

Čtyřleté funkční období vlády je příliš krátké na tvorbu klíčových předpisů

VZNIKAJÍCÍ KOALICE PŘEDSTAVUJE SVÉ ZÁKONODÁRNÉ PLÁNY. POKRAČOVAT VŠAK MOHOU I ROZDĚLANÉ LEGISLATIVNÍ PROJEKTY.

| Jan Beránek | Foto: Honza Mudra

Začátek funkčního období nové vlády se nese v očekávání toho, jaké legislativní počiny si stanoví jako svou prioritu a jak úspěšná bude v jejich prosazení. O tom, jaké jsou hlavní otázky spojené se současnou normotvorbou, hovoří v rozhovoru pro Právního rádce František Korbel, partner mezinárodní advokátní kanceláře Havel & Partners, a Dana Prudíková, vedoucí advokátka ve stejné společnosti. Oba dva mají s legislativní tvorbou bohaté zkušenosti. Roky působili na ministerstvu spravedlnosti a jejich nejvýznamnějším počinem je občanský zákoník, na jehož přijetí se podíleli.

Jaké největší legislativní úkoly čekají z vašeho pohledu na novou vládu?

František Korbel (F. K.): Vláda ještě nemá finalizované programové prohlášení, ale z toho, co již delší dobu prosakuje do médií, se zdá, že jednou z největších priorit bude odblokování stavebnictví a revize stavebního zákona. Ten by se měl vrátit k podobě původního návrhu schváleného v roce 2021. Tato verze počítala s vytvořením jednotného státního stavebního úřadu a rozsáhlou integrací dotčených orgánů tak, aby bylo možné vést pouze jedno řízení zakončené jediným integrovaným rozhodnutím.

Podaří se tohoto cíle dosáhnout?

Dana Prudíková (D. P.): Bude hodně záležet na politické vůli. Pokud se bavíme v kontextu střídání vlád, tak tím, že pravděpodobná budoucí vláda toto deklarovala na počátku svého volebního období a už v době vyhlášení výsledků voleb měla v hrubých rysech připravený návrh, tak existuje velká šance, že návrh sněmovna v da-

ném volebním období schválí a změny se projeví v praxi. Pro to, aby tento výsledek nastal, je ale klíčové, aby byl samotný návrh zákona sněmovně předložen v první polovině volebního období.

Zmiňujete potřebu předložit návrh v první polovině volebního období. Jsou z legislativního pohledu čtyři roky, které každá vláda má, dostatečně dlouhý čas?

F. K.: Na významné legislativní projekty to je poměrně krátká doba. S Danou jsme působili na ministerstvu spravedlnosti v době, kdy se připravoval občanský zákoník. Tato příprava trvala dvanáct let a další dva roky se tvořily doprovodné zákony. Obecně platí, že velké kodifikace vyžadují více volebních období a širší politickou shodu. To byl i problém stavebního zákona, na jehož finální podobě konsenzus nepanoval. Byl přijat na konci funkčního období předminulé vlády a hned v následném období byl velmi významně novelizován.

Pokračují započaté legislativní práce i po volbách a následné změně vládní garnitury, nebo obvykle dochází k restartu celého procesu?

D. P.: Neřekla bych, že se všechny procesy vrací na začátek. Je sice pravda, že zákony, které dojdou do Poslanecké sněmovny a nestihnou se projednat, se musí nové sněmovně předložit znovu. To je ale logické, protože se k nim musí přihlásit i nová vláda. Nicméně na ministerstvech pracují ti samí úředníci, kteří zajišťují kontinuitu. Pokud je praxe detekován nějaký problém, tak se ho resorty snaží vyřešit a je jejich zájem, aby se to stalo i v novém období. Může dojít ke změně některých



parametrů návrhu, ale není to tak, že by jako celek padal. Samotné úřady obvykle předloží znovu to, co se v předchozím volebním období nestihlo.

Legislativě se věnujete dlouhodobě. Co považujete za svůj největší úspěch v oblasti tvorby práva?

F. K.: Z období působení na ministerstvu spravedlnosti jednoznačně občanský zákoník. Po mém odchodu ze služeb státu jde nepochybně o zákon o právu na digitální služby, na kterém jsme se podíleli s kolegy z ICT unie, soubor novel umožňující zřízení bankovní identity, které jsme s kolegy z Rowan Legal připravovali pro Českou bankovní asociaci, a pak původní návrh nového stavebního zákona a pražské, brněnské a ostravské stavební předpisy.

D. P.: Souhlasím, že občanský zákoník byl asi ten největší zázrak, který se nám mohl legislativně přihodit. Kromě něj bych ještě zmínila několik zajímavých témat, která se podařilo legislativně zpracovat během mého působení na ministerstvu školství. Šlo například o reformu financování, podporu učitelů češtiny u českých komunit

František Korbel

Partner Havel & Partners. Specializuje se na legislativu, správní a ústavní právo. Je členem Legislativní rady vlády. Působil jako legislativní náměstek několika ministrů spravedlnosti. Stál za přípravou nového občanského i trestního kodexu a desítek dalších zákonů.

Dana Prudíková

Vedoucí advokátka Havel & Partners. Zaměřuje se na oblast veřejného práva, legislativy či školství. Dříve působila jako ředitelka odboru legislativy ministerstva spravedlnosti a náměstkyně pro legislativu a mezinárodní vztahy ministerstva školství. Pracovala na rekodifikaci soukromého práva.

v zahraničí či prosazení lesních mateřských škol do školského systému.

V čem spočívá práce advokáta v soukromé sféře specializujícího se na legislativu?

F. K.: Legislativa je velmi specifický obor práva, či spíše dovednost. Vyžaduje technické zkušenosti s tvorbou právních předpisů a aplikací legislativních pravidel vlády, ale i hlubší znalost prostředí

a legislativního procesu. V soukromé sféře se jí věnuje jen málo advokátních kanceláří. V Havel & Partners působí celý tým právníků, kteří všichni pochází z veřejného sektoru, kde se podíleli na legislativě ať již v legislativních sekcích a odborech ministerstev nebo v orgánech Legislativní rady vlády. Díky tomu můžeme nabízet služby v oblasti tvorby, připomínkování, posuzování či implementace nových právních předpisů.

V odborné diskusi se často zmiňuje potřeba nových procesních předpisů. Je tento požadavek podle vás namístě?

F. K.: Nový občanský soudní řád a trestní řád by byly potřebné. Ostatně již v době našeho působení na ministerstvu byl připraven a schválen věcný záměr rekodifikace trestního procesu. Od té doby se jí ale nepodařilo připravit. Nyní tak panuje trochu paradoxní situace, kdy v České republice byly přijaty nové hmotněprávní předpisy, ale nikoliv ty procesní, zatímco na Slovensku mají novou procesní úpravu, ale nedokázali přijmout nové hmotné právo. Obávám se ale, že se situace v České republice v dohledné době nezmění. Chybí k tomu především dostatečná politická vůle i výrazná vůdčí osobnost, jakou byl profesor Eliáš v případě občanského zákoníku a profesor Šámal v případě trestního zákoníku.

Současné procesní řády pochází z 60. let a prošly obrovským množstvím novelizací. Dokážou ještě plnit svou funkci?

D. P.: Pamatuji si, že když jsme pracovali na ministerstvu spravedlnosti, s každou další novelou občanského soudního řádu hrozilo, že ji odborníci v Legislativní radě vlády nepodpoří, jelikož zásahy do toho předpisu byly vnímány jako neúnosná zátěž, která snižuje jeho soudržnost. Nicméně uplynulo deset let a ten předpis tu stále je a je stále novelizován. Samotná srozumitelnost ohrožená není, i díky automatizovaným právním systémům, které jsou schopny zpracovat jakoukoliv novelu a nabídnout aktuálně platné znění. Problém může být spíše vnitřní koherentnost předpisu.

F. K.: Hlavní problém spočívá v tom, že postupnými novelizacemi nelze změnit koncepční zaměření a provést skutečné reformy, které by změnily podstatu celého předpisu, který vychází ze 60. let minulého století.

Mohlo by být řešením přijmout místo jednoho velkého kodexu větší množství dílčích zákonů?

D. P.: Z hlediska prosaditelnosti by to bylo jednodušší, ale nejsem si jistá, že by to pomohlo srozumitelnosti. Když jsme v souvislosti s občanským zákoníkem připravili zcela nový procesní zákon o zvláštních řízeních soudních, kde jsou vyjmenovány a upraveny různé druhy nesporných řízení, tak se zvedla vlna nevole. Problém byl viděn v tom, že jde o další procesní předpis, který bude muset být aplikován současně s občanským soudním řádem.

F. K.: Rovněž bych to nedoporučoval. Jistě jde uvažovat o tom, že některé části občanského soudního řádu, například část šestá, upravující výkon rozhodnutí, nebo část pátá, která se zabývá přezkumem rozhodnutí správních orgánů v oblasti civilního práva, mohou být upraveny samostatnými zákony, ale vytvořilo by to spíše

POSTUPNÝMI NOVELIZACEMI PROCESNÍCH ŘÁDŮ ZE 60. LET NELZE ZMĚNIT JEJICH KONCEPČNÍ ZAMĚŘENÍ ANI PROVĚST REFORMY, KTERÉ BY PŘEMĚNILY JEJICH PODSTATU.

řadu složitých interakcí. Legislativní vývoj obecně směřuje spíše ke kodifikacím.

Je zapojení odborné veřejnosti do legislativního procesu skrze připomínkové řízení dostatečné, nebo by se mělo do budoucna rozšiřovat?

D. P.: Formální nastavení je dostatečné. V legislativních pravidlech vlády najdete desítky připomínkových míst, která se konzultují. Předtím ještě probíhá fáze přípravy konkrétního předpisu a tam záleží na každém ministerstvu, jestli vychází z vlastních odborných znalostí, či zda si přizve externí odborníky. Na ministerstvu spravedlnosti jsme přibírali odborníky proto, aby nás upozornili na různé nuance z praxe, které mohou nastat. Návrh občanského zákoníku byl rovněž vyvěšen na webových stránkách ministerstva a každý občan si ho mohl přečíst a vznést své připomínky. Je ale samozřejmě otázka, jak s připomínkami konkrétní resort pracuje. Není povinností každou speciálně zpracovávat, ale určitě je vhodné, když už se někoho zeptáte, si tu připomínku projít a zamyslet se, jestli by na ní nemohlo něco být. ●