metodám a technikám), politický (odhalování skrytých vazeb v procesu tvorby práva a napomáhání transparentnosti celého procesu) a funkční (podpora vytváření vazeb mezi jednotlivými částmi práva a vliv na organické chápání právního systému).

Získání vědeckých poznatků je sice důležité, avšak asi nepřesvědčí o svém významu právní praxi. Přesto i zde lze tvrdit, že tato část mozaiky je důležitá pro porozumění právu a jeho působení ve společnosti. Takové zkoumání umožní zjistit, zda mají formální i materiální postupy něco společného, či zda lze u nich určit stejnou funkci. Významný také může být pojmový rámec tvorby právního předpisu a zjištění, zda je použitelný pro všechny typy právních textů.<sup>59</sup> Tím lze určit možnosti případné regulace tvorby právního předpisu a podpořit doporučení, která jsou tvorbě práva určena, empirickými zjištěními. S vědeckým významem souvisí i edukační význam, tedy získat podklady pro učení se, jak se mají návrhy právních předpisů správně psát.

Komunikační význam směřuje k sdělování širšího spektra informací, než jsou výlučně informace normativní. Byrokratické fáze procesu tvorby práva – ve kterých legislativní experti nejčastěji působí – nepředstavují pouze tvorbu jako takovou, ale zahrnují i přípravu politik (nejedná se o vytváření politiky), tj. nastolování témat, která mají být řešena právními předpisy, případně zahrnují i vyjadřování k jiným návrhům a jejich připomínkování. Přestože se ne nutně podílí na přímé tvorbě právních předpisů, mají legislativní experti výrazný vliv na tvorbu práva.<sup>60</sup> Komunikace se však projevuje i jiným způsobem. Většina právních pravidel je spojena s nějakým legitimizujícím účelem.<sup>61</sup>

<sup>58</sup> ESKRIDGE jr., William N. a Philip P. FRICKEY. *Statutory Interpretation as Practical Reasoning*. *Stanford Law Review*, 1990, roč. 42, č. 2, s. 325.

<sup>59</sup> XANTHAKI, Helen. On 'Transferability of Legislative Solutions: The Functionality Test'. In: STEFANO, XANTHAKI, 2008, op. cit., s. 3–4.

<sup>60</sup> ROBINSON, op. cit., s. 1.

<sup>61</sup> WESTERMAN, Pauline. *Outsourcing the Law: A Philosophical Perspective on Regulation*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2018, s. 4.

Někdy mohou být účely vyjádřeny v preambulích,<sup>62</sup> v jiných případech jsou obsaženy přímo v textu právního předpisu, někdy jsou identifikovány až interpretujícími subjekty. Sledovat, a tedy i zpřehlednit, psaní návrhu právního předpisu proto může napomoci poznat účel a lépe pochopit samotné pravidlo. Materiály z předparlamentních fází legislativního procesu mají pro interpretaci pouze omezený význam, což například Agnieszka Bielska-Brodziak a Karolina Paluszek považují za vhodné změnit, neboť pokud je předkladačem vláda, pak její normativní a faktografické znalosti mohou interpretačnímu a aplikačnímu procesu jen prospět.<sup>63</sup> Připomeňme si ovšem, že to platí spíše v ideální situaci, ve které vláda na tuto svou povinnost nerezignuje.

Nedostatečně zpracovaný normativní text (právní předpis) může – v extrémních případech – právní praxi doslova paralyzovat. I z toho ekonomického pohledu se stává velmi důležitou identifikace procesů, které vedou k vytvoření návrhu právního předpisu. Nejde o to, že by tato zjištění měla preskriptivní povahu. Měla by napomoci identifikovat základní problematická místa v legislativním procesu. Tvorba práva je nákladnou činností, která také další náklady (minimálně na aplikaci) vyžaduje. Je proto žádoucí, aby její výsledky byly co nejvíce využitelné.<sup>64</sup> Právě sdělování těchto mimoprávních prvků je pro tento širší přístup nezbytný.

Interpretační význam analýzy legislativní činnosti je soustředěn na „opačnou“ stranu tvorby práva. Objektivizovaná podoba legislativních prací, resp. legislativní historie (či také *travaux préparatoires*)<sup>65</sup> se používají (resp. se mohou použít) jako jedny ze zdrojů tzv. intencionalistického výkladu, který směřuje

62 Praktická pomůcka pro legislativce doporučuje, aby byly preambule přítomny v právních předpisech pouze zcela výjimečně KNĚŽÍNEK, Jan, Petr MILSNA a Josef VEDRAL. *Příprava návrhu právních předpisů: Praktická pomůcka pro legislativce*. Praha: Úřad vlády ČR, 2010, s. 22. To je však v rozporu s tímto přístupem a také s tím, že je vhodné, aby interpretační vodítka, mezi která preambule řadíme, byla obsažena přímo v právním předpise. Jejich nápomoc při interpretaci může být významná a převáží i stu skutečnost, že nemusí mít normativní povahu.

63 BIELSKA-BRODZIAK, Agnieszka a Karolina PALUSZEK. Legislative History as an Interpretative Tool in Uni-And Multilingual Legal Systems (Based on the Example of Poland and the EU). *Comparative Legilinguistics – International Journal of Legal Communication*, 2018, č. 34, s. 10.

64 BIELSKA-BRODZIAK, Agnieszka. *Śladami prawodawcy faktycznego: materiały legislacyjne jako narzędzie wykładni prawa*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska, 2017, s. 28.

65 Viz např. JÉSTAZ, Philippe. Les sources du droit: le déplacement d'un pôle à un autre. *Revue générale de droit*, 1996, roč. 27. č. 1, s. 15.

k identifikaci záměru (subjektivního úmyslu) zákonodárce.<sup>66</sup> Jeho použitím se lze například dobrat zamýšlených ekonomických, politických nebo sociálních cílů, které v právním textu nemohou být vyjádřeny.<sup>67</sup> Při tom je možné použít vše, co umožní nahlédnout do *duše zákonodárce*,<sup>68</sup> což nepochybně mohou být i přípravné práce. Identifikace těchto mimoprávních prvků může napomoci interpretaci práva a zjištění relevantního obsahu normativního textu, případně správně aplikovat právní normu na konkrétní skutečnost.<sup>69</sup> Na tom nic nemění ani skutečnost, že ideál racionálního normotvůrce, se kterým pracuje interpretační praxe, se liší od skutečnosti, ve které se reálný normotvůrce musí někdy podřídit kompromisu, vyjednávání a „politickým obchodům“ na úkor legislativní kvality.<sup>70</sup> Přesto má tento ideál racionálního normotvůrce unifikační vliv a pomáhá sjednocovat interpretační praxi tím, že ji podřídí racionálním kritériím – a tvůrčí praxi také.

Nezapomínejme, že každý právní předpis je nutno vnímat a zejména interpretovat jako celek. Nelze přistupovat izolovaně k jednotlivým částem.<sup>71</sup> Je otázkou, zda tomuto pravidlu rozumět tak, že jde pouze o samotný normativní text právního předpisu, anebo se vztahuje na všechny jeho relevantní součásti, ze kterých se lze dobrat jeho smyslu. První případ vyzdvihuje roli parlamentu a formální, ústavně definovaný, legislativní proces. To, co se projednává v parlamentu, je pouze text, který je také následně schválen, promulgován a vyhlášen. Druhý případ směřuje více k porozumění a čerpá proto ze všech relevantních zdrojů – i těch, které jsou více skryty (což není zcela žádoucí).

V současné podobě narůstající legislativy lze také vyzorovat, že panuje předpoklad, že všechny nedostatky, chyby a zla, lze vyřešit pomocí legislativy.<sup>72</sup> Nebo dokonce „ošetřit“. Jeremy Waldron konstatuje, že každý

<sup>66</sup> SOBEK, Tomáš. *Argumenty teorie práva*. Praha: Ústav státu a práva, 2008, s. 218.

<sup>67</sup> SOBEK, Tomáš. *Právní myšlení – kritika moralismu*. Praha: Ústav státu a práva, 2011, s. 242.

<sup>68</sup> WINDSCHEID, Bernhard. *Lehrbuch des Pandektenrechts. Svazek 1*. Düsseldorf: Verlagshandlung von Julius Buddeus, 1862, s. 49.

<sup>69</sup> SOBEK, 2011, op. cit., s. 242.

<sup>70</sup> NOURSE, Victoria F. a Jane S. SCHACTER. The Politics of Legislative Drafting: A Congressional Case Study. *New York University Law Review*, 2002, roč. 77, č. 3, s. 614.

<sup>71</sup> SHOBÉ, Jarrod. Enacted Legislative Findings and Purposes. *University of Chicago Law Review*, 2019, roč. 86, č. 3, s. 674.

<sup>72</sup> CORMACAIN, op. cit., s. 125.

den přináší nové a nové podněty, bez ohledu na sociální či právní oblast, které by legislativa měla reflektovat.<sup>73</sup> Tím se však také společnost dozvídá, co je považováno za aktuální společenské téma a normotvůrce – textem vytvořeným legislativci – sděluje, jaký je jeho postoj. To vše v kontextu toho, že psaní návrhu právního předpisu, i vzhledem k přítomnosti mimoprávního obsahu, by mělo být podrobena veřejné reflexi a následovat pečlivě zjištěný stav.<sup>74</sup> Tím se nejen odhaluje komunikační, ale také politický význam zkoumání tvorby návrhů právních předpisů. Tato otevřenost totiž může pomoci odhalit případné skryté vazby a nežádoucí tlaky, které ovlivňují – či mohou ovlivnit – legislativní činnost. Výše jsme zjistili, že legislativci jsou někdy nezávislí na politice, protože se na ní nepodílejí, ani ji neformulují. Tato nezávislost však nevyklučuje politický význam zkoumání byrokratických fází procesu tvorby práva, neboť má potenciál posílit transparentnost a tím právě i onu nezávislost. Význam takového zkoumání potvrzuje i Ulrich Karpen, který se domnívá, že je důležité znát lidi mimo struktury, kteří jsou schopni ovlivňovat rozhodnutí.<sup>75</sup> Tyto podmínky legislativci nepochybně splňují.

Funkční význam zkoumání tvorby návrhů právních předpisů směřuje k určení vazeb mezi jednotlivými součástmi právního řádu. Nedostatky v legislativní technice, která přímo ovlivňuje kvalitu legislativy,<sup>76</sup> je nezbytné identifikovat a zjištění využít při případné regulaci. Nedostatečným prováděním legislativní činnosti bez ohledu na právní odvětví či dokonce bez ohledu na řešený právní předpis může docházet k desystemizaci právního řádu (systému). Právní normy mohou v důsledku toho působit více problémů, než kolik by podle věcného záměru měly řešit. Důsledkem je přílišná interpretační volnost<sup>77</sup> dávaná interpretujícím a aplikujícím subjektům. Tímto postupem normotvůrce rezignuje na své povinnosti a vlastním přičiněním může narušit principy dělby moci. Právo se může stát pouze jakýmsi doporučením

<sup>73</sup> WALDRON, op. cit., s. 7.

<sup>74</sup> POUND. Roscoe. Common Law and Legislation. *Harvard Law Review*, 1908, roč. 21, č. 6, s. 384.

<sup>75</sup> KARPEN, 2009, op. cit., s. 12.

<sup>76</sup> XANTHAKI, 2008, op. cit., s. 15.

<sup>77</sup> Viz např. GLUCK, Abbe R. The States as Laboratories of Statutory Interpretation: Methodological Consensus and the New Modified Textualisms. *Yale Law Journal*, 2010, roč. 119, č. 8, s. 1764 a násl.

a skutečná tvorba bude v rukou těch, kdo mají obecné právní normy pouze aplikovat.<sup>78</sup>

Zkoumání využití metod interpretace v procesu tvorby práva, tj. postupů, které legislativní pracovník při své činnosti zvažuje či skutečně používá, nezbytně musí akceptovat doktrinální přístup. Přístup, který se soustředí na akademické, či teoretické, způsoby zkoumání (interpretaci) pramenů práva. Na obecné rovině v právní vědě převažuje důraz na preskriptivní teorie,<sup>79</sup> které sdělují, jak se má postupovat, tedy v našem případě, jakým způsobem se má správně tvořit normativní text, a to zejména při využití takových postupů, které se mají používat v interpretaci, aby byla správná. Tento přístup je mnohem bližší zmíněnému doktrinálnímu přístupu. Deskriptivní teorie<sup>80</sup> oproti tomu kladou důraz na to, jak reálné subjekty skutečně tvoří normativní text, jaké si formují symbolické prostředí, ve kterém svou činnost provádí, případně jak normativní text skutečně interpretují. Využívají při tom nejčastěji empirické přístupy zkoumání sociální reality a identifikují metody a techniky, které se při tvorbě práva využívají. Při zkoumání tvorby práva je nezbytné spojit oba přístupy a postupovat jak doktrinálně (preskriptivní přístup), tak empiricky (deskriptivní přístup). Je nezbytné doktrinálně identifikovat právní prostředí, pravidla a jejich význam, které podávají normativní vzorec tvorby práva a kombinovat jej s přístupy empirickými, tedy identifikací toho, jak legislativní pracovníci skutečně tyto postupy využívají, případně, kde a proč volí postupy jiné. Tato zjištění lze porovnat a dospět k přesnějšimu obrazu byrokratických částí procesu tvorby práva.

Obvyklé pojetí doktríny, či doktrinálního přístupu v právní vědě, směřuje k syntetickému vnímání pravidel, principů, zvyklostí a hodnot, pomocí

<sup>78</sup> Toto pojetí se velmi blíží některým stanoviskům právního realismu – viz např. HOLMES, Oliver W.: Path of the Law. *Boston Law School Magazine*, 1897, roč. 1, č. 4, s. 1–17. Avšak s tím rozdíl, že v našem pojetí normotvůrce zcela rezignuje na svou pravomoc – nejedná se o její neuskutečnitelnost, ale neuskutečňovanost.

<sup>79</sup> ESKRIDGE jr., William N.; FRICKEY, Philipp P.; GARRETT, Elizabeth. *Legislation and Statutory Interpretation*. New York: Foundation Press, 2006, s. 219. Označení preskriptivní není obecně přijímáno vzhledem ke konotacím, které to může mít, a které vedou ke ztotožnění právní vědy nebo obecně práva s právní politikou. Např. Hans Kelsen trval na odlišení práva a politiky v tom smyslu, že právo je technickým nástrojem viz KELSEN, Hans. *The Law of the United Nations. A Critical Analysis of Its Fundamental Problems*. London: Stevens and Sons, 1951, s. xiii.

<sup>80</sup> ESKRIDGE, FRICKEY; GARRETT, op. cit., s. 220.



kterého se vysvětlují či ospravedlňují určité části práva jako součást právního řádu.<sup>81</sup> Proto se doktrinální přístup stává relevantní pro zkoumání právních pravidel (objektivního práva) a právních pojmů. Samotný doktrinální přístup odhaluje pravidla, která vyplývají z autoritativních pramenů práva, a uspořádává je do uceleného a racionálního systému, který je koherentní v rámci určité teorie.<sup>82</sup> Je to přístup, který popisuje právo ze sebe samého a hledá v něm správná pravidla, tj. pravidla, která jsou v tomto případě – při zohlednění celku – přítomná. V oblasti psaní návrhů právních předpisů je samozřejmě doktrinální přístup často využíván, byť nikoli v ryzí vědecké podobě. Legislativci znají pravidla tvorby a umí s nimi zacházet, aniž by nezbytně tato pravidla uměli do všech důsledků a detailů popsat. Jejich přístup je často intuitivní, probíhající bez potřeby jej výslovně reflektovat či přímo verbalizovat. Souvisí to i s činností legislativců, kteří se pravidla psaní návrhů právních předpisů učí nápodobou a sledováním činnosti kolegů. To tento kvazi-doktrinální postup samo o sobě nijak nediskvalifikuje, problematizuje to však jeho předávání, případně srozumitelnost mimo úzkou skupinu expertů. Na rozdíl od vědeckého právněteoretického zkoumání je velmi obtížné takto dosažená zjištění verifikovat a dodržet požadavky transparentnosti jakéhokoli vědeckého bádání.

## 2.2 Interpretace a tvorba práva

Již výše jsme připomněli interpretační význam zjišťování byrokratických fází tvorby práva, resp. psaní návrhu právních předpisů. Tvorbu práva lze chápat jako tzv. *anticipovanou interpretaci*,<sup>83</sup> což zcela jasně vystihuje vzájemnou propojenost tvorby a aplikace (interpretace) práva. Lze také říci, že mnoho interpretačních postupů je založeno na předpokladech o činnosti parlamentu.<sup>84</sup> Postupy využívané tvůrcem při *kódování* legislativní vůle do podoby návrhu právního předpisu by měly být známy interpretům a více

81 HUTCHINSON, Terry a Nigel DUNCAN. Defining and Describing What We Do: Doctrinal Legal Research. *Deakin Law Review*, 2012, roč. 17, č. 1, s. 84.

82 MCCONVILLE, Michael a Wing Hong CHUI. *Research methods for law*. Second edition. Edinburgh: Edinburgh University Press, 2017, s. 1.

83 Jan Wintr a Jan Kysela in BOHÁČ, Radim et al. *Legislativní proces (teorie a praxe)*. Praha: Tiskárna Ministerstva vnitra, 2011, s. 45; Podobně o vztahu interpretace a tvorby práva také viz WINTR, Jan. *Metody a zásady interpretace práva*. Praha: Auditorium, 2013, s. 49.

84 WIDISS, op. cit., s. 96.

versa. Legislativní expert by měl předpokládat, jak se texty budou následně interpretovat a s tím při tvorbě počítat. Aplikující subjekt pak může využít přípravné materiály a vyčíst z nich motivy, které vedly ke vzniku právního předpisu, či je použít jako výkladový slovník některých konkrétních slov nebo slovních spojení.<sup>85</sup>

Prvkem, který může napomoci zvyšování úrovně legislativní činnosti, a který by měl být její součástí, je *interpretační dialog*. Dialog vedený mezi tvůrci a adresáty právních předpisů. Při správně vedeném procesu tvorby práva je nezbytné předvídat, jak bude případná interpretace probíhat a připravit se na možná interpretační a aplikační úskalí. Normotvůrce by měl vědět, jakým způsobem interpretace probíhá, jaké jsou obvyklé způsoby, metody a techniky interpretace, včetně toho, jaká je převažující praxe a jaká jsou případná teoretická zjištění. K tomu se připojuje skutečnost, že právo musí nezbytně reagovat na nové podněty, vzešlé ze společenských změn.<sup>86</sup> Proto nelze hovořit o stabilní situaci, ale o neustále probíhajícím dialogu.

Interpret (aplikující subjekt, adresát) by měl vědět, jakými způsoby se normativní text tvoří. Jaké jsou základní postupy při psaní textu a jakými principy je legislativa vedena. V konečném důsledku by tyto postupy, tvorba a interpretace, měly být souladné, tedy výsledkem takto distančně vedeného interpretačního dialogu by měla být shoda na technikách a metodách tvorby a interpretace práva. Pokud však převládá industriální pojetí tvorby práva, které je spojeno se zdánlivou racionalitou a místo shody mezi účely a prostředky regulace přistupuje k právním předpisům jako k jakémukoliv jinému výrobku, dialog je obtížný. Tomu naopak svědčí organické pojetí procesu tvorby práva, které směřuje ke kompromisu a shodě jednotlivých aktérů. Industriální pojetí tvorby práva má však ještě jeden nedostatek. Absence vzájemné komunikace mezi tvůrci a adresáty právních předpisů popírá tezi, že právo je jen jedno. Nelze mít různé „verze“ toho, co je právo, nebo toho, co se za právo považuje, platící pro různé složky veřejné moci. Nelze připustit, aby normotvůrce měl ve výsledku jiné pojetí práva, případně dokonce jinou (alternativní) sadu pravidel interpretace/tvorby, než soudy

<sup>85</sup> BIELSKA-BRODZIAK, PALUSZEK, op. cit., s. 12.

<sup>86</sup> BÁRÁNY, Eduard. Právny systém a jeho prostredie. In: BÁRÁNY, Eduard (ed.). *Ako právo reaguje na novoty*. Bratislava: Veda, 2017, s. 67.

či moc výkonná. Celkově proto poznání fází legislativního procesu, které probíhají ještě v orgánech výkonné moci, napomáhá vylepšovat legislativní výstupy a napomáhá legitimní evoluci práva,<sup>87</sup> ale také precizaci obsahu právních předpisů a zřetelnému ustálení odpovídající interpretační metodologie.

Podle některých autorů právní teorie tvorbu práva značně zanedbávala,<sup>88</sup> včetně podcenění analýzy jejích funkcí a vztahu k rozhodovací praxi.<sup>89</sup> Teoretici se příliš soustředili na soudy (což je spíše americká praxe) a nikoli na legislativu.<sup>90</sup> Pauline Westerman, byť se zaměřuje především na právní předpisy Evropské unie, dospěla k podobnému závěru. Zájem právní filosofie o legislativu je minimální, a tzv. law-in-action se pro ni redukuje na soudní praxi.<sup>91</sup> To může být patrné i v tom, že z pohledu technik interpretace a technik tvorby práva chybí odpovídající interpretační dialog mezi jednotlivými právními aktéry a soudy na straně jedné, a parlamentem na straně druhé. Nejde o to, že by vůbec neprobíhal. Soudy a další aplikační subjekty patří mezi připomínková místa a mají možnost zasahovat do legislativního procesu i do samotného psaní návrhu právních předpisů. V některých případech se dokonce přímo na psaní návrhu podílejí a přispívají k jeho vytvoření. Z metodologického pohledu zkoumání způsobu psaní návrhů právních předpisů by bylo relevantní zjistit, nakolik jsou připomínky jednotlivých míst (včetně soudů) přínosné, či nakolik se soustředí pouze na podružnosti.

87 CHRISTIANSEN, Matthew R. a William N. ESKRIDGE jr. Congressional Overrides Of Supreme Court Statutory Interpretation Decisions, 1967–2011. *Texas Law Review*, 2014, roč. 92, s. 1322.

88 WINTGENS, Luc J. Legislation as an Object of Study of Legal Theory: Legisprudence. In: WINTGENS, Luc J. (ed.). *Legisprudence: A New Theoretical Approach to Legislation*. Oxford: Hart Publishing, 2002, s. 9; Podobně se vyjadřují i Abbe R. Gluck a Lisa Schultz Bressman, viz GLUCK, Abbe R. a Lisa SCHULTZ BRESSMAN. Statutory Interpretation from the Inside – An Empirical Study of Congressional Drafting, Delegation, and the Canons: Part I. *Stanford Law Review*, 2013, roč. 65, č. 5, s. 907; V českém prostředí však tvorba práva má relevantní teoretickou oporu viz např. KNAPP, Viktor. *Teoretické problémy tvorby československého práva*. Praha: Academia, 1983; KNAPP, Viktor. *Tvorba práva a její současné problémy*. Praha: Linde, 1998; BOHÁČ, 2011, op. cit.; ŠÍN, 2009, op. cit.; GERLOCH, Aleš et al. *Teorie a praxe tvorby práva*. Praha: ASPI, 2008. Soustředí se však především na parlamentní část, případně na techniku tvorby. Chybí relevantní propojení mezi empirickými zjištěními a teoretickými závěry, byť těmto publikacím nelze upřít výrazný praktický rozměr.

89 LANDIS, James McCauley. Statutes and the Sources of Law. *Harvard Journal on Legislation*, 1965, roč. 2, č. 1, s. 23.

90 RUBIN, op. cit., s. 369.

91 WESTERMAN, op. cit., s. 9.

Většinou se však působení orgánů moci soudní projeví direktivními zásahy, při kterých ve své rozhodovací praxi komentují a hodnotí právní předpisy, či dokonce vzhledem k vadám v legislativní technice přímo právní předpisy ruší<sup>92</sup> nebo alespoň suspendují.<sup>93</sup> To je pochopitelné v souladu s pravomocí jednotlivých institucí. Méně se lze setkat s vysvětlením a skutečně důkladným rozbořením soudní interpretační praxe parlamentem<sup>94</sup> a legislativní činnosti soudy (zejména s důrazem na legislativní praxi a tzv. legislativní historii). Není patrné, že by legislativní experti systematicky identifikovali interpretační praxi (byť jim není neznámá) a přizpůsobovali jí pravidla tvorby.<sup>95</sup> Zejména v tom rozsahu, že by důkladná analýza byla součástí důvodových zpráv k předkládaným návrhům. Rovněž není patrné, že by orgány autoritativně aplikující právo systematicky formovaly interpretační metodologii.<sup>96</sup> Přitom vzájemná reflexe praxe, tedy interpretační dialog, napomáhá zlepšovat legislativní výstupy a celkové fungování práva.

### 2.3 Byrokratické souvislosti tvorby práva

Normativní text je specifickým komunikačním prostředkem. Tvůrce adresátovi sděluje, co považuje za žádoucí model chování, jaká pravidla má adresát dodržovat, a jaké chování bude postihováno. Je proto nezbytné, aby mezi tvůrcem a příjemcem (adresátem) došlo k porozumění. Správné používání

<sup>92</sup> FILIP, Jan. Legislativní technika a judikatura Ústavního soudu. *Casopis pro právní vědu a praxi*, 2005, roč. 13, č. 3, s. 236–246.

<sup>93</sup> Viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 11. 2004, č. j. 2 AfS 122/2004, č. 474/2005 Sb. NSS.

<sup>94</sup> Byť je to nezbytná součást tvorby práva – tzv. technickoorganizačních principů (aplikační informace). Viz KNAPP, 1983, op. cit., s. 113–114.

<sup>95</sup> Byť ke změně legislativních pravidel dochází (viz např. ŠKOP, Martin. Legislativní zvyklosti. *Právník*, 2018, roč. 157, č. 9, s. 724), není veřejně přístupná žádná diskuse, která tomu předchází, případně relevantní analýza aplikační a interpretační praxe.

<sup>96</sup> Obvyklé je, že se soudy odvolávají na obvyklé interpretační metody [viz např. nálezy sp. zn. Pl. ÚS 2/97 ze dne 2. 7. 1997 (N 91/8 SbNU 325; 186/1997 Sb.), nálezy sp. zn. Pl. ÚS 83/06 ze dne 12. 3. 2008 (N 55/48 SbNU 629; 116/2008 Sb.), bod 186, nálezy sp. zn. Pl. ÚS 1/12 ze dne 27. 11. 2012 (N 195/67 SbNU 333; 437/2012 Sb.), bod 339]. To se však nejeví jako dostatečné, protože se jedná pouze o obecný odkaz, aniž by soud tyto metody blíže identifikoval a zejména zohlednil případný vývoj, s ohledem na (případný) posun v procesu tvorby práva a vzal v úvahu, zda normotvůrce dodržuje stále stejné metody psaní normativního textu. Takovéto obecné závěry pak interpretačnímu dialogu sice napomáhají, neboť lze určit, co Ústavní soud nepovažuje za srozumitelné ani po použití „obvyklých metod“, avšak nestačí to pro určení, co je příkladem dobré praxe.

právních pojmů a správnost jejich konstrukce jsou významné i pro předvídatelnost práva. A je právě odpovědností legislativních expertů rozhodovat o slovech, která použijí.<sup>97</sup> Adresáti, včetně subjektů autoritativně aplikujících právo, musí právním předpisům porozumět a musí je umět používat.<sup>98</sup> Pro zjednodušení tohoto komunikačního procesu a pro větší srozumitelnost slouží celá řada legislativních metod nebo technik, které tvůrci usnadňují vytváření textu a adresátovi jeho interpretaci. Přestože tyto techniky či metody nejsou stanoveny závazně,<sup>99</sup> a jsou ustavovány spíše činností právní komunity,<sup>100</sup> jejich pragmatickou funkcí je zvýšit úspěšnost komunikace a sdělit adresátovi ty významy, které tvůrce zamýšlí. V tom se jeví jako žádoucí nejen stanovit, jaké přístupy by měly být adekvátní,<sup>101</sup> a které nejvíce následují racionální model tvorby práva, ale také postupy, které jsou v praxi skutečně využívány. Abbe R. Gluck a Lisa Schultz Bressman<sup>102</sup> ve svém kvantitativním šetření znalostí interpretačních technik legislativci zjistily, že ti si nejsou často vědomi toho, že by využívali nějaké specifické doktríny spadající do oblasti právní teorie nebo metodologie. Současně však uvedly, že tito experti potvrdili, že legislativní procesy a postupy jsou na základě těchto doktrín a metod vytvořeny.<sup>103</sup> To podporuje pojetí legislativy jako rutinizované činnosti.<sup>104</sup> Legislativní experti postupy umí používat, ale nutně si nemusí být vědomi jejich teoretického vymezení a nemusí být schopni je precizně používat. Stávají se součástí jejich dovednosti, nutně však nemusí být součástí jejich znalostí.

<sup>97</sup> JAMIESON, op. cit., s. 15.

<sup>98</sup> XANTHAKI, 2008, op. cit., s. 11.

<sup>99</sup> Viz např. LLEWELLYN, Karl N. Remarks on the Theory of Appellate Decision and the Rules of Canons about How Statutes Are to Be Constructed. *Vanderbilt Law Review*, 1950, roč. 3, č. 3, s. 396.

<sup>100</sup> MANKO, Rafał. *W stronę krytycznej filozofii orzekania: Polityczność, etyka, legitymizacja*. Łódź: Uniwersytet Łódzki, 2018, s. 107.

<sup>101</sup> K těmto postupům viz např. KNAPP, 1983, op. cit.; KNĚŽÍNEK, MLSNA, VEDRAL, op. cit.; ŠIN, 2009, op. cit.

<sup>102</sup> GLUCK, SCHULTZ BRESSMAN, 2013, op. cit.; GLUCK, Abbe R. a Lisa SCHULTZ BRESSMAN. Statutory Interpretation from the Inside – An Empirical Study of Congressional Drafting, Delegation, and the Canons: Part II. *Stanford Law Review*, 2014, roč. 66, č. 4, s. 725–802.

<sup>103</sup> GLUCK, SCHULTZ BRESSMAN, 2013, op. cit., s. 907.

<sup>104</sup> To neznamená, že se jedná o nějakou podřadnou činnost, ale mimo jiné o činnost, která se učí nápodobou a pomáhá v organizované činnosti.

Legislativa může probíhat bez hlubokých znalostí právní doktríny, neboť ty poskytují podporu pouze při explanaci či legitimizaci jednotlivých kroků či výstupů.<sup>105</sup> Nemůže však probíhat bez rutiny: bez ustálené koordinované činnosti jednotlivých aktérů v legislativním poli, při které se znalosti a dovednosti předávají nápodobou, aniž by musely projít epistemickou reflexí. Na druhou stranu, jak poznamenává Robert K. Merton, přílišný důraz na rutiny a dodržování (byť efektivních) pravidel, může vést k tomu, že činnost byrokratického aparátu se odtrhne od cílů, které má sledovat.<sup>106</sup> V tomto ohledu se tvůrčí prvek v procesu tvorby práva může stát tím, co přílišnou rutinu napomůže směřovat k určeným cílům. Transformace obecného společenského diskursu, hodnot a společenských očekávání do podoby právního textu<sup>107</sup> není snadná a v reálných podmínkách se bude obtížně přibližovat teoretickému ideálu. Normy, při jejichž přípravě nebyly dodrženy všechny žádoucí postupy, mohou, jak jsme uvedli výše, dokonce více problémů vytvářet než odstraňovat.<sup>108</sup>

Již poměrně delší dobu se hovoří o tom, že současný stát je státem administrativním.<sup>109</sup> Podle Allisona T. Grahama se exekutiva skládá z polofeudálních, volně spojených organizací, které žijí svým vlastním životem a chovají se podle standardizovaných vzorců chování.<sup>110</sup> Pro porozumění fázím legislativního procesu, ve kterých dochází k psaní právního předpisu, je nutné akceptovat byrokratický model působení státní správy a jeho podíl na formování právních předpisů. Ten není zcela oproštěn od politických tlaků, ale má nástroje (zejména administrativní a expertní povahy – bez ohledu

<sup>105</sup> Viz např. PECZENIK, Alexander. A Theory of Legal Doctrine. *Ratio Juris*, 2001, roč. 14, č. 1, s. 76.

<sup>106</sup> MERTON, Robert K. *Social Theory and Social Structure*. Enlarged ed. New York: The Free Press, 1968, s. 253.

<sup>107</sup> CYRUL, Wojciech. Lawmaking: Between Discourse and Legal Text. In: WINTGENS, Luc a Philippe THION (eds.). *Legislation in context: essays in jurisprudence*. Burlington: Ashgate, 2007, s. 50.

<sup>108</sup> Nedostatečná příprava může vést například k nesrozumitelnosti textu. Byť se jedná o daňové právo, kde lze předpokládat důraz na přesnost a sdělnost textu, nelze přehlédnout, že v nálezu sp. zn. II. ÚS 2429/12 ze dne 6. 6. 2013 (N 101/69 SbNU 675) Ústavní soud (mimo jiné) pracuje s imperativy dostatečné určitosti. Lze doplnit, že bez dostatečné přípravy a bez dodržení náležitostí tvorby práva nelze provázanost předpisů a vnitřní bezrozpornost u tak složité oblasti jako je daňové právo dosáhnout.

<sup>109</sup> RUBIN, op. cit., s. 374.

<sup>110</sup> ALLISON, Graham T. *Essence of Decision. Explaining the Cuban Missile Crisis*. Boston: Little, Brown and Company, 1971, s. 67.

na to, zda se jedná o experty legislativní nebo experty na věcný obsah příslušné právní úpravy či na reálnou oblast, která je regulována), které tyto tlaky mohou zmenšit. Působení byrokracie v procesu tvorby práva má vliv na její výsledky (právní předpisy), zejména předpokládaným působením na expertní úrovni.<sup>111</sup> U osob, které píší návrhy právních předpisů, se předpokládá, že jsou odborníci na legislativní techniku a mají dovednosti k tomu nezbytné. Součástí legitimacy předpisu může být i jeho odbornost, resp. dodržení odborných a racionálních postupů při jeho tvorbě. Potenciál eliminovat politické tlaky se však může obrátit a experti mohou působení těchto tlaků prohlubovat:<sup>112</sup> některé parciální zájmy se může podařit eliminovat, naopak jiné – opět díky specializovaným a hlubokým znalostem – prosadit. Je také možné, že odborníci své znalosti a dovednosti, tedy argument odbornosti, zneužijí. Rovněž – podle odborné literatury – mají legislativci tendence směřovat k více technickému vyjadřování,<sup>113</sup> které pomíjí politický význam předpisu a někdy i širší srozumitelnost. Experti však vždy budou mít v procesu tvorby práva zásadní roli.<sup>114</sup>

Od expertů, a opět bez ohledu na sféru jejich působení, je vhodné odlišovat tzv. *lobbisty*, tedy osoby se specifickým zájmem na obsahu právního předpisu. Jejich odlišení od expertů není snadné a v mnoha případech se tyto kategorie mohou překrývat. Tzv. lobbisty bychom však měli chápat jako osoby mající parciální zájem na obsahu právní regulace či tento zájem zastupující, zatímco expert primárně operuje se svým poznáním a své zájmy potlačuje. Byť mohou lobbisté působit pozitivně, neboť jsou nejbližší zkušenostem subjektů, na které bude regulace dopadat,<sup>115</sup> nelze podcenit ani jejich potenciální tendenční zásahy, které mohou být užitečné jen úzké skupině adresátů. Odlišit tyto kategorie však není snadné, protože při důkladném zkoumání lze dospět

111 NICHOLSON-CROTTY, Jill a Susan M. MILLER. Bureaucratic Effectiveness and Influence in the Legislature. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2011, roč. 22, č. 2, s. 351.

112 SCHULZE-FILEITZ, Helmuth. Paths Towards Better Legislation, Detours and Dead-Ends. An Appraisal of Consultation with Independent Experts, Justifications for Legislation, Impact Assessments and Controls of Efficacy. In: MEßERSCHMIDT, Klaus a Daniel A. OLIVER-LALANA (eds.). *Rational Lawmaking under Review*, Heidelberg: Springer, 2016, s. 48.

113 SHOBE, op. cit., s. 672.

114 GLUCK, SCHULTZ BRESSMAN, 2013, op.cit., s. 916.

115 NOURSE, SCHACTER, op. cit., s. 611.

k závěru, že každý expert má nějaký názor, či nějak přistupuje k výkladu světa, a proto nikdo nemůže být zcela objektivní. Stejně tak je možné vzít v úvahu, že pokud skutečně probíhá interpretační dialog, pak může dojít k ovlivnění experta aplikačním subjektem. Proto je důležité rozlišovat legislativní experty a lobbisty spíše podle převažujících rysů jejich činnosti.

Vliv byrokracie na tvorbu práva je plně v souladu s obvyklým pojetím byrokratizované moci. Podle Daniela Carpentera se moc, v tomto smyslu jakákoli, projevuje ve třech rovinách: ovládá jednání lidí (directive power), definuje a určuje, co je problém a co je nezbytné řešit (gatekeeping power) a určuje obsah a formu lidského poznání (conceptual power).<sup>116</sup> Tyto složky se postupně přesouvají na byrokracii, která disponuje dostatečným aparátem a expertními znalostmi, aby tyto projevy moci zvládala realizovat. To platí nejen pro moc obecně, ale tyto projevy nalezneme i v tvorbě práva. Formování legislativních znalostí, definování problému, který je nezbytné řešit, a direktivní stanovení způsobu, jakým řešení bude probíhat, včetně systematického zvládnutí procesu jsou prvky, které tvorbu práva provázejí a které je nezbytné pro popis tvorby práva znát. Jsou to nezbytné součásti analýzy procesů vzniku práva.<sup>117</sup> Ve schematicém pojetí je skutečně nutné vědět, co je podstatné pro vytvoření právního předpisu, jaké postupy, metody a techniky jsou žádoucí a co je nezbytné vzít v úvahu, tedy, jaké znalosti jsou nezbytné pro dostatečnou identifikaci výchozího stavu. Dále je nutné identifikovat problém a pochopit v čem spočívá – včetně zjištění, zda problém není řešen (nedostatečně) jinou regulací, či zda je nezbytné řešit příčinu nebo důsledek. To se promítá i do navržení vhodného způsobu regulace a jeho provedení. Již jen z tohoto, nikoli vyčerpávajícího výčtu, je patrné, že bez dostatečného administrativního aparátu a bez dostatečných prostředků již realizace jakéhokoli legislativního záměru není možná. A opět je možné říci, že tímto aparátem byrokracie disponuje.

Podle Chestera A. Robinsona je proto nezbytné porozumět byrokratickým fázím procesu tvorby práva, protože v demokratické společnosti je nezbytné vědět, jak administrativa pracuje, jakým způsobem přijímá rozhodnutí,

<sup>116</sup> CARPENTER, Daniel. *Reputation and Power. Organizational Image and Pharmaceutical Regulation of the FDA*. Princeton: Princeton University Press, 2010, s. 15.

<sup>117</sup> Jan Kysela in GERLOCH, op. cit., s. 21.



jakým podléhá vlivům a jakým způsobem formuluje své výstupy.<sup>118</sup> S tím, že byt' předpokládáme, že byrokracie je technicky efektivní způsob řešení problémů, který je schopen působit bez ohledu na vnější vlivy,<sup>119</sup> ve skutečnosti není vůči těmto vlivům zcela imunní.

## 2.4 Tvorba práva jako racionální činnost a jako umění

Již výše jsme identifikovali povzdech, kterým Henri Capitant či Friedrich Carl von Savigny počastovali zhoršující se úroveň legislativního procesu, konkrétně umění tvořit (psát) zákony. Nejde o proces, který se odehrává v ústavou definovaných legislativních tělesech (v současnosti typicky v parlamentech). Parlamentey slouží k tomu, aby se text stal všeobecně závazným, v tomto smyslu platným, normativním textem.<sup>120</sup> Obvykle v nich však nedochází přímo k psaní návrhu (byt' existují četné výjimky).<sup>121</sup> Povzdechnutí směřuje ke skutečnému psaní, kompozici, normativního textu. Psaní, na kterém se podílí celá řada aktérů: možno říci až komplex aktérů, což – paradoxně – může vést k vzrůstající nejasnosti textu,<sup>122</sup> neboť každý z aktérů do textu může promítat jiné myšlenky, může části jinak chápat, případně text může spojovat s jinými účely. To se neděje jen na úrovni vzniku návrhů, ale i při samotném procesu schvalování. Nelze pominout, že v kolektivním orgánu, kterým parlamentey nepochybně jsou, nemusí mít každý jednotlivý člen shodný záměr jako jiní,<sup>123</sup> dokonce pravděpodobnost, že bude uniformní, je mizivá.<sup>124</sup> Na druhou stranu, tato neurčitost je například pro dlouholetého člena britského parlamentu Lorda Rentona důvod pro odmítnutí využití *travaux préparatoires* při interpretaci: veškerá zdůvodnění a analýzy

<sup>118</sup> ROBINSON, op. cit., s. 15.

<sup>119</sup> MERTON, op. cit., s. 250.

<sup>120</sup> MARCISZ, Paweł. *Koncepcja tworzenia prawa przez Trybunał sprawiedliwości Unii Europejskiej*. Warszawa: Lex, 2015, s. 25.

<sup>121</sup> Někdy se lze setkat s názorem (ne zcela nemístným), že úroveň legislativních návrhů vznikajících přímo na půdě parlamentů, nebo dokonce přímo na schůzi, není příliš vysoká – viz NOURSE, SCHACTER, op. cit., s. 592. V tomto směru je možné dokonce uvést, že příklad ze Spojených států amerických, kde je expertní aparát Kongresu velmi rozvinutý, může v evropských podmínkách nabýt ještě více negativní podoby – viz KYSELA, Jan. *Ústava mezi právem a politikou. Úvod do ústavní teorie*. Praha: Leges, 2014, s. 295–296.

<sup>122</sup> BRAIBANT, op. cit., s. 44.

<sup>123</sup> JELLUM, Linda D. a David HRICIK. *Modern statutory interpretation: problems, theories, and lawyering strategies*. Durham: Carolina Academic Press, 2009, s. 48.

<sup>124</sup> RADIN, Max. *Statutory Interpretation*. *Harvard Law Review*, 1930, roč. 43, č. 6, s. 863.

totiž nemusí být tím, na co „parlament“ myslí, když schvaluje právní předpisy.<sup>125</sup> Navíc, v reálném prostředí se na tvorbě i samotném schvalování podílí celá řada úředníků, kteří mají na věc také vlastní názor. To je pro Guy Braibanta, mimo jiné, i příčina toho, že v právu se již laik nemá šanci vyznat a je přístupné pouze specialistům.<sup>126</sup>

Již výše jsme však také uvedli, že ze zmíněné kritiky legislativní činnosti lze také zjistit, že se psaní návrhu právních předpisů považuje za umění. Anebo také za vědu.<sup>127</sup> Tvorbu práva lze považovat jak za činnost racionální, tak za činnost kreativní. A již výše jsme uvedli, že nejde o dva zcela oddělené způsoby chápání psaní návrhů právních předpisů. Nejčastěji budou tyto dva aspekty legislativy skutečně spojeny. Racionalita tvůrce spočívá především v jeho záměrech a normativních představách. Racionální je vztah mezi účelem regulace a zvolenými legislativními prostředky, nebo také diskurs, a zejména společenskopolitický kontext, ve kterém se normotvůrce pohybuje.<sup>128</sup> Činnost, při které pracuje se slovy a vyjadřuje právní normy formou obecného (či právního) jazyka, je spíše kreativní. Jaroslav Kallab – při popisu politiky – chápal tvůrčí činnost jako takovou, která nespočívá pouze v používání pravidel, technik nebo metod na daný případ, tedy prostou, případně mechanickou aplikaci, ale jako činnost, která je spojena s individuálním úkolem, v němž se projevuje individualita jednajícího, jakož i individualita případu.<sup>129</sup> Podle Johna Stuarta Milla slouží umění ke hledání cílů; prostředky k tomu poskytuje věda. Avšak umění je pak opět schopno z vědeckých poznatků zformovat pravidlo či předpis.<sup>130</sup>

Toto pojetí je použitelné i pro tvorbu práva. Ani tato kreativita však nenařušuje předpoklad racionální tvorby práva v tom smyslu, že normotvůrci, tj. subjektu disponujícímu v konkrétním ústavním systému legislativní pravomocí, je přisuzována schopnost postupovat racionálně a formovat

<sup>125</sup> RENTON, Lord. Interpretation of Legislation. *Statute Law Review*, 1982, č. 1, s. 9.

<sup>126</sup> BRAIBANT, op. cit., s. 44.

<sup>127</sup> EDITOR, op. cit., s. 437.

<sup>128</sup> WRÓBLEWSKI, Jerzy. *Teoria racjonalnego tworzenia prawa*. Wrocław: Wydawnictwo Polskiej akademii nauk 1985, s. 11.

<sup>129</sup> KALLAB, Jaroslav. *Politika vědou a uměním. Základy teoretické politiky*. Praha: Snaha, 1914, s. 15.

<sup>130</sup> MILL, John Stuart. *Collected Works of John Stuart Mill. Volume VIII. A System of Logic Ratiocinative and Inductive*. Toronto: University of Toronto Press, 1974, s. 944–945.

racionálně své záměry. Tato jeho racionalita se přenáší i na tzv. empirického tvůrce či na byrokratický aparát tvořící návrhy právních předpisů. Tímto řetězem je legitimizován i výsledek, normativní text, neboť předpokladem je, že nedošlo k přetržení řetězu racionality. To odpovídá konceptu Maxe Webera, ve kterém právě systém záměrně vytvořených racionálních pravidel je jak zdrojem legitimacy, tak základem závaznosti.<sup>131</sup> Je však variabilní, jak velký důraz je kladen na racionální aspekt legislativní činnosti, případně jak velký význam a jaké meze má kreativní složka této činnosti. Racionalita procesu nevyklučuje tvůrčí prvky. Jakýkoli proces v tvorbě práva má racionální jádro, které například poměřuje vztah prostředků a účelů, ale nelze vyloučit, že i v takto racionálním prostředí existuje dost prostoru pro kreativní činnost, která – v některých případech – může působit proti instrumentální racionalitě. Na příkladu legislativy tak lze aplikovat střet mezi účelově racionálním jednáním a afektivním jednáním.<sup>132</sup> Max Weber racionalitu práva podmiňoval kumulativně *logickou koherencí, úplností, deduktivním charakterem práva, jeho metodologickou specifičností, axiologickou neutralitou a formální legitimitou*,<sup>133</sup> což nijak nevyklučuje podíl kreativní činnosti.

Dominique Rémy považuje tvorbu normativního textu za stejně tvůrčí jako urbanistickou praxi.<sup>134</sup> I v tomto případě tvůrčí činnost spočívá v kombinaci možných (reálných a racionálních) postupů v individualizovaných případech a vytváření celku, který je sice determinován, ale jeho výsledná podoba není kauzálně závislá pouze na těchto determinantech. Přestože je právní předpis výrazem normativní vůle normotvůrce, jsou to legislativci, kdo mu dávají formu a tvar a převádí tak politiku do legislativy.<sup>135</sup> A to bez kreativního vkladu nelze. Navíc, tvrdí Rémy, je nutné omezit přílišnou tendenci soudů (či jiných autoritativně aplikujících subjektů) promítat do normativního textu své představy a vytvářet své vlastní zákony, či obecnou tendenci právníků vyjednávat o obsahu zákonů.<sup>136</sup> S tímto pojetím je tak skutečně propojena

<sup>131</sup> WEBER, Max. *Economy and Society. An outline of Interpretative Sociology*. Berkeley: University of California Press, 1978, s. 954.

<sup>132</sup> Viz WEBER, Max. *Metodologie, sociologie a politika*. Praha: OIKOYMENH, 2009, s. 155.

<sup>133</sup> COUTU, Michel. *Max Weber's Interpretive Sociology of Law*. London: Routledge, 2018, s. 87–89.

<sup>134</sup> RÉMY, Dominique. *Légistique: L'art de faire les lois*. Paris: Romillat, 1994, s. 15.

<sup>135</sup> CORMACAIN, op. cit., s. 129–130.

<sup>136</sup> CORMACAIN, op. cit.

silná snaha oddělit zákonodárnou moc od moci výkonné a soudní a svěřit autoritativní tvorbu práva pouze do rukou parlamentů. Byť s tím vědomím, že výslednou interpretaci lze ovlivnit pouze omezeně. Možné chápání legislativy jako tvůrčí činnosti také může znamenat, že snadněji půjde dosáhnout srozumitelnosti pro různé zájmové skupiny. Tvůrce (skutečný pisatel) by se tak při tvorbě měl vyhnout svodům mechanické činnosti setrvávající plně v jednom specializovaném odvětví, a měl by hledat řešení přijatelné pro různé aktéry, případně řešení, které nese významy nejen v rovině právní, ale také v rovině pragmatické, či morální.<sup>137</sup> Tvůrčí činnost by měla být zárukou toho, že normativní text bude srozumitelný i pro další subjekty než pouze pro odborníky.

To však neznamená, že bychom vyloučili racionální pojetí tvorby práva. Giovanni Sartor konstatuje, že legislativa řeší problémy na základě nejlepšího dosaženého poznání a její diskurs je racionální, což se projevuje v adekvátní reakci na sociální změny a zakládá právní jistotu.<sup>138</sup> Jeden z přístupů k tvorbě práva ji chápe jako převážně racionální proces, ve smyslu přísně formálním, ve kterém pro kreativitu zbývá jen velmi malé místo. Jerzy Wróblewski předpokládal, že tvorba práva je činností, která by měla být racionální,<sup>139</sup> například ve smyslu vztahu prostředků a účelů. Tvoření návrhu normativního textu lze pak chápat jako rutinu, tedy opakované a šablonovité chování, které se při změně podmínek také mění (v opačném případě by se jednalo o jednání podle organizačních pravidel),<sup>140</sup> ve které vedle racionálního prvku převládá prvek dovednostní. Nezapomínejme také, že tvůrce normativního textu je odpovědný za racionalitu legislativy (návrhu zákona) a musí jednat v souladu se sociálním kontextem.<sup>141</sup> To navíc v tom kontextu, že je racionální požadovat, aby výsledek legislativní činnosti byl srozumitelný, neboť interpret předpokládá, že tvorba práva je racionální.<sup>142</sup>

<sup>137</sup> CYRUL, op. cit., s. 51.

<sup>138</sup> SARTOR, Giovanni. Open Management of Legislative Documents. In: STEFANO, XANTHAKI, 2008, op. cit., s. 259–260.

<sup>139</sup> WRÓBLEWSKI, op. cit., s. 8.

<sup>140</sup> WINTER, Sydney. Economic „Natural Selection“ and the Theory of the Firm. *Yale Economic Essays*, 1964, roč. 4, č. 1, s. 264, pozn. 2.

<sup>141</sup> WINTGENS, 2013, op. cit., s. 8.

<sup>142</sup> WINTGENS, 2013, op. cit., s. 9.

Na výše zmíněného Jerzyho Wróblewského navazuje i Viktor Knapp. I pro něj je tvorba práva plánovaným a cílevědomým procesem, který je těsně spojen s činností státní moci.<sup>143</sup> Je si však vědom i toho, že proces tvorby práva nelze redukovat pouze na činnosti probíhající v orgánech moci zákonodárné, ale podílí na něm mnohem více subjektů (částí) veřejné moci. Přestože je z jeho přístupu patrný příklon k racionálně-technicky vnímanému procesu legislativy, podíl tvůrčí činnosti nijak nevyklučuje. Pokud zdůrazňuje nezbytnost používání legislativní techniky, připomíná její význam pro pochopení toho, jak bude výsledná právní norma interpretována.<sup>144</sup> Nijak však nesměřuje k formalistickému pojetí tvorby práva, jako procesu, který nepřipouští žádný podíl tvůrčí složky. Z Knappova pojetí (byť to nevyjádřil přímo) plyne dojem, který je blízký závěrům shora zmíněného Dominiqua Rémyho<sup>145</sup> odkazujícího na dílo rakouského urbanisty Camilla Sitteho *Der Städtebau nach seinen künstlerischen Grundsätzen*.<sup>146</sup> I přes mnohá technická omezení a nezbytnost funkčnosti zbývá v urbanismu stejně jako v tvorbě práva dost prostoru pro tvůrčí činnost. Alespoň v rozsahu uspokojujícím všechna omezení a požadavky. Z tohoto pohledu má tvorba práva blízko k pojmu *Gesamtkunstwerk*, jak jej rozpracoval Richard Wagner, a který chápal jako spojení více jednotlivých umění dohromady v jednom díle.<sup>147</sup> I v případě právního předpisu je nepochybné, že se v něm pojí více činností dohromady proto, aby se jednalo o funkční výsledek.

Podle Helen Xanthaki je dichotomie mezi uměním a vědou v případě legislativy pseudoproblémem.<sup>148</sup> Podle ní to nemůže být umění, protože to je anarchistické, což psaní návrhů právních předpisů není, protože v něm není vše možné; ale není to ani věda, protože pak by stačilo dodržet příslušná pravidla, aby byly vždy zajištěny stejné výsledky.<sup>149</sup> Její přístup velmi dobře

<sup>143</sup> KNAPP, 1983, op. cit., s. 111.

<sup>144</sup> KNAPP, 1983, op. cit., s. 191.

<sup>145</sup> RÉMY, op. cit., s. 15.

<sup>146</sup> Viz např. český překlad Sitte, Camillo. *Stavba měst podle uměleckých zásad*. Praha: ABE, 1995.

<sup>147</sup> WAGNER, Richard. *Das Kunstwerk der Zukunft*. Leipzig: Otto Wigand, 1850, s. 32.

<sup>148</sup> XANTHAKI, Helen. United Kingdom Quality of Legislation: an achievable universal concept or an utopia pursuit? In: MADER, Luzius a Marta TAVARES DE ALMEIDA. *Quality of Legislation – Principles and Instruments. Proceedings of the Ninth Congress of the International Association of Legislation (IAL) in Lisbon*. Baden-Baden: Nomos, 2011, s. 77.

<sup>149</sup> XANTHAKI, 2011, op. cit., s. 77–81.

ukazuje určitý problém při chápání legislativy jako umění (nebo jako vědy). Tím je nedostatek definice toho, co je to umění, či co je to věda. Rysy, které autoři přisuzují psaní návrhů, jsou v základních prvcích stejné, a jde pouze o jejich obecnou charakteristiku. Xanthaki zapomíná, že i v případě umění jde o kontext a být jej můžeme považovat za inovativní, nemusí tomu tak být vždy.

To je patrné i v případě Brett G. Scharffse, který chápal právo jako řemeslo. Podle něj není právo ani věda, ani umění, ale je to řemeslo.<sup>150</sup> Domníval se, že v právu se nesetkáme s inovacemi ani s originalitou či kreativitou, ale naopak s tradicí, tacitním předáváním zkušeností a soustředěním se na minulost. Současně je však přesvědčen, že právní činnost není totéž, co masová produkce,<sup>151</sup> což opět svědčí spíše o tom, že záleží na způsobu vymezení řemesla. Jeho pojetí umění a řemesla je velmi specifické a lze zajisté souhlasit s tím, že podle jeho definice to tak může být. Nejsm si však jist, zda je vhodné definovat řemeslo tak, aby se tento pojem ukázal vhodný pro vymezení práva.

Již výše jsme viděli, že je vhodné psaní návrhu právních předpisů chápat jako umění i jako vědu (nebo i řemeslo), neboť nám to pomůže identifikovat všechny pro psaní důležité prvky. Jean-Claude Piris chápe psaní jako vědu i umění současně a spojuje s ní velmi obtížnou techniku.<sup>152</sup> Podle Geoffrey Bowmana je to naopak více umění než věda, protože výsledky nejsou vždy identické.<sup>153</sup> Sandra Markman zase není přesvědčena, že je to umění, ale je si jistá, že to není jen přepisování, neboť to, co ukazuje být pro psaní nezbytné, je tvůrčí imaginace.<sup>154</sup> Nepodceňuje však ani význam vědy, neboť psát návrh předpisu bez znalostí, podle jejího názoru, nelze. Vidíme, že pohledy jsou to velmi blízké, pouze vždy akcentují jiný rys psaní.

Je velmi obtížné, ne-li přímo nemožné, identifikovat přístup, který by charakterizoval tvorbu práva jako ryze mechanickou (formalistickou) činnost

<sup>150</sup> SCHARFFS, Brett G. Law as Craft. *Vanderbilt Law Review*, 2001, roč. 54, č. 6, s. 2247.

<sup>151</sup> SCHARFFS, op. cit., s. 2258.

<sup>152</sup> PIRIS, Jean-Claude. The Legal Orders of the European Union and of the Member States: Peculiarities and Influences in Drafting. *European Journal of Law Reform*. 2004, roč. 6, č. 1–2, s. 1.

<sup>153</sup> BOWMAN, 2005, op. cit., s. 4.

<sup>154</sup> MARKMAN, op. cit., s. 7–9.

bez jakýchkoli relevantních tvůrčích prvků. Mnohem obvyklejší je tvorbu práva charakterizovat jako činnost spojenou jak s racionalitou, tak s kreativitou. Racionalita procesu a jeho podřízení rozumným požadavkům, včetně předpokladu řádného mechanismu přijímání právních předpisů (tedy procesů zajišťujících jejich platnost), nekoliduje s přítomností tvůrčích prvků v samotném psaní či kompozici normativního textu. Můžeme také konstatovat, že podle Jeremy Benthama se v *nomografii*, tedy formě diskursu, kterou nadřízení sdělují podřízeným určený způsob jejich chování, spojuje *věda a umění*.<sup>155</sup> Je to činnost, která nezbytně vyžaduje znalosti metod (postupů psaní) a znalosti objektu regulace, ale také vyžaduje tvůrčí přístup při formování normativního textu. To koneckonců vyplývá i z jedné výpovědi legislativce získané v pilotním šetření: „*Legislativa je sociální kompetence, která se nedá naučit. Je to zkušenost, která je založená na budování sociálních vazeb.*“ V tom je přítomen jeden z základních prvků tvorby práva, tj. jeho společenské pojetí, vyžadující koordinaci více subjektů, jejichž záměry nutně nemusí být identické, a jejichž přístupy a postupy se mohou v jednotlivostech lišit. Geoffrey Bowman konstatuje, že chápat legislativce pouze jako mechanické překladače vůle normotvůrce do textu není správné. Mezi jejich úkoly patří i intelektuálně zpracovat politická zadání a zajistit, aby výstup byl přijatelný jak pro parlament, tak pro aplikující subjekty.<sup>156</sup> Schopnost uspokojit více požadavků a odhadnout budoucí požadavky dalších aktérů a pracovat se sociálními vazbami je tak nezbytnou součástí byrokratických fází legislativního procesu. V kontextu České republiky musí legislativce vypracovat takový návrh, který bude přijatelný i pro jeho nadřízené, Legislativní radu vlády, Parlament a aplikující subjekty. To už vyžaduje velmi velkou sociální dovednost.

Na téma „autorství“ legislativních textů, tedy toho, zda více autorů na stejné zadání vytvoří stejné normativní texty či nikoli, proběhl i jeden výzkumný experiment představený na konferenci v roce 2005 v Boulogne-sur-Mer. Legislativní experti dostali zadání napsat návrh právního předpisu. Nejednalo se o instrukce pro seriózní legislativní návrh, což bylo i příčinou

<sup>155</sup> BENTHAM, Jeremy. Nomography. In: BOWRING, John (ed.). *Works of Jeremy Bentham. Volume III*. Edinburgh: William Tait, 1843, s. 233.

<sup>156</sup> BOWMAN, Geoffrey. Why Is There a Parliamentary Counsel Office? *Statute Law Review*, 2005, roč. 26, č. 2, s. 70.

toho, že zadání záměrně obsahovalo mnoho chyb. Účelem experimentu bylo právě ukázat, že rolí legislativce není pouze napsat to, co se po něm chce.<sup>157</sup> To, co se v tomto případě prokázalo, bylo, že návrhy zpracované jednotlivými legislativci se liší jak v jazyce, tak ve výsledcích, které dosahují,<sup>158</sup> což se předpokládalo i teoreticky.<sup>159</sup> Podle Edwarda Caldwell, dlouholetého anglického legislativního experta, dokázali tvůrci překonat vady podkladů. Současně však bylo z návrhů patrné, že každý z nich spadá do jiné jurisdikce a je podřízen jiným pravidlům a zvyklostem. Uzavírá však s tím, že stejné výsledky by se dostavily i v případě, že by spadali do jurisdikce jedné – podle něj psaní návrhů právních předpisů zkrátka není věda.<sup>160</sup> A neexistuje jedna zkušenost s psaním návrhů, ale pouze praxe podmíněná příslušným právním a sociálním kontextem.<sup>161</sup> Každý tvůrce vnáší do psaní návrhů své vlastní dovednosti a zkušenosti, které se do návrhů promítají. To dokládá i Vicki Schmolka, protože podle něj psaní návrhu právního předpisu není jednoduchá mechanická a automatická operace – instrukce dovnitř, návrh ven.<sup>162</sup>

<sup>157</sup> CALDWELL, Edward. Edward's Caldwell Comments on the Instructions. *Clarity – Journal of the international association promoting plain legal language*, 2005, č. 54, s. 7.

<sup>158</sup> CALDWELL, 2005, op. cit., s. 22.

<sup>159</sup> BOWMAN, *The Art of Legislative Drafting*, 2005, op. cit., s. 4.

<sup>160</sup> CALDWELL, 2005, op. cit., s. 22.

<sup>161</sup> XANTHAKI, 2016, op. cit., s. 15.

<sup>162</sup> SCHMOLKA, Vicki. Drafting Matters Classes: Plain language Styles Are Not Consistent. *Clarity – Journal of the international association promoting plain legal language*, 2005, č. 55, s. 15.





### 3 LEGISLATIVNÍ ZVYKLOSTI<sup>163</sup>

Při kvalitativním zkoumání metod interpretace práva využívaných v legislativním procesu, tedy těch zohledňovaných tzv. empirickými normotvůrci,<sup>164</sup> se signifikantně objevuje reference na legislativní zvyklosti. Dochází k tomu převážně v rozhovorech s legislativci, méně již v textových výstupech legislativu provázejících. Pojem *legislativní zvyklosti* je tak v legislativní praxi znám a jeho výskyt je patrný, byť je obtížné uchopit jeho obsah. Proto jej také nelze – bez dalšího zkoumání jeho obsahu – řadit mezi právní pojmy. Podstatné pro zkoumání psaní návrhů právních předpisů, a ve vztahu k metodám a technikám interpretace zvláště, je, jak se legislativní zvyklosti do této činnosti promítají.

V českém právnickém prostředí je v legislativní činnosti obvyklý odkaz na LPV, neboť jsou pro legislativní postupy zajišťované vládou závazná. Legislativní zvyklosti jsou však jiným druhem regulace: nejedná se o direktivně stanovená pravidla, ale o převážně faktickou regulaci normotvorby spočívající v ustálené administrativní praxi s normativním významem a nižší (ale nikoli nulovou) mírou závaznosti. Viktor Knapp uvádí, že tvorba práva vždy probíhá podle pravidel, která vznikají během praktické činnosti státních orgánů – byť takto chápe legislativní techniku, můžeme tak mezi tato pravidla řadit i legislativní zvyklosti.<sup>165</sup> V literatuře se lze také setkat s pojmem obecné zásady tvorby práva, který obsahuje nejen legislativně technické principy, ale pravidla, která se mají uplatnit, má-li jít o správnou legislativní činnost.<sup>166</sup> Byť se na první pohled může jednat o synonyma, nelze tyto pojmy ztotožňovat, neboť zvyklosti by měly mít větší míru závaznosti a nutně nemusí svou existenci legitimizovat racionalitou či správností. Zatímco legislativní zvyklosti jsou legitimizovány svou (kvazi)autoritou, legislativní technika svou funkční správností.

<sup>163</sup> Kapitola je mírně přepracovaným článkem viz ŠKOP, Martin. Legislativní zvyklosti. *Právník*, 2018, roč. 157, č. 9.

<sup>164</sup> Jako empirické normotvůrce označujeme osoby, které skutečně píšou zákony. Jedná se o často o osoby působící ve veřejné správě na úřednických či spíše legislativních pozicích, jejichž úkolem je vytvářet normativní text, který následně bude předkládán Vládě České republiky a následně Parlamentu České republiky. V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 21/14 ze dne 30. 6. 2015 (N 122/77 SbNU 759; 199/2015 Sb.) se objevuje termín legislativně-technický zpracovatel textu.

<sup>165</sup> KNAPP, 1983, op. cit., s. 181.

<sup>166</sup> CVRČEK, NOVÁK, op. cit., s. 111.

Příznačné je, že obsah legislativních zvyklostí není v české legislativní praxi zcela jasný a jednoznačně identifikovatelný;<sup>167</sup> odkaz na ně je často obsahově mlhavý a jen obtížně lze nalézt odlišnosti s LPV.<sup>168</sup> Již jsme si ukázali, že v některých případech lze obsah legislativních zvyklostí spojit s legislativní technikou.<sup>169</sup> Ta je součástí i LPV, byť ne v takovém rozsahu.<sup>170</sup> Tím se však nijak nedotýkáme jejich právního charakteru; pouze obsahu. Lze se domnívat, že legislativní zvyklosti se od LPV i legislativní techniky liší alespoň částečně, a to jak obsahově, tak ve smyslu jejich závaznosti a právní existence.

Jako legislativní zvyklosti můžeme chápat ustálené způsoby jednání jednotlivých aktérů vstupujících do prvotních fází procesu tvorby práva (legislativního procesu), které jsou vyžadovány, avšak vynucovány jsou převážně neformálně, v režimu nadřízených a podřízených vztahů (např. úředních) nebo tlakem nadřízeného. Obsahem legislativních zvyklostí jsou pravidla stanovící praktické postupy, které používají členové určité skupiny podílející se na legislativním procesu, napomáhající vzájemné koordinaci činností a vyjadřování normativních obsahů, které se nejčastěji předávají nápodobou a jejichž cílem je racionalizovat proces tvorby právních předpisů.

Používání legislativních zvyklostí (což lze bez pochyb říci i o používání LPV) je žádoucí, neboť sjednocuje legislativní výstupy a přispívá ke srozumitelnosti a sdělnosti normativního textu.<sup>171</sup> Neexistuje jedna totožná zkušenost s psaním návrhů právních předpisů, ale tyto zkušenosti se liší podle působnosti konkrétního místa či podle toho, či pravomoci jsou podřízeny.<sup>172</sup> Výsledkem porušení legislativních zvyklostí nebude neplatnost či nicotnost

<sup>167</sup> To však neplatí pro legislativní techniku, jejíž zpracování je v ČR poměrně rozsáhlé. Viz např. KNAPP, 1983, op. cit.; KNĚŽÍNEK, MLSNA, VEDRAL, ŠÍN, 2009, op. cit.

<sup>168</sup> Často se lze setkat s tím, že určitá část návrhu právního předpisu se označí jako rozporná s legislativními zvyklostmi, aniž by bylo jasné, jaký je jejich obsah, případně je tento rozpor podřaditelný pod rozpor s Legislativními pravidly vlády, tedy není pro něj nezbytné vytvářet zvláštní kategorii „legislativních zvyklostí“.

<sup>169</sup> WRONKOWSKA, Sławomira. Technika prawodawcza. *Ruch prawniczy, ekonomiczny i socjologiczny*, 1990, roč. 52, č. 1, s. 2; KNAPP, 1983, op. cit., s. 181.

<sup>170</sup> Metodická reflexe aktuálního vývoje existuje – viz KNĚŽÍNEK, MLSNA, VEDRAL, op. cit.

<sup>171</sup> Viz BĀRĀNY, Eduard. Zmena práva v právnom štátě. In: JERMANOVÁ, Helena a František CVRČEK (eds.). *Quo vadis, střední Evropa? Metamorfózy práva III*. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2012, s. 14.

<sup>172</sup> XANTHAKI, 2016, op. cit., s. 15.

právního předpisu,<sup>173</sup> ale pouze nárůst pravděpodobnosti jeho nesprávnosti.<sup>174</sup> Sjednocující funkce pro výkon legislativních činností však není jediným účelem žádoucí existence stabilních pravidel regulujících tvorbu práva. Legislativní zvyklosti mohou také sdělovat interpretovi, jakými pravidly a úvahami se tvůrce řídil a jakým jazykovým či jiným omezením při konstrukci normativního textu podléhal. Je proto žádoucí, aby se používaly při každé tvorbě právního předpisu, či obecně normativního textu. Zbyněk Šín varovně poukazuje na zanedbávání požadavku „anticipované interpretace“, která má předcházet případným interpretačním obtížím.<sup>175</sup> To znamená, že normotvůrce zcela nebo významně rezignoval na zjišťování, jak se text může v budoucnu interpretovat a neučinil z toho předmět úvah při své tvůrčí činnosti.

V případě anonymních adresátů právních předpisů, jejichž vůle do procesu tvorby nevstupuje, musíme předpokládat, že interpret spoléhá na znalosti a schopnosti normotvůrce, včetně schopnosti používat jazyk, nebo schopnosti znát a používat další – specifické – legislativní zvyklosti.<sup>176</sup> Není neobvyklé, že normotvůrce považujeme za racionálního,<sup>177</sup> což by mělo zahrnovat i schopnost chovat se při tvorbě práva předvídatelně a stabilně. Jan Kysela dokonce považuje porušení pravidel racionálního diskursu při tvorbě práva

<sup>173</sup> Závažná porušení legislativní techniky případně legislativních zvyklostí však mohou vést, ve spojení se zásahem do ústavního práva, k takovým vadám právního předpisu, které způsobí jeho protiústavnost. V extrémních případech je nesrozumitelný akt popřecným principu právní jistoty a předvídatelnosti práva. Pro to, aby porušení legislativních pravidel (zvyklostí, legislativně technických pravidel atp.) vedlo k protiústavnosti právního předpisu (či jeho části) je však nezbytné zasažení ústavních pravidel. Samo o sobě není dostatečně [viz např. náleze ze dne 30. 6. 2015, sp. zn. Pl. ÚS 21/14 (N 122/77 SbNU 759; 199/2015 Sb.)]. K tomu může například dojít tím, že by zákonodárcem použité označení právního předpisu neumožnilo jeho přesnou identifikaci, odlišující jej od jiných právních předpisů, resp. jiného právního předpisu [viz náleze ze dne 31. 1. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 24/07 (N 26/48 SbNU 303; 88/2008 Sb.)].

<sup>174</sup> WRONKOWSKA, op. cit., s. 7.

<sup>175</sup> ŠÍN, Zbyněk. Tvorba práva, její metodologie a problémy. In: VOSTRÁ, Lenka a Jarmila ČERMÁKOVÁ (eds.). *Otázky tvorby práva v České republice, Polské republice a Slovenské republice: sborník příspěvků z mezinárodního vědeckého symposia „Aktuální otázky tvorby práva v České republice, Polské republice a Slovenské republice“*, Praha, 29.–30. 11. 2004. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2005, s. 171.

<sup>176</sup> SULLIVAN, Ruth. *Statutory Interpretation*. 2. vyd. Ottawa: Irwin Law, 2007, s. 164.

<sup>177</sup> Tento předpoklad není obecně sdílen. Přesto jej lze použít jako předpoklad interpretace normativního textu. (viz KÁČER, Marek. *Na okraji krajiny nůdže: o prepisování zákonov počas ich aplikácie*. Praha: Leges, 2015, s. 59–60; WINTR, 2013, op. cit., s. 49).

za potenciální příčinu snížení efektivity působení práva.<sup>178</sup> Nahodilá struktura, nahodilé používání pojmů a další nejednotnosti v procesu tvorby práva nejsou žádoucí a nutno říci, že ani rozumné. Přesto se lze setkat s názorem, že formální pravidla „psaní“ návrhů právních předpisů jsou vágní,<sup>179</sup> což jejich efektivnosti nepřispívá. Tím nabývají na významu méně formální, ale více praktické (návodně) regulativy, kterými mohou být právě legislativní zvyklosti. Význam legislativních zvyklostí – nebo legislativních praktik používaných administrativou při tvorbě práva (úředních praktik)<sup>180</sup> – je patrný i mimo vládní či legislativní administrativu. Lze předpokládat, že například soudy, nebo jiné orgány autoritativně aplikující právo, by na ně měly brát ohled, byť pro ně závazné nejsou,<sup>181</sup> a byť je jejich identifikace obtížná (což, mimochodem, toto jejich používání výrazně diskvalifikuje). Jejich použití lze samozřejmě argumentací vyloučit – soud může svůj výklad obhájit i v případě, že bude postupovat v rozporu s legislativními zvyklostmi, neboť jimi formálně vázán není. V těchto případech je však žádoucí, aby svůj postup důkladně obhájl a vložil, proč se jich nedrží. Včetně toho, že podobné zvyklosti nejsou identifikovatelné. Avšak legislativní zvyklosti mají nepochybný faktický vliv a jako jakékoli jiné zvyklosti nebo konvence kanonizují významy a usnadňují porozumění textu, tedy podporují jeho srozumitelnost. Jejich sledováním či udržováním v patrnosti se lze lépe dobrat úmyslu, případně záměru tvůrce, či zamýšleného obsahu normativního textu. Odkaz na legislativní zvyklosti je také spojen s některými metodami používanými při interpretaci práva,<sup>182</sup> tj. lze odvodit interpretační pravidlo odkazující na legislativní zvyklosti. Ať jde o lingvistické (jazykové) zvyklosti, stylistické, syntaktické nebo strukturální zvyklosti nebo ustálené procedurální postupy.<sup>183</sup>

<sup>178</sup> KYSELA, Jan. Zákonodárny proces v České republice jako forma racionálního právního diskursu? In: VOSTRA, ČERMÁKOVÁ, op. cit., s. 53.

<sup>179</sup> STEFANO, 2008, op. cit., s. 326.

<sup>180</sup> Viz např. WINTER, Heinrich. The Forum Model in Evaluation of Legislation. In: WINTGENS, Luc J. (ed.). *Legisprudence: A New Theoretical Approach to Legislation*. Oxford: Hart Publishing, 2002, s. 140.

<sup>181</sup> FILIP, 2005, op. cit., s. 242.

<sup>182</sup> SULLIVAN, 2007, op. cit., s. 42.

<sup>183</sup> Agnes Quartey Papafo předpokládá, že obecné legislativní zvyklosti regulují obvykle způsob vyjadřování, formát, strukturu a styl. Viz PAPAFO, Agnes Quartey. Drafting Conventions, Templates and Legislative Precedents, and Their Effect on the Drafting Process and the Drafter. *European Journal of Law Reform*, 2013, roč. 15, č. 4, s. 373.

Z těchto důvodů lze usuzovat, že legislativní zvyklosti mají vliv na tvorbu práva a mohou ovlivnit i následnou interpretaci. Jejich identifikace tak může napomoci bezproblémovému vytváření právních předpisů a také umožní interpretujícím subjektům odhalit záměry tvůrce.

### 3.1 Legislativní zvyklosti a organizační rutiny

Pro přiblížení se legislativním zvyklostem a jejich adekvátnímu identifikování je nezbytné určit, jaký je právní charakter zvyklostí, resp. legislativních zvyklostí. Určení jejich charakteru umožní vyloučit individuální administrativní praxe, případně resortní zvláštnosti, postrádající jakoukoli relevantní závaznost, a tedy i právní význam. Ze sociologického pohledu, tj. pro potřeby zkoumání zvyklostí, je možné – po funkcionální stránce – je částečně chápat jako organizační rutiny. Byť níže uvidíme, že jsou mezi nimi nejen shody, ale i podstatné rozdíly. V tomto bodě se promítá i v předchozí kapitole naznačené spojení psaní návrhů právních předpisů s rutinou. V kontextu individua pojímá Richard R. Nelson rutiny jako techniky produkce, připodobitelné k programu či návodu.<sup>184</sup> V kontextu organizace je to její schopnost a chápou se tak postupy produkce, které vyžadují koordinaci mnoha aktérů,<sup>185</sup> avšak organizační rutina je na individuích, které jí provádí, zcela nezávislá.<sup>186</sup> Velký vliv na rozhodování organizací, případně na vznik rutin nemají ani vedoucí pracovníci, neboť nemohou plně kontrolovat chod organizací.<sup>187</sup> Legislativa, i vzhledem k tomu, že – jak jsme si ukázali v předchozí kapitole – je spojena se sociálními kompetencemi a schopnostmi vyjednávat, je výrazně spojena s koordinací mnoha aktérů. Přestože samotné napsání návrhu právního předpisu může být v rukou jen jednoho člověka, nutně musí vzít v úvahu adresáty, připomínková místa, politická zadání, očekávání tvůrce věcného záměru, parlamentu atd. Obvyklé je také, že se na návrhu předpisu podílí více tvůrců. Pak je jejich koordinace doslova životní nezbytností.

<sup>184</sup> NELSON, Richard N. Routines as Technologies and as Organizational Capabilities. In: BECKER, Markus C. a Nathalie LAZARIC. *Organizational Routines: Advancing Empirical Research*. Northampton: Edward Elgar, 2009, s. 11.

<sup>185</sup> NELSON, 2009, op. cit., s. 12.

<sup>186</sup> LEVITT, Barbara a James G. MARCH. Organizational Learning. *Annual Review of Sociology*. 1988, roč. 14, s. 320.

<sup>187</sup> ALLISON, op. cit., s. 67.

Relevantní jsou pro legislativu sdílené znalosti a schopnosti, které nejsou používané pouze v rámci jedné organizace, ale přesahují ji a napomáhají koordinovat jednotlivé participující subjekty. Tento charakter je akceptovatelný i pro „právní“ zvyklosti, neboť jejich úkolem je koordinovat postupy a souladnost výstupů mnoha aktérů s různými zájmy, východisky či zkušenostmi. To, že můžeme legislativní zvyklosti považovat za rutiny, dokládá také pojetí Viktora Knappa, který legislativní techniku<sup>188</sup> pojímá jako „*soubor pracovních postupů, které se používají při tvorbě práva*“,“<sup>189</sup> které nejsou náhodné, neorganizované a zcela intuitivní.

Podle Nelsona můžeme mezi znaky rutin řadit napodobitelnost, efektivnost, osvojení pomocí experimentu (způsobem pokus/omyl) a spolehlivost.<sup>190</sup> Používání legislativních zvyklostí se dá napodobit. Legislativci by se ve své tvorbě měli přizpůsobit stávajícím procesům a způsobům psaní a dobře fungující organizace by tomuto učení měla napomáhat. To je i důvod, proč se dílčí legislativní zvyklosti mohou lišit podle konkrétního úřadu – což (paradoxně) k výše uvedenému sjednocování sice nepřispívá, ale na druhou stranu usnadňuje koordinaci uvnitř daného subjektu. Totéž lze říci o jejich efektivitě – pokud by nebyly efektivní, dá se předpokládat, že by takové zvyklosti zanikly, či se nepoužívaly. Jen obtížně se dá akceptovat používání právních zvyklostí, které mají pouze ornamentální, případně ryze disciplinační či symbolický charakter. Tím by totiž nijak nepřispívaly jednotnosti a sdělnosti právního textu.<sup>191</sup> Totéž platí i pro spolehlivost rutin i právních (legislativních) zvyklostí. Pokud by spolehlivě nenapomáhaly tvorbě textu, byly by pro legislativní praxi bezvýznamné. Tyto znaky rutin je možné následovat, aniž by bylo nutné je verbalizovat. Spočívají v jednání (a jeho nápodobě) a není nutné zjišťovat jejich obsah, případně smysl či účel. Ke své existenci nepotřebují epistemickou reflexi. Jejich efektivnost, či spolehlivost se projeví v tom, že takové jednání vede k danému cíli. To se projeví

<sup>188</sup> Ty je možné chápat jako legislativní zvyklosti, pouze s tím rozdílem, že toto označení akcentuje jiné aspekty – více obsahové než formální.

<sup>189</sup> KNAPP, 1983, op. cit., s. 182.

<sup>190</sup> NELSON, 2009, op. cit., s. 15–16.

<sup>191</sup> O vadách legislativy viz např. CVRČEK, František. *Metamorfózy českého právního řádu a hlediska kvantitativního (fakta a spekulace)*. In: JERMANOVÁ, Helena a Zdeněk MASOPUST (eds.). *Metamorfózy práva ve střední Evropě*. Praha: Ústav státu a práva, 2008, s. 57–58.

i u experimentálního způsobu osvojování. To však limituje jejich použitelnost mimo strukturu legislativních pracovišť. Navíc, takto „rutinně“ používané zvyklosti by nemohly být základem interpretačních pravidel.

Součástí práce legislativních expertů je i vyjednávání: o formulacích, případně konkrétních slovech, formálních požadavcích, obsahu, či o základních principech navrhovaného právního předpisu (včetně případné ochrany principů právního státu). V tom mohou být rutiny velmi užitečné. Napomáhají vyhnout se nadbytečným vyjednáváním a volbám.<sup>192</sup> Rutiny souvisí s přiřazením konkrétních procesů ke konkrétním situacím, spíše než ve zjišťování možností, přičemž základem je interpretace minulosti s menším ohledem na budoucnost.<sup>193</sup> To, co již vícekrát fungovalo, není potřeba znovu podrobovat spekulacím a diskusím. Geoffrey M. Hodgson také podotýká, že pro jejich empirické poznání je nezbytná jejich konceptualizace. To však není samo sebou – rutina funguje na bázi jednání, takže vznikají nápodobou, která nutně nemusí být vědomá. Proto je úkolem výzkumníka, aby tuto konceptualizaci provedl. Podotýká dále, že užitečné v tom mohou být analýzy habitu, neboť i s tím má, na individuální úrovni, mnoho prvků společných.<sup>194</sup> To, co však organizační rutiny odlišuje od zvyklostí či obyčejů, případně konvencí, je jejich potencialita.<sup>195</sup> Je to pouze obvyklá či možná reakce organizace na podnět. Mezi podnětem a rutinní reakcí neexistuje kauzální vztah a neexistuje ani vztah normativní. Ten je spojen až s legislativními zvyklostmi. To má pochopitelně vliv i na jejich normativní význam a podílí se na jejich nižší (v právním pojetí nulové) závaznosti či vynutitelnosti. Přestože je účelem organizačních rutin snížení entropie, nákladů na vyjednávání a rozhodování, a nárůst předvídatelnosti, nemůže to platit absolutně. Vzhledem ke své potencialitě to totiž znamená, že rutiny nejsou zcela předvídatelné. To je jeden z rozdílů od právně, či alespoň kvaziprávně závazných pravidel, která mají předvídatelnost vyšší. I tento nízký normativní význam však nebrání sjednocovacímu charakteru rutin a jejich praktickému vlivu na unifikaci jednání aktérů. Stejně jako má unifikující vliv například školení.

<sup>192</sup> HODGSON, Geoffrey M. The Nature And Replication of Routines. In: BECKER, LAZARIC, op. cit., s. 26.

<sup>193</sup> LEVITT, MARCH, op. cit., s. 320.

<sup>194</sup> HODGSON, 2009, op. cit., s. 27.

<sup>195</sup> HODGSON, 2009, op. cit., s. 30.



Rutiny mají však i odvrácenou tvář danou právě jejich faktickou (nikoli právní) závazností a schopností ovlivňovat lidská jednání. To plyne z toho, že pro organizace jsou důležité pevně dané postupy, jakési tendence posuzovat a rozhodovat konkrétní typy záležitostí.<sup>196</sup> Pokud tedy v organizaci, v našem případě v procesu psaní návrhu právních předpisů, dojde ke zjištění dysfunkce, je pravděpodobné, že bude způsobena právě rutinami.<sup>197</sup> Vzhledem k tomu, že organizační rutiny pracují s minulostí a s nižšími ohledy na budoucnost a převažuje u nich orientace na procesy, může se stát, že organizace upřednostní rutinní jednání před správným či odpovídajícím jednáním. Tím sice sníží svou kontrolu nad chováním, avšak ve prospěch dříve úspěšného jednání.<sup>198</sup>

Přestože jsou rutiny flexibilní, může jejich navázání na omezenou racionálnost a sklony postupovat standardním způsobem výrazně ovlivňovat nejen legislativní proces jako takový, ale i psaní návrhů právních předpisů. Pokud to povede k nárůstu právní jistoty, pak je to žádoucí, pokud tím dojde k upořádání racionálních a srozumitelných výstupů před procesy, pak je to pochopitelně žádoucí méně. Proto je nutné rutiny identifikovat, a i vzhledem k jejich větší živelnosti a existenci jaksi *per se*, zjistit, jak se mění a co tuto změnu ovlivňuje, či co jí naopak brání.<sup>199</sup> K tomu je však nezbytné rutiny identifikovat, odlišit je od zvyklostí či dalších (kvazi)právních institutů, a také být schopen jejich případnou změnu měřit.

## 3.2 Legislativní zvyklosti a ústavní zvyklosti

Na příkladu ústavních zvyklostí můžeme identifikovat obecné znaky právních zvyklostí,<sup>200</sup> které lze vztáhnout i na legislativní zvyklosti. Tato identifikace – jak z pohledu právního, tak jazykového – je nezbytná pro lepší

<sup>196</sup> ALLISON, op. cit., s. 89.

<sup>197</sup> MCKEOWN, Timothy J. Organizational Routines in Political Science. In: BECKER, Marcus C. *Handbook of Organizational Routines*. Cheltenham: Edward Elgar, 2008, s. 31.

<sup>198</sup> SELTEN, Reinhard. What Is Bounded Rationality. In: GIGERENZER, Gerd; SELTEN, Reinhard (eds.). *Bounded Rationality. The Adaptive Toolbox*. Cambridge: The MIT Press, 2002, s. 15.

<sup>199</sup> MCKEOWN, op. cit., s. 41.

<sup>200</sup> V tomto pojetí se vyhýbáme zvyklostem zmiňovaným v občanském zákoníku, neboť jejich povaha není zřejmě zcela jasná, zejména s tím rozdílem, že potřebují ke své aplikovatelnosti zákonně zmocnění. Navíc, podle § 9 odst. 2 *in fine* občanského zákoníku se k nim pouze hledí.

porozumění samotným zvyklostem a určení jejich právní povahy, tedy i role, kterou mají v procesu tvorby práva a jeho interpretace. Přestože můžeme připustit, že ústavní zvyklosti směřují spíše k chování, zatímco legislativní zvyklosti spíše k psaní, nepředstavuje to tak velký rozdíl. I psaní je chování, které je ovládáno pravidly (minimálně z důvodu sdělnosti) a přestože má své zvláštnosti, není důvod mezi nimi – z toho pohledu – rozlišovat. Nadto lze uvést, že přestože psaní návrhu právních předpisů svou výraznou částí skutečně spočívá v psaní, jsou s ním spojeny i jiné dovednosti (vyjednávání, dohadování, konzultování atp.), což v tomto širším kontextu k chování směřuje také. V systému *common law* jsou ústavní zvyklosti spojené s dělbou moci<sup>201</sup> a není důvod předpokládat, že by to v našem systému bylo jiné. Legislativní zvyklosti však s dělbou moci nesouvisí přímo a smysl své existence odvozují spíše z toho, že je dobré mít jednotná pravidla, aby textu mohly být přisuzovány stabilní významy.

Dalším nezbytným krokem, opět spojeným s analýzou literatury a nikoli s empirickým šetřením, je případné odlišení zvyklostí od právních obyčejů. Zvyklosti nejsou obyčeje, což je minimálně podloženo odlišným pojmoslovím. Povaha a místo právních obyčejů v právním systému České republiky nejsou jednoznačné. Vzhledem k obecné teorii formálních pramenů práva je však lze považovat za formální pramen práva,<sup>202</sup> což pro zvyklosti, zejména pro legislativní zvyklosti, neplatí.

Dalším nezbytným prvkem pro pochopení významu a místa legislativních zvyklostí je jejich odlišení od LPV, jak jsme již nastínili shora. Legislativní pravidla vlády odvozují svou právní autoritu z formy usnesení vlády, a jsou tedy v rámci oficiální závaznosti závazná pro všechny subjekty v podřízeném postavení k Vládě České republiky. Jednací řád vlády stanoví, že usnesení vlády, což je forma jejich rozhodnutí, zavazují všechny členy vlády, ministerstva, jiné ústřední orgány státní správy, ostatní správní úřady, případně další subjekty, o kterých to stanoví zákon.<sup>203</sup> Vně této struktury či mimo tyto subjekty, nelze závaznost dovodit. Zbytek Šín charakterizuje Legislativní pravidla

<sup>201</sup> BEDERMAN, David J. *Custom as a source of law*. New York: Cambridge University Press, 2010, s. 101.

<sup>202</sup> PECZENIK, op. cit., s. 78.

<sup>203</sup> Čl. 1 odst. 3 Jednacího řádu vlády schválený usnesením vlády ze dne 16. 9. 1998 č. 610, ve znění dalších usnesení vlády.

vlády jako vnitřní předpis, který zavazuje orgány řízené vládou, jehož účelem je sjednotit legislativní postup při přípravě právních předpisů a přispívá „ke zvýšení úrovně tvorby právního řádu.“<sup>204</sup> Vzhledem k jejich potenciálně racionálnímu jádru by však bylo vhodné, aby je respektovaly i tyto „vnější“ subjekty. Jan Filip v této souvislosti poznamenává, že LPV sice nejsou závazná pro Ústavní soud,<sup>205</sup> stejně jako pro jakýkoli jiný soud, současně je to nejvhodnější pramen poznání legislativní techniky.<sup>206</sup> Důvodem je opět právní jistota a srozumitelnost právních předpisů, neboť pro interpreta může být matoucí, pokud by tvůrci používali různé sady legislativních zvyklostí. Tím by totiž mohlo dojít k situaci naznačené v předchozí kapitole, že totiž vznikají různé sady pravidel, ve kterých jsou významy vytvářeny různým způsobem.

Po metodologické stránce je obtížné legislativní zvyklosti určit, či přímo identifikovat jejich obsah. To je velmi podobné problémům spojeným s identifikací organizačních rutin. To lze vyřešit zejména kvalitativními metodami (rozhovor) a cíleně se komunikačního partnera tázat na existenci, závaznost a obsah legislativních zvyklostí; kvalitativní analýzou obsahu dokumentů (nikoli kvantitativní obsahovou analýzou) vzešlých z legislativního procesu, které se na legislativní zvyklosti odvolávají; případně analýzou rutin, přičemž tímto postupem odhalíme existenci organizačních rutin nebo legislativních zvyklostí, bez další interpretace však nemusíme být schopni identifikovat jejich obsah a také vůbec to, zda jde o rutinu nebo zvyklost. V případě kvalitativních metod (rozhovor, analýza rutin) proto může být problematické uvědomění si obsahu legislativních zvyklostí – komunikační partner si jich může být vědom, může být schopen je i používat, ale to nutně neznamená, že bude schopen precizně identifikovat a verbalizovat jejich normativní obsah. Jak jsme uvedli výše, organizační rutiny nejsou nutně spojeny s epistemickou reflexí. Vzhledem k tomu, že legislativní zvyklosti se vztahují

<sup>204</sup> ŠÍN, 2009, op. cit., s. 65.

<sup>205</sup> K jejich závaznosti mimo subjekty vně administrativního aparátu Vlády České republiky se vyjádřil opakovaně i Ústavní soud – viz např. náleze ze dne 18. 8. 2004, sp. zn. Pl. ÚS 7/03 (N 113/34 SbNU 165; 512/2004 Sb.), náleze ze dne 13. 12. 2016, sp. zn. Pl. ÚS 19/16 (8/2017 Sb.), náleze ze dne 18. 8. 2004, sp. zn. Pl. ÚS 7/03 (N 113/34 SbNU 165; 512/2004 Sb.), náleze ze dne 30. 11. 1999, sp. zn. II. ÚS 485/98 (N 173/16 SbNU 259).

<sup>206</sup> FILIP, Jan. Ústavní soud a problémy legislativy v ČR. In: VOŠTRÁ, ČERMÁKOVÁ, op. cit., s. 109.

na chování, měl by být jejich obsah identifikovatelný, minimálně pro přítomnost přesvědčení o jejich právní relevanci. Postačující je však zřejmě povědomí o jejich existenci a o jejich obsahu, aniž by to nutně musely provázet jejich vyčerpávající znalosti. Relevantnější se v tomto případě stává výzkum rutin a identifikace postupů v legislativní práci konkrétního subjektu s tendencí pokusit se identifikovat jejich obsah. Komunikační partner však může být vystaven nepřiměřenému tlaku na popis jejich obsahu, což může vést k relevantním zkreslením. Interpretativní zkoumání dokumentů vzešlých z legislativních prací je problematické v tom, že v případě, že legislativní zvyklosti nebudou dodrženy, bude tento problém zachycen na samotném pracovišti a do formalizovaného postupu se již tato výtka nedostane.

Při identifikaci vhodného způsobu zjišťování legislativních zvyklosti jsme také pilotně zkoumali jejich výskyt v legislativních materiálech (dokumentech spojených s legislativou). Výběr byl omezen na materiály vlády a byl hledán výskyt slovního spojení „legislativní zvyklosti“, a jeho tvarů („legislativních zvyklostí“, „legislativními zvyklostmi“) ve veřejně přístupné Elektronické knihovně legislativního procesu.<sup>207</sup> Relevantní pro zkoumání bylo, s jakým obsahem je tento výraz, či obecně legislativní zvyklosti, spojován, resp. zda je mu vůbec nějaký obsah přiřazen. Nejedná se o vyčerpávající šetření, ale pouze o předběžný vhled, ze kterého nelze usuzovat na existenci pravidelností, ale omezuje se pouze na prvotní vhled do této problematiky. Pro jakýkoli další případný výzkum je takový pohled nezbytný, neboť umožní následnou – a nezbytnou – konceptualizaci zjišťovaných skutečností.

Níže v kapitole se také zaměříme na tyto dokumenty a pokusíme se ukázat možnou povahu a obsahovou charakteristiku těchto výskytů, případně zhodnotíme, zda se skutečně jedná o legislativní zvyklosti nebo je to zástupný pojem pro pravidla jiné normativní povahy, zejména zda se nejedná o regulaci prováděnou LPV. Toto obsahové zkoumání je však nedostatečné: reflektuje pouze výslovný odkaz na legislativní zvyklosti. Lze předpokládat, že tyto zvyklosti se mohou v dokumentech objevit, aniž by bylo nutné se na ně výslovně odvolávat a předkladatel spíše věcně argumentuje, proč by se daný požadavek, připomínka nebo návrh měl zohlednit,

<sup>207</sup> *Elektronická knihovna legislativního procesu* [online]. [cit. 5. 3. 2018]. Dostupné z: <https://apps.odok.cz/veklep-news>

a proč je dodržení tohoto pravidla důležité (např. s ohledem na srozumitelnost právního předpisu). Proto tato zjištění mohou mít pouze ilustrativní povahu a nemohou být základem příslušného zobecnění. Zkoumají pouze výskyt tohoto slovního spojení. Bohužel, nelze usuzovat, že pokud je v textu použito spojení „legislativní zvyklosti“, jedná se o jistotu, či o silné přesvědčení toho, kdo výraz „legislativní zvyklosti“ použil, že se o ni jedná. Je nutné připustit možnost, že použití tohoto výrazu pouze zakrývá absenci jiných argumentů či jiných důvodů pro/proti hodnocenému návrhu. Při případném hlubším zjišťování či analýze je to nutné vzít v úvahu. Také je nutné připomenout, že zdrojem byl pouze veřejně přístupný informační portál a nikoli všechny materiály relevantní k legislativnímu procesu, které nejsou z neznámých důvodů veřejně přístupné. Lze však předpokládat, že interpreti (např. soudy) také nebudou mít možnost se s nimi seznámit, neboť k nim všichni soudci nemají dostatečný přístup a, v podstatě, ani nemají důvod se jimi obšírně zabírat. Přínosem tohoto pilotního zjišťování je poskytnout podklad pro uchopení tohoto pojmu a identifikaci jeho výskytů. Jakákoli další operace může vycházet z těchto předběžných zjištění.

Jedním z metodologických problémů při zkoumání legislativních zvyklostí spočívá také v nezbytnosti vyjasnit rozdíl mezi legislativními pravidly,<sup>208</sup> legislativními principy,<sup>209</sup> metodickými požadavky na tvorbu práva<sup>210</sup> a dalšími pojmy, které obsahově směřují k regulování tvorby normativního textu. Pojem legislativní zvyklosti – již ze samotného názvu – směřuje ke spojení formy a obsahu, jak je obvyklé pro formální prameny práva a také pro prameny kvaziprávního obsahu. Legislativní zvyklosti totiž nejsou spojeny pouze s obsahem, což jiná označení zdůrazňují. Pro legislativní zvyklosti se jeví jako nezbytné, aby měly alespoň náznak formální závaznosti, danou obecným významem pojmu a směřujícím do oblasti práva obyčejového.

### 3.3 Zvyklosti jako právně relevantní pramen

Albert Dicey odlišoval ústavní zvyklosti od ústavních norem pomocí sankcionovatelnosti: pokud je porušeno pravidlo náležející do oblasti ústavních

<sup>208</sup> KNAPP, 1998, op. cit.

<sup>209</sup> ŠÍN, 2009, op. cit.

<sup>210</sup> ŠÍN, 2009, op. cit.

zvyklostí, soud k takovému porušení nepřihlédne, resp. nevezme jej v úvahu.<sup>211</sup> Relevantním kritériem odlišování ústavních norem a ústavních zvyklostí je tak pouze vztah státu, resp. jeho orgánů, k takovému pravidlu. Na tom nic nemění skutečnost, že z pohledu obsahu mohou být ústavní zvyklosti stejně tak triviální, jako postavené na úroveň zákonným pravidlům. Proto mohou (ústavní) zvyklosti obsahovat pokyny marginálního nebo zanedbatelného významu, stejně jako pravidla, která jsou významná pro ústavní systém, a která se formují po velmi dlouhou dobu. Tento druhý typ ústavních zvyklostí (významná a dlouhotrvající) je však považován za součást ústavy.<sup>212</sup> Toto odlišení však nepůsobí dostatečně přesvědčivě, neboť podléhá neurčitým a velmi obecně formulovaným kritériím. Rovněž není zcela jasné, co to znamená „*být součástí ústavy*“. V kontextu ústavy Velké Británie je to nepochybně jinak, než v kontextu Ústavy (ústavy) České republiky.

Odlišnosti mezi ústavními zvyklostmi a zákonnými (formálně ústavními) pravidly proto nespočívají tolik v obsahu, ale spíše ve formální závaznosti. Obsahem (ústavních) zvyklostí jsou pravidla, která reprodukují způsoby chápání nebo praktiky, které mají regulovat některé orgány veřejné moci, případně jejich členy, avšak nemají normativní sílu právních předpisů.<sup>213</sup> Jejich regulace směřuje obvykle do všedních (každodenních záležitostí), které nebylo nezbytné regulovat zákonným ustanovením. Nejedná se tak o základní pravidla či principy, ale o postupy či „návody“, kterých je správné se držet. Jsou tedy formálně i obsahově podřízeny právním pravidlům, avšak umožňují jejich obsahové zpřesnění či zabezpečení jejich řádné realizace. I při posouzení obsahu je tak jejich význam podřízen jejich formě, zejména s ohledem na jejich nevymahatelnost obvyklými právními cestami. Na tom nic nemění skutečnost, že silou své autority (mimoprávní) mohou být velmi rigidní a jejich porušení může být vnímáno jako nežádoucí – bez ohledu na to, že soud k nim nebude přihlížet. Současně je však podstatné uvést, že zvyklosti leží vně systému právních norem – a to nejen formou, ale pochopitelně také obsahem.

<sup>211</sup> DICEY, Albert. *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*. 8. vyd. London: MacMillan, 1915, s. cxliii.

<sup>212</sup> BRAZIER, Rodney. The Non-Legal Constitution: Thoughts on Convention, Practice and Principle. *Northern Ireland Legal Quarterly*, 1992, roč. 43, č. 3, s. 264.

<sup>213</sup> DICEY, op. cit., s. cxli.

Nedává smysl, aby zvyklosti měly stejný obsah jako zákonné normy. Vzhledem ke své právně inferiorní povaze by neobstály, a svou závaznost by čerpaly nikoli z dlouhodobosti svého používání či neformálního tlaku, ale z právní autority právní normy. Totéž platí pro vztah zvyklostí a právních obyčejů, které však obsahují – jako formální prameny práva – prvek vynucení. To, že by právní (ústavní) zvyklosti neměly být v rozporu s právními normami plynoucími z právních předpisů, ještě neznamená, že nemůže nastat situace, kdy tomu tak bude. Rozpor obsahu právních zvyklostí s obsahem právních předpisů nutně neznamená, že právní zvyklost neexistuje, tak jak tomu předpokládáme u jiných právních norem. Můžeme připustit, že tomu tak je po formální stránce, ale to vzhledem k jejímu nižšímu významu pro zvyklosti nemusí znamenat, že se k nim nepřihlíží, že se na ně neodvolává, či že se jim nepřizpůsobuje jednání. Paradoxně, po faktické stránce může význam zvyklosti převážít. Nehledě na tento právně nežádoucí stav, mohou být zvyklosti dlouhou dobu dodržovány a – neformálním tlakem – dokonce vynučovány. Nejsou však způsobilé derogovat právní pravidlo (viz tzv. negativní obyčejové právo),<sup>214</sup> ale také nemohou v přímé konfrontaci s právními pravidly obstát. Jejich síla a autorita může být faktická, ale není v tomto smyslu právní. Faktický význam plyne z toho, že mohou interpretujícím subjektům napomoci odhalit záměry či úmysly tvůrce a přiblížit tak výsledek interpretace výsledku zamýšlenému tvůrcem. Interpretace se tak přiblíží tomu, jak jednal ten, kdo návrh právního předpisu připravil a v jakých podmínkách se odehrály všechny relevantní procedury. Nikoli tomu, jak by to mělo být správně v právním kontextu. Je otázkou, zda je taková praxe žádoucí a zda naopak nepůsobí proti principu právní jistoty. Narušení jistoty nastane pouze v případě, že mezi právními (ústavními; legislativními) zvyklostmi a právními předpisy dochází k rozporu (což předpokládáme, bude výjimečná situace). V případě jejich souladnosti tyto pochybnosti nevyvstávají, a naopak mohou napomoci transparentnosti byrokratických fází legislativního procesu.

Odlišit bychom měli od sebe zvyklosti na straně jedné a právní obyčeje a „pouhou“ praxi na straně druhé. Právní obyčeje mají normativní autoritu

<sup>214</sup> WEINBERGER, Ota. *Norma a instituce: úvod do teorie práva*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2017, s. 124.

(sílu) a můžeme je považovat za pramen práva – soudy by k nim měly, v systému, který existenci tohoto pramene přijímá, přihlížet.<sup>215</sup> Společný se zvyklostmi mají základ spočívající v užívání. Fakticitě spočívající v ustáleném způsobu jednání a také přesvědčení o závaznosti, byť se úroveň závaznosti může lišit. Obyčje i zvyklosti spojují ono přesvědčení s používáním – bez náležitého jednání nelze o obyčejí ani o zvyklosti hovořit. Praxe sice také spočívá v jednání a chování lidí, ale postrádá jakýkoli normativní charakter. Chybí totiž jeden ze základních prvků formujících normativitu, tj. přesvědčení o závaznosti. Praxe nemá ambici právně regulovat. Praxe nepochybně může být důkazem spontánně vytvořeného řádu,<sup>216</sup> není však mezi tím kauzální vztah. Jedná se o zcela všední, každodenní záležitosti prostě symbolického významu, jejichž nedodržení může být spojeno s nesnázemi nebo s neporozuměním, případně s ničím: způsob, jakým začíná úředník práci (čtením pokynů nadřízených, mailovou komunikací nebo uvařením kávy) je z normativního pohledu zcela irelevantní, bez ohledu na to, že tak postupuje celé oddělení. Praxe je nezbytnou podmínkou vzniku organizační rutiny, avšak není podmínkou dostačující. Ani pro vznik zvyklosti.

Přesto i zde můžeme nalézt možná odlišná chápání. William Blackstone mezi další znaky konkrétních právních obyčejů řadil i jejich správnost, nespornost a rozumnost (pro poučeného právníka).<sup>217</sup> Nesprávné obyčeje by neměly být používány (*Malus usus abolendus est*) a lze tedy předpokládat, že ani praxe by se neměla ustálit na nesprávném postupu. Je otázkou, co lze považovat za správný či špatný postup. S ohledem na legislativní zvyklosti se lze domnívat, že praxe, která vede k nesrozumitelnému výsledku (dvojnásobnému, víceznačnému, neurčitému, zmatečnému atp.), není správná.<sup>218</sup> Určující by přitom mělo být, že pokud se interpretační či aplikační praxe

<sup>215</sup> WEINBERGER, 2017, op. cit.

<sup>216</sup> BEDERMAN, op. cit., s. 45.

<sup>217</sup> BLACKSTONE, William. *Commentaries on Laws of England*. San Francisco: Bancroft – Whitney Company: 1916, s. 138–140.

<sup>218</sup> Legislativní zvyklosti by měly mít racionální jádro. Člověku znalému práva by se měly jevit jako rozumné. Jeremy Bentham rozlišuje čtyři základní vady normativního textu: zmatečnost, nejednoznačnost, nejasnost a přílišnou rozsáhlost. Tyto základní vady jsou vyvolány dílčími vadami, které ve svém souhrnu, případně kombinaci vedou ke špatnému legislativnímu výsledku. Mezi tyto dílčí vady řadí terminologickou nestálost, významovou nestálost, nadbytečnost, přílišnou délku, složitost, zjevnost a nevhodnost uspořádání. BENTHAM, op. cit., s. 245–250.



setrvale potýká s interpretačními obtížemi, a tyto obtíže jsou důsledkem používání legislativních zvyklostí, pak jsou tyto legislativní zvyklosti špatné a neměly by být dodržovány. Toto jednoduché stanovisko však může být narušeno tím, že v praxi dostatečně nefunguje subjekt (orgán), který by soustavně analyzoval praxi a poskytoval legislativním subjektům odpovídající zpětnou vazbu. Je tak na příslušných legislativních odborech, případně Úřadu vlády či Legislativní radě vlády, aby tuto praxi sledovaly a reflektovaly její závěry. To odpovídá jak „živelnému“ vzniku obyčejů i zvyklostí, tak požadavku, aby legislativní pravidla (bez ohledu na jejich formální vyjádření) zobecňovala zkušenosti a poznatky z praxe.<sup>219</sup> Reflexe těchto poznatků je nezbytným prvkem racionality v legislativním procesu. Bez něj je to nahodilost, což by pro tak významnou činnost nebylo žádoucí.

Jejich nespornost by měla být samozřejmá a souvisí s jejich určitostí. Tyto podmínky odlišují právní obyčej od mýtů, legend a podobných (spíše historických) pramenů práva, jejichž určitost může být zastřena a plní i výraznou symbolickou funkci. Splnění podmínky nespornosti směřuje nejen k porozumění obsahu obyčejů a zvyklostí, ale také vyjadřuje základní požadavek pro všechna pravidla. Pokud jejich samotný obsah vyvolává spory, nelze uvažovat o řádném pravidle. Totéž platí i pro legislativní zvyklosti. Pokud by jejich obsah vyjadřoval opačná pravidla, spíše by škodil legislativnímu procesu, než jej usnadňoval.

Jako jedno z kritérií osvědčujících existenci právního obyčeje předpokládá Blackstone i rozumnost. Mají racionální jádro, které by mělo být zjevné osobě schopné se pohybovat v právní oblasti.<sup>220</sup> U legislativních zvyklostí se dá předpokládat, že se jedná o pravidlo, které například napomáhá srozumitelnosti, vyhýbá se případným budoucím interpretačním obtížím, nebo je jeho výsledkem přehledná právní úprava. Tomu mohou napomáhat jak obecné jazykové zvyklosti (respekt vůči pravidlům kultivovaného českého jazyka, či pravidlům specifického právního jazyka), ale také případné zvyklosti strukturální (v našich podmínkách spíše však vyjádřené v LPV), ale také zvyklosti regulující obsah právních předpisů.

<sup>219</sup> KNAPP, 1998, op. cit., s. 67.

<sup>220</sup> BLACKSTONE, op. cit., s. 140.

Jazyk sám, pochopitelně včetně právního jazyka, je se zvyklostmi spojen velmi těsně. Přirozené jazyky mohou svou dynamickou povahou zapříčinit sémantické či syntaktické nejasnosti,<sup>221</sup> resp. zapříčinit nejednoznačnost sdělovaného výrazu.<sup>222</sup> V právu je proto nezbytné determinovat význam normativních vět (sdělení), a to krom kontextu, také právě zvyklostmi nebo konvencemi.<sup>223</sup>

Co se týče formálních náležitostí, resp. personální působnosti (ústavních) zvyklostí, Rodney Brazier konstatuje, že zvyklosti jsou pravidla, která se dotýkají všech tří druhů moci (legislativní, soudní i výkonné). Jejich používání se spojeno s povinností, tj. v případě porušení nepřestávají existovat.<sup>224</sup> Současně však také konstatuje, že mezi jejich náležitostmi bychom měli řadit jejich jasnou odlišitelnost od zákonných ústavních pravidel, ale také od ústavních praktik. Tento požadavek lze jistě akceptovat, pokud by byl blíže specifikován. Zejména pokud přihlídneme k tomu, že ono odlišení je skutečně podstatné nejen pro zvyklosti, ale také pro další relevantní pravidla. Takové odlišení však Brazier nečiní a je otázkou, zda je to skutečně nezbytné. Odlišení od zákonných ústavních pravidel je zjevná a v podmínkách kontinentálního právního systému představuje čistě zohlednění formálních znaků. Co se týče praktik, pak by odlišení muselo být založeno na používání, tj. na tlaku na dodržování těchto zvyklostí/praktik, a vědomí, o jaký typ tlaku se jedná. Zda alespoň částečně normativní – to by byl případ zvyklostí, nebo pouze faktický – to je případ rutin, jejichž porušení může být zaznamenáníhodné, ale nebude mít žádné relevantní následky.

### 3.4 Legislativní zvyklosti v empirických souvislostech

Již v úvodu jsme legislativní zvyklosti spojili s ustálenými způsoby jednání jednotlivých aktérů, kteří vystupují v prvotních fázích procesu tvorby práva, přičemž tyto postupy mohou být vyžadovány, byť jejich vynucování zůstává

<sup>221</sup> Viz např. NOVÁK, František. Kvalita práva – její vyjadřování a měření. In: JERMANOVÁ, Helena a Zdeněk MASOPŮST (eds.). *Dvacet let poté: Právo ve víru metamorfóz*. Praha: Ústav státu a práva, 2010, s. 13.

<sup>222</sup> TROPER, Michel, Christopher GRZEGORCZYK a Jean-Louis GARDIES. Statutory Interpretation in France. In: MACCORMICK, Neil D. a Robert S. SUMMERS. *Interpreting Statutes*. Oxon: Routledge, 1991, s. 360.

<sup>223</sup> ECO, Umberto. *Lector in fabula: Role čtenáře aneb Interpretací kooperace v narativních textech*. Praha: Academia, 2010, s. 77.

<sup>224</sup> BRAZIER, op. cit., s. 267.

v převážně neformální rovině. Obsah legislativních zvyklostí omezuje formu a styl legislativního návrhu, včetně toho, že ustaluje význam některých slov nebo slovních spojení.<sup>225</sup> Jako legislativní zvyklosti proto můžeme označit praktiky používané při vzájemné komunikaci mezi členy určité organizační komunity, napomáhající organizaci a vyjadřování při formování návrhu právního předpisu.<sup>226</sup> Z této definice je patrné, že je nezbytné, aby (legislativní) zvyklosti byly všem účastníkům komunikace známé. Nemohou být zcela mlhavou iluzí nebo prázdným odkazem, ale musí být spojeny s konkrétními a určitými pravidly. Interpret si musí být jistý, že interpretační pravidla, na jejichž základě konstruuje interpretační metody či techniky odrážejí ty zvyklosti, které tvůrce aktuálně používá. Jedná se o vzájemný předpoklad – normotvůrce spoléhá, že jím dodržované zvyklosti adresát (interpret) zná a umí je používat a na totéž spoléhá interpret – že normotvůrce používá při konstrukci normativního textu ustálené způsoby jednání, včetně vyjadřování. Zvyklosti se však mohou časem měnit. Vzhledem k tomu, že zvyklosti nejsou nezbytně zaznamenány (na rozdíl od LPV), dá se předpokládat, že interpret bude při interpretaci používat aktuální a jemu známou sadu zvyklostí. Význam stanovený legislativní zvyklostí není právně závazný, má však velkou sílu predikovat a determinovat interpretační výstupy.<sup>227</sup> Maciej Zieliński v této souvislosti předpokládá, že při interpretaci právních textů by se měly použít pravidla konstrukce normativního textu, zejména ty současné.<sup>228</sup>

Legislativní zvyklosti můžeme rozdělit na jazykové (zvyklosti spojené s užíváním jazyka i významem pojmů, případně zvyklosti syntaktické).<sup>229</sup> Jazykové zvyklosti můžeme dělit na ty obecně provázané s jakýmkoli jazykem (obecné jazykové zvyklosti), a na specifické zvyklosti navázané na právní jazyk (specifické zvyklosti právního jazyka). Další legislativní zvyklosti směřují ke stylistice,<sup>230</sup> a regulují styl normativní věty, resp. právního předpisu. Posledním

225 SULLIVAN, 2007, op. cit., s. 14.

226 SULLIVAN, 2007, op. cit., s. 44.

227 SULLIVAN, 2007, op. cit., s. 68.

228 ZIELIŃSKI, Maciej. *Wykładnia prawa. Zasady – reguły – wskazówki*. 7. vyd. Warszawa: Wolters Kluwer, 2017, s. 218.

229 KNAPP, Viktor. Právní pojmy a právní terminologie (Právní pojmosloví a názvosloví). *Státní správa: Bulletin Ústavu státní správy v Praze*, 1978, č. 4, roč. 5, s. 23.

230 Mezi stylistické zvyklosti můžeme řadit pravidla *norcitur* a *socis, eiusdem generis*, *expressio unius est exclusio alterius*, konzistentnost používání výrazů, případně zákaz tautologie. Viz SULLIVAN, 2007, op. cit., s. 45.

druhem legislativních zvyklostí jsou ty regulující strukturu právního předpisu. Co se týče struktury, je (v podmínkách České republiky) jednoznačně patrný vliv LPV a tyto legislativní zvyklosti se věnují jen dílčím prvkům.

Ruth Sullivan uvádí, že legislativními zvyklostmi, které determinují legislativní styl, by mohlo být používání funkcionálního jazyka, konzistentnost a jednotnost vyjadřování a střídmost vyjadřování.<sup>231</sup> Co se týče jazykové funkcionality, pak je nepochybné, že jazyk právního předpisu je specifický, prostý ornamentálních prvků a postrádající výrazy a postupy krásné literatury. V jiných právních textech taková přísnost neplatí, ale v normativním textu je vzhledem k nezbytnosti obecné srozumitelnosti a určení i pro „příští generace“, které by neměly vyvíjet příliš mnoho interpretačně „detektivní“ práce,<sup>232</sup> vyžadována. Střídmost ve vyjadřování je například vyjádřená i v pokynu, že žádné slovo není v předpisu navíc a současně tam žádné nechybí.

V praxi tvorby právních předpisů je patrné vědomí souvislosti legislativních zvyklostí a právní jistoty. Ve veřejně přístupné Elektronické knihovně připravované legislativou<sup>233</sup> bylo nalezeno celkem deset dokumentů, které se zabývaly legislativními zvyklostmi.<sup>234</sup> Tyto dokumenty se však vůbec nevěnují obsahovým náležitostem, ale pouze struktuře<sup>235</sup> (2 případy) a stylistice<sup>236</sup> (7<sup>237</sup> případů).<sup>238</sup> Zjištěné výskyty používání pojmu „legislativní zvyklosti“ jsou rovnoměrně rozděleny (5–5) na ty, kterými vláda obhajuje svůj postup, tedy jsou v důvodové zprávě, a ty, kterými popisuje nedostatky jiných legislativních iniciátorů (připomínky k návrhům právních předpisů

<sup>231</sup> SULLIVAN, 2007, op. cit., s. 14.

<sup>232</sup> Viz např. FILIP, 2005, op. cit., s. 114.

<sup>233</sup> Zdůrazněme, že při tomto jednoduchém řešení není jasný ani časový rámeček, tj. od kdy do kdy jsou dokumenty přístupné.

<sup>234</sup> Již shora jsme připomněli, že tento výběr v žádném případě nemůže být reprezentativní a trpí značnými nedostatky – předně se jedná pouze o výskyt pojmu a nikoli o všechny dokumenty, které se (obsahově) legislativními zvyklostmi zabývají.

<sup>235</sup> Pod strukturálními zvyklostmi či pravidly rozumíme členění právního předpisu (hlavy, části, oddíly, pododdíly, atd.), včetně názvů jednotlivých částí.

<sup>236</sup> Stylistickými zvyklostmi rozumíme styl psaní předpisů, jakož i kompozici jednotlivých částí, tedy způsob, jakým je normativní text vystaven, včetně způsobu, jakým je obsah zpracován a jaké jazykové prostředky jsou zvoleny.

<sup>237</sup> V jednom případě je zohledněna jak struktura, tak stylistika.

<sup>238</sup> V jednom případě je zcela nejasné, co se legislativní zvyklostí myslí. S velkou pravděpodobností jde o ústavní zvyklost.

jiných navrhovatelů). Zde je namístě připomenout, že je vhodnější popsat obsah legislativních zvyklostí než na ně pouze formálně odkázat. Přestože pouhý odkaz nemá dostatečnou vypovídací hodnotu a může být jen zástupnou formulací, jejímž jediným významem je vyjádřit nesouhlas s návrhem, který nelze (nebo není vhodné) odůvodnit jinak (lépe).

Nejprve se soustředíme na legislativní zvyklosti spojené se strukturou právního předpisu. Pokyny regulující strukturu právního předpisu jsou upraveny v Legislativních pravidlech vlády v části sedmé, hlavě první (ustanovení čl. 25 a n. LPV). V praxi se s tímto typem zvyklostí můžeme setkat v důvodové zprávě k návrhu zákona o investičních společnostech a investičních fondech, ve které se uvádí: „*Pro snazší orientaci se jednotlivé části dělí podle legislativních zvyklostí na hlavy, díly a oddíly, přičemž jejich nadpisy jsou míněny jako dílčí oddělení zákona. Tam, kde je to vhodné, je pojmenován každý jednotlivý paragraf, v ambici umožnit dobrou orientaci v předpise.*“<sup>239</sup> Členění právního předpisu do funkčně souvisejících částí je racionální a zvyšuje jeho přehlednost. Jak je uvedeno výše, jsou však tato pravidla obsažena v LPV (ustanovení čl. 25 a čl. 39 odst. 3 LPV) a nedává proto smysl argumentovat legislativními zvyklostmi. Vzhledem k tomu, že se jedná o důvodovou zprávu, dalo by se očekávat, že dostatečný bude odkaz na ně. Odkaz na „legislativní zvyklosti“ je nadbytečný. Vzhledem k tomu, že v pilotním šetření jsme zjistili, že legislativci jsou s LPV velmi dobře obeznámeni, bylo by obtížné zdůvodnit předpoklad, že zapomněli na jejich konkrétní ustanovení a museli si vypomoci legislativními zvyklostmi. Spíše se proto jedná o zdůraznění významu strukturálního členění, které na laika může působit přesvědčivěji, byť je tento způsob přesvědčování iracionální.

Další podobně strukturální odkaz je obsažen v důvodové zprávě, resp. předkládací zprávě, k návrhu občanského zákoníku. Uvádí se v ní: „*Nový občanský zákoník je systematicky rozvržen do pěti částí. Podle legislativních zvyklostí se jednotlivé části zákonů dělí na hlavy, díly a oddíly. Pro lepší přehlednost kodexu je v zásadě dodržováno pravidlo, že jeden paragraf má obsahovat až na výjimky nanejvýš dva odstavce. Příbuzné nebo tematicky spjaté instituty jsou řazeny od jednodušších*

<sup>239</sup> [cit. 5. 3. 2018]. Dostupné z: <https://apps.odok.cz/veklep-detail?pid=KORN8V3JT824>

ke složitějším a od obecných ke zvláštním.“<sup>240</sup> I zde je otázkou, zda se skutečně jedná o legislativní zvyklost, nebo racionálně odůvodněný pokyn daný LPV. Rovněž zde by byl dostatečný odkaz na LPV, bez dalšího. Je zde také obsažen pokyn pro jednotlivé části paragrafu,<sup>241</sup> což je součástí LPV také (ustanovení čl. 39 odst. 2 LPV). Druhá část tohoto úryvku důvodové zprávy již směřuje ke stylistice, tj. k řazení jednotlivých částí od obecných ke konkrétním. To již lze za legislativní zvyklost považovat, neboť se nejedná o část LPV. Tento pokyn je však intuitivní či dokonce logický a nemělo by se proto jednat o prvek legislativní techniky,<sup>242</sup> a tedy ani o legislativní zvyklost. Samozřejmosti či racionální postupy není potřeba právně, a to ani na úrovni zvyklostí, ustavovat.

Povšimněme si však blíže pravidel o složení jednotlivých paragrafů či článků. Legislativní pravidla vlády schválená usnesením vlády ze dne 18. března 1998 č. 188<sup>243</sup> ve své ustanovení čl. 39 odst. 2 uvádí, že v případě, že by „v paragrafu nebo článku mělo být nahromaděno více odstavců (například více než 10), je třeba v zájmu přehlednosti dát přednost rozdělení právní úpravy téže věci na více paragrafů či článků“.<sup>244</sup> Ke změně došlo na základě usnesení vlády ze dne 3. listopadu 2004 č. 1072,<sup>245</sup> kde se již předpokládá, že by paragraf či článek neměl zpravidla obsahovat více než šest odstavců. Členění jednotlivých částí právního předpisu (zejména těch rozsáhlejších) je již v původních LPV z roku 1998 předpokládáno ustanovením čl. 39 odst. 3. V konsolidované důvodové zprávě k občanskému zákoníku se již o počtu odstavců nehovoří a popsáno je pouze členění na části. To, co je však podstatné je, že v obsahu LPV dochází ke změnám, a to jednak vzhledem k případným zjištěným nedostatkům,

<sup>240</sup> [cit. 5. 3. 2018]. Dostupné z: <https://apps.odok.cz/veklep-detail?pid=RACK8CMJSJ3I>; Podobný odkaz je i v tzv. konsolidované důvodové zprávě viz Důvodová zpráva. [cit. 5. 3. 2018]. Dostupné z: <http://obcanskyzakonik.justice.cz/images/pdf/Duvodova-zprava-NOZ-konsolidovana-verze.pdf>

<sup>241</sup> V důvodové zprávě se píše o dvou odstavcích, zatímco současná LPV uvádí šest. Domnívám se, že v případě důvodové zprávy se jedná pouze o chybu v psaní.

<sup>242</sup> KNAPP, 1983, op. cit., s. 182.

<sup>243</sup> [cit. 5. 3. 2018]. Dostupné z: [https://albatros.odok.cz/usneseni/usneseni\\_webtest.nsf/usn/1998-188](https://albatros.odok.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/usn/1998-188)

<sup>244</sup> [cit. 5. 3. 2018]. Dostupné z: [https://albatros.odok.cz/usneseni/usneseni\\_webtest.nsf/usn/1998-188](https://albatros.odok.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/usn/1998-188)

<sup>245</sup> [cit. 5. 3. 2018]. Dostupné z: [https://kormoran.odok.cz/usneseni/usneseni\\_webtest.nsf/usn/2004-1072](https://kormoran.odok.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/usn/2004-1072)

tak také – s velkou pravděpodobností – také na základě reflektovaného posunu v legislativních zvyklostech.

Tím jsme se již dostali k výskytům stylistických pravidel. Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona o katastru nemovitostí obsahuje toto vyjádření: „*Vymezení pojmů je v zásadě převzato z dosavadního § 27 katastrálního zákona. Na úvod je přesunuto v souladu se současnými legislativními zvyklostmi.*“ Podobná pravidla lze nepochybně považovat za legislativní zvyklosti, v tomto případě je však pravděpodobnější spojitost s ustanovením čl. 48 odst. 1 LPV. V tomto případě se však nejeví jako vhodné, aby byl návrh zákona odůvodněn takto nejasnými sděleními, navíc v celku banální povahy. Důvodová zpráva odkazuje na legislativní zvyklosti zcela volně a nijak nespécifikuje, o jakou legislativní zvyklost se jedná, či čeho se alespoň týká – snad jen toho, že vymezení pojmů by mělo být v úvodních ustanoveních právního předpisu. To je velmi blízké i předchozím příkladům strukturální povahy, kde by odkaz na LPV zcela dostačoval.

Další ze stylistických požadavků je obsažen ve stanovisku ministerstva vnitra k návrhu poslanců na vydání zákona, kterým se zrušují zákony č. 112/2016 Sb., o elektronické evidenci tržeb, ve znění pozdějších předpisů a č. 113/2016 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o evidenci tržeb. V něm se píše: „*Takéž je třeba připomenout, že dle ustálených legislativních zvyklostí se novely zrušovaných předpisů zrušují samostatně, čemuž navržená podoba čl. I neodpovídá.*“<sup>246</sup> To je samo o sobě ne zcela jasné vyjádření. Může směřovat k čl. 52 LPV, avšak není bez pochybností zřetelné, co se snaží sdělit. Odkaz na legislativní zvyklosti by měl být více rozveden a vysvětlen, neboť mu sice lze vyhovět, není však jasné jak. O to více, že z teoretickoprávního pohledu je takový postup nadbytečný, neboť pokud je zrušen právní předpis, pak jsou zrušeny i jeho novely, neboť odpadá důvod jejich existence (*Cessante ratione legis cessat lex ipsa*). To platí i pro prováděcí předpisy. Je akceptovatelné, že tento výslovně derogující postup je spojen s větší přehledností, avšak jednak nelze pominout požadavek na dodržování principů právní vědy a také na možnou nejasnost požadovaného

<sup>246</sup> [cit. 5. 3. 2018]. Dostupné z: [https://apps.odok.cz/veklep-detail?p\\_p\\_id=material\\_WAR\\_odokkpl&p\\_p\\_lifecycle=0&p\\_p\\_state=normal&p\\_p\\_mode=view&p\\_p\\_col\\_id=column-1&p\\_p\\_col\\_count=3&\\_material\\_WAR\\_odokkpl\\_pid=ALB-SATT9J5J6&tab=remarks](https://apps.odok.cz/veklep-detail?p_p_id=material_WAR_odokkpl&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-1&p_p_col_count=3&_material_WAR_odokkpl_pid=ALB-SATT9J5J6&tab=remarks)

postupu. Vzhledem k tomu, že takový postup není zcela racionální, mohlo by se skutečně jednat o legislativní zvyklost. Její skutečný obsah však nelze bez dalšího identifikovat.

S dalším, spíše stylistickým, pravidlem jsou spojeny připomínky ministerstva vnitra k návrhu vyhlášky, kterou se mění vyhláška č. 98/2011 Sb., o způsobu hodnocení stavu útvarů povrchových vod, způsobu hodnocení ekologického potenciálu silně ovlivněných a umělých útvarů povrchových vod a náležitostí programů zjišťování a hodnocení stavu povrchových vod: „*Navrhované úpravy v textu § 4 je třeba s ohledem na ustálené legislativní zvyklosti rozdělit na dva samostatné novelizační body, přičemž v prvním dojde ke zrušení odstavce 2 a přeznačení odstavce 3 – viz čl. 56 odst. 2 písm. d) Legislativních pravidel vlády.*“<sup>247</sup> V této připomínce skutečně – i dle uvedeného odkazu – nejde o nic jiného než o referenci k LPV. Jen obtížně si lze představit, že by se jednalo o zvyklost, která jde nad rámec LPV. Avšak vzhledem k tomu, že se jedná o připomínky, tedy komunikát adresovaný vně orgánu vlády, pak lze odkaz na zvyklosti akceptovat. Bylo by však vhodné konkrétní zvyklost více vysvětlit a zdůvodnit její existenci. Bez toho je slovní spojení legislativní zvyklosti zcela nadbytečné a plně by stejnou úlohu sehrál prostý odkaz na LPV.

Podobný závěr lze učinit i v případě stanoviska vlády k návrhu poslanců na vydání zákona o péči řádného hospodáře u svěřeného majetku veřejnoprávních korporací. V něm se uvádí: „*Zpracování předloženého návrhu zákona neodpovídá ustáleným legislativně technickým zvyklostem, především pokud jde o jeho název navrhovaného zákona, jehož obsahem jsou pouze novely jiných zákonů. Navrhovaný název je navíc zavádějící, neboť návrh se jedná o všech veřejnoprávních korporací, ale pouze státu a územních samosprávních celků, a navíc jakkoliv nevymezuje obsah pojmu ‚péče řádného hospodáře‘, ale pouze jej používá jako kritérium pro vymezení požadované odbornosti při nakládání s majetkem státu a územních samosprávních celků.*“<sup>248</sup>

I tento požadavek je obsažen v LPV (ustanovení čl. 30 – Název právního předpisu má stručně a výstižně vyjádřit hlavní obsah právního předpisu). Pokud by se mělo jednat o legislativní zvyklost, i zde by byla vhodná hlubší argumentace a zejména detailní rozbor, který jde nad rámec LPV.

<sup>247</sup> [cit. 5. 3. 2018]. Dostupné z: <https://apps.odok.cz/attachment/-/down/KORNA2DGT8QJ>

<sup>248</sup> [cit. 5. 3. 2018]. Dostupné z: <https://apps.odok.cz/veklep-detail?pid=KORN9E4CNFH7>



Příklad, který by mohl být reprezentací legislativních zvyklostí, je obsažen ve stanovisku vlády k návrhu poslanců na vydání zákona, kterým se mění zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 374/2011 Sb., o zdravotnické záchranné službě: „*Vláda současně upozorňuje, že návrh zákona by v průběhu dalšího legislativního procesu měl být podroben revizi z pohledu legislativně technického, přičemž v této souvislosti upozorňuje zejména na následující nedostatky návrhu: úvodní věty k návrhům novel je třeba uvést do souladu s obecnými legislativními zvyklostmi, neboť v předloženém návrhu nejsou formulovány obvyklým způsobem.*“<sup>249</sup> Vzhledem k tomu, že nastíněný požadavek není zcela totožný s obsahem ustanovení čl. 34 odst. 2 LPV, je možné předpokládat, že se jedná o legislativní zvyklost. Její obsah však z uvedené věty neplyne zcela zřetelně. Pro lepší srozumitelnost by bylo vhodné alespoň naznačit, co tím vláda, resp. připomínkové místo, myslí. Zejména s ohledem na slovní spojení „obecné legislativní zvyklosti“, což naznačuje, že se nejedná o specifické zvyklosti spojené s novelami, ale o ty, které mají obecnou povahu. Také není zcela jasné, jak vypadá formulace „obvyklým způsobem“. Je možné, že tato znalost je v legislativním prostředí rozšířená, avšak má-li být legislativní zvyklost použitelná i mimo úzkou sféru legislativy, je takové vysvětlení nezbytné. Otázkou je, zda by nebylo možné vystačit si v tomto případě s uvedením, že použité formulace jsou nesrozumitelné, nebo nepoužívají rozšířených ustálených slovních spojení.

Další dva příklady jsou spojeny s částmi stanovícemi účinnost právních předpisů. Ve stanovisku vlády k návrhu poslanců na vydání zákona, kterým se mění zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), ve znění pozdějších zákonů se uvádí: „*Předložený návrh vykazuje také některé legislativně technické nedostatky, z nichž lze uvést například absenci ustanovení upravujícího nabytí účinnosti zákona; přes obecnou úpravu účinnosti v § 3 odst. 3 zákona č. 309/1999 Sb. je s ohledem na požadavek právní jistoty adresátů právních norem zavedenou legislativní zvyklostí upravovat účinnost individuálně v každém návrhu právního předpisu.*“<sup>250</sup> Toto pravidlo sice může plynout z ustanovení

<sup>249</sup> [cit. 5. 3. 2018]. Dostupné z: <https://apps.odok.cz/veklep-detail?pid=RACK8RBBZ6PW>

<sup>250</sup> [cit. 5. 3. 2018]. Dostupné z: <https://apps.odok.cz/attachment/-/down/RACK8QCDSA11>

čl. 53 LPV, ale vzhledem k obsahu zmíněného zákona č. 309/1999 Sb., o Sbírce zákonů a Sbírce mezinárodních smluv by se návrh právního předpisu bez podobného ustanovení obešel a ani pravidla plynoucí z LPV tuto povinnost nezakotvují. Může jít proto o legislativní zvyklost v tom smyslu, co musí návrh právního předpisu obsahovat, která neplyne ani ze zákona ani z LPV. Tento případ stanovení povinnosti jdoucí nad rámec zákona, případně LPV (jejichž formulace je např. v ustanovení čl. 53 odst. 2 nejasná, neboť formulace „...je třeba počítat s dobou potřebnou k...“ nemá normativní povahu je to čistě doporučení, které spadá spíše do oblasti metodických pokynů, než právních pravidel), lze považovat za legislativní zvyklost, avšak vzhledem k tomu, že zákon stanoví něco jiného, tedy dává širší možnosti, pak je tato zvyklost použitelná pouze v rámci návrhů iniciovaných vládou. Uplatňovat tento pokyn např. na poslanecké návrhy (jako je tomu v tomto případě) nedává smysl.

Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona o právních poměrech a vzdělávání zaměstnanců ve veřejné správě (zákon o úřednících) se také dotýká účinnosti: „Účinnost zákona byla navržena v souladu s legislativními zvyklostmi na 1. ledna 2014.“<sup>251</sup> Tato reference na legislativní zvyklosti je s velkou pravděpodobností příkladem „fíkového listu“. Je obtížné si představit, že by legislativní zvyklost nařizovala stanovit účinnost ke konkrétnímu datu (1. 1. 2014) a žádná jiná indicie v textu není. Nejedná se ani o daňový předpis, kde by to také dávalo smysl. Vzhledem k tomu, že se jedná o důvodovou zprávu, dá se spíše předpokládat, že předkladatel něco k účinnosti chtěl/měl něco napsat a pojal to zcela nicneříkajícím způsobem. Legislativní zvyklost to z tohoto důvodu být může, ale je to velmi málo pravděpodobné, protože by bylo obtížné (ne-li nemožné) identifikovat její obsah.

Poslední zvolený výskyt pochází z důvodové zprávy k návrhu vyhlášky o vyznačování hranic vojenských újezdů a vyznačování bezpečnostních a ochranných pásem na území vojenských újezdů (o vyznačování hranic a pásem na území vojenských újezdů): „*Nenaplnění zmocnění pro vydání vyhlášky stanovené v § 33 odst. 2 zákona č. 222/1999 Sb., ve znění zákona č. 15/2015 Sb., je jednak nedodržením legislativních zvyklostí, zejména však ve vztahu k zákonu č. 15/2015 Sb. představuje riziko nevyznačení nebo nejednotného vyznačení*

<sup>251</sup> [cit. 5. 3. 2018]. Dostupné z: <https://apps.odok.cz/veklep-detail?pid=KORN8XFD46RA>

*branic vojenských újezdů tam, kde došlo k jejich změně.*<sup>252</sup> Domnívám se však, že v tomto případě se jedná o chybu a mělo jít spíše o ústavní zvyklosti, neboť to, že se zákonným zmocněním současně stanoví ministerstvu povinnost vyhlášku vydat, spadá sice do legislativní oblasti, ale vzhledem ke spojení s pravomocí se o skutečnou legislativní zvyklost nejedná a obsahově odpovídá spíše ústavním zvyklostem, jak jsme je identifikovali výše.

V souvislosti s odlišnými subjekty podílejícími se na legislativním procesu lze obecně zmínit, že odkaz na legislativní zvyklosti nebo LPV lze použít pouze v případě argumentace vedené k subjektu těmto pravidlům podřízeným, tj. vůči navrhovatelům v podřízeném postavení k Vládě ČR. Argumentace vůči subjektům stojícím vně struktury není správná, neboť tento typ pravidel na ně nedopadá. Vzhledem k významu těchto pravidel a jejich racionálnímu základu je však vhodné, aby byla dodržována. Pak tedy nezbývá, než aby subjekt domáhající se dodržování legislativních zvyklostí argumentoval jejich obsahem, racionalitou, smysluplností a plně vyložil význam konkrétního pravidla. Pokud totiž takové jádro nelze nalézt, pak nemá smysl je dodržovat a není ani nutné, aby dál přežívalo jako legislativní zvyklost.

Používání legislativních zvyklostí – krom odkazu na osvědčení se testem času – má ještě jeden aspekt plynoucí z jejich obsahové neurčitosti. Mohou být použity i v případech, kdy se hodnotiteli výsledek nelíbí, případně při střetech v právnickém (legislativním) poli.<sup>253</sup> Některé příklady jsou uvedeny výše. To zahrnuje také kategorie jejich zneužití. K vyloučení takové svévole může napomoci pouze uvedení konkrétního obsahu zvyklosti, případně vysvětlení jejího jádra. K tomu ovšem – spíše – nedochází. Na rozdíl od legislativní techniky, jejíž obsah je proti tomu ustálený a popsáný. Legislativní zvyklosti tedy nejsou banální či nepodstatnou součástí legislativního procesu, ale jedná se o prvek, který by měl být soustavně studován a přispívat k ustálení procesu tvorby a v důsledku toho i interpretace práva. Plné rozvinutí jeho potenciality může přispět ke zkvalitnění právního řádu ČR a napomoci k transparentnosti práva.

<sup>252</sup> [cit. 5. 3. 2018]. Dostupné z: <https://apps.odok.cz/veklep-detail?pid=KORNA5EKF8RR>

<sup>253</sup> BOURDIEU, Pierre. The Force of Law: Toward a Sociology of Juridical Field. *The Hastings Law Journal*, 1987, roč. 5, č. 38, s. 814–853.

---

## 4 JAZYKOVÁ METODA INTERPRETACE PRÁVA A TVORBA PRÁVA<sup>254</sup>

Příprava metodologie empirického šetření v oblasti byrokratických fází legislativního procesu se nemůže obejít bez bližšího soustředění na jazykovou metodu interpretace práva. Byť je jazyk základním nástrojem vyjadřování právních pravidel, bývá tato metoda interpretace považována za jakési *nutné zlo*. Postup, který je sice nevyhnutelný, ale ne zcela uspokojivý: proto se doporučuje použít i jiné výkladové metody. K tomuto závěru lze dospět například z nálezu Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 384/08 ze dne 30. 9. 2009 (N 211/54 SbNU 587), který rekapituluje předcházející obdobné nálezy a názory Ústavního soudu. V něm Ústavní soud charakterizoval jazykový výklad jako jakési *prvotní přiblížení se* k samotné právní normě, případně k její aplikaci; má to být pouze východisko k další interpretaci skutečně odhalující obsah a účel normy. Zmíněný nálezh odkazuje také na nálezh sp. zn. Pl. ÚS 21/96 ze dne 4. 2. 1997 (N 13/7 SbNU 87; 63/1997 Sb.), ve kterém Ústavní soud dokonce konstatoval, že obecný soud, jako jeden z interpretů nadaných autoritou, není *vázán doslovným zněním zákonného ustanovení*. Přednost před textem právního předpisu má jeho účel, historie jeho vzniku, systematika či ústavní konformnost. Text právního předpisu, který bychom měli podrobit jazykové metodě výkladu, se tak dostává do pozice „prorocství“<sup>255</sup> nebo doporučení, s nímž je možno nakládat především s ohledem na jiné jistoty, resp. účely.<sup>256</sup> Nemyslím, si, že eroze jazykové metody by byla záměrem Ústavního soudu, avšak jeho neobratná formulace k takovým závěrům svádí. Interpretující subjekt se může od doslovného znění skutečně odchýlit, ale důvod i způsob odchýlení musí být náležitě vysvětlen. Nesouhlas s jazykovým vyjádřením nestačí.

Rezervovaný postoj k jazykové metodě výkladu právních předpisů je akceptován dalšími (obecnými) soudy a bez hlubší argumentace se stal

---

<sup>254</sup> Kapitola je drobně upraveným článkem viz ŠKOP, Martin. Některé techniky jazykové metody interpretace práva. *Právník*, 2017, roč. 156, č. 9.

<sup>255</sup> HOLMES, op. cit., s. 4.

<sup>256</sup> Srovnej RADBRUCH, Gustav. *O napětí mezi účely práva*. Praha: Wolters Kluwer, 2012, s. 147–148.

akceptovaným způsobem nazírání na jazykovou metodu výkladu právních textů.<sup>257</sup> Takto vyjádřený postoj však působí zbytečně vyhraněně: není důvod odmítat jazykový výklad jen proto, že existují případy, ve kterých je text víceznačný, nesrozumitelný či jinak problematický. To není vinou jazykového výkladu, ale nedostatků v jeho používání při tvorbě práva. V takových situacích jazykový výklad může selhávat a pak je důvod pro použití jiných, speciálních postupů a technik. I v těchto případech je nezbytné trvat na tom, aby byla přehledně a jasně zdůvodněna a popsána všechna relevantní interpretační východiska a vyloučena svévole. Aby bylo jasné a zřetelně zdůvodněno vyloučení obecných a základních interpretačních postupů, ve prospěch postupů specifických.

Tento přezíravý přístup k jazykovému výkladu sdílí také odborná literatura věnující se ve větším rozsahu metodám interpretace. Nekriticky k takovým závěrům judiciálního pojetí jazykového výkladu (včetně citací příslušných nálezů) přistupuje Filip Melzer. V jeho pojetí je jazykový výklad pouze prvním krokem v procesu interpretace právního předpisu<sup>258</sup> a sám o sobě „nemůže vést k interpretačnímu závěru.“<sup>259</sup> Přiklání se tak k přístupu obvyklému v německém interpretačně-metodologickém prostředí. Franz Bydliniski například požaduje testování závěrů aplikace jazykové metody, neboť mohou např. porušovat fundamentální ideje práva.<sup>260</sup> Povšimněme si, že takový přístup není v souladu s tezí racionálního normotvůrce a také *a priori* předpokládá vady v legislativním procesu. Pokud totiž připustíme, že legislativci by měli být tím místem, které zabezpečí ústavní konformitu návrhu právního předpisu a nedopustí, aby v legislativním procesu pokračovaly návrhy, které jsou striktně nelegitimní, pak není žádná taková výhrada dalších postupů a využití jiných metod nutná.

<sup>257</sup> Viz např. rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 26. 1. 2017, č. j. 22 Af 10/2015-23, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 7. 2016, č. j. 9 Ads 104/2016-35, nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 2. 2011, č. j. 1 As 110/2010-151, č. 2296/2011 Sb. NSS.

<sup>258</sup> MELZER, Filip. *Metodologie nálezání práva*. Brno: Tribun EU, 2008, s. 79.

<sup>259</sup> MELZER, 2008, op. cit., s. 80.

<sup>260</sup> BYDLINSKY, Franz. *Základy právní metodologie*. *Arbeitspapiere des Forschungsinstituts für mittel- und osteuropäisches Wirtschaftsrecht* [online]. Č. 95a, Vídeň: WU Vienna University of Economics and Business, 2003, s. 14 [cit. 25. 4. 2017]. Dostupné z: <http://epub.wu.ac.at/3324/>

Sám Bydliński svá tvrzení nepodkládá hlubší analýzou jazyka, případně jazykového výkladu ani legislativního procesu, a tomuto přístupu se věnuje zcela povrchně a nedostatečně. Podobně je tomu i v komentáři k interpretačním pravidlům obsaženým v občanském zákoníku.<sup>261</sup> V monografii Jana Wintra *Metody a zásady interpretace práva* se již setkáme se vstřícnějším pohledem na jazykový výklad právních předpisů. Přesto je více nakloněn obvyklému chápání této metody. O tom svědčí například konstatování, že „[s]pecifických zásad jazykového výkladu je poměrně málo.“<sup>262</sup> Přitom takových specifických zásad rozhodně málo není.

Nyní se soustředíme pouze na interpretaci právních předpisů. Nelze pochybovat o tom, že smlouvy (včetně normativních smluv), právní jednání<sup>263</sup> či úkony, důkazní prostředky či chování, které je základem právních obyčejů, je nezbytné interpretovat. Každý jednotlivý objekt interpretace bývá spojen se specifickými metodami výkladu. Tento text nemá za cíl určit obecná pravidla použitelná na všechny jeho druhy, ale zaměřuje se pouze na interpretaci právních předpisů s jejich specifika. Připomeňme, že využitím těchto technik lze zjednodušit komplikovanou práci legislativy při přenosu politické vůle do formálního právního textu.<sup>264</sup> Christopher Williams dokonce zdůrazňuje odlišnosti mezi psaním návrhů právních předpisů a smluv, neboť to je podle jeho názoru spojeno s kopírováním, což považuje – v případě právních předpisů – za naprosto vyloučené.<sup>265</sup>

## 4.1 Techniky jazykového výkladu

V rámci jazykové metody výkladu se lze setkat s mnoha různými pravidly, či technikami, jak postupovat a objektivně rekonstruovat obsah textu. Mezi tato pravidla řadíme například *expressio unius, noscitur a sociis, eiusdem generis, in pari materia*, ale i mnohá a mnohá další. Ve skutečnosti se nejedná o skutečná pravidla, ale spíše o metody (techniky), kterými se zjišťuje a následně

<sup>261</sup> LAVICKÝ, Petr a kol. *Občanský zákoník I. Obecná část (§ 1–654). Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2014, s. 42.

<sup>262</sup> WINTR, 2013, op. cit., s. 49. V této souvislosti srovnej s výčtem pravidel podávaných v SCALIA, Antonin a Bryan A. GARNER. *Reading Law: The Interpretation of Legal Texts*. St. Paul: Thomson/West, 2012.

<sup>263</sup> Viz např. KOTÁSEK, Josef. *Dopňující výklad smlouvy*. Brno: Masarykova univerzita, 2018.

<sup>264</sup> SVÁK, KUKLIŠ, op. cit., s. 53.

<sup>265</sup> WILLIAMS, op. cit., s. 19.

prezentuje zjištěný obsah právního předpisu, případně jiného normativního textu.<sup>266</sup> Jedná se o preskriptivní způsob<sup>267</sup> konstruování metodologie interpretace právních textů stanovící základní prvky jazykového výkladu.

Níže se soustředíme na tři pravidla, která bývají řazena mezi základní prvky tzv. kánonů jazykové metody právní interpretace: *in pari materia*, *noscitur a sociis* a *eiusdem generis*. Důvodem je poukázat na některá obecná pravidla používaná v souvislosti s právním textem. Některé principy totiž platí i pro další techniky. Navíc, tato kniha se nevěnuje interpretaci práva jako takové, ale jejími souvislostmi s tvorbou práva. Důležité je také uvědomit si, že všechna tato pravidla jsou používána, byť spíše intuitivní.<sup>268</sup> To znamená, že jejich zkoumání si tohoto musí být vědomo a nelze bez dalšího formulovat otázku způsobem, zda daný legislativec zná např. tuto konkrétní metodu a zda ji používá. To, že nezná její název, neznamená, že ji správně nepoužívá. Proto se pokusíme spíše rozebrat jejich podstatu, možnosti jejich používání a meze, které jsou s tímto používáním spojeny, čímž by mělo jejich intuitivní používání získat teoretický rámec a měla by se tím otevřít cesta k jejich následné konceptualizaci pro další případná empirická šetření.

Při doktrinálním zkoumání práva je vždy nezbytné být schopen rekonstruovat, resp. objasnit, jak interpret dospěl od psaného textu k závěrům o jeho obsahu, či smyslu.<sup>269</sup> K tomuto účelu se používají interpretační principy, neboť schematizují myšlenkové postupy, které adresáti při výkladu obvykle používají. Možnost dvou či více interpretačních závěrů totiž vyžaduje argumentaci ve prospěch jednoho z nich. Je nezbytné přesně identifikovat, jaká práva a povinnosti normotvůrce použitím konkrétní jazykové formulace založil,<sup>270</sup> a postup vedoucí k této identifikaci by měl být přezkoumatelný. V žádném případě nelze závaznost pravidel (technik) jazykové metody interpretace práva řadit na úroveň závaznosti právní normy. Scalia a Garner

<sup>266</sup> RADIN, Max. A Case Study in Statutory Interpretation: Western Union Co. vs. Lenroot. *California Law Review*, 1945, roč. 33, č. 2.

<sup>267</sup> Viz např. ESKRIDGE jr., FRICKEY, GARRETT, op. cit., s. 219.

<sup>268</sup> Explicitně se v rozhodnutí českých soudů tato pravidla neobjevují (lze se s nimi bez funkčního významu seznámit zde usnesení sp. zn. III. ÚS 2128/13 ze dne 20. 5. 2014). Neznamená to, že by nedocházelo k jejich intuitivnímu používání.

<sup>269</sup> SULLIVAN, Ruth. *Sullivan on the Construction of Statutes*. 6. vyd. Markham: LexisNexis, 2014, s. 227.

<sup>270</sup> DWORKIN, Ronald. *A Matter of Principle*. Cambridge: Harvard University Press, 1985, s. 319.

je dokonce nechápali vůbec jako pravidla, ale faktory, které by měly být při interpretaci právních předpisů zohledněny.<sup>271</sup> Absence jejich formálního normativního zakotvení by v tomto případě neměla snižovat jejich význam. Vedle jejich metodologické funkce je nezbytné zohlednit také funkci analytickou. Zjednodušující chápání a používání obvyklých interpretačních postupů a zpřehledňují či objasňují základní myšlenkové postupy používané při výkladu právních textů. A nelze také pomíjet jejich preventivní funkci – mohou působit jako ochrana před zneužíváním interpretace. V některých případech se lze setkat s konstatováním, že význam textu je „zřejmý“.<sup>272</sup> Nelze však předpokládat, že to, co je zřejmé autoritativnímu interpretovi (soudu), bude zřejmé i účastníkům řízení, či veřejnosti. „Zjevný“ totiž může znamenat „zjevný z textu a kontextu“,<sup>273</sup> což přeci jen znamená něco jiného, a především to představuje objektivní vyjádření interpretačního postupu. Není možné popřít, že většina normativních textů je srozumitelných a k jejich porozumění dospějeme běžným používáním jazyka.<sup>274</sup> Nepochybně však stále platí Hobbsovo konstatování, že každý zákon vyžaduje interpretaci.<sup>275</sup> Srozumitelný popis použitých interpretačních postupů (s minimalizací „zřejmosti“) může preventivně působit proti tomu, co kompilační komise působící při vzniku *Codex Theresianus* poněkud obecně popisovala jako „nepřípustné kejkle“ a výsledek činnosti „překrucovačů práva“.<sup>276</sup>

Rovněž by bylo nesprávné chápat jazykovou metodu výkladu jako čisté lpění na formálním vyjádření významu prostřednictvím slov. Žádný jazykový útvar nestojí sám o sobě – jazyk má mnoho vrstev a nelze proto trvat například na tom, že by účel nebyl relevantním interpretačním prvkem. Max Radin<sup>277</sup>

<sup>271</sup> SCALIA, GARNER, op. cit., s. 212.

<sup>272</sup> Například v usnesení Nejvyššího soudu ze dne 15. 7. 2004, sp. zn. 5 Tdo 794/2004, uveřejněné pod číslem 34/2005 Sbírký soudních rozhodnutí a stanovisek, část trestní se lze setkat se slovem „zřejmý“, byť by šlo využít některou z interpretačních technik. Zřejmost totiž v tomto případě není samozřejmá. Tentýž závěr platí i pro usnesení Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 5/10 ze dne 2. 11. 2010.

<sup>273</sup> SCALIA, GARNER, op. cit., s. 206.

<sup>274</sup> SOLAN, Lawrence M. *The Language of Statutes. Laws and Their Interpretation*. Chicago: University of Chicago Press, 2010, s. 4.

<sup>275</sup> HOBBS, Thomas. *Leviathan, neboli, O podstatě, zřízení a moci státu církevního a občanského*. Praha: Melantrich, 1941, s. 295.

<sup>276</sup> SOJKA, Drahošlav. *Codex Theresianus* [online]. [cit. 25. 4. 2017]. Dostupné z: <https://is.muni.cz/elportal/estud/praf/ps09/codex/web/pages/zprava-kodifikacni-komise.html>

<sup>277</sup> RADIN, 1930, op. cit., s. 873–874.



pro ilustraci použil větu: „*všichni muži jsou smrtelní*“. Pomiňme, že tato věta není normativní. Při použití techniky *expressio unius est exclusio alterius* můžeme dojít k závěru, že ženy, nebo jiní živí tvorové, smrtelní nejsou. Takový závěr je, předpokládám, mylný a znamenal by, že interpret pouze extrémně lpí na slovech. Bez jakýchkoli souvislostí a bez dalších součástí, které jazyk ke svému využívání nezbytně potřebuje.

Používání technik jazykové metody výkladu práva nemůžeme spojovat pouze s interpretací. Vzhledem k tomu, že v sobě obsahují obecně sdílené postupy používané při interpretaci, měly by se používat i v procesu tvorby práva. V předchozích kapitolách jsme několikrát zdůraznili, že normotvůrce musí předvídat, jakými postupy bude jeho text interpretován. Mimo jiné mu to dává možnost limitovat potenciální budoucí výklady volbou příslušného textového znění. Interpretace, stejně jako tvorba práva, je interakcí textu a adresáta,<sup>278</sup> respektive tvůrce a textu. Text tak nemůže existovat sám, ale pouze ve spojení se subjekty (tvůrcem, resp. adresátem). Správné použití interpretačních postupů již v tvorbě právních předpisů umožní předejít případným nejasnostem.

## 4.2 Vztah tvorby práva a interpretace práva

Ruth Sullivan předpokládá, že tvorba práva vyžaduje znalosti všeho, co je nezbytné k vytvoření racionální a efektivní legislativy, včetně interpretačních postupů, které adresáti textu budou používat.<sup>279</sup> Tvůrce normativního textu (textu právního předpisu) musí předvídat interpretační postupy, které adresát zvolí, resp. které by zvolit mohl a musí text konstruovat takovým způsobem, aby vyloučil potenciální mnohost interpretačních postupů, a vytvořil srozumitelný text, který determinuje použitý výklad. Podobně smýšlí i Jan Wintr, který tvorbu práva a jeho interpretaci považuje za dvě strany téže mince.<sup>280</sup> Dominantním prostředkem se v tomto případě stává jazyk a práce s ním. Normotvůrce totiž může spoléhat pouze na text právního předpisu, který je jediným zdrojem, který je interpret bez pochybností

<sup>278</sup> ESKRIDGE, William N. *Gadamer/Statutory Interpretation*. *Columbia Law Review*, 1990, roč. 90, č. 3, s. 617–618.

<sup>279</sup> SULLIVAN, 2014, op. cit., s. 205.

<sup>280</sup> WINTR, 2013, s. 49.

povinen použít.<sup>281</sup> Použití ostatních pramenů – např. tzv. *travaux préparatoires*, či v našich podmínkách např. důvodové zprávy – se může jevit jako vhodné, doporučené, ale v případě jednoznačnosti textu nadbytečné. Proto tyto zdroje řadíme spíše do kategorie těch, které *by se měly použít*.<sup>282</sup> Pouze text právního předpisu je nepominutelným zdrojem poznání právní normy. Vždy je nutné spojovat právní normu, tedy normativní obsah, s právním textem<sup>283</sup> a nikoli s jinými potenciálními prameny. Byť tyto prameny mohou být užitečné a mohou pomoci zjistit skutečný význam textu a není správné se jim obecně bránit. Nezbytnou se proto jeví alespoň předpokládaná shoda interpreta a normotvůrce na způsobech čtení textu. Interpret (adresát normativního textu) by se měl spolehnout na to, že tvůrce zná interpretační pravidla a umí je správně používat. V tomto smyslu se opět nejedná o skutečná závazná pravidla v právním významu,<sup>284</sup> ale o *konvence*, a tedy o konvenční způsoby čtení textu.<sup>285</sup> Jejich danost či nezbytnost použití je dána společenskou konvencí, na jejíž existenci nic nemění potenciální mnohost interpretačních postupů či jejich případná vzájemná neslučitelnost.<sup>286</sup>

Podobně smýšlel i Ronald Dworkin, který možnou absenci shody na pravidlech výkladu předpisů (v jeho označení *teorie legislativy*), či absenci jejich normativního zakotvení, nahradil jejich přesvědčivostí.<sup>287</sup> Vždy totiž bude platit – i v případě, že nelze určit objektivně správný interpretační postup – že určité metody nejsou na základě shody mezi interprety považovány za legitimní<sup>288</sup> a naopak. Významným interpretačním prvkem je proto nejen

<sup>281</sup> PECZENIK, op. cit., s. 78.

<sup>282</sup> PECZENIK, op. cit., s. 78.

<sup>283</sup> PAVČNIK, Marian. Právní stát jako otázka výkladu (zejména při zohlednění předvídatelnosti výkladu zákonů). In: GERLOCH, Aleš, Jan TRYŽNA a Jan WINTR (eds.). *Metodologie interpretace práva a právní jistota*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2012, s. 159.

<sup>284</sup> Zde je nutno připomenout, že i závazně normativně vyjádřená interpretační pravidla neobstojí, neboť i takové *určovací pravidlo*, musí být podrobeno interpretaci. Viz KUBEŠ, Vladimír. „Přirozené zásady právní“ a „dobré mravy“ v obecném zákoníku občanském. Praha: Orbis, 1934, s. 16.

<sup>285</sup> EASTERBROOK, Frank H. Stautes' Domains. *The University of Chicago Law Review*, 1983, roč. 50, č. 2, s. 536.

<sup>286</sup> LLEWELLYN, Karl N. *The Common Law Tradition. Deciding Appeals*. Boston: Little, Brown and Company, 1960, s. 521 a n.

<sup>287</sup> DWORKIN, op. cit., s. 320.

<sup>288</sup> ECO, Umberto, *Meze interpretace*. Praha: Karolinum, 2009, s. 49.

jazykový kontext<sup>289</sup> (viz dále), ale také kontext konvencí, kterými se interpretace řídí. Tvůrce očekává, jak bude jeho text čten; adresát očekává, že tvůrce věděl, jak bude text číst, resp. jak mu bude rozumět. Text si vlastně modeluje svého vlastního adresáta.<sup>290</sup> Opět se tím vracíme k důvodům pro znalost způsobů, jakými se návrh právního předpisu tvoří, neboť tak adresát zjistí, jak normotvůrce *obvykle* postupuje.

Jazykovědná literatura předpokládá, že právní texty nejsou zcela stejné jako kterýkoli jiný text a ani jejich čtení není identické. Normotvůrce (teoreticky) by neměl počítat s velkými znalostmi (včetně těch interpretačních) adresáta.<sup>291</sup> Adresátem totiž může být, či je, každý.<sup>292</sup> S tím lze nepochybně souhlasit, ale pouze do určité míry. Ne všechny právní texty mohou být z povahy věci natolik srozumitelné, aby jim šlo porozumět bez dalšího. Zdeněk Kühn v tomto smyslu trefně hovoří o *smu všech utopistů*, ve kterém je role právníků při výkladu práva minimalizována.<sup>293</sup> Viktor Knapp poznamenal, že nelze předpokládat, že právnímu jazyku budou rozumět masy – je to technický jazyk, který se od obecného jazyka liší po sémantické či syntaktické stránce.<sup>294</sup> V některých případech je proto nezbytné využít méně obvyklé interpretační postupy, které nemusí být přístupné komukoli bez omezení (typicky laikovi). Nepochybně je, že by se interpret měl spolehnout na to, že tvůrce je racionální a dostatečně zvládá kultivovaný<sup>295</sup> jazyk.<sup>296</sup> A měl by se také spoléhat na to, že dodrží obvyklý jazykový úzus a, případně, text vyvolávající interpretační obtíže vytvoří pouze tehdy, nebude-li možné postupovat jinak.<sup>297</sup> Toto stanovisko odpovídá i běžným postupům soudů: například Nejvyšší správní soud požaduje, aby normotvůrce formulovat normy,

<sup>289</sup> Kontextem můžeme rozumět syntagmatickou souvislost jazykového prvku. HRBÁČEK, Josef. Text, promluva a nadpromluvové útvary. *Slovo a slovesnost*, 1991, roč. 52, č. 2, s. 123. To znamená, že text či jeho část se pojí s dalšími texty či jejich částmi.

<sup>290</sup> ECO, 2009, op. cit., s. 161.

<sup>291</sup> HLAVSA, Zdeněk. Právní texty a jazyková poradna. *Naše řeč*, 1996, roč. 79, č. 3, s. 116.

<sup>292</sup> Viz PAVČNIK, op. cit., 161.

<sup>293</sup> KÜHN, Zdeněk. *Aplikace práva ve složitých případech. K úloze právních principů v judikatuře*. Praha: Karolinum, 2002, s. 13.

<sup>294</sup> KNAPP, Viktor. Some Problems of Legal Language. *Ratio Juris*, 1991, roč. 4, č. 1, s. 6.

<sup>295</sup> Blíže viz např. ŠKOP, Martin. Jazyková metoda interpretace práva – důvod k nejistotě? In: GERLOCH, TRYZNA, WINTŘ, op. cit., s. 289 a n.

<sup>296</sup> SULLIVAN, 2014, op. cit., s. 206.

<sup>297</sup> MELZER, 2008, op. cit., s. 64.

kteří se odchylojí od racionálního a funkčního přístupu „*přesně, jasně, určitě a srozumitelně*“.<sup>298</sup> Škoda je, že konkrétně neříká, co si pod tím představuje, aby tím konstruktivně přispěl ke shora uvedenému interpretačnímu dialogu.

### 4.3 In pari materia

Jak při tvorbě, tak při interpretaci právních textů je nezbytné vnímat normativní text jako celek a tuto celistvost také upřednostnit. Kontext slovního vyjádření je primárním determinantem významu interpretovaného objektu.<sup>299</sup> Jedna z technik, *in pari materia*, předpokládá konzistentnost textu. Latinsky vyjádřená zásada obvykle znamená, že text právního předpisu, včetně jeho částí, nesmí být zkoumán izolovaně, ale relevantním kontextem je jeho celek, případně celé právní odvětví, z něhož pochází.<sup>300</sup> Text právního předpisu nikdy neexistuje izolovaně, bez ohledu na to, zda se jedná o celý právní předpis nebo jeho část. Text se pohybuje v určitém sémantickém prostředí, které je nezbytné respektovat.<sup>301</sup> Z tohoto důvodu je třeba konkrétní pojem použitý v právním předpisu interpretovat v souladu s *designem* předpisu jako celku.<sup>302</sup> Dá se zde spolu s Tomášem Sobkem uvažovat o totalitě textu, ve které nám kontext, včetně jeho vnější (formální) a vnitřní (jazykové) struktury, poskytuje informaci o úmyslu zákonodárce.<sup>303</sup> Univerzální platnost těchto myšlenkových postupů lze ilustrovat i pojmem *obsahové souvislosti norem*, o kterém píše Jaromír Sedláček při popisu rekonstrukce normy.<sup>304</sup> V této souvislosti souhlasím s Janem Wintrem, že určovat zvláštní systematický výklad má význam čistě didaktický, neboť jeho prvky dokáže plně konzumovat jazykový, případně hodnotový či teleologický výklad.<sup>305</sup>

<sup>298</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 5. 2004, č. j. 1 As 9/2003, č. 360/2004 Sb. NSS.

<sup>299</sup> SCALIA, GARNER, op. cit., s. 167.

<sup>300</sup> JELLUM, HRICIK, op. cit., s. 151.

<sup>301</sup> PAVČNIK, Marian. Recht und Sprache. Strukturierung einiger offener Fragen. *Linguistica*, 2013, roč. 53, č. 2, s. 257.

<sup>302</sup> TAYLOR, George H. Structural Textualism. *Boston University Law Review*, 1995, roč. 75, č. 2, s. 347.

<sup>303</sup> SOBEK, 2011, op. cit., s. 94.

<sup>304</sup> SEDLÁČEK, Jaromír. Problém interpretace normy. In: WEYR, František a Vladimír VYBRAL (eds.). *Sborník prací ke padesátým narozeninám Karla Engliša*. Brno: Barvič a Novotný, 1930, s. 413.

<sup>305</sup> WINTRE, op. cit., s. 62.

Tohoto by si měl být vědom i tvůrce textu a využít tuto techniku při kompozici normativního textu.

Zřetelná podoba této techniky nabývá významu, pokud je text nejednoznačný a tuto nejednoznačnost nelze vyloučit jinými způsoby, případně je text dvou (nebo více) právních předpisů rozporný.<sup>306</sup> Použití této techniky se předpokládá jak v tvorbě, tak v samotné interpretaci právního předpisu. V tvorbě je nezbytné respektovat, aby slova jakékoli části předpisu, případně použité formulace, byla volena tak, aby byla v souladu s textem jako celkem. To se pochopitelně projevuje i v interpretaci samotné, neboť slovům je nezbytné přiřazovat vždy totožný význam. Tento zvolený význam se neomezuje pouze na jeden předpis. Naopak vzhledem ke konzistentnosti právního řádu<sup>307</sup> by měl být uplatněn na právní předpisy s podobným tématem, resp. na celé právní odvětví. Není proto přípustné chápat text izolovaně, ale vždy v kontextu. Proto je nezbytné vyžadovat, aby interpret ve své činnosti vycházel z gramatických, konvenčních a logických vazeb mezi slovy a kontextu daného celým textem právního předpisu, případně právního odvětví.<sup>308</sup> Slova není možné chápat izolovaně,<sup>309</sup> ale vždy je nutno chápat význam slova jako daný větou, ve které je použito. Nutno je číst text jako celek, ale nikoli po částech, tj. *seriatim*.<sup>310</sup> Opakem takového kontextuálního čtení by pak mohla být tzv. *nadinterpretace*.<sup>311</sup>

Součástí techniky *in pari materia* je předpoklad, že stejná slova mají stejný význam. Totéž se týká i stylistických variant.<sup>312</sup> Zvolený způsob formulace

<sup>306</sup> KRUEGER, Robert B. Legislation: Statutes in Pari Materia: Administrative Board Rulings. *Michigan Law Review*, 1952, roč. 50, č. 4, s. 615.

<sup>307</sup> Viz např. KNAPP, 1991, op. cit., s. 4–5.

<sup>308</sup> SULLIVAN, 2014, op. cit., s. 227.

<sup>309</sup> To je známé i při posuzování uměleckého díla jako celku [viz např. usnesení ze dne 19. 4. 2004, sp. zn. IV. ÚS 606/03 (U 23/33 SbNU 453), ve kterém Ústavní soud požaduje posuzování celkového dojmu z díla, tj. díla jako celku; nebo podobně *United States v. One Book Entitled Ulysses by James Joyce*, 72 F.2d 705 2nd Cir. 1934] a není důvod, proč by se tato zásada neměla používat i na právní texty.

<sup>310</sup> JONES, Harry Willmer. The Plain Meaning Rule and Extrinsic Aids in the Interpretation of Federal Statutes. *Washington University Law Quarterly*, 1939, roč. 25, č. 1, s. 24.

<sup>311</sup> Blíže viz ECO, Umberto. Interpretation and Overinterpretation: World, History, Texts. *The Tanner Lectures on Human Values* [online]. 1990 [cit. 23. 3. 2017]. Přednáška přednesená 7. a 8. března 1990, Cambridge University. Dostupné z: [http://tannerlectures.utah.edu/\\_documents/a-to-z/e/Eco\\_91.pdf](http://tannerlectures.utah.edu/_documents/a-to-z/e/Eco_91.pdf), nebo také ŠKOP, Martin. *...právo, jazyk a příběh*. Praha: Auditorium, 2013, s. 134 a násl.

<sup>312</sup> SULLIVAN, 2014, op. cit., s. 217.

musí být dodržen, jinak bychom formulaci měli přisuzovat jiný význam. Tento postup, který je obvyklý v právu,<sup>313</sup> nebývá akceptován například v krásné literatuře, která vyžaduje bohatší práci se slovy, práci se synonymy, rozličné způsoby vyjadřování téhož atp. Jedním z příkladů odlišného chápání pojmu, kde má jeden pojem více významů, přičemž se některé z nich mohou odlišovat od obecného chápání, může být například pojem diskriminace.<sup>314</sup> Vzhledem ke způsobu vyjadřování, spojeného s přirozeným kultivovaným jazykem, lze předpokládat, že význam bude v prvé řadě orientován na to, co je obvyklé a zřejmé.<sup>315</sup> Normotvůrce nepoužívá nějaký soukromý jazyk, ale jazyk, který je používán jím i jeho adresáty.<sup>316</sup> Jednoduše řečeno, má používat takový jazyk, aby bylo adresátům jasné, co tím myslí.

V procesu tvorby práva je použití této zásady obvykle používáno na základě zkušenosti. Pravidlo *in pari materia* obsahují i Legislativní pravidla vlády. Ustanovení čl. 40 LPV předpokládá, že právní předpis musí být terminologicky jednotný a je nutné dodržet jednotnou terminologii v navazujících a souvisejících právních předpisech.<sup>317</sup> V tomto ustanovení se projevuje jak konzistentnost právního předpisu, tak konzistentnost celého odvětví, což plyne z použitého spojení *související právní předpisy*. Tím nelze rozumět pouze ty, na které se přímo odkazuje, ale všechny předpisy spojené určitým, jednoznačně identifikovatelným, tématem (např. energetické právo). Legislativní pravidla vlády tím plně respektují teoretická východiska, která předpokládají jednotu práva jak ve smyslu politickém, tak ve smyslu právním.<sup>318</sup>

Použití této techniky, tedy interpretaci slov právního předpisu vzhledem k jeho jazykovému kontextu (z jazykových souvislostí) plyne také z některých právních předpisů – minulých i současných. Interpretaci slov v jejich vzájemném souladu požaduje Codex Theresianus.<sup>319</sup> Velmi podobně hovoří také Obecný

<sup>313</sup> Blíže také viz KNAPP, 1978, op. cit., s. 5–68.

<sup>314</sup> Viz KÚHN, Zdeněk. Diskriminace v teoretickém a srovnávacím kontextu. *Právní fórum*, 2007, roč. 4, č. 4, s. 53–68.

<sup>315</sup> SULLIVAN, 2014, op. cit., s. 227.

<sup>316</sup> EASTERBROOK, Frank H. The Role of Original Intent in Statutory Construction. *Harvard Journal of Law and Public Policy*, 1988, roč. 11, č. 1, s. 60.

<sup>317</sup> Viz Legislativní pravidla vlády schválená usnesením vlády ze dne 19. 3. 1998 č. 188 a změněná dalšími usneseními vlády. *Vláda ČR* [cit. 25. 4. 2017]. Dostupné z: [https://www.vlada.cz/assets/jednani-vlady/legislativni-pravidla/LPV\\_uplne-zneni.pdf](https://www.vlada.cz/assets/jednani-vlady/legislativni-pravidla/LPV_uplne-zneni.pdf)

<sup>318</sup> KNAPP, 1998, op. cit., s. 103–104.

<sup>319</sup> SOJKA, op. cit.

zákoník občanský (zákon č. 946/1811 Sb.z.s.). Ten ve svém ustanovení § 6 uvádí: „*Zákonu při používání nesmí býti dáván jiný smysl, než jaký plyne ze zvláštního významu slov v jejich souvislosti a z jasného úmyslu zákonodárce.*“<sup>320</sup> I zde je patrný příklon ke kontextuálnímu čtení slov právního předpisu, který umožňuje blíže specifikovat jejich význam i nad obecné pojetí. A k tomuto principu se hlásí také současný občanský zákoník (zákon č. 89/2012 Sb.) v ustanovení § 2 odst. 2. V tomto ustanovení se jednoznačně dává přednost kontextuální jazykové interpretaci, neboť jednak slovům nelze přikládat význam mimo jejich vzájemnou souvislost, ale také nelze slovům přiznat význam proti smyslu celého občanského zákoníku. Případný komentář, který je proto skeptický k jazykové metodě výkladu jde proti jasnému úmyslu zákonodárce vyjádřený ve slovech předpisu.<sup>321</sup> Vhodnější je přístup, který zdůrazňuje nutnost použití *formálně systematického výkladu*, což však nezohledňuje jazykový kontext.<sup>321</sup>

Obdobně se lze s tímto postupem setkat také v rozhodnutích soudů. Například Nejvyšší správní soud konstatoval, že „*Výklad jednotlivých ustanovení zákona se dle právní nauky musí dít v celé souvislosti nejen právního předpisu, ale i smyslu konkrétní komplexnosti právní úpravy.*“<sup>322</sup> To je zcela zřetelné využití techniky *in pari materia*. Požadavek kontextuální interpretace a jednotnosti používání slov vznesl také Ústavní soud v usnesení sp. zn. III. ÚS 124/96 ze dne 31. 7. 1996 (U 14/5 SbNU 585). V případě doktrinální analýzy je nutné plně vysvětlit její použití a vysvětlit, o co se daný postup opírá. V opačném případě se jedná o svévoli. Ve svém rozsudku však Nejvyšší správní soud také dodává, že vzhledem ke komplexnímu chápání výkladu nelze používat pouze výklad jazykový. Takto formulovaný závěr již správný není: vždyť soud z této metody vlastně vůbec nevystoupil a, přes svá tvrzení, žádnou jinou relevantní metodu nevyužil – jazyk je systém a slova je nutné chápat vždy v kontextu celého právního předpisu či právního odvětví.

Pravidlo o celistvosti textu lze chápat jako pravidlo obecné. Další níže uvedená pravidla jsou jeho součástí, či z něj přímo vyplývají: jedná se například o pravidlo stanovující, že v textu právního předpisu není nic navíc,

<sup>320</sup> LAVICKÝ, op. cit., s. 39 a násled.

<sup>321</sup> MELZER, Filip. *Občanský zákoník: velký komentář. Svazek I, § 1–117*. Praha: Leges, 2013, s. 73.

<sup>322</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 2. 2004, č. j. 7 A 33/2002, č. 316/2004 Sb. NSS.

že význam slov je v právním předpise konzistentní, že je nezbytné upřednostnit kompatibilitnost částí, případně, že již zmíněná pravidla *noscitur a sociis* a *eiusdem generis*.

#### 4.4 Noscitur a sociis

Obě techniky (*noscitur a sociis* i *eiusdem generis*) jsou spojeny s předpokládáními jazykovými úvahami tvůrce o tom, jak lidé obvykle limitují výčty či jaký význam obvykle přisuzují jednotlivým slovům.<sup>323</sup> Obě řadíme mezi techniky související s lingvistickými úsudky.<sup>324</sup> Technika *noscitur a sociis* vyplývá z kontextuálního čtení právního předpisu a bývá řazena k tradičním pravidlům jazykové metody interpretace právních předpisů.<sup>325</sup> Znamená, že význam konkrétního slova, či obsah konkrétního pojmu, je omezen dalšími slovy, která jej provázejí.<sup>326</sup> Od obecného interpretačního pravidla o celistvé interpretaci právních předpisů se dostáváme na úroveň jednotlivého slova, či pojmu a jejich bezprostředního textového okolí. Předpokládá, že pokud jsou (alespoň dvě) slova spojena v jednom textu, *obvykle* svůj význam vzájemně determinují. To se projevuje tak, že obecnější slovo bývá ve své interpretaci omezeno slovem se zvláštním významem.<sup>327</sup> Například ustanovení § 38c zákona č. 121/2000 Sb., o právu autorském, o právech souvisejících s právem autorským a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „autorský zákon“) hovoří o náhodném užití díla. Nadpis ustanovení zní *Nepodstatné vedlejší užití díla*. V souladu s technikou *noscitur a sociis* by tak slovo *náhodné*, mělo být vykládáno v kontextu slova *nepodstatné*. Toto slovo tak dostává specifický význam.<sup>328</sup> Není však vyloučeno, aby došlo k rozšíření významu obecného slova, mimo obvyklý význam – byť v tomto případě není takový interpretační postup v rámci této techniky používán. Znamená to tedy, že slova mohou mít jiný význam izolovaně a ve svém

<sup>323</sup> ESKRIDGE, FRICKEY, GARRETT, op. cit., s. 262.

<sup>324</sup> SCOTT, Jacob. Codified Canons and the Common Law Interpretation. *Georgetown Law Journal*, 2010, roč. 98, č. 2, s. 352.

<sup>325</sup> SCALIA, GARNER, op. cit., s. 197.

<sup>326</sup> JELLUM, HRICIK, op. cit., s. 164.

<sup>327</sup> ESKRIDGE, FRICKEY, GARRETT, op. cit., s. 261.

<sup>328</sup> Další příklad viz např. nález sp. zn. III. ÚS 1716/16 ze dne 9. 8. 2016.



bezprostředním kontextu<sup>329</sup> – i to lze odvodit z podmínek používání výše popsané techniky *in pari materia*.

Technika *noscitur a sociis* se, jako většina specifických interpretačních pravidel, používá, pokud text není jasný, resp. vyvolává interpretační obtíže.<sup>330</sup> Obvykle se jeho použití omezuje na výčty – samo pravidlo tuto podmínku svého použití nestanovuje, a lze je tak použít i na jednotlivé pojmy.<sup>331</sup> Například ustanovení § 2866 odst. 1 občanského zákoníku uvádí: „*Způsobil-li pojištěný škodnou událost pod vlivem požití alkoholu nebo použití návykové látky nebo přípravku takovou látku obsahujícího, má pojistitel proti němu právo na náhradu toho, co za něho plnil.*“ Přestože mezi návykové látky můžeme nepochybně řadit i kofein (tein) nebo nikotin, neznamená to, že by zákonodárce mezi subsumpční podmínky zahrnul i požití kávy nebo kouření cigarety (přestože také mají stimulační efekt). Slovo, které zde vytváří kontext je alkohol a je tedy nutné omezit spojení „návyková látka“ na ty obvykle srovnatelné s alkoholem.

Jako u jakéhokoli jiného textu spojeného s (alespoň předpokládaným) racionálním tvůrcem, platí, že slova nejsou řazena nahodile nebo zcela svévolně. Proto by slova měla být vykládána takovým způsobem, aby měla určitou společnou kvalitu, která závisí na jejich kontextu.<sup>332</sup> Znamená to, že pokud jsou slova spojena způsobem, předvídajícím, že mají něco společného, pak by jim měl být skutečně přiřazen takový význam, který je co nejvíce sblíží. V tomto ohledu lze využít i název rubriky či celého právního předpisu, neboť i to jsou prvky vysvětlující kontext, do něž normotvůrce slova zasadil. Pro normotvůrce z toho plyne, že při psaní textu není zcela neomezený, ale obezřetně postupovat při volbě slov a vždy brát ohled na další slova, včetně slov používaných v názvech rubrik či částí.

<sup>329</sup> SCALIA, GARNER, op. cit., s. 197.

<sup>330</sup> Viz např. POPKIN, William D. *Statutes in Court. The History and Theory of Statutory Interpretation*. Durham: Duke University Press, 1999, s. 182.

<sup>331</sup> POPKIN, op. cit., s. 197.

<sup>332</sup> POPKIN, op. cit., s. 196.

## 4.5 Eiusdem generis

Techniku nazvanou *eiusdem generis* lze vnímat jako specifický druh principu *noscitur a sociis*.<sup>333</sup> Obvykle je to postup použitelný v případě, že výčet složený z alespoň dvou konkrétnějších slov (pojmu) je uzavřen obecným slovem (pojmem).<sup>334</sup> Za této podmínky pak dochází k omezení významu obecného pojmu pouze na ty, které patří do stejné skupiny jako vyčtené položky, bez ohledu na doslovný význam obecnějšího pojmu.<sup>335</sup> Předpoklad, na kterém je pravidlo založeno, spočívá v přesvědčení, že pokud vyjmenované prvky náleží do jasně identifikovatelné kategorie, pak lze předpokládat, že ji normotvůrce při tvorbě textu zamýšlel.<sup>336</sup> V opačném případě by použití seznamu předcházejícího obecný pojem bylo zbytečné. Pokud by normotvůrce takové omezení nepředpokládal, nedává použití výčtu, případně obecného termínu, žádný smysl.<sup>337</sup>

Například, ne zcela jasně určuje výčet ustanovení § 43 odst. 1 zákona č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení (insolvenční zákon), ve znění pozdějších předpisů. V něm jsou mezi subjekty povinné poskytnout součinnost zahrnuty mimo jiné orgány veřejné správy, zejména katastrální úřady, orgány evidující motorová vozidla a jiné správní úřady. Normotvůrce zde použil dva obecné pojmy: orgány veřejné správy a jiné správní úřady. Kategorie „orgány veřejné správy“ je širší a není tak jasné, proč je touto formou použita i kategorie „jiné správní úřady“. Výklad, který lze použít znamená, že se jedná o jiné správní úřady podobné katastrálním úřadům a úřadům evidující motorová vozidla, tedy pravděpodobně těm úřadům, které evidují majetek (nemovitosti, práva, vozidla). Ovšem, kategorie orgány veřejné moci, které mají tyto kompetence, budeme jen obtížně hledat jinde než mezi správními úřady. Velmi obtížně by bylo možné takto specifikovat soudy nebo orgány samosprávy. Takové řetězení obecných pojmů je proto nadbytečné.

<sup>333</sup> JELLUM, HRICIK, op. cit., s. 172.

<sup>334</sup> Mezi technikou *eiusdem generis* a *noscitur sociis* nerozlišuje Marek Káčer. KÁČER, op. cit., s. 34–35.

<sup>335</sup> Příklad viz náleží ze dne 16. 6. 2015, sp. zn. I. ÚS 3018/14 (N 111/77 SbNU 621).

<sup>336</sup> SCALIA, GARNER, op. cit., s. 199.

<sup>337</sup> The Rule of „Ejusdem Generis“. *Virginia Law Review*, 1916, roč. 4, č. 1, s. 57.

V českém právním prostředí lze předpokládat, že není rozhodující pozice obecného pojmu a konkrétních pojmů, tedy, které z nich jsou první a které následují (případně problémy viz níže). V tom případě se pod obecný pojem dají zahrnout pouze ty objekty, které jsou příbuzné s konkrétnějšími pojmy. *Eiusdem generis* nám tedy určuje, jaké další prvky lze přidat k již existujícímu explicitně vyjádřenému seznamu. Tím se liší od *noscitur a sociis*, podle kterého interpretujeme jednotlivé prvky vyčtené v seznamu. Obvyklé použití techniky v našich podmínkách je spojeno s tzv. demonstrativním výčtem,<sup>338</sup> tedy jako obecný pojem lze chápat i slova jako například „zejména“. V tomto případě je nutné trvat na omezení dalších přiřaditelných kategorií mnohem striktněji než v případě vložení obecného pojmu. Jeho použití je také možné v případě generálních klauzulí.<sup>339</sup>

Již zmíněná Ruth Sullivan určuje tři podmínky, po jejichž splnění lze pravidlo použít.<sup>340</sup> Nejprve je nutné, aby byla identifikovatelná skupina, do níž všechny vyčleněné prvky spadají. Lze předpokládat, že pokud to nebude možné, tj. prvky budou natolik rozdílné, že skupinu nepůjde identifikovat, není toto pravidlo možné použít, neboť normotvůrce s ním nepočítá. Poněkud komplikovanou situaci představuje například ustanovení § 19 odst. 2 písm. e) zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů. V něm se stanoví, že na dálnicích, silnicích a místních komunikacích je zakázáno vypouštět vodu, splašky a jiné tekuté odpady. Problémem je nesourodost seznamu: normotvůrce zakázal vypouštět jakoukoli vodu, nejen vodu odpadní, což je pochopitelně vyvoláno bezpečností provozu. Současně k seznamu přidal (bez zvláštního odlišení) také splašky a jiné tekuté odpady. Položky „voda“ a „splašky“ nemají (krom tekutosti a spojení s vodou) nic společného. Seznam proto míří na vodu zvláště a splašky, případně jiné odpadní vody a další případný tekutý odpad. Současně to samozřejmě znamená, že například olej je sice jistě kvalitativně jinou tekutinou, ale také je zakázáno jej vypouštět. Použití pojmu „splašky“ se tak jeví jako nadbytečné.

<sup>338</sup> Filip Melzer zde správně hovoří o tzv. legálním propojení. MELZER, 2013, op. cit., s. 74.

<sup>339</sup> ENGLERT, Gregory R. The Other Side of Eiusdem Generis. *The Scribes Journal of Legal Writing*, 2007, roč. 51, č. 1, s. 52.

<sup>340</sup> SULLIVAN, 2014, op. cit., s. 235–236.

Nesprávný by byl také postup, kdy by skupina byla příliš uměle konstruovaná, případně arbitrární – nelze postupovat tak, že normotvůrce již od počátku považujeme za subjekt jednající arbitrárně. Na druhou stranu není nutné hledat nějaký nejmenší společný jmenovatel všech prvků: i pro takový postup není dostatek podkladů. Pokud nelze vyčtené položky smysluplně kategorizovat, pak toto pravidlo nelze použít.<sup>341</sup> Druhou podmínkou je, že třída vyvozená ze seznamu musí být užší než obecné pojmy, které seznam uvozují nebo uzavírají. *Eiusdem generis* slouží k omezení významu obecného pojmu (jedná se tedy o postup, který lze přirovnat k restriktivnímu výkladu). Pokud by specifické pojmy vytvářely širší skupinu, pak nelze o zužování hovořit. To by se blížilo situaci, kdy je obecný pojem zcela vyčerpán vyčtenými konkrétními položkami – to je skutečně chyba tvůrce, která se nedá interpretací překlenout. Není například možné použít formulaci *listnaté, jehličnaté a další stromy*. Zejména pokud akceptujeme, že žádný další druh stromů neexistuje. Třetí podmínkou je, že určená třída zahrnující specifické pojmy musí obsahovat více pojmů, než jsou pouze ty vyjmenované. Obecné pravidlo spojené jak s tvorbou, tak s interpretací právních předpisů stanoví, že žádné slovo v právním předpise není navíc. Pokud by tedy nebyla tato třetí podmínka splněna, pak by obecný pojem již neobsahoval nic jiného než vyčtené specifické položky – a byl by v právním předpise nadbytečný. Srovnatelná je i situace, kdy vyčtené pojmy vytváří kategorii, ke které již nelze nic přiřadit a následuje obecný pojem mimo tuto kategorii – pak nezbývá než jej interpretovat doslovně, bez ohledu na limitující sílu seznamu.<sup>342</sup>

Mezi problémy, které s technikou *eiusdem generis* můžeme spojit, lze řadit tzv. společný znak. Jak již bylo výše uvedeno, ne vždy lze mezi vyčtenými konkrétnějšími pojmy identifikovat něco společného.<sup>343</sup> Pak lze pochopitelně jen obtížně jasně stanovit omezující kritéria pro identifikaci obsahu obecného pojmu. Při jeho používání je také nezbytné postupovat opatrně: používání pravidla by mělo být vyloučeno v případech, kdy je obsah obecného pojmu jednoznačně identifikovatelný bez použití tohoto pravidla. Žádné z těchto pravidel by totiž nemělo být používáno v rozporu s obvyklým chápáním

<sup>341</sup> SCALIA, GARNER, op. cit., s. 209.

<sup>342</sup> SCALIA, GARNER, op. cit., s. 209.

<sup>343</sup> JELLUM, HRICIK, op. cit., s. 173.

pojmu či v rozporu s obvyklým a nerozporným čtením textu právního předpisu.

Jak jsme již viděli výše, obvyklé je použití *eiusdem generis* v případě, kdy je výčet složený z konkrétních pojmů následován pojmem obecným.<sup>344</sup> Znamená to tedy, že text samotný determinuje použití této techniky. Antonin Scalia a Bryan A. Garner dokonce předpokládají, že hlasy připouštějící jeho použití i v opačném sledu,<sup>345</sup> jsou chybné.<sup>346</sup> Důvody pro takové konstatování spočívají v tom, že pokud je nejprve použit obecný termín, který je následován výčtem konkrétních položek, může to znamenat, že je obecný pojem definován jednotlivými položkami. V tomto bodě lze nepochybně souhlasit – avšak je nutné rozlišovat mezi definičními normami a demonstrativním výčtem. V případě definičních norem je použití *eiusdem generis* nepatřičné; v případě demonstrativního výčtu (bez ohledu na to, zda je obecný pojem na začátku nebo na konci) je jeho použití možné.

Použití techniky *eiusdem generis* by vždy mělo být přiměřené a (stejně jako při použití jiných jazykových postupů) jeho použití by se mělo vystríhat přehánění. Tento požadavek je vyvolán i tím, že jeho použití je provázáno diskrecí interpretujícího subjektu, což je způsobeno přítomností neurčitých pojmů, a tedy i relativně abstraktní právní úpravou. To platí i opačně – používání tohoto pravidla nesmí být ani příliš rigidní, neboť by znamenalo formalistické čtení textu. Pokud by jeho použití mělo směřovat proti jasně vyjádřenému účelu právní úpravy nebo popírat kontext, pak by takové čtení nedávalo smysl. Tento princip je nutné zdůraznit i v tom ohledu, že specifické právní chápání může v tomto případě stát v opozici s intuicí laika.<sup>347</sup>

<sup>344</sup> Srovnej KÁČER, op. cit., s. 35.

<sup>345</sup> JELLUM, HRICIK, op. cit., s. 172.

<sup>346</sup> SCALIA, GARNER, op. cit., s. 203.

<sup>347</sup> TORBERT, Preston M. Globalizing Legal Drafting: What the Chinese Can Teach Us about Eiusdem Generis and All That. *The Scribes Journal of Legal Writing*, 2007, roč. 51, č. 1, s. 45.

## 5 JAZYKOVÉ ZVLÁŠTNOSTI TEXTŮ PRÁVNÍCH PŘEDPISŮ

Cílem právních předpisů je regulovat společenské vztahy, tedy stanovit práva a povinnosti subjektů těchto vztahů jako adresátů regulace. Jazyk, kterým jsou právní předpisy psány, je tedy v prvé řadě možné považovat za prostředek, jehož cílem je regulovat – normativně působit na – jednotlivce a jejich vzájemné vztahy.<sup>348</sup> Jazyk práva má však i jiné charakteristiky než normativitu, jak tuto vlastnost označuje Deborah Cao. Právní komunikací dochází i ke změnám ve skutečném světě, ve společenských vztazích adresátů práva; právní jazyk je tedy i performativní<sup>349</sup> a odborný. Z toho je zřejmé, že tyto jeho základní charakteristiky se odvozují od funkcí práva ve společnosti.

Jazyková specifika jazyka různých druhů právní komunikace v českém právním prostředí rozebírají například Knapp,<sup>350</sup> Tomášek<sup>351</sup> nebo Smejkalová,<sup>352</sup> v jazykovědném prostředí pak Cvrček,<sup>353</sup> Kořenský, Cvrček a Novák,<sup>354</sup> Kořenský<sup>355</sup> nebo Čechová et al.<sup>356</sup> Vzhledem k tomu, že lingvistika jazyky odlišuje na základě své slovní zásoby a syntaktických pravidel a struktur

<sup>348</sup> CAO, Deborah. *Translating Law*. Clevedon: Multilingual Matters, 2007, s. 13–20.

<sup>349</sup> Pojem performativity je zde použit tak, jak mu rozumí J. L. Austin a J. R. Searle (AUSTIN, John L. *How to do Things with Words*. Oxford: Clarendon Press, 1962), resp. Bourdieu, který podobně jako Austin pracuje s tzv. felicity conditions jako společenskými okolnostmi, které musí nastat proto, aby mohly nastat nějaké (právem) předvídané následky, pracuje se social institutions of power (BOURDIEU, P. *Language and Symbolic Power*. Cambridge: Polity Press, 1992, zejména pak s. 107–116 a 163–170). Bourdieu však Austina kritizuje s tím, že „performativita“ jazyka je následek autority (moci) toho, kdo daným jazykem hovoří. V českém kontextu pak viz ŠEJVL, M. Jak udělat spravedlnost slovy. In: GERLOCH, Aleš a Pavel MARŠÁLEK (eds.). *Problémy interpretace a argumentace v soudobé právní teorii a právní praxi*. Praha: Eurolex Bohemia, 2003, s. 183–194.

<sup>350</sup> KNAPP, 1978, op. cit., s. 17–20.

<sup>351</sup> TOMÁŠEK, Michal. *Překlad v právní praxi*. Praha: Linde Praha, 2003.

<sup>352</sup> SMEJKALOVÁ, Terezie. Srozumitelnost práva. *Právník*, 2013, roč. 2013, č. 5, s. 447–472.

<sup>353</sup> Viz např. CVRČEK, František. Právní jazyk a jeho styly z hlediska kvantitativního. *Právník*, roč. 2009, č. 5, s. 450 a násl.

<sup>354</sup> KORENSKÝ, Jan, František CVRČEK a František NOVÁK. *Juristická a lingvistická analýza právních textů: (právněinformatický přístup)*. Praha: Academia, 1999.

<sup>355</sup> KORENSKÝ, Jan. Tvorba právních předpisů a komunikativní problémy jejich uplatňování. *Slovo a slovesnost*, 1995, roč. 56, s. 267–275; nebo KORENSKÝ, Jan. Jazyk právní komunikace. In: DANĚŠ, František a kol. *Český jazyk na přelomu tisíciletí*. Praha: Academia, 1997, s. 84–91.

<sup>356</sup> ČECHOVÁ, Marie, Marie KRČMOVÁ a Eva MINÁŘOVÁ. *Současná stylistika*. Praha: NLN, Nakladatelství Lidové noviny, 2008.

a odborné jazyky se pak ještě navíc odlišují pomocí stylu, zabývají se tito autoři právním jazykem na těchto třech rovinách.

Jazyk českých právních předpisů je postaven nejen na české slovní zásobě, ale i na výrazech převzatých (nebo odvozených) z latiny a dalších cizích jazyků.<sup>357</sup> Knapp tuto velkou pojmoslovnou množinu klasifikoval do pěti skupin, podle toho, zda slova mají pouze právní význam, nebo i význam v jiném odborném jazyce, nebo i význam v běžném jazyce.<sup>358</sup> Studie provedená v prostředí francouzského právního systému ukázala, že odborné právní termíny jsou slova, která mají kapacitu mít častěji než slova běžného jazyka pouze jeden význam.<sup>359</sup>

Významy některých slov – odborných termínů – se konstruují zvláště pro každý předpis, praxí dochází někdy k akceptaci takto konstruovaných významů i napříč právními předpisy, nebo se jejich význam upravuje s ohledem na jejich interpretaci v judikatuře. Pro jazyk normativních textů jsou potom specifické legislativní definice, které mají preskriptivní charakter. V současné době v lexikografii běžného jazyka převládá deskriptivní přístup k definicím; slovníky se snaží vysvětlovat význam slova tak, jak je používáno. V právu však definice mají charakter preskriptivní.<sup>360</sup> Legislativní definice mají dokonce charakter autoritativní: právní předpis stanoví, jakým způsobem je třeba dané slovo v daném právním předpise chápat. Jakékoli zacházení s daným slovem v jiném jeho významu pak vede de facto k nedodržení práva.

<sup>357</sup> Smejkalová uvádí, že oproti tradiční francouzštině se do českého právního jazyka dostávají vlivem evropské integrace i výrazy mající svůj původ v angličtině. Viz SMEJKALOVÁ, 2013, op. cit., s. 451.

<sup>358</sup> Viz KNAPP, 1978, op. cit. a KNAPP, Viktor. *Teorie práva*. Praha: C. H. Beck, 1995, s. 122. Knappova klasifikace vypadá následovně: 1. čisté právní pojmy, 2. polysémy, které mají jak specificky právní význam tak i běžný, neprávní význam, 3. polysémy, které vedle běžného a právního významu mají ještě jiný, specifický význam v dalším odborném jazyce, 4. polysémy, které mají specifický právní význam a význam v jiném odborném jazyce, 5. slova s neutrálním významem.

<sup>359</sup> Viz JACKSON, B. *Making Sense in Law: linguistic, psychological and semiotic perspectives*. Liverpool: Deborah Charles Publications, 1995, s. 30; Jackson v tomto místě dále odkazuje na SOURIOUX, Jean-Louis a Pierre LERAT. *Le langage du droit*. Paris: Presses Universitaires de France, 1976, s. 90–99; a na svou starší publikaci JACKSON, Bernard. *Semiotics and Legal Theory*. London: Routledge & Kegan Paul, 1985, s. 41–43.

<sup>360</sup> Viz TIERSMA, Peter M. *Legal Language*. Chicago: The University of Chicago Press, 2000, s. 116.

Pro jazyk právních předpisů je typické i používání ustálených frází. Jak bude blíže diskutováno níže, LPV dokonce obsahují konkrétní formulační šablony, které je třeba za určitých okolností při psaní normativního textu dodržovat. Kromě toho je právní jazyk plný dalších ustálených formulací a vazeb, které mohou, ale nemusí vycházet z textů právních předpisů.<sup>361</sup> Právní jazyk také bývá (podobně jako jiné texty psané v tzv. administrativním stylu) označován jako odosobněný.<sup>362</sup> Této odosobnělosti se v jazyce dosahuje například pasivními vazbami, nominalizacemi nebo vícenásobnými záporů.<sup>363</sup> Jazyk právních předpisů se snaží o to být přesný.<sup>364</sup> V zájmu dosažení tohoto cíle dochází například nejen ke zdvojení výrazů,<sup>365</sup> ale i k určité petrifikaci větných struktur, za použití sekundárních předložek nebo zastaralých spojovacích výrazů.<sup>366</sup>

V textech právních předpisů se také objevují relativně dlouhé věty, a to především vlivem psaní výčtů, kde výčet je součástí věty, která jej uvozuje. Tam, kde je výčet strukturován do písmen psaných na samostatné řádky, zřejmě k zásadním interpretačním problémům docházet nemusí.<sup>367</sup> Avšak tam, kde ustanovení kombinuje celou řadu alternativních a kumulativních vztahů mezi větším počtem prvků, již může být porozumění obtížnější.<sup>368</sup> V normativních textech se také používá k oddělování významových celků

<sup>361</sup> Viz TOMÁŠEK, op. cit., s. 48 a 52; jako příklady uvádí mj. „vynést rozsudek“ nebo „pod trestem peněžitě pokuty“. Tyto příklady přebírá i SMEJKALOVÁ, 2013, op. cit.

<sup>362</sup> SMEJKALOVÁ, 2013, op. cit., s. 451.

<sup>363</sup> SMEJKALOVÁ, 2013, op. cit., s. 451–452.

<sup>364</sup> O snaze o přesnost ve vyjadřování pravidel hovoří řada autorů, viz např. MELINKOFF, David. *The language of the law*. Eugene: Resource Publications, 1963, s. 285 v anglickém prostředí, v českém prostředí pak např. KNAPP, 1978, op. cit. Holländer potom hovoří o tom, že snaha o přesnost vyjadřování ve skutečnosti vede ke snížení jeho srozumitelnosti a hovoří v tomto kontextu o paradoxu. Viz HOLLÄNDER, Pavel. *Filosofie práva*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2006, s. 217.

<sup>365</sup> Zdvojení popisuje a kritizuje například Mellinkoff v kontextu právní angličtiny, ale k tomuto zdvojení dochází i v češtině (například ve slovním spojení společně a nerozdílně). Viz MELLINKOFF, op. cit., nebo TIERSMA, op. cit., s. 61–65.

<sup>366</sup> Viz např. ČECHOVÁ, KRČMOVÁ, MINÁŘOVÁ, op. cit., s. 234.

<sup>367</sup> Pokud nedojde na spor o to, zda se jedná o výčet kumulativní nebo alternativní, viz dále diskuse o psaní čárky před slovem nebo.

<sup>368</sup> Viz například ustanovení § 229 trestního zákoníku: „Kdo poškodí důležitý zájem kulturní, vědecký, na ochraně přírody, krajiny nebo životního prostředí, chráněný jiným právním předpisem, tím, že zničí, poškodí, učiní neupotřebitelnou nebo zasaňtročí vlastní věc větší hodnoty, která požívá ochrany podle jiného právního předpisu, bude potrestán odnětím svobody až na dvě léta, zákazem činnosti nebo propadnutím věci.“



v rámci jedné věty středník. Dlouhá a komplexní souvětí však mohou ovlivňovat srozumitelnost textu a „*zvýšuj[í] nebezpečí toho, že jediná opomenutá čárka může změnit výsledný význam věty, což v právním kontextu znamená, že například chybějící čárka před spojkou ‚nebo‘ v hypotéze právní normy může podnítit interpretační problémy.*“<sup>369</sup>

Komplexní kvantitativní analýzu jazyka právních předpisů v roce 1999 provedli Jan Kořenský, František Cvrček a František Novák. Ukazují například, že právní texty obsahují výrazně více zájmen než jiné druhy textů,<sup>370</sup> převládá četnost neživotných podstatných jmen oproti životným,<sup>371</sup> nebo poměr významových slov vůči nevýznamovým,<sup>372</sup> a dospívají k závěru, že z kvantitativního hlediska se příliš neliší texty právních předpisů od jiných druhů textů psaných administrativním stylem.<sup>373</sup> Podobně i František Cvrček uvádí, že základní charakteristikou právního jazyka (Cvrček však nehodnotí mluvený jazyk, ale pouze jazyk psaných právních textů, jako jsou právní předpisy a judikatura) je chudost slovníku,<sup>374</sup> nízký rozptyl<sup>375</sup> a vysoká koncentrace<sup>376</sup> slov.

Pokud bychom si tedy položili otázku, zda jsou texty právních předpisů psány nějakým zvláštním způsobem, pak ano: jsou v nich používány zvláštní odborné termíny, z nichž některé dokonce nemají na právu nezávislý význam; význam používaných slov je často definován přímo v textu, jindy se jejich význam odvíjí od jiných normativních textů, než toho, ve kterém se dané slovo nachází, využívají zvláštní standardizované formulace, texty mají standardizované členění, jednotlivé texty a jejich úseky jsou standardizovaně označovány.

<sup>369</sup> SMEJKALOVÁ, 2013, op. cit., s. 452.

<sup>370</sup> Viz KOŘENSKÝ, CVRČEK, NOVÁK, op. cit., s. 47–49.

<sup>371</sup> Viz KOŘENSKÝ, CVRČEK, NOVÁK, op. cit., s. 50–51.

<sup>372</sup> Podle Kořenského, Cvrčka a Nováka je podíl významových vůči nevýznamovým ve zkoumaném souboru cca 78 % ku 22 % a 57 % ku 44 % (sic!) pokud vyloučíme ze souboru zkoumaných slov slova pomocná. Viz KOŘENSKÝ, CVRČEK, NOVÁK, op. cit., s. 62–65.

<sup>373</sup> Viz KOŘENSKÝ, CVRČEK, NOVÁK, op. cit., s. 67.

<sup>374</sup> CVRČEK, František. Právní informatika a lingvistika. *Jurisprudence*, 2016, č. 6, s. 49–53, s. 51; a CVRČEK, František. *Právní informatika*. Praha: Aleš Čeněk, 2010.

<sup>375</sup> „*Poměr počtu slov s frekvencí výskytu 1 až 10 k počtu všech slov slovníku.*“ Viz CVRČEK, 2009, op. cit., s. 450.

<sup>376</sup> „*Poměr frekvence výskytu prvních deseti slov k frekvenci výskytu slov.*“ Viz CVRČEK, 2009, op. cit., s. 450.

## 5.1 O čem mluvíme, když mluvíme o právním jazyce? Jak se liší některé aspekty používání právního a obecného jazyka?

Když jsme výše popisovali specifika jazyka, kterým jsou psány právní předpisy, často pro něj používáme sousloví „právní jazyk“. O co se vlastně jedná? Existuje celá řada přístupů, které se snaží vymezit, co je vlastně jazyk normativních textů zač, od zacházení s ním jako se samostatným jazykem svého druhu, přes registr, žánr, varietu, po funkční styl, případně výjimečnější terminologií podjazyk. I když není cílem tohoto textu tyto přístupy podrobně definovat, nebo se dokonce pokoušet o další odpověď na tuto otázku, narazíme na ni ve chvíli, kdy se budeme zabývat střetem mezi požadavky gramatiky obecného jazyka a pravidly a zvyklostmi uplatňovanými v normativních textech.

Bernard Jackson tvrdí, že mluvit o jednom právním registru (žánru, funkčním stylu, podjazyce atd.) je zavádějící, protože by to implikovalo, že existuje pouze jeden právní jazyk.<sup>377</sup> I v právním jazyce však dochází k variacím: ať už budeme hovořit o určitých právních dialektech (například založených na účelech a funkcích jazykového použití), rozdílech mezi psaným a mluveným jazykem, právním slangem nebo žánrem,<sup>378</sup> nehledě na to, že jazyk oficiální právní komunikace a psaných textů se může lišit od mluvy právníků jako určité řečové komunity [speech community].<sup>379</sup> Je třeba tedy rozlišovat mezi různými druhy právních žánrů – profesní jazyk právníků není shodný s jazykem soudních rozhodnutí nebo legislativy – takto to vnímá např. Tiersma,<sup>380</sup> Bhatia<sup>381</sup> nebo Jackson,<sup>382</sup> Mellinkoff<sup>383</sup> pak mluví o právním argotu jako jazyce (formální i neformální) komunikace v rámci právního společenství. V tomto textu nás však zajímá jazyk, kterým jsou psány normativní texty (i když není vyloučeno, že tento jazyk je ovlivněn – a sám ovlivňuje – ostatní

<sup>377</sup> Viz JACKSON, 1995, op. cit., s. 89.

<sup>378</sup> Viz TIERSMA, op. cit., s. 133–143.

<sup>379</sup> SMEJKALOVÁ, Terezie a Markéta ŠTĚPÁŇKOVÁ. *Law for elites. Studies in Logic, Grammar and Rhetoric*. V tisku.

<sup>380</sup> TIERSMA, op. cit., s. 51.

<sup>381</sup> BHATIA, Vijay. *Analysing Genre: Language Use in the Professional Setting*. Londýn a New York: Longman, 1993, s. 101.

<sup>382</sup> JACKSON, 1995, op. cit., s. 97.

<sup>383</sup> MELINKOFF, op. cit., s. 18.

právnějazykové žánry). Cvrček analyzuje český právní jazyk, konkrétně jazyk primárních právních předpisů, sekundárních právních předpisů a judikatury nejvyšších soudů, a dochází k závěru, že mezi nimi existují kvantifikovatelné rozdíly, které je možné interpretovat jako stylové rozdíly, které je možné popsat na lingvistické úrovni.<sup>384</sup>

Pokud nebude dále řečeno jinak, omezíme se v následujícím textu kapitoly výhradně na jazyk, kterým jsou psány právní předpisy, ale nebudeme výslovně rozlišovat mezi jazykem primárních a sekundárních předpisů, protože jednak se na jejich tvorbu rovnocenně vztahují LPV, o nichž bude řeč níže, jednak jsme tento rozdíl nezohledňovali v rozhovorech s legislativci, na nichž stavíme praktický aspekt naší publikace. Jak bylo řečeno výše, jazyk právních předpisů můžeme tedy odlišovat na úrovni pojmosloví, gramatiky a větné skladby a stylu. Máme za to, že pokud se tento jazyk odchyluje i svými gramatickými pravidly (níže bude řeč o příkladu psaní čárky před slovem nebo), pak zřejmě nebude možné se spokojit s označením jazyka právních předpisů jako specifického funkčního stylu, ale bude vhodnější se klonit k jeho klasifikaci jako určitého funkčního jazyka, ve smyslu funkčně vymezené oblasti řečových činností v rámci češtiny jako národního jazyka.<sup>385</sup>

Vzhledem k tomu, že jazyk právních předpisů má pouze psanou podobu,<sup>386</sup> mohli bychom také mluvit o „právním grafolektu“, resp. o jazyce právních předpisů jako registru právního grafolektu.<sup>387</sup> Grafolekt je pojem používaný Walterem J. Ongem,<sup>388</sup> který označuje psanou varietu jazyka (podobně jako dialekt označuje mluvenou varietu jazyka). Právní grafolekt bychom tedy

<sup>384</sup> CVRČEK, 2009, op. cit., s. 449.

<sup>385</sup> Viz KORENSKÝ, 1997, op. cit., s. 84–85. V tomto ohledu jsou tedy pro nás zajímavé ty přístupy, které si právní jazyk představují jako určitý podjazyk obecného jazyka (viz CHARROW, Robert P. a Veda R. CHARROW. CHARROW, Robert P. a Veda R. CHARROW. *Making Legal Language Understandable: A Psycholinguistic Study of Jury Instructions*. *Columbia Law Review*, 1979, roč. 79, č. 7 v kontextu anglického jazyka; a ROSZOWSKI, Stanislaw. *The Language of Law as Sublanguage*. In: TOMASZCZYK, Jerzy (ed.). *Aspects of Legal Language and Legal Translation*. Lodz: Lodz University Press, 1999) s tím, že pojem podjazyk navíc naznačuje, že se jedná o jazyk sice založený na obecných pravidlech obecného jazyka (tedy založený na normě), ale obsahující určité pravidelné (normované) odchylky.

<sup>386</sup> Celá řada požadavků na texty právních předpisů (struktura, grafické uspořádání, interpunkce apod.) je prakticky nepřevoditelná do mluvené řeči.

<sup>387</sup> JACKSON, 1995, op. cit., s. 111.

<sup>388</sup> Např. ONG, Walter J. *Orality and Literacy*. Londýn and New York: Methuen, 1982.

mohli chápat jako „*formu jazyka (pojmosloví, gramatika), který je spisovný [standardní] pro právníky v tom smyslu, že se od nich očekává, že v něm budou kompetentní.*“<sup>389</sup>

Jackson staví na tomto Ongově vymezení a uvádí, že právní jazyk tedy sdílí gramatiku obecného spisovného jazyka a má schopnost využít i jeho lexikon.<sup>390</sup> Efektem grafolektu je pak podle Jacksona „*měnit naše uvědomění o podstatě jazyka, kde představu o spisovné formě jazyka aplikujeme i na jazykové variace.*“<sup>391</sup>

Pokud bychom tedy jazyk normativních textů považovali za grafolekt, mohli bychom jej definovat jako psanou varietu jazyka, která slouží konkrétnímu účelu: právní regulaci lidského chování. Na jednu stranu očekáváme znalost – kompetenci – tohoto jazyka u těch, kdo tyto texty píší. Na stranu druhou však z účelu, který mají tyto texty plnit – regulace lidského chování – bychom mohli dovodit, že by v něm měli být kompetentní i ti, kteří normativní texty posléze budou číst a (třeba i na sebe) aplikovat. V tomto momentu však narážíme na to, že normativní texty bývají co do své srozumitelnosti kritizovány.<sup>392</sup>

Všechny tyto snahy o pojmenování a vymezení jazyka právních předpisů mají jedno společné: shodují se na tom, že se jedná o určité diversifikované užití běžného jazyka ke specifickému účelu. Jackson však upozorňuje, že bez ohledu na to, jak právní jazyk nazveme a definujeme, v jeho rámci pozorujeme „*takový rozdíl v sémantických vztazích, který jasně ukazuje stejný problém, s jakým se setkáváme při překladu do cizího jazyka. Pokud je konceptuální vesmír cizího jazyka [...] konstruován odlišně od konceptuálního vesmíru zdrojového jazyka, nebudeme schopni přesného překladu.*“<sup>393</sup> Právní jazyk naplňuje onu saussureovskou premisu, podle které jazyky nejsou vzájemně absolutně ekvivalentní; slova používaná v právních předpisech mohou mít čistě právní význam, „nepřeložitelný“ do jazyka neprávního.<sup>394</sup>

<sup>389</sup> JACKSON, 1995, op. cit., s. 89.

<sup>390</sup> JACKSON, 1995, op. cit., s. 111.

<sup>391</sup> JACKSON, 1995, op. cit., s. 85.

<sup>392</sup> Více viz kapitola 6 Analýza a relevance publika.

<sup>393</sup> JACKSON, op. cit., s. 31; Jackson dále odkazuje na CULLER, Jonathan. *Saussure*. Londýn: Fontana/Collins, 1976, s. 21 a násl.; a CRYSTAL, David (ed.). *The Cambridge Encyclopaedia of Language*. Cambridge: Cambridge University Press, 1987, kapitola 57.

<sup>394</sup> JACKSON, 1995, op. cit., s. 22; Rozvíjí Saussurea (SAUSSURE, Ferdinand. de. *Course in General Linguistics*. New York: McGraw-Hill, 1959, s. 116) a Harrise a Taylora (HARRIS, Roy a Talbot J. TAYLOR. *Landmarks in Linguistic Thought. The Western Tradition from Socrates to Saussure*. Londýn a New York: Routledge, 1989 s. 186).

Tiersma přehledně uvádí tři základní druhy rozdílů mezi tím, jak se tvoří význam v běžném jazyce a jak v jazyce právním, a které jsou vzájemně velice provázané. Na prvním místě uvádí definice.<sup>395</sup> Jak již bylo uvedeno výše, zatímco v lexikografii běžného jazyka převládá deskriptivní přístup, v právu mají definice preskriptivní a autoritativní charakter.<sup>396</sup> Pokračuje diskusí referentu, tedy reálného předmětu právní regulace nebo právního vztahu a problematikou jeho označování,<sup>397</sup> a na posledním místě se zabývá právě významem, jako něčím, co se v právu tvoří specifickým způsobem. Na lingvistické úrovni se můžeme zabývat významy slov (zde je možné zaznamenat překryv s problematikou preskriptivních legislativních definic), významy vět (kde už nám nestačí určovat významy slov, ale také vztahy mezi těmito slovy, významem tak, jak jej zamýšlel jeho původce (problematikou zamýšleného významu s ohledem na budoucí adresáty/publikum legislativních textů se podrobněji zabýváme v kapitole 6. Analýza a relevance publika).

V běžné komunikaci je význam sdělení tak, jak jej zamýšlel původce, dominantní. V komunikaci právní, tedy v situaci, kdy čteme a hledáme významy textu časově i místně vzdáleni od osoby, která text psala, však tento význam ztrácí na důležitosti.<sup>398</sup> To samozřejmě neznamená, že úmysl autora by v právní interpretaci nebyl vůbec relevantní. Jednak některé právní dokumenty jsou na úmyslu autora prakticky postaveny (soukromoprávní smlouvy, závěť apod.), jednak i interpretaci normativních textů dává občas smysl pokusit se rekonstruovat původní záměr, se kterým byl text tvořen, ať už z důvodové zprávy (nebo odůvodnění) nebo z dobových dokumentů, jakými jsou například stenoprotokoly jednání v parlamentu.

Jackson své tázání se po tom, jakým způsobem se tvoří význam v právu, stáčí k právníkům jako k tzv. sémiotické skupině, tj. skupině, která má své vlastní procesy, kterými si konstruuje smysl a význam textů a promluv.<sup>399</sup> Právníci ovšem nejsou homogenní sémiotickou skupinou a podle oblasti jejich činnosti by bylo možné dále je členit s tím, že ti, kteří se aktivně podílí na tvorbě

<sup>395</sup> TIERSMA, op. cit., s. 115–120.

<sup>396</sup> TIERSMA, op. cit., s. 116.

<sup>397</sup> TIERSMA, op. cit., s. 120–123.

<sup>398</sup> TIERSMA, op. cit., s. 126.

<sup>399</sup> JACKSON, 1995, op. cit., s. x, s. 5 a další. Sémiotické skupiny definuje jako „*groups which have their own conventions of sense construction, conventions which – though they may overlap with those of other groups – also include distinctive characteristics.*“

textů právních předpisů, jsou skrze svou zkušenost formování způsobem odlišným od např. advokátů nebo soudců. Jackson uvádí, že ve společenském životě je možné identifikovat oblasti, v nichž je produkce významu zásadně ovlivňována určitými společenskými konvencemi.<sup>400</sup> Jak bude ukázáno dále, o zásadním vlivu konvencí, ať už psaných nebo nepsaných, na to, jak psát nebo nepsat textů právních předpisů, hovoří i naši komunikační partneři. Jackson cituje Toolana,<sup>401</sup> když říká, že se „učíme a ukládáme si význam lexikálních jednotek (nebo i celých promluv) společně s jejich kontexty“.<sup>402</sup> Znalost těchto kontextů je proto tedy pro konstrukci významu v právu – a tedy i psaní textů, kterými tyto významy kódujeme, zásadní. Znalost těchto kontextů je prerekvizitou k tomu stát se tím kompetentním mluvčím (a kompetentním čtenářem) s tím, že podle Jacksona se tato kompetence projevuje tak, že takový kompetentní mluvčí je schopen svůj jazyk přizpůsobit tomu, co se v dané situaci provažuje za přiměřené.<sup>403</sup>

## 5.2 Legislativní pravidla vlády

Legislativní pravidla vlády představují základní dokument, který utváří formu a obsah právních předpisů v případech, kdy je předkladatelem návrhu zákona vláda. Jejich účelem je dle dikce jejich článku 1 odst. 2 „*sjednotit postup ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy při přípravě právních předpisů a přispět ke zvýšení úrovně tvorby právního řádu*“. Obsahují jednak určitá procesní pravidla, která regulují postupy „*ministerstev a dalších ústředních orgánů státní správy při tvorbě a projednání*“<sup>404</sup> připravovaných normativních textů, jednak základní pravidla ovlivňující obsah těchto textů, především jejich strukturu. V základu celého procesu je však obecná maxima, podle které každý normativní text musí být „*koncipován přehledně a formulován jednoznačně, srozumitelně, jazykově a stylisticky bezvadně*“.<sup>405</sup>

Přestože LPV obsahují především právě ona prve zmíněná procesní pravidla, najdeme v nich i konkrétní požadavky na techniku psaní. Tyto požadavky

<sup>400</sup> JACKSON, op. cit., s. 2.

<sup>401</sup> TOOLAN, M. Perspectives on Literal Meaning. *Language and Communication*, 1991, roč. 11, č. 4, 1991, s. 333–351, s. 345.

<sup>402</sup> JACKSON, 1995, op. cit., s. 45.

<sup>403</sup> JACKSON, 1995, op. cit., s. 89.

<sup>404</sup> Čl. 1 odst. 3 LPV.

<sup>405</sup> Čl. 2 odst. 2 písm. d) LPV.

však nepředstavují žádnou ucelenou a úplnou „gramatiku“ nebo slovní zásobu pro psaní normativních textů, ale spíše standardizaci některých formulací, zavádění legislativních zkratek, pravidla členění textu a označování těchto částí, souhrnně označovaná jako legislativně technické požadavky. Již toto označení samo napovídá, že cílem tohoto dokumentu zřejmě není vytvořit komplexní gramatiku jazyka normativních textů, ale pouze nastavit technická pravidla pro jejich tvorbu tak, aby v zájmu právní jistoty měly jednotný ucelený styl. Hlava I Části sedmé LPV obsahuje pravidla pro členění různých druhů normativních textů (kdy se text člení na články, kdy na paragrafy, odstavce, písmena nebo body), Hlava II zvláště řeší nadpisy částí normativních textů, včetně příkladů, Hlava III formalizuje úvodní věty právních předpisů a teprve Hlava IV obsahuje pravidla, která mají více jazykový charakter.

Z jednotlivých ustanovení legislativních pravidel vlády je patrné, že se v nich klade důraz především na jednotnost při psaní a projednávání textů normativního charakteru. I když by bylo nasnadě říci, že tato jednotnost by měla vést i k větší srozumitelnosti, je možné tvrdit, že aplikace některých konkrétních pravidel, o kterých bude řeč níže (a o kterých hovoří i naši komunikační partneři, viz níže), naopak vede k dalším významovým otázkám.

K používání specifické terminologie, významu některých operativních slov nebo zvláštních interpunkčních pravidel pro výčty (tedy pravidla, ve kterých by nejspíše bylo možné hledat „gramatická pravidla“ pro psaní legislativních textů) se vyjadřují především ustanovení čl. 40 až 42. Článek 40 se zabývá terminologií a definicemi. Zdůrazňuje zájem na jednotnosti terminologie,<sup>406</sup> což je projev zájmu na přesnosti textu a nevhodnosti použití synonym v právním textu, a tedy projev postulátu právní jistoty. Cizí slova (i když se jedná o pojmy srozumitelné např. v právním slangu) je podle čl. 40 odst. 4 možné použít jen výjimečně a preferuje se jejich nahrazení vhodným českým pojmem. Čl. 40 odst. 5 potom stanoví preferenci určitých gramatických struktur (oznamovací způsob přítomného času, jednotné číslo).

Zájmu na srozumitelnosti textu potom odpovídá i text ustanovení čl. 40 odst. 3, který je uvozen požadavkem, podle kterého je třeba při tvorbě normativních textů respektovat „ *všeobecně uznaný význam slov* “. Tomuto zájmu

<sup>406</sup> Čl. 40 odst. 1 LPV.

však ne tak docela vyhovuje požadavek hned následujícího pravidla čl. 41. Toto ustanovení totiž zavádí specifická použití (a tedy i v důsledku specifické významy) slov obdobně a přiměřeně.

Nejspecifičtější (a pravděpodobně jedno z nejproblematictějších) gramatické pravidlo nalezneme ve článku 42, které zavádí interpunkční pravidla při vyjadřování variant. Jeho odstavec 1 stanoví, že „*[v]arianty se vyjadřují spojkami ,nebo‘ a ,anebo‘. Při více možnostech vyjádřených v pododstavních nebo bodech se spojka ,nebo‘, před níž se píše čárka, klade mezi poslední dvě možnosti. Jde-li však o výčet možností, který není vyjádřen v pododstavních nebo bodech, čárka se před spojkou ,nebo‘ nepíše.*“

Tento text tedy nerozlišuje mezi vztahy, které může přítomnost slova nebo (anebo) signalizovat (nebo bez čárky slučovací vztah, nebo s čárkou vylučovací), ale mezi grafickým vyjádřením variant. Z toho je možné interpretaci dovodit dvě možnosti: buď zde LPV předpokládají, že vylučovací vztah v alternativním výčtu se v právních předpisech bude vždy vyjadřovat pomocí pododstavců nebo bodů, nebo je zde zaváděno pravidlo, které je v rozporu s tím, jak čárku před slovem nebo a význam, který její přítomnost s sebou nese, chápe český jazyk. Spojku nebo je možné psát jak v situacích, kdy chceme vyjádřit vztah slučovací mezi jednotlivými prvky, tak tam, kde chceme vyjádřit vztah vylučovací. Klasický kumulativní výčet je v právních předpisech indikován spojkou a, alternativní – vyjadřování variant – pak spojkou nebo.

Alternativní vztah mezi prvky znamená, že stačí, aby došlo k naplnění pouze jednoho. Pokud se tedy takový alternativní výčet objevuje například v hypotéze právní normy, stačí, aby byl naplněn jen jeden z prvků, a nastupuje následek (nebo pravidlo) v dispozici právní normy. Tímto jednoduchým alternativním vztahem se však problematika výběru mezi variantami tak, jak ji lze nastavit v právní regulaci, nevyčerpává. Dle výrokové logiky rozeznáváme tři druhy alternativních vztahů: disjunkci (jednotlivé varianty výčtu se vzájemně nevylučují, může nastat jen jedna z nich, nebo jejich libovolné kombinace – nebo všechny – zároveň<sup>407</sup>), exkluzi (jednotlivé varianty se vzájemně vylučují

<sup>407</sup> „*Nezakazuje-li to zákon výslovně, mohou si osoby ujednat práva a povinnosti odchylně od zákona; zakázána jsou ujednání porušující dobré mravy, veřejný pořádek nebo právo týkající se postavení osob, včetně práva na ochranu osobnosti.*“ (§ 1 odst. 2 občanského zákoníku).



a nemohou nastat současně; je možné, že nenastane ani jedna<sup>408</sup>) a kontravenci (z variant výčtu může nastat vždy jen jedna a vždy alespoň jedna nastat musí<sup>409</sup>). Zatímco legislativní pravidla vlády na tuto skutečnost už nereagují, jeden z metodických dokumentů, které doplňují LPV (a o nichž bude řeč dále v textu), ale ano.<sup>410</sup>

Kněžínek, Mlsna a Vedral<sup>411</sup> ve svém metodickém dokumentu uvádí, že

- disjunktivní vztah mezi alternativami se vyjadřuje spojkou „nebo“, která nemá vylučovací funkci,
- exkluzivní vztah mezi alternativami se vyjadřuje spojkou „nebo“, která už vylučovací funkci má a kontravalentní vztah se vyjadřuje rovněž spojkou „nebo“, která má vylučovací funkci (ve smyslu buď – nebo).

Toto rozvedení však stále neřeší problematičnost tohoto ustanovení: buď jde proti čl. 42 legislativních pravidel vlády, nebo předpokládá to, co jsme uvedli výše, a sice že vylučovací vztahy se budou vždy vyjadřovat v pododstavcích a bodech.

Dále lze shledat, že celá řada ustanovení LPV je formulačně vágní, protože zavedení konkrétního pravidla je doprovázeno slovem „zpravidla“, jako například tam, kde dokument hovoří o tom, kolik odstavců by měl mít jeden paragraf (čl. 39 odst. 2 LPV), kde se v předpise uvádí definice pojmů (čl. 40 odst. 2 LPV), že není vhodné zdvojit ustanovení napříč právním řádem a že se preferuje odkaz (čl. 46 LPV) nebo že se zmocnění k provedení zákona vyhláškou „zpravidla“ uvádí na konci právního předpisu (čl. 49 odst. 4 LPV). Toto slovo se synonymicky používá ke slovům obvykle, pravidelně nebo většinou<sup>412</sup> a v legislativních pravidlech se nachází celkem sedmnáctkrát. Významově tedy tento výraz připouští výjimky, resp. změkčuje příkaz, který toto slovo doprovází. Naznačuje tak, že celá řada legislativně-technických a dalších pravidel obsažených v legislativních pravidlech vlády nejsou ani tak jasnými příkazy, zákazy a dovození, ale spíše zakotvením určité dobré praxe (*best practice*).

<sup>408</sup> „Před nabytím zletilosti se plně svéprávnosti nabyvá přiznáním svéprávnosti, nebo uzavřením manželství. Svéprávnost nabytá uzavřením manželství se neztrácí ani zánikem manželství, ani prohlášením manželství za neplatné.“ (§ 30 odst. 2 občanského zákoníku).

<sup>409</sup> „Osoba je buď fyzická, nebo právnická.“ (§ 18 občanského zákoníku).

<sup>410</sup> Viz KĚŽÍNEK, MLSNA, VEDRAL, op. cit., s. 56–57.

<sup>411</sup> Viz KĚŽÍNEK, MLSNA, VEDRAL, op. cit., s. 56–57.

<sup>412</sup> Viz <https://www.pravopisne.cz/2015/01/zpravidla-x-z-pravidla/>

Například ustanovení čl. 39 odst. 2 LPV uvádí, že: „*Paragraf, u ústavního zákona článku, má obsahovat ustanovení, která se týkají pouze téže věci. Přednost je třeba dát krátkým paragrafům či článkům. V paragrafu nebo článku by zpravidla nemělo být obsaženo více jak 6 odstavců, jinak je třeba v zájmu přehlednosti dát přednost rozdělení právní úpravy téže věci na více paragrafů či článků.*“<sup>413</sup>

Toto ustanovení jasně preferuje určitou stručnost a krátkost v kombinaci s obsahovou koherencí ustanovení. V druhé větě pak tento obecný cíl konkretizován tak, že tuto stručnost je třeba si představit jako ideálních šest odstavců na jeden paragraf s tím, že v zájmu přehlednosti by měl být jeden obsahový celek spíše rozdělen na více paragrafů. V tomto případě je tedy možné tento článek, resp. jeho druhou větu, interpretovat dvěma možnými způsoby. Ten první se bude řídit přítomností slova zpravidla v jeho běžném významu, kdy dojdeme k závěru, že pokud bude učiněno přehlednosti zadost, není vyloučeno jeden paragraf rozdělit na více než šest odstavců. Druhý interpretační způsob by vycházel ze smyslu druhé části druhé věty, která preferuje rozdělení na více paragrafů, pokud by opak znamenal rozdělit paragraf na více než šest odstavců. Pokud bychom se při hledání odpovědi na otázku, která z těchto interpretací by měla být správná, podívali do již platných právních předpisů, pak zjistíme, že existují předpisy, které paragrafy o více než šesti odstavcích obsahují.<sup>414</sup>

Legislativní pravidla vlády tedy neobsahují odpovědi na všechny otázky, které by autor normativního textu mohl mít. V tomto smyslu by tedy jen těžko mohla představovat nějakou kodifikaci pravidel právního pravopisu. Představují neúplný soubor preskriptivních pravidel, která navíc často při své aplikaci ponechávají poměrně velký interpretační prostor. Doplněna by proto měla být legislativními zvyklostmi nebo obecně sdílenými legislativními technikami.

Dalo by se namítnout, že tedy představují jen soupis některých specifik, kterými se psaní normativních textů může odlišovat o psaní jiných druhů textů, protože přece hned onen výše zmíněný článek 2 odst. 2 písm. c) LPV stanoví,

<sup>413</sup> Zvýraznění doplněno.

<sup>414</sup> Namátkově viz například § 39 trestního zákoníku, § 3 zákona o civilním letectví. Pravdou ale je, že relativně nový (a podle autorů i moderně psaný) občanský zákoník paragrafy obsahující více než 6 odstavců neobsahuje. O změnách v regulaci počtu odstavců viz také kapitola 3 Legislativní zvyklosti.

že „[p]ři přípravě právního předpisu je třeba dbát, aby právní předpis byl [...] formulován [...] srozumitelně, jazykově a stylisticky bezvadně.“ Vzhledem k tomu, že neobsahuje nějakou komplexní právnějazykovou gramatiku vyplývá, že onou jazykovou bezvadností se tedy odkazuje k pravidlům běžného jazyka.

Vymezit stylistickou bezvadnost je však již trochu složitější. Výše bylo uvedeno, že jazyk normativních textů bývá v českém prostředí nejčastěji kategorizován jako funkční styl. Tento požadavek na bezvadnost je tedy dán charakterem funkčního stylu normativních textů, který je jako takový vytvářen právě pravidly psaní normativních textů (tedy i legislativními pravidly vlády) a zažitými legislativnětechnickými zvyklostmi.<sup>415</sup>

Co všechno se však skrývá v požadavku na srozumitelnost formulace normativního textu je možná nejkompexnější otázkou ohledně ustanovení čl. 2 odst. 2 písm. c) LPV. Zakotvení tohoto požadavku do legislativních pravidel je více než logické; nesrozumitelné sdělování práva prostřednictvím textů normativní povahy by vedlo k situaci extrémní právní nejistoty a podle Fullera bychom nesrozumitelné právo vlastně vůbec nazývat právem neměli.<sup>416</sup>

To, že legislativní pravidla vlády není zřejmě možné považovat za nějakou komplexní kodifikaci pravidel právního pravopisu, vyplývá však ještě ze samotné (právní, resp. neprávní) formy, kterou byla legislativní pravidla vydána – usnesení vlády. Formálně vzato, usnesení vlády nepředstavuje v českém právním systému žádný pramen práva, maximálně je možné je považovat za druh interní normativní instrukce, protože okruh adresátů, který může zavazovat, je omezen.<sup>417</sup> Usnesení vlády, jako forma, kterou vláda jako kolektivní orgán rozhoduje, jsou závazná pro členy vlády, a dle čl. 1 odst. 3 legislativní pravidla vlády dopadají na ministerstva a jiné ústřední orgány státní správy. Z toho vyplývá, že připravuje-li návrh zákona jiný subjekt s právem zákonodárné iniciativy, formálně jej nic nenutí k tomu

<sup>415</sup> Více viz ŠKOP, 2018, op. cit. a kapitola 3 Legislativní zvyklosti.

<sup>416</sup> FULLER, Lon L. *Morálka práva*. Praha: OIKOYMENH, 1998, s. 41–42.

<sup>417</sup> V tomto ohledu je možné odkázat na judikaturu Ústavního soudu ČR. Viz např. náleží Ústavního soudu ze dne 18. 8. 2004, sp. zn. Pl. ÚS 7/03. V tomto ohledu je také relevantní názor Ústavního soudu, který nepovažuje dodržení legislativních pravidel vlády za kritérium, které by mělo mít vliv na ústavnost právního předpisu. Viz náleží Ústavního soudu, sp. zn. Pl. ÚS 19/16 „Úhradová vyhláška pro rok 2016“. *Ústavní soud* [online]. [cit. 13. 5. 2017]. Dostupné z: <http://nalus.usoud.cz/Search/ResultDetail.aspx?id=95470&pos=1&cnt=8&typ=result>

legislativní pravidla vlády dodržovat. Navíc se tento dokument vztahuje jen na přípravu zákonů a vyhlášek. Jiné subjekty, které mají právo tvořit nějaké druhy právních předpisů (například na lokální úrovni), pak logicky těmito pravidly vázány nejsou, což nevylučuje, že si podobná pravidla nemohou vytvořit samy. Tím jsme se zabývali již v kapitole 3. Legislativní zvyklosti.

Pravdou ovšem zůstává, že v současné době jiný dokument, který by nějakým uceleným způsobem upravoval požadavky na psaní normativních textů s celostátní působností, neexistuje. A na otázku, zda je žádoucí jej mít, se zatím odpovídá spíše záporně. Legislativní pravidla vlády tedy představují určitou variantu psaní normativních textů, a to variantu preferovanou vládou, u které není vyloučené – ale není to zcela jisté – že ji využívají i ti navrhovatelé zákonů, kteří jí nejsou formálně vázáni. Vzhledem k tomu, že statisticky je nejčastějším navrhovatelem zákonů vláda,<sup>418</sup> je možné považovat za pravděpodobné, že minimálně většina návrhů zákonů je psána v souladu s legislativními požadavky vlády.

Jak již bylo řečeno výše, LPV nepředstavují komplexní právní gramatiku, proto bývají doplňována metodickými dokumenty, které je interpretují (a často rozšiřují) a které bývají tvořeny osobami, které se nějak podílejí na procesu tvorby normativních textů.<sup>419</sup> Tyto metodické dokumenty nemají ze své podstaty závazný charakter, ač není vyloučeno, že jednotlivé úřady je pro své zaměstnance vydají formou vnitřního předpisu. Navíc ani tyto metodické dokumenty nepředstavují komplexní interpretaci nebo doplnění legislativních pravidel vlády<sup>420</sup> a jako nezávazné dokumenty je možné je považovat jen za jednu z možných interpretací toho, co stanoví LPV.

<sup>418</sup> Webové stránky Poslanecké sněmovny uvádí, že v období 2013–2017 bylo navrženo 644 návrhů zákonů, z nichž 376 navrhovala vláda (285 schváleno a vstoupilo v platnost), 23 Senát (8 schváleno a vstoupilo v platnost), 208 skupina poslanců (40 schváleno a vstoupilo v platnost), 24 jednotliví poslanci (3 schváleny a vstoupily v platnost) a 13 územně-samosprávné celky (1 schválen a vstoupil v platnost).

Viz *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky* [online]. Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna [cit. 25. 4. 2018]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/sntisk.sqw?o=7 & F=N>

<sup>419</sup> Viz například metodická příručka, jejímiž autory jsou osoby, které buď jsou, nebo byly buď přímo členy Legislativní rady vlády, nebo alespoň některé z jejich pracovních komisí. Viz KNĚŽÍNEK, MLSNA, VEDRAL, op. cit.

<sup>420</sup> V úvodu ke své metodické příručce Kněžínek, Mlsna a Vedral dokonce uvádí, že jejím cílem „není nahradit Legislativní pravidla vlády ani k nim poskytnout ucelený komentář“ (KĚŽÍNEK, MLSNA, VEDRAL, op. cit., s. 9).

V neposlední řadě je však třeba zmínit jeden problém, který vyplývá z formy legislativních pravidel vlády jako usnesení vlády. Formu usnesením vlády mají i rozhodnutí vlády o tom, že se nějaký legislativní text předloží jako návrh zákona. Každý takto schválený text má tedy sám formu usnesení vlády a formálně stojí na stejné úrovni jako legislativní pravidla vlády. V zásadě tedy není vyloučeno, aby vláda takto schválila i text, který legislativně-technické požadavky legislativních pravidel vlády nesplňuje, a tento pak bude představovat určitou ad hoc výjimku.

### 5.3 Rozpory mezi legislativními pravidly vlády a pravidly/normami obecného jazyka

Z textu výše je patrné, že LPV by bylo svůdné považovat za jakýsi *lex specialis* ve vztahu k pravidlům pravopisu českého jazyka, ale jen pokud je autor takového textu těmito pravidly právně vázán a pokud se náhodou z nějakého důvodu nerozhodne jít proti nim a jeho krok se nesetká s odporem. Pomineme-li zakotvení některých terminologických otázek (např. obdobně/přiměřeně), je možné tato specifika rozdělit na dvě skupiny: jedna rovina těchto specifíků je tvořena požadavky na strukturu textu, druhá pak vlastními zásahy do gramatických pravidel. Zatímco tu první rovina je možné považovat za specifika stylu, ta druhá si již zaslouží bližší pozornost.

Výše jsme uvedli příklad psaní čárky před nebo při psaní výčtu (variant), kde legislativní pravidla vlády nastavují mechanismus, který respektuje grafické rozložení textu, ne význam (slučovací nebo vylučovací vztah mezi variantami), což je v rozporu se správným psaním interpunkce v českém jazyce. Zvlášť v situaci, kdy čárka napsaná správně podle legislativních pravidel vlády povede k jinému významu věty, než by vyplýval z gramatických pravidel českého jazyka, dává smysl si v právu klást otázku, co má skutečně, s ohledem na deklarovaný cíl jednoznačnosti, srozumitelnosti a jazykové bezvadnosti právních textů, při kolizi přednost: legislativní pravidla vlády, nebo gramatická pravidla českého jazyka?

Právnícký pohled na řešení této otázky je poněkud zastřen právním chápáním pojmu pravidlo, resp. (právní) norma. Právník, tvarován do podoby kompetentního čtenáře, resp. uživatele, práva (více viz kapitola 6 Analýza a relevance publika), ve výše formulované otázce pravděpodobně uvidí

normativní spor. Vidí tedy vedle sebe dvě pravidla pocházející z odlišných zdrojů a chce normativní spor vyřešit tak, že jedno pravidlo dostane (absolutní) přednost před druhým. Pokud bychom skutečně identifikovali mezi těmito dvěma zdroji vztahy obecnosti a speciality, pak bychom mohli dojít k závěru, že LPV mají charakter speciálního předpisu, který v případě, že se bude jednat o texty právních předpisů, dostane přednost před pravidly běžného jazyka. Tento vztah je tedy založen na jakési „obecnosti“ běžného jazyka a „speciality“ jazyka právních předpisů. Ač bychom s ohledem na to, co bylo výše řečeno ohledně právního jazyka, mohli dojít k závěru, že jazyk právních předpisů je speciálním grafolektem běžného jazyka, užívaným ke speciálním účelům, a tedy je skutečně speciálním užitím (obecného) běžného jazyka, v jazykovědě se zpravidla spisovný jazyk považuje jen za jednu z jazykových variet a obecně není stavěn do role určitého základu, od kterého jsou jednotlivé jazykové variety odvozovány.<sup>421</sup>

Norma jazyková (nebo pravidla pravopisu) však bývá jazykovědci chápána jinak a má více deskriptivní než preskriptivní charakter. V úvaze o vztahu obecných pravidel českého pravopisu a těch obsažených v legislativních pravidlech vlády je ale nejproblematictější to, že si právník a jazykovědec nerozumí. Jak bylo řečeno výše, oba používají pojmy pravidlo, norma a kodifikace, ale je zřejmé, že jimi každý z nich myslí něco jiného. Právník je navíc, díky pevně zakořeněnému výkladovému pravidlu, že jeden pojem má vždy znamenat jen jednu věc, zmatený z toho, že najednou jeden pojem znamená věci různé, a to dokonce různé v podstatných charakteristikách, jakou je třeba závaznost. Je otázkou, zda si takového zmatení na straně právníků jsou jazykovědci vědomi, ale soudě dle množství odborné jazykovědné

<sup>421</sup> V českém prostředí je právní jazyk považován za tzv. funkční styl a některé koncepce stylu jsou skutečně založeny na odchylkách od normy (HOFFMANNOVÁ, Jana. *Stylistika a...* Praha: Trizonia, 1997, s. 65): Normovat – a kodifikovat – styl je však prakticky nemožné a podle některých autorů případné stylové normy není možné považovat za normy jazykové (JEDLIČKA, Alois. *Typy norem jazykové komunikace. Slovo a slovesnost*, 1982, roč. 43, č. 4, s. 272–281). Normy jednotlivých funkčních stylů je možné přinejlepším postulovat jako pravděpodobnostní (ve smyslu DOLEŽEL, Lubomír. *A Framework for the statistical analysis of style*. In: DOLEŽEL, Lubomír a Richard W. BAILEY (eds.). *Statistics and Style*. New York: Elsevier, 1969, s. 10–25). Jazyk právních předpisů však jako pravděpodobnostní konceptualizovat nemůžeme, protože to by šlo proti snaze o přesnost vyjadřování, která je jazyku právních předpisů vlastní a vyžadována článkem 2 odst. 2 písm. d) LPV.

literatury, která se danému tématu věnuje a zohledňuje i specifický pohled práva a právníků na něj, musí být opověď spíše záporná. Právník se přitom, vědom si složitosti posouzení, co je a není jazykově správně pro účely jazykového výkladu právního textu, obrací pro odpověď právě k jazykovědě a v souvislosti s tím i k jazykovědci. Jenže žádat si znalecký posudek od jazykovědce by měla být i vzhledem k hospodárnosti a rychlosti řízení až ta poslední, nejkrajnější možnost a do té doby by si měl být právník být schopen poradit sám.

To je přesně ten moment, kdy do diskuse vstupuje jeden pojem, ovšem s dvěma významy. Pro právníka je norma (právní) obecné pravidlo chování s obecnou závazností, vytvořené či uznané státem a vynutitelné státní mocí. Pokud sice není právní, ale je to norma, má jiného původce a odpadá vynutitelnost prostřednictvím státu, ale obecnost a závaznost zůstávají, jak tomu je u společenských, morálních nebo náboženských norem. Kodifikují-li se normy do kodexu, na povaze těchto norem se nic nemění a v podstatě je to jen nové médium, které normy soustředí na jednom místě a vytváří tak v ideálním případě komplexní a přehledný soubor.

Pro jazykovědce je jazyková norma kritériem jazykové správnosti. Váže se na spisovný jazyk a patří do teorie jazykové kultury. Norma se vyznačuje pravidelností zvyklostí a závazností.<sup>422</sup> Iva Nebeská uvádí, že podle Adolfa Noreena<sup>423</sup> jsou tři kritéria jazykové správnosti: literárně-historické, přírodně-historické a racionální. Když se rozhoduje mezi nimi, převážet má to, co vyžaduje nejmenší úsilí, což odpovídá kritériu výhodnosti. Mathesius v reakci na Noreena navíc rozlišuje účelnost sdělnou a výrazovou, přičemž výrazová bohatost je součástí té sdělné.<sup>424</sup>

Pro právníka to znamená, že chce-li rozhodnout, co je v souladu se spisovným jazykem, pozná podle souladu s jazykovou normou. To by také mělo být jazykově správně. Pro jazykovědce norma a její výklad vychází z toho, co se historicky za správné považovalo, co organicky zapadá do celku nebo co dává smysl vzhledem k ratiu takové normy, především vzhledem ke kultivačnímu

<sup>422</sup> NEBESKÁ, Iva. *Jazyk, norma, spisovnost*. Praha: Karolinum, 2003, s. 19.

<sup>423</sup> NOREEN, Adolf a Arwid JOHANNSSON. Über Sprachrichtigkeit. *Indogermanische Forschungen*, 1892, roč. 1, č. 1.

<sup>424</sup> NEBESKÁ, op. cit., s. 9–10.

účelu normy. V právu vždy musí převážít sdělná účelovost, právě už kvůli výše zmíněnému pravidlu, že jedna věc se musí označovat jednotně.

Jenže jazyková norma je druh společenské normy a je vymezena mírněji, implicitně a nelze v ní uplatnit zásady apriornosti a všeobecnosti, přičemž se již od počátku její vymezení neshodovalo s obecným významem pojmu norma.<sup>425</sup> Ostatně, i sami jazykovědci tvrdí, že: „*Svým vymezením se pojem jazyková norma dost podstatně lišil od jiných norem sociálních, které jsou tradičně chápány jako soustava principů a pravidel, jimiž se intuitivně řídíme, jimiž poměřujeme jednání nejen své, ale i svého okolí.*“<sup>426</sup> Nelze tedy uvažovat v tradiční dichotomii, že něco je a něco není v souladu s normou. Neplatí totiž, že nedodržení jazykové normy je jejím porušením jakožto negativním jevem. A to je něco, co právníkovi jednoduše nikdy nemůže dávat smysl, protože myslet právně znamená vidět do určité míry černobíle. Podstata normy v jazykovědě je nutně provázaná s trojicí úzus – norma – kodifikace. Další vrstvu do toho vnáší ještě rozlišování spisovného a nespisovného, obecného jazyka. To vše dohromady dělá z černobílé škály mnoho odstínovou duhu.

Norma je opřena o úzus a je prostředkem konkretizujícím funkční princip regulace spisovného jazyka.<sup>427</sup> Pražská škola, z jejíhož pojetí chápání normy a spisovnosti v českém prostředí vychází, ale nerozlišovala mezi obecně chápanou normou a normou spisovnou, tudíž její úvahy platí pro normu spisovnou, ale pro obecnou už problematičtěji. Spisovná norma přitom má být stabilnější, funkčnější, má větší míru závaznosti a zároveň je funkčně rozrůzněnější. Každá norma ale musí vycházet z každodenní praxe, musí být konvencionalizovanou normou, která je užívána spontánně a bezpříznakově (tj. neutrálně, přirozeně, bez významového zabarvení). To samozřejmě vyžaduje zvnitřnění takové normy, jež musí být nutně opřeno např. o prestiž spisovného jazyka. Jenže obecně chápaná norma se nachází mezi jazykem, resp. jazykovým systémem a územ, zatímco spisovná norma mezi územ a kodifikací.<sup>428</sup>

<sup>425</sup> HOMOLÁČ, Jiří. K pojetí normy u Ivy Nebeské. *Naše řeč*, 1998, roč. 81, č. 2–3, s. 138–147.

<sup>426</sup> HOMOLÁČ, Jiří a Iva NEBESKÁ. Příspěvek ke kritické analýze pojmu jazyková norma. *Slovo a slovesnost*. 2000, roč. 61, č. 2, s. 102–109.

<sup>427</sup> HOMOLÁČ, op. cit., s. 138–147.

<sup>428</sup> HOMOLÁČ, op. cit., s. 140.



Předmětem normy je vedle inventáře jazykových prostředků i soubor pravidel jejich užívání. Ovšem v tomto případě je „pravidlo“ opět spíš konvencí než pravidlem v právním smyslu. Ti, kdo jazyk užívají, se potom podle svého vztahu k normě dělí na znalé, motivované uživatele a běžné uživatele, kteří normu „konzumují“. Tato diferenciacie jazykového společenství vede k různým přístupům k závaznosti normy, závislých na skupině uživatelů, typu komunikační situace apod. Můžeme tak mluvit o dílčích normách.<sup>429</sup>

Právníci by měli patřit mezi znalé uživatele, protože interpretace jazykových vyjádření, ať už mluvených či psaných, je stěžejní součástí jejich práce. Jenže jakou míru znalosti lze od nich racionálně očekávat? A mělo by jít o znalost normy obecného jazyka, spisovného jazyka nebo právního jazyka? To vše se ještě více komplikuje, chceme-li, aby právním textům a jejich významu porozuměli i ideálními případy i laici.

Norma je dle tradice Pražské školy nástrojem legitimizace úzu.<sup>430</sup> Mezi normou a územ ale postupem času narůstá napětí, a tím spíš mezi územ a kodifikovanou normou. Proto se ke klíčovým pojmům přidává standard jakožto základní, běžně užívaná podoba národního jazyka. Úzus je však stále realizací normy i jejím zdrojem. Kodifikace je spíš „jen“ vědeckým popisem normy.

Pokud ale právník interpretuje právní projev, zpravidla text, nestačí mu konstatování, že se to nějak dělá ve společnosti, že to většinou něco znamená, ale možná to tentokrát bylo myšleno nějak jinak. Jenže přesně to říká jazyková norma, případně i vědecky uchopená v kodifikaci. A to právníkovi nemůže stačit. Když píše právník právní text, měl by vědět, jak se bude vykládat, nebo udělat maximum pro to, aby ho šlo vyložit pouze tak, jak je zamýšleno. Pro zachování právní jistoty právník nutně potřebuje vědět, co bude jeho text znamenat, případně co všechno může znamenat. Chce vědět, že na základě (jazykové) normy půjde jeho text (jazykově) vyložit ideálně jen jedním jediným, tím zamýšleným způsobem. Jenže přesně tak jazyková norma nefunguje, protože jednou z jejích charakteristik je neostrost, nevyhraněnost.

Nejvýznamnější z norem jsou podle Nebeské normy komunikační, které jsou nadřazené jazykovým normám, jelikož jsou normami užívání konkrétního

<sup>429</sup> HOMOLÁČ, op. cit., s. 142.

<sup>430</sup> HOMOLÁČ, op. cit., s. 143.

jazyka a zároveň normami chování. Jejich předmětem jsou pravidla, zásady a principy výběru komunikačních prostředků. Jsou důvodem, proč se mluvčí může rozhodnout k odklonu od spisovné formy. Jsou tak třeba i důvodem, proč se vyjádření právníka může odklonit od jazykové normy, aby splnil účel, který vyžaduje určitá právní situace. Stále je to však *noremní*, protože to odpovídá komunikační normě, a může to být i kultivované, protože mezi spisovností a kultivovaností, která je funkcí normy, není automatické rovnítko.

Pojďme se podívat na českou situaci konkrétně. Kodifikace českého pravopisu představují soupis jazykových pravidel, který může být jak deskriptivní, tak preskriptivní. Preskriptivní soupis tak, jak je zachycen v jazykových příručkách, určuje, jak má být český jazyk správně používán a odvozuje svoji závaznost od odborné autority svých tvůrců. Deskriptivní soupis stav věcí pouze popisuje, ale i takový popis na veřejnost působí.<sup>431</sup>

Žádná z kodifikací, a to ani Pravidla českého pravopisu, nemá žádnou právní závaznost, protože není zakotvena v žádném formálním pramenu práva. Česká republika nemá žádný jazykový zákon a Pravidla českého pravopisu jsou schvalována Ministerstvem školství, nikoliv ale jako právní norma. Ministerstvo jim dá pouze doložku označující, že Pravidla českého pravopisu lze používat ve výuce na školách, a to podle Směrnice náměstka ministra pro vzdělávání Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy k postupu a stanoveným podmínkám pro udělování a odnímání schvalovacích doložek učebnicím a učebním textům a k zařazování učebnic a učebních textů do seznamu učebnic, č. j. MSMT-34616/2013.

Mimo školní prostředí tak nelze mluvit o žádné formě právní závaznosti těchto pravidel,<sup>432</sup> tím spíš, že různých variant pravidel pravopisu, vydávaných různými autory a nakladateli, je vícero a navzájem se někdy i liší.<sup>433</sup> Dokonce i tvrzení, že jsou pravidla českého pravopisu závazná ve školním prostředí, je omezené co do rozsahu takové závaznosti i co do konkrétního obsahu takto závazných pravidel. Pravopisná pravidla jsou závazná ve výuce

431 PRAVDOVÁ, Markéta a Ivana SVOBODOVÁ (ed.). *Akademická příručka českého jazyka*. Academia, 2014, s. 495.

432 BENEŠ, Martin a Martin PROŠEK. Ke konceptu minimální intervence. *Slovo a slovesnost*, 2011, roč. 72, č. 1, s. 49.

433 PRAVDOVÁ, SVOBODOVÁ, op. cit., s. 495–496.

českého jazyka a mimo ni nikoliv. V žádném případě se ale ani u těchto doložek nejedná o jakkoliv závaznou normu. Pravidla českého pravopisu jsou tak kodifikací společenské normy, která svoji autoritu čerpá z jiných zdrojů než z formy, kterou by jí přiřkl právní řád.

Česká situace normy a kodifikace jazykových pravidel se nachází uprostřed mezi anglickou tradicí, kde se správná podoba spisovného jazyka určuje podle významných literárních děl a odborně uznávaných slovníků, a tou francouzskou, kde otázky spisovnosti určuje Akademie.<sup>434</sup> Tuzemská tradice je silně ovlivněna postoji Pražského lingvistického kroužku a zejména Havránkovou teorií normy a kodifikace,<sup>435</sup> která ve zkratce tvrdí, že i bez formální závaznosti je kodifikace efektivní vzhledem k respektování této kodifikace ze strany veřejnosti.<sup>436</sup>

Samotný komplikovaný charakter jazykové normy tedy naznačuje, že na rozdíl od pravidel v LPV, spisovný jazyk, od kterého by se zřejmě měla dovozovat ona jazyková bezvadnost, o které LPV hovoří v čl. 2 odst. 2, není postaven na nepřekročitelných závazných pravidlech správného psaní. Legislativce tak má na jedné straně k dispozici jasně popsané (i když neúplné) požadavky v LPV, na straně druhé neustále se vyvíjející český jazyk. Pokud bude mít tendenci se legislativních pravidel vlády držet i v situacích, kdy jimi z právního hlediska není formálně vázán, není se čemu divit. Navíc právě s ohledem na problematiku závaznosti LPV, však automaticky nemůžeme říci, že by tato pravidla představovala „gramatiku“ jazyka právních předpisů ve stejném smyslu, jako mají jazyky svou gramatiku. Diskutované otázky se však nelimitují pouze na problematiku určení pravidel, která by měli dodržovat ti, kteří píší právní předpisy; jsou zásadní i v procesu jejich pozdější interpretace a aplikace. Tyto dvě strany naší problematiky jsou vzájemně provázané a souvisí s tím, jakým způsobem se v právu tvoří význam.

Kořenský v českém prostředí obecně uvádí, že „[j]azyková interpretace textů právních předpisů [...] musí vycházet z celkového pochopení systému práva, funkcí práva ve společnosti, obecně platných zásad tvorby práva a právních předpisů, nikoli pouze

<sup>434</sup> SGALL, Petr a Jiří HRONEK. *Čeština bez příkras*. Praha: Karolinum, 2014, s. 68.

<sup>435</sup> HAVRÁNEK, Bohuslav. Úkoly spisovného jazyka a jeho kultura. In: HAVRÁNEK, Bohuslav a Miloš WEINGART (eds.). *Spisovná čeština a jazyková kultura*. Praha: Melantrich, 1932, s. 32–84.

<sup>436</sup> SGALL, HRONEK, op. cit., s. 69.

*z obecných zásad jazykové správnosti a tzv. obecné srozumitelnosti právních předpisů.*<sup>437</sup> Ale i z tohoto obecného tvrzení je možné dovodit, že význam se v právu tvoří na několika úrovních. Základní úroveň je tvořena „obecnými zásadami jazykové správnosti“ a „tzv. obecnou srozumitelností právních předpisů“.

Obecné zásady jazykové správnosti zřejmě směřují obecně k jazykové normě, o které byla řeč výše. Co se však rozumí obecnou srozumitelností právních předpisů, však není jasné. Jak bude blíže diskutováno v kapitole, která se zabývá konceptem publika/čtenáře, srozumitelnost není objektivní kategorie a závisí na příjemci sdělení. Hovoří-li zde Kořenský o obecné srozumitelnosti, zřejmě směřuje k nějakému ideálu psaní normativních textů (možná založeném i na implementaci Legislativních pravidel vlády), možná ale také k představě toho, že v základu by právo mělo být srozumitelné svým adresátům. Kdo je však adresátem právních předpisů, je diskutovaná – a zatím dokonale nezodpovězena – otázka.

Určitou střední úroveň produkce významu při interpretaci tvoří „*obecné zásady tvorby práva a právních předpisů*“. Odhlédneme-li od toho, že teorie práva výslovně nepojmenovává nějaké základní zásady tvorby práva, můžeme zde vyjít jak z obecných požadavků na abstraktnější úrovni formulovaných například Fullerem,<sup>438</sup> tak ze zásad formulovaných právě v LPV, které jednak vychází z požadavků čl. 2 odst. 2 těchto pravidel, tak z dalších konkrétních legislativně-technických pravidel.

Další úroveň produkce významu při interpretaci je pak daná v zásadě systémem práva jako celku: podle Kořenského je k tomu třeba „*celkové pochopení systému práva*“ a „*pochopení funkcí práva ve společnosti*“. V tomto ohledu o důležitosti relevantního kontextu při konstrukci významu v právu v českém právním prostředí hovoří i další autoři. Myška, Smejkalová, Šavelka a Škop<sup>439</sup> upozorňují, že je to právě kontext (znalost fungování práva jako systému, provázanosti a vzájemných vztahů jednotlivých pramenů práva,

<sup>437</sup> Viz KOŘENSKÝ, 1997, op. cit., s. 84–91.

<sup>438</sup> FULLER, op. cit.

<sup>439</sup> Viz MYŠKA, Matěj, Terezie SMEJKALOVÁ, Jaromír ŠAVELKA a Martin ŠKOP. Creative Commons and Grand Challenge to Make Legal Language Simple. In: PALMIRANI, Monica, Ugo PAGALO, Pompeu CASANOVAS a Giovanni SARTOR. *AI Approaches to the Complexity of Legal Systems. Models and Ethical Challenges for Legal Systems, Legal Language and Legal Ontologies, Argumentation and Software Agents*. Berlin, Heidelberg, New York: Springer, 2012, s. 277–278.

přenositelnost definic, znalost souvisejících procesů atd.), jehož znalost většinou chybí tomu, kdo nemá právní vzdělání, a který je pro pochopení normativního textu zásadní.

Tento fakt je možné vysvětlovat různými způsoby: osoby s právním vzděláním je možné považovat za *speech community*,<sup>440</sup> komunitu praxe,<sup>441</sup> nebo jak již bylo řečeno výše za sémiotickou skupinu. Vzhledem k tomu, že se ptáme po tom, jakým způsobem se konstruuje (má konstruovat) význam textů právních předpisů, v našich úvahách je nejvhodnější pracovat právě s posledně jmenovaným konceptem. I z tak jednoduchého vymezení jazykové interpretace v právu, jaké poskytuje Kořenský, je jasně vidět, že význam v právu se tvoří v rámci konkrétní, v Jacksonově terminologii sémiotické, skupiny.

Funkcí právních předpisů je regulace společenských vztahů. Má-li právní předpis tuto funkci plnit, musí obsah těchto předpisů – konkrétní příkazy, zákazy a dovolení – být znám i těm, kdo se podle nich mají chovat. Tito adresáti práv a povinností nebudou vždy součástí této sémiotické skupiny, nejčastěji se bude jednat o laiky, jejichž právní vzdělání, a tedy i znalosti o tom, jak číst texty právních předpisů, nebude přesahovat středoškolské znalosti. Je tedy otázkou, jakému čtení textu dát přednost, zda tomu, které by vyplývalo z legislativních pravidel vlády, nebo tomu, které odpovídá pravidlům spisovného jazyka.

Z Kořenského vymezení je patrné, že na obecné úrovni jsme velice dobře schopni pojmenovat, co všechno by se zřejmě mělo podílet na konstrukci významu textu právního předpisu. Toho, kdo se však v reálné aplikační situaci potýká s interpretací normativního textu a řeší otázku, zda má text číst v souladu s požadavky legislativních pravidel, nebo s požadavky psaní spisovného jazyka, takové obecné vymezení sice může nasměrovat, ale jeho problém nevyřeší. Podobně si tento svůj problém může zkusit přeložit do otázky, zda preferovat čtení textu právního předpisu tak, jak by mu rozuměl laik, osoba,

<sup>440</sup> *Speech community* je koncept, který označuje společenství, které se vyvíjí skrze dlouhodobou interakci mezi těmi, kteří sdílí určité hodnoty a konvence ohledně forem a stylů komunikace. MORGAN, Marcyliena H. *Speech Communities*. Cambridge: Cambridge University Press, 2014, s. 1.

<sup>441</sup> V angličtině „community of practice“. Viz WENGER, Etienne. *Communities of Practice: Learning, Meaning, and Identity*. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.

kteřá není členem sémiotické skupiny práva, nebo pátrat po tom, jak jeho původce zamýšlel, aby mu bylo rozuměno. Podařilo-li by se určit, že původcem byly osoby pracující na ministerstvech nebo jiných ústředních správních orgánech, potom existuje určitá pravděpodobnost, ačkoli ne jistota, že text je psán v souladu s LPV.

Určitým „rizikem“ při spoléhání se na konvencionalizovanou konstrukci významu v rámci sémiotické skupiny právníků (resp. osob podílejících se na tvorbě normativních textů) představuje uzavřenost sémiotických skupin. Na jednu stranu tedy mluvíme o tom, jak laik jako osoba bez právního vzdělání nemá přístup (znalosti) relevantního kontextu pro dokonalé porozumění normativnímu textu, na stranu druhou, jak upozorňuje Jackson, i když neustále zdůrazňujeme, jak se význam normativních textů odvozuje odběžného významu slov, i právníci mohou opomíjet zohledňovat laické významové konstrukce právních textů.<sup>442</sup> Pokud bychom tedy dávali přednost speciálním požadavkům LPV, které zasahují do tak zásadní gramatické roviny, jakou je interpunkce, nedopouštíme se právě tohoto opomenutí?

Pro pochopení závažnosti tohoto problému si ho představme na konkrétní situaci. V občanském zákoníku je čárka před „nebo“ použita mnohokrát, ovšem v některých případech dává vzniknout výkladovým nejasnostem. Podle § 38 platí, že: „*V očekávání vlastní nezpůsobilosti právně jednat může člověk projevit vůli, aby byly jeho záležitosti spravovány určitým způsobem, nebo aby je spravovala určitá osoba, nebo aby se určitá osoba stala jeho opatrovníkem.*“ Ustanovení § 49 určuje v odstavci 1, že „*Brání-li duševní porucha zletilému, který nemá jiného zástupce, samostatně právně jednat, může ho zastupovat jeho potomek, předek, sourozenec, manžel nebo partner, nebo osoba, která se zastoupeným žila před vznikem zastoupení ve společné domácnosti alespoň tři roky.*“

Jak vykládat pravidla chování, zachycená v těchto ustanoveních? V jakém vztahu jsou varianty, které zákonodárce predestirává? Podle pravidel českého pravopisu platí, že čárka před „nebo“ se v souvětí nepíše mezi dvěma hlavními nebo dvěma vedlejšími větami ve slučovacím poměru, jinak se čárka píše.<sup>443</sup> Ve větě jednoduché se čárka píše, jedná-li se u několikanásobného větného členu o jiný než slučovací poměr, v případě spojky „nebo“ o poměr

<sup>442</sup> Viz JACKSON, 1995, op. cit., s. x.

<sup>443</sup> PRAVDOVÁ, SVOBODOVÁ, op. cit., s. 86.

odporovací.<sup>444</sup> I spojka „nebo“ může být použita ve slučovacím poměru, ale na rozdíl od spojek „a“ nebo „i“ nepůjde o tzv. čisté slučování vzhledem k tomu, že stále jde o výběr mezi variantami, byť jsou zaměnitelné a v konečném důsledku mohou nastat obě. Ve chvíli, kdy jsou obě varianty v protikladu a vzájemně se vylučují, je třeba čárku napsat.<sup>445</sup>

To, zda je „nebo“ použito ve výčtu variant jdoucích za sebou nebo pod sebou, je podle pravidel českého pravopisu irelevantní. Co se týče výčtů, je pravopisným pravidlem to, že lze volit z více řešení a jednotlivé položky výčtu lze oddělovat čárkou, středníkem nebo i bez interpunkčního znaménka za předpokladu, že jsou jednotlivé varianty dostatečně graficky odděleny. Vždy je pouze třeba zachovávat jednotné řešení, vkládání jakýchkoliv spojek mezi položky výčtu není zmíněno.<sup>446</sup>

Je tedy zřejmé, že pravidla českého pravopisu, jak jsou prezentována v kodifikacích, neodpovídají pravidlům pravopisu legislativních textů, jak jsou zachyceny v Legislativních pravidlech vlády. Jistě by nemělo zůstat bez povšimnutí, že problematických momentů v psaní čárek před „nebo“ v občanském zákoníku si všiml i Ústav pro jazyk český AV ČR, v. v. i., který vypracoval jazykový posudek č. j. 157/08. Konkrétně uvedl, že se v textu nového občanského zákoníku jako problém spatřuje „*nejasně používání interpunkční čárky se spojkou nebo (bez předcházející čárky jde o výčet možností, z nichž může nastat i více současně, s čárkou jde o možnosti, které jsou vzájemně neslučitelné, což je potřeba – zejména v přesném právním textu – důsledně rozlišovat)*“.<sup>447</sup>

Je rovněž zřejmé, že v právních textech dochází k určitému střetu s ohledem na to, jaká pravidla psaní čárky před „nebo“ by tyto texty měly dodržovat. Na jednu stranu by měly být jednoznačné, srozumitelné, jazykově a stylisticky bezvadné, což Legislativní pravidla vlády požadují ve svém čl. 2 odst. 2 písm. d) LPV, což se zdá odkazovat k pravidlům pravopisu obecného jazyka, na druhou stranu pravidla pro formulování textů právních předpisů vydaná vládou vyžadují psaní čárky před nebo i v situacích, kdy z logického a obecně pravopisného hlediska takové psaní nedává smysl.

<sup>444</sup> PRAVDOVÁ, SVOBODOVÁ, op. cit., s. 93–94.

<sup>445</sup> PRAVDOVÁ, SVOBODOVÁ, op. cit., s. 120–121.

<sup>446</sup> PRAVDOVÁ, SVOBODOVÁ, op. cit., s. 484–486.

<sup>447</sup> Legislativní proces. *Justice.cz* [online]. [cit. 12. 9. 2019]. Dostupné z: <http://obcanskyzakonik.justice.cz/index.php/home/zakony-a-stanoviska/legislativni-proces>

Jazykověda vysvětluje, že u „nebo“ se jedná o souřadící spojku, přičemž vztah mezi danými alternativami je vylučovací. V rámci logiky se jedná o disjunkci. Ta má však dvě varianty: slabou, při níž je alespoň jedna z možností pravdivá, a silnou, kdy pouze jedna z alternativ je pravdivá.<sup>448</sup> Podle výše zmiňované legislativní příručky odpovídá tedy slabá disjunkce disjunktivnímu vztahu s neprotikladovým pojetím alternativnosti a silná disjunkce vztahu kontravalentnímu nebo exkluzivnímu v závislosti na tom, zda jedna z možností musí nebo nemusí nastat.

Neprotikladové pojetí alternativnosti je přitom častější i v odborných textech. Někdy dokonce „vylučovací“ přechází ve vztah slučovací, v němž lze použít i spojku „a“. Jak ale poznat, o jakou variantu se jedná, tedy jestli je možné využít obou variant najednou? Silná disjunkce je zpravidla značená čárkou před nebo, dalo by se tedy předpokládat, že v takovém případě je možná právě jen jedna varianta. A *contrario* pokud čárka před nebo není, platí, že je možných i více variant zároveň. Minimálně tak by to mělo platit podle Pravidel českého pravopisu.

V případě § 38 o.z. se tedy rozhodujeme, jestli lze vždy vybrat pouze jednu variantu: předem projevit vůli k určitému způsobu spravování jeho záležitostí, vybrat zástupce nebo opatrovníka, nebo jestli je třeba lze kombinovat. V případě § 48 o. z. je to ještě komplikovanější: máme dvě skupiny možných zástupců – příbuzné a toho, kdo se zastoupeným sdílel po určitou dobu domácnost. V rámci skupiny příbuzných čárka před nebo není, ale před další skupinou čárka před nebo je. Znamená to ale, že buď zastupuje ten z domácnosti, nebo příbuzný, nikdy ale oba zároveň? Nebo to je označuje rozdíl mezi těmito dvěma skupinami a není mezi nimi rozdíl?

Daneš k tomu ale uvádí: „*Toto rozlišení nelze však mechanicky přenášet na výpovědi přirozeného jazyka (...). Z toho ovšem plyne, že chceme-li uspokojivě vyložit užívání spojky nebo, nevystačíme s klasickým lexikálněsémantickým rozbohem, nýbrž musíme vzít do úvahy i aspekty komunikativně-pragmatické a textové.*“<sup>449</sup> Je to o to komplikovanější, že legislativní pravidla vlády obsahují vlastní pravidlo o psaní čárek, které se od toho v Pravidlech českého pravopisu liší. Výkladem textu samotného se tedy k odpovědi nedostaneme.

<sup>448</sup> DANEŠ, František. O spojce nebo. *Naše řeč*, 1994, roč. 77, č. 3.

<sup>449</sup> DANEŠ, 1994, op. cit.



Kořenský, Cvrček a Novák uvádí, že právní předpis by co do své jazykové správnosti měl být posuzován „nikoli jako „do sebe uzavřený text“, jehož řečové kvality mají být hodnoceny podle nějakých obecně platných zásad jazykové správnosti, ale důsledně jako text se specifickou, zcela vyhraněnou funkcí odvozenou od klasifikační hierarchie právních norem.“<sup>450</sup> Jazykovou správnost normativních textů je proto třeba chápat jako vlastnost odvozenou od komunikativních funkcí těchto textů, resp. od komunikativních funkcí jednotlivých *typů* právních předpisů.<sup>451</sup>

Jsou tedy LPV něco, co v základu formuje sémiotickou skupinu? Takže jakou psanou variantu jazyka mají právníci používat? Mohli bychom říci, že ti, na které dopadá povinnost dodržovat legislativní pravidla vlády, by se měli řídit těmito pravidly. Z výpovědí komunikačních partnerů však víme, že tomu tak vždy není, a nejde jen o to, že v ojedinělých případech jsou přijímány texty, které nejsou zcela v souladu s legislativně-technickými požadavky LPV, ale že i víme o případě, kdy pokyn nedodržovat tato pravidla přišel přímo od nadřízeného.

## 5.4 Praktická část

### 5.4.1 Účel a role Legislativních pravidel vlády

Legislativní pravidla vlády představují něco, s čím přichází do kontaktu každý legislativec a něco, co má při tvorbě normativního textu využívat a dodržovat. Podle participanta č. 4 poskytují LPV dostatečná vodítka pro tak základní věci, jako je psaní novelizačního bodu. Odpovědi komunikačních partnerů se převážně shodují v tom, že LPV jsou něco, co představuje určitý obecný rámec, ve kterém se pisatel normativního textu má pohybovat. Podle participanta č. 2 by legislativně-technická pravidla uvedená v Legislativních pravidlech vlády měla „*v minimálním rozsahu garantovat to, že navrhovaný předpis bude přehledný, jednoznačný, srozumitelný, vnitřně bezrozporný.*“ Dodává však, že sama o sobě tuto garanci vlastně nejsou schopny poskytnout, především proto, že celá řada otázek v Legislativních pravidlech vlády vůbec není řešena. Tyto mezery, tato „bílá místa“, jak je komunikační partner č. 2 označuje, se musí

<sup>450</sup> KOŘENSKÝ, CVRČEK, NOVÁK, op. cit., s. 126.

<sup>451</sup> KOŘENSKÝ, CVRČEK, NOVÁK, op. cit., op. cit., s. 126.

vyplňovat, a to buď nějakou „*zavedenou, uznanou, nepsanou praxí, nebo se musí vymyslet úplně nové řešení, bez ohledu na to, co v těch legislativních pravidlech je.*“ Podle komunikačního partnera č. 2 zakotvení nějakých pravidel a odkaz na obecné zásady srozumitelnosti sdělení v dokumentu, jako jsou LPV, neznamená, že tato pravidla a zásady budou odpovídat potřebám praxe.

#### 5.4.2 Legislativní pravidla jako něco, co podléhá interpretaci

Jak navíc dále upozorňuje komunikační partner č. 2, LPV podléhají interpretaci jako jakýkoli jiný text. Zvláštní situace představují ty okamžiky, kdy Legislativní pravidla vlády neposkytují odpovědi na všechny otázky a tato „bílá místa“ se musí vyplňovat – praxí (kterou je v zájmu právní jistoty třeba ustalovat), nebo zcela novým řešením. O nutnosti vyplňování těchto mezer, například dovozováním z jiných, obdobných pravidel hovoří i komunikační partnerka č. 4.

Jedním ze způsobů interpretace LPV tak, aby se docílilo aspoň nějaké jednotnosti v jejich používání, je tvorba určitých metodických pracovních pomůcek – příruček. Nejznámější z nich vznikají na Úřadu vlády a pokouší se poskytnout podrobnější komentář k některým legislativním pravidlům. Nepokrývají všechny možné interpretační problémy, ale „*pouze ty nejpálčivější*“: Tyto příručky mají dle participantky č. 4 i participantky č. 5 za cíl sjednotit některé procesy a chápání některých pravidel tak, aby nedocházelo napříč ministerstvy k rozporům nebo aby se konzistentně používaly stejné pojmy.

Participantka č. 4 a participantka č. 5 pak vzpomínají konkrétní metodologické pomůcky, se kterými reálně pracují, ale nedomnívají se, že by se jednalo o nějaký všeobecně uznávaný a zásadní materiál, který by automaticky dostávali jako pomůcku k práci. I když si nemyslí, že by se bez toho nedal napsat například novelizační bod, oceňují nicméně jejich obsah jako něco, co jim usnadňuje práci a co může být užitečné při pokročilejší práci na normativním textu. Participantka č. 4 pak uvádí, že vlastně každé ministerstvo má nějakou svou zavedenou praxi, jak se některé věci dělají a jak se vykládají LPV tam, kde ponechávají pro tento výklad prostor.

Zdá se, že autoritativní roli v určování toho, jak konkrétně se tato bílá místa, která legislativní pravidla vlády neupravují, budou vyplňovat, má legislativní

rada vlády (dále také jako „LRV“). O LRV a jejím vlivu na pravidla, podle kterých se formulují normativní texty, hovoří i participantka č. 2. V kontextu rozhovoru ohledně určitých „zvyklostí“, které se podle ní při tvorbě normativních textů uplatňují tehdy, kdy LPV neobsahují konkrétní pravidlo, uvádí, že je přesvědčena, že představy o tom, že se něco má nějak dělat vychází především z toho, co a jaká řešení projdou úspěšně LRV: „...*myslím si, že se to formuluje na základě toho, co všechno se vrací z Legislativní rady zpátky. To, co se Legislativní radě vlády standardně dlouhodobě nelíbí, přestože to nevychází z legislativních pravidel, tak se nějak do toho vědomí legislativců zakotví, že toto není úplně dobrý nápad, protože to Legislativní rada vlády bude vracet zpátky.*“ Běžní legislativci potom nemají příliš ambice názory LRV zpochybňovat, protože jejich pozitivní stanovisko je podmínkou akceptace jejich textu jako budoucího návrhu zákona. LRV je tak možné vnímat jako autoritativní zdroj celé řady legislativních postupů a legislativně-technických pravidel.

Jeden z dalších participantů uvádí, že většinou se každá formulace dostává do jejich textů na základě nějakého důvodu. Pokud se tyto formulace odchyľují od nějakého zažitého standardu, je možné, že budou kritizovány LRV: „*Občas je demotivující v rámci mezirezortu či na LRV, když na něčem dlouho pracujete a dojdete k těm formulacím na základě nějakých důvodů, různých dlouhodobých diskuzí apod., a pak vám někdo na LRV po tom, co si to jednou přečte, řekne, že takhle to být nemůže. Vůbec nevidí to, že k tomu vedly nějaké důvody.*“

## 5.5 Jak vypadá práce s LPV?

Jeden z participantů (participantka č. 8) uvedl, že práce s LPV probíhá tak, že nějaké základy si legislativec musí pamatovat a ten dokument samotný konzultuje tehdy, když si není jistý třeba konkrétními požadavky na formulace (v případě vlastního psaní) nebo délky lhůt (v případě procesu projednávání). U požadavků na formulace pak uvádí, že se jedná o formalizované požadavky, které „*(když to člověk píše už nějakou dobu, tak se to naučí.*“

O určité rovině učení se hovoří i participantka č. 6, která svou práci, kterou se podílí na tvorbě normativních textů, vykonává asi teprve rok, uvádí, že text legislativních pravidel vlády de facto používá při kontrole psaní: „*(...) pak vezmeš ta pravidla a jedeš po každé větě, každém písmenku a čteš si, jestli je to správně.*“ Pro jiný druh práce většinou stačí se držet základních rámců,

nahlížení do vlastního dokumentu legislativních pravidel vlády přichází na řadu při hledání konkrétních požadovaných formulací, které jsou komplikovanější na zapamatování si, například u novelizačních bodů.

### 5.5.1 Jazyková stránka porozumění normativnímu textu

Podle participanta č. 2 se uplatňují při tvorbě textů právních předpisů „*obecné zásady týkající se používání obecného základu spisovného českého jazyka, týkající se jednoduchosti a výstižnosti sdělení*“. Dodává však, že si je vědom toho, že jsou to velice obecně vyjádřené zásady a že si pod nimi budou lidé představovat něco jiného. Participantka č. 4 uvádí, že by bylo vhodné, aby právní předpisy neobsahovaly hrubky; psaní normativních textů dle jednoho z komunikačních partnerů vyžaduje „*slušnou češtinu*“.

Participant č. 2 se zamýšlí nad rovinou obecných formulací a využití vágních a přílišné interpretaci otevřených formulací pro něj nepředstavuje problém. Na jedné straně se jedná o něco, co znesnadňuje srozumitelnost textu pro laického čtenáře (například použití slov „*obdobně*“ a „*přiměřeně*“, u kterých laik nemusí vědět – a s největší pravděpodobností neví a ani neočekává – že podle LPV mají svůj specifický fixní význam), což zvýhodňuje soudy a správní úřady nadané určitou mocenskou autoritou. Ty nejsou LPV vázány a nohou tak těmto pojmům přiřadit různé významy. Normativní texty jsou pak i díky těmto prvkům vlastně srozumitelnější pro státní moc a nesrozumitelnější pro subjekty práva. Příklad použití slov *obdobně* a *přiměřeně* vzpomíná i participantka č. 4, když jej uvádí jako něco, co laickému čtenáři normativního textu může činit problém. Participanti tedy pojmenovávají určitý rozpor mezi požadavky legislativních pravidel vlády, kterými jsou při tvorbě textu vázáni a srozumitelností textu, který mají vytvořit.

Participant č. 2 uvádí jako příklad toho, kde nějaké legislativní pravidlo jde proti tomu, jak by měl laický adresát (ať už ve smyslu adresáta textu nebo adresáta práv a povinností uvedených v textu, viz Kapitola 6 Analýza a relevance publika) tendenci text chápat, pravidlo užití slov „*obdobně*“ a „*přiměřeně*“, protože LPV stanovují velice přesně, za jakých okolností je dovoleno v návrhu právního předpisu použít „*obdobně*“ a za jakých je dovoleno použít slovo „*přiměřeně*“ a přisuzují tak těmto slovům určitý fixní význam. Podle participanta č. 2 tomu tak ale v obecném jazyce bezesbytku není: „*Adresát*

*právní normy, jak už jsem se o tom mnohokrát přesvědčil, význam tomu slovu, obdobně takto nepřisoudí. Mnohdy je i zmatený, když se setká se slovem „přiměřeně“ – neví, co to pro něj přesně může znamenat. To je jeden z příkladů toho, co si myslím, že je velmi diskutabilní, pokud jde o legislativní pravidla vlády a srozumitelnosti předpisů, které na základě takových pravidel, jako jsem teď zmínil, vznikají.“* K tomuto konkrétnímu problému navíc uvádí, že použití slova „přiměřeně“ potenciálně vytváří příliš velký prostor pro interpretaci a jako takové je použití tohoto slova vágní, a to až na hranici srozumitelnosti.

Participantka č. 3 uvádí příklad, kdy konkrétně řešila střet sice ne pravidla LPV, ale určité legislativní zvyklosti, která se jevila být nesystematická, a neelegantního řešení, které ale bylo dle jejího názoru systematictější a srozumitelnější. Dala přednost systematickosti a srozumitelnosti oproti zvyklosti a její (z hlediska legislativně technických zvyklostí neelegantní) řešení se nakonec stalo součástí daného právního předpisu.

Na jeden konkrétní rozpor, který jsme identifikovali i my výše, mezi požadavkem LPV a pravidly českého pravopisu – psaní čárky před slovem nebo – upozorňují i sami participanté, jako například participantky č. 7 a č. 8.<sup>452</sup> Další přímo uvádí, že toto konkrétní pravidlo je nesmyslné: „Podle legislativních pravidel se tam [čárka] nemá psát, ani když se tam píše. Je tam rozpor mezi pravidly češtiny a mezi legislativními pravidly. Legislativní pravidla říkají, že se prostě čárka před ‚nebo‘ nepíše, pokud to není na konci výřtu. Ale obecně neplatí, že jestli je to vylučovací, tak tam má být čárka a jestli ne, tak není.“ Uvádí, že v jednom konkrétním případě psaní normativního textu dokonce dostali pokyn od ministra, podle kterého měli ignorovat LPV a čárku před „nebo“ psát v souladu s pravidly obecného spisovného jazyka.

Na tento případ vzpomíná i participantka č. 4 s tím, že požadavek legislativních pravidel vlády na psaní čárky před slovem nebo není tak docela v souladu s pravidly obecného jazyka a podle ní to v praxi tvorby normativních textů občas způsobuje problémy, protože věcné odbory si toho nejsou vědomy a při připomínkových procesech je upozorňují na podle pravidel spisovného jazyka chybějící čárku.

<sup>452</sup> Participantka č. 7: Občas ty gramatické věci mohou způsobit výkladové problémy. Participantka č. 8: Třeba u „nebo“.

Čelíme tedy dvěma otázkám. První z nich představuje ta, která se ptá, zdali by legislativec měl vůbec dodržovat gramatické pravidlo zavedené LPV, pokud odporuje pravidlu obecného jazyka; ta druhá se táže, jak bychom měli (například v pozici soudce) interpretovat text, který umožňuje různá čtení v závislosti na tom, jestli jej čteme optikou pravidel obecného jazyka, nebo optikou pravidel zavedených legislativními pravidly vlády.

Možnost řešení sporu mezi „gramatickými“ požadavky legislativních pravidel vlády a gramatickými požadavky běžného jazyka nabízí další z komunikačních partnerů, který říká participant č. 6, že legislativní pravidla vlády udávají rámec, do které je potřeba se při psaní normativního textu vejít. A pokud se autor textu pohybuje v tomto rámci, má poměrně volnou ruku. V tomto případě participant č. 6 sice hovoří o obecné roli LPV, ale v jejím pojmenování se v zásadě shodne i s dalšími.

## 5.6 Závěry

V této kapitole jsme se zabývali jazykovými specifiky právních textů. V teoretické části textu jsme je identifikovali a vysvětlili je pomocí konceptů právní lingvistiky. Dále jsme se zabývali tím, zda tato specifika dávají vzniknout specifickému právnímu jazyku. Tato otázka potom úzce souvisí s LPV, jejichž postavení jsme rozebrali a nastolili otázku, v jakém jsou vztahu k obecným jazykovým pravidlům. Mezi argumenty, týkající se této otázky patřilo o představení různých pojetí normy a kodifikace v právu a jazykovědě. Tato kolize byla pro lepší srozumitelnost prezentována na konkrétních ustanoveních občanského zákoníku. V praktické části textu jsme se věnovali tomu, jak se k jazykovým pravidlům, a to obecným i těm z LPV, staví legislativci. Došli jsme k závěru, že kolize obecných jazykových pravidel a pravidel LPV v legislativní praxi skutečně způsobuje problémy, které si legislativci uvědomují, ovšem konkrétní řešení vychází spíše z legislativních zvyklostí na jednotlivých legislativních pracovištích a závisí také na projednávání v LRV. Nejsou to ovšem jen LPV, která se podílí na konstrukci zvláštností právního jazyka; je to především praxe právního jazyka samotná. Významy některých slov – odborných termínů – se konstruují zvláště pro každý předpis, praxi dochází někdy k akceptaci takto konstruovaných významů i napříč právními

předpisy, nebo se jejich význam upravuje s ohledem na jejich interpretaci v judikatuře.

Jednoznačná odpověď, jestli je něco jazykově správně nebo není, je pro jazykovědu nemožná. Pokud chce právník dostat své povinnosti zachování právní jistoty, musí k právním textům přistupovat s takovým vědomím. Musí uvažovat nad standardem, nad území používání jazyka, nad tím, jak se dané vyjádření většinou vykládá, co obvykle znamená. Norma mu pomůže v zjištění toho, co je v úzu, a to zejména ve své kodifikované podobě. Je pro něho nejsnáze a nespolehlivěji určitelná. Jejím limitem ale vždy bude to, že není ani právní normou, ani normou v právním smyslu. Pokud mu to nestačí, protože je z nějakého důvodu nutné zajistit jen jeden jediný způsob výkladu textu, potřebuje právník vytvořit specifické pravidlo pro právní jazyk a dát mu právní závaznost nad rámec té vyplývající z jazykové normy. Může zvolit taková jazyková pravidla, která jsou jednoznačnější a závaznější než jiná. Může zvolit takovou formulaci, která svým významem jasněji a jednoznačněji určí, jak ji lze vykládat. Může do speciální právní normy určit, že určitá formulace se vykládá určitým způsobem. Může do důvodové zprávy vysvětlit, jak byla určitá formulace myšlena. To, co ale nemůže, je spolehnout se, že mu s jednoznačným výkladem jednoznačně pomůže jazykověda. Stejně tak ale nemůže ani jít ve svém výkladu bez dalšího vysvětlení proti významu, který určitému vyjádření jazyková norma běžně přisuzuje.

Jazykovou normu lze totiž z právníka úhlu pohledu chápat jako zvyklost či obyčej. Vychází totiž z většinové a dlouhodobé praxe ve společnosti a zároveň panuje přesvědčení o potřebě ji (alespoň ve vybraných situacích) dodržovat. Jak ale každý právník zároveň ví, aplikace zvyklostí a obyčejů je v praxi komplikovaná, protože je potřeba je identifikovat a posléze o jejich existenci přesvědčit i své publikum, tj. protistranu, soud apod. Pokud je tedy po ruce snazší, méně komplikovaná cesta k dosažení kýženého výsledku, je namísto jí využít.

Otázkou je, jak takovou praxi dostat do právního života. Jednou z cest by bylo dostat takové pravidlo přímo do LPV. Jak je ale uvedeno výše, to má hned několik zádrhelů, a to zejména jejich závaznost pouze pro omezený okruh legislativců, a tedy jen část právní úpravy. Není také jisté, zda by pro takovou změnu LPV byla politická vůle. Další možností by bylo prosazování

takového pravidla pomocí jurisprudence včetně právního vzdělávání (magisterského i jako součásti odborného vzdělávání legislativců), odborných článků, konferencí apod. Tam je ale složité určit, jaký reálný dopad by prosazování takového pravidla mělo, zda by se skutečně dostalo k legislativcům a zda by se jím potom skutečně řídili. Jako nejefektivnější se tak zdá být varianta, že by takové pravidlo prosazovaly neformální autority daného oboru – respektovaní legislativci (zejména v LRV a jejich komisích), soudci, akademici. A vzhledem k tomu, že práce legislativce se učí pomocí přenosu osobní zkušenosti a socializací (tj. organizační rutina, viz kapitola 3. Legislativní zvyklosti), postupem času by se i z tohoto uměle vytvořeného mohla stát legislativní zvyklost, ale s určitým obsahem, tak jako mnoho jiných pravidel legislativní práce.





---

## 6 ANALÝZA A RELEVANCE PUBLIKA

V kontextu filosofického obratu k jazyku 20. století a analytického obratu ke čtenáři,<sup>453</sup> kterým prošla hermeneutika v druhé polovině 20. století, se i v právní teorii objevují přístupy, podle kterých je možné právní texty, a to i texty právních předpisů, tedy texty normativní, považovat za komunikační akty, a proto je možné si klást otázky o jejich původcích a o jejich příjemcích, čtenářích, resp. publiku nebo adresátech sdělení těchto komunikačních aktů.<sup>454</sup>

V kontextu analýzy komunikace se většinou tážeme po nějakém reálném, autorem zamýšleném publiku, kterému je sdělení adresováno. Adresát sdělení<sup>455</sup> (jeho znalosti, kompetence a předporozumění) je potom jedním z hlavních faktorů, které ovlivňují formu sdělení, tj. volbu slov, pojmosloví, styl, odbornost, žargon nebo úroveň srozumitelnosti.<sup>456</sup> V ideální komunikační situaci tedy původce sdělení zná své příjemce/adresáty/publikum tak dobře, aby jim byl schopen přizpůsobit své sdělení, protože ideální komunikační situace je taková, kde příjemce rozumí sdělení tak, jako mu rozumí jeho původce.

Toto chápání ideální komunikační situace rozpracoval filosof jazyka a zakladatel pragmatiky Paul Grice. Pro něj mají osoby, které se nachází v komunikační situaci, tendenci vzájemně spolupracovat na sdělení a jeho porozumění. Tato jejich spolupráce se podle Grice děje na základě tzv. kooperačního principu, podle kterého má být sdělení formulováno tak, jak se v dané

---

<sup>453</sup> BARTHES, Roland. The Death of the Author. In: BARTHES, Roland. *Image Music Text*. London: Fontana Press, 1977, s. 142–148; FOUCAULT, Michel. What Is an Author? In: BOUCHARD, Donald F. (ed.). *Language, Counter-Memory, Practice: Selected Essays and Interviews*. Ithaca: Cornell University Press, 1996, s. 113–138.

<sup>454</sup> Van HOECKE, Mark. *Law as Communication*. Oxford and Portland: Hart Publishing, 2002; STEVENSON, Drury. To Whom Is the Law Addressed? *Yale Law and Policy Review*, 2003, roč. 21, č. 1; CHRISTIE, George C. *The Notion of an Ideal Audience in Legal Argument*. Dordrecht/Boston/London: Kluwer Academic Publishers, 2010; SMEJKALOVÁ, Terezie. Publikace judikatury a její adresáti. *Revue pro právo a technologie*, 2012, roč. 3, č. 6, s. 25–33; SMEJKALOVÁ, 2013, op. cit.

<sup>455</sup> Tedy ten, komu je sdělení přímo adresováno. V tomto významu pojem „adresát“ používají např. CLARK, Herbert H. a THOMAS B. CARLSON. *Hearers and Speech Acts*. *Language*, 1982, č. 58, s. 344.

<sup>456</sup> BELL, Allan. Language style as Audience Design. *Language in Society*, 1984, roč. 13, č. 2, s. 145–204.

situaci vyžaduje, k akceptovatelnému účelu: „*At' je tvůj příspěvek k rozhovoru takový, jak je to žádoucí v kontextu, v němž se vyskytuje, s ohledem na akceptovaný účel a směr konverzační výměny, do níž jsi zapojen.*“<sup>457</sup> Tento kooperační princip se rozpadá do čtyř maxim: kvality, kvantity, vztahu (relace) a relevance, kde na jedné straně má původce zformulovat své sdělení tak, aby bylo srozumitelné, sdělné a relevantní účelu komunikace, a na straně druhé příjemce sdělení očekává (a má právo očekávat), že ono sdělení takové bude. Tento kooperační princip však je však zamýšlen pro konverzační situaci, kdy jsou všichni zúčastnění na jednom místě a participují na komunikační výměně. V takové situaci se účastníci konverzace mohou spolehnout i na jiné než jazykové prostředky, kterými lze zajistit srozumitelnost promluvy, nebo se ujistit o správném porozumění promluvě. Mohou se tak například doptávat, žádat o doplnění, odvolávat se na kontext, doplňovat příklady, reagovat na neverbální projevy apod.<sup>458</sup> I když by se inspirace Gricem a jeho čtyřmi konverzačními maximy zdála pro situaci komunikace práva lákavou, sdělování práva se neděje v konverzaci, je třeba brát v potaz, že původce a příjemce sdělení normativního textu nejsou ve zcela obdobných postaveních jako ti v konverzaci.

Podle Andreie Marmora<sup>459</sup> je normativní text druhem strategického textu (resp. řeči). Normativní text směřuje ke konkrétnímu účelu, kterým je regulace určité situace, určitého lidského chování. Je tedy logické, že jeho původce (ať už zákonodárce ve smyslu politického původce tohoto účelu, nebo vlastní tvůrce – legislativec) sleduje při tvorbě tohoto textu jiné cíle, než bude sledovat příjemce tohoto textu při jeho interpretaci a použití. V tomto druhu komunikace se střetávají kooperativní a nekooperativní prvky a není

<sup>457</sup> „*Make your conversational contribution such as is required, at the stage at which it occurs, by the accepted purpose and direction of the talk exchange in which you are engaged.*“ Viz GRICE, Paul. *Studies in the Way of Words*. Cambridge, London: Harvard University Press, 1989, 1991, s. 26; český překlad podle AUER, Petr. *Jazyková interakce*. Praha: Nakladatelství Lidové noviny, 2014, s. 92.

<sup>458</sup> Srov. LÖTSCHER, Andreas. Conceptual and Textual Structure in legislative Texts. In: WAGNER, Anne a Sophie CACCUAGUIDI-FAHY (eds.). *Obscurity and clarity in the law: prospects and challenges*. Ashgate, Aldershot, 2008, s. 131–135; Z Lötschera vychází i SMEJKALOVÁ, 2013, op. cit.

<sup>459</sup> MARMOR, Andrei. Can Law Imply More Than It Says? On Some Pragmatic Aspects of Strategic Speech. In: MARMOR, Andrei a Scott SOAMES (eds.). *Philosophical Foundations of Language in the Law*. Oxford: Oxford University Press, 2011, s. 83 a násl.

proto jisté, do jaké míry původce textu dodržuje Griceova konverzační maxima, a ani příjemce textu tak nemá jistotu ohledně toho, zda něco takového od textu samotného očekávat, či ne.<sup>460</sup> Tato nejistota na jedné straně může vést k právní nejistotě při interpretaci, na straně druhé však podle Marmora dává i příjemcům samotným prostor pro strategické chování.<sup>461</sup>

Pro Hoeckeho, Greenberga a další<sup>462</sup> je však normativní texty možné přímo považovat za projev komunikace mezi zákonodárcem a subjekty práva. I přesto, že výše naznačená analogie není dokonalá, Hoecke tvrdí, že právo je komunikativní, protože je založeno na neustálé komunikaci mezi různými subjekty,<sup>463</sup> a ukazuje, podobně jako další autoři,<sup>464</sup> jak se klasická komunikační triáda původce/autor – sdělení – příjemce/adresát/publikum dá aplikovat na analýzu některých právních situací. Za původce sdělení – normativního textu – je v našem případě možné považovat normotvůrce. Ptáme-li se v právu po významu sdělení, v kontextu historického výkladu máme tendenci hledat původní záměr normotvůrce nikoli jako reálné osoby, ale jako určité odosobněné entity, jejichž původní záměr můžeme rekonstruovat pouze částečně z důvodových zpráv nebo stenoprotokolů jednání zákonodárského sboru. Smejkalová uvádí, že tázání se po záměru zákonodárce však s sebou nese zásadní rizika, protože se de facto jedná o autora/původce fiktivního: „Zákonodárce jako fikce autora navíc přetrvává v čase, a přestože se mění jednotlivé osoby, které buď reálně zasahují do textu právního předpisu nebo přinejmenším mají právo do něj zasáhnout. Autor-zákonodárce pak text zastiťuje svou autoritou; jeho autorita mu dodává zvláštní vlastnosti a především právně-normativní následky. Tato autorita ale není absolutní v tom smyslu, že by autor-zákonodárce byl konečnou determinantou smyslu svého textu (...).“<sup>465</sup>

<sup>460</sup> MARMOR, 2011, op. cit., s. 95–96.

<sup>461</sup> MARMOR, 2011, op. cit., s. 100.

<sup>462</sup> GREENBERG, Mark. Legislation as Communication? Legal Interpretation and the Study of Linguistic Communication. In: MARMOR, Andrei a Scott SOAMES (eds.). *Philosophical Foundations of Language in the Law*. Oxford: Oxford University Press, 2011, s. 217 a násl.; V českém kontextu pak např. SMEJKALOVÁ, Terezie. *Soudnictví, jeho povaha a role v právním systému ČR*. Disertační práce. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2013. Vedoucí práce Radim Polčák.

<sup>463</sup> HOECKE, 2002, op. cit., s. 127.

<sup>464</sup> Viz např. JACKSON, 1995, op. cit.

<sup>465</sup> SMEJKALOVÁ, Terezie. Smrt autora jako cesta k porozumění teleologickému výkladu. *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2012, roč. 20, č. 1, s. 31.

Tento fiktivní zákonodárce jako odosobněná entita sice může být tím, kdo dodá normativnímu textu jeho politický (nebo v případě jeho budoucího teleologického výkladu normativní) účel, není to však osoba, která normativní text reálně píše. Ptáme-li se, komu fiktivní normotvůrce adresuje své normativní texty, může být odpovědí opět pouze teoretický konstrukt fiktivního příjemce, který skutečně získává informace o právu přímo z normativních textů a zná je, protože na principiální úrovni neznalost zákona neomlouvá. V tomto případě je však komunikace mezi zákonodárcem a subjekty práva pouhou metaforou.<sup>466</sup> Pokud si tedy klademe otázky po vlastním porozumění normativnímu textu, musíme se od této metafory oprostit, protože konstrukt autora, resp. konstrukt příjemce, nemůže být z hlediska porozumění textu zkoumán. Nás tedy v tomto projektu zajímá nikoli fiktivní zákonodárce jako metaforický původce, ale reálná osoba legislativce jako pisatele normativního textu.

V situaci, ve které je normativní text sdělením, se původce a příjemce textu nenachází na stejném místě, nemají proto příležitost interagovat stejným způsobem jako osoby při konverzaci; pokud je tedy tvorba normativního textu sdělováním, komunikací, pak je sdělováním jednostranným, což zvyšuje nároky na původce tohoto textu co do srozumitelnosti, jasnosti a přesnosti textu.<sup>467</sup> A protože text – tedy i normativní text – má (jak už vyplývá i z předchozího textu) svého původce a své příjemce, je velice pravděpodobné, že význam, který si původce myslí, že do textu kóduje, se nemusí shodovat s významem, který interpretací dovozuje příjemce textu.<sup>468</sup> Ze strategického charakteru právních textů, o kterém hovoří již zmiňovaný Marmor, vyplývá, že tvorba normativního textu není situací, ve které by původce i příjemce měli společný zájem na výměně informací; zájmy tvůrce textu a jeho příjemce, které mají kapacitu ovlivnit interpretaci a porozumění textu, se mohou tedy rozcházet.<sup>469</sup>

<sup>466</sup> Metafora legislativy jako druhu komunikace samozřejmě může sloužit jako analytický nástroj. Do jisté míry ji tak používá právě HOECKE, 2002, op. cit.

<sup>467</sup> Srov. HOECKE, 2002, op. cit., s. 131.

<sup>468</sup> HOECKE, 2002, op. cit., s. 136.

<sup>469</sup> Srov. MARMOR, 2011, op. cit., s. 93.

Vraťme se však ještě na chvíli k výše zmíněným Griceovým maximám v kontextu toho, do jaké míry při sdělování sdělujeme pouze to, říkáme.<sup>470</sup> Pragmatika (za jejíhož zakladatele se Grice považuje) ukazuje, že ve sdělování a v porozumění významu sdělení hraje nezanedbatelnou roli kontext. Kontext má kapacitu doplnit nevyřčenou informaci nebo pozměnit význam vlastního sdělení. Sdělení pak má logicky určitý „nadbytek významu“.<sup>471</sup> Vzhledem k tomu, že pokud opustíme představu, že by význam textu byl nějakou nezávislou a objektivní kategorií, relevantním kontextem pro identifikaci tohoto nadbytku významu může být právě forma a účel použití daného textu. Normativní text ve společnosti/státě plní specifické úkoly a směřuje ke specifickým účelům. Samotný fakt, že je nějaké sdělení učiněno prostřednictvím normativního textu, zásadně mění kontext pro porozumění jeho významu. Hledání tohoto „*nadbytečného významu*“ je však v právu zásadní, protože neznalost kontextu povede k neporozumění celé komunikační situaci, což v právu může mít poměrně závažné následky. Pokud tedy normativní texty jen tím, jakou mají formu (zákonu, vyhlášky, nařízení a dalších zvláštním způsobem přijímaných a vyhlášených předpisů), implikují přítomnost nadbytku významu, který není přímo vyjádřen slovy daného sdělení, je zřejmé, že jejich čtení a použití vyžaduje specifickou kompetenci. Znalost a zkušenost, kterou sdílí ti, kteří tuto kompetenci mají, je v jejich promluvách tedy presumována.<sup>472</sup> Proto i v kontextu tvorby normativního textu dává smysl studovat význam normativního textu podle skutečného původce – pisatele – a význam normativního textu podle příjemce.

Ačkoli při reálné interpretaci práva se významu zamýšlenému konkrétním pisatelem/legislativcem žádá autorita nepřiděluje, faktem zůstává, že tázání se po významu původce zůstává relevantní tehdy, zabýváme-li se srozumitelností textu. Pokud se totiž snažíme zjišťovat, zda je naplněn onen výše zmíněný komunikační ideál mezi normotvůrcem a adresátem práva (který v českém

<sup>470</sup> Především maxim kvantity „*do not make your contribution more informative than is required*“ Viz GRICE, Herbert. P. Logic and conversation. In: COLE Peter a Jerry L. MORGAN. (eds.). *Syntax and Semantics* vol. 3. New York: Academic Press, 1975, s. 45; nebo spíše Jacksonova úprava: „*Make your contribution as informative as required for the current purposes of the Exchange.*“ Viz JACKSON, 1995, op. cit., s. 74.

<sup>471</sup> POKORNÝ, Petr. *Hermeneutika jako teorie porozumění. Od základních otázek jazyka k výkladu Bible*. Praha: Vyšehrad, 2005, s. 50.

<sup>472</sup> Srov. co píše ke Griceově maximě kvantity JACKSON, 1995, op. cit., s. 74.

prostředí pojmenoval Knapp tak, že se bude jednat o situaci, kdy adresát porozumí textu stejně, jako jeho tvůrce),<sup>473</sup> potom se musíme ptát, co chtěl původce textu (legislativce) svým normativním textem říci, čeho chtěl dosáhnout, a zda se zamýšlel nad tím, kdo bude jeho text v budoucnu číst a používat a zda se snažil takovému budoucímu adresátu formu textu přizpůsobit, nebo ne. Tato otázka je tím důležitější, uvědomíme-li si, že normativní texty jsou sděleními, která budou interpretována a používána i v takových budoucích situacích, které si jejich původce ani zcela nedokáže představit.<sup>474</sup>

Zatímco však mluvená komunikace vždy předpokládá existenci nejen reálného mluvčího, ale i reálného příjemce, který je promluvě přítomen,<sup>475</sup> psaný text vzniká ve chvíli, kdy žádný čtenář přítomen není. Na jedné straně bychom mohli říci, že i psaný text přece předpokládá existenci nějakého zatím neurčeného příjemce – čtenáře nebo publika – který text bude v budoucnu číst. Nicméně v době psaní textu není jisté, nejen, za jakých okolností a kdo text bude vlastně číst, ale zdali jej bude vůbec někdo číst.

I když je pravděpodobné, že vznikající normativní text nalezne čtenáře například alespoň v osobě nadřízené vlastnímu pisateli/legislativci, není v době psaní normativního textu jisté, zdali text bude nakonec přijat a zveřejněn, tedy zdali jej budou někdy číst zamýšlení adresáti práv a povinností nebo osoby podílející se na výkonu státní moci. Wolf Schmid však tvrdí, že autor textu si při formulaci sdělení vždy nějakého adresáta svého sdělení představuje. Tento obraz, tato jeho představa, je čistě formou napomáhající formulaci sdělení, nikoli obrazem reálné osoby, která bude toto jeho sdělení ve formě textu číst.<sup>476</sup>

V kontextu literárních teorií se však setkáváme ještě s jiným konceptem publika, a to ve formě implicitního publika (implied reader),<sup>477</sup> kde toto

<sup>473</sup> KNAPP, 2005, op. cit., s. 126; Obdobně viz SMEJKALOVÁ, 2013, op. cit.

<sup>474</sup> WHITE, James Boyd. What Can a Lawyer Learn from Literature? (book review). *Harvard Law Review*, 1989, roč. 102, č. 8, s. 2035; Na této myšlence staví i BIX, Brian. *Law, Language and Legal Determinacy*. Oxford: Clarendon Press, 1993, s. 185.

<sup>475</sup> JACKSON, 1995, op. cit., s. 83.

<sup>476</sup> Viz SCHMID, Wolf. Implied Reader. In: HÜHN, Peter et al. (eds.). *The living handbook of narratology* [online]. Hamburg: Hamburg University Press, 2013 [cit. 26. 9. 2017]. Dostupné z: <https://www.lhn.uni-hamburg.de/node/59.html>; Obdobně i SMEJKALOVÁ, ŠKOP, op. cit., s. 54.

<sup>477</sup> Viz ISER, Wolfgang. *The Act of Reading: A theory of aesthetic response*. London: Routledge, 1980, s. 34.

publikum je určitým konstruktem vycházejícím ze struktury a povahy textu.<sup>478</sup> Obdobný koncept používá Bourdieu, když mluví o kompetentním publiku jako o tom, kdo byl zformován textem samotným a má všechny znalosti a informace nezbytné k porozumění onomu textu.<sup>479</sup>

Koncept ideálního čtenáře je používán i v právu. Tento ideální čtenář je podle Jamese B. Whitea čtenář zamýšlený a konstituovaný vlastním textem. Podle této představy jsou to tedy texty, které si samy svými charakteristikami, úrovní srozumitelnosti atd. utváří své čtenáře.<sup>480</sup> I podle Whitea bychom se tedy měli při interpretaci textu ptát, jak by textu rozuměl ideální čtenář, nikoli zacházet s autorem jako s determinantou významu svého textu.<sup>481</sup>

Je však vůbec možné, aby takový ideální čtenář existoval? Je možné se jím stát tak, že se „*necháme dotvořit vlastním textem*“, například tak, že nám text samotný poskytne všechna potřebná vodítka ke svému vlastnímu porozumění? Nebo je i tento ideální čtenář pouhým teoretickým konstruktem, kterým upozorňujeme na fakt, že například čtenář bez právního vzdělání není schopen čtenému normativnímu textu porozumět? Smejkalová, která tento Whiteův přístup rozpracovává, upozorňuje, že běžný čtenář nemusí být oním ideálním čtenářem, protože nutně nemusí mít znalosti právního pojmosloví nebo strukturních a formulačních zvyklostí. Navíc v porozumění normativnímu textu psanému právním jazykem hraje roli porozumění normativním následkům textu, které vyplývají z kontextu, který poskytuje celý zbytek systému práva, jako jsou další právní předpisy, judikatura, doktrína nebo nepsané právní principy.<sup>482</sup>

Na jedné straně se tedy můžeme tázat po reálných kompetencích skutečných možných čtenářů normativního textu, kde jsme schopni identifikovat rozdíly v porozumění založené na míře znalosti konvencí, které ovlivňují podobu normativních textů, tedy znalosti práva, na straně druhé se můžeme tázat, zdali i koncept ideálního čtenáře v některé ze svých podob, nemůže

<sup>478</sup> SMEJKALOVÁ, ŠKOP, op. cit., s. 54.

<sup>479</sup> Viz BOURDIEU, 2010, op. cit., s. 375.

<sup>480</sup> SMEJKALOVÁ, 2012, op. cit., s. 32.

<sup>481</sup> Viz WHITE, James Boyd. Law as Language: Reading Law and Reading Literature. *Texas Law Review*, 1981–1982, roč. 60, č. 3, s. 435.

<sup>482</sup> SMEJKALOVÁ, 2012, op. cit.; Viz také MYŠKA, SMEJKALOVÁ, ŠAVELKA, ŠKOP, op. cit., s. 277 a násl.



hrát nějakou roli nejen při analýze normativního textu, ale i při zkoumání procesu psaní těchto textů.

Smejkalová a Škop představili teoretický rámec, který vysvětluje, že koncept čtenáře, resp. publika, textu může hrát významnou analytickou roli nejen v textech krásné literatury, ve kterých je typicky rozvíjen, ale také i v textech právních předpisů, protože čtenáře je možné chápat nejen jako reálného příjemce sdělení s konkrétním předvěděním a předporozuměním, který čte text v konkrétním časovém a geografickém kontextu, ale právě i jako fiktivní konstrukt, představu adresáta, kterou autor při psaní svého textu potřebuje.<sup>483</sup> Vysvětlují, že vzhledem ke svému charakteru normativní texty nemohou mít pouze fiktivního ideálního příjemce. Cílem normativních textů je být čteny, interpretovány a používány v praxi a podmínkou k tomuto použití je tedy porozumění jejich smyslu. Normativní texty musí mít nějaké reálné příjemce. Proto se jako použitelnější jeví takový přístup, podle kterého si text (případně skrze text jeho původce) fakticky vychovává své příjemce: abychom textu porozuměli tak, jako jeho původce (resp. tak, jak to jeho původce zamýšlel), musíme přizpůsobit své znalosti a schopnosti očekáváním textu. Příjemce normativního textu tedy není fiktivním konstruktem, protože text aktivně si skrze charakteristiky svého textu konstruuje své čtenáře:<sup>484</sup> pro dokonalé porozumění sdělení textu se tedy musíme tímto čtenářem stát.

Pokud přijmeme výše naznačenou představu o tom, že text si sám konstruuje své ideální čtenáře, pak je zřejmé, že takto textem konstruovaný čtenář normativního textu nemusí být nutně zároveň i adresátem práv a povinností, které normativní text zakotvuje. Uvědomíme-li si, že běžný adresát práv a povinností však své znalosti o právu nečerpá převážně tak, že by si texty právních předpisů četl sám,<sup>485</sup> pak je zřejmé, že si musíme klást otázku, komu je normativní text tedy určen.

<sup>483</sup> SMEJKALOVÁ, ŠKOP, op. cit.

<sup>484</sup> SMEJKALOVÁ, ŠKOP, op. cit., s. 63–66.

<sup>485</sup> Viz např. PODGÓRECKI, Adam. *Law and Society*. London: Routledge and Kegan Paul. 1974, s. 197 a násl.; nebo skandinávský realista Olivecrona, podle kterého je právo otázkou lidské zkušenosti. Viz OLIVECRONA, Karl. *Law as Fact*. London: Stevens and sons, 1971, s. 82, který se odvolává na dílo Leona Petrazyckeho.

Podle některých přístupů normativní texty vůbec nejsou určeny k tomu, aby byly čteny adresáty práv a povinností. Tuto problematiku komplexně rozebírá Stevenson, který staví na Kelsenovi<sup>486</sup> a vysvětluje, že právní předpisy a další právní texty nejsou určeny k tomu, aby je četlo laické publikum, které se podle nich má reálně řídit, ale k tomu, aby je četly jiné státní orgány.<sup>487</sup> Stevenson staví tento svůj závěr na několika skeptických předpokladech.<sup>488</sup> Podle něj laický adresát texty právních předpisů reálně nikdy nečte, jeho vlastní interpretace práva nemá při reálné aplikaci práva téměř žádnou váhu a právní texty jsou nastaveny tak, aby specifikovaly odezvu státu na konkrétní jednání subjektů práva, to všechno za situace, kdy právní systém stojí na principu „*neznalost zákona neomlouvá*“.

Otázka po tom, komu je tedy určeno právo, se nám tedy rozpadá do dvou skupin. Na jedné straně je možné se ptát, komu jsou adresovány v právních předpisech stanovená práva a povinnosti. Odpovědí na tuto otázku je tedy hledání vlastních subjektů práv a povinností. Zkušenosti však naznačují, že lidé jako subjekty práv a povinností jen velice zřídka otevírají vlastní texty právních předpisů a dozívají se z nich, co je jejich právy a povinnostmi.<sup>489</sup> Právní vědomí jednotlivce i celé společnosti je tvořeno především jiným druhem předávání těchto informací, a to především skrze výchovu, vzdělání a zkušenost.<sup>490</sup>

Dále je však možné se ptát, komu jsou adresovány vlastní texty právních předpisů, tedy o kom systém i legislativci jako původci normativních textů předpokládají, že je bude číst a používat. Považujeme-li totiž texty právních předpisů za komunikační akty *sui generis* a budeme-li mít za to, že vlastní adresáti práv a povinností texty právních předpisů nečtou, pak tyto akty musí mít nějaké své příjemce. I když by se mohlo zdát, že těmito příjemci by měli přece být ony subjekty práv a povinností obsažených v těchto sděleních, jak již bylo uvedeno výše, existují názory, které upozorňují na to, že tomu tak nemusí být.<sup>491</sup>

<sup>486</sup> KELSEN, Hans. *General Theory of Law and State*. Cambridge: Harvard University Press, 1945, s. 61.

<sup>487</sup> STEVENSON, op. cit., s. 108 a 112.

<sup>488</sup> STEVENSON, op. cit., s. 131.

<sup>489</sup> STEVENSON, op. cit.

<sup>490</sup> Viz např. OLIVECRONA, op. cit.; nebo ROSS, Alf. *On Law and Justice*. New Jersey: The Lawbook Exchange, 2004.

<sup>491</sup> Viz KELSEN, 1945, op. cit., s. 61; nebo také STEVENSON, 2003, op. cit.

Podle Stevensonů se tyto dvě základní skupiny rozpadají do následujících skupin možných adresátů normativních textů.<sup>492</sup>

1. Primární adresáti normativních textů jako celku jsou občané (laici) jako subjekty jim ukládaných práv a povinností.
2. Adresáty normativních textů jsou jak občané (laici), tak stát a státní orgány: různé části normativních textů jsou určeny pro různé adresáty.
3. Primárním adresátem normativních textů jsou státní orgány. Vlastní adresáti práv a povinností se o právu dozvídají z jiných zdrojů, zkušeností vlastních i zprostředkovaných apod.
4. Normativní text nemá specifického určeného adresáta, protože normativní text je pouze prostředkem kódování pravidel.

Stevensonův text však staví nikoli na tom, komu reálné osoby legislativců adresují a přizpůsobují normativní text, který tvoří, ale spíše na tom, komu jsou zřejmě normativní texty srozumitelné v širším významu tohoto slova. Srozumitelnost práva a odpověď na otázku, komu jsou normativní texty určeny, však představují dvě spojené nádoby, protože tázání se po srozumitelnosti nemá objektivní charakter. Srozumitelnost textu závisí na konkrétním příjemci, jeho předvedění a předporozumění. Ani plain language hnutí, které se ujalo v anglofonním právním světě, se při vymezení toho, jak by takový text psaný v jednoduchém jazyce [plain language] měl vlastně vypadat, neobejde bez odkazování k zamýšlenému publiku: „*text psaný jednoduchým jazykem [plain language] používá slova ekonomicky a na takové úrovni, kde jim publikum tohoto textu porozumí.*“<sup>493</sup>

Normativní texty jsou však dále specifické svou funkcí: regulují lidské chování, a proto se od nich očekávají velmi specifické následky. Ti, u kterých právo očekává, že se budou na základě v něm stanovených pravidel chovat, by měli chápat, co mají dělat.<sup>494</sup> Je ale toto pochopení závislé na tom, zda budou reálně číst normativní text a zda mu budou rozumět?

Fuller upozorňoval, že sdělování práva jeho adresátům je natolik podstatnou náležitostí práva jako takového, že pokud zákonodárce v tomto ohledu

<sup>492</sup> STEVENSON, 2003, op. cit., s. 123–124.

<sup>493</sup> XANTHAKI, STEPHANOU, 2008, op. cit., s. 13.

<sup>494</sup> Srov. SMEJKALOVÁ, ŠKOP, op. cit., s. 59, kteří rozvíjejí STEVENSON, 2003, op. cit., s. 118. Pro obdobné úvahy viz také Austin a jeho felicity conditions (AUSTIN, op. cit.).

selže, například pokud není schopen sdělovat právo srozumitelně tak, aby bylo subjektům práv a povinností zřejmé, co se po nich chce, takové „*právo*“ není vůbec možné za právo považovat.<sup>495</sup> Řada autorů však ukazuje, že normativní texty se u laických adresátů práv a povinností setkávají s neporozuměním.<sup>496</sup> Je tedy otázkou, zdali je tomuto požadavku učiněno za dost, když jsou konkrétní právní předpisy sice formálně a náležitě vyhlášené v určených publikačních médiích, ale zároveň postrádají nějakou esenci srozumitelnosti pro ty, kteří se těmito předpisy posléze mají řídit.

Výše jsme se zabývali tím, že v klasických komunikačních situacích je forma sdělení původcem přizpůsobována příjemci, protože tím sleduje účel porozumění danému sdělení. V reálné i v ideální situaci tedy musí původce sdělení pro úspěšnou komunikaci onoho příjemce znát, mít nějaké informace o jeho vzdělání, sociálním a kulturním zázemí, pravděpodobném předporozumění. Pokud tedy normativní texty nejsou srozumitelné laickému subjektu práv a povinností, pak je tedy na místě se ptát, zdali je tato nesrozumitelnost zapříčiněna tím, že původce normativního textu nemá o laickém subjektu jako příjemci sdělení dostatečné informace,<sup>497</sup> nebo zda to nasvědčuje tomu, že laický subjekt není zamýšlen jako vlastní příjemce sdělení normativního textu.

Vedle těchto čtyř skupin podle Stevensonsona je tedy možné postavit ještě jednu, a sice takové příjemce, kteří (ať už spadá do kterékoli z výše naznačených skupin) budou normativní text reálně číst a používat a budou mu dokonale rozumět. Tohoto dokonalého příjemce je však třeba chápat jako výše vysvětlený teoretický konstrukt, jako odpověď na charakter textu.

Z analytického hlediska však dává smysl se ptát i po tom fiktivním konstrukt, se kterým pracuje původce textu. Pokud jsme výše uvedli, že forma sdělení je v konverzaci jako typické komunikační situaci přizpůsobována schopnostech příjemce, a pokud při psaní textu nedochází k reálnému setkání se mezi původcem a příjemcem sdělení, jak vypadá onen příjemce,

<sup>495</sup> FULLER, 1998, op. cit., s. 41–42.

<sup>496</sup> V anglicky mluvícím světě viz např. MELLINKOFF, 1963, op. cit.; TIERSMA, 1999, op. cit. a obecně nejrůznější projevy plain language campaign.

<sup>497</sup> Smejkalová a Škop uvádí, že normativní texty není možné tvořit bez znalosti jejich budoucích čtenářů a že tedy legislativec jako původce normativního textu by se neměl spoléhat jen na svůj vlastní obraz fiktivního budoucího čtenáře, ale měl by se aktivně zajímat o to, aby poznal skutečného budoucího čtenáře. SMEJKALOVÁ, ŠKOP, op. cit., s. 64–65.

kterému původce normativní text adresuje? Jedná se o představu reálného subjektu, se kterým se původce někdy setkal? Jedná se o konstrukt založený na potenciálních reálných budoucích příjemcích? Jedná se o konstrukt nějakého ideálního příjemce, občana s průměrným vzděláním? Nebo se jedná o konstrukt specificky vzdělaného občana, který bude normativní text používat ve specifických situacích se zvláštními právními následky (např. právníci, ředitelé škol, piloti atd.)?

Tyto představy se tedy budou zřejmě pohybovat někde na škále mezi blíže neurčenou abstraktní (ideální)<sup>498</sup> osobou, abstraktní osobou s nějakou specifickou funkcí – v nějaké specifické pozici (kupříkladu soudce, či úředník správního orgánu aplikující normativní text na konkrétní společenské situace), či relativně konkrétně typově určenou osobou (samotný adresát právní normy). Každá taková osoba nějakým způsobem s textem nakládá, má nějaká očekávání a cíle, kterých chce dosáhnout, což je nutné v rámci jeho tvorby zohlednit.

Je také důležité nezapomenout na skutečnost, že některé texty jsou využívány celou řadou po sobě s nimi pracujících interpretů, kteří jsou zároveň také v pozici adresátů v tom smyslu, že se od nich očekává, že s textem budou nějakým způsobem pracovat. Kupříkladu soudci, kteří jsou v rámci aplikačního procesu v pozici interpreta právního textu (v některých případech fakticky prvního publika a interpreta performujícího svůj interpretační výstup adresátům) v rámci interpretačního procesu, mají svá specifická očekávání ohledně svého publika (adresátů textu). Musejí totiž vycházet z předpokladu, že publikem mohou být jednak účastníci řízení (jímž jde obecně o spravedlivé a včasné rozhodnutí), dále také ostatní soudci (zejména soudci nižších instancí vázání vysloveným právním názorem, kteří očekávají kvalitně odůvodněné rozhodnutí), ale také různí soudní funkcionáři a úředníci exekutivy (očekávající rozhodnutí jednak rychlé, ale také dostatečně kvalitní, aby bylo napadeno minimem opravných prostředků).<sup>499</sup>

<sup>498</sup> CHRISTIE, op. cit., s. 20.

<sup>499</sup> ALFINI, James J. Doing Justice in Bureaucracy: The Need To Reconcile Contemporary Judicial Roles in Light of Ethical and Administrative Imperatives. *Missouri Law Review*, 1989, roč. 54, č. 2, s. 354; srov. též s KUČEROVÁ Pavla. Cíle Soudnictví. In: KYSELA, Jan, Jana ONDŘEJKOVÁ a kol. *Jak se píše o soudech a soudcích: soudní moc v meziorbovové perspektivě*. Praha: Leges, 2012, s. 18.

S prací s podobnými očekáváními zamýšleného publika se lze setkat i u osob, které právní předpisy píší. V této rovině však můžeme zároveň uvažovat o publiku, jako definujícím analytickém nástroji, který poskytuje zpětnou vazbu autorům textu tím, jak s ním nakládá. Pokud je tvůrce textu schopen svá publika identifikovat, je pro něj mnohem snazší domýšlet si konkrétní dopady, neboť má mnohdy zřetelný obraz toho, jak jeho text dané publikum aplikuje.

Správná identifikace publika je přitom stěžejní a zároveň nesnadná, neboť zatímco při komunikaci tváří v tvář je oslovováno skutečné publikum, v písemné podobě oslovuje autor textu publikum vzývané. Autor tedy musí analyzovat své publikum ještě dříve, než dojde ke komunikačnímu aktu.<sup>500</sup>

Pokud se ale ukazuje, že se kupříkladu u písemného projevu advokátů často vyskytuje pochybení spočívající v chybné identifikaci toho, jak jeho text bude číst a chápat jeho čtenář,<sup>501</sup> bylo by smysluplné obdobné šetření provést i u autorů normativních textů, který má publikum ve většině případů nepochybně nepoměrně širší.<sup>502</sup>

Zahraniční výzkum, který se tematicky nejvíce blíží tomu našemu, *Statutory Interpretation from the Inside—An Empirical Study of Congressional Drafting, Delegation, and the Canons*,<sup>503</sup> v jehož rámci autorky zkoumaly přístup legislativců

<sup>500</sup> Viz WOOLEVER, Kristin R. *The Dramatic Elements of Legal Writing: The Role of Audience*. [online]. ERIC, 1986, s. 3 [cit. 17. 10. 2019]. Dostupné z: <https://eric.ed.gov/?id=ED278027>

<sup>501</sup> Viz KEENE, Sherri Lee. Standing in the Judge's Shoes: Exploring Techniques to Help Legal Writers More Fully Address the Needs of Their Audience. *University of San Francisco Law Review Forum*, 2016, roč. 50, s. 480. Obdobný problém se vyskytuje i u soudů, které by měly provádět analýzu publika na tom, jak bude jejich publikum pravděpodobně zpracovávat jejich text – na faktografickém, prediktivním úsudku – spíše než na normativním úsudku o tom, jak by jej hypotetické racionální publikum zpracovávat. Viz HAN, David S. The Mechanics of First Amendment Audience Analysis. *William & Mary Law Review*, 2014, roč. 55, č. 5, s. 1692.

<sup>502</sup> Přičemž autor normativního textu nemůže spoléhat na to, že jeho publikum bude právně vzdělané, a bude mít charakteristické znaky spojované s právním publikem (ať už oprávněné či ne) – tedy že bude (1) velmi zaneprázdněné a netrpělivé; (2) hyperkritické a agresivní ve své kritice; a (3) bude usilovat o konzervativní, přísné uplatňování formálních pravidel. Viz kupříkladu PRICE, Jessica E. Imagining the Law-Trained Reader: The Faulty Description of the Audience in Legal Writing Textbooks. *Marquette University Law School Legal Studies Research paper series* [online]. 2006, č. 06-36, s. 9 [cit. 17. 10. 2019]. Dostupné z: <http://ssrn.com/abstract=929108>

<sup>503</sup> GLUCK, BRESSMAN, 2013, op. cit.; GLUCK, BRESSMAN, 2014, op. cit., GLUCK, Abbe R. a Lisa Schultz BRESSMAN. *Statutory Interpretation from the Inside: Methods Appendix*. *Stanford Law Review*, 2013, roč. 65, č. 5 (květen 2013), s. 1–52.

správního práva působících při Kongresu Spojených států Amerických, se této otázce dotýká také. Autorky předkládají řadu zajímavých zjištění, která naznačují, že autoři normativního textu se soustředí na jeho budoucí aplikaci, a tedy na své publikum, které ji bude provádět, popřípadě zajišťovat. Kromě boření teorie o existenci rozhovoru mezi zákonodárcem a soudcem (nejvíce skloňovaným jako rozhovor mezi Kongresem a federálním Nejvyšším soudem), kdy z výzkumu vyplývá, že interpretační vztah vnímá Kongres se správními orgány, nikoli toliko se soudy,<sup>504</sup> také zaznamenávají, že legislativce tudíž mnohem více zajímá aplikace jejich předpisů správními orgány než soudy,<sup>505</sup> přičemž z jejich známé praxe při psaní normativních textů vycházejí,<sup>506</sup> obzvláště pak v případech, kdy uvažují o změně této stávající praxe.<sup>507</sup>

Přestože nejsou výsledky výzkumu uvedené v předchozím odstavci v konečném důsledku až tolik překvapivé (přeci jen se jedná o výzkum v oblasti správního práva), ukazují, že autoři normativních textů v rámci své praxe uvažují ve výše uvedeném smyslu o svém publiku, jako o někom ve specifické funkci, a to nejenom při přípravě textu normativního textu, ale i doprovodných materiálů, zejména důvodové zprávy.<sup>508</sup> V tomto ohledu však uvažují i o členech Kongresu, jako o svém publiku, přičemž vychází najevo, že normativní text z nich, oproti důvodové zprávě, či jejímu shrnutí, téměř nikdo z nich v rámci schvalovacího procesu nečte.<sup>509</sup>

Náš výzkum se sice zabývá obdobnou problematikou, ale z jiného úhlu pohledu. Také není limitován na tvůrce normativního textu pouze v oblasti správního práva. Je nicméně velmi lákavé snažit se získat podobná ověření stávající praxe tuzemských legislativců a jejich postoje k důvodovým zprávám,

<sup>504</sup> GLUCK, BRESSMAN, 2014, op. cit., s. 765.

<sup>505</sup> Potažmo je zajímavá, jak budou jejich texty interpretovat nejprve správní orgány a až poté soudy. GLUCK, BRESSMAN, 2014, op. cit., s. 776. To platí dokonce i pro oblast dotváření práva, kdy 91 % zúčastněných legislativců očekává, že případné mezery v zákoně bude vyplňovat správní orgán, a pouze 31 % svá očekávání směřuje k soudu. 23 % přitom preferuje, aby soudy jejich normativní texty neinterpretovaly vůbec. GLUCK, BRESSMAN, 2014, op. cit., s. 774. Také z výzkumu vyplývá, že často se stává, že budoucí text diskutují přímo se správními orgány. GLUCK, BRESSMAN, 2013, op. cit., s. 929.

<sup>506</sup> GLUCK, BRESSMAN, 2013, op. cit., s. 929.

<sup>507</sup> GLUCK, BRESSMAN, 2013, op. cit., s. 1001.

<sup>508</sup> GLUCK, BRESSMAN, 2013, op. cit., s. 972.

<sup>509</sup> GLUCK, BRESSMAN, 2013, op. cit., s. 973.

a jejich publiku. Ať už jsou jimi myšleni členové Parlamentu, pracovníci správních orgánů, či soudci, role takového publika se ukazuje naprosto stěžejní ať už ve sféře zamýšlení se nad abstraktní osobou interpreta textu, nebo v rámci analyzování již stávající praxe konkrétního publika, které se tím samo stává analytickým prvkem při tvorbě normativního textu.<sup>510</sup>

Můžeme tedy v tomto kontextu uzavřít, že koncept čtenáře může sloužit jako analytický koncept v rámci zkoumání tvorby normativního textu, protože nám umožňuje zaměřit pozornost specifickým směrem. Jak upozorňujeme jinde,<sup>511</sup> text, který vzniká bez jasné představy o svém čtenáři, nejenže je chycen v určité fikci o tom, že jej bude číst jeho ideální čtenář, ale tuto představu i posiluje. Autor normativního textu by tedy buď měl mít dostatečné znalosti o budoucím čtenáři a text tomu adekvátně přizpůsobit, nebo text konstruovat takovým způsobem, aby byl schopen si svého čtenáře aktivně vychovat.<sup>512</sup> V následující části této kapitoly se tedy budeme zabývat tím, do jaké míry legislativci jako autoři normativních textů, opírají o představy o budoucím čtenáři a o adresátech normativních textů a jak rozumí srozumitelnému, jasnému a přesnému psaní normativních textů.

<sup>510</sup> Toho, že je možné čtenáře, resp. publikum, textu považovat za relevantní analytický nástroj, si kromě citovaného článku Smejkalové a Škopa, všimla česká právní věda i v jiných kontextech. Smejkalová v jiném svém textu vychází z toho, komu je text srozumitelný a pro jaké publikum je zřejmě přesvědčivý (pokud se jedná o text, jehož kvalitou je přesvědčit, jako například soudní rozhodnutí), dovozuje, komu je dle jeho autorů zřejmě určen. Z tohoto v zásadě sémiotického rámce je možné dovozovat, že pokud výsledný text není srozumitelný vlastním adresátům práv a povinností, buď je autor textu nepovažoval za adresáty svého sdělení, nebo o něm nemá dostatečné znalosti a sdělování, ke kterému má daným textem dojít, bude neúspěšné. (Viz SMEJKALOVÁ, T. *Soudnictví, jeho povaha a role v právním systému ČR*. Disertační práce. 2013. Právnická fakulta Masarykova univerzita.) Na publiku staví analýzu argumentace soudů i Klusoňová (KLUSOŇOVÁ, Markéta. *Communitas, Communion and the Judicial Reasoning*. In: KLUSOŇOVÁ, Markéta, Michal MALANÍK, Monika STACHOŇOVÁ a Martin ŠKOP. *Argumentation 2015: international conference on alternative methods of argumentation in law*. Brno: Masaryk University, 2015; KLUSOŇOVÁ, Markéta. *Hnutí Právo a literatura koncem 20. a počátku 21. století*. Disertační práce. Brno: Masarykova univerzita, 2016. Vedoucí práce Martina Urbanová. Dostupné z: <https://is.muni.cz/th/i6ybp/>). Na potenciál publika/čtenáře jako analytického nástroje upozorňují v kontextu diskuse o možnostech směru právo a literatura i ŠKOP, Martin, Terezie SMEJKALOVÁ a Markéta ŠTĚPÁŇKOVÁ. *Právo a literatura*: brněnská spojení. *Právník*, 2019, roč. 2019, č. 1, s. 67–85. V kontextu publikace judikatury zamýšleným publikem soudních rozhodnutí zabývá i Smejkalová (SMEJKALOVÁ, 2012, op. cit.), okrajově pak i Králík (KRÁLÍK, Lukáš. *Judikatura a její publikace*. Disertační práce. Právnická fakulta Univerzity Karlovy, 2012. Vedoucí práce Zdeněk Kühn).

<sup>511</sup> SMEJKALOVÁ, ŠKOP, op. cit., s. 65.

<sup>512</sup> SMEJKALOVÁ, ŠKOP, op. cit., s. 65.



## 6.1 Pro koho se skutečně píší právní předpisy?

Cílem našeho výzkumu není klást si otázku, kdo že je oním skutečným adresátem práv a povinností zakotvených v ustanoveních psaných právních předpisů a zda těmto předpisům rozumí, nebo kdo je (nebo má být) skutečným adresátem textů těchto právních předpisů, ale zda a do jaké míry je odpověď na tuto otázku (tedy kdo je adresátem práva v obou těchto naznačených významech) relevantní pro ty, kdo se podílejí na tvorbě právních předpisů. V této části našeho výzkumu nás zajímalo, zda ti, kteří reálně píší právní normativní texty, berou nějakým způsobem v potaz budoucího čtenáře těchto textů a pokud ano, tak jak si jej představují, a zda rozlišují mezi adresátem práv a povinností a adresátem textu. Zajímaly nás tedy odpovědi na otázky, komu má být podle nich normativní text srozumitelný a zda a jak si při samotném psaní konstruují onoho budoucího čtenáře.

Konkrétní otázky, které jsme na participanty směřovali, se tak pohybovaly kolem tázání se po srozumitelnosti textu, komu by podle nich text měl být srozumitelný a zda si myslí, že je srozumitelný osobě bez právního vzdělání. Dále nás zajímalo, zda legislativci adresují své texty nějakému specifickému publiku/adresátovi, zda si toto své publikum/adresáty nějak představují a pokud ano, tak jak, což jsou mimo jiné otázky, které si na teoretické úrovni klademe už v *A Concept of a Reader in Legislation Drafting*.<sup>513</sup> Ač se odpovědi na otázky ohledně srozumitelnosti textu se pohybovaly na poměrně široké škále, často participanti zmiňovali určitou diskrepanci mezi tím, kdo může být reálně dle normativního textu adresátem práv a povinností, a tím, komu je text reálně srozumitelný.

Někteří z participantů odpovídali tak, že normativní text by měl být srozumitelný komukoli, resp. běžnému občanu. Participant č. 2 hovoří o tom, že normativní text by „*měl z principu být srozumitelný komukoliv*“, ale dodává, že záleží na oblasti právní regulace: „*Pokud se píše právní úprava z oblasti rodinného práva, tak by to mělo být sdělnější víc, než když se bude psát právní úprava z oblasti pravidel provozu na vnitrozemských vodních cestách. Ale i tak by v každém tom jednom případě měl mít legislativec na paměti, že ten text by měl být, pokud možno, srozumitelný každému.*“

<sup>513</sup> SMEJKALOVÁ, ŠKOP, op. cit., s. 53.

Participantky č. 4 a 5 uvádí, že normativní text by měl být srozumitelný i laikovi (hovoří o „*průměrném jedinci*“, který měl být schopen normativní text přečíst a vyložit), ačkoli jsou si vědomy, že to ne vždy je možné. Participantka č. 5 uvádí, že legislativec – pisatel normativního textu – může být ovlivněn tím, že důkladně zná pozadí a souvislosti textu, který tvoří a že nemusí být schopen dohlédnout toho, že něco obyčejným lidem nemusí být uchopitelné. Upozorňuje také na nebezpečí vytrhávání některých částí normativního textu z kontextu, ať už z kontextu celého návrhu (a vysvětlení v důvodové zprávě), nebo z kontextu jiných právních předpisů, které může vést k nepochopení.

Participantka č. 4 pak uvádí, že tuto úroveň srozumitelnosti občas ověřují, a to tak, že konečný text dávají číst někomu, kdo se přímo danou problematikou nezabývá. Dodává, že právě kontext jiných právních předpisů dělá při porozumění normativnímu textu problém, protože někteří adresáti práv a povinností zakotvených v normativních textech neví, že kromě textu jednoho zákona musí vzít v potaz i text jiných předpisů (prováděcích vyhlášek atd.). Participantka č. 5 k tomu dodává, že přebujelost českého právního systému může být jedním ze zdrojů nepochopení normativního textu. Podobně o ověřování srozumitelnosti hovoří participantka č. 9 i participant č. 10.

Participant také uvádí (č. 2, 4 a 6), že srozumitelnost je zřejmě vlastnost závislá na specializovanosti regulované oblasti. Například participantka č. 4 „*svou*“ agendu charakterizuje tak, že „*není natolik složitá, abychom u toho museli myslet na někoho, abychom si řekli ‚no, tak tady rodiče to číst nebudou, těm stačí nějakou zprostředkovaná informace, hlavně to napíšme dobře pro toho ředitele.*“ “Nejedná se podle ní tedy o nějakou specializovanou odbornou skupinu, a pokud si tedy nějakého budoucího čtenáře představuje, „*pak by to měl být nějaký normální, průměrný člověk.*“

Další z participantek (č. 6) však uvedla, že při psaní určitě přemýšlí nad tím, kdo bude předpis používat. Uvádí, že v oblasti regulace, v níž se podílí na tvorbě normativních textů, se cílí na velice specifické adresáty, často konkrétní orgány nebo právnické osoby, spíše než na obyčejné lidi. Doslova popisuje: „*Takeže ty máš poměrně jasnou představu, na koho ta regulace směřuje, a pak se díváš jeho očima na tu regulaci.*“ Zároveň ale dodává, že i když je adresátem

dané právní normy třeba nějaká právnická osoba, osoba, která to reálně bude číst a používat je pořád člověk, třeba manažer organizace. Pokud se bude jednat o silně specializovanou právní úpravu, jako je například kybernetická bezpečnost, tak obyčejný člověk (participantka uvádí příklad babičky, která jde na úřad) nepotřebuje dokonale rozumět textu takové regulace, ale potřebuje, aby celý ten systém fungoval a zaměstnanci úřadu pro ni byli schopni efektivně udělat to, co potřebuje. Právní regulace se sice píše pro „povinné osoby“, tedy adresáty práv a povinností zakódovaných v normativním textu, ale zároveň tato regulace v důsledku cílí na všechny. V tomto ohledu však participantka směřuje jazykový význam normativního textu se smysluplností právní regulace zakotvené v daném normativním textu.

Podle výpovědi participantů nelze tázání se po srozumitelnosti normativního textu oddělit od otázky, kdo je nebo kdo by měl být skutečným adresátem textu, a také v jaké situaci bude takový adresát text číst. Participantka (č. 6) vůbec o srozumitelnosti textu nehovoří, ale přemýšlí o tom, kdo text bude v budoucnu používat a k čemu text bude sloužit. V tomto kontextu nás tedy zajímalo, zda a jak si participanti představují ty, kdo budou jimi vytvořené normativní texty číst.

Zatímco participantka č. 6 odpovídala poměrně jasnou představou o budoucích čtenářích jí vytvořeného normativního textu, jiní participanti často na otázku, zda si při psaní představují nějakého konkrétního adresáta, odpovídají, že obecně ne. Nicméně však při dalším rozhovoru o konkrétnějších situacích uvádí, že si o tom konkrétním adresátu něco myslí – například participantka č. 8: „*Tam se vždycky zamýšlíme ještě za tři roky, když člověk zná, jaké jsou povahy.*“ Podobně i participantka č. 3 uvedla, že když řešila v konkrétní situaci, zda nějaké řešení bude nebo nebude vhodné, nepředstavovala si ani tak konkrétního adresáta, jako spíše přemýšlela nad tím, zdali by se ze zvolené formulace nedalo interpretací dovodit něco, co nechtěli, aby se z toho dovodit dalo. Nicméně i ona vzápětí dodává, že k takovému uvažování ji vedla vlastní zkušenost s jedním z možných adresátů – státní orgán podřízený ministerstvu, na němž pracovala: „*Tím, že s nimi člověk přicházel do kontaktu, tak věděl, jakým způsobem mají tendenci to číst, co v tom mají tendenci hledat. Pamatuji si, že velmi často pro mě ten motivátor byl, že se to bude dát aplikovat jenom jedním*

*způsobem nebo tam zůstává nějaké interpretační pole, které by bylo příliš široké a stejně by se nám to vrátilo zpátky, a my jim museli říkat, jak to dělat.*“ Podobně i komunikační partnerka č. 7 uvádí, že je nezbytnou součástí její práce zajistit, aby bylo jasné, co normativní text, který píše, chce říct a aby byl posléze reálně použitelný. Participantka č. 8 dodává, že „[č]lověke se nad tím musí zamyslet, zda to opravdu říká to, co chce, nedalo se to překroutit, vyložit jinak.“

Z odpovědí některých komunikačních partnerů je patrné, že ptáme-li se jich po adresátech textu, který vytváří, vidí v nich spíše adresáty právní normy, nikoli adresáty sdělení. Z toho však vyplývá určitá jednotící linka, která se vine napříč jejich odpověďmi, a sice určitá diverzifikace zamýšlených adresátů právní normy. Někteří komunikační partneři uvádí, že rozlišují mezi různými druhy adresátů a z toho dovozují, kdo asi bude normy jim adresované číst. Například z odpovědí participantky č. 9 je patrné, že o těchto adresátech uvažuje spíše jako o kategoriích: text právního předpisu, o kterém hovoří, se dotkne „*dlužníků*“, „*věřitelů*“, „*soudců*“, „*člen skupiny podávající bromadnou žalobu*“, „*spotřebitelé*“. Neexistuje podle ní žádný univerzální vzor adresáta a čtenářem právního textu mohou zřejmě být všechny tyto druhově určené skupiny. Vzápětí však dodává, že i když je třeba takový exekuční řád relevantní například pro dlužníka, neočekává se, že mu bude dlužník rozumět. Na tyto případy myslí tak, že relevantní obsah právního předpisu ve zjednodušené verzi zveřejní například na webových stránkách.

Nicméně i ona (podobně jako participantky č. 7 a 8) uvádí, že v situacích, kdy je podle ní zřejmé, že by si text předpisu měla být schopna přečíst i osoba bez právního vzdělání (jako například u předpisů zaměřených na spotřebitele nebo u obecnějších, běžnějších předpisů, jako je třeba občanský zákoník), se očekává, že by textu předpisu měla být schopna porozumět. Dodává však, že je však tato představa zřejmě iluzorní a že „*o tom, co si myslíme, že je srozumitelné, tak si bobužel asi nemyslí úplně všichni ostatní.*“

Z popsaných reakcí komunikačních partnerů výše je zřejmé, že i když si většina z nich konkrétního adresáta nijak zvlášť nepředstavuje, mají tendenci tyto adresáty alespoň druhově diverzifikovat. V rámci těchto druhů potom někteří rozlišují, že některé role budou vykonávány osobami se specifickými znalostmi a schopnostmi (pilot, úředník, správce databáze) s tím, že určité činnosti jsou natolik komplexní a závažné, že se na osoby, které je budou

vykonávat, kladou i větší nároky co do porozumění normativnímu textu, které tyto činnosti reguluje. Pojmenovávají tedy situace, ve kterých by normativnímu textu měly porozumět i osoby bez právního vzdělání, i situace, kdy s ohledem na odbornost regulace dle nich stačí, aby jí porozuměli daní odborníci.

Jeden z participantů (č. 11) tyto dva přístupy jasně jmenuje: „*První přístup je, že by tomu textu měl rozumět každý, kdo si to přečte [...]. Pak je druhý přístup, který říká, že už je to tak odborné, že tomu bude rozumět ten odborník. Jinými slovy, pokud [...] je to vyhláška o obezřetnostních požadavcích na obchodníky s cennými papíry, tak pastucha z Kašperských hor si asi těžko bude tuto vyhlášku číst. Budou to číst pracovníci ČNB a odborníci s cennými papíry, u nichž se předpokládá, že mají nějakou erudici.*“ Výslovně zmiňuje jev, který se v právu označuje jako paradox právního jazyka:<sup>514</sup> „*Čím více se to snažíte napsat pro pastuchu z Kašperských hor, tím méně je ta norma přesná. Srozumitelnost té normy je na úkor její přesnosti a jasnosti z hlediska právního jazyka.*“ A příklání se na stranu přesnosti a jasnosti na úkor srozumitelnosti pro osobu bez právního vzdělání.

Tento přístup by do určité míry mohl odpovídat tomu, co uvedli další participanté. Jeden z nich (č. 12) výslovně tvrdí, že se snaží si „*nepersonifikovat adresáty práva.*“ Tento svůj postoj vysvětluje tak, že i když je důležité vědět, kdo bude normu v budoucnosti aplikovat, není možné dokonale předvídat, kdo ten text bude v budoucnu číst a za jakých okolností jej bude číst, interpretovat a aplikovat. Když si podle něj budeme adresáta představovat obecněji a abstraktněji, je pravděpodobnější, že se nám podaří napsat text, který bude dostatečně obecný a abstraktní. Další dodává, že v nějaké obecné rovině si možná představuje osobu, jejíž práva mají být právní úpravou chráněna, ale to neznamená, že by si představoval někoho konkrétního.

Jeden z participantů (č. 1) přímo jako adresáty normativních textů, které tvoří, pojmenovává stát – státní správu a soudy, které budou s normativním textem reálně pracovat a na jejich základě dávat „*reálné pokyny nebo instrukce těm opravdovým adresátům normy.*“ Adresáty normativních textů tak nejsou ani tak ti, jejichž chování má obsah tohoto textu regulovat, ale spíše státní správa, která jej posléze bude aplikovat. Tento postoj by odpovídal tomu,

<sup>514</sup> HOLLÄNDER, Pavel. *Interpretácia práva* [online]. S. 3. [cit. 6. 9. 2019]. Dostupné z: [https://www.ja-sr.sk/files/Interpretacia\\_prava.pdf](https://www.ja-sr.sk/files/Interpretacia_prava.pdf)

o čem uvažoval již Kelsen a o čem píše Stevenson, jejichž přístupy byly rozebrány výše, jehož analýza adresátů práva byla zmiňována výše. Pokud nepředpokládáme, že normativní texty jsou prostředkem ke sdělování práva skutečným adresátům práv a povinností, pak se normativní text skutečně stává spíše určitým kódem, který necílí na konkrétního adresáta s konkrétním předporozuměním, ale sám nutí potenciální čtenáře, aby si osvojili zákonitost tohoto kódu proto, aby jej vůbec mohli číst. Je logické, že tuto znalost budou mít ti, kteří buď mají odpovídající právní vzdělání, nebo jiné specializované školení k tomu, aby mohli pracovat pro státní správu a tyto normativní texty aplikovat.

Někteří z participantů (č. 2, 7 a 8) potom verbalizují určitou představu o tom, že existuje něco jako správně napsaný a srozumitelný normativní text. Jak ale takový správně napsaný a srozumitelný normativní text vypadá? Participantka č. 9 svou představu vymezuje následovně: *„Já si představím, že když si to přečtu, tak bez nějakého velkého uvažování pochopím, co byl ten záměr. Shoduje se mi jazykový a teleologický, účelový výklad, že se to nějakým způsobem nerozchází. Ale to není jenom to, co je hlavní. Důležité je, aby to sedělo na situace v práci a dávalo to odpovědi v konkrétních situacích, což neznamená, že tam všechny musí být popsány, to naopak. Bohužel i teď je tendence a je na nás tlak, aby to bylo více kauzistické. Ono je lehčí, popsat tam všechny situace, ale pak to třeba na něco nesedí. Když je tam vyšší míra obecnosti, tak se to dá přizpůsobit těm různým situacím. Ale zase je pravda, že člověk, který s tím nemá zkušenosti, si to tak úplně nepředstaví. [...]“*

Participantka č. 8 ke srozumitelnosti normativního textu uvádí: *„Ne vždy je to ideální, některá pravidla jsou tak složitá, že to třeba není úplně ono.“* V takové situaci někteří participanté přímo pojmenovávají důvodovou zprávu, jak nástroj k vyjasňování významů normativního textu.

Při odpovídání na otázky související s praktickou částí rozhovoru jedna z participantek (č. 7) při řešení automaticky reagovala tak, že by okamžitě šla konzultovat důvodovou zprávu. Hned v téže odpovědi však dodává příklad důvodové zprávy, které je podle ní zpracovaná nedostatečně: *„První, co bych udělala, že bych se šla podívat do důvodovky – co se tím chce říct a proč je to napsané takto, což třeba z důvodovky, která je teď k NOZu se toho člověk moc nedozví.“* K důvodové zprávě, jako zdroji významu normativního textu, v praktickém cvičení sáhl i další z komunikačních partnerů (č. 6), když v několika případech uvedl,

že pro porozumění textu by si jej musel přečíst několikrát po sobě a „*třeba se podívat do důvodovky, co tím chtěl básník říci, nebo prostě na nějaké další věci.*“ V těchto odpovědích ale bylo patrné, že důvodová zpráva má sloužit především jako zdroj nějakého deklarované cíle daného ustanovení. Vůči tomuto cíli by pak bylo třeba číst i daný normativní text a řešit případné spory vyplývající z nejasných formulací, nebo třeba i gramatických nesprávností. Navíc je však třeba dodat, jak upozorňují dva z participantů, kteří spolu často spolupracují (č. 7 a 8), že i mezi důvodovými zprávami existují rozdíly: některé jsou psány stručně a často i jen aby se učinilo zadost požadavku opatřit návrh zákona i důvodovou zprávou v nějakém konkrétním znění, jiné (a s psaním takových zpráv citují své vlastní zkušenosti) jsou komplexní a k jednomu paragrafu náleží třeba i dvě strany doprovodného vysvětlovacího textu.<sup>515</sup>

## 6.2 Diskuse a závěry

Většina participantů však přiznává, že své publikum reálně nezná, a pokud ano, tak na velice subjektivně zkušenostní a intuitivní úrovni. Většinou popisují své adresáty druhově a z toho dovozují určitou pravděpodobnost míry právního (nebo v případě odborně specializovaných normativních textů i jiného) vzdělání; na základě pojmenování druhu adresáta dané právní normy (dlužník, věřitel, spotřebitel, pilot atd.) odhadují možný obsah předporozumění průměrného člena takového druhu. Vzhledem k tomu, že nezanedbatelná část komunikačních partnerů hovoří o tom, že ale člověk bez právního vzdělání nemá šanci porozumět normativnímu textu tak, jak mu rozumí specializovaný legislativec, je zřejmé, že kompetentní nebo ideální čtenář normativního textu nebude průměrný člověk.

Ideální čtenář (resp. ideální publikum) je koncept, se kterým pracuje v různých iteracích řada autorů. Pro Schmida je ideální publikum označením takových osob, jejichž schopnosti, znalosti a předporozumění je činí perfektními k porozumění daného sdělení.<sup>516</sup> Eco používá označení modelového publika

<sup>515</sup> K tomuto je však třeba dodat, že důvodová zpráva má poněkud omezené použití. Nejen, že její znění nikoho nezavazuje, a tedy ji není možné považovat za výklad normativního textu s nějakou zvláštní autoritou, ale její tvorba končí okamžikem podání návrhu zákona, a tedy nereflktuje možné změny, kterými normativní text projde v parlamentu. Důvodová zpráva také není něco, co by se nějakým oficiálním způsobem publikovalo spolu s platným právním předpisem.

<sup>516</sup> SMEJKALOVÁ, ŠKOP, op. cit., s. 55, rozpracovávají SCHMID, 2013, op. cit.

(*model reader*) pro popis autorem předpokládaných vlastností a kompetencí sdělení přijímajících osob, kde ideálním stavem je takové publikum, které textu porozumí přesně tak, jak to zamýšlel jeho autor.<sup>517</sup> Bourdieu označuje takové publikum jako kompetentní (*competent reader*).<sup>518</sup>

Autor normativního textu by však podle Kořenského, Cvrčka a Nováka měl být schopen „*anticipovat průběh fungování příslušného právního předpisu na všech sémiotických úrovních jeho struktury*“,“<sup>519</sup> měl by tedy mít představu o budoucích čtenářích normativního textu a o možných kontextech jeho použití.<sup>520</sup> Z jiných zdrojů však víme, a participant č. 12 výše upozorňuje, že není nikdy možné jasně předvídat situace, ve kterých bude normativní text čten, interpretován a aplikován.<sup>521</sup> Participantky č. 4 i č. 5 upozorňují na to, jak porozumění právu nezávisí jen na srozumitelnosti konkrétních slov nebo gramatických struktur, ale také na tom, že předpisů je víc, představují součást komplexní reality s vlastními provázanostmi a občané často nevědí, že k porozumění jednomu předpisu potřebují znát kontext, který mu poskytuje jiný, což odpovídá tvrzení Myšky et al., podle kterých není možné normativní následky textu dovozovat jen „z povrchu“, tedy jazykového čtení, jednoho textu.<sup>522</sup> Jeden z komunikačních partnerů (č. 9) uvádí, že ve své práci pocítuje tlak na kazuističnost formulací v normativních textech, což by mohlo odpovídat i našim úvahám o tom, že chceme-li, aby právo bylo srozumitelné i průměrnému člověku, nemůžeme od něj vyžadovat znalosti, které mu neposkytne text sám (text by měl aktivně svého čtenáře utvářet, konstruovat). To je však v rozporu se systematickým charakterem právního řádu a ekonomičností právního jazyka.

Ač by se tedy mohlo zdát, že z hlediska srozumitelnosti by dávalo smysl normativní text psát spíše kazuistickým způsobem, bereme-li v potaz i onen nejistý budoucí interpretační faktor, nelze se divit, že právo preferuje

517 SMEJKALOVÁ, ŠKOP, op. cit., s 55, kteří staví na ECO, Umberto. *The Role of the Reader: Explorations in the semiotics of texts*. Bloomington: Indiana University Press, 1981, s. 7.

518 Viz BOURDIEU, 2010, op. cit., s. 375.

519 KOŘENSKÝ, CVRČEK, NOVÁK, op. cit., s. 130.

520 KOŘENSKÝ, CVRČEK, NOVÁK, op. cit., s. 130.

521 Ten, kdo aplikuje právní text, má vždy více informací, než měl jeho tvůrce. Viz např. ZWEIGERT, Konrad a Hein KÖTZ. *An Introduction to Comparative Law*. Oxford: Clarendon Press, 1998, s. 90.

522 MYŠKA et al., op. cit., s. 277.



formulační obecnost. Jak participantka č. 9, tak participant č. 12 však upozorňují, že kazuistická vyjádření norem s sebou nesou rizika, například v tom, že v budoucnu nastane situace, na kterou kazuistické právo nebude schopno reagovat, ale obecně formulované by toho již schopno bylo. I participantka č. 9 a participant č. 11 uvádí, že napsat obecné pravidlo je ve skutečnosti těžší než napsat pravidlo konkrétní.

V tomto ohledu tedy komunikační partneři pojmenovávají v rámci psaní normativního textu několik protichůdných potřeb, které je třeba balancovat. Na jednu stranu normativní text představuje nástroj kódování lidského chování, na stranu druhou primární zdroj poznání práva s tím, že podle některých by měla dostat přednost jeho přesnost a právní správnosti (což by v tomto smyslu odpovídalo plnění funkce normativního textu jako nástroje kódování lidského chování), v jiných – ale nepříliš četných – situacích dostane přednost (minimálně zamýšlené) kazuistické zaměření na normativní text jako primární zdroj poznání práva pro adresáty v něm stanovených práv a povinností.

Pokud Schmid tvrdí, že autor textu si při formulaci sdělení vždy nějakého adresáta svého sdělení představuje a že tato jeho představa je čistě formou napomáhající formulaci sdělení, nikoli obrazem reálné osoby, která bude toto jeho sdělení ve formě textu číst, pak by se z odpovědí výše dalo dovodit, že ti, kteří se podílí na tvorbě normativního textu, pracují s určitou intuicí ohledně toho, čemu asi tak člověk s průměrným vzděláním (onen průměrný člověk v terminologii občanského zákoníku) může porozumět a do jaké míry bude normativní text skutečně číst.

A proto, že tyto představy budou logicky ovlivněny vlastním předporozuměním jednotlivých autorů, jednotlivým prvkem by mohla být ona neurčitá představa o tom, že jakýkoli normativní text by měl být srozumitelný, jasný a určitý, a z toho vyplývající představa o srozumitelnosti normativního textu jako o nějaké objektivní kvalitě textu, ze které vyplývá, že textu porozumí prakticky každý. A to i přes připuštění, že osobě s průměrným vzděláním nemusí být normativní text srozumitelný.

Tento paradox, který se zdá vystupovat z odpovědí našich komunikačních partnerů, by mohl naznačovat, že není pravidlem, že by představy o budoucím publiku normativního textu vznik textu zásadně ovlivňovaly. Případné

znalosti nebo představy o budoucích čtenářích normativního textu pak spíše jen doplňují snahu to vytvořit takový text, který naplňuje gramatická a legislativně technická pravidla<sup>523</sup> a u kterého případná srozumitelnost pro průměrného člověka ustupuje právní přesnosti a formulační obecnosti.

Z odpovědí participantů není možné dovodit, že by se skrze normativní texty snažili nějak aktivně konstruovat čtenáře těchto textů jako kompetentní čtenáře. Není také možné plošně dovodit, že by si komunikační partneři budoucího čtenáře představovali jako státní orgán ve Stevensonově smyslu výše, což však nevylučuje, že pokud normativní texty nebudou průměrnému člověku srozumitelné, pak je normotvorba pouze komunikací v rámci státního aparátu, případně osob se specializovaným – právním – vzděláním; což z ní činí poněkud privilegovanou komunikaci.<sup>524</sup> Z odpovědí komunikačních partnerů se však dá dovodit, že jsou si vědomi toho, že kompetentní (resp. ideální čtenář) normativního textu zřejmě nebude osoba bez právního vzdělání, přičemž někteří připouští, že takové osoby zřejmě normativní texty ani číst nebudou.

Pokud bychom se z odpovědí komunikačních partnerů měli pokusit určitým způsobem generalizovat (což má v kvalitativním výzkumu své limity), pak to, že normativní texty se píše pro celou řadu čtenářů, typicky pro určitý konstrukt občana ve specifické situaci, který bude normativní text používat právě v této specifické situaci, což očekává určitou úroveň vzdělání, ať už se bude jednat o pilota, advokáta nebo ředitele školy) a zároveň některé se pro některé čtenáře nepíše vůbec (úroveň odbornosti a specializovanosti implikuje pouze čtenáře odpovídající odbornosti a specializovanosti). Odpovědi směřující k odbornosti a specializovanosti právního textu však ne vždy berou v potaz, že specifická znalost regulované společenské situace a odborné terminologie s tím související však nezaručí základní orientaci ve specifických strukturách a slovních vazbách právního normativního textu. Kompetentní čtenář normativního textu tak nejenže zná regulovanou společenskou situaci, ale také má onu kompetenci, která mu umožňuje správně interpretovat právní text – tedy správně dovozovat normativní následky textu, který čte.

<sup>523</sup> Viz kapitola 5 – Jazykové zvláštnosti textů právních předpisů.

<sup>524</sup> Viz SMEJKALOVÁ, Terezie a Markéta ŠTĚPÁNIKOVA. Law for elites. *Studies in Logic, Grammar and Rhetoric*. V tisku.

I když participanti připouští, že osoby s průměrným vzděláním mohou mít problémy s porozuměním normativnímu textu (pokud se ojedinele ocitnou v roli jeho čtenáře), z našich rozhovorů však pouze ojedinele vyplynulo, že by participanti považovali čtení a porozumění právnímu textu za speciální kompetenci a případy neporozumění spojovali spíše s neprávní odborností a specializovaností dané regulace.

V rámci této kapitoly jsme se pokusili naznačit, jaký je význam publika v procesu tvorby normativního textu. Zmínili jsme některé z významných teorií popisujících vztah autora textu a jeho čtenáře, s důrazem na důležitý faktor – že texty v našem zorném poli jsou texty normativní. Přestože, jak jsme výše uvedli, lze i normativní texty považovat za komunikační akty, nabízí se celá řada otázek ohledně autora a čtenáře těchto textů. Zatímco bližší náhled na pozici autora poskytuje kapitola č. 7 – Kdo píše normativní texty, zde jsme se zaměřili na problematiku identifikace čtenáře, resp. publika. Zajímá nás zejména pohled legislativců, koho si reálně při jejich tvůrčí činnosti představují, že jejich text čte a používá, ale také to, jakým způsobem tento faktor jejich práci ovlivňuje ve smyslu zajišťování kvality tvořeného textu (kupříkladu ve vztahu s maximou jeho srozumitelností). Na základě práce s odbornou literaturou jsme diskutovali několik možných kategorií druhů čtenáře, a z toho vycházející funkce, které může plnit, v rámci uskutečněných rozhovorů s osobami činnými v reálném legislativním procesu v různých sférách tuzemského právního prostředí jsme pak pátrali po tom, jaký mají tvůrci normativních textů pohled na potenciální čtenáře těchto textů. V tomto předběžném šetření se ukázalo, že mnozí legislativci si nepředstavují žádnou konkrétní osobu, pro kterou text píše – často se však potýkají s problematikou průměrného čtenáře. S těmito pojmy operují zejména ve vztahu tvorby srozumitelného textu pro tyto osoby, ať už jimi myslí právní laiky, právně vzdělané jedince, či kupříkladu úředníky administrativních orgánů. Relativně překvapivé bylo zjištění, že v rámci provedeného šetření nebylo žádným významným způsobem zmiňováno hodnocení budoucí interpretace tvořených textů soudy. Zatímco se tedy ověřilo, že se legislativci zabývají otázkou „pro koho píšeme text?“, spolehlivá analýza reálných konsekvencí zatím stále čeká na provedení.

---

## 7 KDO PÍŠE NORMATIVNÍ TEXTY

Na otázku – kdo je autorem normativního textu – lze velmi snadno (a často) najít banální odpověď – zákonodárce. Tato odpověď je však z našeho pohledu naprosto nedostatečná. Abstraktního obecného zákonodárce lze analyzovat jen na teoretické rovině, což se přičítá našim empiricky zaměřeným cílům. Je tedy nutné si tohoto abstraktního zákonodárce co možná nejvíce konkretizovat.

Jakožto demokratický právní stát je Česká republika založena na principu lidu jako zdroje veškeré státní moci, která je vykonávána prostřednictvím orgánů moci zákonodárné, výkonné a soudní.<sup>525</sup> Je tedy zřejmé, že nezbytně nutně musíme proniknout do struktury zákonodárných orgánů. Bez nadbytečného citování ústavního základu lze uvést, že zákonodárce můžeme ztotožnit s tímto kolektivním orgánem. Tento orgán je možné považovat za základní kámen demokracie, za bezprostřední hlas lidu.<sup>526</sup> Zatímco můžeme, stále v dosti obecné rovině, hovořit o Parlamentu, jako o původci normativního textu, jen s velkou nadsázkou si lze představit, že se na jednom místě sejde 200 poslanců, a za účasti 81 senátorů společně napíší text, jehož znění později schválí. Tato představa je z praktického hlediska naprosto nereálná. Je třeba ji zavrhnout spolu s přesvědčením, že jsou normativní texty psány jednou skupinou autorů. Jak napovídají výsledky některých zahraničních výzkumů, stejně jako našeho předběžného šetření, členové Parlamentu se paradoxně na psaní normativního textu podílí velmi málo,<sup>527</sup> a normativní texty z různých právních oblastí nemají stejné autory.<sup>528</sup>

Pro účely našeho výzkumu však není podstatná fáze činění normativního textu platným, ale fáze jeho tvorby (legislative drafting). Je tedy třeba soustředit se na mnohem dřívější fáze legislativního procesu pro spolehlivou identifikaci tvůrce normativního textu, konkrétně na fáze ještě před formálním návrhem Poslanecké sněmovně. Zákonodárnou iniciativu mají dle čl. 41

---

<sup>525</sup> Viz čl. 1 a 2 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů. Dostupné z: <https://www.psp.cz/docs/laws/constitution.html>

<sup>526</sup> Viz SCALIA, Christopher J. a Edward WHELAN (eds.). *Scalia Speaks. Reflections on Law, Faith, and Life Well Lived*. New York: Crown forum, 2017, s. 213.

<sup>527</sup> GLUCK, BRESSMAN, 2013, op. cit., s. 906.

<sup>528</sup> GLUCK, BRESSMAN, 2013, op. cit., s. 915.

Ústavy poslanec, skupina poslanců, Senát, vláda nebo zastupitelstvo vyššího územního samosprávného celku, přičemž se ukazuje, že z dlouhodobého hlediska je nejčastějším navrhovatelem vláda.<sup>529</sup> Věnujme se proto tomuto nejčastějšímu případu pro snadnější ilustraci většinových situací. Ministerstva, jakožto skladební kameny vlády, ústřední orgány státní správy, se, z obecného teoretického pohledu koncepce dělby státní moci možná trošku paradoxně, zasluhují o největší část zákonodárné činnosti. Přestože jde o poměrně odvážné tvrzení, které samozřejmě zákonodárný orgán nezbavuje odpovědnosti za jeho činnost, ani nejde o nepřijatelnou delegaci zákonodárné moci,<sup>530</sup> vychází z předpokladu, že téměř veškerá práce vedoucí od věcného záměru až k samotnému návrhu normativního textu je již v tento moment provedena<sup>531</sup> odbornými pracovníky státních institucí v zaměstnaneckém či služebním poměru, tj. legislativci, popřípadě dalšími osobami.

Na tomto místě je důležité zmínit, že v rámci legislativního procesu je několik typů různých aktérů, z nichž někteří mají formální autoritu a někteří ne. V první řadě jsou tu legislativci, kteří připravují návrh textu právního předpisu. Ti jsou zpravidla úředníky státních institucí a většinou jimi jsou bez ohledu na politickou situaci. Jejich nadřízenými bývají přímo či zprostředkovaně náměstci jednotlivých ministrů, kteří už ovšem bývají pro svá místa vybíráni politicky. Na přípravě nového předpisu se někdy jako poradci věcně podílí odborníci z praxe, a to jak z veřejného, tak ze soukromého sektoru, přičemž způsob jejich výběru i zapojení se různí podle úřadu. Do externího připomínkového řízení vstupuje široká škála různorodých subjektů od úřadů přes soudy a územně-samosprávné celky až třeba k zájmovým a neziskovým organizacím. Významnou roli mají členové LRV, což jsou většinou právníci, často působící v akademické oblasti, ale třeba i v advokacii apod. Samozřejmě má důležité slovo v legislativním procesu i vláda samotná a následně Parlament jako celek, jednotlivé výbory a často

<sup>529</sup> Viz KOSTELECKÁ, Iva. *Parlamentní opozice v České republice a zákonodárná iniciativa*. Diplomová práce. Brno: Masarykova univerzita, Fakulta sociálních studií, 2016, s. 30, 39, 45, 53, 62, vycházející z údajů na psp.cz. Vedoucí doc. PhDr. Lubomír Kopeček, Ph.D. Dostupné z: [https://is.muni.cz/th/orp7i/Parlamentni\\_opozice\\_v\\_CR\\_a\\_zakonodarna\\_iniciativa.pdf](https://is.muni.cz/th/orp7i/Parlamentni_opozice_v_CR_a_zakonodarna_iniciativa.pdf)

<sup>530</sup> Viz kupříkladu SCÁLIA, GARNER, op. cit., s. 386.

<sup>531</sup> Což samozřejmě neznamená ignoraci možnosti změn navrhovaného normativního textu v rámci následného legislativního procesu.

i individuálně členové obou komor. Zapomenout také nelze na prezidenta, který, byť má omezené možnosti vstupování do legislativního procesu, jej může také ovlivnit. Ti všichni mají určitý vliv na to, jak výsledný právní předpis vypadá. V žádném případě přitom není měřítkem jejich vlivu jen to, jaký vliv mají formálně v rámci legislativního procesu nastaven.

## 7.1 Legislativci jako skupina

Legislativci jsou specifická skupina lidí, která se podílí na vzniku textů právních předpisů. Je ovšem otázkou, co přesně je obsahem pojmu „legislativec“. Musí být legislativec právník? Musí být úředník? Musí pracovat na pracovišti, jehož hlavním zaměřením je legislativní práce? Musí jeho hlavní náplní práce být tvorba legislativních textů? Musí sám aktivně psát legislativní texty? Byť by se mohlo tyto otázky zdát banální, každý úřad, dokonce i každý jednotlivec působící v rámci legislativního procesu, na ně má jiné odpovědi a z nich vyplývající organizační zařazení legislativců. To potom významně ovlivňuje povahu jejich práce i jejich vlastní reflexi této práce.

Podstatu práce legislativce shrnul Participant č. 11 takto: *„Legislativec je brožně těžké právnícké povolání a asi nejméně doceněné z těch těžkých právníckých povolání (...). Ten advokát boří, to je strašně jednoduché, ale tvořit a dělat legislativu... Podle mě legislativec, soudce a akademik, ten profesor, kterému to myslí, tak to jsou podle mě ti tři, které já považuji za ty nejlepší v té oblasti. Tím neříkám, že ty ostatní oblasti jsou špatné, ale myslím, že v těchto třech by měli být ti nejlepší z nejlepších. Přijde mi, že advokát, notář i státní zástupce nemusí mít to, co by měli mít tihle tři, tj. takový nadhled, ty ideály, ty zásady a principy, které by se měly vtělovat. Ten advokát bude chránit svého klienta, ten bude obžalovávat, ten bude sepisovat nějaké ty listiny – mají to zaměřené a nemusí mít ten nadhled. Legislativec musí tvořit a zohlednit ty tlaky.“*

Pojem „legislativec“ je v právním prostředí zaužívaný a často se objevuje např. v inzerátech na pracovní místa, nicméně v právních předpisech ho nenajdeme. V nejširším smyslu slova by to mohl být ten, kdo se odborně podílí na formulaci legislativního textu, resp. normativního textu a souvisejících dokumentů (např. důvodové zprávy), a to jak aktivním formulováním, tak poskytováním připomínek. V takovém případě by šlo do pojmu legislativec zařadit jak pracovníky výhradně legislativních pracovišť, tak i ty, co připravují formulaci legislativního textu na pracovištích s věcnou

agendou. Zároveň by sem patřili i členové Legislativní rady vlády, legislativci Úřadu vlády, Poslanecké sněmovny a Senátu. Bylo by sem ale možné zařadit i ty pracovníky územně samosprávných celků, kteří formulují legislativní texty (v samostatné i přenesené působnosti), případně i ti, co takovou činnost vykonávají v podřízených organizacích (např. příspěvkových organizacích). Vždy je ale třeba uvažovat o těch, kteří jsou navázáni na veřejnou správu, za legislativce tedy nepovažujeme např. advokáta, který na zakázku píše text právního předpisu např. pro skupinu poslanců.

### 7.1.1 Kategorizace

Podoba práce jednotlivých legislativců se může významně lišit, stejně jako moc, kterou mají nad legislativními texty. Jednotlivé varianty legislativní práce však lze pro větší přehlednost rozdělit do tří kategorií.<sup>532</sup>

Do první kategorie patří takoví legislativci, kteří mají legislativní text po určité části legislativního procesu zcela ve své moci, protože aktivně určují jeho podobu, aktivně ho píšou, a to ve spolupráci či dle věcného zadání věcného pracoviště. Po tu dobu, kdy mají text ve své moci, jednají s legislativci z jiných kategorií, ale text se k nim vždy vrací a oni mají poslední slovo ve výsledné podobě, v jaké legislativní text odchází do další části legislativního procesu. Pro takové legislativce je legislativní činnost hlavní náplní práce, kterou tráví většinu své pracovní doby, a jsou zpravidla zařazeni na v zásadě pouze legislativním pracovišti. Do této kategorie proto patří zejména legislativci z legislativních pracovišť jednotlivých ministerstev či dalších ústředních orgánů státní správy, legislativci Úřadu vlády a obou komor parlamentu.

Do druhé kategorie spadají takoví legislativci, kteří vykonávají legislativní činnost, ale na pracovištích s věcnou agendou. Nad legislativním textem tedy mají menší moc, protože tu formálně drží zpravidla legislativec z legislativního pracoviště. Oproti tomu rozhodují do větší míry i o obsahu navrhované právní úpravy, někdy ho i samostatně vymýšlejí, jindy nebo na jiném úřadu úzce spolupracují se svými kolegy – nelegislativci z téhož pracoviště. Zpravidla nejsou těmi, kdo legislativní text provází ve schvalovacím procesu, v případě zákona tedy na Legislativní radu vlády ani do jejích komisí, natož

<sup>532</sup> Nejedná se rozhodně o kategorizaci dle kvality výsledků, náročnosti práce či její důležitosti. Kritériem pro pořadí kategorií byla míra vlivu či moci, kterou má legislativec nad legislativním textem.

do kuloárů Parlamentu. Do této kategorie tedy zařadíme legislativce z věcných pracovišť jednotlivých ministerstev či dalších ústředních orgánů státní správy a územně samosprávných celků.

Do třetí kategorie lze zařadit ty legislativce, kteří legislativní texty připomínají. Nad legislativním textem mají nejmenší moc, protože text samotný přímo nijak nemění. Poskytují však kritickou zpětnou vazbu ke kvalitě legislativního textu, což je velmi cenný přínos pro kvalitu výsledného právního předpisu. Připomínky mohou být jak formálního – technického, tak věcného – obsahového charakteru. Obsah připomínek věcných typicky záleží na pracovnících věcných pracovišť a legislativce ho s těmi technickými „pouze“ formálně zpracuje. Trochu jiná varianta této zpětné vazby nastává v Legislativní radě vlády a jejích komisích, ale v zásadě je povaha práce jejích členů stejná. Tato kategorie tak zahrnuje legislativce zabývající se vnější legislativou,<sup>533</sup> kteří jsou zařazení na pracoviště vnější legislativy nebo na některé věcných pracovišť, a to jak u ústředních orgánů státní správy, tak u územně samosprávných celků a dalších organizací. Aby však bylo možné mluvit o legislativci, měla by být legislativní činnost hlavní náplní jeho práce v daném pracovněprávním poměru. Pokud není a jedná se o spíše výjimečné situace, lze v daném případě uvažovat o plnění legislativních úkolů, ale nedává smysl označovat daného úředníka za legislativce. Jedná se zejména o pracovníky, zpracovávající připomínky za připomínková místa, což mohou být třeba i soukromé subjekty.

Samozřejmě jsou podstatné rozdíly mezi přístupy k legislativě u jednotlivých úřadů a rovněž se liší v závislosti na konkrétním pracovišti i legislativci. Většinou také není jednoznačná dělící linie mezi vnitřní a vnější legislativou.

### 7.1.2 Věk a praxe

V jednom z rozhovorů uvedla Eliška Wagnerová, bývalá ústavní soudkyně, že Češi neumí psát zákony s odůvodněním, že „*starší legislativci, tedy i předlistopadoví, co to uměli, někam odešli. Jde přitom jen o techniku, politické zadání dávají politici. Třeba ministerstvo spravedlnosti se totálně vylidnilo a je tam samá mládež. Naučit se psát*

<sup>533</sup> Vnější legislativa je taková, která vzniká mimo ten konkrétní úřad, zpravidla na jiném úřadě.



*zákony trvá. Jde o samostatnou profesi právnického povolání.*“<sup>534</sup> Obdobně se do médií vyjádřil i Ivan Král, bývalý legislativce Ministerstva spravedlnosti a současný soudce: „*Legislativa je odborná práce, kterou se ten, kdo ji provozuje, musí naučit. Představa, že schopný legislativce je nahraditelný začátečníkem, byl s potřebnou mírou entusiasmu, svědčí o tom, že nositel takového názoru si to na vlastní kůži nezkušil.*“<sup>535</sup>

Představa, že právní předpisy v Česku vytvářejí „mládež“ je v českém mediálním prostoru i mezi odbornou právní veřejností přítomná a výrazná, nicméně ačkoliv má pravdivý základ, je v mnohém problematická, tím spíš s ohledem na důležitost dané oblasti. Na komplikovanost legislativy přitom poukazuje i Participant č. 11: „*Kdo si vyzkoušel psát právní předpis, tak ví, jak moc je to složité, a že je ve své podstatě nemožné napsat dobrý právní předpis, můžete minimalizovat ty ztráty a chyby. Dokážete více pochopit, pokud to máte připomínkovat. Bořit je hrozně jednoduché, ale tvořit je těžké. To získáte jenom tou praxí.*“ V tom mu dává za pravdu i Participantka č. 5: „*Podle mě, aby člověk byl dobrý legislativce, tak by měl dohlédnout na ty konsekvence, měl by vidět ty souvislosti mezi těmi věcmi. Prostě nablížet na to víc z vrchu. Absolvent napíše novelizační body, protože to napíše s promínutím cvičená opice, na to ani nemusíte mít vysokou školu, to není gró činnosti. Ale myslím, že i tohle je důležité, začínat na tom a postupně jít dál. Pokud se máme bavit o dobrém legislativce, tak to musí být někdo, kdo fakt má zkušenosti a dokáže na to nablížet s odstupem, prošel různými pozicemi nebo nad tím strávil dlouhou dobu a dozvěděl se o tom první poslední, aby to uměl posoudit.*“

V první řadě je třeba si uvědomit, že legislativce zpravidla potřebuje právní vzdělání,<sup>536</sup> které v ČR standardně trvá pět let. Je-li legislativa absolven-

<sup>534</sup> ŠIKEL, Lukáš. Eliška Wágnerová: České republice chybí legislativci, kteří umí psát zákony. *IHNED* [online]. [cit. 1. 8. 2019]. Dostupné z: <http://pravniuradce.ihned.cz/c1-65867380-eliska-wagnerova-ceske-republice-chybi-legislativci-kteri-umi-psat-zakony>

<sup>535</sup> PASEKOVÁ, Eva. Vladimír Král: Schopného legislativce entuziastickým začátečníkem nenahradíte. *Česká justice* [online]. [cit. 1. 8. 2019]. Dostupné z: <https://www.ceska-justice.cz/2015/08/08/vladimir-kral-schopneho-legislativce-entuziastickym-zacatecnikem-nenahradite/>

<sup>536</sup> V minulosti dělali legislativní práci i lidé bez právního vzdělání. Jimi napsané předpisy některé i dodnes platí a jejich výklad dělá v praxi nemalé problémy. (Participantka č. 13 popsala zkušenost svého předchůdce takto: „*EU to po nás chce nějaký minimální standard. On, když to tebdy psal, tak to byla představní podmínka, tak měli nějaké zabraňovací stáže, jeli se podívat, jak je to jinde. Pak ti lidi že zabraňovací přišli sem a radili jim, jak na to. On si pak sedl a bez odborné znalosti a teoretického právního základu toho, jak funguje u nás veřejná správa, která se v té době formovala, tak s tím napsal ten zákon.*“). Nicméně v současnosti, pokud je legislativce ve státní službě, už to není ani možné. Pokud je ale za legislativce považován i pracovník redakce Sbírky zákonu, tak toto neplatí bez výjimky. Redakce Sbírky zákonů je přitom součástí odboru legislativy Ministerstva vnitra a nezřídká se tam do textu právního předpisu i zasahuje (např. se tam opravují i čárky a „a“ a „nebo“).

tovo první místo po škole, je mu zpravidla alespoň 24 let. Nelze si tedy představovat klíšé teenagera, který nemá ani rozum, ani dostatečné právní vědomosti pro práci legislativce. Necháme-li stranou úvahy o využitelnosti znalostí absolventů práv pro praxi, měl by takový absolvent mít dostatečné teoretické znalosti práva pro jakoukoliv právní profesi. To, co mu ale nutně ve větší či menší míře chybí, jsou zkušenosti z právní praxe. Ani v tom se ale legislativa od jiných právnických profesí neliší.

Jistě, i u čerstvého absolventa se dá předpokládat, že absolvoval povinné praxe a většina studentů navíc získává zkušenosti při studiu i nad jejich rámcem. Nicméně je stejně nereálné čekat špičkové legislativní výsledky od čerstvého absolventa jako čekat perfektní výrobek od čerstvě vyučeného řemeslníka. A není to chyba ani jednoho z nich, protože praktické zkušenosti prostě potřebují nejdřív někde načerpat. Přitom ale platí, že čím lepší je jejich teoretický základ a čím lepší je jejich nadřízený, mentor nebo mistr, tím lépe a rychleji takovou nezbytnou praktickou zručnost získají. Na druhou stranu takový nováček může přinést na své pracoviště nové nápady, přístupy a řešení, která do té doby nebyla používána, protože je třeba i vzhledem k zavedenosti starých postupů nikdo nezvažoval. Ani v tomto se profese legislativce v ničem neliší od jiných nejen právnických profesí. Liší se ale v tom, že kromě oné mládeže leckde chybí právě ti mentoři, kteří by je legislativní práci mohli naučit, předat jim své praktické zkušenosti. Důvodů je hned několik.

Nepřekvapivě jsou to finanční podmínky. Legislativci jsou státními zaměstnanci, či úředníky ve služebním poměru, a jejich odměna za práci je stanovena nařízením vlády vždy pro určité rozhodné období, které stanoví stupnice platových tarifů podle platových tříd a platových stupňů pro konkrétní skupiny pracovníků.<sup>537</sup> Participantka č. 7 to shrnuje takto: „*Na to, že někde psali, že by legislativci měli být placeni zlatem, tak to my opravdu nejsme.*“

Jistě, konkrétní finanční ohodnocení se liší mezi jednotlivými úřady i mezi jednotlivci v závislosti na celé řadě faktorů (délka služby, vzdělání, osobní ohodnocení apod.), ale obecně jde v poměru k jiným právnickým profesím,

<sup>537</sup> Viz kupříkladu Návrh nařízení vlády, kterým se mění nařízení vlády č. 341/2017 Sb., o platových poměrech zaměstnanců ve veřejných službách a správě, a některá další nařízení vlády. Dostupné z: <https://apps.odok.cz/veklep-detail?pid=KORN4YGSMD>

zejména v soukromém sektoru spíše o nižší částky. Proti tomu lze sice argumentovat koncipienty všech druhů nebo asistenty soudců, ale u těch jde oficiálně o součást přípravy na samotnou profesi soudců, advokátů nebo exekutorů a po složení příslušné profesní zkoušky se jejich finanční ohodnocení má skokově zlepšit. V případě legislativce tomu tak ale není, žádnou specializovanou legislativní zkoušku neskládá<sup>538</sup> a jedná se už přímo o výkon jeho profese, a ne přípravu na ni. Bohužel tam ale také nelze očekávat žádné skokové zlepšení finančního ohodnocení jeho práce. Na druhou stranu ale postupem času nebo s dobrými pracovními výsledky ke zvyšování platu dochází<sup>539</sup> a rozhodně se potom nejedná o plat přijatelný pouze pro čerstvého absolventa. Přesto v porovnání se soukromou sférou nebo soudcovským platem není divu, že se třeba soudci nechtějí najednou stávat legislativci první či druhé kategorie, byť by jejich znalosti a zkušenosti byly jistě pro legislativu přínosem. V opačném směru ale samozřejmě k pohybu dochází, protože pokud je špičkový legislativce odborníkem na svoji oblast věcně, vidí do mechanismů legislativního procesu, a navíc umí dobře psát, o jeho uplatnění zejména v advokacii nelze pochybovat. Lze to vidět i na odpovědi Participantky č. 8: *„Na legislativě je, a vřdycky byla, co si pamatují, vysoká míra fluktuace. Ale je to opravdu dané tím, že ti lidé jsou atraktivní nejenom pro soukromou sféru, ale jsou atraktivní i pro justici. Teď nám nějací kolegové odešli dělat asistenty na soudy, někdo odešel dělat státního zástupce – ti lidé jsou univerzálně použitelní. Kdežto z těch dalších útvarů tak je to jejich zaměření o hodně užší a takové uplatnění mimo ministerstvo nemají. Je to tak, že spoustu lidí na legislativě dlouho nerydří.“*

Dalším z důvodů odchodů legislativců se zkušenostmi může být to, že časem začnou oblasti, které se věnují, rozumět natolik, že se jí radši věnují věcně, a ne jako legislativci. Zůstávají třeba i na stejném úřadu a na legislativě se i částečně podílí, protože vymýšlí její obsah, ale nelze je nadále považovat za legislativce první ani druhé kategorie. Takovou situaci lze chápat i jako přirozenou specializaci na určitou oblast práva či jeden její výsek, což umožňuje věnovat se dané problematice více do detailu, což při legislativní práci,

538 Zkouška v rámci vstupu do státní služby (tzv. úřednická zkouška) není specializovanou zkouškou pro legislativce.

539 Platové tabulky dokážou být matoucí. Abyste je rozluštili, musíte se umět správně zařadit. *Euro.cz* [online]. [cit. 20. 8. 2019]. Dostupné z: <https://www.euro.cz/light/velky-prehled-platovych-tabulek-1451276>

kteřá vyžaduje přehled napříč právním řádem, prakticky není možné. Svůj význam má i rozdělení na vnitřní a vnější legislativu, protože pokud někdo dlouhodobě dělá jen tu vnější, stává se jeho práce monotónní, málo kreativní a často bez viditelných výsledků. Z toho vzniklý negativní pocit může být i důvodem pro úplné opuštění legislativy.

Svoji roli zde hraje i to, že byt' legislativci jsou úředníci a politické změny by na jejich práci neměly mít vliv, zejména osobnost ministra a jím vybraných náměstků určují atmosféru na ministerstvech a výrazně ovlivňují atmosféru na pracovišti. To může vést třeba i k pocitu nedocenenosti práce legislativců, který je pochopitelným důvodem k opuštění dané profese. Stejně tak ale nové vedení úřadu může propustit celé legislativní pracoviště nebo svým přístupem zapříčinit, že dosavadní legislativci odejdou. Potom je skutečně možné i to, co zmiňovala Eliška Wagnerová, totiž že na některém úřadu budou legislativní práci dělat jen (čerství) absolventi.

Pro úplnost je však třeba zmínit ještě jeden aspekt nízkého průměrného věku legislativců. Pro někoho může být naopak výhodou, protože si takový legislativce nepřináší z předchozího pracoviště žádné „špatné návyky“. Lze ho tak legislativní práci naučit od základů pořádně. Participant č. 11 se k tomuto vyjádřil následovně: *„Většinou tam máme absolventy, ale já si nemyslím, že to úplně špatně. Špatně je to, když je absolvent na úplně vedoucí pozici (...). V momentě, kdy ti absolventi mají dobré vedení, mají tam toho legislativce, který má praxi a zkušenost, tak to může být naopak i pozitivní, on si je jakoby dokáže vytvarovat k obrazu svému, dát jim ty dobré návyky, které on má. Samozřejmě když má špatné návyky, tak jim dá i ty špatné návyky. Když vám přijde někdo z praxe, třeba z jiného ministerstva, tak má úplně jiné návyky, už má svoji praxi a vy ho vlastně velmi těžko přetváříte. Paradoxně se mi s těmi absolventy pracuje lépe než s těmi, kdo mají nějakou praxi. Samozřejmě paušalizují, jsou výjimky tam i tam. Máte absolventa, kterého se chce zřavit, a máte někoho dobrého, kdo přijde a je to naopak obohacení pro toho vedoucího či pro toho legislativce, který tam působí.“*

Úvaha o nízkém věku legislativců neplatí pro členy LRV, jelikož jsou to ve svém oboru uznávaní odborníci, což je zpravidla podmíněno dlouhodobým působením v tomto oboru. Zobecnění, že české právní předpisy vytváří mládež, je tak velmi zjednodušující hned v několika ohledech, byt' lze souhlasit s tím, že zejména legislativci první kategorie mají poměrně nízký

věkový průměr. To vše lze shrnout společně s Participantem č. 11: „*Souvisí to s několika faktory podle mě. Možná je to plat, i když státní správa šla v poslední době nahoru, tak pořád ten absolvent nebo právník s praxí dostane v té praxi mnohonásobně více než na tom ministerstvu, takže proto tam možná jdou absolventi, kteří chtějí získat nějaké zkušenosti. Pak jdou někam za lepším a řeknou: „Působil jsem na legislativě a mám nějaké zkušenosti a znám něco v této oblasti.“* Jako řešení této situace třeba Participant č. 10 dospívá k závěru, že: „*Ministerstvo si samo musí nastavit legislativní dílnu. Měl by tam být někdo zkušený, supervízor, který tomu rozumí a chápe to, je jedno, kolik je mu let, musí vnímat ten legislativní proces.*“

### 7.1.3 Zařazení do struktury úřadu

Někdy může mít legislativa samostatný odbor legislativně právní, který patří třeba do Sekce státního tajemníka.<sup>540</sup> Jindy ji najdeme v Sekci legislativy, který se dále dělí.<sup>541</sup> Případně může být legislativa i jen jednou z agend pracoviště, které má širší působnost, zpravidla v kombinaci s běžnou právní agendou. Další variantou je třeba ta na Ministerstvu financí, kde je jedno zastřešující legislativní pracoviště, a to odbor Legislativa a sporné agendy. Vedle toho má ale každé věcné pracoviště své vlastní legislativce, kteří se zabývají legislativou pro jednu konkrétní oblast, zpravidla upravenou jedním právním předpisem. O ten se takový legislativce stará především a dlouhodobě se mu věnuje. Specifické je i Ministerstvo spravedlnosti, kde jsou téměř všechna právní pracoviště jak legislativní, tak věcná. Jak je vidět, co úřad, to jiný přístup. Zařazení do struktury úřadu hodně vypovídá i o úkolech, které legislativa vykonává, a postavení, kterému se těší.

Různost variant zařazení legislativy a legislativců v rámci struktury úřadu se potom ale odráží i kvalitě jejich výsledků. Participant č. 11 k tomu uvádí: „*Jsou ministerstva, která ve své podstatě chrlí právní předpisy z různých objektivních nebo subjektivních příčin, ať už implementace práva EU či politické rozhodnutí. Jsou oblasti, které ty předpisy nechrlí, kde se s tím ti lidé setkají jednou v horizontu pěti či deseti let, kdy udělají jednu novelu a nemají tu rutinu. Když to děláte tak, že jste na legislativním odboru ministerstva, které chrlí ročně dvacet nějakých předpisů, tak se to naučíte*

<sup>540</sup> Organizační struktura. *Ministerstvo pro místní rozvoj ČR* [online]. [cit. 1. 8. 2019]. Dostupné z: <https://www.mmr.cz/cs/Ministerstvo/Urady/Organizacni-struktura>

<sup>541</sup> Organizační struktura. *Ministerstvo práce a sociálních věcí ČR*. [online]. [cit. 1. 8. 2019]. Dostupné z: <https://www.mpsv.cz/cs/1856>

*a začnete respektovat ta pravidla a ta kvalita bude jinde, než když tam někdo přijde se zákonem o námořní plavbě, který se novelizuje jednou za deset let a ten člověk to nikdy nedělal a neví, jak to má napsat a třeba ten legislativec tam třeba zrovna není a odsunou to na vedlejší kolej. Často je tam ještě ta věc, a to ta, že některá ministerstva mají legislativní a věcné odbory spojené, některá je mají rozdělené, každý má také ty odbory jinak velké. Čím je podle mě legislativní odbor menší, tím je to horší, protože ti lidé na to nemají čas a spíš si to píší ti věčáři. Podle mě ideální stav je, aby to primárně psal ten legislativec podle zadání toho věcného. Ten věcný nemusí psát ty paragrafy, on by měl vymyslet ty normy, a ten legislativec by měl umět přetavit je do toho legislativního textu, aby to mělo ty náležitosti, soulad s ostatními předpisy atd. V momentě, kdy toto nemáte a píše to ten věčař, a ten legislativec je pouze připomínkovým místem, tak je to také vidět. To je další, co může hrát roli, kdo to vlastně píše, legislativec nebo ten věcný odbor. Víím, že menší ministerstvo, které má menší legislativní odbor, že to píší spíše ty věčáři. I na té komisi to pak třeba představuje ten věčař a vedle sedí ten legislativec a říká, my jsme to kolegům říkali a nebyl čas. Je to něco jiného, když přijde ten legislativec, který může být zároveň i věčař, nebo je to čistě legislativec, kterému nabíjí ten věčař, ale mluví primárně legislativec, který to představí a jsou-li nějaké věcnější otázky, tak je zodpoví ten věčař, to také může hrát roli.“*

## 7.2 Legislativci jako dveřníci práva

Když už víme, kdo legislativci jsou, můžeme se posunout k tomu, jak lze jejich chování a postupy analyzovat, interpretovat a chápat. Je totiž zřejmé, že legislativa je z velké části založená na nepsaných pravidlech a je ovlivněna mnoha mimoprávními vlivy, které nelze opomíjet, protože výslednou podobu právního předpisu významně ovlivňují.

Oblast legislativy a na vyšší úrovni i právo jako celek lze chápat jako pole, tedy právní pole s podoblastí pole legislativy. Vztahy uvnitř pole jsou určovány kapitálem a těmi, kteří ho mají k dispozici. Mezi základní typy kapitálu se řadí ekonomický, sociální a kulturní, nejedná se ovšem o uzavřený výčet.<sup>542</sup> V našem případě je tedy třeba určit, jaké druhy kapitálu jsou relevantní v právním poli a kdo jsou autority tohoto pole. Identifikace těchto autorit a jejich pochopení totiž může osvětlit některá specifika legislativy

<sup>542</sup> BOURDIEU, Pierre. The Forms of Capital. In: BOURDIEU, Pierre. *The Sociology of Economic Life*. Routledge, 2018, s. 78–92.

(činnosti i lidí, kteří ji vykonávají), která tradičními způsoby právního diskurzu vysvětlit nelze.

V první řadě je kapitálem znalost právního jazyka. Jedná se o součást kulturního kapitálu, je to jazyk, který se učí v praxi a ne teoreticky, a mluvčímu umožňuje orientovat se v právních normách, pasivně jim rozumět i aktivně s nimi nakládat.<sup>543</sup> Právní jazyk je vlastně dveřníkem práva, protože bez jeho zvládnutí rozumět právu nelze.<sup>544</sup> S tím je neoddělitelně spjata samotná znalost práva, která je rovněž součástí kulturního kapitálu. Čím je na vyšší úrovni, tím větší je možnost ovlivňovat dění v daném poli. Úspěšné studium práva s sebou navíc nese získání vysokoškolského diplomu a souvisejícího titulu, který je i sám o sobě kulturním kapitálem, byť o kvalitě právních znalostí ani zvládnutí právního jazyka mnoho nevyovídá.

Během studia a potom i profesní kariéry právník navíc získává osobní kontakty uvnitř právního pole, které jsou součástí sociálního kapitálu. Může je budovat, a čím lepší je takový kontakt, tím více kapitálu přináší. Jeho známí mu mohou zprostředkovávat informace o změnách v právní úpravě, o důležitých soudních rozhodnutích, může s nimi diskutovat svoje právní otázky, ptát se je na radu i dozvědět se od nich nové strategie pro řešení právních problémů. Může se přes jejich doporučení dostat i k novým pracovním příležitostem. Nic z toho není bez dalšího klientelismus, nepotismus nebo dokonce korupce, ale standardní využívání sociálního kapitálu.

Zpravidla s sebou profese právníka nese i přístup k ekonomickému kapitálu, protože právnické profese tradičně patří mezi ty s vyššími příjmy.<sup>545</sup> Ten zase umožňuje budování sociálního kapitálu při určitých činnosti či příležitostech, kam bez dostatečných finančních prostředků nelze získat přístup, nebo kulturního kapitálu např. dalším placeným vzděláváním.

Všechny druhy kapitálu jsou přirozeně provázané, nemusí však v žádném případě být vyvážené. Příkladem může být třeba to, že společností vysoko ceněné profese bývají dobře placené a vyžadují hodně znalostí a dovedností, ale stejně tak platí, že není úměra mezi mírou vynaloženého úsilí a práce a výškou platu. Bourdieuovo chápání kapitálu lze vztáhnout nejen

<sup>543</sup> BOURDIEU, 1987, op. cit., s. 814.

<sup>544</sup> Viz kapitola 5 – Jazykové zvláštnosti textů právních předpisů.

<sup>545</sup> Viz např. RHODE, Deborah L. *The trouble with lawyers*. Oxford University Press, 2015.

na právní pole, ale právní pole má navíc některá specifika. Ta spočívají především ve zdání objektivity a autonomie práva, ale především v nevyřčených, a přesto naprosto zásadních zákonitostech, na základě kterých fungují vztahy uvnitř právního pole. Ty ostatně hodně určují i to, které mimoprávní vlivy a v jaké podobě se podílí na legislativním procesu.

### 7.3 Potenciální mimoprávní vlivy

Jak již bylo řečeno, na výslednou podobu právního předpisu působí mnoho vlivů, které daleko přesahují rámec nalezení věcně a právně nejlepšího řešení. Všechny přitom drží určitý vliv, vycházející z jejich dispozice s některým druhem kapitálu. Jak na ně legislativci reagují a jimi jsou ovlivněni ve své práci, přitom nelze v úplnosti vyčíst z procesních předpisů týkajících se legislativního procesu ani profesně-etických norem.

Mezi ty nejpodstatnější mimoprávní vlivy, které působí při vzniku právní úpravy, jsme na základě zjištění z rozhovorů zařadili lobbování, autority oboru, politiku a politiky, média, a nakonec legislativce samotné. Přitom je důležité upozornit, že v mnoha případech se uvedené kategorie překrývají.

#### 7.3.1 Lobby

V dubnu roku 2016 se Jan Kněžínek, pozdější ministr spravedlnosti, vyjádřil, že: „*Lobbying je pro samotný zákon v zásadě dobrá věc a dá se dobře podchytit v začátcích tvorby přípravy předpisu, kdy dochází ke konzultacím s odborníky a se zainteresovanými osobami.*“<sup>546</sup> S lobby je především ten problém, že v českém prostředí neexistuje jeho definice.<sup>547</sup> Zároveň ale v sobě nese tento pojem silné negativní konotace, které ho spojují s korupcí. Běžně se jím rozumí „*prosazování zájmů v politice a ve společnosti,*“<sup>548</sup> negativně ji lze vymezit oproti reprezentaci volenými zástupci a korupci. Nelze ji omezit pouze na prosazování zájmů jednotlivců nebo skupin, ale lobbovat lze i ve veřejném zájmu. Stejně tak nelze lobby ztotožňovat jen se soukromým lobbováním.<sup>549</sup>

<sup>546</sup> PROCHÁZKOVÁ, Andrea. Jan Kněžínek: Tvorba legislativního předpisu je svým způsobem řemeslem. *Právní prostor* [online]. ATLAS consulting, publikováno 15. 4. 2016 [cit. 1. 8. 2019]. Dostupné z: <https://www.pravniprostor.cz/clanky/ostatni-pravo/h-jan-knezinek-tvorba-legislativniho-predpisu-je-svym-zpusobem-remeslem>

<sup>547</sup> V současnosti je schvalován zákon o lobbyingu.

<sup>548</sup> ŠTĚDRŮŇ, Bohumír. *Politika a politický marketing*. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 79.

<sup>549</sup> ŠTĚDRŮŇ, op. cit., s. 79–80.



I sama Transparency International, která se otázkami lobbingu dlouhodobě zabývá, uvádí, že lobbování je legitimní součástí legislativního procesu, ale zároveň upozorňuje na jeho současné rizika spočívající v netransparentnosti. Hlavními doporučeními zprávy o lobbingu v ČR je doporučení přijetí zákonné definice a stanovení mechanismů pro jeho sledování a kontrolu.<sup>550</sup>

Lobbování se netýká jen té fáze legislativního procesu, která probíhá v parlamentu. Má přitom několik podob. První z nich je nejtransparentnější a zahrnuje již přípravu návrhu právního předpisu na úřadu. Týká se jak věcné podoby úpravy, tak té formální, kterou mají legislativci na starosti především. Každá organizace k tomuto přistupuje jinak, ale již na úplném začátku lze zapojit různé zájmové skupiny zapojit do procesu vytváření nové právní úpravy ve formě více či méně neformální pracovní skupiny. Mechanismus výběru a skládání takové skupiny je velmi různorodý.

Jednou z cest je na základě znalosti daného odvětví nebo oblasti, které má nová úprava upravovat, oslovit jejich jednotlivé aktéry se zájmem o jejich rozvoj a co nejlepší nastavení a fungování, a to bez ohledu na to, zda jde o veřejnou či soukromou sféru. Můžou být také osloveni zástupci jiných úřadů a organizací, kterých se bude nová úprava dotýkat, a to v rámci veřejné správy. I ti všichni jsou svým způsobem lobbisty, byť ne v běžném smyslu slova, jak je vidět i z odpovědi Participanta č. 10: „*Také je tam brožně vidět, jestli se v tom legislativním procesu na ministerstvu objevují skuteční právníci, nebo jsou to jen dělníci práva. Lidé, kteří dokážou legislativně myslet. Ideální je, když si dokážou vytvořit tým z lidí, kteří jsou na úřadě a z lidí, kteří budou s tím zákonem pracovat, a nemají nějaký lobbistický zájem v tom. Taková jejich malá legislativní dílna. Ve světě se to třeba objevuje, často se předpisy píšou venku, ve spolupráci s akademickým světem, ale ne nějak extra nabubřele. Ministerstvo si vytvoří pracovní skupinu z lidí, které napřímo osloví.*“

Dalším momentem, kdy se zájmové skupiny mohou do legislativního procesu zapojit, je vnější připomínkové řízení. V podstatě všechny instituce, které uplatňují připomínky, lze v širším smyslu slova považovat za lobbisty, protože prosazují svůj zájem a vyjednávají jeho uznání. Sem potom spadají vedle úřadů i soudy, vysoké školy, zájmové organizace apod. Některé úřady se k vnějšímu připomínkovému řízení staví i tak, že připomínku může

<sup>550</sup> VYMĚTAL, Petr. *V čím zájmu?: jak funguje lobbing*. Praha: Transparency International – Česká republika, 2014, s. 2.

uplatnit úplně každý např. přes formulář na webu nebo dobrovolným zařazením mezi připomínková místa. K tomu se vyjádřil kupříkladu Participant č. 11: „*Otázka je, kdo je lobbista. Z pozice předkladatele je dobré to posílat širokému okruhu připomínkových míst, aby pak nemohli říct, že oni to neviděli nebo něco takového, prostě tady to máte. (...) Já vždycky říkám, že proto máme vypořádání připomínek, to má nějaká pravidla, já je můžu pozvat, vypořádat to s nimi a proč ne. To je myslím dost brání tomu, aby lobbisti přímo kontaktovali... Oni pravděpodobně půjdou spíše za ministryní nebo za náměstky, ty úředníci na nižších pozicích jako referent, vedoucí oddělení či vedoucí odboru jsou spíše ušetřeni, že by si je vyblédli a šli by je ovlivňovat. Takže se s tím spíše nesetkáte, než setkáte.*“

Zásadním rozdílem, který odlišuje jednotlivé úřady v tomto ohledu, je charakter komunikace s vnějším světem. Na jedné straně škály je možnost kdykoliv legislativce přímo kontaktovat např. telefonem, pokračujeme přes možnost diskuse např. na školeních a na druhé straně škály je takový legislativec, který se zástupci zájmových skupin nepřijde do styku jinak než při formalizovaném procesu vypořádávání připomínek. Praxe v tomto ohledu se velmi liší a každý z těchto přístupů má svá pozitiva i negativa. Obecně ale na většinu legislativců v této fázi legislativního procesu dopadá zákon o státní službě, který rámcová pravidla řešící i lobbying a případnou korupci obsahuje tak, jak to požadovala i výše zmiňovaná zpráva Transparency International, takže v rámci možností je transparentnost zajištěna. Participant č. 11 k tomu uvádí: „*Za prvé si myslím, že jakékoliv konzultace jsou prospěšné v jakékoliv fázi procesu, ideálně na jeho začátku, pak už je to o politicích a o poslancích, pak už je o něčem jiném. Jakákoliv připomínka od kohokoliv je podle mě potřebná a dobrá ve své podstatě. Máte připomínková místa, která musíte konzultovat podle LPV, a uděláte si další připomínková místa lidí, kterým to budete posílat, ať už proto, že si myslíte, že by k tomu měli co říct, anebo prostě sami z nějakého jednání vyplyne, že třeba oni sami přijdou, že by chtěli na tom seznamu být, anebo vy sami vycítíte, že by měli mít zařazení do toho listu, tak to si myslím, že je potřebné. Je ale také strašně potřebné ty připomínky vypořádat, a ne to nechat. Není podle mě dobrá praxe předkladatelů, kteří do té vypořádací tabulky dávají jenom ta povinná připomínková místa, nedávají tam ty ostatní, což u mě nikdy neprojde.*“

Dalším momentem, který poskytuje prostor lobbistům, je předání návrhu právní úpravy do Legislativní rady vlády. Zde už se stává, že se lobbysté obrací

na jednotlivé členy, kteří jsou obecné i odborné veřejnosti známi. Členové LRV také nejsou ve služebním poměru a lze tedy uvažovat i o nedostatku transparentních pravidel pro lobbování v této rovině. Je ovšem také třeba mít na paměti, i že sami členové LRV mohou být považováni za lobbyisty, kteří prosazují zájmy zájmových skupin, jejichž jsou členy. Příkladem může být situace, kterou popisuje Participant č. 11: „*Vidím třeba, že tam třeba nějaký advokát je proto, aby hájil zájmy advokátů a ČAKU, i třeba v té velké LRV. Nemyslím si, že je to úplně správně, od toho je připomínkové řízení, ať se ČAK vyjádří, on tam má být jako expert. Když si vezmete tu kauzu se stavebním zákonem, to je přesně ukázkou toho, jak se nám tam prolínají ty role, že by tam neměl být ve střetu zájmu nebo v něčem takovém. Ta motivace může být různá. Další motivace může být bytí v centru dění.*“ V tom mu dává za pravdu i Participantka č. 8 ohledně hodnocení LRV: „*Politická bych neřekla, ona politická není, tam jsou skuteční pořad odborníci, byť někteří nepochybně hájí své zájmy, protože tam jsou např. zástupci advokacie, kteří hájí zájmy zástupců advokátů.*“

Samostatnou kapitolou jsou klasičtí lobbyisté, jejichž tlakům by ale legislativci měli být schopní se ubránit. Že se to ne vždy povede, může být patrné třeba i z vypořádání připomínkového řízení. Jak uvádí kupříkladu Participant č. 10: „*To vypořádání je obrovský materiál. Někdy je zajímavý, někdy tam cítíte to hnusné lobbování. Je škoda, když ta norma má svoje ratio a někdo tam za každou cenu cpe něco. Snažím se být imunní vůči tomu, že na vás začnou tlačit lobbyisté. Stává se to, někdy je to nechtuté. Najednou vám přistane dopis nebo vám někdo volá, prosimvás, nemohl byste dát pozor na toto, my se domníváme, že... Nikdo nejde napřímo, že by vás nutil pod tím, že vám vyvraždí rodinu, to zatím ne. Někdy to člověk chápe, že jim jde o nějaké věci, ale to jsou většinou ty věčné záležitosti, a já je musím odpálkovat tím, podívejte se, to je vůle ministerstva, oni to chtějí ten institut tam zavést.*“

To, že k lobbování dochází potom i během projednávání návrhu právní úpravy v Parlamentu, je už obecně známá věc. Nezřídka se tak stává, že prostřednictvím poslaneckého pozměňovacího návrhu je prosazován zájem jedné lobby. S tím už však legislativci nemají co udělat, jelikož je taková situace mimo jejich vliv, jelikož pro takové změny neexistují příslušná pravidla a omezení.

V kontextu Bourdieovy teorie kapitálu jsou lobbyisté tradičně těmi, kdo využívají svého sociálního a kulturního kapitálu k tomu, aby mohli ovlivnit

podobu nové právní úpravy. Pokud to nepřejde limit korupce, která je ve své podstatě především zneužíváním ekonomického kapitálu na straně korumpujícího a nabývání kapitálu jakéhokoliv druhu, není na lobbingu nic špatného. Vybere-li si legislativec někoho do své pracovní skupiny, také to většinou dělá kvůli tomu, že daná osoba problematice rozumí, tj. má potřebný kulturní kapitál, a dobře se s ní spolupracuje, tj. má dostatečný sociální kapitál. Jelikož se však jedná o neplacenou pomoc, musí mít i legislativec sám dost sociálního kapitálu na to, aby mohl členy oslovit a přesvědčit je. Na druhou stranu i pro takového člena poradního orgánu to přináší kulturní a sociální kapitál. Získává totiž nové informace a kontakty, má možnost ovlivnit nově vznikající právní úpravu.

### 7.3.2 Autority oboru

Specifickými *lobbisty* jsou neformální autority oboru, lidé, kteří ani nemusí mít žádnou oficiální funkci či formálně významné postavení, případně jejich míra vlivu jejich formální postavení přesahuje. Takoví lidé však disponují nemalou mocí nad návrhem právního předpisu, protože jejich názor a postoj je ukazatelem pro ostatní. Může se tak stát, že z jednoho připomínkového místa se budou legislativce ptát na názor někoho jiného, kdo formálně ani žádnou moc mít nemá.

Taková neformální autorita však disponuje jak sociálním kapitálem, tak i kapitálem kulturním. Představme si třeba dlouholetého ředitele zájmové organizace, který za několik dekád působení v dané oblasti nastřádal mnoho mezilidských vazeb i hlubší porozumění materii, a to navíc i v dlouhodobém kontextu. To je něco, co se zpravidla legislativci nemůže stát, protože mu k tomu chybí čas i zkušenosti. Pokud ale legislativec pro svůj text získá uznání od takové autority, i jeho vlastní kapitál se zvyšuje.

Popisuje to třeba Participantka č. 4: „*V průběhu toho, co jsem na ministerstvu, což jsou nějaké tři roky, tak jsem poznala, že v té odborné veřejnosti jsou takové vůdčí osoby. Takže si myslím, že to jsou leckdy konkrétní lidé. Zastupují třeba nějakou škálu, ale myslím si, že mnohdy ty podněty vycházejí vyloučeně od nich. Myslím si, že i odbory, myslím ČMOS, tak i tam jsou lidé, kteří jsou sami o sobě schopni tu legislativu ovlivnit. Potom to jsou i organizace samotné, které nemají vůdčího člověka, nebo ho mají, ale ten jeden nemůže obsáhnout všechno, tak i ti často přicházejí s nějakým podnětem.*“

Specifickou autoritou oboru jsou i členové LRV, kteří ve své funkci zpravidla působí delší dobu. Participant č. 10 k tomuto uvádí: „*Ne, to se nemění a je to dobře. Je to orgán apolitický, i to, že je tam spousta lidí starších než já, tak je to takové konzistentní, trochu konzervativní – vždy se říká, na tu úpravu potřebujete. Horké hlavy tvoří zákony a potom co s nimi.*“

Je však třeba mít na paměti, že se i v případě důležitosti neformálních autorit jedná spíše o legislativní zvyklost, neformální pravidlo chování, které neplatí absolutně. To ukazuje i odpověď Participanta č. 11: „*Když budu předkládat materiál, tak tam napíšu kohokoliv, kdo mi tu připomínku poslal a její vypořádání, i kdyby mělo být stručné, tak tam prostě musí být, aby tam byla ta transparentnost, a aby bylo vidět, kdo se k tomu všemu vyjádřil, jestli s tím souhlasil či ne a proč, a co si o tom ten předkladatel myslí. Ale že by to byla podmínka sine qua non, tzn., musíš to konzultovat s tímto, aby to mohlo jít dál, to je zase opačný extrém, který také nemá být.*“

### 7.3.3 Politika a politici

Je důležité připomenout, že ač zkoumáme legislativce, jako autora normativního textu, věcný záměr právní úpravy je záležitostí politickou. Ač se legislativci zaměřují na tvorbu textu, oproti členům Parlamentu, soustředících se na politické aspekty regulace,<sup>551</sup> lze předpokládat, že i politici jsou potenciálním (a nezanedbatelným) ovlivňujícím elementem v procesu přípravy textu. Tím se nepokoušíme říci, že by normativní texty byly ovlivňovány politickou aktivitou – ony jsou jejím přímým následkem. Otázkou však zůstává, zda jsou legislativci ovlivňováni politiky ještě jinak než v rámci sdělení potřeby regulovat určitou oblast společenského života.

Zde je vhodné zopakovat myšlenku ohledně fikce úmyslu zákonodárce zmiňovanou v kapitole č. 5. Každý člen Parlamentu může mít různý názor a různou představu ohledně potřeby (a podoby) regulace. Jak tvrdí kupříkladu Antonin Scalia tento individuální záměr obvykle nelze objevit, protože většina zákonodárců před hlasováním o většině zákonů nic neřekne. Zákonodárce je, jak bylo zmíněno výše, kolektivní orgán, který nemá mysl; „zamýšlí“ pouze to, aby byl text přijat, přičemž zákonné texty bývají kompromisy, které neodpovídají žádné preferenci jednotlivého člena Parlamentu.<sup>552</sup>

<sup>551</sup> Viz GLUCK, BRESSMAN, 2013, op. cit., s. 908.

<sup>552</sup> Viz SCALIA, GARNER, op. cit., s. xxii.

Tento poznatek je důležité uplatnit nejen v rámci interpretace normativního textu, ale již v procesu jeho tvorby.

Politika ale ovlivňuje návrh normativního textu již před jeho vstupem do Parlamentu. Politici jsou totiž i ministři, kteří řídí ministerstvo, kde většina legislativců pracuje. Ovlivňuje však reálně práci samotných legislativců? Jeden z názorů je takový, že samotnou práci legislativce ovlivní politik – ministr pouze do té míry, nakolik obecně umožní hledat skutečně nejlepší řešení i věcně, protože pokud je politicky zvolena jedna varianta řešení a procesní pravidla vyžadují v důvodové zprávě i zahrnutí zprávy RIA. Participant č. 11 uvádí: „U nás to rozhodně ministr neovlivní. On samozřejmě ovlivní to věcné řešení, on je politik. (...) Ale nemělo by to ovlivnit kvalitu toho odboru. Může být ovlivněna kvalita materiálu politickými rozhodnutím toho ministra – pokud on řekne, ať to udělají, ale chce to už za týden, tak ta kvalita toho legislativního materiálu klesá. Teď nemyslím přímo toho paragrafového textu, ale třeba té důvodové zprávy, hodnocení dopadů regulace apod. Ti lidé tam pak přijdou a řeknou, že na to měli týden, nemůžete od nás čekat zázraky, ministr to chtěl teď. Takové rozhodnutí můžou a mají vliv na kvalitu toho materiálu. Ale je to výjimka podle mě, aby ministr říkal, že tady nechce takové znění, to je pod jeho rozlišovací schopnost. To je na tom legislativci, jak to tam napíše. To, jak on to napíše, co si tam může dát, tak to je třeba 70 či 80 %. Ten ministr chce cíl, a kdyby to bylo tak, jak to má být, tak ti úředníci udělají RIU, udělají si ty varianty a řeknou, tak pane ministře, takhle bychom to udělali. Problém je často v tom, že občas to politické zadání není jaké řešení, ale tohle řešení. To je úplně jasné. (...) Jak pak chcete dělat nějakou RIU, už nemáte žádnou jinou variantu. Ale stejně se RIA udělat musí. V tomto případě já navrhuji udělat dvě varianty. Varianta 0 je současný stav, varianta 1, to, co se chce. Nemá smysl dělat další, protože udělat jen teď je to takhle, a když to bude takhle, tak to má tyto dopady.“

Shrneme-li to, tak politik ovlivňuje legislativní práci svým manažerským vedením, nikoliv samotnou kvalitou legislativní práce na daném úřadě. Tomu odpovídá i reakce Participanta č. 10: „To je otázka atmosféry na ministerstvu. Ministerstva obecně mají podstat, takže někdy je situace taková, že berou, co se dá. (...) Jsou tam lidé, kteří se to učili za pochodu a neměli se to od koho učit. Takže to je otázka, kdo tam je ministrem, kdo jsou náměstci a jestli se s nimi dá vydržet. Fakt strašně záleží na skladbě toho ministerstva jako celku. Pokud je tam ministr a náměstci, kteří dokáží

*vnímat úlohu práva ve společnosti, tak je to ok. Pokud ministr politik pistolník, tak to je... Byli ministři, kteří na ministerstvo v podstatě ani nechodili.“*

Není pochyb o tom, že politický vliv by v této fázi legislativního procesu měl být minimální. Participant č. 12 tvrdí: „*Politický vliv je někdy samozřejmě nutný a nelze jej zcela vymýtit, ale měl by se nějak redukovat, minimalizovat a nechat ho jen v určitých fázích, to si myslím, že by nebylo na škodu. To jsme ale znovu u tobo, že to je ta fáze regulace, ne té legislativy, a bylo by ideální, kdyby byla nastavena v této fázi nějaká pravidla, alespoň nezávazná, např. etická pravidla.“*

### 7.3.4 Média

V dnešní době stále sílí význam médií, která mají potenciál oslovit větší množství adresátů. V rámci prezentace určitých faktorů ohledně konkrétní informace, jsou media schopna ovlivnit své publikum, jak co se významnosti jednotlivých záležitostí týče, ale také v určení tématu, kterým by se publikum mělo zabírat. Svou aktivitou pak spíše realitu vytvářejí, než popisují, což jim propůjčuje velkou moc při ovlivňování veřejného mínění.<sup>553</sup> Není přitom důvod domnívat se, že by legislativci měli být z působení médií vyňati. Zatímco však jednotliví legislativci mohou stát mimo přímý zájem médií, která se zaměřují spíše na členy Parlamentu než na jednotlivé úředníky zajišťující různé aspekty jejich činnosti, výsledky autorů normativních textů jistě předmětem zájmu médií jsou.

Zatímco se legislativci mohou i podílet na vytváření mediálního obrazu organizací, u kterých vykonávají svou činnost, a své pohnutky vysvětlovat veřejnosti prostřednictvím různých doplňujících textů,<sup>554</sup> nicméně spíše je lze zařadit do kategorie ovlivňovaných, než ovlivňujících osob. Lze najít velké množství diskuzních webových stránek, na kterých se lidé s různou mírou odborného vzdělání vyměňují poznatky ohledně již platných a účinných právních předpisů, případně dojmů ohledně prezentovaných plánovaných úprav předpisů již existujících, či úvah *de lege ferenda*. Aniž bychom předjímalí

<sup>553</sup> Což popisuje kupříkladu HANYCH, Monika. Mediální reprezentace českého vrcholného soudnictví a vliv soudce na medializaci soudních rozhodnutí. *Mediální studia / Media Studies*, 2018, č. 1, s. 90.

<sup>554</sup> Jako ne zcela dokonalý, ale snadno představitelný případ takové činnosti lze uvést public relation projekt Ministerstva spravedlnosti týkající se problematiky nového občanského zákoníku (zákon č. 89/2012 Sb.), která prezentuje na webovém portálu: <http://obcanskyzakonik.justice.cz/>

faktický stav, tyto faktory samy o sobě mohou na legislativce působit, a v případě jejich sledování mít vliv na jeho tvůrčí činnost (kupříkladu tvorbu textu s důrazem na konkrétní adresáty, pokud má možnost získat informace, jakým způsobem s ním daný adresát bude nakládat). Problematickým elementem v těchto úvahách je ovšem skutečnost, že se do takových diskuzí zpravidla nepouštějí běžní lidé, ale osoby, které se o problematiku zajímají (či je pro ně z nějakého důvodu citlivá) a chtějí svůj názor prezentovat (ať už je zaměřený kladně, či negativně, ať je fundovaný, či naprosto zcestný). Akcentování těchto názorů může mít značně zavádějící výsledek. Ovlivňování legislativců prostřednictvím tlaku médií může mít mnoho podob, jak ukazují i výsledky našeho předběžného šetření. Participantka č. 5 uvádí: „*Myslím, že velkou roli hrají i média nebo obecně sdělovací prostředky. Ty, když zaznamenají nějaký problém a rozhodnou se ho vyzdvihnout, tak ten tlak je docela velký.*“

Participant č. 2 obdobně tvrdí: „*Pochopitelně [medializace] ovlivní [mou práci]. Pokud je předmět právní úpravy nebo úprava samotná tematizovaná v médiích, tak to bezprostředně působí i do prostředí toho pracoviště. Nejde o to, že by člověk sledoval mediální komentáře sám v televizi či na internetu, ale minimálně to vnímá vedení toho úřadu a někteří významní představitelé úřadu a vytváří to do jisté míry tlak na zpravodaje. Pokud je ta právní úprava předmětem veřejné kritiky (může být i cílená nikoliv ze strany médií, ale ze strany zájmových skupin) nebo pokud je ta právní úprava předmětem snahy ji usměrnit jinak, než bylo původně zamýšleno – opět s využitím médií nebo přímo působením médií.*“

Také se však objevují názory, že medializace některé oblasti, na kterou se soustředí legislativci svou činností na jejich pracovní proces, nemá vliv (kupříkladu Participantky č. 4, 5 a 6).

### 7.3.5 Legislativci samotní

K úvahám o důležitosti určitých charakterových vlastností legislativců lze uvést tvrzení Daniely Kovářové, bývalé ministryně spravedlnosti, že „[l]egislativec by neměl být extrovertem, protože dobré právo je minimalistické, a nikoliv upovídané. Ze všeho nejvíc to musí být moudrý člověk, aby věděl, že právem lze upravovat jen minimum společenských vztahů. Ostatní, zejména city a emoce, se totiž právní regulací



*vždycky vzepřou. Legislativcem se nikdo nenarodí a dobrou legislativu politika neuspěchá. Proto bývají těmi nejlepšími tvůrci práva lidé starší, tišší, moudří a zkušenější.*<sup>555</sup>

Podobně odpovídal i Participant č. 1: „Různé psychologicko-pracovní dotazníky a testování dokážou odhalit, jakou kedo má mít správnou roli v rámci nějakých procesů a v rámci toho se člověk dozví, jestli by měl být nějakým analytikem, opatrovatelem informací apod., anebo zda by neměl být třeba „dokončovačem“. Pokud je člověk tím „dokončovačem“ a chce tuto svou „dokončovatelskou“ roli vykonávat, tak k tomu je výborné být tím legislativcem. Bytí legislativcem je vysněná práce „dokončovačů“. Ten „dokončovač“ je tím, kdo dokáže vychytat ty nejdetailejší chyby a inkonzistence v různých materiálech, které se k němu dostanou apod.“

Participantka č. 8 vidí správného legislativce jinak: „Standardní legislativec by měl být pečlivý, měl by si k tomu zjistit maximum informací, měl by umět naslouchat ostatním lidem a ne říct, že něco neakceptuje, to se mi nelíbí, ale skutečně o tom přemýšlet. Měl by mít logické myšlení, propojit si ty souvislosti, což vůbec není jednoduché, když něco změním tady, tak to bude mít dopady na x dalších místech zákona, byť to bude třeba malá změna. Měl by být i kreativní, být schopen si představit situace a navrhnout řešení, které na první pohled není zjevné, ale pomůže to tomu. To bych řekla, že jsou hlavní vlastnosti.“

Je otázkou, jaký by tedy legislativec měl ideálně být a je-li skutečně důležité, jakou má osobnost. Legislativec totiž text nejenom píše, ale i vyjednává, prezentuje ho na mnoha fórech. K tomuto uvádí Participant č. 11: „Já říkám, nejhorsí, co se vám může stát je, že vám přijde slabý předkladatel nebo že se bojí, protože některé komise jsou postrachem. Takže oni tam jdou a všechno té komisi odkývají. Ale tak to nemůže být a nesmí fungovat. Dobrý legislativec přece ví, proč to tak napsal, ví, proč použil tato slova a má k tomu nějaký důvod. Nebo řekne ok, to je chyba, takhle jsem to nemyslel, když to vnímáte takhle, tak to pojďme změnit. Nejhorsí je slabý předkladatel, který si nedokáže stát za tím, co napsal. Když vám to někdo všechno odkýve, tak je to špatně. To strašně záleží na těch lidech. Čím více tam bude předkladatel, který tam chodí víc a má větší zkušenosti, tím více nebude mít takovou vlastnost, než když to bude někdo, kdo tam přijde jednou za pět let.“

<sup>555</sup> KOVÁŘOVÁ, Daniela. POLITIKA: Legislativa je právní vrchol. *Neviditelný pes* [online]. Publikováno 12. 7. 2018 [cit. 3. 9. 2019]. Dostupné z: [https://neviditelnypes.lidovky.cz/politika/politika-legislativa-je-pravni-vrchol.A180709\\_214344\\_p-politika\\_wag](https://neviditelnypes.lidovky.cz/politika/politika-legislativa-je-pravni-vrchol.A180709_214344_p-politika_wag)

## 7.4 Jak a proč zkoumat mimoprávní vlivy na legislativní práci

Všechny předchozí části, ohledně mimoprávních faktorů, které se mohou promítnout na výsledném výstupu procesu tvorby normativního textu, se setkávají v jednom konkrétním bodě – samotném legislativci, autorovi textu. Stejně jako u publika, které je dalším ovlivňujícím faktorem (k tomu blíže kapitola č. 7), a interpreta normativního textu (který se v obecné míře může těšit mnohem intenzivnějším zájmem o zkoumání) se i u autora normativního textu projeví jednotlivá očekávání vztažená k různým faktorům. Jack Balkin tvrdí, že mezi faktory ovlivňující faktory rozhodování soudců lze zařadit kupříkladu vlivy kulturní, sociální, příslušnost k určité skupině ve společnosti atd.<sup>556</sup> Vladimír Lajsek k této otázce uvádí, že k mimoprávním aspektům patří soudcova osobnost, předvedění, intuice a problematika účelu v právu. Co se týče osobnostních charakteristik ovlivňujících činnost soudce, k těm může jistě patřit světonázor, temperament, intelekt, emocionální inteligence, sociální inteligence, životní zkušenosti, vzdělání atd.<sup>557</sup> Není přitom důvod domnívat se, zejména z důvodu vysoké míry obecnosti těchto kategorií, že by legislativec byl v natolik odlišné pozici, že by na něho tyto převážně psychologické faktory nepůsobily také.

Zkoumání těchto faktorů je však poměrně nesnadné, obzvláště pro výzkumníka bez specializovaného psychologického vzdělání. Odhalit všechny mimoprávní faktory ovlivňující pracovní činnost legislativců je nesnadné, neboť v rámci jejich odhalování stále působí jeden z nejvýznamnějších faktorů ovlivňující jakoukoli práci odvíjející se od lidské mysli – tzv. kognitivní iluze.<sup>558</sup> Jak legislativci (tak ale ti, kteří je zkoumají) mohou podléhat (a také podléhají) určitým heuristickým zjednodušení – vytvářejí iluzi platnosti nadměrnou důvěrou ve výsledek založený na dobré shodě mezi předpokládaným

<sup>556</sup> BALKIN, Jack M. *Living Originalism*. Cambridge, London: The Belknap Press of Harvard University Press, 2011, s. 19.

<sup>557</sup> Viz LAJSEK, Vladimír. Vybrané mimoprávní aspekty ovlivňující rozhodování soudců. In: KYSELA, Jan a Jana ONDŘEJKOVÁ (eds.). *Jak se píše o soudech a soudcích: soudní moc v mezijoborové perspektivě*. Praha: Leges, 2012, s. 24–27.

<sup>558</sup> K tomu viz kupříkladu GUTHRIE, Chris, Jeffrey J. RACHLINSKI a Andrew J. WISTRICH. Inside the Judicial Mind. *Cornell Law Faculty Publications* [online]. 2001, Paper 814, s. 780 [cit. 19. 7. 2019]. Dostupné z: <https://scholarship.law.cornell.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1734&context=facpub>

výsledkem a vstupními informacemi.<sup>559</sup> Nesnadnost odhalení těchto faktorů ale nesmí stát za jejich ignorováním.

V rámci snah nového empirismu, jak kupříkladu Michael Heise nazývá zvýšený význam empirického výzkumu v právu a zájem o něj v posledních desetiletích,<sup>560</sup> které postupně pronikají i do našeho právního prostředí, se dají nalézt myšlenky podporující snahy sledovat právo z různých externích, interdisciplinárních perspektiv<sup>561</sup>. Empirický výzkum prováděný v oblasti práva má totiž prakticky nevyhnutelně interdisciplinární přesahy, což ukazují i naše současné snahy. Jsou při něm využívány znalosti, metody a techniky z oblastí sociologie, psychologie, ekonomie, politologie, ale třeba také i historie, sociální antropologie a dalších oborů. Právě pohledy skrze jiné vědní obory pomáhají právu nalézt odpovědi na otázky ohledně funkčnosti různých konceptů, či teorií, které jinak než empiricky ověřit nelze. V rámci úsilí, aby bylo co možná největší záležitostí týkajících se fungování státu transparentních, je odhalování dílčích procesů v rámci tvorby normativních textů žádoucí.

I v rámci našeho předběžného šetření jsme se uchýlili k metodám empirického výzkumu, zejména kvalitativnímu hloubkovému rozhovoru.<sup>562</sup> Přestože tato metoda s sebou přináší riziko nižší reprezentativnosti výsledků, legislativci nám jejich prostřednictvím poskytli jejich subjektivní vhled do různých záležitostí jejich pracovní praxe. Přestože by bylo možná snazší zkoumat dokumenty legislativní historie, jejichž analýzou by se dalo zjistit značné množství informací, z artefaktů tohoto typu však nelze získat dostatečné

<sup>559</sup> TVERSKÝ, Amos a Daniel KAHNEMAN. Judgment under Uncertainty: Heuristics and Biases. Science. *New Series* [online]. 1974, roč. 185, č. 4157, s. 1124–1131, s. 1126 [cit. 19. 7. 2019]. Dostupné z: <http://www.its.caltech.edu/~camerer/Ec101/JudgementUncertainty.pdf>

<sup>560</sup> HEISE, Michael. The Past, Present, and Future of Empirical Legal Scholarship: Judicial Decision Making and the New Empiricism. *Cornell Law Faculty Publications* [online]. 2002, Paper 733, s. 819 [cit. 31. 8. 2019]. Dostupné z: <http://scholarship.law.cornell.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1522&context=facpub>

<sup>561</sup> Viz např. GRECHENIG, Kristoffel a Martin GELTER. The Transatlantic Divergence in Legal Thought: American Law and Economics vs. German Doctrinalism. *Hastings International and Comparative Law Review* [online]. 2008, roč. 31, č. 1, s. 329 [cit. 27. 8. 2018]. Dostupné z: <https://ssrn.com/abstract=1161168>

<sup>562</sup> Viz kupříkladu NIELSEN, Laura Beth. The Need for Multi-Method Approaches in Empirical Legal Research. In: CANE, Peter a Herbert M. KRITZEL (eds.). *The Oxford Handbook of Empirical Legal Research*. Oxford: Oxford University Press, 2010, s. 952.

množství informací, naprosté minimum pak o jednotlivých ovlivňujících faktorech.<sup>563</sup> Jako hlavní zdroj informací, potenciálně informačně bohatší, než jsou důvodové zprávy a další materiály legislativní historie, jejichž výzkum je objasňován v rámci kapitoly č. 5, jsou samotní legislativci. Jejich přímé zkoumání však přináší řadu nesnází a omezení. Je prakticky nemožné zjistit přímo od legislativce všechny informace o faktorech, které ovlivňují jeho činnost. I v případě, že by se o tyto informace chtěl podělit, nemusí je sdělit mimo jiné i proto, že si jich nemusí být vědom. Popřípadě je vyhodnotí jinak, než by bylo objektivně korektní, například z důvodu působící některé z kognitivních iluzí.

Jak ukazují některé zahraniční výzkumy, normativní text (jeho paragrafové znění) vlastně není tím, o čem členové zákonodárského orgánu hlasují – reálně hlasují o koncepčním řešení, které vyčtou z doplňkových, vysvětlujících, zjednodušujících materiálů (jako je třeba důvodová zpráva).<sup>564</sup> I tento poznatek, pokud s ním legislativci počítají, může být nezanedbatelným faktorem ovlivňujícím jejich práci na normativním textu a doplňkových materiálech. Tím není myšleno zanedbávání normativního textu (který je hodnocen kupříkladu v rámci jednání před legislativní radou vlády), ale naopak větší úsilí psát kvalitně i ostatní materiály.

## 7.5 Autoři normativního textu

V rámci této kapitoly jsme se pokusili objasnit, kdo je skutečným autorem normativního textu bez obvyklých zastřešujících pojmů, jako je kupříkladu „zákonodárce“. V rámci našeho předběžného šetření se nám podařilo ověřit, že autory normativního textu jsou zpravidla skutečně legislativci – typicky úředníci státní správy s právním vzděláním, kteří mají tvorbu normativního textu jako hlavní náplň svojí práce, bez ohledu na tom, v jakém druhu výkonu práce jsou ve vztahu k orgánu, u něhož působí.

<sup>563</sup> Viz ROBBENNOLT, Jennifer K. Evaluating Empirical Research Methods: Using Empirical Research in Law and Policy. *Nebraska Law Review*, 2002, roč. 81, č. 2, s. 783. Zde se uvádí, že zřejmým nedostatkem obsahové analýzy dokumentů je absence všech faktorů, které se podílely na vytvoření studovaného soudního rozhodnutí. Jednak je těžké je objevit a jednak nemusejí být v rozhodnutí vůbec obsaženy. Tento poznatek se dá snadno vztáhnout na dokumenty legislativní historie a činnost legislativců.

<sup>564</sup> Viz GLUCK, BRESSMAN, 2013, op. cit., s. 968.

Dále jsme se zaměřili na ty legislativce, kteří se aktivně podílejí na tvorbě normativního textu tím, že jej píšou (tzn. mohou, ale nemusí se zároveň podílet na věcné agendě; také do této kategorie nespádají osoby, které normativní text pouze připomínají), a zabývali se faktory, které na ně mohou v rámci jejich činnosti působit a ovlivňovat tak výsledný normativní text. Přestože se do různé míry mohou kupříkladu věk a délka praxe daného legislativce či zařazení legislativce do struktury úřadu, v němž působí, projevit jako určující, v rámci našeho předběžného šetření se nám podařilo odhalit, že ovlivňujících faktorů je daleko více (zejména těch, které jsou mimoprávní povahy). Na základě zjištění z rozhovorů jsme tyto faktory mimoprávní povahy zařadili lobbování, autority oboru, politiku a politiky, média, a nakonec legislativce samotné. Přes neoddiskutovatelnou sílu působení jednotlivých vlivů každé ze jmenovaných a zkoumaných kategorií, lze uzavřít, že největším faktorem ovlivňujícím proces tvorby normativních textů, jsou samotní legislativci. Jen v případě, že mají odpovídající odborné předpoklady, nasazení, a úsilí pracovat na sobě samých, lze od nich očekávat svědomitou práci „dveřníků práva“.

---

## 8 „VY SE O NĚCO SNAŽÍTE A V PS DO TOHO ZAČNOU VALIT POSLANCI“: LEGISLATIVNÍ PROCES OČIMA TĚCH, KDO TVOŘÍ ZÁKON<sup>565</sup>

„Jednak je to brozně zajímavé a neskutečně kreativní. Je to obrácený proces toho klasického právního výkladu. Ty, když vykládáš právo, tak si vezmeš ten text a snažíš se zjistit, co tím chtěl básník říct. V rámci legislativy dostaneš situaci, nějaký příklad, který máš hodit do právního jazyka tak, aby to věrně popisovalo stav, kterého chceš dosáhnout. Je to strašně zajímavé a záabavné, ale zároveň brozně těžké napsat tak, aby to odpovídalo tvój představě. Několikrát se nám stalo, že napíšeš něco, pak někdo přijde a řekne, že je to úplná blbost, že to takhle nejde. Nebo že není možné to vykládat takovým způsobem. Napsat právní text tak věrně, aby to popisovalo a zobrazovalo všechno, co ty chceš, aby to mělo, je strašně těžké. To je jedna stránka psaní toho textu, ale zároveň je to brozně záabavné. Asi to nepříjde každému záabavné, ale mně to přijde brozně kreativní. Pak je ta druhá stránka, kdy ty připomínkuješ texty ostatních, snažíš se jim najít ty chyby a vychytat ty mouchy. To je také brozně záabavné, protože kdo nechce jiného naštvat tím, že mu najde chybu. Tam je zase odvrácená strana to, že musíš vědět úplně všechno. Když ti přijde k připomínkování stavební zákon, tak ty si prostě musíš udělat strašně široký obrázek, vzít v potaz různé stránky. V rámci toho mezirezortu je to opravdu kontrola toho, jestli to říká to, zda tím říkají skutečně to, co chtějí. Pak je tam samozřejmě ta legislativnětechnická stránka, ale to už není tak záabavné, ale tak taky ty čárky a háčky, a jestli to odpovídá legislativním pravidlům vlády. Je to brozně záabavné, protože strašně často narazíš na něco, co oni si vůbec neuvědomili, když psali ten text. Nám se to tedy také stává, že něco napíšeme, ale pak zjistíme, že oni měli dobrý postřeh, že ta možnost, kterou my jsme nevzali v potaz, tady prostě je a musíme se s ní nějak poprat.“ (KP 7)

V následující kapitole se budeme věnovat souhrnné analýze dat získaných z provedených rozhovorů. Budeme se zabývat daty z prvních částí rozhovorů, které se netýkaly upraveného legislativního textu, ale práce legislativce, respektive zkušenosti dalších aktérů, jako jsou ředitelé legislativního odboru na ministerstvu či členové LRV. Jak lze na základě těchto výpovědí lidí popsat práci legislativců a práci na tvorbě zákona obecně?

<sup>565</sup> Následující kapitola je rozvedením analýzy, která byla představena v článku ŠKOP, Martin a Barbora VACKOVÁ. Být legislativcem: Empirická šetření v administrativních fázích legislativy. *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2019, roč. 27, č. 1, s. 5–28.

K metodě získávání dat jsme se vyjadřovali už v úvodu knihy. Znovu zopakujeme, že ačkoli jsme si vědomi zkreslení, které to znamená, nebudeme uvádět přesné údaje o našich komunikačních partnerech, pouze pozici, kterou zastávají (a je podstatná z hlediska jednotlivých fází procesu tvorby práva). Nebudeme uvádět ani úřad, na kterém pracují, ani obor práva, v němž se specializují. Chceme tak dodržet zásadu anonymizace našich komunikačních partnerů a partnerek. Domníváme se, že pro potřeby této pilotní studie, jejímž cílem je vytipovat klíčové momenty vhodné pro další zkoumání, není třeba detailní znalost jednotlivých pozic.

Struktura kapitoly odráží nejdůležitější témata, která se objevovala v rozhovorech s participanty výzkumu. Větší část kapitoly se věnuje legislativní práci, jako tvorbě normativního textu. Co vše je součástí této tvorby, čím se řídí a jak popisují legislativci tento proces? V závěrečné části kapitoly se pak budeme věnovat tomu, jak legislativci a lidé okolo nich, chápou svou pozici. V úvodu je dobré říci, že ať už se na práci legislativců díváme z jednoho nebo druhého úhlu, tedy ať ji nahlížíme jako činnost vázanou určitými pravidly nebo jako pracovní pozici svázanou s nějakým statutem, vždy se ukazuje, že jde o velmi ambivalentní a rozporuplnou oblast lidské zkušenosti. Je možné, že zjištění této kapitoly budou zajímavější spíše pro čtenáře z řad ne-právníků, domníváme se ale, že pro fungování systému a právního pole jako takového, jsou také velmi důležité.

Úvodní citace v sobě nese hodně z prnutí, které je cítit ve výpovědích všech našich komunikačních partnerů a partnerek. Psát právní text znamená psát text, který je přesný a strohý a z povahy věci nesmí být jazykově bohatý. Přesto jde o navýsost kreativní činnost, která se od veškeré ostatní činnosti právníků liší. Každý další právník se snaží právní text interpretovat, srovnávat skutečnost s tím, jak je popsána a zda textu odpovídá. Legislativci jsou ale právníci, kteří dělají opak. Píší texty, které popisují ideální stav lidského jednání, a současně se snaží, aby byl tento ideální stav kompatibilní jak s žitou praxí (to konzultují s „věčňáky“ nebo dalšími lidmi z praxe), tak s celým právním systémem. Nyní se tedy zaměříme na to, co to vlastně znamená psát text normy. Začali jsme se ptát těch, kteří normy píší, abychom záhy zjistili, že jejich odpovědi nám nebudou stačit. Legislativní proces – tvorba práva – je totiž komplexním celkem, který má nejenom své fáze, popsané v legislativních

pravidlech vlády, ale také velké množství aktérů, které nám úvodní rozhovory pomohly identifikovat. Proto jsme se později obrátili také na vedoucí útvarů, které na ministerstvech s legislativou mají co do činění, a také na členy LRV a členy jejích komisí. Vždy jsme ale mluvili s právníky a právníčkami, protože to jsou zároveň ti a ty, kteří mají znalost v oblasti interpretace. Nechtěli jsme vykračovat mimo profesní pole práva, nechtěli jsme hovořit s ne-právníky. Následující popis toho, co vše je legislativní proces tedy vychází z provedených rozhovorů a zdůrazňuje především ty jeho rysy, které zmiňovali téměř všichni z participantů a participantek.

## 8.1 Iniciace

Na prvním místě je třeba říci, že ačkoli teoreticky je legislativní proces popsán jasně, v praxi se mnohé děje jinak. V zásadě trefně popsala svou zkušenost jedna z našich komunikačních partnerek, když svou zkušenost uzavřela slovy: „*Není v tom systém. Není to proces.*“ (KP 13) Toto konstatování vystihuje celou situaci hned v několika ohledech – tvorba práva se na různých institucích – tedy úřadech – liší jak z hlediska jejich organizační struktury, tak z hlediska nápadu, který mají a který musí řešit.<sup>566</sup> Pokud budeme hovořit pouze o ministerstvech, pak můžeme konstatovat, že Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy má svá věcná oddělení<sup>567</sup> a oddělení legislativní, která spolu spolupracují. Na Ministerstvu financí pak v zásadě toto oddělení neexistuje, hlavní část práce spadá na bedra věcných oddělení (tedy oddělení věnujícím se různým typům regulace, která spadá do gesce MF), která mají vlastní legislativce, respektive právníky. A např. na Ministerstvu spravedlnosti v zásadě neexistují věcná oddělení, neboť předpisy produkované tímto úřadem vlastně vycházejí z potřeb legislativy jako takové, výjimku mohou tvořit předpisy týkající se soudů nebo vězeňské služby. Tyto organizační rozdíly mají ale svou logiku a vychází z povahy věcí, která různá ministerstva řeší. Už tento fakt ale znamená, že legislativci různých úřadů se ve své práci socializují do různých pracovních podmínek. Tyto samozřejmě dále utváří především to, kolik textů úřad vůbec produkuje, a jak je jejich psaní iniciováno.

<sup>566</sup> Všichni zpovídání se pak shodují na tom, že v případě, že instituce, které mají menší praxi, produkují problematictější normy.

<sup>567</sup> Pro zjednodušení budeme vždy hovořit o odděleních, i když se tyto útvary mohou označovat různě a být na různém stupni hierarchie úřadů.



Zadání tvorby nového legislativního textu má totiž také mnoho podob. Záměrně v této souvislosti nepoužíváme termín „věcný záměr“ protože to je pouze jedním z typů pokynů, které spouští celý proces. Můžeme identifikovat několik typů zadání – pro mnohé úřady je v současnosti nejtypičtější formou potřeba implementovat evropské právo do práva národního. Další cestou je zadání formulované vládou, to má často politický charakter, podle participantů výzkumu je velmi stručné a často vyjadřuje především potřebu plnit předvolební sliby.<sup>568</sup> Další formou impulsu pro změnu předpisů je zkušenost získaná stykem s praxí, ve které zaměstnanci legislativních nebo věcných oddělení získávají podněty k řešení, což se děje například na Ministerstvu školství častým stykem s lidmi z praxe, tedy učiteli a učitelkami, řediteli a ředitelkami atp. Klasicky zpracované věcné zadání se nakonec zdá být úvodním krokem legislativního procesu pouze v menším počtu případů. Přesto je ale důležité říci, že legislativci považují dobře napsané věcné zadání za klíčové pro kvalitní předpis.<sup>569</sup> Především z toho důvodu, že podrobné a vyargumentované zadání znamená, že zadavatel ví přesně, co chce. Vědět, co a proč má předpis řešit, je předpokladem pro to, napsat jej z právního hlediska správně.

Po zahájení legislativního procesu přichází fáze, ve které je nutné promyslet, co a jak má být regulováno, ale také proč a zda je to vhodné. Je to fáze rešeršování, a intenzivních konzultací mezi více aktéry. Žádný z legislativců tuto fázi ve své naraci nevynechal a pro nás to znamená, že nemůžeme psaní textů zúžit na psaní „paragrafového znění“. Participant a participantky výzkumu zde hovoří o tvorbě draftů, ne nutně věcných zadání, které mají jasně vysvětlit, co je cílem regulace. Míra zapojení legislativců do této fáze přípravy předpisu se pak liší v souvislosti s organizací jednotlivých úřadů, všichni ze zúčastněných se ale shodují na tom, že ideální formou práce je spolupráce a vzájemná regulace obou – zaměstnanců, kteří řeší věcný obsah, a legislativců odpovídajících za formu, která obsahu odpovídá.

<sup>568</sup> Z některých rozhovorů vyplývá, že tato zkušenost legislativců a dalších aktérů procesu je velmi pravděpodobně ovlivněna tím, jaká vláda, premiér či ministři a ministryně jsou aktuálně ve svých pozicích. Protože jsme se ale v rozhovorech na toto téma nijak hlouběji nezaměřovali, nemůžeme se tomuto srovnání věnovat. Můžeme pouze konstatovat, že politická zadání byla v podstatě vždy považována za problematická.

<sup>569</sup> ŠKOP, VACKOVÁ, op. cit.

Následuje různě dlouhý a různě intenzivní kolotoč připomínkování různých verzí textových i paragrafových návrhů, které se odehrávají uvnitř úřadů a následně v meziresortním připomínkovém řízení. Tento formálně předepsaný proces, který vlastně můžeme popsat jako širokou diskuzi, dialog, nad vznikajícím textem, má ovšem mnoho neformálních zákoutí, na kterých se opět v zásadě shodují všichni participanti a participantky.

## 8.2 Konzultace

Jak jsme zmínili výše, struktura úřadů a způsoby práce, které se na nich přenášejí, jsou vzájemně odlišné a znamená to, že se jednotliví legislativci zaučují v různých úřednických postupech a také v různé úřednické kultuře. Součástí této profesní socializace je také postupné získávání profesního sociálního kapitálu; jinými slovy, legislativce získává zkušenost v sociálních vztazích panujících v sociálním poli. On nebo ona, popřípadě jeho nadřízený/á, jsou schopni jich využívat k různým stupňům a formám konzultací vznikajícího textu. Je to profesní zkušenost, která je výsledkem dlouhodobého postupného učení v praxi, nikoli přípravou na školách. To znamená, že jde o zkušenost, která je v zásadě nepřenositelná. Jde o schopnost otevření komunikačních kanálů uvnitř profesního pole, které umožňují vyjednávání obsahu a formy připravovaných textů. Můžeme pak identifikovat několik klíčových aktérů, kteří se úvodních fází vyjednávání účastní, nebo by se podle našich komunikačních partnerů účastnit měli.

- Pracovníci a pracovnice věcných útvarů, popřípadě lidé z praxe, které se nový předpis nebo úprava předpisu bude týkat, respektive ti, kdo hrají roli v iniciaci celého procesu.
- Nadřízení legislativců, kteří odpovídají za podobu předkládaného textu v rámci úřadu, na kterém vzniká, tedy další právníci z toho kterého oboru.
- Lidé, kteří jsou obecně považováni za vlivné v oboru.

Právě k posledně jmenovaným se vztahuje i následující citace:

*„Otázka: Řekla jste, že komise či LRV by se neměly zasahovat do věcného záměru. Stává se to někdy, nebo se mluví jenom o tom textu, který přinášíte jako výsledek?“*

*Odpověď: Přejde mi, že mnohdy zasahují i do té věcné otázky nebo se k tomu aspoň vyjadřují.*

*Otázka: To vyjádření je pro vás nějakým způsobem závazné?*

*Odpověď: Není. Funguje to tak, že komise dá stanovisko, které se přejímá do návrhu stanoviska velké LRV. Tam třeba je velmi důležitý legislativec na úřadu vlády, který s námi konzultuje, co tam převzít nebo nepřevzít, ale neformální cestou. S ním se ještě leccos dá vysvětlit a dořešit...*

*Otázka: Někteří legislativci popisují, že když píšete, myslíte na lidi v LRV, aby to přijali. Že vědí, co projde, nebo neprojde.*

*Odpověď: Dá se říci, že to mnohdy víme, někteří členové jsou v konkrétních komisích a někdy si prostě pomáháme tím, že průběžně konzultujeme. Někdy mi přijde, že brožně záleží na tom, jak tam ta diskuze začne. Jsou tam členové, kteří nějaký vybraný názor nemají, ale když někdo něco řekne, tak se k tomu postupně připojí. Tím se to dokáže zvrtnout pozitivně nebo negativně.“ (KP 9)*

Participantka upozorňuje na určité nepředvídatelnosti v jednání orgánů, které jsou založeny spíše na osobnostních rysech zúčastněných než na jiných okolnostech. Současně ukazuje, že jim lze předcházet dobrou neformální přípravou, konzultací s konkrétními osobami. Kombinace konzultací na výše zmíněných třech vzájemně propojených úrovních by pak měla zaručovat nejenom kvalitu textu, ale také to, že bude celý proces co nejhladší. Co to znamená z hlediska legislativního procesu? Ten popisuje několik fází připomínkového řízení vnitroresortního a meziresortního. Z rozhovorů nadto vyplývá, že u tvorby každého z předpisů je možné identifikovat i další připomínkové fáze, kdy jsou instituce či lidé považováni za klíčové zainteresováni do přípravy textu a je s nimi konzultováno tak, aby předepsané fáze připomínkových řízení proběhly co nejhladčeji, bez nečekaných problémů.<sup>570</sup> Toto zjištění se samozřejmě jeví jako jasné a nepřekvapující, je však podstatné z hlediska metody zkoumání procesů tvorby. Ukazuje, že při zpětném zkoumání toho, jaké vyjednávání a pře předcházely vzniku legislativního textu, nemusí být oficiální zápisy z připomínkového řízení a vypořádání připomínek dostatečným zdrojem relevantních dat. Mnohé se odehrává na méně oficiálních úrovních vzájemné komunikace.

<sup>570</sup> K výběru připomínkových míst se několik dotazovaných také vyjadřovalo. Ukazuje se, že i suma těchto míst je často založena na jaké si přetrvávající tradici. Zaměstnankyně jednoho z mladších úřadů například říká, že na ně ostatní úřady často prostě zapominají, protože na ně nejsou zvyklí.

Je třeba poznamenat, že zkušenost s těmito předběžnými konzultacemi nemusí být nutně pouze pozitivní. Jsou tu samozřejmě další aspekty, z nich podstatné se zdají být především dva, které oba souvisí s profesionalitou legislativců. Tím rozumíme odbornost, kterou znalost práva a legislativy představuje. V prvním případě je zjevné, že ne vždy je přání zadavatele v souladu s právními předpisy jako takovými. Úkolem legislativců je nejenom napsat text, ale současně také zajistit jeho kompatibilitu v rámci celého systému. Součástí vyjednávání je tedy také to, vysvětlit zadavatelům, že ne všechna přání jsou realizovatelná, například proto, že jsou v rozporu s ústavou, nebo některým jiným předpisem. Ilustrativní je zkušenost dvou legislativních pracovníků: *„Takže my jsme s nimi měli vypořádání, kde jsme se sešli a řvali po sobě a bylo to strašně fajn, a my jsme jim nakonec řekli, že jim v ničem nevyhovíme, protože oni mají úplně nesmyslné požadavky, kterou jsou v rozporu se směrnicí, takže to nejde. Stejně to ale zkoušejí, psali ministrům, než to šlo na vládu, a potom určitě ve Sněmovně.“* (KP 8)

Tato citace je zajímavá nejenom jako ukázka této regulační funkce legislativců. Za pozornost stojí i emocionální náboj, který do vyprávění vkládají, když spor popisují jako „strašně fajn“. K této dimenzi legislativní práce se ještě vrátíme v samém závěru kapitoly. Dále tato citace pěkně odkazuje na to, k čemu se ještě také vyjádříme, totiž že jakkoli tyto úřednice o nějakém typu lobbingu vědí, nejsou mu samy vystaveny.

Jindy se také podrobné konzultace mohou ukázat jako kontraproduktivní ve chvíli, kdy se vyjednávání vrací k jednomu bodu z různých stran, což se může stát především u komplexnějších úprav, nebo u úprav, které se týkají většího počtu problémů najednou. V takových situacích se ukazuje, že to, co bylo jednou vypořádáno, je náhle opět otevřeno, protože lidé mimo profesi nevidí souvislost a požadují novou změnu. Takto hodnotí spolupráci v rámci pracovní skupiny složené z právníků i zástupců praxe jedna z komunikačních partnerek: *„Záleží na tom, co jim člověk předkládá... nám často měnili názory, ale jako úplně opačně. Projednává se jedna problematika, pak se to otevře znovu za půl roku náhodou v souvislosti s něčím jiným, a oni vám změni názor. To je potom ke zbláznění, protože byly potom ustanovení, které jsme předkládali desetkrát, protože se měnily názory.“* (KP 8)

Podobné problémy se pak mohou vynořovat i v rezortech, které jsou obecně pod větším dohledem, jako je například MŠMT, popřípadě Ministerstvo zdravotnictví. Školství a zdravotnictví jsou obecně obory, se kterými přijde někdy do styku každý občan. To vede k většímu zájmu o ně nejenom mezi odborníky, ale také mezi laickou veřejností a médií. Na ministerstvu školství vytvořili postupně mechanismus školení, které mají ale také funkci konzultací s lidmi z praxe. Školitelé ministerstva mají nejenom šanci sdělovat informace, které považují za důležité. Obráceně mohou v rámci těchto setkání získávat impulzy pro vlastní práci.

Podobným obousměrným způsobem zde ale nefunguje např. komunikace skrze média: „*My máme takovou zásadu, že se snažíme co nejméně dostávat do novin. Cokoliv děláme, tak děláme prizmatem, že se do těch novin nechceme dostat... Cílem je dostat se do novin, jenom když to chceme, když chceme prezentovat nějakou svoji práci. Nemusí to být jen noviny, může to být blog senátora, který se nám veze do té naší práce... My jsme dělali příručku, která měla smysl, měli jsme na ni pozitivní ohlas od praktiků, že to pomohlo. Pak to ten senátor shodí, protože se to blbě poslalo datovkou, takže se mu rozjely stránky. Taková hloupost, která člověka zamrzí.*“ (KP 11) Mediální publicita obecně není vítaná především proto, že mediální zkratka má tendenci nevysvětlovat přesně kontext a dopady úprav. Současně je ale vidět, že nejde pouze o vztah k tradičním médiím a novinářům, ale že je třeba držet v potaz i nové formáty spojené s on-line žurnalistikou a síťovými médii.

### 8.3 Předpisy?

„*Já si myslím, že to je (psaní – doplněno autory) hodně intuitivní, ale určitě se do toho promítají i Legislativní pravidla vlády. Tady to nemůžeme udělat tak, protože by to byl odstavec sedm, a to už by nám Legislativní rada vlády vrátila zpátky, nebo tady si to nemůžeme nastavit takto, protože by se to na Legislativní radě nelíbilo... Určitý metafyzický korektiv tam představuje to, co ještě projde Legislativní radou vlády, co ještě se tam snese, a co se ví, že Legislativní rada vlády bude mít tendenci poslat zpátky a říct takhle ne. Možná v praxi ještě více než legislativní pravidla vlády (protože ty otvíráš, když formuluješ jednotlivá ustanovení) přemýšlíš nad tím, co ti na to řekne Legislativní rada vlády.*“ (KP 3)

Výše uvedená citace ukazuje, že ačkoli existují LPV, ne každá situace v nich je, a může být, popsána. To znamená, že vedle výše popsané formální

a neformální roviny v procesu připomínkového řízení můžeme tuto dualitu formálních a neformálních pravidel identifikovat také na rovině praktických rad a předpisů, jak psát text. Pokud jsme se ptali legislativců na to, jaké příručky využívají při psaní návrhu právního předpisu, všichni odpovídali shodně, že především LPV. S těmi souvisí i to, jak legislativci popisují správně napsaný text: Základním předpokladem je srozumitelnost, jakkoli je tento termín v zásadě dost vágní. Existuje jasně sdílená představa, který text je špatný – ten, který umožňuje nezáměrně nejednoznačný výklad, popřípadě nezapadá do celého systému práva. Dobře napsané texty jsou charakterizovány především tak, že nejsou špatné. Výše uvedená citace však naznačuje, že i v tomto případě existují další rady, kterými se řídit, které nejsou dohledatelné v oficiálních zdrojích. Podobně jako je výsledkem dlouhodobější socializace v praxi schopnost nalézt a využít vhodné komunikační kanály, je výsledkem stejného procesu také schopnost odhadnout jaké formulace paragrafového znění budou na jednání LRV úspěšné. Z hlediska metody je tedy podstatné, že je třeba se zaměřovat nejenom na písemně vyjádřené předpisy, ale také na tuto každodenní znalost preferencí jednotlivých aktérů.

*„...třeba s profesorem Kulichem (jméno změněno z důvodů anonymizace) máme extra dobré vztahy, takže tomu napíšeme e-mail, když nevíme. Když je nějaké problematické ustanovení, tak člověk zkusí něco navrhnout, bodit to na papír a poslat mu to. On většinou reaguje rychle, do pár hodin odpoví, napíše nějaké připomínky. Ne vždy nějaké má, ale často ano, takže nám s tím pomůže. Ale (i na jiné lidi – upraveno z důvodů anonymizace) mám telefonní číslo, takže stačí napsat, že zavolám a nějak se o tom můžeme pobavit. Takže se myslím, že v každé oblasti je pár lidí, více či méně spřátelených, u každého to také trvá jinou dobu, než odpoví, ale nechá se...“ (KP 8)<sup>571</sup>*

Tato citace pak ukazuje, že ideální je vhodné propojení obou těchto kompetencí – znalostí terénu a dostupnosti sociálních kontaktů. V případě, že má legislativec správný kontakt, může konzultovat nejenom obsahovou stránku, ale – a zdá se, že to je v mnoha případech důležitější – i formulaci návrhu právního předpisu. Psaní pár odstavců, někdy i jedné věty, totiž

<sup>571</sup> Na jiném místě rozhovoru komunikační partnerka zmiňuje, že z tohoto profesora vytvořili dobrovolné připomínkové místo. To opět dokazuje, že tvorba připomínkových míst je více věcí osobní preference a legislativní zvyklosti (případně organizační rutiny), než pouze předpisu.

může být záležitostí na mnoho hodin. V tomto kontextu se zdají být nejcennější kontakty na LRV, respektive členy LRV nebo konkrétních expertních komisí. Ostatně když jsme se ptali na adresáty práva, na to, kdo jsou lidé, o kterých přemýšlí legislativci, když píší konkrétní texty, byla LRV, respektive její jednotliví členové, jednou z hlavních postav. K jejímu významu se dostaneme v jedné z dalších částí této kapitoly.

S formálními předpisy souvisí i to, jakým způsobem je užíván v legislativě jazyk – terminologická a formální přesnost textu. Legislativci sami sebe často popisují jako jakési zprostředkovatele,<sup>572</sup> kteří dohlíží na to, aby záměr vyslovený na začátku celého procesu byl neproblémovou součástí právního systému, ale také, aby byl dobře vyjádřen jazykem práva. To je ostatně jeden z důvodů, proč legislativci potřebují kontakt s věcnými sekcemi a/nebo s aktéry z praxe. Diskuze mezi nimi totiž má zaručit, že si budou všichni dobře rozumět, že budou precizovat svá vyjádření v obou jazycích – jazyku práva i jazyku praxe – tak, aby byl „překlad“ co nejpřesnější. Jazyk práva pak můžeme chápat jako jazyk, který podléhá pravidlům vyjádřeným LPV. V některých vyjádřeních legislativců a dalších aktérů byla tato pravidla nadřazena i pravidlům jazykovým.<sup>573</sup>

Jak ukazují rozhovory, jednoznačnost jazyka však nezaručuje jeho všeobecnou srozumitelnost. V právním jazyce se skrývá dvojí odbornost: Odbornost právní, která vyžaduje preciznost a jasnost. Tu dobře ilustruje zkušenost jedné z participantek, jejíž jeden z nadřazených je původem bohemista. *„My jsme něco napsali a on nám to pak poškerlal, aby to bylo česky správně, což je správně. S tím jsme pak šli na LRV a on tam na ně zoufale koukal, protože on těm právníkům nerozuměl. My jsme k tomu přistoupili tak, že LRV jsou odborníci, tedy dvacet právníků řeklo, že to má být takhle.“* (KP 13) Z rozhovorů se ale obecně ukazuje, že legislativci si jsou vědomi rozporů v jazyku práva a pravidlech spisovné češtiny. Zdrojem neporozumění je ale také sama oborová odbornost uvnitř právního jazyka.

<sup>572</sup> ŠKOP, VACKOVÁ, op. cit.

<sup>573</sup> Ve většině případů však byla chápána jako velmi stručný návod, jeden z komunikačních partnerů se dokonce vyjádřil tak, že oboru zásadně chybí pravidla českého prvopisu pro legislativu či právníky. Nakonec ale nejčastěji platí, že při rozporu obou pravidel, se *spíše dává přednost té legislativě*. (KP 13)

Tuto druhou zmiňovanou jazykovou nejasnost reflektuje jeden z našich komunikačních partnerů – odborník ve finančním právu – takto: „*Ustanovení, které se nám finančníkům zdá pochopitelné, protože jsme přece jenom více v kontaktu s tím ekonomickým a finančním světem, tak oni (ostatní právníci – pozn. aut.) řeknou, že tomu nerozumí.*“ (KP 10) Je samozřejmě podstatné, pro koho je předpis určen, kdo bude jeho čtenářem, ale přesto je důležité si uvědomit, že ani z tohoto hlediska neexistuje univerzální právník a že je zřejmé, že i sami legislativci chápou, že jazyk práva není univerzálně srozumitelný všem právníkům, právě proto, že má svou oborovou stránku. Tato povaha odbornosti pak znovu ukazuje na socializační charakter legislativních znalostí a schopností. Pokud rozumím ekonomii, nemusím rozumět ochraně přírody a naopak. Být dobrým legislativcem neznamena pouze to, dokázat napsat jednoznačný právní předpis, znamená to také orientovat se dobře v různých specializacích a různých specializovaných slovnících.

#### 8.4 Autorství a závěrečná fáze

Text, jako výsledek profesionální lidské práce, má ve většině oborů svého autora či autory. Právní texty autora nemají. Přesto jejich přípravu většina legislativců označuje za velmi tvůrčí činnost.<sup>574</sup> Samozřejmě se vztah, který jednotlivci ke svým textům mohou mít, liší na základě typu textu, množství času, který do něj investovali, nebo také mírou identifikace, kterou s úpravou mají.<sup>575</sup> Vzhledem k tomu, že jde často o proces, který trvá mnoho let,<sup>576</sup> není zvláštní, že jsou lidé svou prací zaujati, jak vypovídá i následující citace z rozhovoru se dvěma participantkami. Jde opět o v zásadě emotivní vyjádření, ve kterém mluví o zákonu podobně, jako rodič o svém dítěti:

*KP 8: „S tím člověk prochází ten celý život ve sněmovně. Když to jde na první čtení, musí se k tomu napsat úvodní slovo, ministrům se píšou různé podklady. Potom to jde do výborů, takže i pro poslance se píšou různé informace. Když jsou předkládány návrhy, které předkládají poslanci, tak se to zase pošle nám, my se pak vyjadřujeme k poslaneckým pozměňovacím návrhům, jestli s nimi souhlasíme.*

<sup>574</sup> ŠKOP, VACKOVÁ, op. cit.

<sup>575</sup> Součástí práce legislativce je samozřejmě příprava textů, se kterými osobně nesouhlasí, není to nijak ojedinělý jev.

<sup>576</sup> Dvě z mladších komunikačních partnerek, které pracují na svých místech zhruba 4 roky, nám řekly, že ještě žádný z jimi připravovaných předpisů neprošel celým procesem.



*KP 7: Případně jim ty pozměňovací návrhy přeformulováváme...*

*KP 8: Přesně. Aby to ten zákon moc nezkažilo. Takže člověk takhle projde doslova celý život toho zákona.“*

Je to ale zájem, který se upírá na osud kolektivního díla. Nikdo z participantů a participantek našeho výzkumu se nevyjadřoval o tvorbě zákona jako o autorském počínu, jakkoli byli ochotni přiznat, že mohou vznikat lepší a horší texty, či dokonce texty se specifickým rukopisem. Vždy reflektovali zákon jako kolektivní dílo, jako výsledek komplexního procesu vyjednávání a psaní.

Doposud jsme se věnovali tomu, co vše lze na základě výpovědí legislativců označit za součást legislativního procesu. Jejich popis v zásadě odpovídal fázím popsaným v LPV, byl však obohacen o mnoho zkušeností založených na neformálních, avšak sdílených a dodržovaných pravidlech a postupech. Prozatím jsme si řekli, že psaní právního textu není prosté psaní, ale komplexní proces vyjednávání a vzájemného ujišťování o významech a jejich pochopení a o přesném formulování textů – odstavců, vět i jednotlivých slov. Součástí práce je také psaní průvodních textů, dopisů, oslovování připomínkových míst, příprava důvodových zpráv a podkladů pro projednávání na různých úrovních. Prozatím jsme se pohybovali ve fázi, kdy je na úřadech text připravován a připomínkovan a kdy jsou veškeré změny a podoba textu posuzovány z hlediska profesionálních pravidel, což je v některých případech fakticky potvrzeno skupinou vybraných legislativních odborníků při schvalování v LRV. Nyní se dostáváme k fázi, kdy je profesionálně připravený text, produkt práce právníků, vyslán na svou cestu do Parlamentu České republiky. Jinými slovy, nyní se tento text dostává do rukou laiků (a slovo laik zde nemusí nutně znamenat hodnotící negativní kritiku).

V rozhovorech vedených s legislativci jsme se neptali pouze na to, jak probíhá proces psaní, ale také na to, kdy jej považují za uzavřený. Většina z nich odpovídala, že to rozhodně není tato fáze celé přípravy. Důvodem je, že je stále třeba s textem pracovat, upravovat jej, vyjednávat. Všichni z oslovených participantů a participantek sledují zákony od jejich vzniku až do fáze, kdy jsou buď zamítnuty, nebo naopak přijaty a podepsány prezidentem. Někteří považují svou práci za definitivně ukončenou až ve chvíli, kdy text vychází ve Sbírce zákonů.

Zastavme se však na chvíli u momentu, kdy se připravený text dostává do projednávání v Poslanecké sněmovně a v Senátu. Do té doby profesionálně vytvářený text, je podrobován zásahům a úpravám poslanců a senátorů, kteří nutně profesionály v oboru nejsou. Už výše zmíněná citace ukazuje, že jednou ze zásadních činností legislativce nejen před, ale také po předání textu do Parlamentu ČR, spočívá v korekci neodborných zásahů do textu. Zde se setkává profesionální tvorba právního textu s principy demokratické společnosti, ve které je tvorba práva, respektive schvalování zákonů (nikoli všech právních předpisů) svěřeno do rukou zvolených zástupců lidu. Pokud jde při psaní textu zákona do této chvíle z velké části o profesionální rutinu prováděnou vyškolenými odborníky, nyní se jí zhostí lidé, kteří nutně školení v technologii psaní právního textu nejsou. Tento fakt sám o sobě vyvolává mnohé teoretické otázky – například, zda si dokážeme představit, že by text právní normy jako takový nebyl schvalován, ale byla by pouze vyjádřena vůle, kterou má profesionálně pracovaný zákon naplnit. Jinými slovy, vyvstávají zde otázky, které by ve své podstatě napadaly a diskutovaly samu podstatu principů demokratické společnosti. Pro potřeby této publikace však hledíme na tento jednoduchý paradox z jiného zorného úhlu. Je do značné míry odrazem postavení legislativců a týmů zpracovávající texty právních norem v celé hierarchii tvorby práva. V následující části této kapitoly se budeme soustředit na legislativní proces jako na byrokratický proces, který z povahy věci podléhá profesionálnímu hierarchizovanému systému.

## 8.5 Hierarchie

Z hloubkových rozhovorů provedených v rámci výzkumu vyplývá, že legislativci, muži i ženy, chápou svou pozici jako mnohodimenzionální. Už jsme zmínili, že jsou zprostředkovateli mezi praxí a právem. Současně jsou těmi, kdo musí dokázat obhájit právní úpravy, jsou autory důvodových zpráv, připravují podklady pro jednání. Dále musí mít znalost konkrétního problému, i okolního kontextu: Musí zajistit, že nový nebo upravený předpis nebude v rozporu se svým okolím. Musí dále pohlídat i to, že pravidla, která zavádí, nejsou v rozporu s právem evropské unie a českým ústavním pořádkem. Legislativci musí být schopni a schopny uhlídat přesnost obsahovou, stejně jako formální.

Toto vše znamená, že jsou to právě tito lidé, kdo se nejpřesněji orientují v tom, jak předpis vznikal, jaké je jeho navrhované znění a proč toto znění vypadá právě tak, jak vypadá. Chápou dobře kontext odborný, ale také kontext sociální: znají strukturu vztahů a vyjednávání, která mezi sebou vedli jednotliví aktéři celého procesu. Přesto můžeme konstatovat, že z hlediska hierarchie jsou to zároveň ti, kteří se objevují na nejnižších příčkách úřednické struktury. Je ale také nutné říci, že žádný z našich komunikačních parterů a partnerek tuto pozici nezpochybnil, a to ani ve chvíli, kdy např. kritizoval některé postupy svých nadřízených. Hierarchická struktura práva jako byrokratického pole nebyla nikým z participantů a participantek napadena. Přesto je možné tuto pozici, aktéry legislativního procesu přijímanou a neproblematizovanou, interpretovat jako paradoxní. Ve významných fázích legislativního procesu, kdy dochází k projednávání návrhů na úrovni náměstků, ministrů či v LRV, tito lidé, kteří jsou v konkrétních případech nejinformovanější, ztrácí svůj hlas.<sup>577</sup> To dobře vystihuje např. následující citace. „*Ministr tedy nemusí (na jednání LRV – pozn. aut.), ale musí tam poslat náměstka... Nejhorší je to, když tam přijde někdo, a vy víte, že o tom nemá šajn, má tam tedy kolem sebe x dvorních našeptávačů, kteří mu říkají toto ne nebo toto ne, nebo on přímo předává slovo vedoucímu odboru, který ví, o co se jedná. (KP 10, člen LRV)*“ Jakkoli zní toto vyjádření tvrdě, nechceme poukazovat na jeho „nespravedlnost“ či „povýšenost“. Takto ho neinterpretujeme a takové ani nebylo. Naopak důraz na odpovědnost ministra či ministryně dobře poukazuje na zakořeněnou hierarchickou logiku systému. Ačkoli z těch nejinformovanějších na nižších pozicích systému se zde stávají jacísi „našeptávači“, je selhání v celém procesu v očích tohoto člena LRV selhání nejvýše postaveného úředníka, tedy ministra. Současně ale tato citace také ilustruje to, že z nejvyšších pozic systému jsou ti, kdo jsou dole, nejméně slyšet a také nejméně vidět. Na jednání LRV se z nich stávají ti, kdo sedí v pozadí, doprovázejí náměstkyni/ ně či ministry/ ně a pouze v případě nejvyšší nouze mohou mluvit. Ba dokonce je možné říci, že právě chvíle, kdy jsou nuceni

<sup>577</sup> Tato neviditelnost je ale v určitých situacích výhodná. Z rozhovorů vyplývá, jakkoli toto zjištění by bylo třeba ještě testovat, že tito nejnižší postavení úředníci nebývají cílem lobbistů ani jiných vnějších zásahů do legislativního procesu. S tím se naopak setkávají spíše jejich vedoucí a obecně výše postavení úředníci.

promluvit, naopak prokazují, že se v systému objevuje chyba.<sup>578</sup> Tato dvojnásobnost hierarchie se ale projevuje i obráceně. Legislativci ji nijak nezpochybnují, naopak jako jednu ze složek své činnosti uvádějí povinnost nadřízené na podobná jednání dobře připravit, a to jak formou písemných zpráv, tak v rámci předávání informací v osobním kontaktu. O vědomí své pozice vypovídá např. i tato citace jedné ze zaměstnankyň legislativního odboru, která reflektuje to, zda se na ně obrací např. poslanci: „*Hlavně ne všichni poslanci jsou nakloněni tomu, aby se bavili s obyčejnými referenty.*“ (KP 8) Toto vyjádření není ojedinělé. Podobně pak hodnotí to, proč se na ně neobracejí lobbisté – protože jsou v systému příliš nízko a byla by to pro ně ztráta času. Ostatně tato praxe je také odrazem toho, že proces vytváření či upravování textu zákona není přímočarou autorskou činností.

Pokud se zaměříme na zkušenost v rámci různých stupňů hierarchické struktury, zdá se prozatím, že toto postavení může ovlivňovat to, na co jednotliví aktéři kladou důraz. Je zajímavé, že blíže jsou si pohledy právě těch, kdo jsou v systému dole a nahoře. Zatímco vedoucí úředníci se zabývají především tím, aby texty byly kompatibilní s celkem práva, legislativci, stejně jako někteří z členů LRV a jejich komisí, se (navíc) zaměřují i na formální stránku textů. Je tedy zajímavé, že ačkoli je pro tyto aktéry partnerem v jednání ředitel nebo námětek, zdá se, že fakticky mají více společných témat s legislativci samotnými. Existují ale i výjimky, které nahrávají spíše pohledu na legislativce jako na technického pracovníka. Jedna z našich komunikačních partnerek popisuje následující zkušenost z kolegyní z legislativního odboru (sama v té době pracovala na věcném): „*Ale setkala jsem se s tím, že moje kolegyně v kanceláři, která patřila do legislativního odboru, tak ta měla na spoustu věcí velmi černobílý pohled – takhle se to může napsat, takhle se to nesmí napsat. Nebyla otevřená žádné diskuzi. Když bylo potřeba diskutovat, tak jsem musela za jejím nadřízeným a ten už té diskuzi byl otevřený a byl ochotný se o tom se mnou bavit, a zároveň reflektoval černobílé vidění té podřízené.*“ (KP 3) Její kolegyně byla ten typ legislativce, který velmi hleděl na formu. Může tomu tak být právě proto, že pravidla právě formu popisují a že forma je často rozhodující v tom, zda bude nebo nebude text přijat.

<sup>578</sup> Ovšem jedna z ředitelky, se kterými jsme mluvili, naopak zdůrazňovala, že přítomnost referentů na jednáních je důležitá proto, že vidí celý proces. Nejsou těmi, kdo v dané chvíli diskutují, ale diskuzi vidí a mohou ji tak lépe zohlednit ve své práci.

## 8.6 Paradoxní práce legislativce

Cílem této kapitoly bylo shrnout to, jak legislativci popisují zkušenost se svou prací, tedy psaním zákonů. Interpretovat jejich vlastní porozumění tomu, co všechno je práce legislativce a co to znamená tuto práci zastávat. Z hlediska vnějšího pozorovatele je prostředí, ve kterém se legislativní pracovníci a pracovnice pohybují, plné paradoxů. Čtyři z nich se zdají být klíčové pro popis legislativní práce. Označujeme je jako paradoxy formality, odbornosti, odpovědnosti a profesionality.

*Paradox formality* označuje fakt, že tvorba závazných právních textů je na jedné straně vázána kodifikovanými pravidly, na druhé straně je, jak jsme ukázali, závislá na mnoha neformálních technikách a praktikách. Prostedí legislativního procesu je otevřeno typicky neformálnímu jednání, má rysy typické pro neformální skupiny. Jde o jednání založené na obyčejí či dlouholeté a nepsané tradici, které tvorba textů podléhá. Minimálně v některých oblastech práva je možné identifikovat aktéry, kteří jsou obecně považováni za autority oboru a jejich vyjádřený souhlas je chápán jako zaručení plynulosti procesu. Z výpovědí vyplývá, že tato schopnost orientovat se v neformálních vztazích a chápat jejich mocenský charakter je zásadní zkušeností každého legislativce. Přitom se toto nastavení pole v každém oboru liší. To také mimo jiné znamená, že nemůže existovat postava „univerzálního legislativce“, který by mohl bez větších problémů přecházet mezi jednotlivými obory, ministerstvy, úřady. Současně se zdá, že tato míra neformality a existence pouze obecných předpisů, které nezakládají na jednoznačné postupy, může vést právě k tomu, že některé úřady fungují, na základě vlastního sebehodnocení, velmi dobře.

*Paradox odbornosti* souvisí s výše řečeným. Legislativci, jako právníci, jsou velmi specializovaní odborníci, kteří se nemožou orientovat ve všech oblastech práva shodně. Pohybujeme se tu ale po dvou liniích odbornosti, které jsou vyjádřeny používanými jazyky a vyjednáváním mezi nimi. Za prvé vidíme linii vyjednávání mezi jazykem oboru, který má být regulován, a práva, které má jednání v oboru regulovat. Je třeba zaručit správné převedení potřeb, které má odborné pole, do jazyka předpisů, které z něj takto tvoří součást pole právního. Dále jsme ale viděli, že věcná odbornost zakládá na rozdíly v jazyku právního pole, který se stává vnitřně specializovaným. Jinými slovy,

rozhovory ukazují, že ani právníci a právničky sami nejsou schopni rozumět všem právním textům, které jsou v poli produkovány.

*Paradox hierarchie* souvisí především s tím, co bylo řečeno v samotném závěru. Jakkoli jsou legislativní pracovníci a pracovnice ti a ty nejinformovanější v celém procesu, jsou současně těmi nejnižší postavenými, což často znamená, že jejich hlas není a ani nemá být slyšet. Zvláštnosti ale můžeme vidět i na vyšších příčkách systému; rozporné zkušenosti, které jsme v rozhovorech zaznamenali a které by stály za další zkoumání: za prvé je časová dotace práce v LRV velmi omezená, na prostudování návrhů, které vznikají měsíce i roky, mají členové LRV relativně málo času – dny či týdny. Přitom jsou jedněmi z těch, na které legislativci při psaní textů prokazatelně myslí. Současně je možné říci, že zatímco legislativní činnost je činnost profesionální (ve smyslu finanční odměny), tak mnoho konzultačních činností, včetně diskuzí v Legislativní radě vlády, by se takto popsat nedala. Je to činnost, která je spíše hodnocena získanou prestiží.

Konečně poslední paradox označujeme jako *paradox profesionality*. Jakkoli jsme popsali celý proces jako v mnoha ohledech neformální, neznamená to, že není veden především v mantinelech profesních zájmů, ať už věcných a dále především právních. Texty návrhů jsou mnohokrát konzultovány tak, aby zapadaly do kontextu, aby byla práce na nich dobře odvedena. Mnohé z nich jsou hodnoceny Legislativní radou vlády, jakýmsi grémiem nominovaných odborníků a odbornic, kteří mají zajistit bezchybnost navrhovaných textů. Tento vysoce profesionálně připravený text je pak v rámci parlamentních rozprav upravován a schvalován v zásadě laiky. Legislativci sami často chápou tyto změny jako neprofesionální zásahy do dobře připraveného textu.

Nyní, když se znovu vrátíme k úvodní citaci této kapitoly, možná lépe porozumíme nadšení, které mladá právnička, která je její autorkou, prožívá. Legislativní proces je podle všeho složité soukolí formálních předpisů, ale mnohem spíše neformálně získávaných zkušeností v praxi. Všichni dotazovaní bez výjimky o legislativě mluví jako o nejzajímavější, dobrodružné a tvůrčí právní činnosti. Někteří mluví o citu pro právo. Jeden z participantů tento rozpor popsal jednoduše (z jeho pohledu opravdu kriticky): „*Samotnou tvorbu práva upravujeme něčím, co nemá obecně závaznou formu.*“ Je ale otázka, zda

by takto složitý systém, ve kterém je tolik neformálních vztahů, intuitivních postupů a ostatně i emocí spojených s tvorbou, podrobněji upravit šel. Legislativci popisují svou práci jako velmi kreativní psaní formalizovaných textů. Jako práci, která vyžaduje konkrétní vhled i všeobecný přehled. Jako práci, ve které je nutné proniknout do specifických právních sociálních sítí. Je třeba mít představivost, trpělivost a důslednost současně. Dokázat přepisovat a přetvářet jednu větu hodiny.

---

## 9 ZÁVĚR: JAK ZKOUMAT TVORBU PRÁVA?

V roce 1896 konstatoval britský historik John Robert Seeley, že žijeme ve státě legislativy.<sup>579</sup> Byl přesvědčen, že stát zvyšuje svou legislativní pravomoc na úkor svých jiných – dříve využívanějších – pravomocí. Možnosti zneužití legislativy (zákonů) a potřeba stanovit pro jejich vydávání přísné limity, aby se jednalo o skutečně závažné projevy vyšší politické vůle, a ne neúčelnou korupci práva, byly na začátku téhož století relevantní pro Friedricha Carla von Savignyho.<sup>580</sup> Legislativa je spojena s moderním státem stejně, jako obava z jejího zneužití a potřeba stanovit její tvorbě přísné limity. Proto jsme se zaměřili na tu část legislativního procesu, která doposud zůstávala poněkud stranou. Zaměřili jsme se na ty části, které jsou v rukou byrokracie, a které spočívají v samotném psaní návrhu právního předpisu.

Jinými slovy to znamená, že jsme na předcházejících stranách chtěli popsat zkušenost a strukturu specifické části právního pole, a to toho, ve kterém se různí aktéři podílí na tvorbě právních textů. Zajímala nás tedy byrokratická část legislativního procesu předcházející projednávání v parlamentu. Nejde o to, že to není úplný legislativní proces, ani že ne každý návrh právního předpisu je předkládán vládou. Vzhledem k tomu, že vláda disponuje rozsáhlým aparátem, je to stále způsob nejčastější. Soustředili jsme se především na muže a ženy, kteří pracují jako legislativci v různých státních institucích. Zajímalo nás, co to znamená, psát právní text, pro koho jej legislativci píšou, zda přemýšlí o tom, kdo je jeho adresátem a kdo je jeho čtenářem. Chtěli jsme nalézt klíčová místa, kterým by se měl věnovat další výzkum tohoto tématu a identifikovat možné způsoby zkoumání.

Samozřejmě měl náš výzkum i jistá omezení. Především nejde o vyčerpávající sondu do legislativní praxe, hovořili jsme s vybranými muži a ženami, kteří píšou právní texty, nebo mají na jejich psaní vliv. Nešlo nám o reprezentativitu a vyčerpávající popisné šetření, ale o vzhled do jejich zkušenosti a popis jejich vlastní praxe. Významným omezením je potom fakt, že jsme omezili naše výzkumné pole na, zjednodušeně řečeno, státní úředníky. Nehovořili

---

<sup>579</sup> SEELEY, John R. *Introduction to Political Science. Two Series of Lectures*. London: MacMillan and Co., 1896, s. 145.

<sup>580</sup> SAVIGNY, op. cit., s. 16–17.



jsme se zástupci ne-právnických profesí a oborů, kteří mají také vliv na to, jak se normy píší a jak ve výsledku vypadají. Nehovořili jsme například se zástupci připomínkových míst mimo státní úřady, nehovořili jsme s poslanci či senátory atp. Nezaměřili jsme se ani na agendu, která s tvorbou práva souvisí (např. formování politik či připomínkování), ale výlučně na psaní návrhu. Naše zjištění se proto týkají výhradně odborné části aktérů právního pole, tedy právníků. Text popisuje zkušenosti mužů a žen s právním vzděláním, což samozřejmě ovlivňuje jejich pohled na celou problematiku, to, co považují za významné, a to, jak problémy řeší. Nedokážeme však jejich zkušenost srovnat s jinými aktéry, protože s těmi jsme rozhovory nevedli.

Je důležité si tento fakt připomínat, protože právní pole je specifické ve své autonomii. Autonomií pole rozumí Bourdieu míru jeho uzavřenosti, to, do jaké míry je aktérům mimo pole umožněno do něj vstupovat a zasahovat. V poslední kapitole jsme hovořili o specifickém paradoxu profesionality legislativní praxe, který tuto zvláštní povahu autonomie ilustruje. Být právníkem vyžaduje specifický typ legitimacy, která je odvozena od konkrétního typu kulturního kapitálu, právního vzdělání. Ukázali jsme ale, že na finální podobu normativních textů mají nakonec vliv i lidé, kterým to umožňuje jiný typ legitimacy a jiný typ kapitálů. Například zvolení zástupci, poslanci a senátoři, kteří jsou takto spíše vlastníky kapitálu politického než konkrétního kulturního, respektive politický kapitál je v této situaci jejich legitimizací k zásahům.

I samotná struktura knihy vznikla na základě této představy legislativního pole, jako určité části pole právního, která je definována požadavkem vlastnění tohoto konkrétního kulturního kapitálu pro ty, kdo jsou uvnitř a jsou jeho nedílnou součástí. Práce těchto specialistů je ale během legislativního procesu stále znovu vyzývána a konfrontována požadavky odborníků z jiných polí, především, ale nejenom, z pole politiky. Po úvodních teoretických kapitolách (kapitola druhá až čtvrtá), které z doktrinálního hlediska zkoumají tvorbu práva (povahu legislativní činnosti, legislativní zvyklosti, organizační rutiny, a některé souvislosti jazykového výkladu a tvorby práva) jsme se tedy nejprve věnovali psaní, ale také čtení, právních textů, které se odehrává uvnitř pole (kapitoly pátá a šestá). Důraz v nich byl kladen

na jazykové zvláštnosti právních předpisů a vzájemný vztah pravidel, která psaní návrhů právních předpisů provází. S tím souvisí i kapitola věnovaná publiku, neboť každý normativní text má svého skutečného adresáta (někoho, komu je určen), což nemusí být ten, pro koho je psán (adresát v představách normotvůrce), a ani to nemusí být ten, kdo si právní předpis skutečně bude číst.

Následovala kapitola sedmá, která byla věnována kontaktům s aktéry na hranicích a za hranicemi legislativního pole. Kdo je tím, kdo píše návrhy právních předpisů a jakým tlakům (skutečným i potenciálním) může být vystaven? V osmé kapitole jsme pak shrnujícím způsobem popsali celkovou zkušenost legislativců. Je to kapitola, která propojuje jednotlivá dílčí témata předcházejících částí do obrazu práce, která je kreativní a formalizovaná současně, která vyžaduje vedle kulturního kapitálu, jehož zdrojem je studium na právnické fakultě, osvojení si dalších schopností a statků, kterými jsou především vytvoření a schopnost využívat rozsáhlé sociální sítě v oboru i mimo něj. Výsledkem této práce pak není autorský text jednotlivce, ale kolektivní profesionální dílo, jež je nakonec předloženo k finalizaci mimo pole právní, do oblasti vlivu politiky a dalších sfér.

## 9.1 Další potenciální výzkum

Z dílčích závěrů jednotlivých kapitol této knihy pak v následujících bodech formulujeme doporučení pro další výzkum. Míra jejich obecnosti a konkrétního zacílení je různá, stejně jako jsou různé překážky, které mohou stát v cestě realizaci.

Velmi důležitým se ukázalo zkoumání věcného záměru. Věcný záměr představuje základní a výchozí bod jakéhokoli psaní návrhu právního předpisu, a proto na něm závisí kvalita výsledku. Jak jsme uvedli v druhé kapitole, v současnosti lze pozorovat určitý ústup z racionality tvorby věcných záměrů – stávají se (ne vždy) pokyny k „jakékoli“ regulaci. To je nejen v rozporu se základními pravidly tvorby práva, ale také s jejím místem v demokratickém právním státě. Proto je nezbytné zkoumat množství legislativních záměrů a jejich kvalitu, a to nejen doktrinárně, ale především empiricky.

Další relevantní součástí jakéhokoli výzkumu byrokratických fází tvorby právních předpisů je zkoumání sociálních sítí. Legislativa je spojena

s rigidními pravidly, která regulují její průběh. Není to však vyčerpávající soubor regulativů – další plynou např. ze sociálních vazeb mezi jednotlivými aktéry. Jak jsme viděli výše, práce legislativce je často komunikační, vyjednávací, a tedy je pro něj nezbytné mít dostatečné sociální kompetence. Zdrojem informací o legislativním procesu by proto mělo být zkoumání sociálních vazeb, které mezi jednotlivými aktéry a institucemi existují a formují výsledný právní předpis.

To platí i pro hierarchické systémy a mocenské vztahy<sup>581</sup> (výzkum elit). Identifikace role konkrétních orgánů (LRV) na legislativní proces. Je nezbytné vědět, jaké konkrétní pokyny dává například LRV legislativcům, ale také, jaké pokyny, připomínky a komentáře si legislativci představují, že jim LRV dá. Tento orgán, který nikoli svou odborností (je složen z odborníků na právo) ale spíše tím, že je vzhledem k finančnímu hodnocení naplněn spíše nadšenci, totiž může působit i kontraproduktivně, na což legislativci sami poukazují odkazem na možný střet zájmů některých členů. Rozhodně je však jeho role velmi důležitá, neboť formuje legislativní proces a legislativci jej takto chápou – často je to právě LRV, pro koho návrhy píší. Svou roli ale také mají experti, kteří jsou někdy oslovováni, někdy zřejmě působí sami. Především pokud se na ně legislativci obrací sami, činí tak proto, že si jsou vědomi jednak jejich profesní zkušenosti, ale také jejich postavení v rámci pole. Jsou to experti, kteří jsou nadáni vysokou mírou autority, ovšem zdroje této autority by bylo vhodné dále zkoumat.

S tím souvisí i zkoumání laického prvku majícího vliv na tvorbu práva. Jsou to nejen věcné odbory připravující věcné záměry, ale i další subjekty (včetně adresátů), které ovlivňují tvorbu práva a psaní návrhu právního předpisu. Je to i politický vliv a vztah legislativců k tomu, co můžeme chápat jako ochranu zákona před politickou zvláštností. Nejde o to, jestli tuto roli legislativci ve skutečnosti musí zastávat, ale spíše o to, jestli jsou jí ochotni zaujmout, a zda jsou určité (ne tak vyhraněné) meze, které při plnění politické vůle nejsou ochotni překročit. A pochopitelně, jaké strategie při tom využívají.

<sup>581</sup> Je třeba říci, že mezi vztahy hierarchie a moci by měl patřit i zájem o genderové vztahy v tomto poli. Nemůžeme naše pozorování nijak generalizovat, ale i naše dílčí zkušenost potvrzuje nerovnoměrné rozložení žen a mužů napříč strukturou. Nejde ale o jednoduchou „mužskou nadvládu“, zdá se, že poměry se mohou lišit podle oborů, a jistě by bylo možné nalézt i další faktory.

Pro výzkum je také nezbytné blíže charakterizovat samotnou povahu legislativní činnosti – tedy, zda je to umění, věda nebo řemeslo atp. Tímto zjištěním a zejména empirickým ověřením možných kategorizací, lze zařadit psaní návrhů do náležitého kontextu a věnovat se všem jeho potenciálním aspektům. Pochopitelně nejde o kategorická prohlášení, že psaní návrhu je umění/řemeslo/věda, ale o vystižení jeho podstaty a vztah k případným regulativům na ni dopadajícím.

Pro další výzkum je také nezbytné identifikovat pravidla, která na psaní návrhů dopadají. Jaký obsah a závaznost mají legislativní zvyklosti, legislativní praxe případně organizační rutiny. Zda jsou možným zdrojem sjednocování psaní nebo zda naopak působí diversifikačním způsobem. Pro poznání této činnosti je vhodné vědět, jak vznikají legislativní zvyklosti a kdo/co je autoritativním zdrojem dobré legislativní praxe. Jsou to vedoucí, LRV nebo experti? Svá pravidla má i právní jazyk. Jsou pro formulaci legislativního textu primární LPV nebo pravidla spisovného jazyka? A jakou roli sehrávají legislativní zvyklosti nebo očekávání a schopnosti adresátů? Dají se identifikovat jazyková pravidla, která jsou pro legislativce specifická?

Při soustředění na způsoby, kterými je vyjadřována regulace, se relevantní stává také čtenář (adresát). Vzhledem k tomu, že výše jsme prokázali, že z teoretického pohledu má vliv na tvorbu (normativního) textu, je vhodné identifikovat jeho povahu. Roli, přestože spíše laterální, sehrává i určení toho, z jakých zdrojů se adresáti o obsahu právního předpisu dozvědí. Zřejmě to většinou nebude text právního předpisu – alespoň legislativci jsou o tom přesvědčeni. Přestože se tím částečně dostaneme i ke gnoseologickým pramenům práva, není třeba na tento typ zkoumání rezignovat.

Posledním tématem, které je vhodné zkoumat, jsou sami legislativci. Mají něco společného? Je to homogenní nebo heterogenní skupina? Převládají u ní nějaké shodné charakteristiky (krom vzdělání)? A dají se určit faktory ovlivňující jejich práci? Z toho se pak dá přikročit k tomu modelovat konkrétní situace a zkoumat povahu jejich práce a způsoby, jakými konstruují text.

Toto nejsou všechny možnosti a způsoby, kterými se dá dále nazírat na práci legislativních expertů při psaní návrhů právních předpisů. Při našem pilotním šetření se však právě tato témata ukázala jako nosná, která mohou napomoci při poznávání této nezbytné součásti právní praxe.



---

## SUMMARY

Law is a human activity endowed with symbolic power. Lawyers are people with the ability to understand texts that not everyone understands. This orientation gives them the ability to manoeuvre in nooks and crannies of society better than others. They are indispensable for many acts, some others cannot be carried out without at least the physical presence of texts of a legal nature (e.g. the contracts we sign). It is almost impossible to find a conduct that is not a subject to legal regulation, even when the lawyers or their texts are not physically present. Even in such a case, however, the conduct is subject to the law, which is expressed by the text.

Legal texts are descriptions of the world in the way it ought to look. They say what to do when a baby is born, when a person dies, when we want to build a house or how we can make a living. They are special instructions for life. French sociologist Pierre Bourdieu compares the law to the mythical systems of cultures older than our Western society. Law is a cumulative field and builds on what has been said (even when it defies its predecessors) and develops, rather than denies, the existing language.

This book you are holding is the result of an interdisciplinary research that stemming from the fields of law, sociology and linguistics. Its aim is to open the way to understanding how texts endowed with social magic – legal regulations (laws) – arise. In contrast to mythical narratives, there are specific people behind those text, whom we can talk about the writing process. It is primarily the legislators, i.e. employees of the legislative departments of ministries, who are in charge of drafting legislative proposals. Individual parts of this book answer questions related to the creation of legal texts, specifically the texts of laws on the basis of established theory and empirical data from in-depth interviews. What is the social practice of “writing” or “drafting” a legislative text? Who and what influences the final form of the law? Who is the author and what is it like to be a legislator? And can writing a text affect its interpretation?

Three chapters following the introduction of the book are more theoretical (doctrinal) nature, four others are more of an analysis of empirical findings.

The (second) chapter “*Problems of Law-making Research – Importance, Purpose, Subject*” deals with the doctrinal approach to the law-making research, or its bureaucratic components: drafting legislative proposals. Legislators are introduced as guardians of the legal system’s logic, systematics and independence. At the same time, the drafting of legislative proposals is characterized by the nature of this activity – is it an art, a science, a craft or something else? The importance of such a division affects empirical investigations because it is important to conceptualise the activity under investigation. Furthermore, the second chapter deals with the importance of exploring the bureaucratic phases of the legislative process.

The third chapter “*Legislative Conventions*” focuses on a concept that can be associated with legislative practice and which has a special place in the legislative process. Although its appearance is rather marginal, its content is not clear in the Czech legal environment. The legislators themselves, however, use this term and it also appears in legislative materials. It also has a considerable influence on the drafting of the legislative proposal as well as on the processes associated with its drafting. Legislative conventions – like organizational routines – help to coordinate the various actors. Moreover, they are also the reason why there is not just one single experience with drafting a legislative proposal – it depends on the specific place (ministry) or the team in which the proposal originates and on the legislative practices associated with them. They expand the whole legislative practice. If we also connect (at least in part) legislative conventions with legislative practice and organizational routines, their existence helps to avoid unnecessary and repeated choices. Due to the connection with routines, however, they can cause defects that sometimes accompany the legislative process and the proposals. They can also conceal mere disagreement or the absence of other arguments – precisely because of unclear content. Legislators themselves speak of legal (legislative) practice and legislative conventions, which is not the same, especially given that almost every ministry has a different practice (and different set of conventions).

The next, fourth chapter “*The Linguistic Method of Legal Interpretation and The Law-making*” examines doctrinally the relationship between law-making and interpretation of law. The interconnection of creation and interpretation

is already mentioned in the second chapter, but here we deal with recommended procedures how to work with language during interpretation and thus also in creation. The chapter is based on the assumption that law-making and interpretation of law are related and are to a large extent reverse processes. The creator's procedures used to formulate the normative will should be known to the interpreters and vice versa. The legislative expert should assume how texts will be interpreted and include this in their practice. The person who applies that legal provision then also uses the preparatory materials to identify the motifs of the legislator, which facilitates the interpretation.

We are returning to the language, more theoretically, also in fifth chapter "*The Language Specialties of Legal Regulations*". It specifies in detail the legal language and the creation of the meaning of legal terms. Lawyers are a peculiar group forming the meanings of words (concepts), which is highly relevant to law-making – and then to interpretation. The chapter also deals with a deeper insight into the Legislative Rules of the Government (LRG), because the legislator is a person who has LRG in one hand and the grammar rules in the other. Legal regulations show certain linguistic peculiarities that are based on the functions of legal regulations and LRG. In semi-structured interviews, we asked how the role of LRG is perceived by those directly involved in drafting a normative text, whether it is a basic document for them that contains inviolable rules or whether it is customary to adapt the rules to each situation; and how situations where LRG and rules and general language rules (rules of standard language) conflict are dealt with.

The sixth chapter "*The Analysis and Relevance of the Audience*" concerns one of the aspects of the text – the reader (audience). Legal texts are always written for someone. It is not intimate text. Typically, according to empirical findings, the reader (audience) is someone with legal knowledge, as legislators most often imagine someone like this. After all, the pilot qualitative research confirmed the usual knowledge that the addressees hardly read the legal provisions. So even if the legislator is trying to cultivate his reader, it may miss the effect. This does not mean, however, that the legislation has no addressee. It must. On the other hand, this suggests that legislators



do not always know their reader (addressee). Even in these cases the reader is a relevant element, but differently than would be appropriate.

Seventh chapter “*Who Writes Normative Texts?*” clarifies who is the true author of a normative text. Who really creates it, whether these people can be categorized in some way and further analysed. In what position do the legislators stand, and with whom and what they come into contact in the preparation of the normative text – that is, to analyse the individual elements that may influence them, and at the same time to try to indicate how. Last but not least, it explains how these subjects and social ties can be examined.

The chapter with the longer title “*You Are Trying to Do Something in the House of Commons and the MPs Will Start to Interfere?*”: *The Legislative Process through the Eyes of the Law-drafters*, chapter eight, generally analyse the findings of the pilot research interviews. It is devoted to summary analysis of data obtained from the pilot interviews. It focuses on the work of the legislator and on the experience of other actors, such as the directors of the Legislative Department at the Ministry or members of the Legislative Council of the Government. How can the work of legislators and law-making in general be described on the basis of these people’s testimonies? These are the questions for which the eighth chapter seeks and finds answers.

Legal regulations (legislation as a set of regulations) are connected with the modern state as well as the fear of its abuse and the need to set strict limits for its creation. That is why we have focused on the part of the legislative process that has so far remained somewhat apart. We have focused on those parts of the legislative process that are in the hands of the bureaucracy and consist in the actual writing of the legal regulation draft, before it is submitted to the Parliament. Throughout this book, we have described the experience and structure of a specific part of the legal field in which different actors are involved in drafting legal texts.

---

## LITERATURA A DALŠÍ POUŽITÉ ZDROJE

- ADORNO, Theodor W. a Max HORKHEIMER. *Dialectic of Enlightenment*. London: Verso, 2008.
- ALFINI, James J. Doing Justice in Bureaucracy: The Need To Reconcile Contemporary Judicial Roles in Light of Ethical and Administrative Imperatives. *Missouri Law Review*, 1989, roč. 54, č. 2.
- ALLISON, Graham T. *Essence of Decision. Explaining the Cuban Missile Crisis*. Boston: Little, Brown and Company, 1971.
- AUER, Petr. *Jazyková interakce*. Praha: Nakladatelství Lidové noviny, 2014.
- AUSTIN, John L. *How to do Things with Words*. Oxford: Clarendon Press, 1962.
- BALKIN, Jack M. *Living Originalism*. Cambridge, London: The Belknap Press of Harvard University Press, 2011.
- BÁRÁNY, Eduard. Právny systém a jeho prostredie. In: BÁRÁNY, Eduard (ed.). *Ako právo reaguje na novoty*. Bratislava: Veda, 2017.
- BÁRÁNY, Eduard. Zmena práva v právnom štátč. In: JERMANOVÁ, Helena a František CVRČEK (eds.). *Quo vadis, střední Evropo? Metamorfózy práva III*. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2012.
- BARTHES, Roland. The Death of the Author. In: BARTHES, Roland. *Image Music Text*. London: Fontana Press, 1977.
- BEDERMAN, David J. *Custom as a source of law*. New York: Cambridge University Press, 2010.
- BELL, Allan. Language style as Audience Design. *Language in Society*, 1984, roč. 13, č. 2.
- BENEŠ, Martin a Martin PROŠEK. Ke konceptu minimální intervence. *Slovo a slovesnost*, 2011, roč. 72, č. 1.
- BENTHAM, Jeremy. Nomography. In: BOWRING, John (ed.). *Works of Jeremy Bentham. Volume III*. Edinburgh: William Tait, 1843.
- BHATIA, Vijay. *Analysing Genre: Language Use in the Professional Setting*. Londýn a New York: Longman, 1993.
- BIELSKA-BRODZIAK, Agnieszka. *Śladami prawodawcy faktycznego: materiały legislacyjne jako narzędzie wykładni prawa*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska, 2017.

- BIELSKA-BRODZIAK, Agnieszka a Karolina PALUSZEK. Legislative History as an Interpretative Tool in Uni-And Multilingual Legal Systems (Based on the Example of Poland and the EU). *Comparative Legilinguistics – International Journal of Legal Communication*, 2018, č. 34.
- BIX, Brian. *Law, Language and Legal Determinacy*. Oxford: Clarendon Press, 1993.
- BLACKSTONE, William. *Commentaries on Laws of England*. San Francisco: Bancroft – Whitney Company, 1916.
- BOHÁČ, Radim et al. *Legislativní proces (teorie a praxe)*. Praha: Tiskárna Ministerstva vnitra, 2011.
- BOURDIEU, Pierre. *Language and Symbolic Power*. Cambridge: Polity Press, 1992.
- BOURDIEU, Pierre. *Nadvláda mužů*. Praha: Karolinum, 2000.
- BOURDIEU, Pierre. *Pravidla umění. Vznik a struktura literárního pole*. Brno: Host, 2010.
- BOURDIEU, Pierre. The Force of Law: Toward a Sociology of Juridical Field. *The Hastings Law Journal*, 1987, roč. 5, č. 38.
- BOURDIEU, Pierre. The Forms of Capital. In: BOURDIEU, Pierre. *The Sociology of Economic Life*. Routledge, 2018.
- BOWMAN, Geoffrey. The Art of Legislative Drafting. *European Journal of Law Reform*, 2005, roč. 7, č. 1–2.
- BOWMAN, Geoffrey. Why Is There a Parliamentary Counsel Office? *Statute Law Review*, 2005, roč. 26, č. 2.
- BRAIBANT, Guy: Qui fait la loi? *Pouvoirs: Revue française d'études constitutionnelles et politiques*, 1993, roč. 64.
- BRAZIER, Rodney. The Non-Legal Constitution: Thoughts on Convention, Practice and Principle. *Northern Ireland Legal Quarterly*, 1992, roč. 43, č. 3.
- BYDLINSKY, Franz. *Základy právní metodologie*. Arbeitspapiere des Forschungsinstituts für mittel- und osteuropäisches Wirtschaftsrecht, 95a. Vídeň: WU Vienna University of Economics and Business, 2003, s. 14. Dostupné z: <http://epub.wu.ac.at/3324/> [cit. 25. 4. 2017] .

- CALDWELL, Edward. Edward's Caldwell Comments on the Instructions. *Clarity – Journal of the international association promoting plain legal language*, 2005, č. 54.
- CALDWELL, Helen. Can Legislation Rank as Literature? In: STEFANO, Constantin a Helen XANTHAKI (eds.). *Drafting Legislation. A Modern Approach*. Aldershot: Ashgate, 2008.
- CAO, Deborah. *Translating Law*. Clevedon: Multilingual Matters, 2007.
- CAPITANT, Henri. Comment on fait les lois aujourd'hui. *Revue Politique & Parlementaire*, 1917, roč. 91, č. 269.
- CARPENTER, Daniel. *Reputation and Power. Organizational Image and Pharmaceutical Regulation of the FDA*. Princeton: Princeton University Press, 2010.
- CLARK, Herbert H. a Thomas B. CARLSON. Hearers and Speech Acts. *Language*, 1982, č. 58.
- CORMACAIN, Ronan. Legislation, Legislative Drafting and the Rule of Law. *The Theory and Practice of Legislation*, 2017, roč. 5, č. 2.
- COUTU, Michel. *Max Weber's Interpretive Sociology of Law*. London: Routledge, 2018.
- CRESWELL, John W. *Research Design: Qualitative, quantitative, and mixed methods approaches*. Los Angeles: Sage, 2014
- CRYSTAL, David. (ed.). *The Cambridge Encyclopaedia of Language*. Cambridge: Cambridge University Press, 1987.
- CULLER, Jonathan. *Saussure*. Londýn: Fontana/Collins, 1976.
- CVRČEK, František. Metamorfózy českého právního řádu a hlediska kvantitativního (fakta a spekulace). In: JERMANOVÁ, Helena a Zdeněk MASOPUST (eds.). *Metamorfózy práva ve střední Evropě*. Praha: Ústav státu a práva, 2008.
- CVRČEK, František. Právní informatika a lingvistika. *Jurisprudence*, 2016, č. 6, s. 49–53.
- CVRČEK, František. *Právní informatika*. Praha: Aleš Čeněk, 2010.
- CVRČEK, František. Právní jazyk a jeho styly z hlediska kvantitativního. *Právník*, roč. 2009, č. 5.

- CVRČEK, František a František NOVÁK. *Legislativa: Teoretická východiska a problémy*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2017.
- CYRUL, Wojciech. Lawmaking: Between Discourse and Legal Text. In: WINTGENS, Luc a Philippe THION (eds.). *Legislation in context: essays in jurisprudence*. Burlington: Ashgate, 2007.
- ČECHOVÁ, Marie, Marie KRČMOVÁ a Eva MINÁŘOVÁ. *Současná stylistika*. Praha: NLN, Nakladatelství Lidové noviny, 2008.
- DANEŠ, František. O spojce nebo. *Naše řeč*, 1994, roč. 77, č. 3.
- DENZIN, Norman K. a Michael D. GIARDINA. *Qualitative inquiry through a critical lens*. New York: Routledge, Taylor & Francis Group, 2016.
- De SAUSSURE, Ferdinand. *Course in General Linguistics*. New York: McGraw-Hill, 1959.
- DICEY, Albert. *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*. 8. vyd. London: MacMillan, 1915.
- DOLEŽEL, Lubomir. A Framework for the statistical analysis of style. In: DOLEŽEL, Lubomír a Richard W. BAILEY (eds.). *Statistics and Style*. New York: Elsevier, 1969.
- DWORKIN, Ronald. *A Matter of Principle*. Cambridge: Harvard University Press, 1985.
- EASTERBROOK, Frank H. Stautes' Domains. *The University of Chicago Law Review*, 1983, roč. 50, č. 2.
- EASTERBROOK, Frank H. The Role of Original Intent in Statutory Construction. *Harvard Journal of Law and Public Policy*, 1988, roč. 11, č. 1.
- ECO, Umberto. *Meze interpretace*. Praha: Karolinum, 2009.
- ECO, Umberto. Interpretation and Overinterpretation: World, History, Texts. *The Tanner Lectures on Human Values* [online]. 1990; Přednáška přednesená 7. a 8. března 1990, Cambridge University [cit. 23. 3. 2017]. Dostupné z: [http://tannerlectures.utah.edu/\\_documents/a-to-z/e/Eco\\_91.pdf](http://tannerlectures.utah.edu/_documents/a-to-z/e/Eco_91.pdf)
- ECO, Umberto. *Lector in fabula: Role čtenáře aneb Interpretační kooperace v narativních textech*. Praha: Academia, 2010.
- ECO, Umberto. *The Role of the Reader: Explorations in the semiotics of texts*. Bloomington: Indiana University Press, 1981.

- EDITOR. Editorial Review – Patent Act. *Canadian Law Times*, 1902, roč. 22, č. 12.
- ENGLERT, Gregory R. The Other Side of Ejusdem Generis. *The Scribes Journal of Legal Writing*, 2007, roč. 51, č. 1.
- ESKRIDGE jr., William N., Philip P. FRICKEY a Elizabeth GARRETT. *Legislation and Statutory Interpretation*. New York: Foundation Press, 2006.
- ESKRIDGE, William N. Gadamer/Statutory Interpretation. *Columbia Law Review*, 1990, roč. 90, č. 3.
- ESKRIDGE jr., William N. a Philip P. FRICKEY. Statutory Interpretation as Practical Reasoning. *Stanford Law Review*, 1990, roč. 42, č. 2.
- FILIP, Jan. Legislativní technika a judikatura Ústavního soudu. *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2005, roč. 13, č. 3. Dostupné z: <https://journals.muni.cz/cpvp/article/view/7665>
- FILIP, Jan. Ústavní soud a problémy legislativy v ČR. In: VOŠTRÁ, Lenka a Jarmila ČERMÁKOVÁ (eds.). *Otázky tvorby práva v České republice, Polské republice a Slovenské republice: sborník příspěvků z mezinárodního vědeckého symposia „Aktuální otázky tvorby práva v České republice, Polské republice a Slovenské republice“*, Praha, 29.–30. 11. 2004. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2005.
- FOUCAULT, Michel. What Is an Author? In: BOUCHARD, Donald F. (ed.). *Language, Counter-Memory, Practice: Selected Essays and Interviews*. Ithaca: Cornell University Press, 1996.
- FULLER, Lon L. *Morálka práva*. Praha: OIKOYMENH, 1998.
- GEERTZ, Clifford. *Interpretace kultur: vybrané eseje*. Praha: Sociologické nakladatelství, 2000.
- GERLOCH, Aleš et al. *Teorie a praxe tvorby práva*. Praha: ASPI, 2008.
- GLUCK, Abbe R. The States as Laboratories of Statutory Interpretation: Methodological Consensus and the New Modified Textualisms. *Yale Law Journal*, 2010, roč. 119, č. 8.
- GLUCK, Abbe R. a Lisa Schultz BRESSMAN. Statutory Interpretation from the Inside: Methods Appendix. *Stanford Law Review*, 2013, roč. 65, č. 5.
- GLUCK, Abbe R. a Lisa Schultz BRESSMAN. Statutory Interpretation from the Inside – An Empirical Study of Congressional Drafting, Delegation, and the Cannons: Part I. *Stanford Law Review*, 2013, roč. 65, č. 5.

- GLUCK, Abbe R. a Lisa Schultz BRESSMAN. Statutory Interpretation from the Inside – An Empirical Study of Congressional Drafting, Delegation, and the Canons: Part II. *Stanford Law Review*, 2014, roč. 66, č. 4.
- GOWERS, Ernest. *The Complete Plain Words*. London: Penguin Books, 1986.
- GREENBERG, Mark. Legislation as Communication? Legal Interpretation and the Study of Linguistic Communication. In: MARMOR, Andrei a Scott SOAMES (eds.). *Philosophical Foundations of Language in the Law*. Oxford: Oxford University Press, 2011.
- GRECHENIG, Kristoffel a Martin GELTER. The Transatlantic Divergence in Legal Thought: American Law and Economics vs. German Doctrinalism. *Hastings International and Comparative Law Review* [online]. 2008, roč. 31, č. 1 [cit. 27. 8. 2018]. Dostupné z: <https://ssrn.com/abstract=1161168>
- GRICE, Herbert. P. Logic and conversation. In: COLE Peter a Jerry L. MORGAN (eds.). *Syntax and Semantics, vol. 3*. New York: Academic Press, 1975.
- GRICE, Paul. *Studies in the Way of Words*. Cambridge, London: Harvard University Press, 1989, 1991.
- GUTHRIE, Chris, Jeffrey J. RACHLINSKI a Andrew J. WISTRICH. Inside the Judicial Mind. *Cornell Law Faculty Publications* [online]. 2001, Paper 814 [cit. 19. 7. 2019]. Dostupné z: <https://scholarship.law.cornell.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1734&context=facpub>
- HAMMERSLEY, Martyn a Paul ATKINSON. *Ethnography: principles in practice*. London: Routledge, 2007.
- HAN, David S. The Mechanics of First Amendment Audience Analysis. *William & Mary Law Review*, 2014, roč. 55, č. 5.
- HANYCH, Monika. Mediální reprezentace českého vrcholného soudnictví a vliv soudce na medializaci soudních rozhodnutí. *Mediální studia / Media Studies*, 2018, č. 1.
- HARRIS, Roy a Talbot J. TAYLOR. *Landmarks in Linguistic Thought. The Western Tradition from Socrates to Saussure*. Londýn a New York: Routledge, 1989.
- HAVRÁNEK, Bohuslav. Úkoly spisovného jazyka a jeho kultura. In: HAVRÁNEK, Bohuslav a Miloš WEINGART (eds.). *Spisovná čeština a jazyková kultura*. Praha: Melantrich, 1932.

- HEISE, Michael. The Past, Present, and Future of Empirical Legal Scholarship: Judicial Decision Making and the New Empiricism. *Cornell Law Faculty Publications* [online]. 2002, Paper 733 [cit. 31. 8. 2019]. Dostupné z: <http://scholarship.law.cornell.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1522&context=facpub>
- HENDLUND, Daniel, Ann-Christin CEDERBORG a Mauro ZAMBONI. The art of the (im)possible: legislators' experiences of the lawmaking process when reforming migration law. *The Theory and Practice of Legislation*, 2016, roč. 4, č. 1.
- HLAVSA, Zdeněk. Právní texty a jazyková poradna. *Naše řeč*, 1996, roč. 79, č. 3.
- HOBBS, Thomas. *Leviathan, neboli, O podstatě, zřízení a moci státu církevního a občanského*. Praha: Melantrich, 1941.
- HODGSON, Geoffrey M. The Nature And Replication of Routines. In: BECKER, Markus C. a Nathalie LAZARIC. *Organizational Routines: Advancing Empirical Research*. Northampton: Edward Elgar, 2009.
- HOFFMANNOVÁ, Jana. *Stylistika a...* Praha: Trizonia, 1997.
- HOLLÄNDER, Pavel. *Filosofie práva*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2006.
- HOLLÄNDER, Pavel. *Interpretácia práva* [online]. [cit. 6. 9. 2019]. Dostupné z: [https://www.ja-sr.sk/files/Interpretacia\\_prava.pdf](https://www.ja-sr.sk/files/Interpretacia_prava.pdf)
- HOLMES, Oliver W. Path of the Law. *The Boston Law School Magazine*, 1897, roč. 1, č. 4
- HOMOLÁČ, Jiří. K pojetí normy u Ivy Nebeské. *Naše řeč*, 1998, roč. 81, č. 2–3.
- HOMOLÁČ, Jiří a Iva NEBESKÁ. Příspěvek ke kritické analýze pojmu jazyková norma. *Slovo a slovesnost*, 2000, roč. 61, č. 2.
- HRBÁČEK, Josef. Text, promluva a nadpromluvvové útvary. *Slovo a slovesnost*, 1991, roč. 52, č. 2.
- HUTCHINSON, Terry a Nigel DUNCAN. Defining and Describing What We Do: Doctrinal Legal Research. *Deakin Law Review*, 2012, roč. 17, č. 1.
- CHARROW, Robert P. a Veda R. CHARROW. Making Legal Language Understandable: A Psycholinguistic Study of Jury Instructions. *Columbia Law Review*, 1979, roč. 79, č. 7.



- CHRISTIANSEN, Matthew R. a William N. ESKRIDGE jr. Congressional Overrides Of Supreme Court Statutory Interpretation Decisions, 1967–2011. *Texas Law Review*, 2014, roč. 92.
- CHRISTIE, George C. *The Notion of an Ideal Audience in Legal Argument*. Dordrecht/Boston/London: Kluwer Academic Publishers, 2010.
- ŁOWIECKI, Radosław. Status legislatora w organach władzy publicznej. Zawód legislator. *Przegląd Sejmowy*, 2010, roč. 18, č. 6.
- ISER, Wolfgang. *The Act of Reading: A theory of aesthetic response*. London: Routledge, 1980.
- JACKSON, B. *Making Sense in Law: linguistic, psychological and semiotic perspectives*. Liverpool: Deborah Charles Publications, 1995.
- JACKSON, Bernard. *Semiotics and Legal Theory*. London: Routledge & Kegan Paul, 1985.
- JAMIESON, N. J. Would a Parliamentary Counsel by Any Other Name be More of a Law Draftsman? *Statute Law Review*, 1982, č. 1.
- JEDLIČKA, Alois. Typy norem jazykové komunikace. *Slovo a slovesnost*, 1982, roč. 43, č. 4.
- JELLUM, Linda D. a David HRICIK. *Modern statutory interpretation: problems, theories, and lawyering strategies*. Durham: Carolina Academic Press, 2009.
- JESTAZ, Philippe. Les sources du droit: le déplacement d'un pôle à un autre. *Revue générale de droit*, 1996, roč. 27, č. 1.
- JONES, Harry W. Drafting of Proposed Legislation by Federal Executive Agencies. *American Bar Association Journal*, 1949, roč. 35, č. 2.
- JONES, Harry Willmer. The Plain Meaning Rule and Extrinsic Aids in the Interpretation of Federal Statutes. *Washington University Law Quarterly*, 1939, roč. 25, č. 1.
- KÁČER, Marek. *Na okraji krajnej núdze: o prepisovaní zákonov počas ich aplikácie*. Praha: Leges, 2015.
- KALLAB, Jaroslav. *Politika vědou a uměním. Základy teoretické politiky*. Praha: Snaha, 1914.

- KARPEN, Ulrich. Law Drafting and the Legislative Process: outline of a training course for law drafters. In: MADER, Luzius a Chris MOLL (eds.). *The Learning Legislator. Proceedings of the 7th Congress of the European Association of Legislation (EAL), 31st May, 1st June 2006, The Hague, The Netherlands*. Baden-Baden: Nomos, 2009.
- KAUFMANN, Jean-Claude. *Chápající rozhovor*. Praha: SLON, 2010.
- KEENE, Sherri Lee. Standing in the Judge's Shoes: Exploring Techniques to Help Legal Writers More Fully Address the Needs of Their Audience. *University of San Francisco Law Review Forum*, 2016, roč. 50.
- KELSEN, Hans. *General Theory of Law and State*. Cambridge: Harvard University Press, 1945.
- KELSEN, Hans. *The Law of the United Nations. A Critical Analysis of Its Fundamental Problems*. London: Stevens and Sons, 1951.
- KLUSOŇOVÁ, Markéta. *Communitas, Communion and the Judicial Reasoning*. In: KLUSOŇOVÁ, Markéta, Michal MALANÍK, Monika STACHOŇOVÁ a Martin ŠKOP. *Argumentation 2015: international conference on alternative methods of argumentation in law*. Brno: Masaryk University, 2015.
- KLUSOŇOVÁ, Markéta. *Hnutí Právo a literatura koncem 20. a počátku 21. století*. Disertační práce. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2016. Vedoucí práce Martina Urbanová. Dostupné z: <https://is.muni.cz/th/i6ybp/> [cit. 1. 9. 2019].
- KNAPP, Viktor. Právní pojmy a právní terminologie (Právní pojmosloví a názvosloví). *Státní správa: Bulletin Ústavu státní správy v Praze*, 1978, č. 4, roč. 5.
- KNAPP, Viktor. Some Problems of Legal Language. *Ratio Juris*, 1991, roč. 4, č. 1.
- KNAPP, Viktor. *Teoretické problémy tvorby československého práva*. Praha: Academia, 1983.
- KNAPP, Viktor. *Teorie práva*. Praha: C. H. Beck, 1995
- KNAPP, Viktor. *Tvorba práva a její současné problémy*. Praha: Linde, 1998.
- KNĚŽÍNEK, Jan, Petr MLSNA a Josef VEDRAL. *Příprava návrhu právních předpisů: Praktická pomůcka pro legislativce*. Praha: Úřad vlády ČR, 2010.
- KOŘENSKÝ, Jan. Jazyk právní komunikace. In: DANEŠ, František a kol. *Český jazyk na přelomu tisíciletí*. Praha: Academia, 1997.

- KOŘENSKÝ, Jan. Tvorba právních předpisů a komunikativní problémy jejich uplatňování. *Slovo a slovesnost*, 1995, roč. 56, č. 4.
- KOŘENSKÝ, Jan, František CVRČEK a František NOVÁK. *Juristická a lingvistická analýza právních textů: (právněinformatický přístup)*. Praha: Academia, 1999.
- KOSTELECKÁ, Iva. *Parlamentsní opozice v České republice a zákonodárná iniciativa*. Diplomová práce. Brno: Masarykova univerzita, Fakulta sociálních studií, 2016. Vedoucí doc. PhDr. Lubomír Kopeček, Ph.D. Dostupné z: [https://is.muni.cz/th/orp7i/Parlamentni\\_opozice\\_v\\_CR\\_a\\_zakonodarna\\_iniciativa.pdf](https://is.muni.cz/th/orp7i/Parlamentni_opozice_v_CR_a_zakonodarna_iniciativa.pdf) [cit. 17. 10. 2019].
- KOTÁSEK, Josef. *Dopňující výklad smlouvy*. Brno: Masarykova univerzita, 2018.
- KOVÁŘOVÁ, Daniela. POLITIKA: Legislativa je právní vrchol. *Neviditelný pes* [online]. Publikováno 12. 7. 2018 [cit. 3. 9. 2019]. Dostupné z: [https://neviditelnypes.lidovky.cz/politika/politika-legislativa-je-pravni-vrchol.A180709\\_214344\\_p\\_politika\\_wag](https://neviditelnypes.lidovky.cz/politika/politika-legislativa-je-pravni-vrchol.A180709_214344_p_politika_wag)
- KRÁLÍK, Lukáš. *Judikatura a její publikace*. Disertační práce. Praha: Právnícká fakulta Univerzity Karlovy, 2012. Vedoucí práce Zdeněk Kühn.
- KRUEGER, Robert B. Legislation: Statutes in Pari Materia: Administrative Board Rulings. *Michigan Law Review*, 1952, roč. 50, č. 4.
- KUBEŠ, Vladimír. „Přirozené zásady právní“ a „dobré mravy“ v obecném zákoníku občanském. Praha: Orbis, 1934.
- KUČEROVÁ Pavla. Cíle Soudnictví. In: KYSELA, Jan, Jana ONDŘEJKOVÁ a kol. Jak se píše o soudech a soudcích: soudní moc v mezioborové perspektivě. Praha: Leges, 2012.
- KÜHN, Zdeněk. *Aplikace práva ve složitých případech. K úloze právních principů v judikatuře*. Praha: Karolinum, 2002.
- KÜHN, Zdeněk. Diskriminace v teoretickém a srovnávacím kontextu. *Právní fórum*, 2007, roč. 4, č. 4.
- KYSELA, Jan. *Ústava mezi právem a politikou. Úvod do ústavní teorie*. Praha: Leges, 2014.

- KYSELA, Jan. Zákonodárny proces v České republice jako forma racionálního právního diskursu? In: VOSTRÁ, Lenka a Jarmila ČERMÁKOVÁ (eds.). *Otázky tvorby práva v České republice, Polské republice a Slovenské republice: sborník příspěvků z mezinárodního vědeckého symposia „Aktuální otázky tvorby práva v České republice, Polské republice a Slovenské republice“*, Praha, 29.–30. 11. 2004. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2005.
- LAJSEK, Vladimír. Vybrané mimoprávní aspekty ovlivňující rozhodování soudců. In: KYSELA, Jan a Jana ONDŘEJKOVÁ (eds.). *Jak se píše o soudech a soudcích: soudní moc v mezioborové perspektivě*. Praha. Leges. 2012.
- LANDIS, James McCauley. Statutes and the Sources of Law. *Harvard Journal on Legislation*, 1965, roč. 2, č. 1.
- LAVICKÝ, Petr a kol. *Občanský zákoník I. Obecná část (§ 1–654). Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2014.
- LAWS, Stephen. Drawing the Line. In: STEFANOŮ, Constantin a Helen XANTHAKI (eds.). *Drafting Legislation. A Modern Approach*. Aldershot: Ashgate, 2008.
- LEVITT, Barbara a James G. MARCH. Organizational Learning. *Annual Review of Sociology*, 1988, roč. 14.
- LLEWELLYN, Karl N. *The Common Law Tradition. Deciding Appeals*. Boston: Little, Brown and Company, 1960.
- LLEWELLYN, Remarks on the Theory of Appellate Decision and the Rules of Canons about How Statutes Are to Be Constructed. *Vanderbilt Law Review*, 1950, roč. 3, č. 3.
- Van LOCHEM, Peter. Legislation against the Rule of Law – an Introduction. *The Theory and Practice of Legislation*, 2017, roč. 5, č. 2.
- Van LOCHEM, Peter a Nico FLORIJN. Does Necessity Know No Law? On Relative Significance of Legal Quality for Governmental Action. *Legisprudence*, 2008, roč. 2, č. 3.
- LÖTSCHER, Andreas. Conceptual and Textual Structure in legislative Texts. In: WAGNER, Anne a Sophie CACCUAGUIDI-FAHY (eds.). *Obscurity and clarity in the law: prospects and challenges*. Ashgate, Aldershot, 2008.
- MAŃKO, Rafał. *W stronę krytycznej filozofii orzekania: Polityczność, etyka, legitymizacja*. Łódź: Uniwersytet Łódzki, 2018.

- MANNHEIM, Karl. *Ideology and Utopia: An Introduction to the Sociology of Knowledge*. Reprinted. London: Routledge & Kegan Paul, 1966.
- MARCISZ, Paweł. *Koncepcja tworzenia prawa przez Trybunał sprawiedliwości Unii Europejskiej*. Warszawa: Lex, 2015.
- MARKMAN, Sandra. Legislative Drafting: Art, Science or Discipline? *The Loophole – Journal of the Commonwealth Association of Legislative Counsel*, 2011, č. 4.
- MARMOR, Andrei. Can Law Imply More Than It Says? On Some Pragmatic Aspects of Strategic Speech. In: MARMOR, Andrei a Scott SOAMES (eds.). *Philosophical Foundations of Language in the Law*. Oxford: Oxford University Press, 2011.
- MCCONVILLE, Michael a Wing Hong CHUI. *Research methods for law*. 2. vyd. Edinburgh: Edinburgh University Press, 2017.
- MCKEOWN, Timothy J. Organizational Routines in Political Science. In: BECKER, Marcus C. *Handbook of Organizational Routines*. Cheltenham: Edward Elgar, 2008.
- MELINKOFF, David. *The language of the law*. Eugene: Resource Publications, 1963.
- MELZER, Filip. *Metodologie nalézání práva*. Brno: Tribun EU, 2008.
- MELZER, Filip. *Občanský zákoník: velký komentář. Svazek I, § 1–117*. Praha: Leges, 2013.
- MERTON, Robert K. *Social Theory and Social Structure. Enlarged ed.* New York: The Free Press, 1968.
- MILL, John Stuart. *Collected Works of John Stuart Mill. Volume VIII. A System of Logic Ratiocinative and Inductive*. Toronto: University of Toronto Press, 1974.
- MONTESQUIEU, Charles Louis de Secondat. *O duchu zákonů. II*. Praha: OIKOYMENH, 2015.
- MORGAN, Marcyliena H. *Speech Communities*. Cambridge: Cambridge University Press, 2014.

- MYŠKA, Matěj, Terezie SMEJKALOVÁ, Jaromír ŠAVELKA a Martin ŠKOP. Creative Commons and Grand Challenge to Make Legal Language Simple. In: PALMIRANI, Monica, Ugo PAGALO, Pompeu CASANOVAS a Giovanni SARTOR. *AI Approaches to the Complexity of Legal Systems. Models and Ethical Challenges for Legal Systems, Legal Language and Legal Ontologies, Argumentation and Software Agents*. Berlin, Heidelberg, New York: Springer, 2012.
- NEBESKÁ, Iva. *Jazyk, norma, spisovnost*. Praha: Karolinum, 2003.
- NELSON, Richard N. Routines as Technologies and as Organizational Capabilities. In: BECKER, Markus C. a Nathalie LAZARIC. *Organizational Routines: Advancing Empirical Research*. Northampton: Edward Elgar, 2009.
- NIELSEN, Laura Beth. The Need for Multi-Method Approaches in Empirical Legal Research. In: CANE, Peter a Herbert M. KRITZEL (eds.). *The Oxford Handbook of Empirical Legal Research*. Oxford: Oxford University Press, 2010.
- NICHOLSON-CROTTY, Jill a Susan M. MILLER. Bureaucratic Effectiveness and Influence in the Legislature. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2011, roč. 22, č. 2.
- NOREEN, Adolf a Arwid JOHANNSSON. Über Sprachrichtigkeit. *Indogermanische Forschungen*, 1892, roč. 1, č. 1.
- NOURSE, Victoria F. a Jane S. SCHACTER. The Politics of Legislative Drafting: A Congressional Case Study. *New York University Law Review*, 2002, roč. 77, č. 3.
- NOVÁK, František. Kvalita práva – její vyjadřování a měření. In: JERMANOVÁ, Helena a Zdeněk MASOPUST (eds.). *Dvacet let poté: Právo ve víru metamorfózy*. Praha: Ústav státu a práva, 2010.
- OLIVECRONA, Karl. *Law as Fact*. London: Stevens and sons, 1971.
- ONG, W. *Orality and Literacy*. Londýn and New York: Methuen, 1982.
- PAPAFIO, Agnes Quartey. Drafting Conventions, Templates and Legislative Precedents, and Their Effect on the Drafting Process and the Drafter. *European Journal of Law Reform*, 2013, roč. 15, č. 4.
- PASEKOVÁ, Eva. Vladimír Král: Schopného legislativce entuziastickým začátečníkem nenahradíte. *Česká justice* [online]. [cit. 1. 8. 2019]. Dostupné z: <https://www.ceska-justice.cz/2015/08/vladimir-kral-schopneho-legislativce-entuziastickym-zacatecnikem-nenahradite/>

- PAVČNIK, Marian. Právní stát jako otázka výkladu (zejména při zohlednění předvídatelnosti výkladu zákonů). In: GERLOCH, Aleš, Jan TRYZNA a Jan WINTR (eds.). *Metodologie interpretace práva a právní jistota*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2012.
- PAVČNIK, Marian. Recht und Sprache. Strukturierung einiger offener Fragen. *Linguistica*, 2013, roč. 53, č. 2.
- PECZENIK, Alexander. A Theory of Legal Doctrine. *Ratio Juris*, 2001, roč. 14, č. 1.
- PIRIS, Jean-Claude. The Legal Orders of the European Union and of the Member States: Peculiarities and Influences in Drafting. *European Journal of Law Reform*, 2004, roč. 6, č. 1-2.
- PODGÓRECKI, Adam. *Law and Society*. London: Routledge and Kegan Paul, 1974.
- POKORNÝ, Petr. *Hermeneutika jako teorie porozumění. Od základních otázek jazyka k výkladu Bible*. Praha: Vyšehrad, 2005.
- POPKIN, William D. *Statutes in Court. The History and Theory of Statutory Interpretation*. Durham: Duke University Press, 1999.
- POUND, Roscoe. Common Law and Legislation. *Harvard Law Review*, 1908, roč. 21, č. 6.
- PRAVDOVÁ, Markéta a Ivana SVOBODOVÁ (ed.). *Akademická příručka českého jazyka*. Academia, 2014.
- PRICE, Jessica E. Imagining the Law-Trained Reader: The Faulty Description of the Audience in Legal Writing Textbooks. *Marquette University Law School Legal Studies Research paper series* [online]. 2006, No. 06-36 [cit. 17. 10. 2019]. Dostupné z: <http://ssrn.com/abstract=929108>
- PROCHÁZKOVÁ, Andrea. Jan Kněžínek: Tvorba legislativního předpisu je svým způsobem řemeslem. *Právní prostor* [online]. [cit. 1. 8. 2019]. Dostupné z: <https://www.pravniprostor.cz/clanky/ostatni-pravo/h-jan-knezinek-tvorba-legislativniho-predpisu-je-svym-zpusobem-remeslem>
- RADBRUCH, Gustav. *O napětí mezi účely práva*. Praha: Wolters Kluwer, 2012.
- RADIN, Max. A Case Study in Statutory Interpretation: Western Union Co. vs. Lenroot. *California Law Review*, 1945, roč. 33, č. 2.
- RADIN, Max. Statutory Interpretation. *Harvard Law Review*, 1930, roč. 43, č. 6.

- RAZ, Joseph, Normative Powers (revised). Oxford Legal Studies Research Paper No. 36/2019. *Columbia Public Law Research Paper* [online]. No. 14-629, publikováno 26. 5. 2019 [cit. 10. 9. 2019]. Dostupné z: <https://ssrn.com/abstract=3379368>
- RÉMY, Dominique. *Légistique: L'art de faire les lois*. Paris: Romillat, 1994.
- RENTON, Lord. Interpretation of Legislation. *Statute Law Review*, 1982, č. 1.
- RHODE, Deborah L. *The trouble with lawyers*. Oxford University Press, 2015.
- ROBBENNOLT, Jennifer K. Evaluating Empirical Research Methods: Using Empirical Research in Law and Policy. *Nebraska Law Review*, 2002, roč. 81, č. 2.
- ROBINSON, Chester. A. *The Bureaucracy And The Legislative Process: A Case Study Of The Health Care Financing Administration*. Lanham: University Press of America, 1991.
- ROSS, Alf. *On Law and Justice*. New Jersey: The Lawbook Exchange, 2004.
- ROSZOWSKI, Stanislaw. The Language of Law as Sublanguage. In: TOMASZCZYK, Jerzy (ed.). *Aspects of Legal Language and Legal Translation*. Lodz: Lodz University Press, 1999.
- RUBIN, Edward L. Law and Legislation in the Administrative State. *Columbia Law Review*, 1989, roč. 89, č. 3.
- SAMUELS, Alex. Repealing or Amending Legislation by Non-Legislative Means. In: STEFANO, Constantin a Helen XANTHAKI (eds.). *Drafting Legislation. A Modern Approach*. Aldershot: Ashgate, 2008.
- SARTOR, Giovanni. Open Management of Legislative Documents. In: STEFANO, Constantin a Helen XANTHAKI (eds.). *Drafting Legislation. A Modern Approach*. Aldershot: Ashgate, 2008.
- SCALIA, Antonin a Bryan A. GARNER. *Reading Law: The Interpretation of Legal Texts*. St. Paul: Thomson/West, 2012.
- SCALIA, Christopher J. a Edward WHELAN (eds.). *Scalia Speaks. Reflections on Law, Faith, and Life Well Lived*. New York: Crown forum, 2017.
- SCOTT, Jacob. Codified Canons and the Common Law Interpretation. *Georgetown Law Journal*, 2010, roč. 98, č. 2.



- SEDLÁČEK, Jaromír. Problém interpretace normy. In: WEYR, František a Vladimír VYBRAL (eds.). *Sborník prací k padesátým narozeninám Karla Engliša*. Brno: Barvič a Novotný, 1930.
- SEELEY, John R. *Introduction to Political Science. Two Series of Lectures*. London: MacMillan and Co., 1896.
- SELTEN, Reinhard. What Is Bounded Rationality. In: GIGERENZER, Gerd; SELTEN, Reinhard (eds.). *Bounded Rationality. The Adaptive Toolbox*. Cambridge: The MIT Press, 2002.
- SGALL, Petr a Jiří HRONEK. *Čeština bez příkras*. Praha: Karolinum, 2014.
- SHAPIRO, Fred R. Quote...Misquote. *The New York Times Magazine* [online]. Publikováno 21. 8. 2008 [cit. 10. 9. 2019]. Dostupné z: <https://www.nytimes.com/2008/07/21/magazine/27wwwl-guestsafire-t.html>.
- SHOBE, Jarrod. Enacted Legislative Findings and Purposes. *University of Chicago Law Review*, 2019, roč. 86, č. 3.
- SCHARFFS, Brett G. Law as Craft. *Vanderbilt Law Review*, 2001, roč. 54, č. 6.
- SCHMID, Wolf. Implied Reader. In: HÜHN, Peter et al. (eds.). *The living handbook of narratology*. [online] Hamburg: Hamburg University Press, 2013 [cit. 26. 9. 2017]. Dostupné z: <https://www.lhn.uni-hamburg.de/node/59.html>.
- SCHMOLKA, Vicki. Drafting Maters Classes: Plain language Styles Are Not Consistent. *Clarity – Journal of the international association promoting plain legal language*. 2005, č. 55.
- SCHULZE-FILEITZ, Helmuth. Paths Towards Better Legislation, Detours and Dead-Ends. An Appraisal of Consultation with Independent Experts, Justifications for Legislation, Impact Assessments and Controls of Efficacy. In: MEßERSCHMIDT, Klaus a Daniel A. OLIVER-LALANA (eds.). *Rational Lawmaking under Review*, Heidelberg: Springer, 2016.
- SITTE, Camillo. *Stavba měst podle uměleckých zásad*. Praha: ABF, 1995.
- SMEJKALOVÁ, T. *Soudnictví, jeho povaha a role v právním systému ČR*. Disertační práce. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2013.
- SMEJKALOVÁ, Terezie. Publikace judikatury a její adresáti. *Revue pro právo a technologie*, 2012, roč. 3, č. 6.

- SMEJKALOVÁ, Terezie. „Smrt autora“ jako cesta k porozumění teleologickému výkladu. *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2012, roč. 20, č. 1. Dostupné z: <https://journals.muni.cz/cpvp/article/view/6066>
- SMEJKALOVÁ, Terezie. *Soudnictví, jeho povaha a role v právním systému ČR*. Disertační práce. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2013. Vedoucí práce Radim Polčák. Dostupné z: <https://is.muni.cz/th/muz1d/> [cit. 1. 9. 2019].
- SMEJKALOVÁ, Terezie. Srozumitelnost práva. *Právník*, 2013, roč. 2013, č. 5.
- SMEJKALOVÁ, Terezie a Martin ŠKOP. A Concept of a Reader in Legislation Drafting. In: ŠTĚPÁNÍKOVÁ, Markéta et al. (eds.). *Argumentation 2017*. Brno: Masarykova univerzita, 2017.
- SMEJKALOVÁ, Terezie a Markéta ŠTĚPÁNÍKOVÁ. Law for elites. *Studies in Logic, Grammar and Rhetoric*. V tisku.
- SOBEK, Tomáš. *Argumenty teorie práva*. Praha: Ústav státu a práva, 2008.
- SOBEK, Tomáš. *Právní myšlení – kritika moralismu*. Praha: Ústav státu a práva, 2011.
- SOJKA, Drahošlav. *Codex Theresianus*. [online]. [cit. 25. 4. 2017]. Dostupné z: <https://is.muni.cz/elportal/estud/praf/ps09/codex/web/pages/zprava-kodifikacni-komise.html>
- SOLAN, Lawrence M. *The Language of Statutes. Laws and Their Interpretation*. Chicago: University of Chicago Press, 2010.
- SOURIOUX, Jean-Louis a Pierre LERAT. *Le langage du droit*. Paris: Presses Universitaires de France, 1976.
- STEFANOU, Constantin. Drafters, Drafting and the Policy Process. In: STEFANOU, Constantin a Helen XANTHAKI (eds.). *Drafting Legislation. A Modern Approach*. Aldershot: Ashgate, 2008.
- STEFANOU, Constantin a Helen XANTHAKI (eds.). *Drafting Legislation. A Modern Approach*. Aldershot: Ashgate, 2008.
- STEVENSON, Drury. To Whom Is the Law Addressed? *Yale Law and Policy Review*, 2003, roč. 21, č. 1.
- SULLIVAN, Ruth. *Statutory Interpretation*. 2. vyd. Ottawa: Irwin Law, 2007.

- SVÁK, Ján a Peter KUKLIŠ. *Teória a prax legislatívy*. Bratislava: Bratislavská vysoká škola práva, 2009.
- ŠEJVL, Michal. Jak udělat spravedlnost slovy. In: GERLOCH, Aleš a Pavel MARŠÁLEK (eds.). *Problémy interpretace a argumentace v soudobé právní teorii a právní praxi*. Praha: Eurolex Bohemia, 2003.
- ŠIKEL, Lukáš. Eliška Wágnerová: České republice chybí legislativci, kteří umí psát zákony. *IHNED* [online]. [cit. 1. 8. 2019]. Dostupné z: <http://pravniciradce.ihned.cz/c1-65867380-eliska-wagnerova-ceske-republice-chybi-legislativci-kteri-umi-psat-zakony>
- ŠÍN, Zbyněk. Tvorba práva, její metodologie a problémy. In: VOSTRÁ, Lenka a Jarmila ČERMÁKOVÁ (eds.). *Otázky tvorby práva v České republice, Polské republice a Slovenské republice: sborník příspěvků z mezinárodního vědeckého symposia „Aktuální otázky tvorby práva v České republice, Polské republice a Slovenské republice“*; Praha, 29.–30. 11. 2004. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2005.
- ŠÍN, Zbyněk. *Tvorba práva: pravidla, metodika, technika*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2009.
- ŠKOP, Martin. *...právo, jazyk a příběh*. Praha: Auditorium, 2013.
- ŠKOP, Martin. Jazyková metoda interpretace práva – důvod k nejistotě? In: GERLOCH, Aleš, Jan TRYZNA a Jan WINTTR (eds.). *Metodologie interpretace práva a právní jistota*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2012.
- ŠKOP, Martin. Legislativní zvyklosti. *Právník*, 2018, roč. 157, č. 9.
- ŠKOP, Martin, Terezie SMEJKALOVÁ a Markéta ŠTĚPÁNÍKOVÁ. Právo a literatura: brněnská spojení. *Právník*, 2019, roč. 2019, č. 1.
- ŠKOP, Martin a Barbora VACKOVÁ. Být legislativcem: Empirická šetření v administrativních fázích legislativy. *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2019, roč. 27, č. 1. DOI 10.5817/CPVP2019-1-1. Dostupné z: <https://journals.muni.cz/cpvp/article/view/11601>
- ŠTĚDRŮŇ, Bohumír. *Politika a politický marketing*. Praha: C. H. Beck, 2013.
- TAYLOR, George H. Structural Textualism. *Boston University Law Review*, 1995, roč. 75, č. 2.
- The Rule of „Ejusdem Generis“. *Virginia Law Review*, 1916, roč. 4, č. 1.

- TIERSMA, Peter M. *Legal Language*. Chicago: The University of Chicago Press, 2000.
- TOMÁŠEK, Michal. *Překlad v právní praxi*. Praha: Linde Praha, 2003.
- TOOLAN, M. Perspectives on Literal Meaning. *Language and Communication*, 1991, roč. 11, č. 4, 1991.
- TORBERT, Preston M. Globalizing Legal Drafting: What the Chinese Can Teach Us about Eiusdem Generis and All That. *The Scribes Journal of Legal Writing*, 2007, roč. 51, č. 1.
- TROPER, Michel, Christopher GRZEGORCZYK a Jean-Louis GARDIES. Statutory Interpretation in France. In: MACCORMICK, Neil D. a Robert S. SUMMERS. *Interpreting Statutes*. Oxon: Routledge, 1991.
- TUČEK, Milan. Tisková zpráva – prestiž povolání. *Centrum pro výzkum veřejného mínění* [online]. 24. 7. 2019 [cit. 29. 10. 2019]. Dostupné z: [https://cvvm.soc.cas.cz/media/com\\_form2content/documents/c2/a4986/f9/eu190724.pdf](https://cvvm.soc.cas.cz/media/com_form2content/documents/c2/a4986/f9/eu190724.pdf)
- TVERSKY, Amos a Daniel KAHNEMAN. Judgment under Uncertainty: Heuristics and Biases Science. *New Series* [online]. 1974, roč. 185, č. 4157, s. 1124–1131 [cit. 19. 7. 2019]. Dostupné z: <http://www.its.caltech.edu/~camerer/Ec101/JudgementUncertainty.pdf>
- Van HOECKE, Mark. *Law as Communication*. Oxford and Portland: Hart Publishing, 2002.
- VOERMANS, Wim J. M. a Sjoerd E. ZIJLSTRA. Education, Knowledge-Exchange and the Role of Professional Legislative Drafters in the Netherlands. In: UHLMANN, Felix a Stefan HÖFLER (eds.). *Professional Legislative Drafters: Status, Role, Education*. Zürich: Dike, 2016.
- Von SAVIGNY, Friedrich Carl. *Vom Beruf unserer Zeit für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft*. Heidelberg: Mohr und Zimmer, 1814.
- VYMĚTAL, Petr. *V čím zájmu?: jak funguje lobbying*. Praha: Transparency International – Česká republika, 2014.
- WAGNER, Richard. *Das Kunstwerk der Zukunft*. Leipzig: Otto Wigand, 1850.
- WALDRON, Jeremy. *The Dignity of Legislation*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.
- WEBER, Max. *Economy and Society. An outline of Interpretative Sociology*. Berkeley: University of California Press, 1978.

- WEBER, Max. *Metodologie, sociologie a politika*. Praha: OIKOYMENH, 2009.
- WEBER, Max. *Wissenschaft als Beruf, 1917/1919; Politik als Beruf, 1919*. Tübingen: J. C. B. Mohr (Paul Siebeck), 1992.
- WEINBERGER, Ota. *Norma a instituce: úvod do teorie práva*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2017.
- WENGER, Etienne. *Communities of Practice: Learning, Meaning, and Identity*. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.
- WESTERMAN, Pauline. *Outsourcing the Law: A Philosophical Perspective on Regulation*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2018.
- WHITE, James Boyd. Law as Language: Reading Law and Reading Literature. *Texas Law Review*, 1981–1982, roč. 60, č. 3.
- WHITE, James Boyd. What Can a Lawyer Learn from Literature? (book review). *Harvard Law Review*, 1989, roč. 102, č. 8, s. 2035.
- WIDISS, Deborah A. Making Sausage: What, Why and How to Teach about Legislative Process in a Legislation or Leg-Reg Course. *Journal of Legal Education*, 2015, roč. 65, č. 1.
- WILLIAMS, Christopher: Legal Drafting. In: VISCONTI, Jacqueline (ed.). *Handbook of Communication in the Legal Sphere*. Berlin: De Gruyter Mouton, 2018.
- WINDSCHEID, Bernhard. *Lehrbuch des Pandektenrechts. Svazek 1*. Düsseldorf: Verlagshandlung von Julius Buddeus, 1862.
- WINTER, Heinrich. The Forum Model in Evaluation of Legislation. In: WINTGENS, Luc J. (ed.). *Legisprudence: A New Theoretical Approach to Legislation*. Oxford: Hart Publishing, 2002.
- WINTER, Sydney. Economic „Natural Selection“ and the Theory of the Firm. *Yale Economic Essays*, 1964, roč. 4, č. 1.
- WINTGENS, Luc J. Legislation as an Object of Study of Legal Theory: Legisprudence. In: WINTGENS, Luc J. (ed.). *Legisprudence: A New Theoretical Approach to Legislation*. Oxford: Hart Publishing, 2002.
- WINTGENS, Luc J. The Rational Legislator Revisited. Bounded Rationality and Legisprudence. In: WINTGENS, Luc J. a Daniel A. OLIVER-LALANA (eds.). *The rationality and justification of legislation: essays in legisprudence*. New York: Springer, 2013.

- WINTR, Jan. *Metody a zásady interpretace práva*. Praha: Auditorium, 2013.
- WOOLEVER, Kristin R. The Dramatic Elements of Legal Writing: The Role of Audience. *ERIC* [online]. 1986 [cit. 17. 10. 2019]. Dostupné z: <https://eric.ed.gov/?id=ED278027>
- WRÓBLEWSKI, Jerzy. *Teoria racjonalnego tworzenia prawa*. Wrocław: Wydawnictwo Polskiej akademii nauk 1985.
- WRONKOWSKA, Sławomira. Technika prawodawcza. *Ruch prawniczy, ekonomiczny i socjologiczny*, 1990, roč. 52, č. 1.
- XANTHAKI, Helen. Legislative Drafting: The UK Experience. In: UHLMANN, Felix a Stefan HÖFLER (eds.). *Professional Legislative Drafters: Status, Role, Education*. Zürich: Dike, 2016.
- XANTHAKI, Helen. On Transferability of Legislative Solutions: The Functionality Test. In: STEFANO, Constantin a Helen XANTHAKI (eds.). *Drafting Legislation. A Modern Approach*. Aldershot: Ashgate, 2008.
- XANTHAKI, Helen. United Kingdom Quality of Legislation: an achievable universal concept or an utopia pursuit? In: MADER, Luzius a Marta TAVARES DE ALMEIDA. *Quality of Legislation – Principles and Instruments. Proceedings of the Ninth Congress of the International Association of Legislation (IAL) in Lisbon*. 2011, Baden-Baden: Nomos.
- ZIELIŃSKI, Maciej. *Wykładnia prawa. Zasady – reguły – wskazówki*. 7. vyd. Warszawa: Wolters Kluwer, 2017.
- ZWEIGERT, Konrad a Hein KÖTZ. *An Introduction to Comparative Law*. Oxford: Clarendon Press, 1998.

### **Vědecká redakce MU**

prof. PhDr. Jiří Hanuš, Ph.D. (předseda); PhDr. Jan Cacek, Ph.D.;  
Mgr. Tereza Fojtová; doc. JUDr. Marek Fryšták, Ph.D.;  
Mgr. Michaela Hanousková; doc. RNDr. Petr Holub, Ph.D.;  
doc. Mgr. Jana Horáková, Ph.D.; prof. MUDr. Lydie Izakovičová Hollá, Ph.D.;  
prof. PhDr. Mgr. Tomáš Janík, Ph.D.; prof. PhDr. Tomáš Kubiček, Ph.D.;  
prof. RNDr. Jaromír Leichmann, Dr. rer. nat.; PhDr. Alena Mizerová;  
doc. Ing. Petr Pirožek, Ph.D.; doc. RNDr. Lubomír Popelínský, Ph.D.;  
Mgr. Kateřina Sedláčková, Ph.D.; prof. RNDr. Ondřej Slabý, Ph.D.;  
prof. PhDr. Jiří Trávníček, M.A.; doc. PhDr. Martin Vaculík, Ph.D.

### **Ediční rada PrF MU**

doc. JUDr. Marek Fryšták, Ph.D. (předseda);  
prof. JUDr. Josef Bejček, CSc.; prof. JUDr. Jan Hurdík, DrSc.;  
prof. JUDr. Věra Kalvodová, Dr.; prof. JUDr. Vladimír Kratochvíl, CSc.;  
doc. JUDr. Petr Mrkývka, Ph.D.; doc. JUDr. Radim Polčák, Ph.D.;  
doc. JUDr. Ivana Průchová, CSc.; doc. JUDr. Ing. Josef Šilhán, Ph.D.

## **TVORBA PRÁVA – EMPIRICKÉ STUDIE**

**doc. JUDr. Mgr. Martin Škop, Ph.D., JUDr. Michal Malaník, Ph.D.,  
JUDr. Bc. Terezie Smejkalová, Ph.D., JUDr. Bc. Markéta Štěpáníková, Ph.D.,  
Mgr. Barbora Vacková, Ph.D.**

Vydala Masarykova univerzita  
Žerotínovo nám. 617/9, 601 77 Brno  
v roce 2019

Spisy Právnické fakulty Masarykovy univerzity  
Edice Scientia, sv. č. 671

Tisk: Point CZ, s.r.o., Milady Horákové 890/20, 602 00 Brno  
1. vydání, 2019

ISBN 978-80-210-9472-7

ISBN 978-80-210-9473-4 (online ; pdf)

[www.law.muni.cz](http://www.law.muni.cz)

**MUNI**  
PRESS

**MUNI**  
LAW



ISBN 978-80-210-9473-4



9 788021 094734