



Rozumné právo: Tvorba legislativy vyžaduje zásadní změny

V Praze 23. května 2022 – Český právní řád trpí mnoha neduhy. Těmi nejvýznamnějšími jsou nekonceptnost, nadměrná právní regulace, nedostatek provázanosti či nestabilita. Tyto problémy mají dlouhodobě svůj základ ve způsobu tvorby práva. Je tedy dobře, že programové prohlášení vlády se věnuje i oblasti legislativy, avšak navrhovaná opatření nepřinesou zásadní změnu. Názorová platforma Rozumné právo má za to, že při zachování stávajícího institucionálního nastavení legislativního procesu nelze očekávat podstatně lepší výsledky tvorby práva, a předkládá návrhy alternativních řešení, která by mohla vést ke znatelné změně.

Doporučení:

- Vláda by v souladu se svým programovým prohlášením měla vyhodnotit příčiny neuspokojivého fungování procesu analýzy dopadů regulace (RIA), a to jak na úrovni jednotlivých předkladatelů legislativních předloh, tak na ústřední úrovni, a přijmout potřebné změny, včetně personálního i organizačního oddělení této činnosti od přípravy legislativních návrhů.
 - Koncepční revizi by mělo být podrobena též fungování Legislativní rady vlády, včetně institucionální podoby tohoto orgánu. Výsledkem této revize by mohl být vznik a fungování Národní legislativní rady, nezávislé a profesionální instituce s dostatečnými zdroji zřízené podle vzoru Národní rozpočtové rady.
 - Vláda by měla významně zlepšit systém zajišťování kvalifikovaných oponentních stanovisek k připravovaným legislativním předlohám, a to včetně zavedení systému grantové podpory vzniku takových stanovisek.
1. **Norem je příliš mnoho a málokdo má přehled, co platí.** Mezi hlavní problémy českého právního řádu patří hypertrofie regulace – norem je příliš mnoho a málokdo má přehled, co platí. Český právní řád je rovněž mimořádně nestabilní. Novelizace stíhá novelizaci, mnohdy je nový zákon změněn dřív, než vstoupí v účinnost. Právní řád je i vnitřně rozporný a nekonceptní, kdy nová právní úprava nebere v potaz již existující normy a neladí s ní terminologicky (používá pojem v jiném smyslu, než zbytek právního řádu). Někdy více norem řeší stejnou situaci, v lepším případě totožným způsobem, jindy, bohužel, odlišně. Za velký problém lze považovat i upřednostňování kazuistiky před obecnou právní úpravou. To vede k mezerám v regulaci, kdy se na řešení konkrétní situace zapomene, popř. se tato situace popíše nedostatečně nebo nesprávně. To přirozeně vyvolává potřebu další novelizace. Nedobrou realitou domácí normotvorby je i stav, kdy se s odkazem na potřebu implementace unijního práva dostává do českého právního řádu úprava, jež mnohdy s evropským právem vůbec nesouvisí.
 2. **Musí dojít k významné koncepční změně.** O existenci těchto problémů odborná veřejnost nepochybuje. Shoda panuje i na tom, že tyto nedostatky mají dlouhodobě svůj základ ve způsobu tvorby práva v České republice. Každá změna vlády je spojena s nadějí, že v této oblasti dojde k významné koncepční změně. Oblast legislativy se zabývá i programové prohlášení vlády, která vzešla z voleb do Poslanecké sněmovny konaných na podzim roku 2021.
 3. **Je třeba zvýšit kvalitu legislativy.** První teze vládního programového prohlášení pro oblast legislativy zní: „Zvýšíme kvalitu legislativy. Každou novou regulaci důkladně zvážíme na základě analýzy očekávaných dopadů.“



Legislativní návrhy potřebné k plnění programového prohlášení budou předkládány standardní legislativní cestou a před jejich předložením do vlády se k nim vyjádří odborníci v rámci Legislativní rady vlády.¹

4. **Vláda by měla přezkoumat institucionální nastavení procesu vyhodnocování dopadů regulace.** Platforma Rozumné právo uvádí, že analýzy dopadů regulace jsou v ČR prováděny již cca 15 let, v současnosti podle Obecných zásad pro hodnocení dopadů regulace (RIA) z roku 2016.² Přesto jsou v České republice až příliš často přijímány právní předpisy, jejichž dopady jsou vším jiným než působením racionálně analyzované právní regulace. Je zřejmé, že od tak složitého projektu, jakým je regulace lidského jednání prostřednictvím výstupů politického procesu, nelze již z povahy věci očekávat dokonalé výsledky. I přesto má platforma Rozumné právo za to, že je namístě, aby vláda přezkoumala institucionální nastavení procesu vyhodnocování dopadů regulace, a to jak na úrovni resortních předkladatelů návrhů právních předpisů, tak na ústřední úrovni.
5. **Odbory analýz dopadů navrhované regulace mají působit odděleně od legislativních útvarů.** Na ministerstvech a dalších úřadech, které vytvářejí návrhy nových právních předpisů („předkladatelé“), by odbory analýz dopadů navrhované regulace měly být zásadně personálně i organizačně odděleny od odborů legislativních a měly by na úrovni náměstků podléhat odlišnému vedení. Důvody pro toto oddělení jsou v principu shodné s důvody, pro které jsou v bankách (a jiných organizacích uplatňujících sofistikovanější přístupy k řízení rizik) odbory zajišťující vývoj a prodej produktů personálně a organizačně odděleny od odborů pověřených řízením rizik. Podobně jako kvalitní nakladatelé zaměstnávají vedle autorů též editory a seriózní akademické časopisy podrobují odevzdané rukopisy recenznímu řízení. Takové opatření zjevně nebude samo o sobě dostatečné, rozhodně od něj ale lze očekávat uspokojivější výsledky řízení rizika selhání připravované právní regulace než od stávajícího organizačního nastavení, v němž analýzu dopadů navrhované regulace provádí tentýž tým, či dokonce tentýž člověk, který je pověřen tvorbou návrhu.
6. **Předkladatelé by měli už na začátku vyčíslit náklady na proces analýzy dopadů návrhu.** Předkladatelé návrhů regulace by měli mít povinnost vyčíslit již na samotném začátku procesu přípravy návrhu právní normy náklady na proces analýzy dopadů návrhu, včetně nákladů externích, a vyhradit na ně ve svých rozpočtech odpovídající prostředky. Externími náklady zde rozumíme především náklady na zjištění stávající situace v oblasti, jež má připravované regulaci podléhat, jakož i na případné jiné externí konzultační služby. V současnosti předkladatelé návrhů regulace často nemají interní kapacity na provedení opravdové analýzy tržních poměrů či jiných okolností, jež mají být regulovány, a na externí služby tohoto typu nevytvářejí při tvorbě plánů legislativních činností rozpočty. Běžně se pak stává, že jsou předkládány návrhy regulace celých odvětví ekonomiky či jiné lidské činnosti, aniž by vůbec byly empiricky zjištěny skutečné poměry v daných oblastech. Stejně tak platí, že předkladatelé zpravidla nemají vytvořeny rozpočtové prostředky ani na úhradu případných externích konzultací, přestože takové konzultace mohou v určitých případech být namístě, zejména u specializovaných

¹ Vláda ČR. *Programové prohlášení vlády* [online]. Vláda ČR. Poslední aktualizace: 7.1.2022. [cit. 18.05.2022]. Dostupné z: <https://www.vlada.cz/cz/programove-prohlaseni-vlady-193547/#legislativa>.

² Vláda ČR. *Obecné zásady pro hodnocení dopadů regulace* [online]. Poslední aktualizace: 3.2.2016. [cit. 18.05.2022]. Dostupné z: <https://www.vlada.cz/cz/ppov/lrv/ria/metodiky/obecne-zasady-pro-hodnoceni-dopadu-regulace-90556/>.



oblastí regulace. Předkladatelé pak takových konzultací buď vůbec nevyužijí, nebo jejich poskytnutí očekávají zdarma. Žádná z těchto variant zjevně nemůže výsledné kvality legislativní předlohy prospět.

7. **Je na čase vyhodnotit fungování Obecných zásad pro hodnocení dopadů regulace v praxi.** Pokud jde o analýzu dopadů regulace na ústřední úrovni, nabízí se, aby vláda využila postup vyjádřený v druhé tezi programového prohlášení pro oblast legislativy takto: „*U nových zákonů, nařízení vlády a vyhlášek zpravidla nejpozději do pěti let od nabytí účinnosti vyhodnotíme jejich fungování v praxi. Za tímto účelem budeme využívat metodiku hodnocení celkového společenského přínosu a dopadů legislativy ex-ante a ex-post v souladu s dobrou praxí v EU a doporučeními OECD.*“ Již citované Obecné zásady pro hodnocení dopadů regulace (RIA) byly přijaty v roce 2016, je zde tedy ideální příležitost vyhodnotit jejich fungování v praxi. Přitom by bylo namístě zamyslet se nad tím, zda institucionální nastavení, v němž je agendou analýzy dopadů regulace pověřena pracovní komise Legislativní rady vlády pro hodnocení dopadů regulace,³ označovaná jako „Komise RIA“, je nastavením vhodným.
8. **Komise RIA je složena výhradně z externistů, kteří nejsou adekvátně odměňováni.** Komise RIA je v současné době, stejně jako všechny ostatní pracovní komise Legislativní rady vlády i Legislativní rada vlády samotná, složena z externistů, kteří jsou za svou práci odměňováni jen symbolickou odměnou a kteří jí mohou z povahy věci zpravidla věnovat jen omezený čas i pozornost. V rozsahu, v němž její členové působí v privátní sféře, přinášejí expertízu a zkušenosti ze soukromého sektoru, nelze však vyloučit riziko možného konfliktu zájmů. Komise RIA se k předlohám právních předpisů vyjadřuje v omezeném čase, navíc ve stádiu legislativního procesu po meziresortním připomínkovém řízení, ve kterém je již minimální pravděpodobnost, že by její připomínky či výhrady měly na předkladatele a jeho předlohu skutečně zásadní dopad. Konečně, podřízená pozice Komise RIA, která působí na úrovni pracovní komise Legislativní rady vlády, dává komisi pro hodnocení dopadů regulace jen velmi omezenou formální moc. Neformální mocí plynoucí z vydávání samostatných zpráv o hodnocení dopadů regulace pak Komise RIA nedisponuje.
9. **Agendu Komise by mělo vykonávat pracoviště vybavené vlastními experty.** Pokud tedy programové prohlášení vlády v předposlední tezi týkající se legislativy uvádí, že „*na podporu chytrého řízení státu zřídíme při Úřadu vlády špičkové expertní pracoviště v čele s renomovanými odborníky a se zázemím s vlastními experty*“, navrhuje členové platformy Rozumné právo zvážit, zda takové pracoviště by nemělo též, či dokonce především, převzít stávající agendu Komise RIA.
10. **Podfinancovaná je i činnost Legislativní rady vlády.** Legislativní rada vlády samotná pak trpí stejnými problémy, jaké byly popsány u Komise RIA. Jde především o hrubé podfinancování její činnosti. I její členové jsou za svou činnost odměňováni pouze symbolicky, očekává se však od nich značné množství práce – pokud by měli projednávané předlohy opravdu nastudovat a promyslet, jednalo by se v principu o práci na plný úvazek. Celá instituce Legislativní rady vlády ČR za 50 let své existence přešla proměnou ze sboru ministrů (či jiných vysokých

³ Úřad vlády České republiky, Oddělení RIA. *Komise RIA | pro lepší a přehlednější regulaci* [online]. ©2015 [cit. 18.05.2022]. Dostupné z: <https://ria.vlada.cz/komise/>.



funkcionářů) socialistického státu⁴ do sboru externistů, jejichž významná část⁵ získává své příjmy poskytováním konzultačních služeb privátnímu sektoru – tedy subjektům právní regulace, na jejíž obsah má Legislativní rada vlády zásadní vliv. I zde se nové vládě nabízí prostor pro koncepční zamyšlení, jak v případě Legislativní rady vlády zachovat přínosy plynoucí ze zapojení znalostí a zkušeností ze soukromého sektoru a zároveň ještě více (nad rámec existujících opatření včetně Etického kodexu a systému hlášení konfliktů) omezit riziko případného konfliktu zájmů.

11. **Vyšší kvalitu legislativní produkce pomůže zajistit Národní legislativní rada.** Z takové koncepční revize může vyplynout, že pro kvalitu legislativní produkce by bylo přínosem odborné, nepolitické a nezávislé expertní grémium pověřené posuzováním kvality legislativních předloh. V takovém případě se nabízí zvážit, zda neexistuje vhodnější model, než je stávající uspořádání v podobě Legislativní rady vlády. Tímto vhodnějším modelem by mohla být např. Národní legislativní rada zřízená a fungující podle vzoru Národní rozpočtové rady.⁶ Jednalo by se tedy o těleso vybavené politickou nezávislostí, chráněné proti konfliktům zájmů tím, že členství v radě by bylo (po dobu mandátu) neslučitelné s jinou výdělečnou činností (ve veřejné či privátní sféře), a vybavené rozpočtem potřebným k tomu, aby mohlo odpovídajícím způsobem odměňovat své vlastní členy a zadávat *ad hoc* odborné posouzení legislativních předloh u externích dodavatelů (i soukromých), samozřejmě s potřebnou důslednou prevencí konfliktů zájmů. Názorová platforma Rozumné právo je přesvědčena, že již otevření debaty na toto téma by mohlo stávající situaci prospět.

12. **Díky legislativnímu Twitteru by veřejnost mohla dávat zpětnou vazbu k návrhům předpisů.** Konečně, mezi tezemi programového prohlášení vlády pro oblast legislativy stojí za pozornost i tyto:

- „Zavedeme moderní formy veřejných konzultací k připravované a existující legislativě.“
- „Zajistíme funkční spolupráci státní správy s kvalitními akademickými pracovišti z ČR a zahraničí, což umožní lépe přenášet aktuální poznatky do tvorby zákonů.“

O těchto tezích lze hovořit jako o novinkách, neboť oba tyto přístupy k výkonu veřejné moci v současnosti v České republice skutečně chybí. Je chvályhodné, že legislativní předlohy jsou již léta zveřejňovány ve vládním systému eKlep pro veřejnost⁷ a dále na stránkách obou komor Parlamentu.⁸ Jde však do značné míry o komunikaci „jednosměrnou“, neboť ani vláda, ani Parlament nemají žádný funkční komunikační kanál, kterým by veřejnost mohla předkládat k návrhům právních předpisů zpětnou vazbu. S přihlédnutím k pokroku dosaženému v on-line technologiích jde o stav, který nemůže záležet v technických omezeních. Mnohem spíše jde o dosavadní nevěli nebo přinejmenším nedostatek představitosti na straně veřejné moci. Přitom

⁴ Prudilová, Suchomel, Kněžínek (eds.), Pocta legislativní radě vlády k 50. výročí (1969–2019), Úřad vlády České republiky, 2019, s. 40 a násl.

⁵ Vláda ČR. *Členové legislativní rady vlády* [online]. ©2009-2022. [cit. 18.05.2022]. Dostupné z: <https://www.vlada.cz/cz/ppov/lrv/clenove/>.

⁶ ÚNRR – Úřad Národní rozpočtové rady. *ÚNRR – Úřad Národní rozpočtové rady* [online]. ©2022. [cit. 18.05.2022]. Dostupné z: <https://unrr.cz/>.

⁷ Úřad vlády České republiky. *VeKLEP – Portál Aplikace ODok* [online]. ©2022. [cit. 18.05.2022]. Dostupné z: <https://apps.odok.cz/veklep>.

⁸ Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky. *Sněmovní tisky* [online]. Poslední aktualizace: 18.05.2022. [cit. 18.05.2022]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/sntisk.sqw>, Senát Parlamentu České republiky. *Dokumenty a legislativa* [online]. ©2022. [cit. 18.05.2022]. Dostupné z: <https://www.senat.cz/dokumenty/>.



např. v pandemické situaci roku 2020 by se České republice jakýsi „legislativní Twitter“ jistě velmi hodil. Ale nejen v ní.

13. **Navrhujeme zřídit program legislativních grantů, za účelem oponentury návrhů právních předpisů.** Analýza a komentování předloh právních předpisů je ovšem mimořádně časově náročnou činností – vytvořit smysluplné oponentní připomínky k návrhu právního předpisu (nikoli kodexu, ale „běžného“ zákona či podzákoného právní předpisu) je prací na desítky, ale někdy spíše stovky hodin, a to i pro někoho, kdo se v dané oblasti regulace dobře orientuje. Vláda by k naplnění záměru „lépe přenášet aktuální poznatky do tvorby zákonů“ mohla například zřídit program legislativních grantů, jehož prostřednictvím by se mohla o granty pro účely oponentury návrhů právních předpisů ucházet nejen akademická pracoviště v ČR i zahraničí, ale i kdokoli jiný, kdo by prokázal potřebnou erudici v příslušné oblasti právní regulace či jejího předmětu. Vynaložením relativně velmi malého objemu veřejných prostředků by prostřednictvím grantů tohoto druhu bylo pravděpodobně možno dosáhnout zcela nové úrovně odborné debaty ohledně předloh připravovaných právních předpisů, jakož i rozvoje aplikovaného výzkumu v příslušných právních odvětvích. Program legislativních grantů by ale také vytvořil potřebnou protiváhu lobby regulovaných ekonomických subjektů, která o finanční zdroje zpravidla nouzi nemají. To vše ovšem jen za předpokladu, že proces posuzování a udělování těchto grantů by byl provozován flexibilním a současně legitimním způsobem. Pokud vláda skutečně zřídí špičkové expertní pracoviště zmiňované v bodu 11 výše, nabízel by se, aby program legislativních grantů administrovalo právě ono.
14. **Voláme po systémových změnách.** Současné nastavení tvorby a vyhodnocování dopadů právních předpisů vede k neuspokojivým výsledkům, o nichž se dlouhodobě ví, ovšem nepřijímají se proti nim (také dlouhodobě) žádná vhodná opatření. Je dobré, že vláda na tuto oblast v programovém prohlášení myslí, avšak pouhé parametrické změny současného stavu nepovedou k zásadnímu zlepšení. Platforma Rozumné právo je přesvědčena, že vláda by měla zvážit zavedení systémových změn tak, jak je popsáno v tomto stanovisku. Přitom by s těmito změnami neměla otálet, neboť jejich dopad na kvalitu právní regulace se projeví až s časovým odstupem. Jde o investici do budoucnosti, která se v delším horizontu jistě vyplatí.
15. **Rozumné právo nabízí své aktivní zapojení.** Členové názorové platformy Rozumné právo jsou připraveni poskytnout veřejným institucím svou součinnost a expertízu. Vládě pak nabízejí aktivní zapojení do dalších úvah ohledně systémového zlepšení přípravy kvalitních právních předpisů v České republice.

Schvalování tohoto stanoviska se neúčastnili Tomáš Gřivna, Petra Nováková a Jan Wintr.

Tomáš Richter byl v letech 2012 až 2016 členem Komise RIA.

Co je názorová platforma Rozumné právo?

Názorová platforma Rozumné právo je nezávislá expertní skupina právníků působících v nejrůznějších oborech práva v praxi i v akademii. Jejím cílem je poskytnout vládě, parlamentu a dalším veřejným institucím odbornou oponenturu návrhů zákonů a dalších regulatorních opatření a zároveň sloužit jako rezervoár podnětů pro jejich racionální implementaci v tuzemských podmínkách. Platforma Rozumné právo není spojena s žádnou politickou stranou, hnutím, obchodní společností ani jinou institucí. Všichni její členové vykonávají svou činnost bez nároku na honorář nebo jinou odměnu. Stanoviska publikovaná Rozumným právem nejsou stanovisky organizací, v nichž členové názorové platformy působí.

Členové názorové platformy Rozumné právo k 23. květnu 2022

- Václav Bílý, finanční právo
- Marie Brejchová, prezidentka Unie podnikových právníků
- Petr Bříza, mezinárodní právo soukromé a právo EU
- Hana Gawlasová, pracovní právo a právo elektronických komunikací
- Tomáš Gřivna, trestní právo
- Jan Klouda, korporátní právo a compliance
- Adéla Havlová, právo veřejných zakázek
- Robert Neruda, právo hospodářské soutěže
- Petra Nováková, daňové právo
- Tomáš Richter, insolvenční právo
- Ondřej Trubač, daňové právo
- Jan Wintr, ústavní právo

K řešení dílčích otázek mohou být přizváni další odborníci z různých, i neprávních oblastí.

Web: www.rozumne-pravo.cz

LinkedIn: [Rozumné právo](https://www.linkedin.com/company/rozumne-pravo)

Twitter: [@RozumneP](https://twitter.com/RozumneP)

Kontakt pro média: Jakub Kocmánek: tajemnik@rozumnepravo.cz, 775 914 355
Robert Neruda, robert.neruda@rozumnepravo.cz, 724 929 134