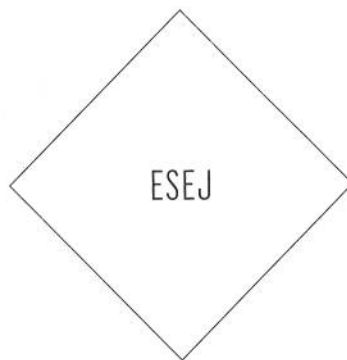


Tvorba práva a jeho seznatelnost



Český právní řád se již delší dobu potýká s častými změnami práva a v důsledku toho s jeho nepřehledností. Zjištění platného práva bývá často problémem i pro právníky.

V dynamické době je nutné počítat i s rychlejší potřebou změn v právu. Změny je však třeba činit systematicky a koordinovaně. Jednou z cest, jak odplevelit právní řád, je rekodifikace základních právních kodexů. Rekodifikace několika právních kodexů se uskutečnila a některé se připravují. Poslední významnou rekodifikací je nový občanský zákoník. Ten z aktuálního pohledu představuje v praxi značnou právní nejistotu, která bude trvat několik let, než dojde k ustálení jeho výkladu soudní judikaturou. Z dlouhodobého hlediska by však měl nový občanský zákoník představovat přínos.

Bohužel i v případě nového občanského zákoníku hrozí, že bude podléhat inflaci změn. To je stav rozhodně nežádoucí, ale zcela reálný. Např. nový trestní zákoník byl od roku 2010 měněn již šestnáctkrát. Jedná se v průměru zhruba o tři změny za kalendářní rok. Jedním z dalších základních stavebních kamenů českého právního řádu je zákoník práce, který byl od roku 2007 měněn 45krát. Na každý kalendářní rok vychází pět až šest změn. Dnes již neplatný obchodní zákoník byl za dvacet dva let své účinnosti měněn 84krát, tedy téměř čtyřikrát ročně.

Podíváme-li se na občanský soudní řád, kterým se řídí vedení soudních sporů, platí stále zákon z roku 1963. Od roku 1990 byl měněn 140krát. Trestní řád byl od roku 1990 měněn 90krát. Časté změny procesních předpisů vedou k prodlužování soudních řízení a zakládají riziko procesních pochybení, která jsou pak stranami v odvoláních napadána a dochází ke zbytečnému přeposílání spisů mezi soudními instancemi. Je třeba zdůraznit, že většina dílčích změn jednotlivých právních předpisů představuje pouze technické změny, které jsou vyvolány změnami jiných předpisů, změnou terminologie apod. Zásadních, rozsáhlejších novelizací je mnohem méně. Nicméně přehnaná četnost i drobných změn způsobuje nepřehlednost právního řádu a nesvědčí o koordinovaném a systematickém postupu při přípravě právních předpisů.

Zběsilost zákonodárců lze demonstrovat např. i na množství právních předpisů, které jsou přijaty během kalendářního roku, a na časování jejich přijímání. Např. v roce 2014 bylo přijato a bezodkladně publikováno ve Sbírce zákonů celkem 368 právních předpisů. Z toho 89 právních předpisů bylo publikováno v prosinci. V době od 19. prosince 2014 do 31. prosince 2014, tedy na poslední chvíli a v době, kdy nelze předpokládat, že uživatelé právních předpisů budou mít možnost se s právními předpisy seznámit, bylo ve Sbírce zákonů publikováno 55 právních předpisů a v poslední den roku 27 právních předpisů.

Pro úplnost je třeba dodat, že právní předpis nebo novela právního předpisu, publikované ve Sbírce

zákonů pod jedním číslem, velmi často provádí změny více předpisů v podobě takzvaných přílepků. To znamená, že celkový počet měněných nebo nově přijímaných právních předpisů je mnohem vyšší než uváděné číslo 368. Změny jsou většinou platné od 1. ledna roku následujícího. Daná čísla ukazují, jak si zákonodárci „váží“ své vlastní práce, jaké ohledy berou na praxi, jakou úctu mají k právu a jaký smysl mají pro řád a stabilitu. Na výše uvedeném závěru nic nemění ani skutečnost, že většina právních předpisů schválených a publikovaných na poslední chvíli je „pouze“ technického rázu.

Za účelem získávání politických bodů politici dokonce občas „vyhrožují“ legislativní smrtí. Navykli si tvrdit, a možná tomu někteří i věří, že lékem na všechny problémy ve společnosti a v ekonomice je změna nějakého právního předpisu nebo přijetí nějakého nového předpisu. Sami sebe hodnotí podle množství přijatých právních předpisů. Kvalita a dopady je příliš nezajímají (stejně se to bude za chvíli zase měnit). Bohužel, po legislativních smrtích obvykle vznikají „paseky“ jako po větrných smrtích. Přes neuvěřitelné tempo přijímaných změn je s podivem, jak „rezistentní“ zákonodárci dokážou být v případech, které si naopak o změny říkají. Jde například o situace, kdy soudní rozhodnutí dlouhodobě a konstantně interpretují určitá ustanovení právního předpisu značně extenzivně. V takových případech by mělo dojít k přizpůsobení textu příslušného předpisu ustáleným ustanovením soudních rozhodnutí.

Jako příklad lze uvést právní úpravu konkurenční doložky v zákoníku práce. Nejvyšší soud i Ústavní soud se shodly na tom, že zaměstnavatel může jednostranně odstoupit od konkurenční doložky pouze z důvodu, který vyplývá ze zákona nebo který je smluvními stranami dohodnut, a dále, že zaměstnavatel od konkurenční doložky nemůže odstoupit krátce před uplynutím výpovědní doby (účelem konkurenční doložky je zabránění zaměstnanci ve vyvíjení konkurenční činnosti pro jiného zaměstnavatele nebo svým jménem a na svůj účet po určité době po ukončení pracovního poměru u předchozího zaměstnavatele). Se stanoviskem soudů lze souhlasit. Problém je však v tom, že běžný zaměstnanec nebo zaměstnavatel, a dokonce ani právník, který se pracovnímu právu blíže nevěnuje, k závěrům vysloveným soudy sám nedospěje, protože předmětné závěry ze zákona bezprostředně nevyplývají. Stanovisko soudů totiž vyplývá z poměrně sofistikovaného a extenzivního výkladu zákona. Zákoník práce by však měl být pokud možno srozumitelný natolik, aby ho byl schopen rozumně a bezpečně užívat i „průměrný malý zaměstnavatel“ a „průměrný zaměstnanec“, protože v praxi se zákoník práce týká téměř každého. Ve výše uvedeném případě judikatura Nejvyššího soudu existuje již od roku 2011 a Nejvyšší soud své stanovisko konzistentně zopakoval v několika dalších rozhodnutích i v letech pozdějších. Jeho stanovisko potvrdil i Ústavní soud rozhodnutím z listopadu 2014. Přesto dosud k předmětné změně zákoníku práce nedošlo, a tak nadále existuje živná půda pro zbytečné soudní spory.

Společnost jako taková, ale i ekonomika by byly mnohem raději, kdyby zákonodárci uvažovali v delším časovém horizontu a kdyby místo permanentních změn přinesli raději klid, stabilitu a řád. Přejme si tedy méně nových právních předpisů a změn stávajících předpisů. Přejme si změny, které reflektují vývoj společnosti a ekonomiky, které jsou zpracované profesionálně, systematicky, organizovaně, důkladně a bez účelových nesystematických zásahů učiněných na poslední chvíli. ♦

PRÁVO OČIMA...



... MICHALA TOMÁŠKA

Cesta na ostrov svobody

Ministerstvo financí Spojených států oznámilo, že po více než padesáti letech ruší zákaz trajektů mezi Floridou a Kubou. Licenci mají získat nejméně čtyři lodní společnosti. Trajekty mají vyjíždět ze čtyř floridských přístavů a na 150 kilometrů vzdálený „ostrov svobody“ mají kromě asi tisícovky pasažérů přepravit zboží v hodnotě 11 milionů dolarů.

Omezení volného pohybu mezi Kubou a Spojenými státy bylo zavedeno v reakci na následky komunistického převratu v roce 1959. Ovšem ani dnes po jednáních prezidenta Obamy s prezidentem Castrem není volný pohyb mezi oběma zeměmi zcela uvolněn. Americké sdělovací prostředky spekuluji o pravidlech, která ministerstvo financí za účelem regulace cestování na Kubu zformuluje. Obecně platná cestovní omezení amerických občanů a rezidentů na Kubu stále platí s výjimkou 12 kategorií, které Bílý dům oznámil v prosinci loňského roku. Jsou mezi nimi návštěvy rodiny, oficiální vládní delegace, humanitární projekty a sportovní setkání.

Mezi USA a Kubou zůstávají v platnosti nejen omezení volného pohybu osob, ale také devizová omezení. Ministerstvo financí ve Washingtonu omezuje vývoz americké měny na Kubu denními útratovými limity. Ovšem také jeho protějšek v Havaně zakazuje vývoz kubánských peněz. Z Kuby je možné převést ekvivalent 5000 USD v jakémkoliv jiné měně, než je kubánské peso (CUC). Při vývozu vyšší částky je potřeba zdůvodnit, že peníze byly nabyty legálním způsobem. Američtí cestovatelé na Kubu a z Kuby budou podrobeni přísným kontrolním opatřením Pobřežní stráže a ministerstva vnitřní bezpečnosti (DHS). Z pohledu evropských zkušeností můžeme ještě poradit, aby se americké orgány zabývaly v procesu lodní přepravy mezi oběma zeměmi také otázkami pracovních sil. V judikatuře Soudního dvora Evropské unie je řada případů, kdy lodní společnosti zaměstnávají obslužný personál v tom členském státě, kde je pracovní síla levnější, například švédské firmy v Estonsku. Že je kubánská pracovní síla levnější než americká, není sporu. Pokušení amerických trajektových společností zaměstnávat na Kubě Kubánce bude určitě veliké. Co k tomu obě vlády řeknou, zůstává v této chvíli otevřené. ♦

Autor je proděkanem Právnické fakulty Univerzity Karlovy v Praze a vedoucím katedry evropského práva.