



## Zápis z jednání č. 2, dne 25. listopadu 2011

**Čas a místo zasedání: 9.00-12.00 hod, Úřad vlády, Lichtenštejnský palác**

### Seznam účastníků:

#### Pracovní komise:

Prof. Ing. Michal Mejstřík, CSc.; JUDr. Pavel Telička; Mgr. Juraj Alexander LL.M.; Mgr. Libor Dušek, Ph. D.; Prof. Ing. Jiřina Jílková; CSc., Prof. Ing. Petr Moos; CSc., Doc. Ing. Daniel Münich, Ph.D.; Ing. Jiří Nekovář; Ing. Jan Procházka; JUDr. Petr Solský; PhDr. Pavel Vacek Ph.D. (viz prezenční listina)

#### Omluveni:

Radek Špicar, M. Phil., RNDr. Jan Vozáb, PhD., Ing. Petr Zahradník

#### Oddělení analýz a sekretariátu Sekce Legislativní rady vlády:

JUDr. Jan Studnička

#### Oddělení pro koordinaci procesu hodnocení dopadů regulace:

Mgr. Zuzana Rusňáková, Mgr. Karel Blaha, PhDr. Aleš Pecka, M.A.  
Bc. Jakub Hanzlík

### Program:

1. Projednání návrhu Plánu legislativních prací vlády s ohledem na stanovisko PK k návrhům na zpracování RIA
2. Návrh na rozdělení věcných agend mezi členy pracovní komise (zpravodajové)

### Podklady pro zasedání:

- Návrh Plánu legislativních prací vlády na rok 2012, který nově obsahuje kolonku ohledně povinnosti zpracovat RIA pro předkladatele,
- Souhrn zpracovaných přehledů dopadů k jednotlivým navrhovaným legislativním úkolům pro rok 2012, jak byl zpracován jednotlivými ministerstvy a ostatními orgány ústřední státní správy,
- Pracovní verze Obecných zásad pro hodnocení dopadů regulace (RIA) rozeslaných do meziresortního připomínkového řízení.

### Obsah jednání:

#### 1. Projednání návrhu Plánu legislativních prací vlády s ohledem na stanovisko PK k návrhům na zpracování RIA

Na základě prostudování předložených přehledů dopadů a pracovní verze Obecných zásad pro hodnocení dopadů regulace (RIA) zformulovala PK níže uvedená doporučení a komentáře. Stanovisko PK k jednotlivým návrhům legislativních úkolů bude součástí samostatné přílohy zpracované v podobě tabulky, která bude rozeslána po vypořádání připomínek s jednotlivými resorty.

##### 1.1 Doporučený postup na zpracování přehledu dopadů v příštích letech

Přehledy dopadů předložené resorty byly v řadě případů vypracovány pouze z legislativního a úzce resortního pohledu a širší souvislosti předkladatelům často unikají (nebo nejsou záměrně zdůrazněné). Přehled dopadů by měl být připravován nejen legislativními odbory, ale i ve spolupráci s odbory věcnými. Pracovní komise proto apeluje na resorty, aby se

seriózně zabývaly strukturou šablony.

Jakkoliv u legislativních opatření procesně-technické povahy, např. u výběru daní, není RIA odůvodněná, je nutné toto dostatečně popsat a zdůvodnit v přehledu dopadů.

Letošní rok je nultým rokem v praxi zpracování a předkládání přehledu dopadů, resorty o tento krok byly požádány v předstihu před samotným zakončením této praxe v novelizovaných Obecných zásadách. Tato skutečnost je pracovní komisi plně brána na vědomí, přičemž v následujících letech je nutno dát resortům příležitost začít se sběrem a zpracováním podkladů v podobě přehledu dopadů s dostatečným časovým předstihem.

Do budoucna bude muset pracovní komise řešit a navrhnout postup, jak bude zacházet s odůvodněními v přehledu dopadů, která budou z metodického hlediska špatně zdůvodněné. Nadále platí premisa, že z přehledu dopadů může vyplynout skutečnost, že RIA nemusí být zpracována, ale problém může nastat, pokud je přehled dopadů špatně či nedostatečně zpracován. V takovém případě by mělo být předkladatelům umožněno v dostatečném časovém rozpětí doplnit původní informaci, pokud bude PK shledána jako nedostatečná pro její stanovisko.

V případě identifikovaných nedostatků ze strany PK by resorty měly mít možnost přehled dopadů aktualizovat a dopracovat před schválením finálního návrhu Plánu legislativní prací.

### **1.2 Opakující se formální definice problémů a variant řešení, zaměňování problémů za cíle**

Problém bývá definován ryze formalisticky („*potřeba ujednotit právní úpravu*“), či je vyjmenován seznam oblastí, kde údajně problém existuje, aniž by byl zmíněn. Málo kdy je uvedeno, v čem problém spočívá. Problém bývá také často zaměňován za cíl. Obecně identifikovaným nedostatkem je věcný popis cílů, který je často vágní, někde chybí zcela i věcný popis problému, bez kterého nelze stanovit, zda má, respektive nemá být RIA provedena. Definice problému je přitom základním východiskem v metodice RIA.

Variety jsou rovněž často definovány ryze formálně (typicky např. „*novelizace stávajícího zákona*“ vs. „*zcela nový zákon*“), namísto zvažování věcných variant řešení problému (způsobem „A“ či způsobem „B“) bez ohledu na to, zda částečnou novelizací či zcela novým zákonem.

V některých návrzích je možné identifikovat logickou nekonzistenci – ve zdůvodněních je např. zmiňována vyšší efektivita výdajů, lepší výběr daní a následně v očekávaných dopadech je uveden nulový dopad na rozpočet (!). V návrhu Plánu je jen minimum návrhů, dle kterých by stát měl výdaje ušetřit (!).

U řady navržených právních předpisů se uvádí, že nemají dopady. V těchto případech vyvstává otázka, zda je potřebné takové návrhy předkládat.

### **1.3 Absence dopadů na spotřebitele**

V řadě přehledu dopadů chyběl dopad na spotřebitele, který by bylo vhodné doplnit jako novou kolonku do šablony přehledu dopadů v části 11. „*Specifické dopady*“. Existují návrhy regulace, které pomáhají výrobcům, ale poškozují běžné spotřebitele, např. negativní důsledky solární legislativy by bez vyhodnocení dopadů na spotřebitele zůstaly značně podhodnoceny.

PK doporučila doplnění Obecných zásad pro hodnocení dopadů regulace (RIA) v části II. A Přehled dopadů o další specifický dopad – dopady na spotřebitele.

### **1.4 Administrativní zátěž je hodnocena velmi zřídka**

Administrativní zátěž je v předložených přehledech dopadů relativně často opomíjena či záměrně nezmiňována.

PK upozornila na příklady ze zahraničí, např. z Velké Británie - zde její princip „One in - one

out“, který stanovuje povinnost kompenzovat nově zaváděné povinnosti v podobě administrativní zátěže omezením stávajících povinností. Nejde jen o rušení stávajících norem, ale o kompenzaci nově vznikající zátěže zrušením jiné stávající povinnosti tak, aby se celková zátěž nezvyšovala.

Současnou agendu vyhodnocování a snižování administrativní zátěže má v gesci MPO, nicméně PK upozornila, že problematiku snižování administrativní zátěže je nutné sledovat horizontálně napříč jednotlivými sektory.

V této souvislosti byl zdůrazněn význam digitalizace a sdílení dat.

### **1.5 Absence návrhu na provedení RIA u věcných záměrů zákona**

U několika věcných záměrů zákona nebyla navrhována RIA, přestože dle návrhu nových Obecných zásad pro hodnocení dopadů regulace (RIA) má být RIA zpracována ke každému věcnému záměru (!).

### **1.6 Formální a „šablonovité“ zdůvodňování nepotřebnosti provedení RIA u transpozičních předpisů**

PK upozornila na špatnou aplikaci metodiky RIA u transpozičních norem. I když je v některých případech diskrece minimální, není ve skutečnosti možné obecně tento argument používat ve prospěch toho, proč RIA není předkladatelem navrhována. V případě směrnic nelze principiálně přistoupit na to, že není nutno RIA zpracovávat. Transpozice směrnice by měla být připravována v souladu s metodikou RIA, a to s ohledem na skutečnost, že určuje většinou jen směr, který má členský stát sledovat, jinak ponechává prostor pro hledání řešení na národní úrovni.

### **1.7 Uvádění zdrojů dat a analýz, odkaz na metodické postupy při zpracování hodnocení dopadů**

Ohledně dat a zdrojů lze uvést, že předkladatelé se zpravidla odkazují jen na vlastní data bez využití dalších relevantních informací. Tento přístup může vést k tomu, že mohou vycházet ze špatných dat. Ve zdůvodněních často také chybí, že by resorty měly vycházet z vlastních výzkumů. V přehledech dopadů se téměř neuvádí, že by předkladatel zadal nějaký výzkum/analýzu a vycházel z ní.

Bylo by přínosem, pokud by předkladatelé uváděli také stručné shrnutí metodiky, tj. vyjádřili představu, jako metodiku chtějí použít při zpracování hodnocení dopadů regulace (do části B).

### **1.8 Podcenění nutnosti spolupráce s dalšími ústředními orgány státní správy u horizontálních témat a problémů**

Zpravidla je patrná v přehledech dopadů absence předpokladu spolupráce s dalšími resorty. Proto řada systémů nefunguje dobře a často jsou polyfunkční již resortní návrhy, které spolu nejsou v souladu.

### **1.9 Princip časově omezené účinnosti právních předpisů a souvislost povinností přezkumu dle Obecných zásad**

Principy „sunsettingu“, či časově omezené účinnosti právních předpisů, byly zakotveny již v platných Obecných zásadách pro hodnocení dopadů regulace (RIA) z r. 2007. Souvisí s ex-post RIA, tj. přezkumem účinnosti regulace. Znamená předpoklad ukončení účinnosti právního předpisu po několika letech, ale není v našich podmínkách příliš využíván. Vyžaduje revizi a monitorování, které musí být nastaveno již v rámci procesu RIA.

PK zdůraznila, že ex-post přezkum existujících norem (ex-post RIA) je procesem, u kterého je potřeba definovat předem proceduru, která se přijme pro revizi předpisu. Jedná se de facto o popis životního cyklu legislativního opatření.

### **1.10 Spolupráce pracovní komise s předkladateli v rámci procesu zpracování**



## RIA

PK vyjádřila zájem využívat pracovní kontakty uvedené v přehledech dopadů za účelem komunikace se zpracovateli RIA na jednotlivých resortech a požádala, aby tato skutečnost byla zdůrazněna v zápise. Současně bylo připomenuto, že PK je oprávněna věcně projednávat rozpracované RIA v době jeho přípravy, ale pouze na žádost zpracovatele.

## 2. Návrh na rozdělení věcných problematik mezi členy PK

PK se shodla na principu rozdělení agend jednotlivých ministerstev mezi své členy podle svého odborného zaměření s cílem praktikovat při práci komise systém zpravodajů k jednotlivým návrhům. Za tímto účelem byl prodiskutován předběžný návrh rozdělení portfolií mezi jednotlivé členy PK, který může být předmětem dalších úprav v budoucnosti, s následujícím výsledkem:

- MD: Moos, Telička
- MF: Nekovář, Dušek, Procházka
- MK: Jílková, Mejstřík
- MO: Telička, Solský
- MPSV: Münich, Jílková, Špicar
- MMR: Jílková, Vacek, Zahradník
- MPO: Vacek, Mejstřík, Telička, Špicar
- MŠp: Solský, Alexander, Dušek
- MŠMT: Münich, Moos, Procházka (finanční nástroje), Špicar
- MV: Solský Telička,
- MZd: Nekovář, Mejstřík
- MZe: Procházka, Telička
- MŽP: Jílková, Alexander

## Závěr:

- Stanovisko pracovní komise k návrhu Plánu legislativních prací v případě návrhu na revizi povinnosti zpracovat RIA u vybraných legislativních úkolů bude předloženo předkladatelům k vypořádání. V případě nenalezení shody s předkladateli bude stanovisko PK zapracováno do stanoviska předsedkyně LRV při předložení návrhu Plánu ke schválení vládě.
- Pracovní komise může na základě praxe s hodnocením kvality přeložených RIA zvážit po určitém čase zpracování některých doporučení pro informaci vládě.
- Příští jednání PK dne 16. prosince 2011 (viz informace Příští zasedání) bude podrobně diskutována metodika RIA a aplikace nových Obecných zásad pro hodnocení dopadů regulace (RIA).
- Bylo potvrzeno, že členům PK byla zřízena přístupová hesla (čtenářské oprávnění) do knihovny připravované legislativy eKLEP.

## Příští zasedání pracovní komise:

**Dne 16. 12. 2011, od 8.30 hod. na Úřadu vlády, místnost č. 201,**

**Adresa:** Nábř. E. Beneše 4, Praha 1 – Malá Strana

Příští půldenní jednání bude organizováno jako metodický seminář k prezentaci hlavních probíhajících procesních změn vyplývajících z novelizovaných Obecných zásad pro hodnocení dopadů regulace. Procesní stránku představí vedoucí oddělení RIA Mgr. Zuzana Rusňáková, metodickou část spolu s příklady dobré praxe odprezentuje předseda komise Prof. Michal Mejstřík. Účast na jednání PK je z tohoto důvodu pouze fakultativní. Přesto jsou členové žádáni o potvrzení své případné účasti na e-mail: [pecka.ales@vlada.cz](mailto:pecka.ales@vlada.cz) nebo [blaha.karel@vlada.cz](mailto:blaha.karel@vlada.cz).

Zapsali: Karel Blaha, Aleš Pecka

Schválila: Zuzana Rusňáková