

# Proces RIA a jeho využití v legislativním procesu v ČR: současný stav a nové výzvy

Proces hodnocení dopadů regulace (z angl. Regulatory Impact Assessment, dále jen RIA) se stal povinnou součástí legislativního procesu na úrovni vlády v ČR od 1. listopadu 2007<sup>1)</sup>. Jeho cílem je podporovat systematický přístup při zkvalitňování právního prostředí v ČR prostřednictvím evidence a vyhodnocování dopadů nově připravované legislativy a současně vyvarování se zbytečné, přílišné zatěžující regulace či přijímání regulace s nezamýšlenými dopady.

RIA lze proto definovat také z pohledu např. níže uvedených funkcí, pro které je využitelná, přestože sama o sobě není žádná z těchto definicí vyčerpávající. RIA tedy může být pojímána jako:

- Tvorba politik opřená o konzultace dotčených subjektů;
- Nástroj pro zdůvodnění návrhů politik na základě podložené evidence a zdůvodnění za účelem posílení transparentnosti rozhodování a zkvalitnění legislativních postupů;
- Nástroj pro identifikaci zastaralé legislativy (viz dále *ex post* RIA);
- Nástroj pro prevenci zbytečné regulace a pojistka proti „legislativní inflaci“ (viz *ex ante* RIA);
- Nástroj identifikace preferencí a variant řešení problému ze strany dotčených subjektů;
- Zdroj podpůrných argumentů pro předkladatele a pro identifikace potenciálních kritických výhrad ze strany dotčených subjektů;
- Analýza nákladů a přínosů navrhovaných variant řešení – tj. prezentací úvah a zvoleného řešení pro členy Parlamentu ČR.

RIA tak znamená v praxi systematický přístup při přípravě a připomínkování nových opatření při implementaci vládních politik za účelem kritického vyhod-

---

<sup>1)</sup> Na základě usnesení vlády ze dne 18. července 2007 č. 816 k návrhu změn Legislativních pravidel vlády a Jednacího řádu vlády.

nocení pozitivních a negativních účinků navrhovaných regulací, a to i v případě nelegislativních opatření a jejich souladu s principy a dopady stávající právní regulace, která je již součástí právního řádu. V tomto smyslu žádné hodnocení dopadů není úzce zaměřeno na hodnocení pouze nových dopadů, ale součástí RIA je vždy i hodnocení vycházející z popisu současného faktického i právního stavu v oblasti, která je identifikována s problémem k řešení a cílů, jejichž dosažení je opatřením plánováno. Dále v rámci návrhů implementace doporučeného řešení je nutné vždy v RIA volit a odůvodnit i nejschůdnější a nejúčinnější variantu implementace, a to i za využití stávajících právních předpisů a jeho pravidel.

Pojem RIA se však dosud nejčastěji chápe jako aplikace analytických metod směřujících k systematickému hodnocení očekávaných dopadů navrhovaných politik a právních předpisů, kterými jsou implementovány, přičemž v právní obci má pak převažující pojmání jako ekonomické hodnocení dopadů legislativy. Tato interpretace není mylná, avšak není zcela úplná. Proces RIA není úzce zaměřen na posuzování (pouze) ekonomických dopadů, ale na systematiku uchopení a celkového zdůvodnění návrhu, a to za využití integrovaného přístupu, který je vlastní např. i hodnocení dopadů zpracovávaných Evropskou komisí. Tento přístup znamená, že je potřeba vyhodnocovat všechny dopady v souvislostech i vzájemné interakci, jelikož např. jedno opatření, které vychází vstříc podnikatelským subjektům, může mít na straně druhé negativní dopad na spotřebitele (*a vice versa*). Integrovaný přístup spočívá na vzájemném hodnocení těch dopadů, které jsou v základním dělení uváděny jako primárně ekonomické, sociální a environmentální, přičemž těmto aspektům musí být věnováno patřičné posouzení, pokud jsou v daném případě relevantní.

Za druhé je potřeba zdůraznit, že RIA není ani tak výstupem, jako především procesem: RIA pokrývá, respektive by měla pokrývat, aby naplnila svůj účel, jak fázi tvorby nových politik a jejich schvalování (*ex ante* RIA), tj. hodnocení dopadů připravovaných politik, tak i následný proces přezkumu a hodnocení účinnosti již implementovaných politik dopadů právních předpisů z hlediska jejich účelnosti a plnění předpokládaných cílů, s nimiž byly schvalovány. Zde mluvíme o tzv. *ex post* RIA, neboli **přezkumu účinnosti právních předpisů**, který nám uzavírá imaginární regulatorní cyklus, jehož je proces RIA nedílnou součástí a současně nástrojem. Důležité je, že proces RIA se svou metodikou umožňuje tento proces uchopit systematicky co do evidence i faktického provádění přezkumu opatření vlády a vyhodnocováním účinností jí realizovaných opatření mu dodává racionální opodstatnění.

Pokusme se nyní odpovědět na otázku, zda jsou v České republice stanoveny předpoklady pro efektivní naplňování regulatorního cyklu v praxi a jaká je situace s využitím RIA v legislativním procesu?

Jakýkoliv záměr provádět přezkum účinnosti právní regulace či existujících

politik má napomoci dodatečně identifikovat dříve neidentifikované nebo nepředpokládané dopady implementovaných vládních politik. Má umožnit také nově reflektovat a potřebnou korekci reagovat na dříve neexistující skutečnosti či vnější okolnosti, jejichž dopad nemohl být hodnocen či reflektován v analýze rizik v době přípravy původního návrhu. Tyto nové či dříve neidentifikované skutečnosti nicméně mohou vytčené cíle politik podstatně ovlivnit či dokonce výrazně negovat. Přezkum tak pomáhá si uvědomit nové skutečnosti a vlivy, které nebyly vyhodnoceny v době přípravy návrhu, ať již z důvodu neznalosti a nedostatečného vyhodnocení, či neexistence těchto vlivů a vědomí těchto rizik v době přípravy návrhu.

Účinný přezkum tak může přinést podklady pro vhodný návrh pro korekci či změny vládních politik a analyticky zpracovat podklad pro jejich komplexní zdůvodnění při přípravě např. novelizace dotčených právních předpisů. V tomto smyslu je takto zpracovaný podklad následně využitelný pro zpracování podkladů, kterým je v případě návrhů právních předpisů Závěrečná zpráva RIA k návrhu právních předpisů.

Proces RIA, jak již bylo uvedeno, je v současnosti zaveden jako povinnost pro návrhy právních předpisů připravovaných na úrovni vlády. Povinnost zpracování RIA se tak vztahuje výlučně na návrhy předpisů, které jsou předkládány vládě dle Jednacího řádu vlády a co do obsahových náležitostí a členění jsou zpracovávány v souladu s Legislativními pravidly vlády. Legislativní pravidla vlády ukládají resortům postupovat při zpracování odůvodnění nového návrhu právního předpisu podle pravidel metodiky RIA, kterými jsou Obecné zásady pro hodnocení dopadů regulace (RIA)<sup>2)</sup>.

V praktické rovině se setkáváme s tím, že proces RIA je zužován na formální výstup z *ex ante* fáze hodnocení RIA, kterým je dokument v podobě Závěrečné zprávy RIA. Ta je součástí obecné části důvodové zprávy v případě návrhů zákonů, respektive odůvodnění k prováděcím předpisům, jakými jsou nařízení vlády nebo návrhy vyhlášek. To má mj. ten dopad, že resorty jako zpracovatelé těchto dokumentů ho chápou primárně jako zdůvodnění svého předkládaného návrhu do fáze, kdy ho předkládají k projednání do vlády (v případě návrhů vyhlášek pouze do Legislativní rady vlády) a postrádají hlubší smysl toho, pokud je žádáno dopracování hodnocení dopadů z hlediska doplnění a hodnocení dalších variant postupu, přestože by základní doporučení zůstalo ke zpracované variantě návrhu právního předpisu. Úprava RIA by však měla probíhat až do konečného rozhodnutí vlády, protože je podkladem pro informované rozhodnutí vlády, kterým má být informována o dopadech a rizicích rozhodnutí, ale také o dalších

---

<sup>2)</sup> První verze schválena vládou v r. 2007 usnesením ze dne 13. srpna 2007 č. 877. V r. 2011 vláda schválila novou verzi Obecných zásad RIA usnesením ze dne 14. prosince 2011 č. 922, které byly novelizovány usnesením Vlády ČR ze dne 8. ledna 2014 č. 26.

alternativních možnostech řešení, které se reálně nabízely a mohly být v rámci konzultačního procesu identifikovány, přestože musely být z řešení vyloučeny s odpovídajícím zdůvodněním. Závěrečná zpráva RIA současně musí být v momentě předložení vládě jako součást odůvodnění návrhu právního předpisu k rozhodnutí vládě v souladu s obsahem a principy tohoto návrhu. To znamená, že do ní musí být promítnuty jakékoliv změny a úpravy právního předpisu, ať již vznikly v průběhu přípravy právního předpisu, nebo až výsledků vypořádání v rámci meziresortního připomínkového řízení, či v rámci úprav, které byly navrženy a připomínkovány v rámci projednávání v pracovních komisích LRV, respektive jsou obsahem stanoviska LRV. Změny v hodnocení dopadů musí být tedy do Závěrečné zprávy RIA promítnuty i v pokročilé fázi po meziresortním připomínkovém řízení či při projednávání v LRV, pokud jsou spjaty s věcnými úpravami návrhu právního předpisu. Pouze v případě, kdy dojde ke změnám v návrhu právního předpisu až na jednání vlády, se Závěrečná zpráva RIA již nedopracovává a tato skutečnost se uvede pouze v důvodové zprávě, která je předkládána s návrhem zákona do Parlamentu ČR.

Povinnosti zpracování RIA do formálního výstupu v podobě závěrečné Zprávy RIA na úrovni vlády předchází proces, kterým je rozhodováno, v případě kterých předpisů je rozpracování RIA účelné. Na úrovni vlády je totiž (mimo jiné) předkládána řada návrhů právních předpisů v podobě legislativně-technických novel promítajících terminologické či správně procesní změny z jiných právních předpisů, u kterých by plošný požadavek na zpracování RIA ztrácel hlubší opodstatnění.

V principu základním dokumentem, kterým vláda rozhoduje o provedení RIA u budoucích připravovaných návrhů právních předpisů, je Plán legislativních prací vlády (dále jen Plán), který schvaluje vláda jako celek zpravidla v prosinci předchozího roku. Zde se již od r. 2012 u každého zařazeného návrhu poznačuje do tabulky Plánu povinnost, zda bude u konkrétního návrhu očekáváno předložení Závěrečné zprávy RIA, či nikoliv. Tím má každý resort možnost lépe plánovat a soustředit hlavní úsilí při tvorbě hodnocení dopadů na hlavní skupinu návrhů právních předpisů s podstatnými předpokládanými dopady.

Podkladem pro toto rozhodnutí vlády je předchozí zpracování tzv. Přehledu dopadů v podobě závazné šablony, která je přílohou Obecných zásad RIA, kterým resort poskytuje úvodní informaci o obsahu a principech připravovaného návrhu právního předpisu. Tyto přehledy dopadů předkládají resorty ministři a předsedovi Legislativní rady vlády při zasílání námětů do návrhu Plánu na nadcházející kalendářní rok. Tímto dokumentem také resort předkládá svůj prvotní návrh, zda k návrhu navrhuje zpracovávat RIA, či nikoliv. Výjimku tvoří věcné záměry zákonů, pro které je Závěrečná zpráva RIA předkládána vždy, a resort tak nemá možnost navrhnout jeho „nezpracování“.

U těchto návrhů dochází k posouzení odůvodnění pro zpracování či nezpracování RIA, které dále projednává jedna z pracovních komisí Legislativní rady vlády, v tomto případě Pracovní komise pro hodnocení dopadů regulace, která vládě doporučuje případné dílčí úpravy návrhu Plánu co do povinnosti zpracování RIA. Může doporučit dle posouzení a vlastního zdůvodnění zpracování RIA u návrhu, který resort s povinností RIA nenavrhł, stejně tak jako v odůvodněných případech doporučit nezpracování RIA u návrhu, kde to neshledává nutným, přestože resort svou připravenost zpracovat RIA navrhł. Po vypořádání dílčích připomínek k návrhu Plánu v rámci vypořádání meziresortního připomínkového řízení je tento předložen vládě jako celek k odsouhlasení.

Plán je tak mj. také základním dokumentem vlády k plánování legislativní činnosti, harmonogramu a kapacit resortů i v oblasti zpracování RIA. Je však nutno počítat i s mimořádnými okolnostmi, které si vynucují předkládání návrhů právních předpisů i mimo Plán. I pro tyto případy existuje standardizovaný proces pro postup resortů v otázkách zpracování RIA.

Návrhy, které jsou v průběhu roku předkládány mimo Plán, jsou posuzovány každý zvlášť jednotlivě, a to v rámci individuální žádosti – opět se zpracovaným Přehledem dopadů, kterou adresuje resort s žádostí o neprovedení RIA na předsedu LRV. Druhou možností je, že u něho předkladatel zpracuje RIA automaticky a o výjimku z povinnosti zpracování závěrečné zprávy RIA vůbec nepožádá.

Pro zajímavost, za rok 2014 bylo vládě předloženo k projednání celkově **185 návrhů** (návrhů zákonů, věcných záměrů zákonů a návrhů nařízení).

Popis	Počet
Z toho návrhy zákonů	117
Z toho návrhy ústavních zákonů	2
Z toho věcných záměrů zákonů	5
Z toho návrhů nařízení vlády	61
Vládní návrhy právních předpisů za rok 2014 celkem	185

**Zdroj: podklady zpracované autorem**

Návrhy zákonů byly zastoupeny nejpočetněji, a to v počtu 119 návrhů, z toho byly dva návrhy ústavních zákonů. Poměrně překvapující je naopak poměrně nízký počet věcných záměrů zákonů, a to pouze pěti.

Skutečnost, jak je příprava Plánu a včasného posuzování důvodů pro zpracování RIA pro konkrétní právní předpis důležitá, se ukáže především ve světle toho, jaký podíl předpisů v daném kalendářním roce je předkládán mimo schválený Plán. Za rok 2014 tuto skutečnost můžeme demonstrovat na následujících číslech.

Z celkového počtu 185 návrhů předpisu (ve výše uvedeném členění), bylo v r. 2014 předloženo celkem **79 návrhů** tj. téměř **43%** z výše uvedeného počtu, mimo avizovaný Plán. Z pohledu členění podle resortů lze tuto strukturu prezentovat následující tabulkou.

Předkladatel	Počet návrhů předložených mimo Plán	Počet návrhů předložených dle Plánu	Počet návrhů právních předpisů celkem
MPSV	13	12	25
MF	10	20	30
MZe	10	6	16
MPO	9	13	22
MD	7	5	12
MZd	7	1	8
MV	6	10	16
MŽP	5	5	10
MO	2	9	11
MK	2	2	4
MŠMT	2	3	5
MMR	1	6	7
MSp	1	10	11
MZV	1	0	1
MLR	0	3	3
PV/SÚJB	0	2	2
MVVI	0	1	1
PV/ÚOHS	0	1	1
Celkem	79	106	185

**Zdroj: podklady zpracované autorem**

V případě některých resortů se podíl návrhů, které byly nakonec předloženy bez předchozího avíza v Plánu, vyšplhal na více jak polovinu z pohledu celkového počtu návrhů za resort, např. v případě Ministerstva práce a sociálních věcí (13 z celkových 25 návrhů), Ministerstva zdravotnictví (7 návrhů z celkových 8), Ministerstva zemědělství (10 návrhů z 16) a také Ministerstva dopravy (7 návrhů z 12). V absolutních číslech, přestože nedosahoval ani poloviny celkových návrhů, dále významný počet vykázalo také Ministerstvo financí (10 návrhů z 30).

Důležité je, že každý návrh předkládaný mimo Plán vyžaduje individuální posouzení případné žádosti o výjimku ze zpracování Závěrečné zprávy RIA, přičemž argumentem pro její udělení je zpravidla krátká časová lhůta na zpracování

a politicky předem vládou odsouhlasený způsob řešení. Přestože do této skupiny spadá také řada návrhů právních předpisů, u nichž jsou řešeny kupř. jen legislativně-technické změny, u nichž tedy trvání na zpracování alternativ v rámci RIA postrádá jakékoliv opodstatnění, objevuje se v této skupině nicméně i řada právě výše uvedených předpisů, u nichž navržené změny mohou vyvolat významné změny (a je to zpravidla i záměr vlády, pokud jejich uvedení v život je označeno za politickou prioritu), jejichž dopad by měl být nicméně podrobně vyhodnocen. RIA v takovém případě není v prvé řadě nástrojem na volbu nejlepšího řešení z alternativ, které vláda již mohla označit svým předchozím rozhodnutím, ale především prostředkem pro vyhodnocení rozsahu a závažnosti dopadů navržené varianty na dotčené subjekty. Žádosti o výjimky z procesu RIA pak v takovém případě mohou být problematické, protože ve jménu avizované včasnosti implementace řešení mohou být opominuty nezamýšlené dopady, které v rámci řádného procesu konzultací a prostoru pro vyjádření dotčených subjektů mohly být co největším způsobem eliminovány.

V rámci doplnění celkové obrazu o průběžných výsledcích procesu RIA na úrovni vlády je vhodné nyní dokumentovat celkové počty zpracovaných Závěrečných zpráv RIA za rok 2014. Zde lze uvést, že ze 185 návrhů předpisů (věcných záměrů zákonů, návrhů zákonů včetně ústavních zákonů a návrhů nařízení) bylo v r. 2014 předloženo se zpracovanou Závěrečnou zprávou RIA 110. Co se týče zastoupení jednotlivých resortů na počtu zpracovaných Závěrečných zpráv RIA, tento podíl dokumentuje tabulka níže, kdy pořadí resortů dle předložených Závěrečných zpráv RIA za rok 2014 je uvedeno ve třetím sloupci.

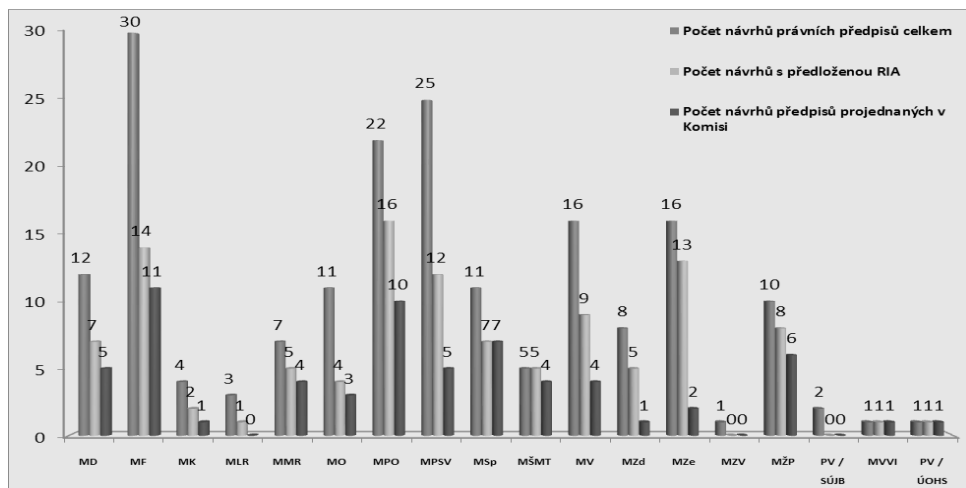
Předkladatel	Počet návrhů celkově	Počet návrhů s předloženou RIA
MPO	22	16
MF	30	14
MZe	16	13
MPSV	25	12
MV	16	9
MŽP	10	8
MD	12	7
MŠP	11	7
MMR	7	5
MŠMT	5	5
MZd	8	5
MO	11	4
MK	4	2

MLR	3	1
MVVI	1	1
PV/ÚOHS	1	1
Celkem	185	110

**Zdroj: podklady zpracované autorem**

Bez většího překvapení lze konstatovat, že nejvyšší počet Závěrečných zpráv RIA předkládaly především „ekonomické“ resorty Ministerstva průmyslu a obchodu – 16 a Ministerstva financí – 14, následované (možná překvapivě) Ministerstvem zemědělství – 13 a dále Ministerstvem práce a sociálních věcí – 12 návrhů se zpracovanou Závěrečnou zprávou RIA.

Zajímavé může být také srovnání toho, jak vysoký podíl návrhů se Závěrečnou zprávou RIA (2. sloupec) předložil každý resort z pohledu celkově zpracovaných návrhů (1. sloupec) na následujícím grafickém přehledu.



**Zdroj: podklady zpracované autorem**

Z tohoto srovnání může např. vyplynout, že většinu svých návrhů předložilo se zpracovanou Závěrečnou zprávou RIA např. Ministerstvo spravedlnosti (7 z 11) nebo či Ministerstva zdravotnictví (5 z 8), u kterých by tento podíl nemusel být na první pohled zřejmý.

Tento graf je doplněn také 3. sloupcem přezkumu náležitosti zpracovaného hodnocení dopadů regulace podle metodiky Obecných zásad RIA, kterou provádí v rámci Legislativní rady vlády specializovaná Pracovní komise pro



hodnocení dopadů regulace. Její přezkumnou funkci kvality za rok 2014 prošlo 65 Závěrečných zpráv RIA, ke kterým přijala stanoviska s výsledkem buď doporučující zpracovanou RIA, nebo s různým typem závažnosti připomínek, které zpravidla vedou k dopracování Závěrečné zprávy RIA ještě před projednáním vládou. Tato funkce tedy mj. napomáhá tomu, aby byly vládě předkládány Závěrečné zprávy RIA v takové metodické kvalitě zpracování, která „nevylučuje“ jejich využití v pozdější době pro výkon přezkumné role účinnosti vládou prosazovaných politik v rámci implementace schválených návrhů právních předpisů.

Obrázek o legislativním procesu na úrovni vlády by nebyl kompletní bez uvedení rovněž podzákonných právních norem, na které se v principu vztahují stejné požadavky pro zpracování RIA, respektive odůvodnění výjimky ze zpracování RIA, jako pro návrhy zákonů. Lze tedy doplnit, že na úrovni vlády bylo v r. 2014 předloženo dále 220 návrhů podzákonných předpisů (61 návrhů nařízení vlády a 159 návrhů vyhlášek).

Popis	Počet
Návrhy podzákonných právních předpisů na úrovni vlády	220
<i>z toho návrhy nařízení vlády (NV)</i>	61
<i>návrhy vyhlášek</i>	159

#### **Zdroj: podklady zpracované autorem**

Zatímco v případě návrhů právních předpisů, které jsou zpracovávány na úrovni vlády, tedy panuje povinnost předložení RIA, případně povinnost zdůvodnit výjimku pro její nezpracování, v rámci Parlamentu ČR tato povinnost univerzálně zakotvena není. Přitom v rámci legislativní iniciativy v parlamentu dochází v případě návrhů zákonů k přijímání řady pozměňovacích návrhů k projednávaným právním předpisům, které zásadně mohou měnit principy a cíle návrhu, a tím pochopitelně i dopady na dotčené subjekty. To znamená, že drtivá většina návrhů právních předpisů je dnes schvalována s faktickou neznalostí dopadů ze strany rozhodujících aktérů (při množství projednávaných návrhů tyto skutečnosti nelze vyloučit), pokud v rámci jednotlivých čtení při projednávání v parlamentu došlo k načení a posléze schválení příslušných pozměňovacích návrhů.

Samostatnou kapitolu pak představují pozměňovací návrhy načené v parlamentu připravené samotnými resorty k vlastním vládním návrhům, které tímto způsobem mohou záměrně obcházet požadavky na podrobné odůvodnění a jeho připomínkování v rámci legislativního procesu na úrovni vlády a jejích poradních orgánů.

Po přijetí takového návrhu právního předpisu je současně bez této znalosti velmi problematické faktické provedení přezkumu účinnosti právních předpi-

sů, pokud gestorovi chybí (alespoň následně) vyhodnocení toho, jak se změnilы výchozí předpoklady a cíle, se kterými byl návrh právního předpisu jako vládní návrh do parlamentu odeslán.

Zatímco počty předkládaných pozměňovacích návrhů v parlamentu k jednotlivým zákonům nejsou statisticky podchytitelné, pro ilustraci této skutečnosti lze ale uvést alespoň návrhy předložené v rámci vlastní zákonodárné iniciativy poslanců a senátorů. Za rok 2014 takto bylo předloženo 70 návrhů zákonů formou poslaneckých a senátních iniciativ, k nimž se automatická povinnost zpracovat hodnocení dopadů ve struktuře RIA neváže. Při celkovém počtu návrhů zákonů předložených vládou tak lze uvést, že souhrnně bylo do legislativního procesu předloženo v ČR v r. 2014 celkově **189 návrhů zákonů**, a to včetně novel existujících předpisů.

Popis	Počet
Návrhy právních předpisů předložených na půdě Parlamentu ČR (bez RIA)	70
Návrhy primárních (zákonných) právních předpisů na úrovni vlády (návrhy zákonů – NZ 117 a návrhy ústavních zákonů – NÚZ 2)	119
Návrhy zákonů předložených v ČR v r. 2014 celkem Vláda + Parlament ČR (119+70)	189

**Zdroj: podklady zpracované autorem**

Vraťme se nyní k základním otázkám, proč a jak by měl Parlament ČR výstupy z procesu RIA využívat, případně aplikovat stejné metodické požadavky na zpracování hodnocení dopadů k pozměňovacím návrhům k vládním návrhům zákonů, respektive k vlastním iniciativám, jaké jsou nyní ukládány vládě.

V primární rovině lze odůvodnění návrhů zákonů v podobě Závěrečné zprávy RIA chápat mj. jako podklad pro výkon kontrolní funkce parlamentu vůči vládě, kdy výstupy z procesu RIA k navrhovaným návrhům zákonů jsou základním nástrojem prezentace motivace vlády a evidence dopadů k vládním návrhům zákonů předloženým do parlamentu. Vláda má parlamentu Závěrečnou zprávou RIA ke konkrétnímu návrhu právního předpisu poskytovat informaci o tom, s jakými motivy (popsaný problém) a záměry (cíle opatření a jejich příspěvek k plnění strategických cílů vládní politiky) návrh ke schválení předkládá. Dále by měla Závěrečná zpráva RIA podávat obraz o tom, jaké dotčené subjekty byly průběžně dotazovány na názor či se na zpracování návrhů přímo podílely, a jak jejich pohled a připomínky byly do návrhu zapracovány – nebo z jakých důvodů promítnuty nebyly. Dále má pomoci zákonodárcům umožnit ověřit zdroje dat pro identifikovaný a popsany problém, a kvantifikace provedené pro očekávané dopady věcných řešení, kde by vláda neměla uvádět jen pozitivní dopady, ale

neopominout i negativní, např. náklady pro některé skupiny dotčených subjektů. Závěrečná zpráva RIA musí současně obsahovat i informace o těch dopadech a hodnoceních, které z časových důvodů, absence využitelných dat nebo jednoznačně průkazných vědeckých poznatků v dané oblasti apod., nemohly být systematicky do zdůvodnění promítnuty a být tak poznačeny jako rizika navrhovaného řešení, případně s popisem opatření, která mají tato rizika minimalizovat. Jedním z takových účinných opatření je provedení včasného přezkumu účinnosti dané politiky, a to v horizontu do 2-3 let od nabytí účinnosti schváleného právního předpisu.

**V této souvislosti je vhodné uvést, že v rámci přístupu k přezkumu účinnosti politik může být zapojení legislativního orgánu rovněž jedním z vhodných řešení,** jelikož zákonodárny orgán může do projednávané tematiky zapojit komplexní náhled na problematiku odrážející mj. pohledy dotčených subjektů, které se s aplikační praxí vyplývající z daného právního rámce setkávají v každodenním životě či se na ní přímo podílejí a mohou o ní přinést konkrétní poznatky, které mohou být určitým korigujícím prvkem proti někdy příliš úzkému resortnímu přístupu a prezentaci dopadů ze strany ministerstev ve vládních návrzích politik a regulací. Uvedme, že v některých zemích je *ex-post* přezkum zákonů (a jejich odůvodnění) zaštitěn právě legislativním orgánem (dle zdrojů OECD např. Austrálie nebo Kanada).

Pro uchopení přezkumu účinnosti politik a souvisejících právních předpisů vlády v ČR v současné době chybí ale především systematický sběr podkladů ze strany resortů pro vyhodnocování relevantnosti a kvality právních předpisů (v praxi). Jak již bylo uvedeno v úvodu, následný přezkum ale může pomoci odstranit nedostatky v původním nastavení vládních politik a přinést podklady pro vhodný návrh korekce, případně identifikovat ta opatření, která byla do návrhu vnesena až v pozdějších fázích legislativního procesu a mohla přinést dopady, které nebyly zamýšleny, respektive cíle původního návrhu různou mírou negují. To ale mj. znamená, že v *ex post* RIA musí být alespoň dodatečně promítnut dopad pozměňovacích návrhů přijatých v Parlamentu ČR.

Pro to, aby byly výstupy z procesu RIA v Parlamentu ČR více využívány, je mj. nutné „uzavřít“ regulatorní cyklus ve fázi, ve které dochází mj. k faktickým změnám dopadů u předložených návrhů, které nejsou ale ve své podstatě vyhodnocovány. Je proto jednak nutné přizpůsobit prezentaci výstupů charakteru práce v Parlamentu ČR. Z externího přezkumu procesu RIA r. 2013<sup>3)</sup> vyplynulo, že v rámci legislativní praxe Závěrečné zprávy RIA ze strany zákonodárců spíše nejsou využívány. Příčinou může být jednak faktická neznalost zákonodárců, co proces RIA obnáší a co je jeho výstupem, ale především je dána

---

<sup>3)</sup> Závěrečná zpráva z Analýzy implementace a efektivnosti stávajícího nastavení procesu RIA v ČR (2013).

také počty zákonů a pozměňovacích návrhů k těmto zákonům, které prochází Parlamentem ČR. To vyžaduje po zákonodárcích nutnost seznámit se s obrovským kvantem informací k jednotlivým návrhům. V rámci lhůt, které mají obě komory Parlamentu ČR pro projednání (v případě Senátu, který má pro projednání návrhů postoupených Poslaneckou sněmovnou lhůtu pouhých 30 dní, je toto ještě markantnější), není pro většinu poslanců a senátorů ani reálné se RIA alespoň v nějaké míře zabývat (a to ani ve výborech, natož na plenárních zasedáních). Mimo jiné proto bylo dříve ze strany RIA poslanců a senátorů voláno po stručném shrnutí dopadů vybrané varianty, které by pro poslance a senátory bylo snáze pochopitelné, než celý dlouhý a často relativně komplexní text Závěrečné zprávy RIA. Od r. 2014 jsou proto pro Závěrečné zprávy RIA zpracovávány resorty tzv. Shrnutí Závěrečné zprávy RIA (vztahuje se jen na návrhy zákonů), které jsou jako krycí vrchní list k uvedení hlavních dopadů návrhu zařazovány na titulní stranu Závěrečné zprávy RIA. Na praktické vyhodnocení účinnosti tohoto opatření si budeme muset ale ještě počkat. V rámci budoucího následného přezkumu bude úkolem se zaměřit na skutečnost, jak toto opatření napomohlo zlepšit stávající stav, ale také, jak se zpracovávány RIA pracuje i odborný aparát obou komor sněmoven, případně aparát jednotlivých poslaneckých klubů či poslanců.

Co se týče možné institucionální podpory procesu RIA v Parlamentu ČR, ani v jedné z komor Parlamentu ČR není v současnosti specializovaný odbor, který by poslancům a senátorům metodicky poskytoval služby a pomoc v tom, jak k RIA přistupovat, popřípadě jak metodicky zpracovat a vytvořit RIA k návrhům, které předkládají. Jaká řešení se nyní nabízí?

Parlament ČR by měl jednak využívat dokumenty v podobě Závěrečných zpráv RIA předkládaných vládou jako studijní podklad pro zdůvodnění vládních návrhů a jednak umožňovat, aby v procesu projednávání a přijímání legislativních pozměňovacích návrhů i poslaneckých a senátorských iniciativ byl vytvořen postupně stejný standard požadavků na prezentaci odůvodnění k těmto návrhům, jaké jsou kladeny na vládu.

V prvním případě jde o to, aby výstupy z procesu RIA byly určitým budoucím závazkem pro vládu při zdůvodnění návrhů předkládaných do parlamentu, co se týče faktických cílů a dopadů, které vláda záměrem zamýšlí, a ze strany parlamentu se staly nástrojem pro budoucí hodnocení, jak se vládě tyto cíle podařilo naplnit. Např. parlament by mohl systematicky zavazovat vládu k provádění a informování parlamentu o výsledcích *ex post* hodnocení účinnosti politik a souvisejících zákonů v předem stanovených lhůtách, především u dopadů, které v době přijímání návrhu jsou identifikovány v RIA jako těžko odhadnutelné, respektive uváděné s vysokou mírou nejistoty ohledně dopadů s ohledem na široké rozpětí možných scénářů vývoje při nízké míře odhadu faktického budoucího chování subjektů. Obdobnou situací může být návrh regulace zcela nových oblas-

tí, kde teprve praxe prověří funkčnost nových regulačních principů, které je tedy vhodné podrobit případné revizi v kratším výhledu.

V druhém případě jde o to, jak napomoci v rámci legislativního procesu v Parlamentu ČR dovyhodnocování dopadů pozměňovacích návrhů předkládaných k vládním návrhům zákonů tak, aby znalost předpokládaných dopadů provázela celý proces přípravy a schvalování návrhu a tyto byly promítnuty ve smyslu očekávané změny dopadů při jejich přijetí. Zde se nabízí, aby tak sice činil primárně předkladatel pozměňovacího návrhu (tj. zdůvodnil motivaci pro předložení návrhu), ale vláda by měla současně provést u vládního návrhu vlastní přezkum a srovnání dopadů tohoto pozměňovacího návrhu (pozn.: zde je ale potřeba vytvořit procesní podmínky, především časové, dané lhůtami projednávání), které by byly pro informaci při faktickém hlasování o pozměňovacích návrzích. Gestor v podobě předkladatele (konkrétního člena vlády, který ji zastupuje) a příslušného aparátu resortu má totiž k dispozici znalost dat a metodik, kterou využil při zpracování hodnocení dopadů, které by po přezkoumání byly podkladem pro vyhodnocení dopadů pozměňovacích návrhů a zdrojem informací pro návrh stanoviska pro ministra i ostatní členy parlamentu k jednotlivým bodům při hlasování o pozměňovacích návrzích.

V případě poslaneckých a senátorských iniciativ předkládaných opozicí by pak měla existovat dle všeho podpůrná institucionální struktura pro zpracování RIA ve smyslu obdobných požadavků kladených na vládní návrhy v rámci Parlamentu ČR, ať již v podobě nově utvořeného útvaru nebo přisouzení této role stávajícím útvarům či institucím.

Metodické standardy na úrovni vlády mohou být v tomto smyslu nabídnuty vládou k využití a nutné adaptaci i v podmínkách Parlamentu ČR. Dále mohou být zprostředkovány zahraniční zkušenosti z členských zemí OECD, ale i z velmi aktuální debaty nad problematikou provádění hodnocení dopadů i na úrovni EU, kde se v současnosti projednává návrh nové Interinstitucionální dohody o lepší právní úpravě<sup>4)</sup>, která má nově upravit i vztahy v otázkách využití a provádění dodatečného hodnocení dopadů v legislativním procesu mezi Evropskou komisí jako exekutivou a Evropským parlamentem a Radou EU jako zákonodárnými orgány EU.

*Aleš Pecka*

---

<sup>4)</sup> COM/2015/0216 final.