

ODSTRAŇOVÁNÍ PŘEBYTEČNÉ REGULACE

REMOVING OF REDUNDANT REGULATION

RUDOLF RYS

Odbor reformy regulace a kvality veřejné správy, Ministerstvo vnitra ČR

Abstrakt

Příspěvek pojednává o problematice odstraňování přebytečné právní regulace, konkrétně v Německu a Rakousku. Je zde stručně shrnuta daná problematika a zdůrazněny zajímavé odlišnosti i podobnosti ve srovnání s českou právní úpravou. Situace v Německu je zde zastoupena především širokým náhledem na problematiku pročišťování práva (Rechtsbereinigung). Situace v Rakousku je omezena na stručný popis pojmu deregulace (Deregulierung) za pomoci příkladu dvou zákonů z rakouské právní praxe. Příspěvek lze využít jako inspiraci zahraničními zkušenostmi, které implikují případné řešení aktuálního stavu v České republice.

Klíčová slova

Kvalita regulace, Odstraňování přebytečné regulace, Odstraňování byrokracie, Pročišťování práva (Rechtsbereinigung), Deregulace, Právní řád, Právní předpisy, Rada pro kontrolu právních norem (Normenkontrollrat), Legislativní praxe, Zákon č. 2/1969 Sb.

Abstract

This paper deals with the problems of removing redundant regulation abroad, particularly in Germany and Austria, briefly summarises existing problems and points out interesting diversities and similarities in comparison with Czech legal regulations. The situation in Germany is here represented especially by a wide insight into problems of clarifying of law (Rechtsbereinigung). The situation in Austria is reduced on brief description of conception of deregulation with help of an example of two acts from austrian juridical experience. The paper can be used as an inspiration with foreign experience, which are implicating possible solution of actual situation in the Czech Republic.

Key words

Regulatory Quality, Removing of redundant regulation, Removing of bureaucracy, Clarifying of law, Deregulation, Legal order, Law regulations, Regulation Control Council, Legislative practice, Act No. 2/1969 Coll.

Úvodem

Ve svém příspěvku se chci především věnovat problematice kvality regulace, konkrétně problematice odstraňování přebytečné regulace v okolních německy hovořících zemích a to především postupu zvanému „Rechtsbereinigung“ („pročišťování“ práva) v samotném Německu. Na rakouském příkladu z praxe se budu krátce věnovat pojmu deregulace. Jestli mám nějak tento svůj výběr odůvodnit, tak na příkladu Německa a Rakouska, dvou velmi příbuzných právních řádů, se kterými má náš právní řád i přes jisté odlišnosti mnoho společného, je velmi vhodné podat výklad k dané aktuální problematice. Již předem se však omlouvám za velmi stručné pojetí tohoto příspěvku.

Systém prověřování kvality regulace v Německu

Nepřehledné množství právních norem představuje velkou zátěž jak pro jejich adresáty, tak pro donucovací orgány, které musí dohlížet na jejich dodržování. Pročišťování práva je proto postupný a dlouhodobý proces. Cílem je zbavit právní řád již nepotřebných právních předpisů a učinit jej celkově přehlednějším, srozumitelnějším a přiměřenějším současným poměrům. S pročišťováním práva se pojí nárok subjektů práva na prosvětlení džungle právních předpisů a na redukci přívalu nových právních norem, což znamená, že přebytečné, zbytečně omezující a nesrozumitelné právní předpisy by měly být zrušeny.

Při pohledu na současný stav platného spolkového práva je z jedné strany jasné, že hříchy z minula by měly být odstraněny, a že ze strany druhé by mělo být zabráněno, aby se něco takového opakovalo. Je velkou výzvou rozlišit právo na potřebné, na vhodné k zachování a na zbytečně zatěžující. Současné pročišťování práva musí být mnohem rozsáhlejší nežli v minulosti konané obdobné snahy, jen tak může mít trvalý úspěch. Musí se jednat o celoplošný a trvalý proces. První dosažené úspěchy, jako vhodný začátek, musí být brzy viditelné a dosažené bez jakýchkoliv vnitřních rozporů.

Koncept pročišťování proto vychází z toho, že v první fázi budou rušeny pouze nesporně přebytečné právní předpisy. Teprve v dalších fázích budou podnikány podrobné vnitřní přezkumy, aby mohlo dojít i k mnohem obtížnějšímu pročišťování. Dalším krokem je pochopitelně též usnadnění přístupu k právu a jasný přehled co je platným právem (např. pomocí webů ministerstev). V protikladu ke kvantitě je kvalita právních předpisů hůře měřitelná, neboť obecně uznávaná kritéria pro kvalitu právních předpisů se v Německu nevyskytují. Zdali je právní předpis přebytečný, špatně srozumitelný či vznikají potíže při jeho aplikaci, je nejdříve rozeznatelné poté, co bylo zahájeno přezkoumávání zákonů a nařízení v jedné celé oblasti práva.

Přezkoumávání je proto prováděno rezortně, nikoliv centrálně. Každý rezort si musí nejdříve určit veškeré existující právní předpisy ve své působnosti a ty pak podle určitých kritérií přezkoumat. Výsledky jsou předloženy ve formě návrhů pročišťovacích zákonů a přebytečné právní předpisy jsou takto zrušeny. Metodická pomoc, návody a rady s těmito postupy jsou poskytovány Spolkovým ministerstvem spravedlnosti. Spolkové ministerstvo spravedlnosti odpovídá za systémovou a právní stránku věci díky svým zkušenostem z dřívějších s přezkoumáváním zákonů pro Spolkovou vládu a s vedením dokumentace o právních předpisech.

Iniciativa „odstraňování byrokracie“ v Německu

Spolková vláda rozhodla v letech 1986, 1990 a nejpozději v roce 2003 v rámci Iniciativy odstraňování byrokracie („Bürokratieabbau“) o pročištění („Rechtsbereinigung“) spolkového právního řádu. Cílem je založit natrvalo proces zkvalitňování regulace. Regulace byla již zkvalitněna řadou pročišťovacích zákonů, neboť každý rezort byl pověřen prověřit veškerou regulaci ve své příslušnosti. Například v prvním „pročišťovacím“ zákoně Spolkového ministerstva vnitra bylo zrušeno na 90 zákonů a nařízení. V současnosti byl již předložen návrh druhého „pročišťovacího“ zákona.

Další varianty pročišťování, jako například prostřednictvím novelizací zvláštních zákonů (což bylo shledáno jako nesystematické), či cestou komplexního nadrezortního pročišťovacího zákona (tato varianta byla zvolena v Rakousku), nebyly v Německu použity. Některé spolkové země se však vydaly cestou pročišťování svého právního řádu na zemské úrovni.

Například Bavorsko vydalo v roce 2006 již čtvrtý zemský „Aufhebungsgesetz“ (rušící zákon). Jen na okraj podotýkám, že druhý a třetí takovýto zákon byl vydán již v roce 2003.

Koncept samotného současného pročišťování práva vyvinulo Spolkové ministerstvo spravedlnosti s cílem odstranit především takové právní předpisy, které jsou sice formálně platným právem, ale nemají již žádné účinky. V druhé etapě pak bude podrobněji zkoumána kvalita právních norem a budou připraveny příslušné změny. Výchozím stavem zde byla existence 2 066 zákonů s 46 308 jednotlivými normami a 3 051 nařízení s 38 776 jednotlivými normami (stav ke 26. únoru 2003). Výsledkem rozsáhlého pročišťování spolkového právního řádu byl (stav ke 4. květnu 2005) návrh na zrušení více nežli 600 zákonů a nařízení, přičemž mnohé další pročišťovací zákony jednotlivých rezortů jsou teprve plánovány. Pročišťování bylo prováděno rovněž i v rámci jiných legislativních aktivit. Od začátku 14. volebního období bylo zrušeno 94 zákonů a 376 nařízení, z toho převážná část (75 zákonů a 296 nařízení) byla zrušena od začátku vládní Iniciativy odstraňování byrokracie, tj. od února 2003. Tento projekt zaznamenal již ve své první fázi početně nejvyšší příspěvek (dle počtu zrušených právních norem) k pročišťování práva za posledních 40 let.

Z pohledu spolkové vlády je první fáze, která probíhala v období let 2003 – 2005, dokončena. Zároveň s tím byla připravena půda pro druhou fázi – podrobné přezkoumání již redukováného počtu právních předpisů podle daných obsahových měřítek. Druhá fáze se bude zaměřovat především na právní předpisy vyvolávající zbytečnou byrokratickou zátěž dopadající podnikatele, občany i veřejnou správu samotnou. Bude rovněž dbáno na to, aby právní regulace byla srozumitelná a „uživatelsky přátelská“. Spolkové ministerstvo spravedlnosti určilo ve svém návrhu na pročišťování práva rozhodné znaky pro přezkoumávání regulace, jež by se daly přirovnat k filtru svého druhu. Smyslem zkoumání především v prvotní fázi je zjistit, zdali jsou některé právní normy zastaralé, či jiným způsobem ztratily svůj význam.

Jedním z cílů tohoto přezkoumávání jsou totiž právní normy z doby relativně nedávné. Od opětovného sjednocení Německa uplynulo více jak 15 let, z čehož sice vyplývá, že celá řada právních opatření spojená se sjednocením v oblasti spolkového práva byla změněna vícero dalšími zákonodárnými akty, nicméně z toho paradoxně plynou těžkosti jak přesně stanovit, která zvláštní ustanovení jsou dnes ještě stále platná. Na základě konkrétního právotvorného počínu jsou totiž většinou rušena nebo měněna pouze ta právní ustanovení příslušných

právních předpisů, která s tímto novým počinem bezprostředně souvisí. Překonané právní předpisy se ale zpravidla již nikdy nedostanou do zorného pole zákonodávce a zůstanou nepovšimnuty. Tyto právní předpisy nezatěžují platné právo pouze kvantitativně, nýbrž ovlivňují funkce platného práva i v tom směru, že přestává být na první pohled jasně a spolehlivě známo, co je pro úpravu dnešních právních poměrů z hlediska uživatele (adresáta) práva rozhodující a použitelné. Proto je dnes nekončícím úkolem udržovat stále rostoucí počet právních předpisů pokud možno přehledný a zbavovat právní řád takřka nepřetržitě předpisů, které jsou z hlediska časového a obsahového již překonané¹.

Takzvaným „pročišťovacím zákonem“ je rušeno veškeré zcela nesporně postradatelné právo v rezortu příslušného regulátora (zpravidla spolkového ministerstva). Přitom zůstávají již způsobené právní následky a vzniklé právní vztahy nedotčeny. Naopak doslova skryté, ale potřebné právní předpisy jsou přemístovány na lépe viditelná místa pro adresáty dané právní úpravy. Kromě toho je v právních předpisech určených pro další zachování odstraňována zastaralá právní terminologie (především pojmy říšského práva). Právní opatření vyplývající ze smlouvy o sjednocení Německa, která se již díky mezitím vzniklé normotvorbě doslova naplnila a vyhasla, nebudou již znovu vysvětlována pro další aplikaci.

Formální znaky – indikátory přebytečné regulace:

1) stáří právních předpisů

Staré, jen málo známé právní předpisy by měly být kriticky přezkoumány, zda mohou být ještě vůbec uplatňovány a zda jsou přiměřené současným poměrům.

2) zbytky změnových zákonů v právních předpisech

Zastírají pohled na to podstatné a mohou (pokud dnes již nemají žádný význam) být bez problémů odstraněny.

3) zvláštní úpravy, které nejsou přiřazeny ke stávajícím zákonům

¹ Někdo by dokonce mohl zlomyslně namítnout, že celý proces pročišťování práva znovu začal díky chaosu, který vznikl znovusjednocením Německa a po více jak 15 letech ještě neskončil.

Způsobily nárůst množství vedlejších předpisů, což ztěžuje nalezení příslušných předpisů. Může to být zlepšeno správným přiřazením ke stávajícím předpisům.

4) předústavní terminologie /předpisy vzniklé před rokem 1945/

Sem náleží bohužel ještě četné předpisy z doby před rokem 1945, ve kterých figurují říšští ministři a jiné říšské instituce v doslovném znění a nedopatřením jsou pověřováni pravomocemi, které případně podle potřeby v předpise stále existují. Tyto předpisy musí být přizpůsobeny, nebo jinak musí být zrušeny.

Rada pro kontrolu právních norem (Normenkontrollrat)

Tento orgán na úrovni spolkové vlády je primárně zaměřen na teprve vznikající regulaci, nicméně může podle potřeby posuzovat i regulaci již existující (je používána metoda SCM)². Normenkontrollrat vznikla podle nizozemského vzoru, fungujícího od r. 2000 („Adviescollege Toetsing Administratieve Lasten“). Jejím hlavním cílem je bojovat proti nadměrné byrokratické zátěži (tj. především proti nadměrným /a finančně nákladným/ informačním povinnostem podnikatelů vůči státním orgánům).

Rechtsbereinigung a deregulace v Rakousku

Poté, co zde byla objasněna podstata pojmu pročišťování práva, bych rád zdůraznil odlišnost této metody oproti pojmu deregulace. Nežli zde uvedu teoretické vymezení problému, chci poukázat na vymezení rozdílu obou metod uskutečněné v rakouské legislativní praxi. Jedná se například o zákon č. 191/1999 BGBl., Erstes Bundesrechtsbereinigungsgesetz (první spolkový zákon o pročišťování práva). Tímto zákonem byly zrušeny všechny právní předpisy nižší právní síly nežli ústavní zákony vyhlášené před 1. lednem 1946, s výjimkou těch, které byly uvedeny v taxativním výčtu v příloze tohoto zákona. Druhým příkladem z praxe je zákon č. 113/2006 BGBl., Deregulierungsgesetz 2006 (deregulační zákon z r. 2006). Tímto zákonem byly například zrušeny některé novější zákony a nařízení či některá jejich jednotlivá

² Pozn.: Při SCM /Standard Cost Model/ měření jsou požadované správní činnosti požadující informace přesně analyzovány a na tomto základě jsou pak spočítány administrativní náklady „typického podniku“. Typickým podnikem se zde myslí podnik, který plní informační povinnosti uložené platnými zákony.

ustanovení a větší část tohoto zákona tvoří změnové novelizace celé řady specializovaných a navzájem nesouvisejících zákonů³.

Deregulací rozumíme obecně odstraňování (a uvolňování) státní právní regulace (zákony, nařízení, vyhlášky). Cílem deregulace je posílit volnou soutěž a tím podnítit technické, hospodářské a sociální inovace a umožnit rovněž rychlejší rozhodování v hospodářských otázkách. Vedle odstraňování státní právní regulace v hospodářské oblasti se deregulací rozumí též odstraňování byrokratických překážek, jako např. zjednodušení žádostí a povolení a odstranění státních omezení⁴.

Jak si mnozí jistě všimli, metoda pročišťování práva začíná u práva (právních předpisů) samotného a po změně v právu (právních předpisech) směřuje svými účinky k cíli jeho působení, kdežto deregulace začíná u cíle působení práva (právních předpisů) a od něj po jeho úpravě směřuje ke změně v právu (právních předpisech). Výsledky působení těchto dvou metod mohou být někdy téměř k nerozeznání, nicméně podstatný rozdíl zde je ve směru, kterým tyto metody působí.

Závěr – Lex semper loquitur. (Zákon stále hovoří.)

Pokud se mi povedlo srozumitelně nastínit alespoň něco málo z obsáhlé problematiky spadající pod nyní velmi aktuální pojem kvality regulace, tak tento příspěvek splnil svůj účel. Německé a rakouské zkušenosti by pro nás mohly být jistě inspirací. Musím však ještě všechny přítomné upozornit na ustanovení § 24 zákona č. 2/1969 Sb. , o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, v platném znění: „Ministerstva pečují o náležitou právní úpravu věcí patřících do působnosti České republiky; připravují návrhy

³ Pozn.: Něco tak „nesystémového“ by Legislativní rada vlády ČR z důvodu **právní čistoty** našeho právního řádu jistě neschválila. Změnový zákon obsahující novelizaci pouhých sedmi specializovaných navzájem nesouvisejících zákonů (výsledek tzv. Souhrnné analýzy provedené MVČR dle Usnesení vlády České republiky ze dne 17. března 2004 č. 238 o postupu optimalizace právního a ekonomického prostředí pro výkon veřejné správy orgány územních samosprávných celků) byl z tohoto důvodu odmítnut a výsledně byla provedena pouze jedna, z německého úhlu pohledu nesystémová, novelizace zvláštního zákona, kde se jednalo o pověstné ptačí oblasti.

⁴ Blíže viz

http://www.bundesfinanzministerium.de/lang_de/nn_1928/nsc_true/DE/Service/Glossar/D/013.templateId=renderPrint.html

zákonů České národní rady a jiných obecně závazných právních předpisů; dbají o zachování zákonnosti v okruhu své působnosti a činí podle zákonů potřebná opatření k nápravě.“ Mám totiž na mysli onu nepříliš známou skutečnost, že od vzniku tohoto zákona nezměněný § 24 ukládal a stále ukládá příslušným orgánům státní správy (dnešní terminologií řečeno) komplexní péči o kvalitu právní regulace jak připravované, tak již existující.

Literatura:

[1] Německo - Bereinigung des Bundesrechts (Zwischenbericht), (Zweiter Zwischenbericht)
<http://www.verwaltung-innovativ.de/Buerokratieabbau/-,13081/Rechtsbereinigung.htm>

Bayrischer Landtag, Gesetzentwurf, Drucksache 15/5477

[2] Entwurf eines Ersten Gesetzes über die Bereinigung von Bundesrecht im Zuständigkeit
des Bundesministeriums der Justiz
http://www.bmj.de/enid/956c98a25dd4fb2de2e9586b88556660,0/Themen/Rechtsbereinigung/_Buerokratieabbau_rg.html

[3] pojem Deregulace
http://www.bundesfinanzministerium.de/lang_de/nn_1928/nsc_true/DE/Service/Glossar/D/013.templateId=renderPrint.html

[4] Rakousko - texty zákonů <http://ris.bka.gv.at/>

Kontaktní údaje na autora – email:

rrys@mvcv.cz