

# Legislativa ČR v roce 2015 – kvantitativní přehled I

JUDr. František Novák, CSc.

Fakulta právnická Západočeské univerzity v Plzni

**Abstrakt:** Studie předkládá pravidelnou prezentaci výsledků základní statistické deskripce a prvotní analýzu zákonodárství České republiky za rok 2015. Přináší základní kvantitativní popis skladby české legislativy, zejména z hlediska formální typologie a struktury, odvětvové klasifikace a mezinárodní dimenze.

**Abstract:** This study provides a regular presentation of results of a basic statistical description and an initial analysis of 2015 legislation in the Czech Republic. It provides basic quantitative description of structure of the Czech legislation, especially in terms of its formal typology and structure, sectoral classification, and international dimensions.

**Klíčová slova:** česká legislativa, statistická deskripce, sbírka zákonů, mezinárodní smlouvy

**Key words:** Czech legislation, statistical description, Collection of Laws, international treaties

## Úvodem

Cílem této studie je pravidelná prezentace výsledků základní statistické deskripce a prvotní analýzy zákonodárství České republiky za rok 2015. Přináší proto základní kvantitativní popis skladby české legislativy, především z hlediska její formální typologie a struktury, odvětvové klasifikace a mezinárodní dimenze. Přináší rovněž informaci o fundamentálních změnách, jež se uskutečnily v příslušném roce, tedy v roce 2015.

Kvantitativní deskripce je zachycením stavu v rámci zvoleného časového rámce. Standardizovaný metodologický přístup pak umožňuje porovnávat tyto stavy navzájem a takto rekonstruovat pohyb v systému celé české legislativy, zachytit její vývoj. Ten je zajisté primárně ovlivňován politicky. Takto získané a explikované informace mají tudíž i specifický sociologický a politologický význam. Nelze ovšem pustit ze zřetele ani vlastní samopohyb struktury legislativy, který je určován mj. tradičními právně kulturními vlivy.

Díky dostatečně dlouhé časové řadě, v níž jsou data pro tento výzkum cílevědomě shromažďována, lze také odlišovat a hodnotit relativně krátkodobé, nebo naopak dlouhodobé tendence a trendy, popřípadě vývojové zlomy, definovat etapy, stanovit určité periodizace tohoto vývoje apod.

Analýza se zaměřuje především na faktor novelizační, respektive faktor změny v legislativě, jakož i na vliv mezinárodního prostředí na vývoj v české legislativě. Uvedené faktory jsou pak vztaženy k základní typologické struktuře legislativních dokumentů a k jejich rozdělení podle tradičních právních odvětví

definovaných teoreticky v rámci systému českého práva. Tento článek soustřeďuje pozornost především na dynamický vývojový faktor v legislativě, tedy na zmiňovaný faktor změny, který je zvláště v posledním období v popředí zájmu teorie i praxe.<sup>1</sup>

Monitoring legislativy ČR se provádí již od roku 2007, respektive 2006, kdy byly jeho výsledky poprvé zachyceny a posléze standardně zjišťovány a publikovány.<sup>2</sup> Tato specifická statistika vychází z analýzy oficiálních sbírek legislativních dokumentů Sbírkou zákonů ČR a Sbírkou mezinárodních smluv ČR a dále z údajů, které poskytuje speciální databáze legislativních dokumentů LexGalaxy. Ta jako jediná, pokud je autorovi této studie známo, zachycuje data o stavu a vývoji české legislativy včetně jejích každoročních posunů, a to i v delším časovém srovnání, a může tak být mj. též jedním z východisek kvantitativní analýzy v této pro právo mimořádně důležité oblasti.

<sup>1</sup> Viz například BÁRÁNY, E., ed. *Změna práva*. Bratislava: SAP, 2013. BÁRÁNY, E., eds. *Ako právo reaguje na novoty*. Bratislava. Ústav štátu a práva SAV, 2015. CVRČEK, F., JERMANOVÁ, H. *Metamorfózy práva ve střední Evropě IV. Žijeme v nejlepším z možných právních světů?* 1. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s. r. o., 2014, aj.

<sup>2</sup> K tomu viz zejména NOVÁK, F. *Legislativa v ČR v roce 2007 – kvantitativní přehled*. *Právník*, 2009, č. 2 a další studie s obdobnými názvy publikované v letech následujících (2009–2012) v časopise *Právník*.

## 1. Kvantitativní přehled dokumentů z oficiálních sbírek ČR

Tab. č. 1 Přehled dokumentů publikovaných a oznámených ve Sbírce zákonů ČR a ve Sbírce mezinárodních smluv ČR v roce 2015 podle jejich základních typů – souhrnná základní kvantifikace

Typ	UZ	ZO	Z	NV	V	UZZ	NUS	UP	RP	MS	S	RS	RV	Celkem
Počet	0	0	72	80	173	0	13	0	0	64	70	5	0	477

Tab. č. 2 Souhrnné kategorie legislativních dokumentů s rozlišením „právních“ a „ostatních“

Kategorie	Všechny dokumenty	Celkem Sb.	Celkem MS	Právní	Ostatní
Počet	477	413	64	402	75
Podíl z celku	1	0,866	0,134	0,843	0,157
Procento z celku	100	86,58	13,42	84,28	15,72

Tab. č. 3 Souhrnné kategorie dokumentů publikovaných ve Sb. s rozlišením na „právní“ a „ostatní“

Kategorie	Sbírka celkem	Právní	Ostatní
Počet	413	338	75
Podíl z celku	1	0,818	0,182
Procento z celku	100	81,84	18,16

Standardně jsou v tabulkách používány následující zkratky: UZ – ústavní zákony, Z – zákony, ZO – zákonná opatření Senátu ČR, NV – nařízení vlády, V – vyhlášky ústředních úřadů, MS – mezinárodní smlouvy, UZZ – úplné znění zákona, NUS – nálezy Ústavního soudu, UP – usnesení Poslanecké sněmovny, RP – rozhodnutí prezidenta, RPS – rozhodnutí předsedy Senátu Parlamentu ČR, RV – rozhodnutí vlády, S – sdělení, RS – redakční sdělení o opravě tiskové chyby, Sb. – Sbírka zákonů ČR, Sb. m. s. – Sbírka mezinárodních smluv ČR. Dokumenty označené jako „právní“ jsou ty, které jsou podle Ústavy způsobilé nést obecně závazné, tedy právní normy – UZ, ZO, Z, NV, V, NUS a MS. Jako „ostatní“ jsou v tomto kontextu označeny dokumenty typu UZZ, UP, RP, RV a S, popřípadě též RS.

### 1.1 Základní komentář

1.1.1 Celkový počet dokumentů obsažených v obou oficiálních sbírkách je 477, z toho na Sbírku zákonů připadá 413 a na Sb. m. s. pak 64. Oproti roku 2014 tak zaznamenáváme mírný nárůst (oproti celkovému počtu legislativních dokumentů vydaných v oficiálních sbírkách v roce 2014 – 444, a zvláště pak ve Sbírce zákonů)<sup>3</sup>. Porovnání s předchozími dvěma lety pak naznačuje možný trend k celkové redukci legislativy. Oproti předchozímu sledovanému období došlo k zřetelnému poklesu dokumentů domácích i mezinárodních smluv.

Tento pokles v relativním vyjádření znamenal, že legislativní produkce v roce 2014 dosáhla pouze 76,42 procenta skutečnosti roku předchozího, oproti roku 2012 pak jen 72,67 procenta, v roce 2015 pak 82 procent roku 2013 a 78 procent roku 2012. Pokles počtu MS je ještě významnější – na 68,57 procenta roku 2012 v roce 2014, a dokonce pouhých 62 procent v roce následujícím, tedy o více než 30 procent!

Celkový pokles legislativní produkce v obou sbírkách se zákonitě projevil i v kategoriích „právní“, respektive „ostatní“ (402 ku 75), podstatný je zde ovšem jejich vzájemný poměr, respektive podíl z celku všech dokumentů. Tento ukazatel má vypovídací hodnotu pouze v případě vnitrostátních legislativních dokumentů, jelikož všechny mezinárodní smlouvy lze principiálně považovat za dokumenty právní povahy, a to i v legislativním smyslu slova. Celkově tedy tvoří právní dokumenty 84,28 procenta ze všech dokumentů, ostatní dokumenty pak zbylých asi 15 procent, na úrovni Sbírky zákonů je ale tento poměr 338 ku 75, tedy právní dokumenty tvoří 81,84 procent ze všech. Koeficient právní relevance dokumentů z obou sbírek je tedy 0,843, pro Sbírku zákonů pak 0,818, a je tedy oproti roku 2014 mírně snížený (absolutně o zhruba 2 procenta). Oproti předchozímu období (2013 a 2012) je tento ukazatel přece jen vyšší, což můžeme z hlediska základních požadavků kladených na kvalitu legislativy hodnotit spíše pozitivně. Pokles míry právní relevance konstatovaný již v monitoringu pro rok 2012 se tedy, jak se zdá, zastavil.

<sup>3</sup> Pro další srovnání: 581 dokumentů celkem evidovaných za rok 2013 v základním rozdělení podle sbírek 476 ku 105, za rok 2012 potom 611 celkem, z toho Sb. 508 a Sb. m. s. 103.

Podíl „ostatních“ dokumentů vcelku je zhruba 15 procent, na úrovni Sbírky zákonů pak zhruba okolo 18 procent.

1.1.2 Relace **vnitrostátních** legislativních dokumentů a dokumentů **mezinárodní** povahy je prezentován tabulkou č. 4 ve zlomkovém vyjádření 413 ku 64, respektive 402 ku 64 na úrovni dokumentů „právních“ (v roce 2014 – 372 ku 72, respektive 312 ku 72 dokumentů „právních“; v roce 2013 je jejich poměr 476 : 105, respektive 377 : 105). Oproti roku 2012 je zřejmé zvýšení podílu mezinárodních smluv. Zatímco v roce 2012 tvořily MS necelých 17 procent ze všech dokumentů, respektive 20 procent dokumentů „právních“, v roce 2013 je to 18 procent, respektive téměř 22 procent ze všech dokumentů „právních“, což relativně znamená nárůst o 10 procent. Rok 2014 přináší návrat zpět – podíl mezinárodních smluv tvoří pouze něco přes 16 procent a necelých 20 procent ze všech dokumentů „právních“. Ve sledovaném roce 2015 dochází opět k poklesu podílu mezinárodních smluv na legislativě ČR (13,42 procent,

respektive 15,9 procenta z dokumentů „právních“). Relativní vliv mezinárodního faktoru v české legislativě v roce 2015 tedy opět po relativním nárůstu v letech 2013 a 2014 výrazněji poklesl (v relativním vyjádření o téměř 17 procent na úrovni všech dokumentů).

Signifikantní relace mezinárodních smluv a zákonů, popřípadě primárních legislativních dokumentů, vykazuje hodnoty 64/72, respektive 0,888 (72/78, respektive 0,923 v roce 2014, což je výsledek téměř totožný jako předchozího roku (2013 – 0,924 ovšem na úrovni primárních předpisů), u zákonů je tento poměr v roce 2013 pouze 0,876. V delší časové perspektivě (v horizontu alespoň 5 let) tento ukazatel kolísá (nejvíce v roce 2011 – 128 ku 106), nicméně oproti roku 2014 zaznamenáváme opět mírný pokles (0,923). V jiném vyjádření to znamená, že z celkového počtu zákonů a mezinárodních smluv jako legislativních dokumentů nejvyšší právní síly tvořily MS v roce 2015 jen asi 47 procent, zatímco v roce 2014 procent 48 a například v roce 2011 více než 50 procent (54,7).

Tab. č. 4 Poměr vnitrostátních a mezinárodních legislativních dokumentů, respektive mezinárodních smluv

Typ dokumentu	Vnitrostátní dokum.	Mezinárodní dokum.	Vnitrost. právní	Mezinár. právní	Celkem	Celkem právní
Počet	413	64	338	64	477	402
Podíl z celku	0,866	0,134	0,818 <sup>1*</sup> (0,709)	0,159	1	0,843
Podíl z celku v %	86,58	13,42	81,84 (70,86)	15,92	100	84,28

1.1.3 Rozdělení podle jednotlivých **typů dokumentů**, včetně jejich kvantitativních proporcí a relativní váhy vyjádřené též procentuálním podílem z celku všech dokumentů z oficiálních sbírek ukazují tabulky č. 5 až 8.

Tabulky č. 7 a č. 8 se soustřeďují na odhalení vzájemných proporcí mezi dokumenty, jež jsme zařadili

do kategorie právně, respektive **legislativně právně relevantní**. V tabulce č. 8 jsou obsaženy agregátní kategorie **primárních a sekundárních** legislativních dokumentů, jejichž vzájemný poměr je rovněž podstatnou statistickou charakteristikou z hlediska výstavby právního řádu každé země, v níž se odráží ústavní princip významu a **svrchovanosti zákona**.

Tab. č. 5 Typy dokumentů obsažené ve Sb. a Sb. m. s. a jejich proporce vzhledem k celku všech dokumentů

Typ	Počet	Podíl z celku	Podíl z celku v %
UZ	0	0	0
ZO	0	0	0
Z	72	0,151	15,09
NV	80	0,168	16,77
V	173	0,363	36,27
UZZ	0	0	0

\* V závorce jsou uvedeny podíly právních vnitrostátních dokumentů z celku všech dokumentů včetně MS.

Typ	Počet	Podíl z celku	Podíl z celku v %
NUS	13	0,027	2,73
UP	0	0	0
RP	0	0	0
MS	64	0,134	13,42
RV	0	0	0
S	70	0,147	14,68
RS	5	0,010	1,05
Celkem	477	1	100

Oproti předchozím rokům chybí UZ a ZO a rovněž úplná znění zákona. Specifické formy jako usnesení Poslanecké sněmovny nebo rozhodnutí prezidenta či rozhodnutí vlády absentují v roce 2015 rovněž, což je asi v souladu s relativně ustáleným vývojem legislativy po stabilizaci vlády po volbách do Parlamentu. Proporční posuny u ostatních typů dokumentů jsou mezi porovnávanými roky spíše malé (okolo 1 procenta). Výjimku představují nařízení vlády, jejichž celkový proporční podíl v roce 2014 oproti roku 2013 vzrostl o téměř 5 procent (z 9,12 na 13,96 procenta) a v roce 2015 dále vzrostl na téměř 17 procent (16,77).

Podíl zákonů poklesl v roce 2015 o zhruba dvě a půl procenta a stejně tak jsme zaznamenali pokles podílu MS o téměř 3 procenta. Indikované změny proporcí mezi jednotlivými základními typy legislativních dokumentů se projevují obdobně při analýze samotné Sbírky zákonů. Nárůst podílu zákonů a nařízení vlády byl v roce 2014 kompenzován poklesem proporčního podílu tzv. „Sdělení“, jenž však v roce 2015 znovu vzrostl na téměř 15 procent.

Tabulka č. 6 se soustřeďuje pouze na proporční rozdělení dokumentů označených jako „právní“.

**Tab. č. 6 Pouze právně relevantní typy legislativních dokumentů ze Sb. a Sb. m. s. a jejich proporce ve vztahu k celku všech dokumentů „právních“**

Typ	UZ	ZO	Z	NV	V	MS	NUS	Celkem
Počet	0	0	72	80	173	64	13	402
Podíl z celku	0	0	0,179	0,199	0,430	0,159	0,032	1
Podíl z celku v %	0	0	17,91	19,90	43,03	15,92	3,23	100

Proporce mezi všemi dokumenty právní povahy doznaly oproti roku 2014 následujících změn: u zákonů dochází k poklesu jejich podílu o více než 2 procenta, což v relativním vyjádření znamená pokles o zhruba 10 procent. Podíl nařízení vlády narostl o další 4 procenta (relativní nárůst na téměř 125 procent stavu z roku 2014). Naopak podíl MS opět poklesl o 2 procenta (relativní pokles na 85 procent roku 2014). Proporční postavení vyhlášek se relativně příliš nezměnilo (o necelá 2 procenta, relativně pak zaznamenáváme pokles v roce 2014 na 95,7 procenta stavu roku 2013). Pokud se soustředíme pouze na proporce dokumentů obsažených ve Sbírce zákonů, uvedené rozdíly se ještě poněkud prohloubí, a to zejména u nařízení vlády, zákonů a sekundárních předpisů (62,94 procenta, což je nejvíce za posledních 6 let).

Poměr primárních a sekundárních legislativních dokumentů nedoznal ve srovnání s rokem 2013

podstatných změn. Jestliže primární předpisy tak zaujímaly v roce 2013 asi 25,73, respektive 26,87 procent při odečtení NUS, sekundární pak 70, respektive 73 procent, v roce 2014 pak 25, respektive 25,91 procenta a sekundární 71,47, respektive 74,09 procenta. V roce 2012 byl tento poměr 25,77 procenta ku 74,23 procenta v neprospěch dokumentů primárních. Rok 2015 přináší změnu: primární předpisy zaznamenaly pokles o zhruba 4 procenta (na hodnotu cca 22 procent), zatímco sekundární zejména díky nárůstu podílu NV vzrostly o zhruba 4 procenta (77 procent). Koeficient síly či svrchovanosti zákona tak v roce 2015 poklesl dosti podstatně. Zákony a nařízení vlády jako by si v rámci struktury české legislativy v tomto roce vyměnily místa, což se přirozeně odrazilo též na vzájemném poměru primárních a sekundárních legislativních dokumentů.

1.1.4 Tabulky č. 7 a č. 8 zobrazují **typologickou strukturu legislativy ČR v posledních šesti letech**

s doplněním agregátních kategorií předpisů **primárních a sekundárních**. Proporční podíly jsou vypočítány jednak z celku všech dokumentů, ale též po odečtení MS a NUS, tedy specificky pro vnitrostátní

legislativní dokumenty ve vlastním slova smyslu, a to vždy v kategoriích tzv. „právních“. Tím je dána možnost porovnat strukturu legislativy ČR a její posuny v recentním, již šestiletém období mezi roky 2010 a 2015.

Tab. č. 7 Rozdělení legislativních dokumentů „právních“ podle typů v posledních 6 letech

Typ-rok	2010	2011	2012	2013	2014	2015
UZ	0	1	2	1	0	0
ZO	0	0	0	4	0	0
Z	66	128	99	92	78	72
PŘI	66	129	101	97	78	72
NV	62	52	49	53	62	80
V	199	189	242	211	161	173
SEK	261	241	291	264	223	253
NUS	30	16	15	16	11	13
MS	91	164	103	105	72	64
Celkem	448	490	510	482	384	402
Celkem bez MS a NUS	327	370	392	361	301	325

Tab. č. 8 Podíl jednotlivých typů legislativních dokumentů (legislativně právně relevantních) na celku všech legislativních dokumentů a dále bez započtení NUS a MS v procentech v posledních 6 letech

Typ-rok	2010	2011	2012	2013	2014	2015
UZ	0 0	0,20 0,27	0,39 0,51	0,21 0,28	0	0
ZO	0 0	0 0	0 0	0,83 1,08	0	0
Z	14,73 20,18	26,12 34,59	19,41 25,26	19,09 25,48	20,31 25,91	17,91 22,15
PŘI	14,73 20,18	26,33 34,86	19,80 25,77	20,12 26,87	20,31 25,91	17,91 22,15
NV	13,84 18,96	10,61 14,05	9,61 12,50	11,00 14,68	16,15 20,60	19,90 24,62
V	44,42 60,86	38,57 51,08	47,46 61,73	43,78 58,45	41,93 53,49	43,03 53,23
SEK	58,26 79,82	49,18 65,14	57,06 74,23	54,77 73,13	58,07 74,09	62,94 77,85
NUS	–	–	–	3,32 4,24	2,86 3,53	3,23 4,00
MS	20,31	21,22	20,20	21,78	18,75	15,92
Celkem	448	490	510	482	384	402
Celkem bez MS a NUS	327	370	392	361	301	325

Z hlediska celkového počtu legislativních dokumentů je rok 2014 zřetelně podprůměrný, v rámci porovnávaných let dokonce **nejméně plodný**, rok 2015 přináší opětovný, byť **mírný nárůst**.

Při porovnání jednotlivých typů legislativních dokumentů a jejich proporcí ve srovnávaných letech vyniká rok 2013 v kategorii zákonných opatření Senátu,

kteřá se objevují pouze v tomto roce (celkem 4). V případech zákonů zaznamenáváme nejvyšší výsledky v roce 2011 (téměř 35 procent) a nejnižší v roce 2010 (pouze 20 procent), rok 2013 je v obou případech průměrný, 2014 patří mezi nejméně plodné. Rok 2015 je z hlediska produkce zákonů v daném šestiletém období předposlední (pouze 22procentní podíl zákonů na

legislativě). Uvedené roky 2011 a 2010 pak vykazují extrémní hodnoty i v agregátní kategorii primárních předpisů. Rok 2015 je stejně jako u zákonů na předposledním místě.

V případě nařízení vlády jsme zaznamenali nejvyšší podíl (20,73 procenta) v roce 2009, nejnižší pak v roce 2012 (12,5 procenta), rok 2013 je spíše pod průměrem sledovaných let, zatímco rok 2014 zaznamenává výsledek v této kategorii nejvyšší. Překonává jej ovšem rok 2015, který udává u nařízení vlády podíl více než 24 procent! Vyhlášky vykazují nejvyšší podíl v roce 2012 (61,73 procenta), nejnižší pak v roce 2009 (49,34 procenta), přičemž rok 2013 je mírně nadprůměrný a rok 2014 spíše průměrný, stejně jako rok 2015. Sekundární předpisy dosahují nejvyššího podílu v roce 2010 (79,82 procenta), nejnižšího pak v roce 2011 (65,14 procent), rok 2013 je těsně nad průměrem, zatímco rok 2014 se zařazuje hned za rok 2010, který vykazuje nejvyšší podíl sekundární legislativy. Rok 2015 jej ovšem výrazně překonává a dostává se téměř na úroveň roku 2010. Mezinárodní smlouvy se pohybovaly vesměs těsně nad 20, respektive 21 procenty, vybočuje jen rok 2009 (23,62 procenta a absolutní počet 124!). Rok 2015 je z hlediska počtu publikovaných mezinárodních smluv v absolutním i relativním vyjádření v rámci sledovaných let na posledním místě (64, respektive 15,92 procenta).

V absolutních počtech vyniká rok 2009 jednak celkově (525), jednak u zákonů (112) a mezinárodních smluv (124) i nařízení vlády (79), která mají obecně spíše klesající tendenci, ovšem s výjimkou let 2014 a 2015. Na rozdíl od vyhlášek, které mají svůj vrchol (242) v roce 2012. Mezinárodní smlouvy se pohybují okolo čísla 100, extrém přináší rok 2015 – pouze 64 smluv. Vzájemný poměr předpisů primárních a sekundárních se blíží relaci 1 ku 3, to znamená celkově zhruba 25 procent předpisů primárních a 75 procent sekundárních. Při započtení MS, které představují zhruba

dvacetiprocentní podíl, poklesne proporční část primárních předpisů na zhruba dvacet procent, sekundární pak zaujmají doplňkových zhruba procent šedesát, či spíše 55. Výjimku tvoří vcelku nečekaně právě poslední rok 2015, kdy dochází k poklesu podílu primárních předpisů (na 22, respektive 18 procent).

## 2. Novelizace a derogace – faktor změny v legislativě

2.1 V této části studie podrobíme analýze **dynamický vývojový element**, jak se v české legislativě konkrétně prosozoval v roce 2015. Faktor či indikátor **změny** v legislativě popisujeme kvantitativně prostřednictvím počtu dokumentů, jejichž prostřednictvím jsou v legislativním systému prováděny **změny**, popřípadě rušení – **derogace**. Derogaci lze přitom chápat rovněž jako krajní případ změny, přičemž zrušení jednotlivého legislativního dokumentu je přirozeně z hlediska celého systému právního řádu, také jeho dílčí korekcí, tedy změnou.

Z hlediska novelizační a derogační aktivity sledujeme pouze dokumenty nesoucí legislativněprávní informaci, tedy ty již dříve označené jako „právní“. Stranou pak ponecháváme nálezy Ústavního soudu a tentokrát rovněž mezinárodní smlouvy. Porovnávána je pak především, a to i prostřednictvím souhrnných kategorií primárních a sekundárních předpisů, **legislativa zákonná** (primární) a **podzákoná**. Výsledky **novelizační** legislativní aktivity jsou zachyceny v tabulkách č. 9 a č. 10 jako přehled i proporce předpisů aktivně novelizujících vzhledem k jejich celku v rámci příslušných kategorií, respektive **legislativních typů** (tab. č. 9), a rovněž v souhrnné podobě (tab. č. 10). Pasivní novelizace představují jen nevýznamný marginální doplněk.

Tab. č. 9 Aktivní novelizace v roce 2015 podle typů legislativních dokumentů

Typ	UZ	ZO	Z	PŘI	NV	V	SEK	Celkem
Počet novely / vše	0/0	0/0	61/72	61/72	31/80	85/173	116/253	177/325
Poměr novely / vše	0	0	0,847	0,847	0,386	0,491	0,458	0,545
Podíl novely / vše v %	0	0	84,72	84,72	38,75	49,13	45,85	54,46

**Tab. č. 10 Celkové počty novelizovaných dokumentů u jednotlivých typů legislativních dokumentů v roce 2015 (absolutní novelizace)**

Typ	UZ	ZO	Z	PŘI	NV	V	SEK	Celkem
Počet novely / vše	0	0	292/72	292/72	45/80	88/173	133/253	425/325
Poměr novely / vše	0	0	4,76	4,76	0,903	0,590	0,677	1,734
Podíl novely / vše v %	0	0	475,64	475,64	90,32	59,01	67,71	173,42

2.2 **Celková míra aktivních novelizací** je v roce 2015 dána hodnotou koeficientu 0,545. Oproti roku 2014 je tedy zřetelně nižší (hodnota koeficientu v roce 2014 je 0,658, v roce 2013 pak 0,609). To znamená, že podíl předpisů obsahujících jakýkoliv výslovný novelizační příkaz činí zhruba 54 a půl procenta (oproti 65 procentům v roce předchozím) ze všech legislativních dokumentů. Jedná se tedy o dosti zřetelný pokles novelizační aktivity. U zákonů a primárních předpisů poklesla hodnota tohoto koeficientu ve srovnání s rokem 2014 o více než 11 procent (84,72 oproti 96 procentům), relativně se tedy jedná o zhruba 88 procent stavu z roku 2014. Rovněž u vyhlášek došlo k poklesu, ale mírnějšímu (49 procent oproti 55 procentům). Nařízení vlády vykazují v roce 2014 hodnotu ukazatele aktivní novelizace 53,23 na rozdíl od roku 2015, který zaznamenal u tohoto ukazatele také zřetelný pokles (38,75 procent). Zde došlo k relativnímu meziročnímu poklesu až na asi 72 procent stavu z roku 2014.

Celkový souhrnný ukazatel aktivních novelizací (**koeficient absolutní novelizační aktivity**) dává následující informaci: Na úrovni zákonů připadají na

jeden zákon více než 4 změny (4,76), zatímco v součtu všech typů vykazuje tento ukazatel hodnotu 1,73. V roce 2012 vykazoval ovšem tento ukazatel u zákonů a u primárních předpisů hodnoty výrazně vyšší (6,22 u zákonů, což znamená, že například rok 2014 představoval pouze asi 76 procent této skutečnosti, tedy hodnotu 4,76). Rok 2015 vykazuje rovněž hodnotu 4,76 u zákonů a primárních předpisů. U sekundárních dokumentů nejsou rozdíly mezi srovnávanými roky významné.

Jistý klesající trend absolutní novelizační aktivity dokládá pak i celkový pokles počtu měněných dokumentů v letech 2012 až 2015 (522 v roce 2014 oproti 639 v roce 2013, 777 v roce 2012 a 425 v roce 2015).

2.3 Specifickou změnu v českém zákonodárství v roce 2015 prostřednictvím **rušení právních předpisů** zobrazují tabulky č. 11 a č. 12. Tabulka č. 11 přináší proporce počtu předpisů zrušených vůči všem předpisům vždy v rámci jednotlivých **legislativních typů**. Tabulka č. 12 pak spojuje novelizace i derogace a vytváří tak jakýsi **absolutní ukazatel změny v legislativě**.

**Tab. č. 11 Aktivní derogace v roce 2015 podle typů legislativních dokumentů**

Typ	UZ	ZO	Z	PŘI	NV	V	SEK	Celkem
Počet derog. / vše	0	0	26/72	26/72	18/80	82/173	100/253	126/325
Poměr derog. / vše	0	0	0,361	0,361	0,225	0,474	0,395	0,388
Podíl derog. / vše v %	0	0	36,11	36,11	22,50	47,40	39,53	38,77

**Tab. č. 12 Aktivní derogace a aktivní novelizace celkově (v součtu) u jednotlivých typů legislativních dokumentů v roce 2015 (absolutní ukazatel změny v legislativě)**

Typ	UZ	ZO	Z	PŘI	NV	V	SEK	Celkem
Počet derog. plus novely / vše	0	0	318/72	318/72	63/80	170/173	233/253	551/325
Poměr derog. plus novely / vše	0	0	4,417	4,417	0,788	0,983	0,921	1,695
Podíl derog. plus novely / vše v %	0	0	441,67	441,67	78,75	98,27	92,10	169,53

Ukazatel absolutní derogační aktivity vykazuje v roce 2015 hodnotu 0,38, a ocitá se tak pod hranici padesáti procent (podobně rok 2013 s hodnotou 0,45, rok 2014 naopak 0,58). Signifikantní je oproti minulým rokům rozdíl v případě zákonů s 0,36. U nařízení vlády nalézáme hodnotu ukazatele celkové derogační aktivity pro rok 2015 pouze 0,22 (oproti roku 2014 – 0,61 či oproti roku 2013 – 0,396), u vyhlášek pak 0,47 ve srovnání s 0,41 v roce 2014, respektive 0,31 z roku 2013. Tyto výsledky ukazují, že derogační aktivita celkově a zejména na úrovni zákonů a primárních předpisů zvláště byla v roce 2014 oproti roku 2015 podstatně vyšší (relativně představuje rok 2015 jen 65 a půl procenta skutečnosti z roku 2014).

**2.4 Ukazatel absolutní změny v legislativě** (tab. č. 12) vyjadřuje proporce součtu všech novelizovaných a všech derogovaných předpisů vzhledem ke všem nově vydaným dokumentům. Celková hodnota tohoto koeficientu dosáhla v roce 2013 hodnoty 2,21, v roce 2014 pak 2,32 a v roce 2015 zaznamenáváme hodnotu 1,69. To znamená, že v letech 2013 a 2014 **každý nový dokument přinášel změnu v systému legislativy, která se týkala více než dvou jiných legislativních dokumentů** formou jejich novelizace nebo zrušení. V absolutních počtech derogovaných a novelizovaných předpisů je poměr let 2013, 2014 a 2015 dán jako 801 ku 697 ku 551. Rok 2014

vykazuje pouze zhruba 87 procent derogací a novelizací v součtu, rok 2015 pak představuje jen 79 procent stavu předchozího roku. Oproti letům 2013 a 2014 jde tedy o další pokles této absolutní novelizačně derogační aktivity, což lze vzhledem k trendům posledních desetiletí hodnotit pozitivně.

Na úrovni zákonů a primárních předpisů jsou tyto hodnoty za rok 2013 podstatně vyšší (4,40, respektive 5,67), rok 2014 vykazuje u zákonů rovněž hodnotu 5,67, avšak v roce 2015 jsme zaznamenali pouze 4,42. Sekundární předpisy vykazují hodnoty okolo 1 (0,95 v roce 2013 a 1,14 v roce 2014, v roce 2015 pak 0,92). **Změna se tedy častěji a ve větším rozsahu realizuje prostřednictvím primárních právních předpisů, především zákonů.** A to jak v roce 2013, kdy byla tato kategorie poprvé zavedena, tak i v letech následujících.

**2.5 V této studii pokračujeme v zařazování ukazatele výslovných (explicitních) novelizací.** Lze jej použít zejména jako korektiv indikátoru aktivních novelizací. Novelizace jsou zde definovány jako legislativní dokumenty, které **výslovně, tedy přímo ve svém názvu** deklarují své novelizační určení slovy „mění“ nebo „změna“, popřípadě „doplnění“. Jedná se o velmi spolehlivou identifikaci těch předpisů, které skutečně mají novelizační obsah, buď výlučný, nebo alespoň částečný.

**Tab. č. 13 Předpisy funkčně obsahově určené k provedení změny v legislativě – výslovné novelizace**

Typ	UZ	ZO	Z	PŘI	NV	V	SEK	Celkem
Počet novely / vše	0	0	66/72	66/72	32/80	87/173	119/253	185/325
Poměr novely / vše	0	0	0,936	0,936	0,484	0,559	0,538	0,641
Podíl novely / vše v %	0	0	93,59	93,59	48,39	55,90	53,81	64,12

Porovnání tabulky č. 13 a tab. č. 9 (aktivní novelizace) ukazuje u zákonů a primárních předpisů vzestup novelizačního koeficientu v případě výslovných novelizací (0,94 oproti 0,85). Tyto rozdíly jsou jen mírně sníženy v tabulce explicitních novelizací zejména u nařízení vlády (0,48 oproti 0,39). Výsledky shrnující absolutní novelizační aktivity v legislativě jsou ovšem ve vztahu k jednotlivým dokumentům podstatně vyšší zejména u zákonů a primárních právních předpisů.

Porovnání let 2013 a 2014 na úrovni tohoto ukazatele svědčí o vyšší novelizační aktivitě legislativy z roku 2014 celkově – koeficient 0,64 oproti 0,55 i u jednotlivých legislativních typů, přičemž největší rozdíly zaznamenáváme u zákonů (0,94 oproti 0,73, tj. 128,76 procenta ve prospěch roku 2014) a nařízení

vlády (0,48 oproti 0,38, tj. 126,32 procenta). V roce 2015 jsme zaznamenali u zákonů hodnotu 0,93. Absolutní počet explicitně novelizujících dokumentů byl v roce 2015 nižší než v letech předchozích (185 oproti 193 v roce 2014 a 200 v roce 2013).

**2.6 Faktor změny** se v roce 2014 prosadil na vyšší úrovni ve srovnání s rokem předchozím, avšak v relativním, nikoliv v absolutním smyslu. Je to dáno mj. celkově nižším počtem identifikovaných legislativních dokumentů v daném roce. V podstatě totéž je možno říci i o výsledcích za rok 2015. Zejména na úrovni zákonů byla derogační a novelizační aktivita tradičně velmi vysoká, což svědčí zejména o značném reformním úsilí současné vládnoucí koalice. Vzhledem k obecně kritizované nadměrné tendenci ke změnám



v legislativě můžeme ovšem z tohoto formálního hlediska konstatovat přece jen určitý pokles novelizační i derogační aktivity v legislativě zejména v absolutních počtech.

2.7 Specifický význam má rovněž ukazatel absolutního **nárůstu nebo poklesu** právních předpisů, celkového objemu legislativy. Lze ho vyjádřit prostým porovnáním počtů nově vydaných předpisů v příslušném roce s počtem předpisů v témže roce zrušených. Zřejmě zajímavější je ale vzorec:

**Počet všech nově vydaných předpisů minus počet předpisů zrušených minus počet výslovných novelizací v daném roce.**

Tato kalkulace vychází z úvahy, že novelizace formálně nenavýšují počet existujících předpisů, jejich celkový stav. Mohou ovšem zvyšovat jejich objem (počet paragrafů apod.). Výsledky za rok 2015 jsou pak následující:

Celkový počet předpisů je 325, počet předpisů derogovaných 185 a počet výslovných novelizací 126. Celkový přírůstek/pokles legislativy je pak  $325 - 185 - 126 = 14$ . Z hlediska celkového počtu předpisů to znamená přírůstek ve výši cca 4,3 procenta z počtu všech předpisů vydaných v roce 2015.

Na úrovni zákonů dává ovšem tento výpočet možná překvapivý výsledek:  $-20$  ( $72 - 26 - 66$ ). To znamená celkový pokles počtu zákonů. Z hlediska celkového počtu platných zákonů (po odečtení všech zákonů novelizujících) to znamená pokles asi o 2 procenta. V roce 2014 byl zaznamenán **celkový pokles** všech předpisů na základě tohoto ukazatele v hodnotě minus 60 a u zákonů dokonce 66. Percentuální porovnání zde lze ovšem provést pouze vzhledem k celkovému počtu platných předpisů, což tyto výsledky rozřadí na úroveň maximálně okolo jednoho až dvou procent ročního nárůstu nebo poklesu.