

# Plánování legislativní činnosti vlády

Období sestavování nové vlády na základě výsledků voleb do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky je příležitostí k bilancování činnosti předchozí vlády v oblasti normotvorby za poslední čtyři roky a také k zamyšlení nad koordinací nezbytných kroků při přípravě nových právních předpisů. Věřím proto, že může být přínosné objasnit dosavadní postup při přípravě plánů legislativních prací vlády a pokusit se na tomto základě formulovat některé názory, které by mohly přispět ke zkvalitnění plánování legislativní činnosti na úrovni vlády.

## I. Sestavování plánu legislativních prací vlády

Plán legislativních prací vlády a výhled legislativních prací vlády v dnešní podobě byly poprvé přijaty usnesením vlády č. 632 ze dne 30. září 1998, tedy krátce po jmenování nové vlády vzešlé z voleb do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky, která si do svého programového prohlášení vetkla mj. i závazek zpracovat v rámci přestavby právního řádu komplexní plán legislativní činnosti na období čtyř let<sup>1)</sup>. Do té doby předchozí vlády pravidelně schvalovaly plány své činnosti na jedno pololetí a s výhledem na pololetí následující, které zahrnovaly jak úkoly legislativní, tak nelegislativní povahy. Pro nelegislativní materiály je tento systém plánování činnosti vlády zachován dosud. Na rozdíl od nelegislativního plánu, který je tvořen aparátem Úřadu vlády zabezpečujícím činnost vlády zejména po organizační a technické stránce, patří příprava plánu legislativních prací vlády do působnosti člena vlády, stojícího v čele Legislativní rady vlády.

Vláda svoji legislativní činnost plánuje zpravidla na období jednoho kalendářního roku (plán legislativních prací vlády). Tento dokument obsahuje závazné úkoly a termíny jejich plnění. Spolu s plánem legislativních prací vlády bývá vládě předkládán na počátku volebního období výhled legislativních prací vlády, jehož cílem je podat informaci o zamýšlených hlavních legislativních úkolech, které členové vlády hodlají plnit během stávajícího volebního období v letech následujících po roce, na který byl přijat plán legislativních prací vlády. Vzhledem k tomu, že vláda bere výhled legislativních prací vlády pouze na vědomí, nejsou v něm uvedené úkoly ani související termíny závazné, předpokládá se však, že je příslušní členové vlády zohlední při tvorbě následujících plánů legislativních prací vlády na příslušné kalendářní roky. Postup pro

---

<sup>1)</sup> Citovaným usnesením vlády byl schválen Plán legislativních prací vlády na zbývajících část roku 1998 a na rok 1999 a Výhled legislativních prací vlády na léta 2000 až 2002.

sestavení návrhu výhledu legislativních prací vlády se s výjimkou způsobu stanovení termínu předložení příslušného návrhu právního předpisu vládě (ve výhledu legislativních prací vlády je stanoven na kalendářní čtvrtletí, v plánu legislativních prací vlády na kalendářní měsíc) neliší od postupu pro sestavení návrhu plánu legislativních prací vlády.

Proces tvorby plánu legislativních prací vlády si vyžaduje přibližně 2 až 3 měsíce od okamžiku zaslání žádosti o předložení podkladů pro jeho sestavení po projednání návrhu plánu vládou. Zdrojem pro sestavení plánu jsou podklady, které na základě žádosti předsedy Legislativní rady vlády předkládají všichni členové vlády, guvernér České národní banky a vedoucí dalších ústředních orgánů státní správy<sup>2)</sup>. Do podkladů jsou přitom povinni promítnout legislativní úkoly, které vyplývají z programového prohlášení vlády (a v případě koaliční vlády též z koaliční smlouvy), úkoly vyplývající z legislativních závazků České republiky k Evropské unii a předpokládá se, že součástí plánu legislativních prací vlády jsou i úkoly vyplývající z vlastních potřeb resortů a s výjimkou prvního plánu ve volebním období též úkoly uvedené ve výhledu legislativních prací vlády. Do návrhu plánu legislativních prací vlády lze rovněž zapracovat úkoly, stanovené již dříve přijatými usneseními vlády; neshoduje-li se v případě návrhu na zapracování takového úkolu do plánu legislativních prací vlády navrhovaný termín plnění úkolu s termínem vyplývajícím z předchozího usnesení vlády, pohlíží se na plán legislativních prací vlády jako na novelu příslušného usnesení vlády. Pokud ovšem nejsou tyto legislativní úkoly v plánu legislativních prací vlády promítnuty, neznamená to, že by byly zrušeny.

Do plánu legislativních prací vlády mohou být zapracovány pouze úkoly, které jsou projednávány vládou a patří do něj tedy návrhy ústavních zákonů, věcné záměry zákonů, návrhy zákonů, návrhy novel zákonů, návrhy nařízení vlády a návrhy novel nařízení vlády, nelze však do něj zařadit návrhy právních předpisů, k jejichž schvalování jsou oprávněna ministerstva nebo jiné ústřední orgány státní správy. Věcný záměr zákona je do plánu legislativních prací vlády třeba v souladu s Legislativními pravidly vlády zařadit tehdy, jestliže má být dosavadní zákon nahrazen koncepčně novou zákonnou úpravou, nebo pokud má obsah návrhu zákona spočívat v úpravě věcí, které dosud nejsou v právním řádu upraveny. Do plánu legislativních prací vlády se však věcný záměr zákona nezařadí, jestliže převážná část obsahu návrhu zákona bude zajišťovat implementaci práva Evropské unie.

Plnitelem – spolupředkladatelem – úkolu uvedeného v plánu legislativních prací vlády může být více členů vlády, vyžaduje se však, aby byl takový postup mezi spolupředkladateli předem projednán. Smyslem spolupředkládání je zajistit vzájemnou provázanost právních předpisů v oblastech nepatřících do působnosti primárního zpracovatele návrhu právního předpisu, v praxi se ovšem nezřídka stává, že požadavek být spolupředkladatelem některá ministerstva vy-

---

<sup>2)</sup> Členové vlády, kteří plní informační a koordinační funkci vůči jinému ústřednímu orgánu státní správy, do podkladů zahrnují po vzájemné dohodě i legislativní úkoly tohoto orgánu.

užívají jako formu nátlaku na „hlavního“ předkladatele s cílem zajistit si postavení jakéhosi superpřipomínkového místa se silnějším postavením.

Kromě předkladatele a případného spolupředkladatele obsahují podklady pro sestavení návrhu plánu legislativních prací vlády název úkolu, v případě právního předpisu se vztahem k právu Evropské unie termín stanovený pro implementaci, termín předložení návrhu právního předpisu vládě, předpokládaný termín nabytí účinnosti navrhovaného právního předpisu a informaci o tom, zda se navrhuje provést zpracování hodnocení dopadů regulace (RIA). Součástí plánu legislativních prací vlády je rovněž informace o tom, zda má být návrh právního předpisu projednán na Radě vlády pro koordinaci boje s korupcí, přičemž platí, že projednáním touto radou není dotčena povinnost rezortů zhodnotit korupční rizika u připravované legislativy podle Legislativních pravidel vlády. Podklady pro sestavení návrhu plánu legislativních prací vlády musí obsahovat odůvodnění, proč má být úkol do plánu legislativních prací vlády zařazen a jakou problematiku má upravovat a hlavní zásady budoucí právní úpravy, popřípadě zdůvodnění, proč nemá být do návrhu plánu legislativních prací vlády zařazen úkol, uvedený pro příslušný rok ve výhledu legislativních prací vlády. Po dobu několika let býval v plánu legislativních prací vlády uveden i předpokládaný termín rozeslání do vnějšího připomínkového řízení, jehož smyslem měla být možnost v předstihu na vládní úrovni identifikovat při sledování legislativních prací případné obtíže při zpracování příslušného návrhu právního předpisu, v praxi se však tento postup neukázal být přínosným a předmětná informace byla z plánu legislativních prací vlády vypuštěna.

Ve vztahu k plnění závazků České republiky vůči Evropské unii je při sestavování návrhu plánu legislativních prací vlády pečlivě dbáno na to, aby tento plán reflektoval všechny předpisy Evropské unie, které je nutné v době časové působnosti plánu implementovat do právního řádu České republiky, a aby příslušné návrhy právních předpisů implementační povahy byly vládě předkládány s dostatečným časovým předstihem před termínem stanoveným pro implementaci<sup>3)</sup>. V plánu legislativních prací vlády se pro přehlednost kromě termínu, k němuž má být podle práva Evropské unie implementace provedena, uvádí i citace předpisů Evropské unie, k nimž se příslušný legislativní úkol vztahuje. Pro úplnost je vhodné uvést, že spolu s plánem legislativních prací vlády jsou vládě předkládány i dva dokumenty, které vláda bere na vědomí a které se týkají zajišťování prací při plnění legislativních závazků vyplývajících z členství České republiky v Evropské unii. Prvním z materiálů je aktuální chronologický seznam předpisů Evropské unie, které je nutné v době časové působnosti plánu legislativních prací vlády implementovat do právního řádu České republiky, seznam souvisejících návrhů implementačních předpisů, termíny jejich předložení vládě a předpokládané nabytí účinnosti i lhůty pro pro-

---

<sup>3)</sup> Pravidla pro zajištění včasné implementace jsou uvedena v čl. 6b Metodických pokynů pro zajišťování prací při plnění legislativních závazků vyplývajících z členství České republiky v Evropské unii.

vedení implementace. Tento přehled implementačních prací je v plné míře promítnut do úkolů, uvedených v plánu legislativních prací vlády. Současně je pro informaci členům vlády předkládán i seznam návrhů předpisů Evropské unie, které jsou aktuálně projednávány v institucích Evropské unie, a výčet právních předpisů České republiky, které bude nutné v případě přijetí uvedených návrhů předpisů Evropské unie nově přijmout či novelizovat.

Jak již bylo výše uvedeno, plán legislativních prací vlády mj. obsahuje i závaznou informaci, zda má být zpracováno hodnocení dopadů regulace (RIA), či nikoliv. Spolu s údaji, které jsou následně uvedeny v plánu legislativních prací vlády, proto ministerstva a ostatní ústřední orgány státní správy zasílají zpracovateli návrhu plánu legislativních prací vlády informace o tom, co je cílem připravovaného návrhu právního předpisu, definici problému a zhodnocení nezbytnosti změny právního stavu, popis zvažovaných variant přípravy legislativního návrhu a některé další skutečnosti sloužící jako podklad pro posouzení, zda u předmětného legislativního úkolu bude navrhováno zpracování hodnocení dopadů regulace podle Obecných zásad RIA. Předložené informace a doporučení předkladatele budoucího návrhu právního předpisu následně posoudí pracovní komise Legislativní rady vlády pro hodnocení dopadů regulace a návrh plánu legislativních prací vlády je upraven a vládě předložen ke schválení v souladu se závěry jednání této komise. Smyslem předběžného posouzení dopadů regulace je odstranění administrativní zátěže spojené s formálním vypracováváním přehledu dopadů regulace pro každý legislativní úkol. RIA je tak zpracovávána pouze pro klíčové návrhy a rozsah a míra podrobnosti vyhodnocení dopadů musí odpovídat povaze a rozsahu zpracovávaného návrhu právního předpisu, přičemž platí, že v případě přípravy věcného záměru zákona musí být RIA zpracována vždy. V návaznosti na vládní politiku boje s korupcí jsou úkoly navrhované k zařazení do plánu legislativních prací vlády posuzovány rovněž ve vztahu k zásadním koncepčním materiálům vlády v této oblasti a v návrhu plánu legislativních prací vlády určeném pro jednání vlády je indikováno, u kterých právních předpisů bude zhodnocení korupčních rizik dále podrobněji projednáváno na Radě vlády pro koordinaci boje s korupcí, tj. nad rámec plošně stanovených povinností v Legislativních pravidlech vlády.

Obr. 1 Příklad úkolů, uložených Plánem legislativních prací vlády na rok 2017 Ministerstvu financí

Poř. č.	Předkladatel	Spolupředkladatel	Název legislativního úkolu	Termín stanovený pro implementaci	Stanovený termín předložení vládě	Předpokládaný termín nabytí účinnosti	RIA	Projednání na Radě vlády pro koordinaci boje s korupcí
1.	MF		Návrh zákona, kterým se mění zákon č. 340/2006 Sb., o činnosti institucí zaměstnaneckého penzijního pojištění, ve znění pozdějších předpisů	05.18	01.17	05.18	Ne	Ne
2.	MF	ČSÚ	Věcný záměr zákona o sčítání lidu, domů a bytů v roce 2021		01.17		Ano	Ne
3.	MF		Návrh zákona o státním rozpočtu České republiky na rok 2018		08.17	01.18	Ne	Ne

## II. Sledování plnění plánu legislativních prací vlády a podněty pro zkvalitnění plánování legislativních úkolů

Kontrola plnění úkolů, uložených plánem legislativních prací vlády, se uskutečňuje na zasedání schůze vlády v rámci pravidelné měsíční zprávy o plnění úkolů vlády. Za splnění úkolu se považuje předložení návrhu právního předpisu vládě k projednání, bez ohledu na to, zda vláda takový návrh schválila, nebo zda byl následný vládní návrh zákona schválen Parlamentem České republiky. Nebyl-li návrh právního předpisu vládě ve stanoveném termínu předložen, rozhodne vláda na návrh příslušného člena vlády o novém konečném termínu plnění úkolu, popřípadě, pokud se záměr řešit věc prostřednictvím legislativní úpravy ukázal zbytečným či neefektivním, nebo pokud již byl úkol splněn v rámci jiného návrhu právního předpisu, vláda takový úkol zruší. Nepostupuje se tedy cestou novelizace plánu legislativních prací vlády. V posledním období

vlády vedené předsedou vlády Petrem Nečasem byl po jistou dobu plán legislativních prací vlády každý měsíc aktualizován, tento postup se však podle mého názoru neosvědčil. Zatímco tradiční kontrola plnění úkolů vyžaduje, aby v případě nesplnění úkolu bylo zdůvodněno, proč nebyl původní termín dodržen, pravidelná měsíční aktualizace plánu legislativních prací vlády vedla k rozmachu prodlužování lhůt pro předložení návrhů právních předpisů již s předstihem a *de facto* znamenala rozvolnění odpovědnosti zpracovatelů legislativních návrhů za jejich včasné předložení vládě.

Kvalitu legislativní činnosti jednotlivých ministerstev nelze porovnávat na základě počtu předložených návrhů právních předpisů, když množství legislativních úkolů se naprosto zásadně liší ministerstvo od ministerstva. Jisté není bez zajímavosti uvést, že přibližně 10 % úkolů uvedených v plánu legislativních prací vlády je následně zrušeno, neboť se v průběhu přípravných prací ukáže legislativní řešení jako nevhodné, nebo je předmětná problematika upravena v rámci jiného vládního návrhu zákona, nebo na základě poslanecké iniciativy. Meze plánování legislativní činnosti vlády spočívají i v tom, že plány legislativních prací vlády nemohou obsahovat všechny návrhy právních předpisů, neboť se nezdá, že by byla akutní potřeba připravit a projednat návrh právního předpisu, který v plánu legislativních prací vlády není obsažen. V posledním období se projevuje negativní tendence členů vlády navrhopvat do plánu legislativních prací vlády pouze značně omezený počet úkolů a postupovat cestou předkládání návrhů mimo plán legislativních prací vlády, která je pro předkladatele výhodná s ohledem na neexistenci závazného termínu, současně je však popřením smyslu tvorby plánu legislativních prací vlády a zásadně ztěžuje koordinaci činnosti vlády. Při přípravě návrhu Plánu legislativních prací vlády na rok 2017 se tak například některá ministerstva omezila na konstatování, že v daném okamžiku nelze závazně stanovit, které legislativní návrhy a kdy budou vládě předloženy. V takovém případě by mohla pouze vláda jako celek rozhodnout o uložení úkolů příslušným členům vlády, v současné době je však takový postup nereálný. Především, stávající postavení ministra stojícího v čele Legislativní rady vlády neodpovídá organizačnímu členění vlády v letech 1998 až 2002 (jak již bylo uvedeno výše, stávající podoba plánu legislativních prací vlády pochází z roku 1998), tedy poněkud atypickému systému několika místopředsedů vlády, kteří měli koordinovat činnost členů vlády v určitých odvětvích činnosti, a které lze pro potřeby plánování legislativní činnosti vlády považovat za optimální. Jak je ze shora uvedeného patrné, může být na úrovni předsedy Legislativní rady vlády odpovědně posouzeno plnění závazků ve vztahu k Evropské unii, nutnost provedení hodnocení dopadů regulace i zhodnocení případných korupčních rizik souvisejících s obsahem návrhu právního předpisu, vládní legislativa však nemá možnost a ani není oprávněna posuzovat plnění politických cílů vlády. Skutečností rovněž je, že plánování legislativní činnosti vlády je vnímáno jako okrajová jednorázová činnost a s výjimkou tvorby úvodního plánu legislativních prací vlády a výhledu legislativních prací vlády na celé volební období mu podle mých zkušeností není některými členy vlády věnována náležitá pozornost. Myslím si, že plán legislativních prací vlády může být skutečně efektivním nástrojem plánování a řízení činnosti vlády pouze tehdy, pokud



se mu bude věnovat pozornost v průběhu celého volebního období a na této činnosti budou aktivně participovat i osoby disponující oprávněním činit rozhodnutí politické povahy. Je přitom nezbytné, aby nejen byly identifikovány a do plánu a výhledu legislativních prací vlády promítnuty vládní priority vyplývající z programového prohlášení vlády, ale aby fungovala též zpětná vazba, tj. ověření, zda návrh právního předpisu skutečně upravuje sledovanou problematiku odpovídajícím způsobem a v plném rozsahu, a to nejen ve fázi předložení návrhu právního předpisu vládě, ale po celou dobu legislativního procesu. Nastavení nezbytných mechanismů přenosu informací přitom není nikterak obtížné a efektivní plán legislativních prací vlády (a sledování jeho plnění) by měl být tvořen v součinnosti odborného aparátu předsedy vlády a předsedy Legislativní rady vlády. Za splnění uvedených podmínek je možné, aby i obsahová náplň úkolů jednotlivých ministerstev byla aktivně ovlivňována tvůrci plánu legislativních prací vlády.