

STRATEGIE ZLEPŠOVÁNÍ REGULACE 2007 – 2013

(PRACOVNÍ VERZE – PROSINEC 2006)

**PODKLADOVÝ MATERIÁL –
POUZE PRO VYUŽITÍ K PLNĚNÍ CÍLE VLÁDY Č. 07.01.**

**MINISTERSTVO VNITRA
ODBOR REFORMY REGULACE A KVALITY VEŘEJNÉ SPRÁVY**

OBSAH

ÚVOD	2
1. ANALÝZA SOUČASNÉHO STAVU.....	3
1.1. STAV REGULAČNÍHO PROSTŘEDÍ V ČR A MOŽNOSTI JEHO DALŠÍHO VÝVOJE	4
1.2. SWOT ANALÝZA REGULAČNÍHO PROSTŘEDÍ.....	8
2. CÍL STRATEGIE.....	9
3. NÁSTROJE ZLEPŠOVÁNÍ REGULACE	10
3.1. HODNOCENÍ DOPADŮ REGULACE (RIA).....	12
3.2. PROJEKTY SOUVISEJÍCÍ S HODNOCENÍM DOPADŮ REGULACE	14
3.2.1. Efektivní implementace práva EU	15
3.2.2. Alternativní prostředky regulace.....	16
3.2.3. Regulace a rizika.....	18
3.2.4. Sankční systém.....	19
3.2.5. Poplatková povinnost.....	19
3.3. KONZULTACE.....	20
3.4. PŘEZKOUMÁVÁNÍ	22
3.5. ZJEDNODUŠOVÁNÍ REGULACE	23
3.6. HODNOCENÍ ADMINISTRATIVNÍ ZÁTĚŽE.....	26
3.7. LEPŠÍ PŘÍSTUP K REGULACI	28
3.8. REGULAČNÍ ÚŘADY	30
4. ZPŮSOB REALIZACE STRATEGIE.....	32
4.1. PROCESNÍ ZAJIŠTĚNÍ.....	32
4.2. ÚLOHA TVŮRCŮ REGULACE.....	33
4.3. KOORDINACE ZLEPŠOVÁNÍ REGULACE	34
4.4. TECHNICKÁ PODPORA	35
4.5. VZDĚLÁVÁNÍ	36
4.6. MONITORING ZLEPŠOVÁNÍ REGULACE.....	36
5. SHRNTUÍ A ZÁVĚREČNÁ DOPORUČENÍ.....	37
6. PŘÍLOHY	38
A) CELKOVÝ SOUBOR DOPORUČENÍ:.....	38
B) HARMONOGRAM REALIZACE STRATEGIE	40
C) PRINCIPY KVALITY REGULACE	42
D) VYHODNOCENÍ INICIATIVY „VĚNUJTE 10 MINUT PRO ZLEPŠENÍ PRÁVNÍHO PROSTŘEDÍ V ČR“	44
E) MEZINÁRODNÍ ZKUŠENOSTI.....	46
F) STATISTIKA PRÁVNÍCH PŘEDPISŮ	50
G) SLOVNÍK POJMŮ	51
H) SEZNAM POUŽITÝCH ZKRATEK	51

ÚVOD

Kvalitní regulace musí chránit, aniž by zbytečně zatěžovala; musí být jednoduchá, srozumitelná, přiměřená, odůvodnitelná, stabilní a dobře přístupná.

Strategie zlepšování regulace 2007 – 2013 (dále jen „Strategie“) se předkládá v rámci reformy regulace (označované také jako „regulatorní reforma“) ústřední státní správy.

Regulaci představuje soubor nástrojů, pomocí nichž vláda a zákonodárci ovlivňují chování jednotlivců nebo skupin. Regulaci tvoří především právní předpisy, které stanovují pravidla chování ve státě uznaná za právně závazná, jejichž zachování je vynutitelné veřejnou mocí. Dále proces, kterým se formulují a navrhuje regulace, a lze tak označit i instituce mající pravomoc přímo regulovat a zasahovat do chování jednotlivců i skupin.

Cílem Strategie je navrhnout postup zlepšování a zjednodušování regulatorního prostředí realizovatelný v období 2007 – 2013 prostřednictvím zavádění souboru nástrojů a opatření procesního a institucionálního charakteru.

Strategie tím reaguje na obecnou kritiku regulatorního prostředí, upozorňující na nepřehlednost, složitost a přemíru regulace. Časté změny regulace a mnohdy nekonceptní zásahy, jejichž důsledkem je rozsáhlé, podrobné a stále se měnící regulační prostředí, které lze jen obtížně sledovat a přizpůsobovat se mu, jsou jednou z příčin tohoto stavu. K dalším patří např. rigidita práva charakteristická pro tradiční regulaci, která neumožňuje reagovat pružněji na vývoj ve společnosti, a na sociální, ekonomické a technologické změny.

Zlepšování a zjednodušování regulace nelze řešit prostým rušením stávající regulace. Je potřeba zkoumat, zda je současná regulace nezbytná a zda vybraný druh regulace je pro naplnění sledovaných cílů tím nejefektivnějším řešením. Musíme se proto zaměřit na zvyšování kvality regulace, tj. její přípravy, přijímání, provádění a vymahatelnosti regulace. Základním cílem zlepšování regulace je vytvoření efektivně fungujícího systému regulace. Přijetí uceleného programu, v rámci kterého budou navrženy a zaváděny metody a nástroje umožňující připravovat regulaci efektivním způsobem, se pozitivně projeví v zachování stability a jistoty regulace. Při jejich důsledném používání je možné se vyhnout většině nedostatků, které destabilizují, tříští a neúměrně rozšiřují regulační prostředí a zatěžují společnost.

K nejvýznamnějším z těchto nástrojů se řadí hodnocení dopadu regulace (RIA), které se v ČR začalo postupně zavádět od roku 2005. Dosud se hodnotí dopady na podnikatelské prostředí a od roku 2007 by měla být zavedena povinnost provádět hodnocení veškerých ekonomických, sociálních a environmentálních dopadů. Rovněž byl zahájen proces hodnocení administrativní zátěže za účelem jejího snížení. Tyto programy byly prozatím zaměřeny na podnikatelské prostředí a jedná se nepochybně o významné, nicméně počáteční změny. Stejnou pozornost jako podnikatelům je třeba věnovat celé veřejnosti, tzn. všem občanům, organizacím a neziskovému sektoru, který plní řadu veřejně prospěšných činností a výraznou měrou se podílí na rozvoji občanské společnosti.

Předložená doporučení vycházejí z vyhodnocení současné praxe, z dotazníkového šetření v rámci iniciativy „Věnujte 10 minut pro zlepšení právního prostředí v ČR“ a ze zahraničních zkušeností. Řada evropských i mimoevropských států a mezinárodních organizací se již dlouhodobě procesem zlepšování regulace¹ zabývá a jejich programy a zkušenosti jsou pro ČR inspirativní. Dosavadní snahy ČR v oblasti zlepšování regulace a podnikatelského prostředí jsou v zahraničí pozitivně hodnoceny. Výslovně byly zmíněny v hodnocení Komise EU k Národnímu programu reforem ČR připraveném v rámci Lisabonské strategie.

Strategie představuje základní rámec pro zlepšování regulačního prostředí a realizaci jednotlivých projektů. Tyto projekty budou dále podle dalšího vývoje zpřesňovány a konkretizovány.

¹ v zahraničí označovaném Better Regulation nebo Regulatory Reform apod.

1. ANALÝZA SOUČASNÉHO STAVU

POJEM REGULACE

Regulace je základním prostředkem státu sloužícím k zajištění veřejných zájmů a jejich ochrany. Slouží především k ochraně hodnot jakými jsou zdraví, bezpečnost, životní prostředí, veřejný pořádek, ale i volný obchod a konkurence.

Regulací se obvykle rozumí soubor různých nástrojů, pomocí nichž vláda a zákonodárci ovlivňují chování jednotlivců nebo skupin. Regulaci představují právní předpisy, které stanovují pravidla chování, ve státě uznaná za právně závazná, jejichž dodržování je vynutitelné veřejnou mocí. Regulací jsou v širším smyslu i jakákoliv jiná mocenská opatření nebo zásahy ovlivňující v konečném důsledku chování jednotlivců nebo skupin. V těchto případech lze regulaci chápat jako **produkt**, tj. soubor nástrojů, pomocí nichž výkonná moc realizuje požadavky na jednotlivce i skupiny, tedy především zákony, vyhlášky a další podzákonné normy vydávané orgány veřejné správy a dalšími orgány, na něž byly delegovány regulační pravomoci.

Z výše uvedené skupiny se ve Strategii soustředíme pouze na právní regulace (právní předpisy).

Na regulaci je ovšem třeba nahlížet i jako na **proces**, kterým se formulují a navrhuje regulace. Změna procesu je pro zlepšování regulačního prostředí klíčová. Většina nástrojů zlepšování regulace, které tato Strategie představuje, působí právě v oblasti procesu přípravy nebo přezkoumávání regulace.

Regulaci významně ovlivňují také **instituce**, které mají pravomoc přímo regulovat (regulační úřady).

Označení regulace v této Strategii znamená souhrnně produkt (právní regulaci), proces a instituci ve smyslu v jakém byly tyto pojmy definovány výše.

VÝVOJ V OBLASTI ZLEPŠOVÁNÍ REGULACE V ČESKÉ REPUBLICE

V České republice se problematikou zlepšování regulace² začalo systematictěji zabývat Ministerstvo vnitra v rámci reformy veřejné správy v roce 1999³. Impulsem bylo především zapojení se do pracovních orgánů *Organizace pro ekonomickou spolupráci a rozvoj* (OECD), která se problematikou regulatorní reformy zabývala zhruba od roku 1995 (viz příloha 6.E).

V těchto letech se také ČR přihlásila k hloubkovému hodnocení reformy regulace, které prováděla právě OECD ve svých členských zemích. Součástí přípravy na toto hodnocení bylo přijetí několika usnesení vlády ČR⁴. Výsledkem hloubkového hodnocení ČR byla *Zpráva o reformě regulace v ČR*⁵, která obsahuje téměř 70 doporučení, jak zvýšit kvalitu regulatorního prostředí v ČR⁶.

Reforma regulace se stala součástí reformy ústřední státní správy. Materiál *Postup a hlavní směry reformy a modernizace ústřední státní správy, obsahující vyřešení gesce a organizačního uspořádání* přijatý vládou v březnu 2004⁷ hovoří o reformě regulace jako o jednom z projektů reformy ústřední státní správy.

V roce 2005 byly vládou přijaty dva materiály mající klíčový význam pro zlepšení regulace v ČR: Návrh postupu začlenění metody pro hodnocení dopadu regulace na podnikatelské prostředí do procesu přípravy regulace (RIA)⁸ a materiál o snižování administrativní zátěže podnikatelů⁹, které jsou blíže zmíněny v kapitolách 3.1. a 3.6.

² tehdy pod názvem „regulatorní reforma“

³ I předtím existovali dílčí snahy, jako např. tzv. antibyrokratická komise fungující v letech 1996-97

⁴ Nejdůležitějším z nich bylo usnesení vlády ČR ze dne 27. září 2000 č. 950, *k naplňování doporučení přijatých OECD v oblasti řízení a reformy regulace*, kterým vláda zavázala své členy řídit se při přípravě a novelizaci právních předpisů principy obsaženými v Doporučení Rady (OECD) ke zkvalitnění vládní regulace.

⁵ Regulatory Reform in the Czech Republic, OECD, Paříž, 2001

⁶ Na tuto zprávu reagovalo usnesení vlády ČR ze dne 25. června 2001 č. 650, *k Analýze doporučení OECD pro další postup regulatorní reformy v ČR a k návrhům opatření k naplňování těchto doporučení*, avšak velkou část z těchto opatření se dosud nepodařilo naplnit.

⁷ Usnesení vlády č. 237 ze dne 17. března 2004

⁸ Usnesení vlády č. 420 ze dne 13. dubna 2004

⁹ Usnesení vlády č. 421 ze dne 13. dubna 2004

ZLEPŠOVÁNÍ REGULACE V EU

Zjednodušení legislativy EU v rámci procesu zlepšování regulace bylo označeno za jedno z klíčových faktorů úspěchu při naplňování cílů Lisabonské strategie, která má přispět k hospodářskému růstu a tvorbě pracovních míst v EU. Evropská Komise uvádí¹⁰, že prioritami je **vytváření a zavádění nástrojů pro zlepšení regulace**, zejména hodnocení dopadů a zjednodušování acquis.

S cílem zajistit, aby se zásady zlepšování regulace uplatňovaly soustavně v rámci celé EU, Sdělení také s poukazem na důležitost užší spolupráce s členskými zeměmi, mj. doporučilo členským zemím, aby „...**vytvořily národní strategie pro zlepšování regulace a konkrétně systém hodnocení dopadu pro integrované vyhodnocování ekonomických, sociálních a environmentálních dopadů, včetně podpůrných [institucionálních] struktur přizpůsobených národním podmínkám.**“ Tato Strategie přímo reaguje na uvedená doporučení a stanovuje kroky směřující k jejich naplnění.

1.1. STAV REGULAČNÍHO PROSTŘEDÍ V ČR A MOŽNOSTI JEHO DALŠÍHO VÝVOJE

REGULAČNÍ PROSTŘEDÍ

Regulační prostředí je častým předmětem kritiky, kterou lze shrnout do tří oblastí – **hypertrofie, nestabilita a rozpornost**.

Jednou z příčin hypertrofie právního řádu je skutečnost, že řešení problémů obvykle spočívá v návrhu regulace, aniž by se v první řadě hledal jiný nelegislativní způsob řešení. Přeceňování nebo spíše mylné chápání úlohy zákona jako prostředku, který je schopen organizovat celý společenský život, označované jako **legislativní optimismus**, přináší celou řadu problémů a vypovídá i o nekonceptním přístupu v naplňování politik¹¹.

Důsledkem je zhruba 10 000 platných norem, z nichž přibližně čtvrtinu tvoří zákony. Podle zjištění předkladatelů Strategie od roku 1993 do roku 2005 bylo v ČR přijato 4 379 zákonů, nařízení vlády a vyhlášek (viz příloha 6.F).

Mimo zákonodárného sboru a ústředních správních úřadů přispívají k legislativní činnosti v rámci svého zmocnění také územní samosprávné celky. Jenom vyšší územní samosprávné celky v období 2001 – 2005 přijaly 351 nařízení a obecně závazných vyhlášek platných na jejich území.

K zajímavým údajům patří nepochybně i to, že živnostenský zákon byl dosud novelizován 85krát a občanský soudní řád 77krát.

Podle údajů Parlamentního institutu bylo v období 2000 až 2006 novelizováno 303 zákonů ještě před tím, než nabyly účinnosti nebo během prvních měsíců po nabytí účinnosti.

Uvedená čísla ukazují nejenom na **rozsáhlost a obsažnost regulačního prostředí**, ale i na **nekonceptnost a nekonzistentnost jeho tvorby**, při které se mimo jiné projevuje existující **resortismus**¹². Rychlé přijímání stále nových a podrobnějších právních regulací vede k **nestabilitě, právní nejistotě a v důsledku toho i k poklesu úcty k právu, k jeho nedodržování a ke snížení efektivity jeho vymáhání**. Za tohoto stavu lze obtížně sledovat naplňování regulace v praxi a získávat zpětnou vazbu o jejích dopadech. Současná podoba regulace zatěžuje občany, podnikatelský sektor a další skupiny. Nelze se proto divit vyjádření jejich nespokojenosti i volání po změně. Tento aktivní postoj je však dobrým výchozím bodem pro navrhované změny a zapojení veřejnosti do jejich realizace.

Tvorba regulace

Zmíněné nedostatky se projevují na **kvalitě regulace**. Ta je poznamenána především **nedostatečným zjišťováním odůvodněnosti potřeby regulace a potenciálních dopadů regulace a rezervám v zajištění těchto dopadů**. Přestože Legislativní pravidla vlády a zákon o jednacím řádu

¹⁰ KOM(2005)97 Sdělení z 21. března 2005 „Zlepšení právní úpravy v oblasti růstu a pracovních míst v Evropské unii“

¹¹ Pojmem politika se rozumí konkrétní opatření ve smyslu anglického policy, tj. strategie, koncepce, regulace.

¹² Prosazování individuálních zájmů resortů, pro který je charakteristická například rozdílná interpretace stejného pojmu v různých předpisech, je známkou vnitřní rozpornosti a nejednotnosti.

Poslanecké sněmovny obsahují požadavky na proces přípravy a obsah návrhu regulace, jsou tyto požadavky plněny často pouze formálně, buď z důvodu neexistence metod, podle nichž by se mělo postupovat, nebo kvůli nezajištění důsledné a podrobné kontroly jejich naplňování. Způsob zavedení regulace není potom dostatečně připraven a regulace se dostává do střetu s jinými regulačními mechanismy, působí nepředpokládané náklady a její efekt neodpovídá původním cílům. Pozitivním krokem je postupné začleňování **hodnocení dopadu regulace** (RIA) do přípravy regulace.

Také využívání některých **alternativních nástrojů regulace**¹³, je dobrým signálem pro další změny a posílení role samoregulace, spoluregulace nebo jiných alternativních řešení, která se pružněji přizpůsobí aktuálním podmínkám a dokáží pozitivně motivovat adresáty regulace. Výhodou přesunu regulace ze státu na soukromé subjekty, které se mohou věnovat řešení vztahů neméně kvalitně jako státní orgány, je i to, že jejich úkony finančně nezatěžují stát (potažmo daňové poplatníky), ale pouze osoby, kterých se uspořádání vztahů týká.¹⁴

Vysoká **regulační zátěž** (např. administrativní) jako další a často kritizované negativum regulačního prostředí obtěžuje adresáty regulace, vyvolává vznik dalších nákladů a omezuje jejich činnost. Nastavení a systematické zavádění procesu hodnocení administrativní zátěže a projekt měření administrativní zátěže podnikatelů znamená ovšem významný posun kupředu a slibuje snížení přemíry regulace této skupiny.

PODNIKATELSKÉ PROSTŘEDÍ A KONKURENCESCHOPNOST

Popsaný stav působí negativně především na ekonomiku, jejíž potenciál je vyšší, než ukazuje současný stav. Tím, že regulace upravuje podmínky podnikání, ovlivňuje výkonnost podnikatelských aktivit i celkovou ekonomickou výkonnost.

Na základě analýzy administrativní zátěže podnikatelů připravené Úřadem vlády ve spolupráci s ústředními správními úřady byla administrativní zátěž způsobovaná informačními povinnostmi podnikatelů vyčíslena na 86 mld. Kč ročně.

Administrativní zátěž je však jen jedním z aspektů brzdících rozvoj. Mnohem větší problém představuje **procesní složitost** a nedostatečná vymahatelnost práva.

Světová banka v rámci každoročního benchmarkingového projektu „*Doing Business*“¹⁵ hodnotila za rok 2005 českou regulační praxi a pozici ČR v rámci EU i v širším mezinárodním srovnání. Podmínky podnikání jsou hodnoceny zejména podle regulační zátěže a jejích dopadů a ČR zaostává vůči starým členům EU za průměrem ve všech sledovaných ukazatelích¹⁶.

Na tuto situaci reaguje např. projekt ZAP *Zjednodušení administrativních postupů při zahájení a v průběhu podnikání*, který již přinesl konkrétní výsledky, k nimž patří vytvoření Centrálních registračních míst pro podnikatele.

Studie Spojeného království¹⁷ uvádí, že náklady na ekonomiku pocházející z regulace dosahují 10 – 12% HDP, tj. přes 100 miliard liber, které by alespoň z části mohly být investovány pro další rozvoj ekonomiky. Studie z různých oblastí odhadují, že zátěž plynoucí z regulace v Evropě snižuje HDP o 2 – 5%.

Podobné celkové vyčíslení v ČR neexistuje, ale i na základě již provedené analýzy administrativní zátěže podnikatelů, lze očekávat, že zde budou existovat podobné rezervy a zároveň příležitost pro změny.

Konkurence a inovace

Kromě přímé ekonomické zátěže na splnění stanovených požadavků a na vynucování regulace se regulace negativně projevuje tendencí ke spojování významných firem, vytvářením nebo posilováním bariér pro vstup na trh, což **omezuje konkurenci a brání inovaci**. Podpora konkurence a inovace

¹³ např. obchodovatelné povolenky pro snižování emisí skleníkových plynů

¹⁴ např. v dědickém řízení by mohla být úloha soudu zcela převedena na notáře nebo jiného samoregulátora a soud by se angažoval až v případě řešení sporu

¹⁵ <http://www.doingbusiness.org/>

¹⁶ Sledované ukazatele: vznik a zánik podniku, udělování povolení, vynutitelnost plnění smluv, ochrana investorů, registrace vlastnictví, získávání úvěru, přijímání a propouštění pracovníků, zahraniční obchodování a platba daní.

¹⁷ Better Regulation Task Force Annual Report for 2004/5 <http://www.brc.gov.uk/downloads/pdf/designdelivery.pdf>

naopak vede ke snížení cen pro spotřebitele, zlepšení poskytovaných služeb, zvýšení počtu inovací, dalšímu vývoji a zvyšování produktivity a efektivity a v důsledku toho k dlouhodobé podpoře **hospodářského růstu**. Hodnocení dopadů regulace (RIA) na podnikatelský sektor identifikuje ekonomické, sociální a environmentální dopady a další související vlivy. Jejich optimální vyhodnocení a zlepšení institucionálního prostředí, otevření nového prostoru pro podnikání a usměrnění regulace v zájmu vytvoření a posílení potřebných systémů¹⁸ se projeví zvýšením konkurenceschopnosti zemí. Vedle toho lze zamezit negativním projevům lobbismu, proti kterému stojí vyvážené argumenty shromážděné v provedené analýze hodnocení dopadů.

Na podnikatelský sektor také negativně dopadá **rozsah, rigidita a nekonzistentnost** tradičních prostředků regulace, což by mohlo být odstraněno zjednodušováním regulace a zaváděním **alternativních nástrojů** regulace.¹⁹

Mimo ekonomických a finančních dopadů je s nadměrnou regulací spojen další negativní jev, jímž je **korupce**. Nadbytečná, nestabilní, rozporná a složitá regulace podporuje snahu povinných osob regulaci obcházet a rozšiřuje příležitosti pro korupční jednání.

EVROPSKÁ DIMENZE

Vzhledem ke členství ČR v EU je potřeba nahlížet na regulační prostředí v kontextu evropského práva, na jehož tvorbě se ČR podílí a které je součástí českého regulačního prostředí. Jak tvorba, tak následná implementace musí být stejně kvalitní jako tvorba národního práva. V této souvislosti je třeba upozornit na nedostatky při zapojování resortů do tvorby evropského práva v přípravných fázích.

EU si uvědomuje důležitost kvalitního regulačního prostředí pro další rozvoj a spolu s naplňováním **Lisabonské strategie** prosazuje využívání nových přístupů k tvorbě regulace. Evropská komise iniciovala a prosazuje projekty založené na hodnocení dopadu regulace, zjednodušováním regulačního prostředí a dalších metodách²⁰ a podporuje v tomto směru i aktivity členských států, výměnu zkušeností s realizací projektů zlepšování regulace a využití doporučení z nejlepší praxe.²¹

V období 2007 – 2013 se pro realizace programů v oblasti zlepšování regulace nabízí příležitost čerpat značné množství finančních prostředků ze strukturálního fondu EU, které lze využít pro podporu realizace navržených záměrů.

KOMUNIKACE

Pro zlepšování regulace je důležitá komunikace mezi tvůrci regulace a jejími adresáty. Některé komunikační nástroje již existují²², ale je potřeba je dále rozvíjet, hledat nové a využívat v maximální možné míře informační technologie.

RIZIKA

Rizika realizace Strategie spočívají v nedostatečné koordinaci postupu, absenci kontrolních mechanismů, nedostatku zdrojů a odborných kapacit, ale i neochotě úředníků ke změnám. Tato rizika mohou být překonána v první řadě průběžným vzděláváním úředníků, jejich metodickým vedením, zvyšováním motivace, dále důslednou kontrolní činností, koordinací postupu a především kvalitními výsledky, které prokáží prospěšnost navržených nástrojů. Zásadním způsobem však může být realizace projektů obsažených ve Strategii a naplnění cílů a vizí zlepšování regulace ohrožena v případě nedostatečné politické podpory, která je pro prosazování záměrů obsažených ve Strategii klíčová.

18 např. informačních systémů, efektivních procesních úprav

19 Strategie hospodářského růstu ČR 2007 – 2013 uvádí: „Regulace a legislativní prostředí musí co nejméně zaostávat za velice svižným vývojem nových produktů, kterým je finanční sektor charakteristický. Zákony by měly stanovovat základní a pokud možno neměnné principy. Vlastní procesy a detailní úprava jednotlivých aktivit by měly být obsaženy v dokumentech nižší právní síly, které lze pružněji inovovat“.

²⁰ např. projekty BEST zajišťované Evropskou komisí, kterých se účastní členské státy, jejichž snahou je identifikace a zavedení nejlepší praxe pro zlepšování podnikatelského prostředí

²¹ K jednomu z posledních dokumentů zabývajících se procesem zlepšování regulace patří Zpráva EPC z června 2006. PC WORKING PAPER No.25 Making Europe Work: Improving the Transposition, Implementation and Enforcement of EU Legislation (European Policy Centre, June 2006)

²² např. BusinessInfo nebo iniciativa „Věnujte 10 minut pro zlepšení právního prostředí v ČR“

SHRNUTÍ

Zlepšování kvality regulace slouží veřejnému prospěchu, zlepšuje život občanů a tím i zvyšuje důvěryhodnost vládních kroků. Naším cílem by se proto měla stát tvorba vysoce kvalitní regulace, která chrání, aniž by zbytečně zatěžovala, a pomáhá vyhnout se škodám v oblasti konkurenceschopnosti, způsobených rostoucími náklady a tržními deformacemi.

Přestože se již v současné době realizují některé projekty s cílem zlepšování regulačního prostředí a snížení nadbytečné regulace, jedná se většinou o činnosti nekoordinované a zajišťované resortně. Třebaže jsou prospěšné a pro další zavádění nástrojů zlepšování regulace vytvářejí velmi dobrý základ, při účinné spolupráci dalších zainteresovaných úřadů, institucí a skupin by jejich efekt mohl být daleko vyšší. Zároveň by se tím zabránilo duplicitnímu řešení stejného problému v důsledku nedostatečné výměny informací o probíhajících vládních aktivitách.

V situaci, kdy nelze hovořit o přebytku zdrojů a kapacit pro výkon činností veřejné správy, ale naopak o potřebě úspor, představuje tato praxe další ztrátu. Kromě toho znamená i riziko ztráty zájmu zainteresovaných stran, které budou zahlceny žádostmi o účast na různých projektech a opakovaně budou řešit podobnou, ne-li stejnou agendu. Nepřinesou-li projekty výrazná a prokazatelná zlepšení stávajícího regulačního prostředí, lze očekávat jejich rezignaci na další spolupráci.

Významná zlepšení by naopak mělo přinést koordinované využívání nástrojů zlepšování regulace navazující a rozvíjející již zahájené projekty, doplněné využitím principů kvality a podpořené institucionálním zabezpečením. Za politické podpory, která bude prosazovat tyto nástroje do běžné praxe a stabilně vyvíjet tlak na jejich aplikaci, dojde postupně i ke změně politické kultury, která je pro stálé zlepšování regulace nezbytná.

1.2. SWOT ANALÝZA REGULAČNÍHO PROSTŘEDÍ

■ Silné stránky	■ Slabé stránky
- Legislativní pravidla vlády jako základ pro tvorbu regulace a do budoucna vhodný prostředek pro zavádění nástrojů zlepšování regulace a principů kvality regulace. - Zákon o jednacím řádu Poslanecké sněmovny obsahující základní požadavky na podobu návrhu zákona. - Zavedení postupného začleňování hodnocení dopadů regulace (RIA). - Využívání alternativních prostředků regulace. - Nastavení a systematické zavádění procesu hodnocení administrativní zátěže. - Existující komunikační nástroje, např. BusinessInfo, Iniciativa „Věnujte 10 minut pro zlepšení právního prostředí“.	- Nestabilita, nekonzistentnost a bezkonceptnost regulačního prostředí a převládající resortismus. - Neodůvodněnost potřeby regulace. - Rozpornost, složitost, přemíra a nízká kvalita regulace. - Nepoužívání nebo neexistence nástrojů a metod, prostřednictvím kterých by se naplňovaly požadavky formulované v Legislativních pravidlech vlády. - Hodnocení dopadů regulace je pouze formální a není předem zajištěn způsob zavedení regulace. - Rezervy v tvorbě a implementaci evropského práva. - Vysoká regulační zátěž a finanční náročnost naplňování regulace. - Rigidita a nedostatečná schopnost reagovat na měnící se prostředí a zaostávání regulace za vývojem a praxí. - Korupční prostředí jako důsledek nadměrné regulace. - Negativní projevy lobování v prostředí, které nedisponuje dostatečnými podklady pro rozhodování. - Nekoordinované resortní aktivity v oblasti zlepšování regulace. - Nedostatečné kapacity (např. personální, finanční). - Negativní postoj veřejnosti k nově vytvářené regulaci.
■ Příležitosti	■ Ohrožení
- Tlak EU na prosazování nových přístupů spojený s prosazováním Lisabonské strategie. - Možnost čerpání finančních prostředků z EU. - Možnost vzájemné výměny zkušeností vzhledem k obdobnému postupu ve státech EU, v samotných orgánech EU i v rámci OECD. - Odstraňování bariér a otevření nového prostoru pro podnikání, podpora konkurenceschopnosti a inovací. - Využití tlaku veřejnosti na zlepšování kvality regulace. - Posilování komunikace s veřejností. - Vývoj nových informačních technologií a rozšiřování softwarových nástrojů. - Koordinované využívání dalších nástrojů zlepšování regulace a principů kvality koordinovaným způsobem podpořeným institucionálním zabezpečením.	- Nedostatečná politická podpora. - Nízká ochota úředníků ke změně. - Nekoordinovaný postup vedoucí k mnoha živelným změnám spojeným s nadbytečnými náklady a ztrátou zájmu zainteresovaných stran. - Absence kontrolních mechanismů vedoucí k toleranci nerespektování nastavených pravidel. - Nedostatek zdrojů a odborných kapacit pro plnění přijatých opatření.

2. CÍL STRATEGIE

Regulace je zcela nezbytnou součástí moderní společnosti, a právě proto musí splňovat nejvyšší nároky. Musí reagovat na rychlý vývoj společnosti, měnící se ekonomické, technické a sociální podmínky a světové trendy jakými jsou globalizace a vytváření multikulturní společnosti. Zároveň musí poskytovat stabilní základ pro chování a rozhodování subjektů. Tyto požadavky se promítají do nároků na kvalitu regulace a na volbu regulačních prostředků.

Cílem Strategie zlepšování regulace 2007 – 2013 je navrhnout strategický postup pro uplatňování řady nástrojů a opatření procesního a institucionálního charakteru, které zajistí dosažení výsledné vize. Tou je tvorba kvalitní regulace vytvářené pouze v případě, že je regulace vhodná pro dosažení stanovených cílů.

Strategie zlepšování regulace směřuje k :

- **zajištění optimální míry regulace a**
- **vytváření kvalitní regulace.**

OPTIMÁLNÍ MÍRA REGULACE

V prosperujících demokraciích se stále zvyšuje tlak na rozšiřování regulace v oblasti ochrany životního prostředí, zaměstnanců, spotřebitelů apod. Tento trend je odůvodnitelný v případě, že regulace poskytuje ochranu společným hodnotám. Zároveň ale vyžaduje přesné vyvážení přínosů a negativ. Neúměrně vysoká regulace (např. zdoluhavé a administrativně náročné registrační procedury), stejně tak jako nedostatečná regulace (např. nízká vymahatelnost pohledávek, nedostatečná ochrana vlastnictví) má kontraproduktivní účinky. Vyvolává zvýšené náklady, omezuje podnikání, čímž snižuje produktivitu a způsobuje další nezamýšlené negativní následky.

Proto je velmi důležité důkladně zvážit jaká opatření v dané situaci použít. Zda volit regulaci, spoluregulaci, samoregulaci, nedělat nic (což se může v některých případech paradoxně ukázat jako nejlepší řešení) nebo využít dalších nástrojů, např. ekonomických. Vyvážit míru (rozsah) ochranných opatření a vliv, který regulace vyvolá v jiných oblastech, je nelehkým úkolem. Tato snaha je navíc komplikována skutečností, že pomyslný bod rovnováhy se v čase mění.

KVALITNÍ REGULACE

Zajistit stabilitu vytvořeného regulačního prostředí a prostor pro aplikaci přijatých pravidel je dalším důležitým úkolem. Přestože mohou existovat různé názory na to, v jaké míře je potřeba regulaci vytvářet, bude-li zvolena jako nejvhodnější řešení, měla by vykazovat jisté kvalitativní ukazatele. Tyto ukazatele kvality regulace jsou formulovány jako **principy kvality regulace – proporcionalita, odpovědnost, konzistence, transparentnost a cílenost** (více viz Příloha 6.C). Při jejich respektování lze dosáhnout nejenom zlepšení kvality regulace, ale sledovat i optimální míru regulace.

SHRNUTÍ

Základním cílem zlepšování regulace je vytvořit podmínky pro efektivně fungující systém regulace. Jeho součástí je

- **kvalitní regulace, přijímaná v případě, že je nezbytná a účelná,**
- **procesní, institucionální a technické nástroje, které tvorbu kvalitní regulace zajišťují, a**
- **koordinační mechanismy, které regulaci podporují.**

Zvažování principů kvality regulace a hodnocení nezbytné míry regulace přinese nový náhled na tvorbu regulace a její aplikaci.

3. NÁSTROJE ZLEPŠOVÁNÍ REGULACE

Vedle principů kvality regulace je součástí tvorby kvalitní regulace uplatňování **nástrojů zlepšování regulace**. Prostřednictvím těchto nástrojů lze regulaci **hodnotit**.²³

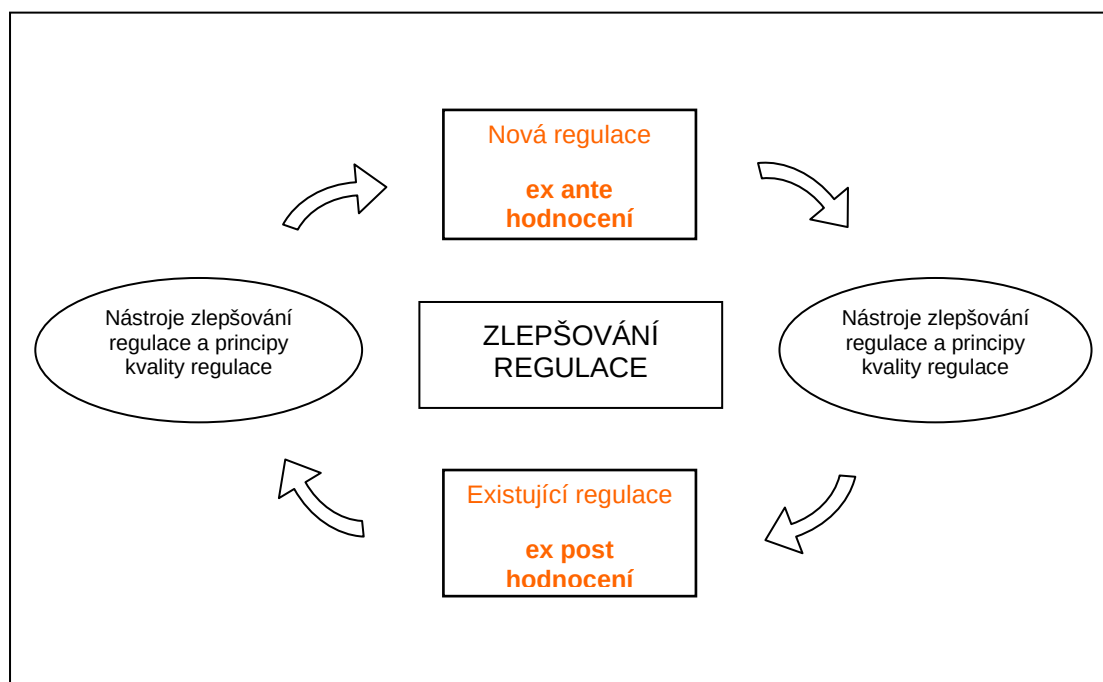
EX ANTE A EX POST HODNOCENÍ REGULACE

Hodnocení regulace lze provádět ex ante a ex post. Pro proces zlepšování regulace jsou důležité obě tyto fáze. Používat různé nástroje zlepšování regulace a uplatňovat principy kvality regulace je přínosné jak před, tak po přijetí regulace. Každá fáze hodnocení má však svůj účel, a proto se také využívají rozdílné nebo modifikované přístupy a nástroje.

Účelem **ex ante hodnocení** je zajistit, aby ti, kteří rozhodují o podobě regulace, měli všechny relevantní informace a představu o možných dopadech různých řešení. Na základě těchto informací lze rozhodnout o nezbytnosti regulace a o jejím rozsahu.

Ex post hodnocení umožňuje vyhodnotit, zda přijatá regulace odpovídá předem stanoveným požadavkům a řeší předpokládané situace. Odkryje možné rezervy a nedostatky, poskytne informace o efektivitě a přiměřenosti regulace a přispěje k rozhodnutí, zda a pokud ano, jaké opatření k nápravě přijmout.²⁴

Obr. 1 Ex ante a ex post zlepšování regulace



ŽIVOTNÍ CYKLUS REGULACE

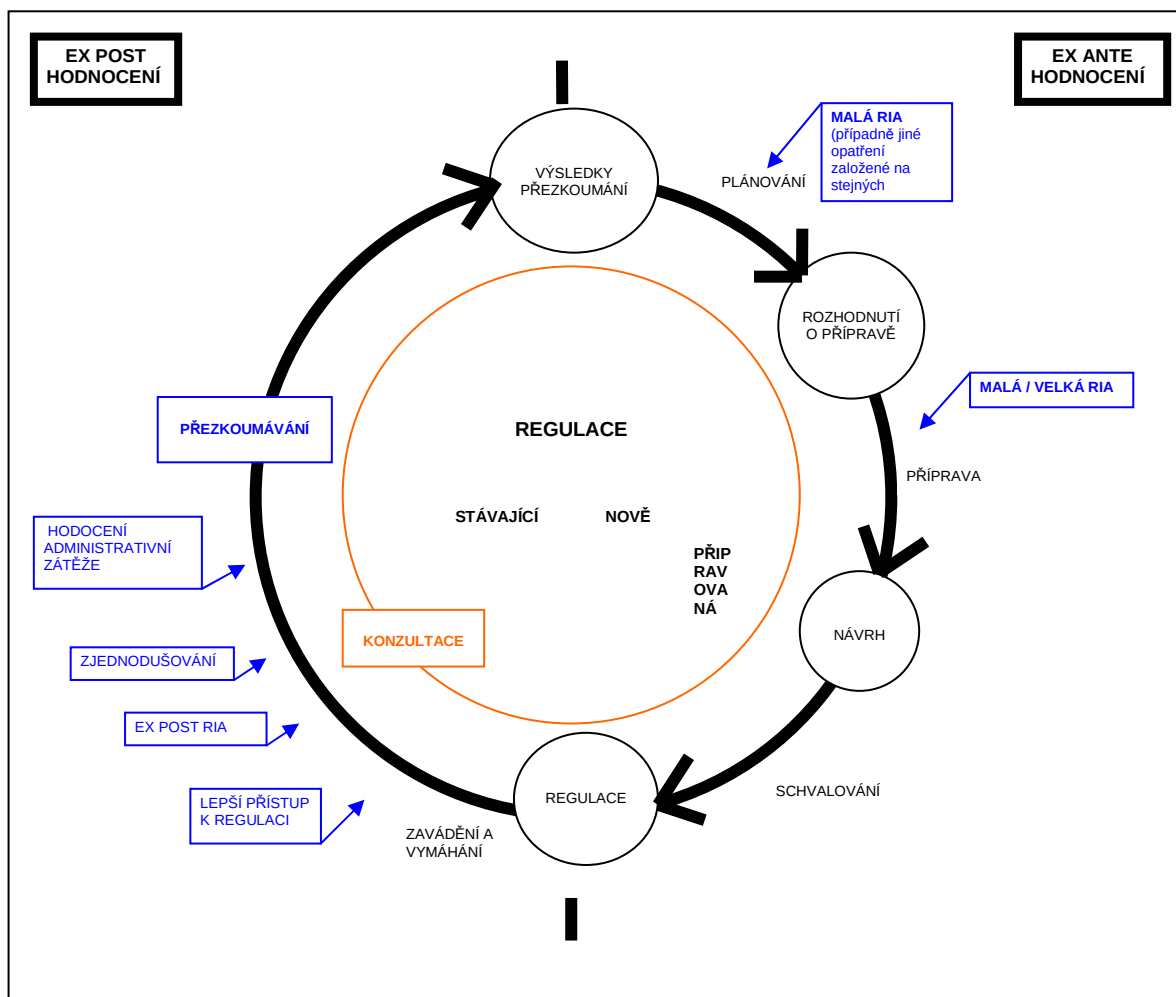
Ex ante a ex post hodnocení regulace pokrývá v podstatě celý **životní cyklus regulace** (viz obr. 2). Tvoří jej plánování, příprava, schvalování, zavádění a vymáhání regulace. V případě zákona si lze jeho životní cyklus přestavit jako práci počínající analyzováním stavu, shromažďováním podkladů, stanovení základních tezí a návrh věcného záměru zákona, návrh zákona, přes jeho schvalování, zavádění a vymáhání, až ke sledování naplňování zamýšlených cílů a reakci na toto sledování (novelu, zrušení). V každé z těchto fází životního cyklu regulace lze použít různé nástroje a přístupy,

²³ Zákon o jednacím řádu Poslanecké sněmovny a především Legislativní pravidla vlády formulují řadu požadavků na podobu návrhu právní regulace. Na druhé straně už neobsahují metody, které by vedly k naplňování stanovených požadavků, ani na takové metody nebo nástroje neodkazují. Období po schválení návrhu, kdy se přijatá regulace aplikuje a její plnění vymáhá, není již programově monitorováno a nevyhodnocují se dopady regulace.

²⁴ Nejvhodnějším okamžikem pro provádění ex post hodnocení je období, kdy se provádí celkové hodnocení existující regulace, např. při programových snahách o zjednodušování regulace nebo při snižování administrativní zátěže. Ex post hodnocení by také mělo následovat po přijetí zcela nové regulace, kde lze předem obtížně odhadnout možná rizika a dopady.

jejichž náplní je zlepšování regulace, ať už v kvalitativní rovině nebo z hlediska volby typu regulace (přikazující regulace, spoluregulace, samoregulace nebo nulové řešení, tj. nedělat nic). Tyto nástroje jsou blíže popsány v následujících kapitolách.

Obr. 2 Životní cyklus regulace



Ke stěžejním nástrojům zlepšování regulace patří **hodnocení dopadů regulace** (RIA), což je komplexní program používaný primárně ve fázi plánování a přípravy regulace. Jeho součástí jsou další nástroje - alternativní prostředky regulace, analýza a řízení rizik, snižování administrativní zátěže a konzultace. Úloha konzultací je však širší, neboť by měly provázet regulaci v průběhu celého životního cyklu, počínaje analyzováním stavu a hledáním řešení až ke sledování a analyzování toho, jak je přijaté řešení naplňováno v praxi a jak splňuje stanovené cíle. Doplňkovými programy pro hodnocení dopadu regulace jsou analýzy sankčního a poplatkového systému, protože oba systémy jsou nedílnou součástí regulace a mají výrazný dopad na chování a činnost adresátů regulace. Zvláštní postavení má proces **přípravy a transpozice evropského práva**, při němž by se také měly využívat nástroje zlepšování regulace (především RIA), a to jak v období přípravy na úrovni Komise, tak při transpozici do národního práva.

V oblasti ex post hodnocení regulace patří významná úloha programu **zjednodušování**. Tvoří jej konsolidace, deregulace, racionalizace a jako zvláštní a samostatný program také hodnocení administrativní zátěže²⁵. Významným procesním nástrojem, který program zjednodušování podporuje, je program **přezkoumávání**, který by měl být páteří ex post hodnocení a být propojen s dalšími nástroji. Součástí životního cyklu regulace je fáze zavádění a vymáhání regulace. Aplikace a

²⁵ V některých zemích je nedílnou součástí programu zjednodušování. Vzhledem k tomu, že tento program byl v ČR již zahájen a má konkrétní výsledky, působí jako samostatný projekt s drobnými přesahy do dalších projektů, především do hodnocení dopadu regulace.

vymáhání regulace předpokládá její dobrou znalost. Proto k nástrojům náleží i hledání možností **lepšího přístupu k regulaci**.

Uvedené nástroje jsou tvořené soustavou metod a postupů doplněných a podpořených institucionálními, procesními a technickými opatřeními, které tyto nástroje umožní aplikovat. Jejich společné strategické působení zvýší účinnost navržených metod. Zapojení všech struktur, které se budou podílet na provádění a řízení nástrojů a programů připravených na jejich základě, je pro úspěšnou aplikaci nástrojů nezbytné. Vedle toho je potřeba věnovat se i reformě institucí, které se přímo podílí na regulaci trhu nebo vstupují do přímého kontaktu s podnikatelským sektorem (regulační úřady).

SHRNUTÍ

Pro co nejúspěšnější aplikaci nástrojů zlepšování regulace a principů kvality regulace, které tyto nástroje zohledňují, je zapotřebí přijmout celkový strategický přístup a co nejvíce využít potenciál nabízených nástrojů a aplikovat je v průběhu celého životního cyklu regulace.

I postupné dílčí kroky však mohou být velkým přínosem. Důkazem toho jsou realizované projekty – měření administrativní zátěže a prováděné hodnocení dopadů regulace na podnikatelské prostředí (RIA), které ukázalo, že metodu RIA lze velmi efektivně využívat a že přináší nový pohled na tvorbu regulace. Také měření administrativní zátěže již dnes podnítilo některé předkladatele regulace k příležitostnému snižování administrativní zátěže při novelizaci regulace.

Používání nástrojů musí provázet i institucionální a procesní změny, které se souhrnně projeví jako celková změna kultury tvorby a hodnocení regulace. Pro zdárné prosazování navržených nástrojů a celkovou změnu kultury tvorby regulace je ovšem nezbytná politická podpora.

3.1. HODNOCENÍ DOPADŮ REGULACE (RIA)

Hodnocení dopadů regulace (Regulatory Impact Assessment RIA) je z dlouhodobého hlediska důležitým nástrojem pro zvyšování kvality regulace. Hodnocení dopadů regulace zahrnuje soustavu analytických metod směřujících k systematickému hodnocení negativních a pozitivních dopadů navrhovaných či existujících právních předpisů. Jedná se o sled logicky na sebe navazujících kroků založených na racionální analýze a získávání relevantních podkladů. Hodnocení je zaměřeno na posouzení hospodářských, sociálních a environmentálních dopadů navrhované regulace.

Klíčové kroky při hodnocení dopadů lze definovat takto:

1. Identifikace problému
2. Definice cílů
3. Vypracování hlavních variant řešení, včetně posouzení legislativního/nelegislativního řešení
4. Analyzování dopadů těchto variant
5. Porovnání variant
6. Navržení postupu hodnocení a monitorování

V průběhu všech kroků probíhají **konzultace**.

V rámci jednotlivých kroků jsou uplatňována různá procesní pravidla (např. konzultace, alternativní formy řešení, zveřejňování hodnocení dopadů) a analytické kroky²⁶. Metoda hodnocení dopadů

²⁶ V rámci RIA mohou být rovněž využity některé postupy a analytické metody používané v rámci posuzování vlivů na životní prostředí (EIA, SEA) nebo např. Health Impact Assessment.

podporuje transparentnost a zapojování široké veřejnosti (zejména zainteresovaných stran) do celého legislativního procesu.

Informace získané v rámci procesu hodnocení dopadů regulace slouží jako podklad pro politické rozhodování o přijetí či nepřijetí navrhované právní úpravy nebo přehodnocení/změnu či zrušení té stávající.

VÝCHOZÍ STAV

V ČR již byly vytvořeny základní předpoklady pro zavedení hodnocení dopadů regulace. V roce 2005 byl vládou přijat materiál²⁷ *k postupnému začleňování metody hodnocení dopadů regulace do procesu tvorby regulace*. Tomu předcházelo doplnění Legislativních pravidel vlády na základě *Doporučení Rady OECD ke zkvalitnění vládní regulace*²⁸. Jednalo se zejména o zavedení těchto povinností:

- z vyhodnocení alternativních řešení, která byla při přípravě věcného záměru zvažována a z vyhodnocení důsledků nepřijetí navrženého řešení má vyplývat, že věc nelze řešit jinak než zákonnou úpravou,
- věcný záměr zákona obsahuje předpokládaný hospodářský a finanční dopad na státní rozpočet, podnikatelské prostředí ČR a zhodnocení ve vztahu k rovnosti mužů a žen.

Tyto povinnosti se přiměřeně uplatňují i na přípravu ostatních právních předpisů.

Legislativní pravidla vlády v zásadě obsahují hlavní principy hodnocení dopadů regulace, nicméně zde chybí **metodika**, která by celý proces standardizovala a sjednotila a dále také kontrolní mechanismus, který by zabezpečoval dodržování těchto povinností. Smyslem zavedení hodnocení dopadů není pouze formálně naplnit ustanovení Legislativních pravidel vlády, ale především zajistit efektivní proces tvorby a hodnocení právních předpisů.

PROCES HODNOCENÍ DOPADŮ

S ohledem na náročnost zavedení hodnocení dopadů a vybudování odpovídajících kapacit se navrhuje v letech 2007 – 2013 zavést hodnocení dopadů do procesu přípravy:

- všech právních předpisů připravovaných ministerstvy a jinými ústředními správními úřady,
- včetně implementace předpisů ES/EU, které představují významnou část připravovaných právních předpisů,
- s výjimkou státního rozpočtu podléhajícího zvláštnímu režimu a právních předpisů připravovaných ve zvláštních případech (Legislativní pravidla vlády část první, čl. 5 odst. 5 a část čtvrtá, čl. 17 až 19) a dalších stanovených výjimek.

Hodnocení dopadů bude využíváno nejen jako hodnocení **ex ante**, ale postupně také jako hodnocení **ex post** v souladu se **Směrnicí pro hodnocení dopadů**²⁹, která bude upravena a doplněna do konce roku 2006 a nadále doplňována na základě zkušeností z praxe.

Pro zlepšení celého systému regulace v ČR by měl být dále proces hodnocení dopadů zapracován rovněž do jednacích řádů Poslanecké sněmovny a Senátu. Zatímco Legislativní pravidla vlády upravují detailně tvorbu právních předpisů jen na úrovni ústředních správních úřadů, jednací řády Poslanecké sněmovny a Senátu se vztahují i na další navrhovatele, tj. poslance, skupinu poslanců, Senát nebo zastupitelstvo vyššího územního samosprávného celku. Metoda RIA by v rámci Poslanecké sněmovny a Senátu měla být aplikována rovněž při předkládání pozměňovacích návrhů.

Hodnocení RIA by mělo být soustředěno do těchto 3 fází:

- **tzv. malá RIA** bude prováděna u všech návrhů právních předpisů připravovaných ústředními správními úřady. Zhodnocen bude vybraný způsob řešení problému – zejména kvalitativní

²⁷ Usnesení vlády ze dne 13. dubna 2005 č. 420

²⁸ Přijata usnesením vlády ze dne 27. září 2000 č. 950 k naplňování doporučení přijatých Organizací pro ekonomickou spolupráci a rozvoj (OECD) v oblasti řízení a reformy regulace v ČR

²⁹ Přijata usnesením vlády ze dne 13. dubna 2005 č. 420

vyhodnocení ekonomických, sociálních a environmentálních dopadů a pravděpodobnost jejich vzniku, možná rizika spojená s implementací a prováděním právního předpisu, sekundární dopady návrhu řešení a zhodnocení alternativních forem řešení problému.

- **tzv. velká RIA** bude následovat u všech právních předpisů, u nichž se v rámci provádění malé RIA identifikují rozsáhlé sociální, ekonomické a environmentální dopady nebo závažné dopady na některé sociální a ekonomické skupiny, případně narušení rovnováhy ve společnosti jako celku nebo jejích částech. V rámci velké RIA mohou být rovněž posuzovány dopady na vládou podporované politiky nebo odvětví. Zhodnoceny budou různé varianty řešení problému a bude provedena strukturovaná kvalitativní analýza vybraných dopadů nebo kvantitativní analýzy dopadů. Varianta, která bude vybrána jako neoptimálnější, bude dále rozpracována do návrhu právního předpisu, u kterého bude změřena administrativní zátěž z něj plynoucí³⁰. Pro výpočet bude použita *Metodika určování velikosti a původu administrativní zátěže podnikatelů*.
- **ex post RIA** bude prováděna v rámci monitorování a vyhodnocování stávajících právních předpisů. Cílem bude ověřit, zda zvolený způsob řešení je efektivní, naplňuje cíl a účel, pro který byl přijat, bez vedlejších či nechtěných efektů, zjistit případné problémy s implementací, akceptací a vynucováním.

Celý proces hodnocení dopadů je **transparentní** a již v jeho průběhu jsou hodnocení dopadů zveřejňována, aby se k němu mohly vyjadřovat jednotlivé zainteresované strany.

Dále bude kladen důraz na **koordinaci** a neustálý rozvoj hodnocení dopadů, zejména za účelem sjednocení postupu v rámci všech ústředních správních úřadů, jednotného metodického výkladu a způsobu hodnocení dopadů. Zajištěno musí být konzistentní a zároveň flexibilní používání analytických metod, stejně jako sběr potřebných dat.

Pro zajištění rozvoje kapacit bude rovněž využita **spolupráce** s ostatními subjekty veřejné správy, ale také soukromého sektoru, neziskových organizací, orgánů na úrovni EU, OECD, případně dalších. Spolupráce v těchto oblastech bude probíhat formou konzultací nebo v některých případech formou outsourcingu, zejména při zpracovávání složitých hodnocení dopadů a expertíz.

DOPORUČENÍ:

V návaznosti na provádění hodnocení dopadu regulace RIA:

- **Vytvořit softwarový nástroj pro podporu zpracování a publikaci RIA a zajistit tak, aby všechny RIA byly přístupné veřejnosti.**

Termín: do 2009

- **Navrhnout způsob využití ex post RIA.**

Termín: stanovit dle termínu přezkoumávání (od 2008)

3.2. PROJEKTY SOUVISEJÍCÍ S HODNOCENÍM DOPADŮ REGULACE

Hodnocení dopadů regulace (RIA) tvoří soustava metod, nástrojů a opatření směřujících k systematickému hodnocení dopadů regulace a aspektů, které musí být předmětem hodnocení. Součástí hodnocení musí být především určení alternativních prostředků regulace, ale i hodnocení a řízení rizik, určení vhodného sankčního opatření a systému poplatků za poskytované služby. Jedná se o **témata, která je potřeba samostatně analyzovat a výsledky analýz využít v rámci hodnocení dopadu regulace** (těmito tématům jsou věnovány kapitoly 3.2.2. až 3.2.5.).

Významným procesem, v rámci kterého lze uplatnit metodu RIA, je také příprava a implementace evropského práva, kterému se věnuje následující kapitola.

³⁰ Cílem tohoto měření je zabránit zvyšování administrativní zátěže podnikatelů v souladu s doporučením uvedeným v kapitole 3.5. Hodnocení administrativní zátěže.

3.2.1. EFEKTIVNÍ IMPLEMENTACE PRÁVA EU

Podobu regulace v ČR do značné míry ovlivňuje členství ČR v EU. Dopad závazků vyplývajících z členství je o to významnější, že přibližně polovina nově přijímaných právních předpisů, která se dotýká podnikatelského prostředí, má svůj původ, respektive je výsledkem promítnutí norem EU do českého právního řádu.

V předvstupním období se musela ČR vypořádat v první řadě s implementací existujícího *acquis*. V podmínkách plnohodnotného členství v EU získává na důležitosti nejen potřeba plnění závazků z nově přijímaných předpisů EU, ale i **aktivní role ČR jako členského státu v procesu tvorby regulace**. Systematické provádění hodnocení dopadu připravované regulace na národní úrovni musí být proto využito i v procesu tvorby právních předpisů na úrovni EU jako nástroje pro vyhodnocení dopadů připravované regulace na ČR.

VÝCHOZÍ STAV

I na základě zkušeností v oblasti implementace předpisů z prvního roku členství EU byly vypracovány *Metodické pokyny pro zajišťování prací při plnění legislativních závazků vyplývajících z členství ČR v EU*, které vstoupily v účinnost 1. ledna 2006³¹. Novým prvkem, který tyto metodické pokyny přináší, je **analýza a systémové sledování legislativních dopadů připravovaných předpisů již ve fázi jejich projednávání v orgánech Evropské unie**, a to za účelem větší provázanosti legislativního procesu na unijní úrovni s vnitrostátním legislativním procesem³².

Metodické pokyny již dnes poměrně podrobně stanoví povinnosti resortů posuzovat předpisy EU z hlediska jejich dopadů na právní řád ČR a především detailně definují postup gestorů pro proces posuzování, zda a jaké implementační předpisy je nutné přijmout ke splnění povinností vyplývajících z předpisu EU. Je potřeba upozornit ale i na způsob, **jak ČR může účinněji při využití podkladů při vyhodnocování dopadů návrhů připravovaných Komisí působit na proces samotné tvorby právních předpisů EU již v raném stádiu jejich přípravy**. Včasná identifikace možných dopadů poskytuje prostor pro zohlednění specifických okolností v ČR, které by mohly vhodnou a včasnou transpozici zkomplikovat. To je důležité především v těch případech, kdy jsou pro přípravu implementačních předpisů stanoveny krátké lhůty, a kdy je potřeba, aby tyto dopady byly sledovány podrobně již před publikací předpisu v Úředním věstníku EU. Včasné posouzení připravovaných návrhů právních předpisů EU již ve fázi jejich přípravy může přinést výrazné úspory jak časové, tak finanční.

PŘÍPRAVA NÁVRHU KOMISE

Pro fázi, kdy je samotný návrh Komise připravován, je gestorům doporučováno provádět i následující kroky:

- Již ve fázi **přípravy návrhu před jeho oficiální publikací** ze strany Komise je nutno zahájit posouzení, zda připravovaný způsob realizace zamýšlené politiky ze strany Komise je vhodný a přiměřený povaze problému, tj. vyhodnotit s ohledem na princip **subsidiarity**, zda navrhovaný přístup odpovídá svou povahou potřebě řešení na komunitární úrovni, nebo zda by problém byl řešitelný na národní nebo místní (regionální) úrovni. Je potřeba se dále zaměřit na **posouzení hodnocení dopadu** příslušného návrhu, tj. zda Komise předložila a provedla vyhodnocení možných variant řešení včetně zvážení alternativních metod regulace. Měl by být ověřen také způsob konzultace návrhu se zájmovými skupinami.³³
- V případě, že na základě prvotního posouzení vykrytalizuje stanovisko, že záměr návrhu Komise neodpovídá povaze definovaného problému, je vhodné přistoupit k úvodnímu **zhodnocení nákladů a přínosů připravovaného návrhu pro ČR** - tj. zpracovat tzv. malou RIA (založenou především na kvalitativním posouzení dopadu) a porovnat ji s existujícím stavem.

³¹ Monitoringem průběhu přibližování práva ČR s právem EU je pověřen odbor kompatibility ÚV ČR, který současně zajišťuje správu informačního systému pro aproximaci práva (ISAP), který slouží k evidenci stavu a průběhu plnění legislativních závazků.

³² Usnesení vlády ze dne 26. října 2005 č. 1374 ke Zprávě o stavu plnění legislativních závazků vyplývajících z členství České republiky v Evropské unii

³³ (Viz. závazek Komise od roku 2005 předkládat ke každému signifikantnímu návrhu publikovaném v ročním Legislativním a pracovním plánu EK hodnocení dopadu a tzv. cestovní mapu, která pojednává o způsobu konzultací návrhu se zájmovými skupinami).

Na základě těchto podkladů je možné přistoupit k dalším konzultacím s Komisí. Pro účely možné koordinace společného postupu, je vhodné zaměřit se na identifikaci členských států, u kterých lze očekávat podobné dopady.

- Je-li shledána shoda nad potřebou přijetí řešení na komunitární úrovni, doporučuje se zaměřit na samotný **obsah návrhu**, tj. posoudit jeho formální stránku a zaměřit se na problémy, které mohou být odstraněny ještě před oficiálním publikováním návrhu. V případě identifikace potencionálních negativních dopadů by údaje z provedené RIA měly být využity pro **konzultace** s Komisí za účelem přijetí změny obsahu připravovaného návrhu. Důležitost této fáze pro ovlivnění návrhu vyniká v kontextu možnosti snadnějších změn textu připravovaného návrhu.
- V momentě **oficiální publikace** návrhu ze strany Komise by již mělo následovat detailní vyhodnocení legislativního návrhu za účelem získání stanoviska, do jaké míry odpovídá předložený návrh záměrům politiky Komise jak byl do té doby prezentován, respektive nahlížen ze strany ČR. V této fázi je možné vypracovat, respektive aktualizovat velkou RIA a využít ji jako vodítka pro účely konzultací. Současně je vhodné využít i hodnocení dopadu zpracované Komisí. Také je důležité nestanovovat konečnou vyjednávací pozici předtím, než jsou dobře známy stanoviska jak Komise, tak ostatních členských států.
- V případě výrazné revize návrhu je nutno **aktualizovat RIA** pro účely posouzení vhodnosti nabízených variant.

TRANSPOZICE SMĚRNIC

Již na počátku formování vyjednávací pozice by mělo být pamatováno na stanovení dostatečně dlouhé a realistické **transpoziční lhůty**, která může velmi významným způsobem snížit náklady transpozice. To je zvláště potřebné v případě technických norem.

Dále je potřeba zhodnotit všechny oblasti, na které má návrh směrnice dopad, přičemž návrhy implementačních předpisů by měly být navrhovány tak, aby nedocházelo k překrývání, respektive rozporu s platnou právní úpravou na národní úrovni. Nejlepší způsob, jak se vyhnout tomuto negativnímu důsledku, je nepřistupovat ke komunitární právní úpravě jako k pouhému „doplňku“ k platné národní úpravě.

Doporučuje se konzultovat a činit srovnání s jinými členskými státy prostřednictvím vytváření ad hoc implementačních skupin a zjišťovat, jakým způsobem přistupují k transpozici právních norem EU, což umožní nejen porozumět nákladům jednotlivých přístupů, ale pochopitelně umožňuje také výměnu zkušeností z nejlepší praxe.

Celý proces transpozice směrnic probíhá rovněž v souladu s metodou RIA.

DOPORUČENÍ:

- Vyhodnocovat dopady návrhu Komise na prostředí ČR již v období přípravy regulace.
- Převádět evropské právo do národního právního řádu jen v nezbytném rozsahu s ohledem na možné negativní dopady a nezavádět bezdůvodně přísnější požadavky nad rámec unijní úpravy.
- Využívat zahraniční zkušenosti s transpozicí.

3.2.2. ALTERNATIVNÍ PROSTŘEDKY REGULACE

Určení vhodných alternativ řešení problému je jedním ze základních kroků hodnocení dopadů regulace. Podstatou hodnocení dopadů regulace je **analyzování a porovnávání variant, které jsou definovány v počáteční fázi**.

Při rozhodování o řešení problému lze zvažovat i jiné možnosti – alternativy – než je použití tradičního regulačního prostředku. Jinými alternativami řešení jsou různé nelegislativní formy řešení a to včetně varianty nulové (tzn. nedělat nic). Všechny tyto možnosti by měly být zvažovány v rámci procesu hodnocení dopadu regulace (RIA) v těchto případech:

- při tvorbě všech nových regulací (ex ante RIA) a
- s výjimkou případů, kdy právní norma vyšší právní síly (zákon, právní předpis ES/EU) předjímá způsob a formu řešení.

V rámci posuzování různých variant řešení je důležité posuzovat vhodnost jednotlivých forem s ohledem na princip proporcionality.

Tradiční regulatorní prostředky právního, příkazového a kontrolního charakteru by měly být používány v případech, kdy jsou dotčeny či ohroženy důležité hodnoty nebo hrozí-li podstatná rizika. Tradiční regulace vytváří, ve srovnání s alternativními prostředky regulace, stálý rigidní rámec. Pravidla jsou jasně definována a jednotlivé subjekty vědí, co od sebe mohou navzájem očekávat. Pro tradiční formy regulace je typická zřetelnost, účinnost a díky existenci sankcí i vynutitelnost. Nicméně rychlé ekonomické a technologické změny a vzrůstající požadavky občanů ukazují na to, že tradiční regulatorní prostředky nejsou schopny zajistit požadovaný užitek. Používání alternativních regulatorních prostředků je však v relaci k tradičním zatím málo rozšířené.

Alternativní prostředky regulace nabízejí větší flexibilitu a mohou být rychleji implementovány než tradiční regulace. Díky využívání alternativních prostředků regulace dochází rovněž k minimalizaci nákladů spojených s implementací a administrativou. K alternativním prostředkům regulace se nejčastěji řadí např. spoluregulace, samoregulace, informační kampaně, daně, dotace, pojišťovací schémata, obchodovatelné povolenky. Používání jednotlivých prostředků je dle výzkumů vhodné nejčastěji v oblastech regulace životního prostředí, zdravotnictví, ochrany spotřebitelů a zaměstnanosti. Kritici alternativních metod nejčastěji poukazují na to, že ne vždy jsou tyto způsoby řešení problému dostatečně transparentní a nepřinášejí dostatečnou právní jistotu. Zároveň jsou tyto přístupy velmi závislé na spolupráci zainteresovaných stran, jejichž znalost regulovaného prostředí je nesporná.

Samostatným alternativním prostředkem je **varianta nulová**. Rozhodnutí o řešení problému touto cestou nemusí být definitivní, může znamenat pouze rozhodnutí o odložení řešení problému.

Jednotlivé prostředky lze mezi sebou rovněž **kombinovat**. Příkladem je situace, kdy na jedné straně stojí tržně orientované prostředky, na straně druhé jsou veřejné monopoly a vládní zákazy některých aktivit v určitém sektoru.

Na základě výše uvedeného je zřejmé, že každý přístup k řešení problému má své výhody a nevýhody a jejich užití je nutné posuzovat individuálně dle charakteru řešeného problému. Cíl zůstává nicméně vždy stejný – **dosáhnout stanoveného cíle politiky s maximální nákladovou efektivností, otevřít více flexibilní a inovativní přístup k řešení**, než jaký poskytuje tradiční přístup, **a vyhnout se nedostatkům, které jsou s tradičním přístupem spojené**.

VÝCHOZÍ STAV

V České republice jsou vytvořeny základní podmínky pro možnost využívání alternativních prostředků regulace. Dle *Legislativních pravidel vlády* musí být z návrhu věcného řešení zřejmé, jaké alternativy byly zvažovány a že nebylo možné věc řešit jinak než zákonnou úpravou. Tato povinnost se však týká pouze věcného záměru zákona. Nicméně i v tomto případě se vyhodnocení alternativního řešení týká pouze právních alternativ. Výslovně se zde neuvažuje o jiných regulatorních či jiných neregulatorních způsobech řešení problému.

Hodnocení alternativních prostředků regulace není z tohoto důvodu u všech návrhů právních předpisů povinné a využívání těchto prostředků není monitorováno ani vyhodnocováno.

SYSTÉM VYUŽÍVÁNÍ ALTERNATIVNÍCH PROSTŘEDKŮ REGULACE

Návrh různých alternativních prostředků regulace je zapracován do *Směrnice pro hodnocení dopadu regulace* formou výčtu a základního popisu základních alternativ. Pro určování a využívání těchto alternativních prostředků - regulatorních i neregulatorních - bude nutné provést analýzu současného stavu a navrhnout postup pro jejich efektivní začlenění do hodnocení dopadů.

Analýza by se měla soustředit na zjištění, jaké regulatorní či neregulatorní prostředky existují, jaké jsou používány a pro jaké oblasti. Na základě zahraničních zkušeností lze rovněž identifikovat některé nové alternativní prostředky, které dosud nebyly v ČR používány. Zvláště přínosné by mělo být srovnání na úrovni EU, které by mohlo umožnit snadnější transpozici evropského práva.

Pro efektivní využívání alternativních prostředků a jejich plné využívání v rámci hodnocení dopadů regulace se navrhuje zpracovat metodický materiál. Součástí **metodiky** bude:

- návrh v jakých případech je možné uvažovat o konkrétních alternativních prostředcích,
- identifikace hlavních alternativních prostředků regulatorní či neregulatorní povahy,

- silné a slabé stránky využívání alternativních prostředků,
- oblasti, pro které je vhodné jejich použití,
- návrh hodnocení a monitorování.

DOPORUČENÍ:

- **Provést analýzu uplatňování alternativních regulatorních prostředků**

Termín: do 2009

- **Připravit metodiku pro navrhování alternativ**

Termín: do 2010**3.2.3. REGULACE A RIZIKA**

Riziko se stává stále významnějším faktorem při přípravě regulace. Přijímaná opatření často přímo a bezprostředně reagují na hrozící rizika v oblasti ekonomické, ochrany zdraví, životního prostředí, bezpečnosti obyvatel apod.³⁴ Toto se však děje za podmínek nejistoty, kdy není znám rozsah rizik, pravděpodobnosti jejich hrozby, a není ani možné odhadnout úspěšnost přijímaných opatření a možný vznik vedlejších rizik.

Třemi základními aspekty nakládání s rizikem jsou **hodnocení rizik**, **řízení rizik** a **vyhodnocení účinnosti opatření**.

- **Hodnocení rizik** má za cíl odhadnout pravděpodobnost, s jakou možné hrozby skutečně nastanou, a důsledky, které s sebou tyto případy přinesou. Je zřejmé, že tyto odhady nebudou přesné a musí vycházet jak z vědeckých studií a důkazů, které jsou k dispozici, tak i z předpokladů a prognóz budoucího vývoje. V každém případě však vláda při svém rozhodování musí mít k dispozici co možná nejúplnější údaje, aby byla schopna správně rizika vyhodnotit.
- **Řízení rizik** má za cíl připravit co možná nejvhodnější opatření, jejichž náklady budou odpovídat jednak míře ochrany, kterou opatření přinesou, jednak hrozícím dopadům rizik. V případě, že hrozí zásadní dopady, např. ztráty na životech, a předpokládáme-li nastavení vysoké míry ochrany, je zřejmé, že náklady na opatření proti takovým rizikům budou vysoké. Naopak při nízké míře potenciálních rizik a dopadů nemusí být prostředky na ochranu nákladné. Absolutní ochrany proti všem hrozbám a eliminaci všech rizik nebude však dosaženo nikdy. Proto je třeba vždy důkladně zvažovat všechny vynaložené náklady. Musí být pečlivě zvážena všechna možná opatření a vyhodnoceny dopady, které tato opatření přinesou. Tento postup se musí stát samozřejmou součástí procesu přípravy regulace, konkrétně procesu hodnocení dopadů (RIA).
- **Vyhodnocení přijatých opatření** musí být provedeno vždy, aby bylo možné posoudit jejich efektivitu a poučit se z možných chyb. Vyhodnocení účinnosti veškerých regulatorních opatření je rovněž nezbytnou součástí ex post analýzy dopadů regulace.

DOPORUČENÍ:

- **Analyzovat nakládání s riziky v procesu přípravy regulace.**

Termín: do 2011

- **Plně integrovat vyhodnocování a řízení rizik do procesu hodnocení dopadů regulace a vyhodnocení přijatých opatření do vyhodnocování účinnosti regulace.**

Termín: do 2013

³⁴ Např. potenciální hrozící riziko přenosu BSE/Creutzfeldt-Jakoby choroby krevní transfúzí, na jehož základě by byl vydán předpis zakazující používat pro transfúze krev dárce, což by znamenalo riziko nedostatku transfúzní krve a bylo by nutné hledat náhradní řešení, např. použití syntetické krve

3.2.4. SANKČNÍ SYSTÉM

Neodmyslitelnou součástí regulace jsou **sankce**. Působí motivačně na chování subjektů, fungují jako odstrašující prostředek a jako zpětná vazba mohou zároveň vyjadřovat i ochotu podrobit se regulaci. Postih protiprávního jednání znamená zásah, někdy značný, do aktivit subjektu, který právo porušil, ať již ve formě finančního postihu nebo např. formou ukončení činnosti ekonomických subjektů.

Řada postihovaných činů se děje po racionálním výpočtu rizika postihu a potenciálního zisku. Se zvyšující se závažností činu a se zvyšujícím se rizikem dopadení by se měl zvyšovat trest nebo měnit forma trestu. Zákodárce by proto měl při ukládání povinností a zákazů sledovat jejich optimální nezbytnou míru tak, aby byly na jedné straně chráněny veřejné zájmy, ale na druhé straně se neúměrně neomezovala např. podnikatelská aktivita.

V případě podnikatelů je proto např. důležité rozlišovat správní delikty, trestné činy ekonomických subjektů a zabývat se alternativními způsoby trestání a alternativními metodami zajištění práva. Systém donucování by měl být zkoumán jak z hlediska orgánů státní správy, tak z pohledu podnikatelských subjektů nebo jiných dotčených subjektů. Jeho cílem by nemělo být prvoplánově zvyšovat a zpřísnovat tresty, ale zmapovat **dosavadní možnosti vynucování regulace a hledat nové způsoby, které by rozšířily nabídku forem vymáhání a donucování o flexibilní prostředky** a zajistily tak orgánům státu schopnost pružně působit při naplňování cílů stanovených regulací a zlepšovat celkové pozitivní vnímání regulace.

Vzhledem k výše uvedenému je potřeba analyzovat efektivnost současného sankčního systému a zjistit, zda využívá pružné donucovací prostředky odpovídající rizikům a ochraně před nimi. Zda se nejedná o systém těžkopádný, rozporný, nepřiměřený a nedůsledný v ukládání a vykonávání sankčních opatření. Analýza by měla zodpovědět např. otázku proč byla vybrána konkrétní forma sankce, na základě čeho byla stanovena výše trestu, jaká je variabilita ukládaných trestů, zda se vyskytují nezamýšlené důsledky uplatňovaných sankcí, jaké jsou náklady na vymáhání sankcí a vykonávání trestů, jaké opravné prostředky lze uplatnit, co je příčinou porušování regulace, jak reaguje veřejnost na sankci, zda existuje více různých orgánů, ukládajících stejnou sankci apod.

Cílem je potom vytvořit **flexibilní a proporcionální přístup s širokou možností volby sankčních opatření**, která budou odpovídat individuálním případům a povaze základního deliktu. Efektivní sankční systém by měl směřovat k zahlazení škody způsobené porušením regulace a vzít v úvahu potřeby oběti, pachatele a veřejnosti zasažené porušením regulace.

Nový náhled na stanovování pokut a dalších trestů by měl zvýšit důvěru občanů ve vymahatelnost práva, podpořit hospodářství tím, že systém sankcí bude transparentní a umožní hospodářským subjektům dobře se v systému orientovat a přizpůsobit se mu a orgánům státní správy sledovat a stíhat opakované porušování regulace.

Výsledná zjištění by měla být využita v procesu hodnocení dopadu (RIA).

DOPORUČENÍ:

- **Provést analýzu sankčního systému a na jejím základě stanovit další postup.**

Termín: do 2010

3.2.5. POPLATKOVÁ POVINNOST

Poplatková povinnost je jako veřejnoprávní povinnost nedílnou součástí regulace. Je také součástí vztahu státu na jedné straně a občanů, podniků a dalších subjektů na straně druhé. Poplatky představují platby placené za poskytování určité služby veřejným sektorem. Lze je označit za náklady, které do jisté míry ovlivňují rozhodování uvedených subjektů a jejich činnost, např. možnost vstupu na trh.

Poplatky plní dvě základní funkce - funkci fiskální, neboť slouží k úhradě nákladů spojených s výkonem státní správy³⁵, a funkci omezovací³⁶, protože by měly zamezovat zbytečnému zatěžování

³⁵ Jsou příjmem státního rozpočtu nebo územních rozpočtů

orgánů státní správy. Jejich další funkcí je funkce preventivní³⁷, ve smyslu zvýšení ochrany nebo tlaku na snižování způsobované zátěže, nebo funkce sankční³⁸, jakožto náhrady za způsobovanou škodu. Poplatky patří i k ekonomickým nástrojům, např. poplatek za užívání silnic pro průjezd, poplatek za udržování patentů apod.

Z hlediska plátce, potažmo spotřebitele, je třeba brát v úvahu, že zaplacený poplatek se následně promítne v ceně u povolované služby nebo v ceně výrobku, např. předchází-li poskytnutí služby zpoplatňované povolením nebo registračním řízením. Za zmínku stojí i to, že zaplacený poplatek je pro poplatníka daňově uznatelným výdajem (nákladem).

Správní poplatky jsou poměrně komplexně stanoveny zákonem o správních poplatcích³⁹. Soudní poplatky stanovuje zákon o soudních poplatcích⁴⁰. Další poplatky upravují speciální zákony⁴¹.

S ohledem na **funkci a vliv poplatků na rozhodování ekonomických subjektů i občanů** a s ohledem na princip proporcionality, který by měla kvalitní regulace naplňovat, bude vhodné zabývat se hlouběji procesem stanovení výše poplatků za poskytování služeb veřejného sektoru a dalšími navazujícími procesy a zkoumat

- co je předmětem poplatku a kdo je jeho plátcem,
- na základě čeho se stanovuje jeho výše,
- zda je zpoplatněno samotné přijetí žádosti nebo až vydání povolení⁴² a vyhodnotit tyto rozdílné přístupy,
- oprávněnost vybírání poplatků při ukončení činnosti⁴³,
- na základě jakých podmínek je poplatník osvobozen od poplatku, tj. které subjekty nebo úkony jsou osvobozeny a za jakých podmínek, např. s ohledem na činnost subjektu,
- způsoby platby poplatků⁴⁴, následky nezaplacení a možnost vrácení poplatku.

Výsledná zjištění by se měla zohlednit v procesu hodnocení dopadu (RIA) i v programu zjednodušování, případně snižování administrativní zátěže.

DOPORUČENÍ:

- **Provést analýzu poplatků a na jejím základě stanovit další postup.**

Termín: do 2010

3.3. KONZULTACE

Konzultace jsou prostředkem pro otevřené a transparentní vládnutí a přímo souvisí s naplňováním principu transparentnosti. Včasné a efektivní konzultace se zainteresovanými stranami jsou jedním z nejdůležitějších nástrojů zlepšování regulace, provází **všechny fáze životního cyklu regulace** a

³⁶ Vydání povolení k výstavbě jaderného zařízení s výkonem 50 MWt a menším nebo pracoviště IV. kategorie činí 300 000 Kč; správní poplatek za vydání rozhodnutí o udělení oprávnění k provozování celoplošného analogového televizního vysílání 400 000 000 Kč.

³⁷ např. poplatky za uložení odpadů, které neustálým zvyšováním výše poplatku sledují minimalizaci množství odpadu

³⁸ např. poplatek za znečišťování ovzduší. Tento poplatek je svým charakterem spíše sankcí za to, že subjekt narušuje životní prostředí.

³⁹ Zákon č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů

⁴⁰ Zákon č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů

⁴¹ Např. zákon č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 173/2002 Sb., o poplatcích za udržování patentů a dodatkových ochranných osvědčení pro léčiva a pro přípravky na ochranu rostlin a o změně některých zákonů, ve znění zákona č. 377/2005 Sb.

⁴² V některých případech je zpoplatněno samotné přijetí žádosti, přičemž se jedná i o vysoké částky; např. přijetí žádosti o povolení k činnosti burzy cenných papírů činí 200 000 Kč.

⁴³ Soudní poplatky při zápisu fyzické osoby do obchodního rejstříku činí 5 000 Kč a při výmazu z obchodního rejstříku 3 000 Kč.

⁴⁴ Platba formou složenky, přímou peněžní úhradou, kolkem nebo převodem na účet.

jsou součástí nástrojů zlepšování. Proto patří také ke stěžejním nástrojům, které používá analýza hodnocení dopadu regulace RIA, a jsou součástí Směrnice pro hodnocení dopadu regulace. Konzultace mohou být strukturovány jako jednotlivé konzultace i jako soustava komunikačních metod, od dotazníkových šetření po panelové diskuse. Ať už je zvolena jakákoliv metoda, cílem zůstává zjistit názor všech dotčených skupin.

VÝCHOZÍ STAV

Povinnost konzultovat připravované návrhy s nevládními organizacemi ve fázi přípravy není zatím standardně upravena. Podle *Legislativních pravidel vlády* jsou některé nevládní organizace zařazeny mezi připomínková místa, ale tím se dostávají ke slovu až ve fázi, kdy je návrh komplexně připraven a lze provést pouze dílčí změny. Takový přístup je zcela v rozporu s principem transparentnosti.

V současné době již fungují projekty, které mají podpořit konzultační činnost a komunikaci. Mezi ně patří např. :

- Databáze konzultujících organizací DataKO, která nabízí ústředním správním úřadům seznam nevládních organizací připravených konzultovat připravované materiály legislativního i nelegislativního charakteru.
- Zvláštní databáze malých firem koordinovaná MPO pro hodnocení dopadu na malé podniky⁴⁵.
- Iniciativa: „Věnujte 10 minut pro zlepšení právního prostředí v ČR“, která nabízí občanům, podnikům i dalším skupinám možnost vyjádřit se formou dotazníku na internetu k existující regulaci a navrhnout její nápravu.⁴⁶ Vyhodnocení Iniciativy a doporučení dalšího postupu obsahuje příloha 6.D.
- Specializované portály, které nabízí aktuální informace a zároveň slouží jako konzultační báze, např. BusinessInfo, Portál životního prostředí ČR.

PŘÍNOS VEDENÍ KONZULTACÍ

Mají-li být konzultace prospěšné pro **přípravu a schvalování** regulace, musí se **provádět včas**. Při splnění této podmínky nám umožní připravit kvalitní regulaci nebo se regulaci zcela vyhnout, odhalit nezamýšlené následky regulace a možná rizika a přispět k vyšší úrovni jejího dodržování, a to bez nutnosti dalších novelizací. Přestože klíčovým momentem pro zahájení konzultací je období příprav, konzultace se musí **pro účely monitorování a vyhodnocování** provádět i po přijetí regulace.

Přínos konzultací nespočívá pouze ve výsledné kvalitní regulaci, ale v samotném procesu vedení konzultací, který zvyšuje důvěru ve státní instituce, může přispět k pocitu vyváženosti práva a povinnosti nebo potřeby ochrany a k zajištění rovnováhy ochrany různých zájmů. Může přinést regulaci širokou veřejnou podporu, protože se při přípravě hovoří o tom, proč je regulace nebo spoluregulace nutná. Díky tomu lze očekávat nejenom větší míru důvěry v instituce, které se tvorbou a uplatňováním regulace zabývají, ale i snadnější přijetí regulace mezi jejími adresáty a tím i snadnější aplikaci a vymáhání stanovených povinností.

Přestože konzultace mohou prodlužovat a ztěžovat přípravu regulace, následné přijetí a dodržování regulace bez nutnosti dodatečných regulačních zásahů je pro všechny zúčastněné bezpochyby přínosnější. Vzhledem k tomu, že řada otázek a problémů již byla diskutována a případně i vyřešena v dřívější fázi, může být také schválení regulace méně konfliktní a proběhnout rychleji.

Jakým způsobem přistoupit k vedení konzultací, definování skupin, které by se měly konzultací účastnit, a prostředků, které k tomu požívat, je předmětem jiného projektu⁴⁷, jehož výstupem bude *Metodika pro zapojování veřejnosti do přípravy strategických dokumentů*, která by měla být připravena do konce roku 2006 a která bude využitelná i pro konzultace věnované připravovaným regulacím.

⁴⁵ MPO převzalo roli národního koordinátora European Business Test Panel (EBTP) a nabízí podnikům všech velikostí a ze všech odvětví členství. ČR má k dispozici 122 míst.

⁴⁶ Dotazník lze využít i pro úzce zaměřená zjišťování v rámci procesu přezkoumávání (viz kapitola 3.4.), např. pro návrhy na zjednodušování regulace apod.

⁴⁷ Usnesení vlády ze dne 31. května 2006 č. 657 k Výhodiskům pro zapojování veřejnosti do přípravy strategických dokumentů

DOPORUČENÍ:

- Používat Metodiku pro zapojování veřejnosti do přípravy strategických dokumentů při přípravě regulace.
- Používat dotazník iniciativy „Věnujte 10 minut pro zlepšení právního prostředí v ČR“, pro získávání reakcí dotčených subjektů za podmínek stanovených v kapitole 6. D.

Termíny: průběžně

3.4. PŘEZKOUMÁVÁNÍ

Regulatorní systém se musí pravidelně přezkoumávat a přehodnocovat. Pravidelné a systematické hodnocení existujících právních předpisů a dalších regulací je nezbytné pro ochranu regulačního prostředí před přílišnou komplikovaností, obtížností, nesrozumitelností a zastaralostí.

Proces hodnocení dopadu regulace (RIA) a s ním související projekty jsou primárně zaměřeny na období přípravy regulace, ale stejnou pozornost je třeba věnovat i hodnocení a zlepšování stávající regulace. K tomu slouží ex post hodnocení regulace (viz kapitola 3.1.) a další nástroje, kterým budou věnovány následující kapitoly. **Procesní podporou aplikace těchto nástrojů je proces přezkoumání.**

VÝCHOZÍ STAV

Podle kompetenčního zákona ministerstva zkoumají společenskou problematiku v okruhu své působnosti, analyzují dosahované výsledky, činí opatření k řešení aktuálních otázek a zpracovávají koncepce rozvoje⁴⁸. Tato činnost je zcela v jejich kompetenci a většinou na základě identifikace konkrétních problémů nebo nedostatků vyústí ve změnu regulace, která spočívá ve vytvoření zcela nové regulace nebo změně té stávající. Řada činností ústředních správních úřadů spolu úzce kompetenčně souvisí a je provázána, proto je k zlepšování stávající regulace potřeba **využívat koordinovaný přístup, aplikovat nástroje zlepšování regulace systematicky a zabránit vzniku nekoordinovaných aktivit jednotlivých resortů, které jsou ve výsledku nákladnější**⁴⁹.

PROGRAM PŘEZKOUMÁVÁNÍ

Program přezkoumávání je primárně určen pro **následné hodnocení existující regulace**. Podoba regulace je do značné míry ovlivněna politickým prostředím a společenskými podmínkami. Program přezkoumávání proto v měnícím se prostředí **zavádí trvalý, systematický a čistě procesní přístup k hodnocení existující regulace a sleduje, zda regulace splňuje i po uplynutí určité doby od jejího přijetí parametry kvalitní regulace**.

Přezkoumávání souvisí s hodnocením dopadu regulace, které v rámci ex post RIA ověřuje efektivnost zvoleného řešení, i s procesem zjednodušování a hodnocením administrativní zátěže a vytváří pro tyto nástroje prostředí, ve kterém mohou být systematicky používány. Přezkoumávání spočívá ve vytvoření **programu průběžného, postupného a periodicky se opakujícího prověřování** regulace. Provést přezkoumání celého regulačního prostředí najednou je však nerealizovatelné. Proto se musí postupně na základě konzultací a analýz vybírat oblasti, kterým se přezkum bude věnovat a pro první fázi přezkumu zvolit např. oblasti strategického významu pro ekonomiku. Mimo tyto nástroje je vhodné provádět benchmarkingové studie pro porovnání s jinými oblastmi a odvětvími. Přijaté kroky musí být jako u každého dlouhodobého programu průběžně vyhodnocovány a výsledky zohledněny v dalším postupu.

⁴⁸ § 22 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších zákonů

⁴⁹ např. „Návrh postupu realizace Záměru snížení administrativní zátěže fyzických osob při řízeních nebo činnostech, při nichž je vyžadován výpis z evidence Rejstříku trestů za účelem doložení bezúhonnosti“ předloženým Ministerstvem spravedlnosti a proces snižování administrativní zátěže řízený Úřadem vlády za účasti všech ústředních státních úřadů, který navrhuje koordinovaný postup snížení administrativní zátěže prováděný koncepčně a bez nadbytečných „mezinovel“ právních předpisů způsobujících administrativní zátěž

Součástí programu přezkoumávání by se měla stát i opatření, která se aplikují již při tvorbě nové regulace, a která do budoucna zajistí, že bude provedeno příslušné přezkoumání. K takovým opatřením patří např. zavedení lhůty, po jejímž uplynutí končí platnost regulace (expirační lhůty⁵⁰), což si automaticky vynutí její přezkoumání před uplynutím platnosti.

Přezkoumávání je nutno provádět **za účasti zainteresovaných skupin**, které mohou nejlépe identifikovat problémové oblasti. To předpokládá uplatňování konkrétních a dostatečně určitých podnětů, nikoliv jen vyjádření obecně kritizujících, např. složitost a nepřehlednost. Kromě přímých kontaktů se zainteresovanými skupinami je vhodné pro shromažďování podnětů využít internet.⁵¹

Přezkoumávání regulace je de facto nekončící proces, protože musí reagovat na stále se měnící podmínky a vnější podněty. K těm patří např. i **transpozice** práva EU. Jako zásah do regulace představuje sice z hlediska programu přezkoumávání nesystémovou, ale přesto využitelnou příležitost pro přezkoumání a zjednodušení celé regulace.

Zavedení procesu přezkoumávání není jednorázovou záležitostí a musí reagovat na vnější neočekávané zásahy. Proto je třeba proces průběžně monitorovat a vyhodnocovat jakožto nedílnou součást programu přezkoumávání.

DOPORUČENÍ:

- **Navrhnout obecný program postupných periodických přezkoumání stávající i nové regulace v aktuálních podmínkách.**

Termín: do 2007

3.5. ZJEDNODUŠOVÁNÍ REGULACE

„Zákony jest třeba pokud možno simplifikovati a nesluší se proto je bez potřeby rozmnožovati a tedy v případech, které jsou v podstatě stejné, pro nějakou subtilitu odlišovati.“

Marie Terezie

(Pravidla pro legislativní práce na novém kodexu, jejichž výsledkem byl občanský zákoník z roku 1811)

Zjednodušování tvoří komplex nástrojů vedoucích ke **zjednodušení regulace a usnadnění orientace** v regulované oblasti. Je zaměřeno na ochranu samotné existence regulace při snaze o její zefektivnění, snížení zátěže, zvýšení porozumění a ochoty přizpůsobit se jí. Zjednodušování proto a priori neznamená zrušení regulace, ale **hledání nejvhodnějších a nejefektivnějších forem regulace a její posuzování z hlediska principů kvality**.

PROBLÉMOVÉ OBLASTI

Současný přístup k tvorbě regulace vychází z potřeby chránit různé zájmy společnosti, ohrožených skupin a z požadavků veřejnosti po vysoce kvalitním zboží, službách, životních podmínkách apod. V důsledku toho roste jak složitost regulace, tak i její množství. Paradoxně se tak regulace stává nepřehlednou, složitou a nesrozumitelnou jak pro ty skupiny, které by měla chránit, tak i pro ty, které musí plnit stanovené povinnosti. Zjednodušování proto směřuje k nalezení rovnováhy mezi **potřebou ochrany veřejných zájmů a respektu k základním potřebám** demokratické a pluralitní společnosti, a **regulací, která by měla být přijatelnější a srozumitelnější**.

Pro adresáty regulace je obtížné podrobit se regulaci, kterou považují za nadměrnou. Zjednodušování existující regulace proto přispívá k jejímu dodržování a ke zvyšování ochrany. Shledají-li adresáti regulace, že plnit stanovené povinnosti je jednoduché, je mnohem pravděpodobnější, že se regulaci podrobí. V opačném případě se budou snažit stanoveným povinnostem vyhnout. Někteří se dopustí porušení i nevědomě, protože ve velkém množství rychle se měnící regulace není možné se dostatečně orientovat.

⁵⁰ v zahraniční literatuře tzv. *sunsetting*

⁵¹ např. dotazník zveřejněný v rámci iniciativy „Věnujte 10 minut pro zlepšení právního prostředí v ČR“.

Problém je rovněž v tom, že adresáti jsou zahlceni množstvím různých požadavků, které málokdy mohou splnit bezchybně a úplně, což může vést k rezignaci na naplňování regulace. Tvůrci regulace se musí rozhodnout, které povinnosti jsou pro ně **prvořadé** a musí se plnit, a ty ostatní zrušit. Budou-li chtít naplňovat všechny dosavadní regulace, současný stav se nezmění, a ani orgány veřejné správy, ani adresáti nebudou nadále schopni dostát všem požadavkům. Jenom výběrem těch nejpodstatnějších úkolů a soustředěním se na jejich plnění, je možné lépe kontrolovat a vymáhat nezbytně potřebné povinnosti a zajistit tak plnění stanovených cílů. Soustředění se na podstatné problémy přinese i kvalitnější a efektivnější plnění úkolů regulátorů, které se může nakonec projevit i snížením jejich počtu.

NÁSTROJE ZJEDNODUŠOVÁNÍ REGULACE

Zjednodušování regulace obecně tvoří proces **konsolidace, deregulace a racionalizace**. Významným nástrojem vedoucím ke zjednodušování regulace je zavedení procesu hodnocení administrativní zátěže s cílem snížit a zastavit růst administrativní zátěže. Hodnocení administrativní zátěže se věnuje samostatný projekt popsáný v kapitole 3.6.

■ KONSOLIDACE REGULACE

Hledání vhodných forem publikace a zajištění dobré orientace v regulaci úzce souvisí s konsolidací regulace. Konsolidace⁵² znamená **spojování více rozmanitých textů, které regulují určitou oblast, v jeden text bez nebo s menšími změnami podstaty regulace**. V širším smyslu představuje konsolidace proces, který spojuje různé regulace do vhodnější formy a přepisuje právo, aby bylo více srozumitelné. Zlepšováním transparentnosti a pochopení regulace se sníží náklady na její plnění. Konsolidace se provádí prostřednictvím **kodifikace**⁵³ nebo rekodifikace kodexů, **inkorporace** (republikace)⁵⁴, ale i zmíněným „**přepsáním**“⁵⁵.

Rychlý růst produkce regulace vyžaduje zvláštní ohledy vůči některým regulovaným subjektům. Zvýšená pozornost by se proto měla věnovat konsolidaci regulace, která se dotýká specifických skupin, např. živnostníků, neziskových organizací apod.

Poznámka:

Přestože je konsolidace prospěšná, její efekt není takový, jak by se dalo očekávat. Velké množství nových textů, které mění v krátké době již konsolidované texty, opět způsobují znepráhlednění a roztříštěnost regulace. Tento problém je třeba řešit využitím informačních technologií. (více viz kapitola 3.7.)

Pro efektivní provádění konsolidace je účelné připravit ve spolupráci zástupců výkonné i zákonodárné moci a v rámci právní kultury a tradice **plán strukturovaného postupu konsolidace** s jasně stanovenými pravidly, který umožní její rychlou realizaci. Plán konsolidace bude součástí plánu zjednodušování regulace.

■ DEREGULACE

Deregulace v rámci regulatorní reformy představuje **zrušení nebo uvolnění závazných pravidel, aniž by byla ohrožena nebo oslabena potřebná ochrana**, kterou současná regulace garantuje. Deregulace spočívá jak v přesunu regulace mimo oblast vládní regulace, tak v samotném rušení regulace. Přesun regulace z oblasti práva do jiných regulačních systémů (např. trhu) vede k větší

⁵² konsolidovat - sjednotit, upevnit, unifikovat nebo spojit

⁵³ Kodifikace je proces zrušení řady zákonů z jedné oblasti a jejich přesunutí v jeden zákon neobsahující žádné zásadní změny těchto zákonů. Vytváří se tím text, který má právní význam (účel). V některých zemích je kodifikace blízká termínu „přepsání“ – je to proces, který nejenom že spojuje více textů v jeden, ale také ho mění – odstraňuje stará pravidla nebo nesmyslné ustanovení nebo opravuje mezery.

⁵⁴ Inkorporace představuje soustředění určité skupiny platných právních předpisů a jejich společnou oficiální publikaci podle časové posloupnosti. Zpravidla se provádí otištěním tzv. konsolidovaného textu původního právního předpisu a v teorii se označuje jako oficiální chronologická inkorporace neboli republikace. V praxi se tento akt provádí republikační vyhláškou vydávanou předsedou vlády, který musí být zákonem zmocněn k vyhlášení úplného znění. Nařízení vlády nebo vyhláška se v případě znepráhlednění vydávají nově.

⁵⁵ Přepsání je kombinací kodifikace a současně provedených podstatných obsahových změn textu v původních regulacích, což se v případě klasické kodifikace neprovádí.

liberalizaci dříve regulovaných režimů. Tradiční regulace se tak může transformovat v některý z alternativních prostředků regulace.⁵⁶

Zrušení regulace jde ještě dále a ruší regulaci bez jakékoliv náhrady. Cílem zrušení regulace by měla být především snaha o vyčištění právního řádu od obsoletních předpisů⁵⁷ v souladu s principy transparentnosti, konzistence a cílenosti a usnadnit orientaci adresátů práva v právních předpisech. Tento krok neohroží fungování žádných institucí, ani nenaruší právní vztahy, ale promítne se pozitivně v chápání práva veřejností.

■ RACIONALIZACE

Právní regulaci tvoří nejenom jednotlivé právní normy, ale také **právní zásady a principy**.⁵⁸ Ve chvíli, kdy je třeba postupovat proti složitosti a nepřehlednosti práva, se jeví větší využívání právních principů jako správná cesta. Právní principy **koncentrovaně vyjadřují obsah práva** a promítají se do nich základní filozofické, morální, právní a společenské zásady dodržované po staletí. Proto je lze vhodně využívat k výstižné charakteristice právního řádu. Jejich výhodou je **stručnost, výstižnost a dlouholetá aplikace**. Neúměrně velké množství regulace by mohlo být zredukováno na mnohem menší počet významných právních principů tak, aby byl zachován obsah regulace ovšem v daleko srozumitelnější a zapamatovatelnější formě, než je tomu nyní, a s daleko lepšími podmínkami pro aplikaci regulace, protože by bylo možné vyřešit zároveň překrývání a neslučitelnost regulace. V kontinentálním systému práva právo vždy zůstává krok za praxí a vývojem ve společnosti, proto je větší důraz na abstraktnost norem prospěšný pro jejich aplikaci.

Rovněž již zmíněná koncentrace na vymáhání plnění nejpodstatnějších povinností by měla zabránit rozdrobenosti regulace a přispět k její lepší aplikaci a vymahatelnosti.

PROGRAM ZJEDNODUŠOVÁNÍ REGULACE

Zjednodušování regulace by se mělo stát součástí obecné politiky zlepšování regulace, protože se nejedná o jednorázový projekt, ale o dlouhodobý proces.

Program zjednodušování musí být úzce **spojen s procesem přezkoumávání a spočívat v aplikaci nástrojů vedoucích ke zjednodušování**. Prostřednictvím procesu přezkoumávání by měly být zjištěny názory veřejnosti na regulaci a její dopad v praxi a identifikovány oblasti vhodné pro zjednodušení nebo problémy, které by měly být vyřešeny. Regulace se musí prověřovat systematicky s ohledem na principy lepší regulace a posuzovat spíše z pohledu uživatele (adresáta), než tvůrce regulace nebo úřadu. Tím je zjištěno, zda jsou přijaté cíle naplňovány efektivně a účinně.

Zjednodušování regulace se týká nejenom **stávající**, ale i **nové regulace**. Proto by měl být program zjednodušování regulace součástí ex ante hodnocení a být propojen s nástroji používanými v této fázi. Znamená to také využít příležitosti při zavádění nové regulace a vždy uvážit možnost zjednodušení jiné související existující regulace.

Program zjednodušování regulace by měl:

- působit jako dlouhodobý program, rozfázovaný do uzavřených kroků, monitorovaný a vyhodnocovaný pro další postup,
- stanovit cíle a metody, které by se měly pro zjednodušování použít,
- na základě analýzy stanovit prioritní oblasti nebo skupiny adresátů regulace, na které program zjednodušování zaměřit,
- být napojen na proces přezkoumávání existující regulace a významně zapojit veřejnost k identifikaci prioritních oblastí,
- působit i v rámci hodnocení ex ante,
- obsahovat prověření jazykové a stylistické kvality pro vytváření srozumitelné regulace a

⁵⁶ Tento postup by měl být účinný především v oblastech, kde existuje duplicita činnosti státních orgánů a samoregulátorů (např. exekutorská činnost).

⁵⁷ zastaralý, vyšlý z užívání

⁵⁸ např. smlouvy je třeba dodržovat, zásada legality, proporcionalita, princip zákazu retroaktivity

- vždy zvažovat použití informačních technologií pro přeformulování procesů.

DOPORUČENÍ:

- Vytvořit program zjednodušování regulace v úzké návaznosti na program přezkoumávání, jehož součástí budou:
- Program konsolidace, který bude obsahovat zásady pro konsolidaci a plán postupu jejího provádění. Součástí programu by měly být zásady pro republikaci regulace, zvláště regulace týkající se určitých skupin adresátů.
- Plán deregulace, jehož součástí bude plán zrušení obsoletních předpisů.
- Plán racionalizace zaměřený na aplikaci právních principů a koncentraci povinností.
- Zásady zjednodušování regulaci v rámci ex ante hodnocení (např. využívat právní principy, nezvyšovat administrativní zátěž).

Termín: do 2007

3.6. HODNOCENÍ ADMINISTRATIVNÍ ZÁTĚŽE

Hodnocení administrativní zátěže je jedním z nástrojů používaných ke zlepšování kvality právních předpisů, který je založen na měření nákladů spojených s plněním ukládaných informačních povinností⁵⁹. V některých zemích je zahrnován do celkového programu zjednodušování regulace jako jedna z významných metod, pomocí které lze poměrně sofistikovaným a transparentním způsobem zjednodušit a tím zkvalitnit regulaci.

Právní předpisy způsobují náklady, které lze rozdělit na **přímé finanční náklady**, které jsou výsledkem konkrétní povinnosti odvést určité finanční prostředky ve prospěch odpovědného orgánu (daně, poplatky, pokuty atd.), na **nepřímé finanční náklady** související s plněním stanovených požadavků na výrobní proces a produkt a na **náklady přímo spojené s plněním informačních povinností** tzv. *administrativní zátěž*.

Vysoká administrativní zátěž má negativní vliv na ekonomický růst a prosperitu společnosti. Působí v různé míře na různé skupiny subjektů, např. na podnikatele, občany nebo státní správu. Za nejzávažnější důsledek nadměrné administrativní zátěže je však považován nežádoucí vliv na podnikání. V současné době musí podnikatelé čelit řadě informačních požadavků a povinností, které jsou jim právními předpisy uloženy. Dostát těmto povinnostem stojí podnikatele nemalé finanční prostředky, které by mohli užít na rozvoj podnikání.

Pokud se má zlepšit podnikatelské prostředí, je třeba zastavit růst administrativní zátěže a přistoupit k jejímu snižování. Vhodným nástrojem se v tomto případě stává měření administrativní zátěže, protože s jeho pomocí lze nejen zastavit proces zvyšování nákladů spojených s plněním informačních povinností, ale i nastavit proces snižování administrativní zátěže.

VÝCHOZÍ STAV

Proces hodnocení administrativní zátěže byl v ČR zahájen v dubnu roku 2005 na základě usnesení vlády, kterým byl schválen *Akční plán snižování administrativní zátěže podnikatelů, Metodika určování velikosti a původu administrativní zátěže podnikatelů* a stanoven úkol ústředním správním úřadům a Radě pro rozhlasové a televizní vysílání změřit administrativní zátěž vyplývající z existujících právních předpisů⁶⁰.

V průběhu roku 2005 byla těmito úřady změřena administrativní zátěž podnikatelů. Výstupem měření se stala **analýza administrativní zátěže podnikatelů**, zpracovaná Úřadem vlády ČR na začátku roku 2006, která představuje výchozí podklad pro nastavení mezí růstu administrativní zátěže. Z analýzy vyplývá, že administrativní zátěž podnikatelů dosahuje částky 86 mld. Kč ročně.⁶¹

⁵⁹ Informační povinností se rozumí právním předpisem uložená povinnost sdělit informaci dalším subjektům.

⁶⁰ Usnesení vlády ze dne 13. dubna 2005 č. 421 o snižování administrativní zátěže podnikatelů

⁶¹ 24% z této částky připadá na informační povinnosti přenesené z předpisů ES/EU

PROCES HODNOCENÍ A METODA MĚŘENÍ ADMINISTRATIVNÍ ZÁTĚŽE

Pro výpočet výše administrativní zátěže se používá **Standardní nákladový model**,⁶² jehož podstata je v měření vynaložených nákladů na vykonání určitých činností spojených s plněním informační povinnosti uložené předpisem.

Změření administrativní zátěže existujících právních předpisů (včetně aktualizace výsledků měření existujících právních předpisů po určité době) a provádění měření administrativní zátěže u návrhů nových právních předpisů a novel právních předpisů jsou dvě nedílné součásti procesu měření administrativní zátěže. Na jejich základě je možné přistoupit ke stanovení hranic pro zvyšování administrativní zátěže a k jejímu postupnému snižování.

Vymezení mantinelů zvyšování administrativní zátěže a procesu postupného snižování administrativní zátěže závisí na specifich jednotlivých resortů a problematik, které právní předpisy upravují. Důvodem je vznik možných nežádoucích efektů jako např. narušení fungujících systémů, snížení bezpečnosti, snížení příjmů státního rozpočtu, neplnění povinností směrem k EU apod.

Pro implementaci procesu hodnocení administrativní zátěže je třeba provést několik následujících kroků:

- stanovit cíle hodnocení administrativní zátěže,
- vytvořit systém hodnocení administrativní zátěže,
- zavést měření administrativní zátěže existujících právních předpisů,
- zavést měření administrativní zátěže navrhovaných právních předpisů,
- přijmout opatření proti zvyšování administrativní zátěže,
- stanovit proces postupného snižování administrativní zátěže a
- pravidelně vyhodnocovat postup procesu v oblasti hodnocení administrativní zátěže.

Kvalita měření administrativní zátěže závisí mimo jiné na vytvoření **optimálního systému organizace** celého procesu hodnocení administrativní zátěže. Administrativní zátěž právních předpisů může být měřena buď přímo úřady, do jejichž gesce hodnocené právní předpisy spadají, anebo nezávisle jedním centrálním místem, které při měření úzce spolupracuje s příslušnými úřady a veřejností.

Měří-li administrativní zátěž příslušné úřady, je třeba stanovit jednotné metodické vedení, zavést kontrolní mechanismy ke sledování dodržování stanovených pravidel a cílů v oblasti administrativní zátěže, dát úřadům možnost naučit se metodu používat a dostatek času pro její implementaci. K zabezpečení jednotnosti postupu slouží vydaná **metodika měření administrativní zátěže**, která akceptuje mezinárodní zkušenosti a neustálý vývoj.

Pro kontinuální přehled a kontrolu je nezbytné vytvořit a využívat nástrojů IT pro sledování velikosti a vývoje administrativní zátěže.

S procesem zlepšování a zjednodušování právního prostředí, resp. ukládání informačních povinností, souvisí i podpora aktivního zapojení veřejnosti do tohoto procesu, a to cestou získávání informací o zkušenostech a problémech veřejnosti s plněním informačních povinností stanovených právními předpisy.

DOPORUČENÍ:

- **Vytvořit databázový program ke sledování administrativní zátěže, včetně uživatelského rozhraní.**

Termín: do 2007

- **Zavést pravidelné vyhodnocování postupu procesu hodnocení administrativní zátěže.**

⁶² Standardní nákladový model byl vytvořen nizozemským ministerstvem financí pro kvantifikaci administrativní zátěže způsobené právním předpisem nebo souborem právních předpisů v gesce daného resortu v daném časovém období. Je založen na měření vynaložených nákladů na vykonání určitých činností spojených s plněním požadované informační povinnosti uložené předpisem. Tento model je používán v různých modifikacích v mnoha zemích Evropské unie (např. Spojené Království, Dánsko, Francie, Německo apod.) a různých orgánech Evropské unie.

	Termín: od 2008
• Vytvořit optimální systém organizace procesu hodnocení.	
	Termín: do 2009
• Zahájit proces postupného snižování administrativní zátěže.	
	Termín: do 2009
• Aktualizovat výsledky měření existujících právních předpisů.	
	Termín: do 2012
• Nastavit proces hodnocení administrativní zátěže i pro další subjekty.	
	Termín: do 2013

3.7. LEPŠÍ PŘÍSTUP K REGULACI

Předpokladem účinné realizace regulace je její **úplná a přesná znalost**. V opačném případě vznikají škody, které je nutné dodatečně odstraňovat jinými prostředky s vynaložením vyšších nákladů a nároků na materiální i nemateriální prostředky, a tedy s nižším efektem. Vedle snahy o vytváření stabilního regulačního prostředí a jeho neustálého zjednodušování je potřeba vytvářet transparentní přístup a hledat takové formy publikace regulace, aby se dostala do co nejširšího povědomí. Vydání regulace musí být navíc podpořeno důslednou informační a metodickou činností.

VÝCHOZÍ STAV

Právní regulace se oficiálně publikuje ve Sbírce zákonů, která se zveřejňuje i způsobem umožňujícím dálkový přístup, i když v této formě ji nelze považovat za oficiální znění. V tištěné podobě je občanům k dispozici k nahlížení na úřadech ve všech krajích a hlavním městě Praze, dále v obcích, městských obvodech a městských částech územně členěných statutárních měst.

Elektronicky je k dispozici také na Portálu veřejné správy a na dalších místech.

PŘÍSTUP K REGULACI

Sílicí demokratické principy vyžadují pro občany širší a snazší přístup k regulaci. Přístupem k regulaci se nemíní pouze možnost seznámit se s regulací, ale i její srozumitelnost, tedy obsahová sdělnost. Podmínky, za nichž lidé získávají přístup k regulaci se za poslední roky významně mění. Je to dáno následujícími důvody:

1. Rozšířením počtu regulací, což klade zvýšené nároky na sledování a plnění regulace.
2. Vývojem informační technologie a informatizace, která vedle tradičních prostředků nabídla jednodušší přístup k regulaci.

Současně s těmito trendy se v praktických podmínkách přístupu k právu, zvyšuje tlak na širší uplatnění občanských práv, spolurozhodování a větší míru transparentnosti. S tím souvisí i sílicí požadavky občanů, podnikatelských subjektů a dalších skupin na lepší přístup k regulaci, který nelze redukovat na pouhou publikaci regulace.

K řešení lepšího přístupu k regulaci je možno přistupovat ve 3 oblastech:

- První obsahuje zlepšování **koherence, srozumitelnosti jazyka a přehlednosti formy regulace**, což by se mělo opírat o úpravy regulace typu kodifikace, republikace, přepsání, popsané v kapitole 3.5.
- Druhá se zaměřuje na **zlepšení porozumění**. To předpokládá dobré fungování metodické a informační činnosti a komunikace mezi ústředními správními úřady a regulovanými subjekty. Adresáři regulace musí mít také možnost sledovat vývoj regulace, aby pochopili záměry tvůrců, obecné principy, kterými se mají řídit, a aby aplikovali regulaci podle toho. Jako technický nástroj lze využít informační technologie, podporovat komunikaci a konzultace (viz kapitola 3.3.).

- Třetí spočívá ve zlepšování **praktického přístupu** k právním regulacím a **vyhledání informací**. V tomto případě lze s úspěchem využít vývoje nových technologií. Pro regulace, které se mění s jistou pravidelností nebo periodicitou a jsou využívány širokým okruhem adresátů, lze také předem oficiálně stanovit pravidelná data novelizací.⁶³

INFORMAČNÍ TECHNOLOGIE JAKO NÁSTROJ LEPŠÍHO PŘÍSTUPU K REGULACI

Informační technologie nabízí celou škálu nástrojů pro rozšiřování a usnadňování přístupu k regulaci a zobrazování regulace v aktuálním a konsolidovaném znění, od informací na CD ROM po aktivní aplikace na Internetu.

Použití Internetu se stalo nedílnou součástí informační politiky. Již v dnešní době nabízí Internet řadu informací o regulaci. **Portál veřejné správy** zobrazuje konsolidovaný text právních předpisů v aktuálně platném znění. To na jednu stranu řeší problém přístupu ke konsolidovanému textu, ale na druhé straně nedává možnost běžnému uživateli najít konsolidované texty platné k jinému než aktuálnímu datu tak, jak to např. umožňuje systém ASPI⁶⁴. Ministerstvo vnitra zveřejňuje **elektronickou Sbíрку zákonů a Sbíрку mezinárodních smluv**, jejichž znění přesně odpovídá publikovanému textu, tzn. že se zpravidla nejedná o konsolidované znění, pouze v případě vydání zcela nového předpisu nebo úplného znění předpisu.

Ministerstva a další ústřední správní úřady na svých **webových stránkách** zveřejňují informace v nejednotném stylu. Na některých lze najít texty regulací, které spadají do gesce úřadů, i texty připravovaných regulací, metodických pokynů a instrukcí, ale není to pravidlem.

Informace o regulaci lze čerpat i z některých **databází** (např. elektronická knihovna Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR), které usnadňují přístup k regulaci, ale nabízené informace neposkytují komplexní pohled na regulaci, její vývoj, tvorbu, schvalování, uplatňování a změny. Takovéto informace je proto třeba čerpat z několika různých zdrojů. Přitom se jedná o informace, které zásadním způsobem přispívají k chápání cílů a smyslu regulace a umožňují její přezkoumání.

Nové regulace by proto měly být publikovány jak ve formě, kterou přijal parlament nebo jiný orgán, který regulaci schvaluje, tak v jejich konsolidované verzi. Za tím účelem je třeba výrazněji využívat informační technologie, které jednoduchou formou nabízí jak texty v konsolidovaném znění platném k určitému datu, tak jednotlivé změny.

SLEDOVÁNÍ ŽIVOTNÍHO CYKLU REGULACE

Každou regulaci je potřeba chápat jako součást regulačního prostředí, a proto ji lze poznat v kontextu dalších regulací, základních právních principů a filozofických a dalších úvah, kterými byl tvůrce regulace veden.

V důsledku výše uvedených nedostatků nemůže veřejnost ani tvůrci regulace, sledovat celý životní cyklus regulace, tj. vývoj regulace od počátečních úvah regulátora vedoucích k její přípravě, přes tvorbu, schvalování, následné úpravy nebo novelizace až po její zrušení, včetně všech základních i doplňkových dokumentů, tzn. důvodových zpráv, hodnocení dopadu (RIA), analýz apod., a také s odkazem na související regulace vyšší nebo nižší síly.

Pro lepší porozumění textu regulace je důležité, aby všechny tyto informace byly shromážděny stabilně ve **veřejně přístupném informačním systému** (databázi), protože jsou podstatné pro pochopení cílů regulace, záměrů zákonodárce a jsou také nezbytné pro proces přezkoumávání regulace. Informační technologie by zde měla sehrát zásadní roli pro publikaci všech potřebných informací a zároveň sloužit jako nástroj při přípravě regulace, tj. především v rámci legislativního procesu. Jako výchozí formát by bylo možné využít současnou elektronickou knihovnu Úřadu vlády ČR **eKLEP**.

⁶³ Tento postup je vhodný např. v oblasti pracovního práva, daní, zdraví a bezpečnosti, důchodového systému, které patří k nejsledovanějším. Adresáři regulace mohou lépe sledovat vývoj pro ně závazné regulace bez rizika, že jim unikne důležitá změna, protože budou vědět, že se novelizace provádí k předem známému datu, které se každoročně opakuje. Pro jejich informovanost bude proto dostačující, když se soustředí na sledování regulace v daném období. Další výhodou je, že podle toho mohou dopředu lépe plánovat své aktivity, a nemělo by se stát, že by např. podnikatel zahájil určitou činnost a během krátké doby ji musel překvalifikovat a přesouvat finance na jiné aktivity.

⁶⁴ ASPI – automatizovaný systém právních informací

Technické možnosti nejsou dosud plně využity a i v nabízených aplikacích lze najít rezervy. Není to jen z důvodů finančních, ale i z důvodu nekoordinovaného a nejednotného postupu, který klade na uživatele větší nároky. Důvodem je však i omezené používání těchto technologií adresáty regulace.

DOPORUČENÍ:

- **Otevřít informační systém (databázi), který bude shromažďovat informace o regulaci v rámci celého jejího životního cyklu.**

Termín: do 2007

- **Elektronicky publikovat přijaté regulace ve dvojí podobě – v konsolidovaném znění spolu se zněním novely – a zároveň zachovat možnost dohledání těchto znění v různých časových obdobích.**

Termín: do 2008

3.8. REGULAČNÍ ÚŘADY

Významnou součástí regulačního prostředí tvoří instituce, které mají pravomoc regulovat a tím ovlivňovat podobu regulace. Tyto instituce se podílí např. na regulaci trhu, vybraného sektoru nebo přímo vstupují do kontaktu s podnikatelským sektorem a usměrňují jeho činnost. Tím mohou významnou měrou ovlivnit nejenom chování přímo i nepřímo dotčených subjektů (např. podnikatelé, spotřebitelé), ale i efektivnost trhu nebo jeho segmentu.

K těmto institucím patří regulační úřady, kterým se věnuje tato kapitola, a např. také orgány veřejné správy vykonávající inspekční, kontrolní a dozorovou činnost (dále jen „kontrola“). Nedostatky regulačního prostředí pro provádění kontroly orgány veřejné správy se již řeší⁶⁵, proto se jim nebudeme v tomto materiálu věnovat. Nicméně je tento postup pozitivním signálem pro další změny, např. pro přijetí nového přístupu k regulačním úřadům.

Regulační úřady⁶⁶ jsou obecně orgány s posláním aktivně zasahovat do výkonu exekutivních funkcí přijímáním nástrojů přispívajících k regulaci specifického sektoru, jednají v zájmu spotřebitelů nebo jiných účastníků trhu, brání zneužívání dominantního postavení a také nahrazují účinky hospodářské soutěže. Vytváření takových úřadů napomáhá zvýšit důvěru v regulační systém, který je objektivní, nestranný a založený na odbornosti.

ZHODNOCENÍ SOUČASNÉHO STAVU

Regulační úřady⁶⁷ byly dosud vytvářeny postupně (a „resortně“) bez jasně stanovené koncepce pro jejich fungování a při hodnocení v roce 2004 se projevil:

- rostoucí problémy způsobené odlišnými právními úpravami jejich postavení a fungování,
- přetrvávající neodůvodněné rozdíly mezi jednotlivými regulátory, které způsobují netransparentnost regulace,
- nejasná konzistence, nedostatečná transparentnost a spolupráce státní správy odvozená od současných vztahů mezi regulačními úřady a s nimi oborově spjatými ministerstvy, s Parlamentem, s Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže i se samotnou vládou,
- odlišnosti v metodách i způsobu provádění regulace, přestože poslání a principy regulačních úřadů jsou identické,

⁶⁵ Usnesení vlády ze dne 18. ledna 2006 č. 70 k Možnostem sjednocení právního prostředí kontroly prováděné orgány veřejné správy v České republice

⁶⁶ V tomto kontextu se jedná o regulaci zahrnující intervence směřující k fungování trhu určitého sektoru, kdy pravidla jsou specifická pro určitou skupinu subjektů, sektor ekonomiky či činnost a přesahují pravidla platná pro jiné subjekty či ekonomické činnosti.

⁶⁷ Český báňský úřad, Státní úřad pro jadernou bezpečnost, Český telekomunikační úřad, Energetický regulační úřad, Komise pro cenné papíry a Rada pro rozhlasové a televizní vysílání

- sílící trendy v zemích OECD a EU na utváření regulačních úřadů pro jednotlivé sektory ekonomiky, zejména síťová odvětví, finanční trhy, poštovní služby apod.

Ačkoliv mohlo dojít od roku 2004 ke zlepšení některých kritizovaných aspektů⁶⁸, rozhodně nemůžeme považovat tuto oblast za vyřešenou. Uvedenými negativy může být poškozen především spotřebitel nebo jiný účastník trhu, jehož zájmy mají regulační úřady hájit. Riziko rozrůžňování regulačních úřadů nadále narůstá zejména s novými úkoly. Kvalita regulace v ČR je tím značně omezena, na což ukazují nejen informace získané uvnitř státní správy ČR, ale je na to poukazováno i ze strany OECD a EU. Rovněž *Strategie hospodářského růstu ČR* zdůraznila potřebu optimalizovat regulační legislativu v této oblasti a činnosti regulačních úřadů. Jedná se o základní předpoklad případné privatizace jednotlivých národních operátorů poskytujících služby v telekomunikacích, energetice, dopravě a vodním hospodářství a demonopolizace a liberalizace těchto služeb.

OBECNÝ MODEL

Ze *Zprávy o regulatorní reformě v ČR*⁶⁹ a z jejího projednání vyplynula doporučení OECD pro další postup, které vzala vláda již na vědomí. V materiálu je mj. uvedeno doporučení „zlepšit politický základ pro efektivnost, nezávislost a odpovědnost nových nezávislých regulačních institucí vypracováním směrnic pro jejich systémy řízení, soudržnost politik, pracovní metody a vztahy s Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže“. Příloha k usnesení přímo uvádí jako jeden z úkolů „**zpracovat návrh obecného modelu fungování nezávislých regulačních úřadů založeného na dobré praxi zemí OECD**“.

Proto byla provedena analýza stavu a zpracován návrh *Obecný model státních regulačních úřadů*, jehož cílem je koncepčně sjednotit přístup vlády ČR k tzv. regulačním úřadům s využitím nejlepší praxe a doporučení OECD a EU. Snahou je odstranit alespoň některé současné nedostatky ve fungování těchto úřadů. Tento dokument byl v roce 2005 předložen vládě, ale jeho projednání bylo odloženo. Nicméně je úprava této oblasti důležitým institucionálním opatřením, které může významně napomoci procesu zlepšování regulace.

Vzhledem ke zkušenostem ostatních zemí může v budoucnu dojít ke vzniku dalších regulátorů (v ČR existuje potřeba vzniku regulačního úřadu pro oblast vodního hospodářství), proto by byl jednotný postup více než potřebný. Přijatý model by znamenal stanovení vize vlády a zároveň splnění doporučení OECD.

DOPORUČENÍ:

- **Aktualizovat Obecný model státních regulačních úřadů a promítnout poznatky z analýzy do konkrétních návrhů a legislativy upravující činnost regulačních úřadů.**

Termín: červenec 2007

⁶⁸ Úřad pro ochranu hospodářské soutěže deklaruje dobrou spolupráci se všemi regulačními úřady.

⁶⁹ „Zpráva o regulatorní reformě v České republice“ byla podrobně projednána na zasedání ad hoc pracovní skupiny OECD pro regulatorní reformu dne 22. března 2001 v Paříži za přítomnosti delegace ČR, vedené tehdejšími místopředsedou vlády a ministrem financí. Doporučení OECD byla vzata vládou na vědomí dne 25. června 2001 usnesením č. 650 k materiálu „Analýza doporučení Organizace pro ekonomickou spolupráci a rozvoj (OECD) pro další postup regulatorní reformy v České republice a k návrhům opatření k naplňování těchto doporučení“.

4. ZPŮSOB REALIZACE STRATEGIE

4.1. PROCESNÍ ZAJIŠTĚNÍ

Pro plnou aplikaci navržených nástrojů zlepšování regulace a využívání jejich přínosu, je nutné jejich začlenění do systému plánování, tvorby, projednávání, schvalování, publikování a vyhodnocování regulace v rámci celého životního cyklu regulace (viz kapitola 3 obr. 2).

VÝCHOZÍ STAV

Pro plánování svých úkolů používá vláda *Plán legislativních úkolů vlády*, přičemž je jen velmi stručně stanoveno, jak má být návrh koncipován. Právě tato raná fáze předpřípravy návrhu, tj. zjištění potřeby právní úpravy a rozhodnutí o přípravě návrhu, se zdá v současné době nejvíce podceněná.

Příprava, projednávání, schvalování i publikace regulace jsou upraveny poměrně podrobně. Subjekty, které se podílejí na tvorbě této regulace se řídí několika základními pravidly. V první řadě *zákonem o jednacím řádu Poslanecké sněmovny*⁷⁰, který stanoví kdo může podat návrh zákona, v jaké formě a co musí být součástí návrhu. Pozornost si zaslouží především náležitosti důvodové zprávy⁷¹.

Pro ministerstva a ostatní ústřední správní úřady jsou závazná *Legislativní pravidla vlády*, která detailním způsobem určují obsah návrhů právních předpisů a formální a procesní otázky přípravy. Legislativní pravidla neupravují pouze podobu návrhu zákona, ale všech druhů právních předpisů, které připravují orgány státu, tj. zákona, včetně návrhu věcného záměru zákona, nařízení vlády a vyhlášky.

K náležitostem, které by měl návrh regulace obsahovat patří řada požadavků na vyhodnocení nezbytnosti návrhu, dosahů nebo dopadů návrhu, např. předpokládaný hospodářský a finanční dosah na státní rozpočet, ostatní veřejné rozpočty, na podnikatelské prostředí, sociální dopady, dopady na životní prostředí apod. Tyto požadavky se plní mnohdy pouze formálně, protože ani neexistují studie nebo analýzy, na základě kterých by se kvalifikované vyhodnocení mohlo provést. Neexistuje metodika, která by upravovala jejich plnění a přesně určovala jaké aspekty mají být vyhodnoceny a jakým způsobem. Dále chybí kontrola jejich plnění, které do jisté míry zajišťuje Legislativní rada vlády, která však však koncentruje svoji pozornost na legislativní aspekty navrhované regulace. Výsledkem je, že vláda a další **subjekty, které o regulaci rozhodují, tak činí na základě neúplných nebo zkreslených informací.**

Ve schvalovací fázi, ve chvíli, kdy dochází k zásadním změnám návrhu, je zcela patrná absence nástrojů zlepšování regulace (např. RIA, měření administrativní zátěže, konzultace s dotčenými skupinami). Ve fázi zavádění regulace a jejího vymáhání neexistují žádné stabilní a systematicky působící nástroje, které by zajišťovaly monitorování, analyzování a vyhodnocení stavu.

ZAVÁDĚNÍ PRINCIPŮ KVALITY A NÁSTROJŮ ZLEPŠOVÁNÍ

V předcházejících kapitolách byly představeny **principy kvality regulace**, jakožto základní kritéria pro vytváření kvalitní regulace, a **nástroje zlepšování regulace** - nástroje, které zkoumají nutnost regulace, hodnotí její možné následky, zajišťují vytváření kvalitní regulace, účast veřejnosti a především subjektů dotčených regulací při její tvorbě, přezkoumávání atd.

Tyto nástroje mohou být účinné pouze v případě, že se stanou součástí procesu plánování, přípravy, schvalování, zavádění a vymáhání regulace. Proto je třeba přiměřeně **začlenit metody, programy a opatření, založená na zmíněných nástrojích a principech, do stávajících procesních pravidel** a v oblastech, které nejsou z tohoto hlediska vůbec procesně ošetřeny, **vytvořit a zavést nové procesní postupy, které budou principy i nástroje sledovat.**

⁷⁰ Zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů, na který odkazuje i zákon č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu, ve znění pozdějších předpisů.

⁷¹ Důvodová zpráva odůvodňuje principy nové právní úpravy, zhodnotí se v ní platný právní stav a vysvětlí nezbytnost nové úpravy v jejím celku (obecná část) i jednotlivá ustanovení (zvláštní část); obsahuje též předpokládaný hospodářský a finanční dosah navrhované úpravy, zejména nároky na státní rozpočet, rozpočty krajů a obcí a zhodnocení souladu návrhu zákona s mezinárodními smlouvami podle čl. 10 Ústavy a s ústavním pořádkem ČR.

DOPORUČENÍ:

- **Provést analýzu legislativního a nelegislativního procesu a přiměřeně zapojit nástroje zlepšování regulace a výsledky navrhovaných projektů do procesu tvorby právní regulace. Zapojení konkrétních nástrojů a principů kvality do současných procesních nástrojů by mělo být konkrétně řešeno při zavádění těchto nástrojů a opatření jako jejich nedílná součást.**

4.2. ÚLOHA TVŮRCŮ REGULACE

Zlepšování regulace je v celospolečenském zájmu a uplatňování nástrojů zlepšování regulace se neobejde bez výrazné a trvalé podpory subjektů, které se jakoukoli měrou podílejí na tvorbě regulace, a zájmu všech dotčených osob.

Ústřední správní úřady

Klíčovou úlohu při zlepšování regulace mají **představitelé výkonné moci**, tj. vláda, potažmo ministerstva a ostatní ústřední správní úřady, protože připravují převážnou část regulace, a dále **představitelé moci zákonodárné**, které regulaci schvalují a zároveň se i podílejí na její přípravě.

Úloha zástupců moci výkonné nekončí přípravou regulace, ale pokračuje při aplikaci regulace, metodické a kontrolní činnosti, analytické činnosti a vyhodnocování regulace.

V souvislosti s členstvím ČR v EU nelze omezit proces zlepšování regulace jen na tvorbu národní regulace, ale stejnou pozornost je třeba věnovat přípravě evropského práva, které pro ČR a její občany bude závazné. (více viz kapitola 3.2.1.)

Zákonodárný sbor

Představitelé zákonodárného sboru patří k významným navrhovatelům regulace na základě své zákonodárné iniciativy a prostřednictvím současného systému projednávání a schvalování regulace, v rámci kterého navrženou regulaci výrazně mění. Kritika současného stavu souvisí především s nesystémovými zásahy prostřednictvím tzv. „jezdců“ – zákonů, které umožní ve sněmovně projednání připojeným nesouvisejícím návrhům, pro které se našlo označení „přílepky“. Zásadní problém spočívá v absenci standardních postupů pro projednání a uplatnění připomínek a rozhodování bez potřebných analýz a hodnocení.

Územní samospráva

Vedle těchto nejvýznamnějších tvůrců regulace je třeba zmínit i územní samosprávu, jejíž zástupci se sice podílejí na tvorbě legislativy pouze částečně a v mezích zákona, ale pro jejich normotvorbu neexistuje jednotný postup. Kraje navíc disponují zákonodárnou iniciativou, která je nad očekávání intenzivní, nicméně nepříliš úspěšná.⁷² Územní samosprávné celky hrají ještě další úlohu při tvorbě regulace, a to jako konzultanti v oblastech, které se jich dotýkají. Úloha územní samosprávy je o to důležitější, že její orgány vykonávají mimo samosprávy i značnou část státní správy v území. To klade velké nároky na kvalitu jejich práce, protože jsou to právě oni, kteří vstupují do kontaktu s občany, podnikatelskými subjekty a dalšími adresáty regulace. Pro vyhodnocení regulace i pro metodickou a informační činnost jsou jejich zkušenosti s aplikací regulace velmi důležité.

Jako tvůrce regulace nelze opominout ani **nezávislé regulátory**, především zástupce zájmové samosprávy.

PROSAZOVÁNÍ NÁSTROJŮ

Nástroje zlepšování regulace, navržené procesní i institucionální změny je třeba promítnout především do činnosti ústředních správních úřadů. **Důraz na politiku zlepšování regulace musí být podpořen změnami v jejich činnosti.** Tyto změny by měly být jak organizačního, tak institucionálního charakteru. Může k nim patřit reorganizace činnosti úřadu, vytvoření nových struktur,

⁷² Ve volebním období 2002-2006 bylo schváleno 7 ze 35 předložených návrhů krajských zastupitelstev, tj. 20%. Zdroj: Parlamentní institut

které se zaměří na organizaci a koordinaci procesu zlepšování regulace, nastavení optimálních procedurálních postupů apod. Tyto interní změny však zůstávají v působnosti úřadů.

Nejlepších výsledků může být dosaženo, budou-li navržené nástroje a principy zlepšování používat i další orgány. Velký podíl na úspěchu může mít zákonodárny sbor, který zásadně ovlivňuje konečnou podobu regulace a v procesu schvalování podstatně mění návrhy regulace. Je-li návrh regulace připraven podle principů kvality a jsou-li vyhodnoceny jeho dopady, je-li veřejně projednán a vyvažují-li zájmy různých skupin a následně je v průběhu projednávání zásadně přepracováván bez dalšího posouzení dopadu pozměňovacích návrhů, hodnota předcházející práce se devaluje. Lze namítnout, že u návrhu, který bude předem široce konzultován a bude obsahovat vyhodnocení dopadů, budou zásahy minimální. Přesto je nelze vyloučit, stejně tak jako nelze vyloučit prosazení zcela opačného politického zájmu. Proto by měly být uvedené nástroje přiměřeně využívány i při projednávání návrhu a před jeho schválením by mělo být zřejmé jaké dopady může regulace mít. Řešení této oblasti je však plně v působnosti zákonodárského sboru.

Změny regulačního prostředí vyžadují účast všech zainteresovaných subjektů a je nemožné realizovat je úspěšně bez široké politické podpory.

DOPORUČENÍ:

- **Vytvořit v ústředních správních úřadech interní podmínky pro aplikaci nástrojů zlepšování a principů kvality.**
- **Rozšířit používání nástrojů zlepšování a principů kvality mezi další orgány mimo ústřední správní úřady, které se účastní tvorby regulace a mohou ji zásadním způsobem ovlivňovat.**

4.3. KOORDINACE ZLEPŠOVÁNÍ REGULACE

Má-li být zlepšování regulace úspěšné, je potřeba vytvořit vhodné institucionální struktury, které budou prosazovat navržené metody a poskytovat metodickou pomoc, ale i zajišťovat kontrolu a dohled nad kvalitou provádění, a to jak centrálně, tak na jednotlivých ústředních správních úřadech.

Centrální koordinace zlepšování regulace

Proces zlepšování regulace vyžaduje **centrální systematické vedení**. Jeho součástí bude koordinovat činnosti napříč ústřední státní správou, předkládat a řídit projekty vycházející z nástrojů zlepšování regulace, sledovat a kontrolovat plnění přijatých opatření. Vzhledem k tomu, že Ministerstvo vnitra převzalo aktivity soustřeďující se na budování efektivní správy, jeví se jako nejvhodnější gestor pro koordinaci navrhovaných projektů.⁷³

Centrální řídicí orgán musí být napojen na resortní útvary, které budou provádět navržené programy, a spolupracovat s nimi - od poskytování metodické pomoci, vzájemné výměny informací, po kontrolu provádění úkolů. K této činnosti by měl být i vybaven souhrnnými databázemi a softwarovými nástroji pro provádění analýz a hodnocení. Měl by se rovněž vyjadřovat (nejlépe formou stanovisek pro jednání vlády) k tomu, zda a jak byly při přípravě regulace využity přijaté nástroje a programy, např. zda bylo řádně provedeno vyhodnocení dopadů regulace, vyhodnocena administrativní zátěž, zda byly zohledněny všechny relevantní vlivy, provedeny potřebné analýzy atd.

Odborné útvary ústředních správních úřadů

V jednotlivých ústředních správních úřadech by měly působit útvary (stávající nebo nově zřízené na základě organizačních změn), odpovědné za řádnou přípravu regulace podle principů kvality regulace a v souladu se schválenými nástroji a opatřeními pro zlepšování regulace. Optimálním organizačním řešením by bylo vytvoření samostatných útvarů, které by ve spolupráci se specializovanými věcnými útvary a ve spolupráci s centrálním koordinačním orgánem zajišťovaly programy zlepšování regulace.

⁷³ K 1. 11. 2006 byl na Ministerstvo vnitra převeden odbor reformy regulace a ústřední státní správy Úřadu vlády, který zajišťuje provádění regulační reformy a koordinuje dosavadní aktivity v oblasti zlepšování regulace, tj. hodnocení dopadu regulace, snižování administrativní zátěže. K 1. 2. 2007 je převedena část Ministerstva informatiky a agenda eGovernmentu.

Toto řešení by bylo nejvhodnější i pro rychlou a přímou komunikaci mezi centrálním koordinačním útvarem a jednotlivými resortními útvary, protože ty by sloužily jako kontaktní místa. Nicméně výsledné organizační zajištění je plně v kompetenci příslušných ústředních správních úřadů.

Poradní orgán

Vedle centrálního koordinačního orgánu by měl být vytvořen nezávislý poradní orgán, který by sdružoval reprezentanty veřejného i soukromého sektoru, tj. zástupce z nejrůznějších oblastí podnikatelského sektoru, nevládních a neziskových organizací, vědeckých institucí, think tanků, profesních organizací, spotřebitelů, samosprávy a státní správy. Tento nezávislý orgán by se měl vyjadřovat k průběhu zlepšování regulace, doporučovat vládě opatření k prosazení regulace v souladu s principy kvality regulace a nástroji zlepšování. V rámci konzultací by se měl vyjadřovat ke strategickým a koncepčním dokumentům předkládaným v návaznosti na Strategii zlepšování regulace a doporučovat strategické oblasti, na které by se měl proces zlepšování regulace prioritně uplatňovat.

Odborná kontrola ve schvalovací fázi

Fáze schvalování regulace není z hlediska kvality a zlepšování regulace prozatím ošetřena. Přesto v této fázi dochází k podstatným změnám navržené regulace, což je patrné především u zákonů. Řešení této situace je však mimo dosah této Strategie. Lze jen doporučit, aby naplňování principů kvality regulace a aplikace nástrojů zlepšování byly přiměřeně začleněny i do této fáze, ať již procesními opatřeními a nebo určením orgánu, který by posoudil dopad navržených změn na celou regulaci a regulační prostředí i v této fázi.

DOPORUČENÍ:

- **Ustavit centrální koordinační útvar zodpovědný za řízení a koordinaci zlepšování regulace a naplňování Strategie zlepšování regulace.**
Termín: současně se schválením Strategie
- **Ustavit odborné útvary ústředních správních úřadů zodpovědné za zlepšování regulace v oblasti kompetence úřadů, případně zřídit kontaktní místa pro komunikaci s centrálním koordinačním útvarem.**
Termín: do 1 měsíce od schválení Strategie
- **Vytvořit nezávislý poradní orgán.**
Termín: do 3 měsíců od schválení Strategie

4.4. TECHNICKÁ PODPORA

Technická podpora může významně posunout všechny aktivity spojené s programem zlepšování regulace a stát se i sama o sobě nástrojem zlepšování regulace, což bylo zmíněno již v předcházejících kapitolách. Využití informačních a komunikačních technologií je významným projevem principu transparentnosti. Zvyšuje efektivnost činností, snižuje administrativní zátěž, zlepšuje přístup k informacím pro zúčastněné subjekty a snižuje tak jejich transakční náklady.

DOPORUČENÍ:

Zajistit technickou podporu, kterou by měly tvořit:

- **Softwarové nástroje, které zajistí volný přístup všech zainteresovaných stran i nejširší veřejnosti k informacím - navrženým procesům, projektům a analýzám, které budou výsledkem aplikace nástrojů zlepšování.**
- **Komunikační prostředky pro zjišťování názorů veřejnosti a oboustrannou komunikaci.**
- **Databáze, které budou využívány pro sledování postupu zlepšování regulace a koordinaci projektů.**

Termín: průběžně

4.5. VZDĚLÁVÁNÍ

Úspěšná aplikace navržených nástrojů vyžaduje významné změny v přístupu k tvorbě regulace. Vyžaduje vytvoření dostatečných odborných kapacit, které budou schopné používat navržené nástroje v praxi. Proto dnes již existují a nadále se budou připravovat vzdělávací programy určené pro zvládnutí nástrojů zlepšování regulace a metod, které budou jejich součástí. Systematické vzdělávání podpoří pochopení významu zlepšování regulace a zajistí řádné používání nástrojů zlepšování a principů kvality regulace.

V současné době již Institut státní správy Ministerstva vnitra (ISS) nabízí vzdělávací kurz Hodnocení dopadů regulace určený pro zaměstnance odpovědné za aplikaci metody hodnocení dopadu (RIA). Současně se zaváděním dalších nástrojů by měly být zajišťovány stejným způsobem další vzdělávací programy. **Znalost uplatňované metody je základní podmínkou pro aplikaci každé nové metody nebo nástroje**, a proto musí být vzdělávání součástí každého nově připravovaného projektu v této oblasti.

DOPORUČENÍ:

- Vytvořit stabilní vzdělávací programy zajišťující řádnou aplikaci nástrojů zlepšování regulace a přijatých metodik jako podmínku pro jejich zavedení.

Termín: průběžně

4.6. MONITORING ZLEPŠOVÁNÍ REGULACE

Pro správné vedení procesu zlepšování regulace je třeba **monitorovat a vyhodnocovat** přijatá opatření a programy. Na základě trvalého systému monitorování a pravidelného periodického vyhodnocování dosažených výsledků, mohou být přijímána další opatření pro zlepšení implementace (lepší informační a propagační činnost, vzdělávání, kontrola, důsledné zavádění, případně příprava nápravných kroků).

Pouze na základě průběžného sledování výsledků, které budou porovnatelné, lze vhodně upravovat přijaté plány. K trvalému sledování je proto nutno vytvořit systém měření, zvolit kritéria a ukazatele, které se budou sledovat a které umožní výsledky meziročně porovnávat. Výsledky vyhodnocení by měly být publikovány nejlépe v ročních zprávách, které by shrnovaly poznatky a zkušenosti a navrhovaly další postup. Tyto zprávy by měl předkládat centrální koordinační útvar ve spolupráci s ústředními správními úřady zastoupenými v realizovaných projektech.

DOPORUČENÍ:

- Vytvořit systém centrálního monitorování aktivit v oblasti zlepšování regulace.

Termín: do 9 měsíců od schválení Strategie

- Předkládat roční zprávy o postupu zlepšování regulace za uplynulé období.

Termín: od 2008 vždy na konci 1. čtvrtletí

5. SHRNUTÍ A ZÁVĚREČNÁ DOPORUČENÍ

Cílem zlepšování regulace je vytvořit **efektivní regulační prostředí, jehož součástí je kvalitní regulace splňující principy kvality regulace a přijímaná v případě, že je potřebná a účelná**. Nedílnou součástí je úprava procesu, kterým se regulace formuluje a navrhuje, a činnost některých institucí.

Strategie zlepšování regulace zahrnuje celý soubor nástrojů, metod, institucionálních a procesních opatření a doporučení, která směřují k naplnění tohoto cíle a která lze aplikovat v různých fázích životního cyklu regulace. Má-li být však dosaženo skutečné změny současného stavu, je nezbytné změnit kulturu tvorby regulace a přístup jejích tvůrců tak, aby se sami ptali – zda je regulace nutná a jaký bude mít dopad. Předložené nástroje jim v tom pomohou.

Strategie se nemůže zaměřit na řešení všech nedostatků, kterými se vyznačuje současná regulace. Neklade si za cíl zasahovat do velmi významné oblasti procesu schvalování zákonů, která je zcela v pravomoci zákonodárského sboru, a zabránit potenciálním nesystémovým zásahům prováděným bez jakýchkoli analýz a širšího projednání. I pro tuto fázi však lze doporučit používání stejných nástrojů zlepšování regulace jako ve fázi plánování a přípravy a tím zlepšit tvorbu regulace a optimalizovat její výsledné dopady na společnost.

Hlavní přínos Strategie spočívá v předložení **nástrojů, které při správném a důsledném provádění přispějí ke zlepšení regulace**. Jejich používání vyžaduje přijetí strategického postupu a vytvoření navazujících programů pro jejich realizaci. Při jejich tvorbě je třeba využít zkušeností a názorů zástupců podnikatelů a dalších skupin, které budou hrát hlavní roli v identifikaci problémů regulačního prostředí. Pro úspěšné prosazování navržených nástrojů a doporučení a pro celkovou změnu kultury tvorby a hodnocení regulace je nezbytná politická podpora, jejímž projevem by měla být přijatá **vládní Strategie zlepšování regulace v ČR** obsahující mimo jiné soubor doporučení (viz příloha 6. A) naplňovaných podle harmonogramu realizace (viz příloha 6.B).

6. PŘÍLOHY

A) CELKOVÝ SOUBOR DOPORUČENÍ:

Hodnocení dopadů regulace (RIA):

V návaznosti na prováděné hodnocení dopadu regulace RIA:

- Vytvořit softwarový nástroj pro podporu zpracování a publikaci RIA a zajistit tak, aby všechny RIA byly přístupné veřejnosti.
- Navrhnout způsob využití ex post RIA.

Efektivní implementace práva EU

- Vyhodnocovat dopady návrhu Komise na prostředí ČR již v období přípravy regulace.
- Převádět evropské právo do národního právního řádu jen v nezbytném rozsahu s ohledem na možné negativní dopady a nezavádět bezdůvodně přísnější požadavky nad rámec unijní úpravy.
- Využívat zahraniční zkušenosti s transpozicí.

Alternativní prostředky regulace

- Provést analýzu uplatňování alternativních regulatorních prostředků.
- Připravit metodiku pro navrhování alternativních regulatorních prostředků

Regulace a rizika

- Analyzovat nakládání s riziky v procesu přípravy regulace.
- Plně integrovat vyhodnocování a řízení rizik do procesu hodnocení dopadů regulace a vyhodnocení přijatých opatření do vyhodnocování účinnosti regulace.

Analýza sankčního systému

- Provést analýzu sankčního systému a na jejím základě stanovit další postup.

Analýza poplatků

- Provést analýzu poplatků a na jejím základě stanovit další postup.

Konzultace

- Používat Metodiku pro zapojování veřejnosti do přípravy strategických dokumentů při přípravě regulace.
- Využívat dotazník Iniciativy „Věnujte 10 minut pro zlepšení právního prostředí v ČR“, pro získávání reakcí dotčených subjektů za stanovených podmínek (příloha 6.D).

Přezkoumávání

- Navrhnout obecný program postupných periodických přezkoumání stávající i nové regulace v aktuálních podmínkách.

Zjednodušování regulace

Vytvořit program zjednodušování regulace v úzké návaznosti na program přezkoumávání, jehož součástí budou:

- Program konsolidace, který bude obsahovat zásady pro konsolidaci a plán postupu jejího provádění. Součástí programu by měly být zásady pro republikaci regulace, zvláště regulace týkající se určitých skupin adresátů.
- Plán deregulace, jehož součástí bude plán zrušení obsoletních předpisů.
- Plán racionalizace regulace.
- Zásady zjednodušování regulace v rámci ex ante hodnocení.

Hodnocení administrativní zátěže

- Zavést pravidelné vyhodnocování postupu procesu hodnocení administrativní zátěže.
- Vyvinout IT nástroje pro sledování právních předpisů a jejich dopadů.
- Vytvořit optimální systém organizace procesu hodnocení.
- Zahájit proces postupného snižování administrativní zátěže.
- Aktualizovat výsledky měření existujících právních předpisů.
- Nastavit proces hodnocení administrativní zátěže i pro další subjekty.

Lepší přístup k regulaci

- Otevřít informační systém (databázi), který bude shromažďovat informace o regulaci v rámci celého jejího životního cyklu.
- Elektronicky publikovat přijaté regulace ve dvojí podobě – v konsolidovaném znění spolu se zněním novely – a zároveň zachovat možnost dohledání těchto znění v různých časových obdobích.

Regulační úřady

- Aktualizovat Obecný model státních regulačních úřadů a promítnout poznatky z analýzy do konkrétních návrhů a legislativy upravující činnost regulačních úřadů.

Způsob realizace navržených nástrojů

- Ustavit centrální koordinační útvar zodpovědný za řízení a koordinaci zlepšování regulace a naplňování Strategie.
- Ustavit odborné útvary ústředních správních úřadů zodpovědné za zlepšování regulace v oblasti kompetence úřadů, případně zřídit kontaktní místa pro komunikaci s centrálním koordinačním útvarem.
- Vytvořit nezávislý poradní orgán.
- Vytvořit systém centrálního monitorování.
- Předkládat roční zprávy o postupu zlepšování regulace za uplynulé období.

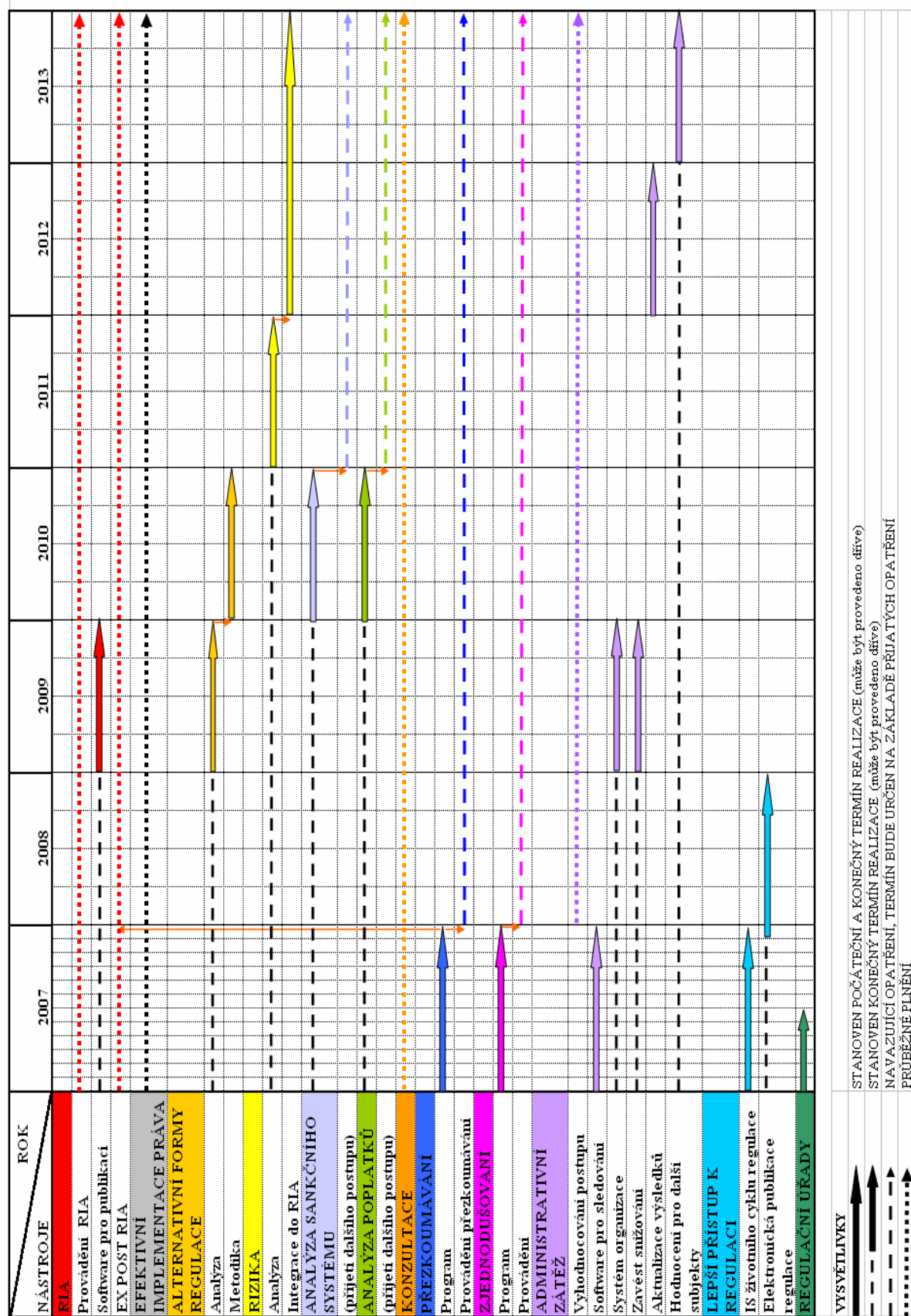
Společná doporučení pro realizaci prováděná průběžně

- Řešit zapojení konkrétních nástrojů a principů kvality do současných procesních nástrojů při zavádění těchto nástrojů a opatření jako jejich nedílnou součást.
- Vytvořit v ústředních správních úřadech interní podmínky pro aplikaci nástrojů zlepšování a principů kvality.
- Zajistit technickou podporu pro realizaci projektů a doporučení.
- Vytvořit stabilní vzdělávací programy zajišťující řádnou aplikaci nástrojů zlepšování regulace a přijatých metodik jako podmínku pro jejich zavedení.
- Rozšířit používání nástrojů zlepšování a principů kvality mezi další orgány mimo ústřední správní úřady, které se účastní tvorby regulace a mohou ji zásadním způsobem ovlivňovat.

B) HARMONOGRAM REALIZACE STRATEGIE

HARMONOGRAM ORGANIZAČNÍHO ZAJIŠTĚNÍ			
ÚKOL	SCHVÁLENÍ KONCEPCE (2006)	MĚSÍCE OD SCHVÁLENÍ KONCEPCE	ROK 2008 - 2013
USTAVIT CENTRÁLNÍ KOORDINAČNÍ ÚTVAR			
USTAVIT ODBORNÉ ÚTVARY ÚSTŘEDNÍCH SPRÁVNÍCH ÚŘADŮ			
VYTVOŘIT NEZÁVISLÝ PORADNÍ ORGÁN VLÁDY			
VYTVOŘIT SYSTÉM CENTRÁLNÍHO MONITOROVÁNÍ			
PŘEDKLÁDAT ROČNÍ VYHODNOCUJÍCÍ ZPRÁVY			
ŘEŠIT ZAPOJENÍ NÁSTROJŮ STRATEGIE DO SOUČASNÝCH PROCESNÍCH NÁSTROJŮ			
VYTVOŘIT V ÚŘADECH INTERNÍ PODMÍNKY PRO APLIKACI NÁSTROJŮ			
TECHNICKÁ PODPORA			
VZDĚLÁVÁNÍ			
ROZŠÍŘIT POUŽÍVÁNÍ NÁSTROJŮ A PRINCIPŮ MIMO ÚSTŘEDNÍ STÁTNÍ ÚŘADY			
VYSVĚTLIVKY:			

HARMONOGRAM ZAVÁDĚNÍ NÁSTROJŮ ZLEPŠOVÁNÍ REGULACE



C) PRINCIPY KVALITY REGULACE

PROPORCIONALITA

- Regulace by se měla vytvářet pouze, pokud je to nezbytné. Přijatá opatření by měla být přiměřená danému riziku a identifikovaným a minimalizovaným nákladům a vycházet z porovnání využitelnosti různých nástrojů (regulace, metodická nebo informační činnost, samoregulace apod.) pro dosažení cílů.
- Přijaté řešení musí být přiměřené vnímanému problému nebo riziku a ospravedlnit náklady vynaložené na dosažení cíle politiky.
- Před přijetím regulace musí být zváženy všechny možnosti jak dosáhnout cílů politiky. Alternativní řešení může být na rozdíl od příkazující normy účinnější a levnější.
- Regulace může mít různé velké dopady v závislosti na pozici regulovaného subjektu, např. malí a střední podnikatelé čelí regulaci s většími obtížemi než silné podniky se stabilním postavením na trhu.
- V návaznosti na princip subsidiarity by mělo být rozhodování přijímáno na úrovni co nejbližší občanovi, podnikateli nebo jinému zainteresovanému subjektu.
- Právo EU by mělo být přijímáno a transponováno s použitím stejných nástrojů, které se používají pro přípravu a přezkoumávání národní regulace.
- Donucovací prostředky by měly být přiměřené stanoveným cílům a rizikům. Donucovací orgány by se měly v případech, kdy je to možné, zaměřit spíše na vzdělávací a informační činnost než na trestání.

ODPOVĚDNOST

- Regulující subjekty musí být v konfrontaci s veřejným míněním schopny obhájit a odůvodnit přijaté rozhodnutí.
- Z regulace by mělo být dostatečně zřejmé kdo je komu odpovědný a za co.
- Regulující subjekty by měly zavést jasné standardy a kritéria, podle kterých budou postupovat.
- Před přijetím rozhodnutí (v co nejranější fázi) by měly být návrhy zveřejněny a konzultovány se všemi dotčenými stranami.
- Měl by existovat dobře známý, dostupný, spravedlivý a účinný systém žalob (stížností) a odvolání.

KONZISTENCE

- Regulující subjekty by měly být jednotné v naplňování politiky a vzájemně spolupracovat.
- Při přípravě nové regulace by se měly vzít v úvahu existující nebo plánované regulace – národního, unijního nebo mezinárodního původu.
- Regulace musí být předvídatelná, aby poskytovala stabilitu a jistotu těm, na které se vztahuje.
- Donucovací orgány by měly uplatňovat regulaci důsledně na celém území.

TRANSPARENTNOST

- Regulující subjekty by měly působit transparentně a udržovat regulaci v jednoduché a pro regulované subjekty přijatelné formě.
- Politické cíle zahrnující potřebu regulovat by měly být jasně definovány a účinně konzultovány se všemi zainteresovanými stranami. K tomu je třeba vytvořit vhodné komunikační mechanismy, které umožní informovat o regulaci, na informace reagovat a reakce přijímat a zpracovávat.

- Konzultace se musí konat před tím než je návrh regulace dokončen, aby existovala jistota, že byl názor zainteresovaných skupin a expertů vzat v úvahu. K vyjádření musí mít zainteresované strany dostatečný prostor.
- Regulace by měla být jasná, jednoduchá, srozumitelná a podrobná jen do té míry, aby mohla být správně pochopena. Publikovat by se měla s dostatečným časovým intervalem před nabytím účinnosti.
- Regulovaným subjektům musí být jasná nejen jejich práva a povinnosti, ale i standardy a nejlepší praxe, se kterou se mohou porovnávat. Musí mít čas a podporu na přizpůsobení se regulaci.
- Následky nepřizpůsobení se regulaci musí být jasné.

CÍLENOST

- Regulace se musí zaměřit na problém a minimalizovat vedlejší efekty a dopady.
- Regulace se musí soustředit na řešení problému.
- Ve vhodných případech by měl regulující subjekt stanovit regulovaným subjektům i donucovacím orgánům základní cíl (jasně a jednoznačně formulovaný), který by měl být dosažen, a umožnit jim volbu prostředků a přístupů jak cíle dosáhnout.
- Poradenství a podpora by měly být přizpůsobeny potřebám různých skupin.
- Kontrola a donucování by měly být úměrné riziku aktivit.
- Regulace by se měla systematicky prověřovat, aby se zjistilo, zda je ještě nutná a účinná. Pakliže ne, měla by být upravena nebo zrušena.

D) VYHODNOCENÍ INICIATIVY „VĚNUJTE 10 MINUT PRO ZLEPŠENÍ PRÁVNÍHO PROSTŘEDÍ V ČR“

V březnu 2006 byla na Úřadu vlády ČR v rámci snahy o zlepšování právního prostředí zveřejněna dlouhodobá iniciativa nazvaná „Věnujte 10 minut pro zlepšení právního prostředí v ČR“ (dále jen „Iniciativa“). Smyslem Iniciativy bylo oslovit všechny občany, podnikatelské subjekty, nevládní organizace a další skupiny, a dát jim možnost vyjádřit se k právním předpisům ČR, popsat problémy, které jim způsobují, a případně i navrhnout jejich zlepšení. K tomu je na webových stránkách připraven dotazník⁷⁴.

Vzhledem k přesunu agendy reformy regulace z Úřadu vlády na Ministerstvo vnitra byla Iniciativa k 1. 11. 2006 převedena na Ministerstvo vnitra, nicméně vyhodnocení dotazníku zajišťoval v předchozím období Úřad vlády.

Výchozím předpokladem bylo, že problémy mohou být spojeny například s nadměrnou administrativní zátěží, nejasností a nesrozumitelností textu, duplicitní nebo rozpornou úpravou v různých předpisech, roztříštěností právní úpravy v několika předpisech či nejednotným postupem úřadů, které se liší ve výkladu této právní úpravy a ve vymáhání povinnosti apod. Tento předpoklad se víceméně naplnil.

Kvalita podnětů dle jejich obsahu i formy je značně rozdílná. Od podnětů, z nichž je znát, že se pisatel problematikou zabývá a má o ní dobrý přehled, až po zcela nesrozumitelné a neřešitelné podněty, v nichž se projevuje nespokojenost pisatele značící silné emocionální rozrušení. Několik pisatelů využilo tuto iniciativu i přes čilou korespondenci, kterou jinak s příslušnými úřady vedou, a považovali ji za další možnost, jak prosadit svůj již několikrát odmítnutý názor. Některé podněty mají spíše charakter stížnosti na rozhodnutí úřadu v individuálním případě. Část respondentů se také dotazuje na důvody přijetí určitého řešení v právní úpravě. Některé dotazy vycházejí z mylného chápání práva a jejich požadavky jsou v rozporu s principy např. rovnosti v právech, právní jistoty.

Od 6. března do 12. května 2006 obdržel Úřad vlády **303 platných podnětů**. Nejvíce jich bylo adresováno Ministerstvu financí (58), přičemž 22 podnětů se týká zákona o daních z příjmů, Ministerstvu vnitra (43) s 9 podněty ke správnímu řádu, 7 k zákonu o obecní policii a 6 k zákonu o přestupcích, Ministerstvu práce a sociálních věcí (34) se 6 podněty k zákonu o sociálním zabezpečení, 7 k zákoníku práce, po kterých následovala ministerstva dopravy, spravedlnosti a pro místní rozvoj (19). Školského zákona se týká 16 podnětů, 13 zákona o silničním provozu, 9 zákona o pozemních komunikacích a 8 zákona o odpadech. K čistě obecným výtkám směřovalo 28 podnětů, mezi než patřila složitost zákonů, nepřehlednost, velké množství předpisů, jejich obsažnost a rozsah, časté novelizace a tudíž nemožnost sledovat aktuální znění a orientovat se v předpisech, roztříštěnost a nejednotnost (např. rozdílné definice jednoho pojmu v různých předpisech), dále např. „přílepky“ a „jezdci“ používané pro novelizace.

Uvedená čísla slouží pouze pro ilustraci toho, které úřady patřily k nejčastěji osloveným a které zákony byly nejčastěji předmětem podnětů. Vzhledem k tomu, že věcně se některé podněty dotýkaly více úřadů, přestože gesčně náleží pouze jednomu, působila by jakákoliv další čísla, nebo statistiky zkreslujícím dojmem.

Zmíněných 303 podnětů bylo předáno Úřadem vlády dotčeným úřadům ke zhodnocení; některé podněty byly předány s ohledem na řešenou materii více úřadům současně, nikoliv pouze gesčně příslušnému úřadu.

Rozhodování o gesci daného právního předpisu je poměrně problémové, zejména v případě průřezových právních norem (občanský zákoník, obchodní zákoník apod.), které má sice v gesci Ministerstvo spravedlnosti, ale problematika v nich obsažená je zpracovávána jiným úřadem nebo úřady. Některé podněty se zaměřily na konkrétní řízení, při němž se nevychází pouze z jednoho právního předpisu, ale několika, které patří do působnosti různých úřadů (např. stavební řízení v případě památkově chráněného objektu, kde stavební řízení náleží do působnosti Ministerstva pro místní rozvoj a památková péče přísluší Ministerstvu kultury). Proto je nezbytné, aby se k takovým podnětům vyjádřily všechny dotčené úřady, a z toho důvodu není vhodné, aby pisatelé oslovovali jeden ne zcela kompetentní úřad nebo všechny dotčené úřady (přičemž se nedá předpokládat, že by běžný občan byl schopen správně určit všechny dotčené úřady), nýbrž shromažďovat tyto podněty centrálně. Právě k tomu Iniciativa, i přes výhrady některých resortů, které argumentují vlastní činností v této oblasti, slouží.

⁷⁴ www.reforma.vlada.cz/10minut (bude aktualizováno po úpravě webových stránek Ministerstva vnitra)

ZHODNOCENÍ

Iniciativa měla poskytnout široké veřejnosti možnost vyjádřit se ke konkrétním problémům, plynoucím z právních předpisů. I přes rozdílnou kvalitu podnětů, je znát že česká veřejnost tuto možnost vítá a stabilně ji využívá. Po velmi aktivním startu podpořeném silnou mediální kampaní, kdy po dobu prvního měsíce přicházelo 9 podnětů denně (první den to bylo 78 podnětů), se současný stav ustálil na průměru 1 denně.

Některé úřady (MPO, MD, MF, MK, NBÚ, ČBÚ) výslovně hodnotily Iniciativu jako užitečnou, podnětnou a z hlediska vztahu občanské veřejnosti a ústředních správních úřadů v oblasti praktické aplikace právních předpisů za oboustranně přínosnou. Zhodnotily, že pro svůj pozitivní rozměr bude mít své uplatnění v další práci vlády a MPO dokonce vyjádřil ochotu Iniciativu jednou ročně vyhodnotit. Pozitivně rovněž hodnotily možnost obdržet zpětnou vazbu recipientů právní úpravy a obohatit zkušenosti úřadu o podněty vycházející z praktické aplikace právní úpravy, které lze zúročit pro další zlepšení či zjednodušení právní regulace. Rovněž připomenuly nedostatky legislativního procesu, v jehož průběhu může dojít k opomenutím, která působí aplikační potíže.

K Iniciativě zazněla i řada výhrad, které se promítly do navržených změn Iniciativy, které jsou následující:

- Podněty budou striktně vybírány a pokud nebudou splňovat stanovené požadavky, nebudeme se jimi zabývat. Průvodce dotazníkem srozumitelně vysvětluje co by měl podnět obsahovat a navrhl krok za krokem odesílatele, aby mohl svůj podnět připravit srozumitelně a bylo možné s ním pracovat a využít ho.
- Budeme trvat na uvedení jména a e-mailového kontaktu pisatelů. Ze zaslaných dotazníků bylo možno vysledovat, že pisatelé, kteří uvedli kontaktní jméno nebo kontakt na svou osobu, formulovali názor přesněji a pečlivěji. Kontakt je samozřejmě důležitý i pro případnou korespondenci s pisatelem, např. z důvodu doplnění nebo upřesnění podnětu.
- Některé podněty jsou také evidentně zatíženy subjektivním zážitkem pisatelů, kteří si spíše stěžují na to jak bylo rozhodnuto v jejich individuálním případě v rámci správního řízení a pojali Iniciativu jako další možnost odvolání. Rovněž tyto podněty budou v budoucnu vyřazeny a pisatelé o tom budou informováni.

K výhradám patří i pochybnosti o významu Iniciativy pro systémové zlepšení právního prostředí. Z návrhu Strategie je však nyní zřejmé, že Iniciativa, je spíše doplňkovým nástrojem a součástí rozsáhlejších nástrojů zlepšování regulace. Iniciativu lze využívat do budoucna v různých modifikovaných podobách pro naplňování navržených nástrojů zlepšování regulace, především pro oblast přezkoumávání a zjednodušování. V současnosti byla využita především pro zmapování orientace občanů v právním prostředí, jejich znalostí o svých právech a povinnostech, informovanosti o připravovaných vládních projektech, i ochoty komunikovat se správními úřady a účastnit se podobných projektů.

Skutečnost, že zhruba 30% podnětů se týkalo problémů, jejichž řešení je obsaženo ve stávající právní úpravě, ukazuje, že úřady sledují a řeší problémy. Na druhou stranu to značí faktickou neznalost pisatelů o stávajícím právním řádu, protože upozorňují na problémy, které již neexistují nebo se dají řešit, ale oni neví jak. Zhruba 45% podnětů spočívá v tom, že pisatelé se stávající úpravou polemizují a chtějí vysvětlit proč bylo přijato právě takové řešení nebo navrhuji vlastní řešení, které však úřady odmítají. Z toho se dá usuzovat, že v současné době existují rezervy v komunikaci mezi úřady a veřejností, které snad bude možné odstranit i díky zavádění nástrojů zlepšování regulace (především hodnocení dopadu regulace RIA a připravované Metodiky pro zapojování veřejnosti do přípravy strategických dokumentů). Část podnětů (zhruba 25%) byla také označena jako využitelná pro budoucí úpravu nebo jako návrhy, které jsou v souladu s již navrhovaným řešením, které nebylo dosud schváleno.

DOPORUČENÍ

- Na základě vyhodnocení Iniciativy, se nadále doporučuje v ní pokračovat podle navržených úprav.
- Ministerstvo vnitra, které bude podněty shromažďovat, je bude každé 3 měsíce zasílat dotčeným úřadům, které je využijí dle vlastního uvážení, tzn. že na ně mohou i reagovat např. na svých webových stránkách nebo se přímo obrátit na pisatele.

- **Dotčené úřady jednou ročně souhrnně vyhodnotí Iniciativu a Ministerstvo vnitra zveřejní souhrnnou zprávu na svých webových stránkách věnovaných Iniciativě, případně na základě reakcí dotčených úřadů přijme opatření k úpravě Iniciativy.**
- **Zlepšení informační činnosti by mělo být dosaženo i tím, že Ministerstvo vnitra na webových stránkách věnovaných Iniciativě umístí přímé odkazy na webové stránky úřadů, na kterých jsou umístěny informace pro občany a např. odpovědi úřadů na nejčastější dotazy.**
- **Pokud budou mít dotčené úřady zájem, lze zveřejňovat jejich odpovědi i v rámci Iniciativy na webových stránkách Ministerstva vnitra. (Na nabídku zveřejnit na původních webových stránkách Úřadu vlády odpověď úřadů na podněty, které jim byly rozeslány k vyhodnocení, zareagoval pouze Český statistický úřad.)**

Termín: od 2007

E) MEZINÁRODNÍ ZKUŠENOSTI

OECD A REGULATORNÍ REFORMA

V pojetí Organizace pro ekonomickou spolupráci a rozvoj (OECD) je regulatorní reforma chápána jako „změny směřující ke zvyšování kvality regulace, tedy její výkonnosti, nákladové efektivnosti a právní kvality“.

Problematikou reformy regulace se OECD začala zabývat v polovině 90. let především na popud anglosaských zemí. Prvním zásadním dokumentem bylo *Doporučení Rady OECD o zlepšení kvality vládní regulace*⁷⁵. Jde o první mezinárodní standard kvality regulace. Doporučení obsahuje kontrolní seznam ve formě otázek pro posuzování kvality regulace.

V *Doporučení* mj. OECD doporučuje členským zemím zkoumat kvalitu a výkonnost administrativních a politických procesů pro vytváření, implementaci, vyhodnocování a přezkoumávání regulace s využitím principů obsažených v kontrolním seznamu.

V příloze k *Doporučení Rady ke zlepšení vládní regulace* z roku 1995 je uveden seznam 10 principů ve formě otázek, které mají napomoci vládám k vydávání a implementaci lepší regulace:

1. Je problém správně definován?

Problém, který má být řešen, musí být přesně identifikován, aby byla zřejmá jeho povaha a rozsáhlost a musí být vysvětleno, proč problém vznikl.

2. Je činnost vlády odůvodnitelná?

Zásah ze strany státní správy musí být založen na jasném důkazu jeho oprávněnosti. Je třeba identifikovat: povahu problému, pravděpodobný užitek a náklady, jež budou akcí státní správy vyvolány (založené na realistickém ohodnocení efektivnosti), jakož i alternativní mechanismy pro dosažení vytyčeného cíle.

3. Je regulace nejlepší formou zásahu?

Na počátku regulatorního procesu musí regulátoři provést kvalifikované srovnání různých regulatorních a neregulatorních nástrojů a přihlídnout k relevantním otázkám, jako jsou náklady, užitek, distribuční efekty a administrativní požadavky.

4. Existuje právní základ pro regulaci?

Regulatorní procesy musí být strukturovány tak, aby všechna regulatorní rozhodnutí přísně respektovala zásadu právního státu - to znamená, že musí být explicitně stanovena odpovědnost, aby bylo zajištěno, že každá regulace je autorizována regulací vyššího stupně, je konzistentní s povinnostmi vyplývajícími ze smluv a je v souladu s relevantními právními principy, jako je jistota, proporcionalita a odpovídající procedurální požadavky.

5. Jaká je vhodná úroveň státní (veřejné) správy pro tuto akci?

Regulátoři musí zvolit nejvhodnější úroveň státní (veřejné) správy anebo, pokud jde o více úrovní, musí navrhnout účinný systém koordinace mezi jednotlivými správními úrovněmi.

⁷⁵ Recommendation of the Council of the OECD on Improving the Quality of Government Regulation, OECD, Paříž, 1995

6. Je užitek plynoucí z regulace v rovnováze s náklady?

Regulátoři musí odhadnout celkové očekávané náklady a užitek každého návrhu regulace a proveditelných alternativ; tyto odhady musí být přístupny rozhodovatelům. Náklady, jež vláda má vynaložit, musí být ospravedlněny užitek před zahájením činností.

7. Je rozdělení dopadů ve společnosti transparentní?

Regulátoři musí zajistit transparentnost rozložení regulačních nákladů a užítku na jednotlivé sociální skupiny do té míry, do jaké jsou vládním zásahem zasaženy zásady rovnosti a spravedlivého rozložení.

8. Je regulace jasná, konzistentní, srozumitelná a přístupná pro uživatele?

Regulátoři musí posoudit, zda navrhovaným pravidlům budou rozumět pravděpodobní uživatelé a z tohoto důvodu musí zajistit, aby text a skladba pravidel byly co nejsrozumitelnější.

9. Měly všechny zainteresované strany příležitost uplatnit svoje názory?

Regulace by měla být připravována otevřeným a transparentním způsobem, v němž je dostatečný prostor pro včasné uplatnění vstupů zainteresovaných stran, jako jsou regulací dotčení podnikatelé, odbory, další zájmové skupiny a další úrovně správy.

10. Jak bude dosaženo naplnění regulace?

Regulátoři musí připravit podněty a instituce, které budou působit na zavádění regulace, a navrhnout odpovídající implementační strategie, které přispějí k maximalizaci jejich využití.

Na tento dokument navázala v roce 1997 *Zpráva OECD o regulační reformě*⁷⁶. Soustředí se především na zkoumání co možná nejefektivnějších způsobů reformy regulace, obsahuje také sedm základních doporučení pro úspěšnou regulační reformu.

Na základě této zprávy byla zahájena hloubková hodnocení regulačních reforem v členských zemích OECD. Od roku 1998 jich OECD provedla dvacet jedna. Mezi hodnocenými zeměmi byly například USA, Japonsko, Korea, Francie, Německo, Rusko a v letech 2000/2001 i Česká republika. Hodnocení se zaměřovalo na podrobné přezkoumání reformních snah daných zemí v oblastech kvality regulace, otevřenosti trhu a hospodářské soutěže i na dílčí sektory ekonomiky, především síťová odvětví.

V roce 2005 byla na základě těchto hodnocení přehodnocena doporučení pro úspěšnou regulační reformu a byla přejmenována na „**Principy pro kvalitu a výkonnost regulace**“.

Principy pro kvalitu a výkonnost regulace:

- Na nejvyšší politické úrovni přijmout program regulační reformy, který jasně formuluje cíle reformy a rámec pro její implementaci.
- Systematicky kontrolovat a přezkoumávat regulaci tak, aby bylo zajištěno jejich efektivní a účinné naplňování zamýšlených cílů v měnícím se v ekonomickém a sociálním prostředí.
- Zajistit, aby regulace, instituce pověřené implementací regulace a regulační procesy byly transparentní a nediskriminační.
- Přezkoumávat a v případě nezbytnosti posilovat rozsah, efektivnost a vynucování soutěžní politiky.
- Vytvářet ekonomickou regulaci ve všech sektorech ekonomiky s cílem podpořit konkurenci a účinnost a eliminovat regulaci všude s výjimkou těch oblastí, kde je na základě důkazů zřejmé, že je nejlepším způsobem ochrany veřejného zájmu.
- Odstranit nadbytečné regulační překážky obchodu a investic pokračující liberalizací a posílit větší integraci otevírání trhů do regulačních procesů, čímž dojde k posílení ekonomické efektivity a konkurenceschopnosti.
- Identifikovat důležité souvislosti s cíli jiných politik a vyvinout politickou strategii k jejich dosažení, která bude současně podporovat regulační reformu.

⁷⁶ OECD Report on Regulatory Reform, OECD, Paříž, 1997

OECD se dále ve své práci soustřeďuje na konkrétní problematiku v rámci regulační reformy, ať už jde o hodnocení dopadu regulace, zjednodušování regulace včetně snižování administrativní zátěže, problematiku sektorálních regulátorů apod. Výsledkem je řada publikací shrnujících a analyzujících zkušenosti jednotlivých členských zemí a poskytující jim doporučení pro další práci respektující skutečnost, že neexistuje jediné univerzální řešení a vždy je třeba ho adaptovat na lokální podmínky.

ZLEPŠOVÁNÍ REGULACE V EU

Zjednodušení legislativy EU v rámci procesu zlepšování regulace bylo označeno za jedno z klíčových faktorů úspěchu při naplňování cílů Lisabonské strategie, která má přispět k hospodářskému růstu a tvorbě pracovních míst v EU. Komise ve svém Sdělení⁷⁷ uvádí, že prioritami je **vytváření a zavádění nástrojů pro zlepšení regulace**, zejména hodnocení dopadů a zjednodušování *acquis*.

S cílem zajistit, aby se zásady zlepšování regulace uplatňovaly soustavně v rámci celé EU, Sdělení také s poukazem na důležitost užší spolupráce s členskými zeměmi, mj. doporučilo členským zemím, aby „...**vytvořily národní strategie pro zlepšování regulace a konkrétně systém hodnocení dopadu pro integrované vyhodnocování ekonomických, sociálních a environmentálních dopadů, včetně podpůrných [institucionálních] struktur přizpůsobených národním podmínkám.**“

Proces zlepšování regulace navazuje na dvě předchozí Sdělení z roku 2002 *O lepší tvorbě právních předpisů (Evropské vládnutí)*⁷⁸ a Sdělení *Akční plán – zjednodušení a zlepšení regulačního prostředí*⁷⁹. V rámci druhého jmenovaného Sdělení Komise v té době představila celkově 16 opatření pro účely zlepšení jednotlivých fází legislativního procesu v EU, od přípravy návrhů koncepcí až po jejich implementaci.

Komise si touto iniciativou stanovila ambiciózní cíl zjednodušit a vytřídit celkový balík *acquis*, který kontinuálně narůstal od roku 1957. Potvrzením významu, který problematice přisuzují orgány EU, bylo následně přijetí *Mezi-institucionální dohody o zlepšení legislativního procesu*⁸⁰ uzavřené mezi Evropským parlamentem, Radou a Komisí. Proces zlepšování regulace na úrovni EU je možno identifikovat v následujících oblastech:

- **hodnocení dopadu připravované legislativy**

Od počátku roku 2005 musí být součástí všech signifikantních nových návrhů ze strany Komise studie o provedení hodnocení dopadu, tj. posouzení nákladů a přínosů s ohledem na konkurenceschopnost a hospodářský růst EU. V této souvislosti Komise v červnu 2005 publikovala nové *Obecné zásady pro hodnocení dopadů*⁸¹. Tyto zásady pokrývají 3 pilíře udržitelného rozvoje způsobem, který má tvůrcům politiky umožnit rozhodovat se na základě důkladné analýzy případných dopadů nových právních předpisů, a to v oblasti ekonomické, sociální i v oblasti životního prostředí. Pokyny mj. vyžadují, aby posouzení dopadu obsahovalo zevrubnou analýzu všech možných opatření, tj. včetně možností nelegislativních opatření prostřednictvím alternativních způsobů regulace včetně zhodnocení nulových variant řešení („do-nothing“).

- **oblast prověřování (screening) legislativních návrhů a zjednodušování legislativy**

V září 2005 Komise oznámila svůj záměr stáhnout v důsledku rozšířeného prověřování celkově 68 návrhů, které se nacházely v legislativním procesu (pending legislation)⁸².

Následovalo *Sdělení ke strategii pro zjednodušení právního prostředí EU*⁸³ z 25. října 2005, jehož základem byly konzultace s jednotlivými členskými státy, s dotčenými subjekty vně státní správy a otevřené konzultace s občany EU prostřednictvím internetu.⁸⁴ Sdělením byl zahájen dlouhodobý systematický proces, v jehož rámci představila Komise balík 222 základních právních předpisů, na které se váže celkově 1400 právních aktů EU. V jeho rámci budou navržené právní předpisy zrušeny,

⁷⁷ KOM(2005)97 **Sdělení** z 21. března 2005 „Zlepšení právní úpravy v oblasti růstu a pracovních míst v Evropské unii“

⁷⁸ KOM(2002)275 *O lepší tvorbě právních předpisů (Evropské vládnutí)* v konečném znění

⁷⁹ KOM(2002)278 *Akční plán – zjednodušení a zlepšení regulačního prostředí* v konečném znění

⁸⁰ „Interinstitutional agreement on better lawmaking“ uzavřené 16. prosince 2003

⁸¹ SEC(2005)791

⁸² Sdělení Komise „Výsledek prověřování legislativních návrhů v legislativním procesu“ KOM(2005)462

⁸³ KOM(2005)535

⁸⁴ Za ČR na iniciativu odpověděl dopisem s návrhy na zjednodušení místopředseda vlády pro ekonomiku Jahn 29. června 2005.

kodifikovány nebo přepracovány z hlediska efektivity. Zatím byl aplikován sektorový přístup, který se na úvod zaměřil na automobilové odvětví, stavebnictví a odvětví odpadů, budou však následovat sektory další.

- **oblast měření administrativní zátěže: Sdělení Komise z 20. října KOM(2005) 518 v konečném znění**

Sdělení shrnuje zkušenosti založené na pilotních projektech a obsahuje interní metodiku Komise, která je založena Standardním nákladovým modelem⁸⁵. Společná metodika tvoří základ, který mohou členské státy rozvinout na základě vlastního uvážení, primárním cílem je však zabránit stavu, aby neexistovalo několik navzájem nesrovnatelných způsobů hodnocení dopadu.

Rada ECOFIN v listopadu 2005 zdůraznila potřebu, aby měření administrativní zátěže bylo součástí procedur pro hodnocení dopadu. Přivítala proto závazek Komise zakomponovat metodiku měření administrativní zátěže do revidovaných *Pokynů pro hodnocení dopadu* a měřit administrativní zátěž jednotlivých legislativních předpisů.

Rada dále vyzvala Komisi, aby měření administrativní zátěže bylo využíváno při stanovování priorit pro zjednodušování legislativy a prozkoumala možnosti stanovení měřitelných cílů pro snížení administrativní zátěže legislativy EU ve specifických sektorech.

REGULATORNÍ REFORMA V DALŠÍCH ZEMÍCH

Nejpokročilejšími v oblasti zlepšování regulace jsou pravděpodobně anglosaské státy. Asi nejdelší tradici má regulatorní reforma v USA, zde má také pojem regulatorní reforma své kořeny, i když se používá i např. pro deregulaci nebo změnu zákonů v určitém sektoru (např. regulatorní reforma v energetice apod.). Zde je koordinace regulatorní reformy svěřena Úřadu pro řízení a rozpočet v rámci Bílého domu. Neméně silná je tradice zlepšování regulace v Kanadě.

Z evropských států je jednoznačně na prvním místě Spojené království. Tamní politika zlepšování regulace, včetně přísné povinnosti provádět hodnocení dopadů připravované regulace, je pro ČR vzorem. Tím mohou být i tamní institucionální struktury pro zlepšování regulace – Výkonný orgán pro zlepšování regulace (Better Regulation Executive, dříve Regulatory Impact Unit) fungující v rámci Úřadu kabinetu, či poradní orgán vlády složený ze zástupců státní správy a vládních organizací – podnikatelů, spotřebitelů, odborů apod. – Komise pro zlepšování regulace (Better Regulation Commission, dříve Better Regulation Task Force).

Irsko se začalo zabývat agendou zlepšování regulace až na přelomu století, ale přesto lze konstatovat, že ve fázích prudkého ekonomického růstu a po nich dokázalo z této politiky vytěžit maximum. I zde byla zavedena povinnost hodnotit dopady připravované regulace. Snížování administrativní zátěže a celkové zjednodušení legislativy je hlavní iniciativou v rámci zlepšování regulace v Nizozemsku, odkud také pochází metodika pro měření administrativní zátěže. Snížování administrativní zátěže je velkou prioritou také ve skandinávských zemích, především Švédsku a Dánsku.

Z nových členských zemí se agenda zlepšování regulace rozvíjí srovnatelně s Českou republikou v Polsku, Maďarsku a pobaltských zemích.

V zásadě lze ale konstatovat, a dokazují to i šetření provedená OECD, že svou politiku reformy regulace mají v současnosti prakticky všechny vyspělé státy.

⁸⁵ Viz Hodnocení administrativní zátěže

F) STATISTIKA PRÁVNÍCH PŘEDPISŮ

Právní předpisy vyhlášené ve Sbírce zákonů v období od 1. 1. 1993 do 31. 12. 2005:

Druh právního předpisu	Vyhlášených	Zrušených	Platných	Podíl na celkovém počtu (%)
Zákony	1195	141	1054	34
Nařízení vlády	945	372	573	18
Vyhlášky	2239	737	1502	48
Celkem	4379	1250	3129	100

Zdroj: ASPI

Seznam nařízení a obecně závazných vyhlášek krajů publikovaných v letech 2001 až 2005 ve Věstnicích právních předpisů příslušných krajů:

Kraj	Nařízení	Obecně závazné vyhlášky	Celkem
Hlavní město Praha	40	110	150*
Jihočeský kraj	25	11	36
Jihomoravský kraj	9	0	9
Karlovarský kraj	9	2	11
Kraj Vysočina	16	1	17
Královéhradecký kraj	11	4	15
Liberecký kraj	21	4	25
Moravskoslezský kraj	15	3	18
Olomoucký kraj	12	3	15
Pardubický kraj	6	1	7
Plzeňský kraj	8	4	12
Středočeský kraj	10	4	14
Ústecký kraj	7	4	11
Zlínský kraj	8	3	11
Celkem	197	154	351

Zdroj: ASPI

* 7 nařízení z 31 předpisů v roce 2001, 9 nařízení z 30 v roce 2002, 7 nařízení z 35 v roce 2003, 9 nařízení z 25 v roce 2004 a 8 nařízení z 29 v roce 2005

G) SLOVNÍK POJMŮ

Deregulace – zrušení nebo uvolnění závazných pravidel při respektování ochrany, kterou regulace garantuje

Kodifikace – koncentrace právní úpravy určitého většího úseku společenských vztahů v rozsáhlém zákoně, případně zákoníku, a tím vytvoření systematické právní úpravy pro určité právní odvětví. Kodifikace znamená jednotnou a systematickou zákonnou právní úpravu určitého, relativně samostatného výseku právních vztahů.

Konsolidace – v obecné rovině se jedná o proces, který spojuje různé regulace do vhodnější formy a přepisuje právo, aby bylo více srozumitelné.

Novelizace – případ, kdy pozdější právní předpis změní určitou část právního předpisu dřívějšího, doplní do dosavadního právního předpisu právní normu, která v něm dosud nebyla nebo zruší některou právní normu obsaženou v dosavadním předpisu, aniž zruší právní předpis celý.

Regulace – jakékoliv mocenské opatření nebo zásah ovlivňující v konečném důsledku chování jednotlivců nebo skupin. Regulaci proto tvoří právní předpisy, schválené programy, koncepce, strategie, politiky vydávané na všech úrovních veřejné správy, a pravidla vydávaná nevládními nebo samoregulačními orgány, na které vláda delegovala regulační pravomoci.

Regulační úřad – je obecně orgán s posláním aktivně zasahovat do výkonu exekutivních funkcí přijímáním nástrojů přispívajících k regulaci specifického sektoru, jedná v zájmu spotřebitelů nebo jiných účastníků trhu, brání zneužívání dominantního postavení a také nahrazuje účinky hospodářské soutěže.

Republikace (oficiální chronologická inkorporace) – otištění tzv. konsolidovaného textu původního právního předpisu, tj. jeho textu upraveného novelami. Není právním předpisem ani kodifikací, představuje jenom uspořádání platných právních předpisů v úplném znění. V zahraniční literatuře se označuje jako konsolidace v užším smyslu.

Životní cyklus regulace – tvoří plánování, příprava, schvalování, zavádění, vymáhání a zrušení regulace.

H) SEZNAM POUŽITÝCH ZKRATEK

DataKO – Databáze konzultujících organizací

EU – Evropská unie

OECD – Organisation for Economic Co-operation and Development – Organizace pro ekonomickou spolupráci a rozvoj

RIA – Regulatory Impact Assessment – Hodnocení dopadu regulace

Informace k probíhajícím projektům a kontakty na pracovníky, které se jimi zabývají, lze najít na webových stránkách Ministerstva vnitra, odboru reformy regulace a ústřední státní správy.....