

Posuzování nutnosti právní regulace*

Markéta Klusoňová**

Úvod

Tento text se zabývá otázkou posuzování dopadů právní regulace. Zaměříme se proto na aktuální stav mechanismu RIA (zkratka pro „regulation impact assessment“), který je v současnosti uplatňován v České republice k posuzování dopadů právní regulace. Vedle Legislativních pravidel vlády a usnesení vlády, kterými byla RIA v ČR zavedena a měněna, a s nimi souvisejících předpisů, byly jako prameny použity odborné články zabývající se tímto tématem i v jiných státech, aby bylo možné i srovnání se zahraniční situací.

Hodnocení dopadů právní úpravy v obecném a dlouhodobém pohledu

V případě mechanismu RIA se zabýváme tzv. evidence-based policy, která by měla být založena zkoumáním reálného stavu věcí před tím, než je přijata právní úprava.¹ V českém právním prostředí je definován následujícím způsobem: „*RIA zahrnuje soustavu analytických metod směřujících k systematickému hodnocení negativních a pozitivních dopadů navrhovaných či existujících předpisů.*“² Právě na něm jako na jednom ze základních kamenů je postavena Lisabonská strategie EU s cílem vytvořit z EU konkurenceschopnou společnost postavenou na znalostech a dovednostech.³ RIA je i součástí tzv. regulačních reformy, která je OECD podporována již od r. 1995.⁴

* Článek je výstupem řešení specifického výzkumu Masarykovy univerzity č. MUNI/A/0913/2013.

** Markéta Klusoňová, e-mail: Mgr.Marketa.Klusonova@gmail.com.

¹ RADAELLI, Claudio M. Evidence Based Policy and Political Control: What Does Regulatory Impact Assessment Tell Us. In: *Workshop*. 2008. s. 16.

² POTUČEK, M. (ed.). *Capacities of governance in the Czech Republic*. Matfyzpress, Praha 2008. s. 28. ISBN 978-80-7378-038-8.

³ RADAELLI, Claudio M.; KOSEC, Katrina. *What does regulatory impact assessment mean in Europe*. AEI-Brookings Joint Center for Regulatory Studies, 2005. s. 1.

⁴ ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. COUNCIL. *Recommendation of the Council of the OECD on improving the quality of government*

Když se v r. 2008 zabýval podstatou mechanismu RIA v různých zemích C. Radaelli, došel přitom k následujícím závěrům.⁵ RIA je souborem metod hodnocení dopadů právní úpravy, které mohou být prováděny buď ex-ante nebo ex-post, případně v průběhu provádění. Radaelli uvádí, že většinou je prováděno hodnocení ex-ante. Obvykle toto hodnocení zahrnuje identifikaci problému, shrnutí možností řešení, konzultace s adresáty případných nových norem, následně vyčíslení nákladů a přínosů vybraných řešení a v závěru i plán zpětného monitorování a kontroly. Evropská komise, OECD i Světová banka tak mechanismus RIA prosazují jako racionální a efektivní nástroj vytváření právní regulace.⁶

Radaelli přitom vyzdvihuje především jeho metapolitický charakter, díky němuž lze co nejobektivněji rozhodovat právě o nutnosti nové právní regulace, a to bez ohledu na soudobou politickou situaci. Tyto své závěry přitom opřel o to, že ačkoliv v USA a Kanadě má RIA dlouhou tradici a navazuje na APA (Administrative Procedure Act) a v Evropě tomu tak není, výše zmíněné charakteristiky jsou všem systémům společné. Na druhou stranu i Radaelli v jednom ze svých textů připomíná, že mezi chápáním měření dopadů na jedné a druhé straně Atlantiku jsou podstatné rozdíly. Samotná existence mechanismu RIA v daném státě nic neznamená, protože jde jen o obal, jehož obsah je nejasný.⁷

RIA na úrovni EU

Jak vyplývá už z předchozí kapitoly, velkou zásluhu na rozvoji tohoto mechanismu má Evropská unie a její snahy o „lepší legislativu“.⁸ V r. 2001 tak byla RIA pro většinu států EU neznámým pojmem, v r. 2004 už ho většina států nějakým způsobem ustavila a dokonce i nové členské státy jako Polsko nebo Maďarsko ho znaly. Navzdory této obeznámenosti však Radaelli ve svém zkoumání dochází k závěru, že v mnoha státech

regulation: OECD working papers. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development, 1995, 22 s.

⁵ RADAELLI 2008, op. cit., s. 16.

⁶ RADAELLI 2008, op. cit., s. 4–5.

⁷ RADAELLI, Claudio M.; KOSEC, Katrina. *What does regulatory impact assessment mean in Europe*. AEI-Brookings Joint Center for Regulatory Studies, 2005. s. 2.

⁸ RADAELLI, KOSEC 2005, op. cit., s. 1.

zůstává RIA pouze politickou proklamací bez konkrétního obsahu v praxi. Jako příklad jmenuje Itálii, Rakousko a Francii. Je proto diskutabilní, zda vůbec může být tak přínosným mechanismem pro legislativu, když se tak velké státy a dlouhodobí členové EU bez ní v praxi i v dnešní době zcela obejdou. Je však také třeba uvážit i skutečnost, že navzdory tomuto přístupu žádný ze států EU proti přijetí mechanismu RIA do svého právního systému neprotestoval.⁹ Otázka ale zní, zda to není pouze přístupem EU, která tento mechanismus tak podporuje, a pro členské státy je tedy vhodné alespoň formálně ji přijmout.

Z pohledu právní teorie je nejzajímavější otázka kontextu legitimacy, který s mechanismem RIA neoddělitelně souvisí. Na příkladu Itálie se tak ukázalo, že pokud je hodnocení dopadů právní regulace podporováno jen malou zájmovou skupinou, přijetí širší odbornou i laickou veřejností je nemyslitelné a za takové situace nemá žádný praktický smysl.¹⁰ Z Radaelliho výzkumů tedy vyplývá, že právě legitimita je nejkritičtější momentem existence mechanismu RIA, od kterého se dále odvíjí to, zda má či nemá praktický význam pro společnost a právo. Nyní bych se proto chtěla zaměřit na to, jak je mechanismus RIA upraven v České republice a jak je to s jeho legitimitou.

Pozitivně-právní prameny k mechanismu RIA v ČR

Pro uvození a krátké shrnutí současné situace hodnocení vlivů právní normotvorby v České republice slouží následujících několik odstavců.

V Legislativních pravidlech vlády je v čl. 2 Obecných požadavcích na tvorbu právní úpravy stanoveno, odst. 1, že „Přípravě každého právního předpisu musí předcházet podrobná analýza právního a skutkového stavu. Její součástí je i zhodnocení nezbytnosti změny právního stavu, a nejsou-li určité vztahy právním předpisem dosud upraveny, zhodnocení nezbytnosti rozšíření právní regulace i na tyto vztahy, včetně zhodnocení dopadů předpokládané změny právního stavu nebo dopadů právní regulace, která má být rozšířena na právní vztahy dosud právem neupravené; při tomto hodnocení se postupuje podle Obecných zásad pro hodnocení dopadů regulace), (dále jen „obecné zásady“).“¹¹

Zmiňované obecné zásady pro hodnocení dopadů regulace jsou známé právě pod zkratkou RIA a upravuje je Usnesení vlády ze dne 14. prosince 2011 č. 922

⁹ RADAELLI, KOSEC 2005, op. cit., s. 3–6.

¹⁰ RADAELLI, KOSEC 2005 op. cit., s. 18–19.

¹¹ Legislativní pravidla Vlády schválená usnesením vlády č. 188/1998, ve znění pozdějších předpisů. CODEXIS ONLINE [právní informační systém]. Atlas Consulting [cit. 19. 5. 2014]. Dostupné z: <http://www.codexis-online.cz>

o Obecných zásadách pro hodnocení dopadů regulace (RIA) a o změně Legislativních pravidel vlády a Jednacího řádu vlády,¹² ve znění usnesení vlády ze dne 8. ledna 2014, č. 26, k návrhu změn Obecných zásad pro hodnocení dopadů regulace (RIA).¹³

Jsou závazné pro ústřední orgány státní správy, upravují základní procesní pravidla a metodický postup a vztahují se na přípravu všech návrhů vypracovaných podle Legislativních pravidel vlády. Použijí se ale i při přípravě nelegislativních materiálů obsahujících legislativní řešení s možnými věcnými dopady. V tomto případě ale zároveň platí podmínka, že tyto materiály musí být připravovány a projednávány v souladu s Jednáním řádem vlády, přičemž se provádí i hodnocení jejich dopadů. Přitom musí být zřejmé, že problém nelze řešit jinak než vytvořením právní úpravy. Vždy se zpracovává přehled dopadů, který obsahuje vymezení problému, stanovení cílů, jichž má být dosaženo, včetně identifikace dotčených subjektů a dopadů navrhované právní úpravy. Zároveň je tu obsaženo i vyhodnocení alternativních řešení a vyhodnocení případných důsledků nepřijetí navrhovaného řešení. To, zda se RIA bude či nebude zpracovávat, záleží právě na přehledu dopadů. Pokud mezi tyto dopady řadíme vliv na veřejné rozpočty, na administrativní zátěž veřejné správy, na finanční náklady pro občany, na konkurenceschopnost nebo na ekonomické a právní vztahy, zpracovává se, stejně jako vždy u věcného záměru zákona (samozřejmě s výjimkami). Postupuje se tak na principu proporcionální analýzy, přičemž za určení úrovně analýzy je odpovědný předkladatel, o provedení pak rozhoduje vláda České republiky na základě doporučení pracovní komise Legislativní rady vlády pro hodnocení dopadů regulace (dále jen „Komise“) nebo předseda Legislativní rady vlády. Závěrečná zpráva RIA je potom ve výsledku součástí návrhu právního předpisu. Kontrola kvality výstupů je zajišťována pracovní komisí ve dvou úrovních a na úřadu vlády - Oddělením pro koordinaci procesu hodnocení dopadů regulace (RIA).¹⁴

¹² Usnesení vlády ze dne 14. prosince 2011 č. 922 o Obecných zásadách pro hodnocení dopadů regulace (RIA) a o změně Legislativních pravidel vlády a Jednacího řádu vlády [online]. In: *Vláda České republiky* [cit. 19. 5. 2014]. Ve znění dostupném z: <http://www.vlada.cz/assets/ppov/lrv/ria/metodiky/Obecne-zasady-pro-hodnoceni-dopaduregulace.pdf>.

¹³ Usnesení vlády ze dne 8. ledna 2014 č. 26 k návrhu změn Obecných zásad pro hodnocení dopadů regulace (RIA) [online]. In: *Vláda České republiky* [cit. 19. 5. 2014]. Ve znění dostupném z: https://apps.odok.cz/djv-agenda?p_p_id=agenda_WAR_odokkpl&p_p_lifecycle=2&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_resource_id=downloadAttachment&p_p_cacheability=cacheLevelPage&p_p_col_id=column-2&p_p_col_count=1&_agenda_WAR_odokkpl_attachmentPid=VPRA9FCDNPE1.

¹⁴ Legislativní pravidla Vlády schválená usnesením vlády č. 188/1998, ve znění pozdějších předpisů. CODEXIS ONLINE [právní informační systém]. Atlas Consulting [cit. 19. 5. 2014]. Dostupné z: <http://www.codexis-online.cz>

V dílčím shrnutí lze tedy dojít k tomu, že formální úprava hodnocení vlivů a dopadů nové právní úpravy je dostatečná. Obecně je povinnost provádět toto hodnocení součástí Legislativních pravidel vlády, což znamená, že každý návrh právní normy, který je připravován některým z ministerstev, by měl min. prvotní posouzení dopadů obsahovat. Dokonce máme v České republice usnesením vlády i jasně stanoveno, jak by měl být mechanismus realizován, aby byl dostatečně kvalitní.

Když se podíváme na oblasti zájmu zákonodárce, které musí být v rámci mechanismu RIA řešeny, rovněž vypadají velmi racionálně. Je přece zcela logické, že by se zákonodárce měl nejprve zabývat tím, zda je třeba vůbec novou právní úpravu přijímat, a potom hledat tu nejuvhodnější variantu z hlediska finanční i administrativní zátěže pro stát, stejně jako z hlediska dopadů na samotné adresáty právní normy. Porovnáme-li nastavení mechanismu RIA s teorií hodnocení dopadů, vypadá to, že v České republice není mechanismus RIA pouhou prázdnou nádobou. Sice víme, že u nás byl zaveden až se vstupem ČR do EU, ale nezdá se, že by tím měla být jeho legitimita nějak významně ohrožena. Přece jen je na vládní úrovni pevně zakotven a existují velmi podrobné pokyny pro jeho zpracování. Pokud by byl pouhou politickou proklamací, nebylo by takové úpravy třeba. Je však třeba si uvědomit, že teoretické nastavení je jedna věc a následující společenská a politická realita věc druhá.

Srovnání s úpravou v jiných státech střední a východní Evropy

Jak vyplynulo už z předchozích částí tohoto textu, v odborné právní literatuře lze nalézt prameny zabývající se hodnocením dopadů právní úpravy, avšak většinou se jedná o texty autorů mimo střední Evropu. Jedním z mála pramenů na toto téma je tak text K. Staroňové, která zkoumala mechanismus RIA v několika státech střední a východní Evropy a jeho případný přínos legislativnímu procesu.

Staroňová uvádí, že se ve vědeckých studiích běžně předpokládá, že RIA zlepšuje kvalitu vytváření legislativy a legitimizuje takto vytvořené předpisy i politiku, ze které vycházejí. Ve svých vlastních zkoumáních ale dokládá, že tomu tak není úplně.¹⁵ Při měření kvality mechanismu RIA v jednotlivých zemích používá vlastní metodu, spočívající v kvalitě informací obsažených ve zprávě připojené k návrhu předpisu, přičemž hodnotí

¹⁵ STAROŇOVÁ, Katarína. Regulatory Impact Assessment: Formal Institutionalization and Practice. *Journal of Public Policy*. 2010, vol. 30, no. 01, s. 117. DOI: 10.1017/S0143814X09990201. Dostupné z: http://www.journals.cambridge.org/abstract_S0143814X09990201.

zkoumané problémy, konzultační proces a používané analýzy dopadů. Vyzdvihuje přitom kontrolu kvality RIA v Estonsku, kde je k plnění tohoto úkolu vyčleněn speciální správní orgán, zatímco konstatuje, že v České republice je situace ohledně kontroly nejasná. Přináležejí totiž ministerstvu vnitra, avšak jeho odpovědnost na tomto poli není srozumitelně určena. V Maďarsku kritizuje provádění mechanismu RIA ministerstvem spravedlnosti z toho důvodu, že zde není zajištěna dostatečná podpora vlády. Ve Slovinsku a na Slovensku pak tento úkol náleží zase jen některým ministerstvům.¹⁶

Na druhou stranu však hodnotí pozitivně, že v Estonsku a Česku byly závazně přijaty přesné návody, jak mechanismus RIA provádět. I to však vzápětí relativizuje sdělením, že i v Česku jen malá část návrhů skutečně obsahuje samotný mechanismus RIA. Když se potom zabývá hodnocením sociálních a ekonomických vlivů a vlivů na životní prostředí, dochází opět k poznání, že závěry o dopadech, pokud jsou vůbec obsaženy, jsou příliš obecné a nicneřkající. Jedinou výjimku tvoří finanční dopady, ani zde však nelze mluvit o všech zkoumaných zemích a všech návrzích, ačkoliv zde je situace výrazně lepší. Co se týče konzultací jako fáze vytváření RIA, je na tom Česká republika výrazně lépe než ostatní země (ještě s Estonskem), protože téměř všechny návrhy, pro které byla RIA připravována, touto fází prošly. Co se tedy týče celkového hodnocení mechanismu RIA v ČR, Staroňová hodnotí jeho provedení velmi vysoko, ovšem kritizuje jeho velmi řídké využívání. Důvod spatřuje v tom, že většina ministerstev jeho závaznost ignoruje.¹⁷

Po shrnutí těchto poznatků nemůžeme než dojít k závěru, že předpoklad založený na aktuální úpravě podle předchozí kapitoly tohoto textu byl částečně chybný. Minimálně v době, kdy se efektivitou mechanismu RIA zabývala Staroňová, byla jeho legitimita v České republice nedostatečná, a to i navzdory poměrně propracovanému nastavení v Legislativních pravidlech vlády ČR. Musíme zde navíc dát za pravdu Radellimu v tom, že dokonce i v rámci EU se úprava mechanismu RIA v jednotlivých státech významně liší, a to jak ve formální, tak v praktické rovině. Ze srovnání vybraných států střední a východní Evropy na tom ale není Česká republika nijak zásadně špatně, tím spíš, že v této oblasti došlo v mezidobí k dalšímu posunu.

Současný stav v ČR

Oproti výše popsanému stavu došlo v provádění mechanismu RIA k dalšímu posunu. Jelikož se jedná o změny poměrně nedávné a jejich první dopady můžeme poznávat pouze z oficiálních pramenů státního

¹⁶ STAROŇOVÁ op. cit., s. 119–123.

¹⁷ STAROŇOVÁ op. cit., s. 124–133.

aparátu, lze se zaměřit pouze na jejich teoretickou analýzu. Není možné se zabývat jejich praktickým ověřováním, které by výrazně přesáhlo rámec této práce, jelikož budou patrné až v budoucnu. Je však pravdou, že tento aspekt dané problematiky by v budoucnu měl být podroben výzkumu, jelikož je to právě praktická podoba působení mechanismu RIA na kvalitu právních předpisů, která odůvodňuje samotnou jeho existenci.

Přejděme však k samotným výtkám a prvně se zaměříme na jejich dosavadní řešení podle informací poskytnutých veřejnosti vládou České republiky.

Co se nejasné kontroly týče, dne 1. listopadu 2011 vznikla Pracovní komise Legislativní rady vlády pro hodnocení dopadů regulace. Vláda dále dne 14. prosince 2011 usnesením č. 922 schválila nové Obecné zásady pro hodnocení dopadů regulace, které s účinností od 1. ledna 2012 nahradily původní metodiku RIA.¹⁸ Tyto zásady byly dále změněny usnesením vlády ze dne 8. ledna 2014, č. 26, k návrhu změn Obecných zásad pro hodnocení dopadů regulace (RIA).¹⁹

Zejména vytvoření samostatného orgánu, do jehož působnosti kontrola kvality mechanismu RIA spadá a který je obsazen odborníky z oblastí, do kterých posuzované vlivy patří, lze hodnotit velmi pozitivně. Počínaje začátkem roku 2012 tedy prošel mechanismus RIA významnými změnami. Vedle dvou již zmiňovaných ještě odpadla obecná výjimka vyřazující všechny procesní předpisy.²⁰

V polovině roku 2012 se potom uskutečnila konference k problematice hodnocení dopadů regulace v České republice a dalších státech OECD,²¹ na jejímž konci byl následně zahájen dvouletý projekt Vytvoření podmínek pro systematické zkvalitňování procesu hodnocení dopadů regulace (RIA). Tento projekt má řešit praktické problémy, z nichž některé vyplývají už ze

¹⁸ *Obecné zásady pro hodnocení dopadů regulace* [online]. Vláda České republiky [cit. 2014-05-19]. Dostupné z: <http://www.vlada.cz/cz/ppov/lrv/ria/metodiky/obecne-zasady-pro-hodnoceni-dopadu-regulace-90556/>.

¹⁹ Usnesení vlády ze dne 8. ledna 2014 č. 26 k návrhu změn Obecných zásad pro hodnocení dopadů regulace (RIA) [online]. In: *Vláda České republiky* [cit. 19. 5. 2014]. Ve znění dostupném z: https://apps.odok.cz/djv-agenda?p_p_id=agenda_WAR_odokkpl&p_p_lifecycle=2&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_resource_id=downloadAttachment&p_p_cacheability=cacheLevelPage&p_p_col_id=column-2&p_p_col_count=1&agenda_WAR_odokkpl_attachmentPid=VPRA9FCDNPEI.

²⁰ Petr Mlsna: *Nová RIA znamená hlavně zjednodušení*. In: *EurActiv.cz* [online]. EU-Media, s.r.o., © 2004–2014 [cit. 2014-05-19]. Dostupné z: <http://www.euractiv.cz/cr-v-evropske-unii/interview/petr-mlsna-nova-ria-znamená-hlavne-zjednoduseni-009639>.

²¹ *Konference hodnocení dopadů regulace v České republice a dalších státech OECD* [online]. Vláda České republiky [cit. 2014-05-19]. Dostupné z: <http://www.vlada.cz/cz/ppov/lrv/ria/aktualne/konference-hodnoceni-dopadu-regulace-v-ceske-republice-a-dalsich-statech-oecd-95159/>.

studie K. Staroňové a které i stát zjistil dotazníkovým řízením, tedy „*neexistence doprovodných metodik pro vybrané problematiky, nemožnost metodických konzultací, špatná dostupnost validních dat a informačních zdrojů atd.*“²²

O něco pozdější je potom výroční zpráva Komise RIA za rok 2012. Zde už je konstatováno, že se stav lepší. Nicméně i toto zlepšení se konkrétně vyznačovalo tím, že Komise vracela k dopracování namísto původních 90 % zpráv RIA jen 70 %. Rovněž tu Komise upozornila na fakt, že samotná ministerstva obcházejí povinnost vypracování RIA tím, že své návrhy radši prosazují cestou poslanecké iniciativy. Jiné než vládní návrhy totiž zprávu RIA obsahovat nemusely. Komise ale na druhou stranu vyzdvihla, že se ve svém úsilí připojila orgánům dalších evropských států a že státy v mezinárodní spolupráci postupy RIA nadále zdokonalují.²³

Následně byla v r. 2013 za účelem dalšího zlepšení mechanismu RIA pro účely dílčího hodnocení přidána Metodika měření a přeměrování administrativní zátěže podnikatelů, která byla schválena usnesením vlády ze dne 9. srpna 2013 č. 595.^{24,25} V tuto chvíli jsou tak zpracovány dvě metodiky k mechanismu RIA: Metodika pro stanovení plánovaných nákladů na výkon státní správy a Metodika měření a přeměrování administrativní zátěže podnikatelů, přičemž obě mají závazný charakter a vláda k nim poskytuje i informační příručku (čítající ovšem 6 stran textu).

O měsíc později byla veřejnosti představena závěrečná zpráva z Analýzy implementace a efektivnosti stávajícího nastavení procesu RIA v ČR,²⁶ zpracovaná v rámci již výše zmiňovaného projektu ke zkvalitňování mechanismu RIA.²⁷ Závěrem vyplývajícím z výsledků

²² *Zahájení nového projektu ke zkvalitňování procesu RIA* [online]. Vláda České republiky [cit. 2014-05-19]. Dostupné z: <http://www.vlada.cz/cz/ppov/lrv/ria/aktualne/zahajeni-noveho-projektu-ke-zkvalitnovani-procesu-ria-103260/>.

²³ *Hodnocení dopadů regulace - RIA: Výroční zpráva Komise RIA za rok 2012* [online]. Vláda České republiky [cit. 2014-05-19]. Dostupné z: <http://www.vlada.cz/assets/ppov/lrv/ria/aktualne/Vyrocní-zprava-Komise-RIA-za-rok-2012.pdf>

²⁴ Usnesení vlády ze dne 9. srpna 2013 č. 595 Metodika měření a přeměrování administrativní zátěže podnikatelů [online]. In: *Vláda České republiky* [cit. 19. 5. 2014]. Ve znění dostupném z: <http://download.mpo.cz/get/49032/55234/602983/priloha001.pdf>.

²⁵ *Doprovodné metodiky procesu RIA* [online]. Vláda České republiky [cit. 2014-05-19]. Dostupné z: <http://www.vlada.cz/cz/ppov/lrv/ria/aktualne/doprovodne-metodiky-procesu-ria-87607/>.

²⁶ *Závěrečná zpráva z evaluace účinnosti RIA* [online]. Vláda České republiky [cit. 2014-05-19]. Dostupné z: http://www.vlada.cz/assets/ppov/lrv/ria/aktualne/Zaverecna-zprava-z-evaluace-ucinnosti-RIA_final.pdf.

²⁷ *Závěrečná zpráva z analýzy implementace a efektivnosti stávajícího procesu nastavení procesu RIA v ČR* [online]. Vláda České republiky [cit. 2014-05-19]. Dostupné z:

této analýzy je, že by Komise měla přidat své hodnocení RIA navíc i před vnější připomínkové řízení (aby se zamezilo pouhé formálnosti provádění mechanismu RIA), že by ustavení zpravodaje v rámci Komise RIA mělo být oznamováno ve větším předstihu než dosud, dále že by měla být celkově zlepšena publicita a vzdělávání v provádění mechanismu RIA, a to v rámci státní správy i navenek prostřednictvím workshopů a konferencí. Jako nejdůležitější se potom jeví závěry o nutnosti zavedení systematické evaluace procesu RIA (na základě zpětné vazby na proces RIA od zpracovatelů a dotčených subjektů), úpravě mechanismu RIA v jednacích řádech obou komor Parlamentu ČR a konečně i o zavedení povinného přezkumu účinnosti regulace po jejím vstupu v účinnost.²⁸

Na základě těchto doporučení byla vypracována i Zpráva o účinnosti Obecných zásad pro hodnocení dopadů regulace (RIA), která byla vládou projednána dne 16. října 2013²⁹ (usnesení č. 774³⁰) a která byla v oblasti i zde navrhnutých řešení podkladem změn Obecných zásad RIA.^{31,32}

Tyto změny schválila vláda dne 8. ledna 2014 usnesením č. 26, k návrhu změn Obecných zásad pro hodnocení dopadů regulace (RIA),³³ jako součást materiálu

<http://www.vlada.cz/cz/ppov/lrv/ria/aktualne/zaverecna-zprava-z-analyzy-implementace-a-efektivnosti-stavajiciho-nastaveni-procesu-ria-v-cr-113120/>

²⁸ *Závěrečná zpráva z evaluace účinnosti RIA* [online]. Vláda České republiky [cit. 2014-05-19]. Dostupné z: http://www.vlada.cz/assets/ppov/lrv/ria/aktualne/Zaverecna-zprava-z-evaluace-ucinnosti-RIA_final.pdf

²⁹ *Zpráva o účinnosti Obecných zásad RIA* [online]. Vláda České republiky [cit. 2014-05-19]. Dostupné z: <http://www.vlada.cz/assets/ppov/lrv/ria/aktualne/Zprava-o-ucinnosti-Obecných-zasad-RIA.pdf>

³⁰ Usnesení vlády ze dne 16. října 2013 č. 774 Zpráva o účinnosti Obecných zásad pro hodnocení dopadů regulace (RIA) [online]. In: *Vláda České republiky* [cit. 19. 5. 2014]. Ve znění dostupném z: https://apps.odok.cz/djv-agenda?p_p_id=agenda_WAR_odokkpl&p_p_lifecycle=2&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_resource_id=downloadAttachment&p_p_cacheability=cacheLevelPage&p_p_col_id=column-2&p_p_col_count=1&agenda_WAR_odokkpl_attachmentPid=VPRA9CQ8YKU7.

³¹ *Obecné zásady pro hodnocení dopadu regulace* [online]. Vláda České republiky [cit. 2014-05-19]. Dostupné z: <http://www.vlada.cz/assets/ppov/lrv/ria/metodiky/Obecne-zasady-pro-hodnoceni-dopadu-regulace.pdf>.

³² *Zpráva o účinnosti obecných zásad RIA* [online]. Vláda České republiky [cit. 2014-05-19]. Dostupné z: <http://www.vlada.cz/cz/ppov/lrv/ria/aktualne/zprava-o-ucinnosti-obecných-zasad-ria-112669/>

³³ Usnesení vlády ze dne 8. ledna 2014 č. 26 k návrhu změn Obecných zásad pro hodnocení dopadů regulace (RIA) [online]. In: *Vláda České republiky* [cit. 19. 5. 2014]. Ve znění dostupném z: [https://apps.odok.cz/djv-agenda?p_p_id=agenda_WAR_odokkpl&p_p_lifecycle=2&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_resource_id=downloadAttachment&p_p_cacheability=cacheLevelPage&p_p_col_id=column-](https://apps.odok.cz/djv-agenda?p_p_id=agenda_WAR_odokkpl&p_p_lifecycle=2&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_resource_id=downloadAttachment&p_p_cacheability=cacheLevelPage&p_p_col_id=column-2&p_p_col_count=1&agenda_WAR_odokkpl_attachmentPid=VPRA9FCDNPE1)

„Návrh změny Obecných zásad pro hodnocení dopadů regulace (RIA)“.³⁴ Hlavní změny, které vstoupily v účinnost dne 1. 2. 2014 lze shrnout tak, že byly nově stanoveny výjimky, kdy se RIA zpracovávat nemusí a nově musí být v přijímané normě, konkrétně v úvodu Závěrečné zprávy RIA, stručné shrnutí základních údajů, které ji má efektivněji zpřístupnit zákonodárci i veřejnosti. Zcela nově je potom v rámci institucionálního zajištění provádění a kontroly kvality RIA zavedena kontrola na všech úrovních legislativního procesu.³⁵

Vztah mechanismu RIA k Luhmannově systémové teorii³⁶

Luhmannův autopoietický systém je sebe-referenční, tedy jde o systém, který produkuje prvky, ze kterých je sám vytvořen, a jimi zpětně definuje a legitimizuje sám sebe. Dochází tedy ke kruhovému procesu, v němž systém odvozuje svoji existenci od něčeho, co přitom na základě tohoto odvození teprve vzniká. Jedná se o systémové procesy, které podle Luhmanna fungují i v právu.³⁷

Tak, jak je mechanismus RIA nastaven, zapadá zcela do tohoto Luhmannova pojetí systému. Zákonodárce tu sice hodnotí dopady právní regulace i mimo samotný právní systém, ale opět jen v rámci své vlastní právní normou předepsané procedury. Ve své podstatě tak nejde o to, zda skutečně je přijetí nové právní normy nejvhodnějším možným řešením, ale zda při tomto přijetí byla naplněna procedura požadovaná jinou právní normou. Právní systém sám totiž stanovil, jaké právní normy budou legitimní, když jako jediný podklad legitimacy určil legalitu. Jiné pojetí není možné, protože autopoietický systém práva nebere v potaz jiné než právní vlivy. V právu chápaném jako autopoietický systém se totiž sice objevují vnější vlivy, ale přímo neovlivňují jeho platnost. To podle Luhmanna veškerému právu bez výjimky zajišťuje i právě dnes tolik vyžadovanou legalitu, aniž by byl jakkoliv omezen dynamis-

[2&p_p_col_count=1&agenda_WAR_odokkpl_attachmentPid=VPRA9FCDNPE1](https://apps.odok.cz/djv-agenda?p_p_id=agenda_WAR_odokkpl_attachmentPid=VPRA9FCDNPE1).

³⁴ *Novela Obecných zásad RIA schválena* [online]. Vláda České republiky [cit. 2014-05-19]. Dostupné z: <http://www.vlada.cz/cz/ppov/lrv/ria/aktualne/novela-obecných-zasad-ria-schvalena-115051/>.

³⁵ *Obecné zásady pro hodnocení dopadů regulace* [online]. Vláda České republiky [cit. 2014-05-19]. Dostupné z: <http://www.vlada.cz/cz/ppov/lrv/ria/metodiky/obecne-zasady-pro-hodnoceni-dopadu-regulace-90556/>.

³⁶ LUHMANN, Niklass. Law as a social system. *Northwestern University Law Review*. 1988, vol. 83, s. 136.

³⁷ LUHMANN, Niklass. The third question: The creative use of paradoxes in law and legal history. *Journal of law and society* [online]. 1988, vol. 15, no. 2, s. 153.

mus práva, které se musí neustále proměňovat v návaznosti na vývoj situace.³⁸

Je sice pravdou, že takto fungující právo v případě mechanismu RIA netrpí nedostatkem legality, ale o dynamismu lze pohybovat. Pokud by totiž mělo právo reagovat na vnější vlivy a přitom zachovávat svá vlastní pravidla, celý proces této reakce by se musel nutně zpomalit. Pokud právo samo určuje, jak s neprávními vlivy nakládat, a tento postup dále právně upravuje, celý proces proměn práva se zpomaluje a bezprostřední reakce se zdá zcela vyloučena. V praxi to znamená, že buď bude kvůli upřednostnění vnějších vlivů porušena sebereferenčnost systému, nebo provedení procedury jakožto záruky legality znemožní bezprostřední reakci práva na neprávní vlivy. U mechanismu RIA by to znamenalo, že zákonodárce sám poruší vlastní pravidla a nebude skutečně hodnotit dopady právní regulace, nebo bude trvat na řádném hodnocení dopadů, což ale povede ke zpomalení celého legislativního procesu. Obojí by přitom mohlo být předmětem oprávněné kritiky.

I Jacobson Luhmannově teorii vytýká, že v ní autor upřednostňuje jednotu svého systému na úkor jeho dynamismu. Toto upřednostnění má spočívat v chápání práva jako systému normativně uzavřeného vnějším vlivům, ale kognitivně otevřeného. Jacobson s tímto nesohlasí, protože odmítá možnost autonomní existence práva, které je subsystémem velkého sociálního systému, bez vlivů právě tohoto nadřazeného systému. Vytýká Luhmannovi, že nemístně spojuje pozitivní a přirozené právo tak, že tím vylučuje dynamismus práva. Když přitom jako prvky systému vidí pouze právní normy, které fungují v sebe-referenčním kruhu, odtrhává se právo od reálných individuí.³⁹

Bez ohledu na to, zda skutečně Luhmann ve své teorii tvrdil odtržení práva od sociologických vlivů, lze Jacobsonovu kritiku přitom vztáhnout i na situaci RIA v České republice. Současná podoba legislativního procesu skutečně odpovídá pojetí práva jako autopoietického systému (bez sociologických vlivů), jehož prvkem je i mechanismus RIA, zakotvený rovněž v právní normě. Vyloučení vnějších vlivů, a to zejména sociologických, však vede k odtržení právních norem od sociální reality, která přitom měla být předmětem hodnocení mechanismem RIA.

Závěr

Máme-li se na základě dosud uvedených informací dobrat k závěru o tom, jaká je současná podoba mecha-

³⁸ JACOBSON, A. J. Autopoietic Law: The New Science of Niklas Luhmann. *Michigan Law Review*. 1989, vol. 87, no. 6, s. 1648.

³⁹ JACOBSON op. cit., s. 1649–1653.

nismu RIA v České republice, musíme se lépe podívat na údaje v závěrečných zprávách Komise. Dne 17. 3. 2014 zveřejnila Komise RIA výroční zprávu⁴⁰ ze své činnosti za rok 2013.⁴¹ Tato je komparována s výsledky zprávy za r. 2012.

Ve zprávě za r. 2012 byly počty vrácených návrhů vysoké, ale už samotný fakt, že kontrola byla prováděna dostatečně důkladně na to, aby byly nedostatky těchto návrhů nalezeny a řešeny, byly posunem pozitivním směrem. Na druhou stranu ale nebylo lze opomenout skutečnost, že se jednalo o návrhy orgánů státu, tedy i o návrhy pracovníků legislativních oddělení jednotlivých ministerstev, kteří by měli být těmi nejpovolnějšími k přípravě dostatečně kvalitních návrhů právních norem. Pokud měly vládní návrhy (a za dané situace pouze vládní návrhy obsahovaly povinně i posouzení dopadů právní regulace) zpracován mechanismus RIA vadně v 70% případů, nabízela se nutně otázka, jak by takový počet vypadal u návrhů nevládních.

Na „hlavu“ ministerstev tu však padala ještě jedna a pravděpodobně mnohem závažnější výtky. To, že ve zpracování mechanismu RIA nacházíme v jednotlivých návrzích vady, je součástí celého poměrně náročného procesu posuzování vlivů, který navíc zatím nefunguje příliš dlouho. Lze ho tedy pochopit. Ve zprávě Komise však výslovně stojí, že ministerstva mechanismus RIA úmyslně obcházel. A to už bylo samo o sobě alarmující konstatování.

Ve zprávě za r. 2013 již v úvodu předseda Komise konstatuje, že se „*stále nedaří změnit chápání tvorby legislativy veřejností*.“⁴² I v r. 2013 totiž Komise vrátila k přepracování 3/4 zpráv, ale toto nevedlo ke zlepšení kvality dalších zpráv, nýbrž k obcházení této povinnosti cestou návrhů podávaných ze strany poslancůkých iniciativ, které zprávu RIA obsahovat nemusí.

Pokud OECD dlouhodobě podporuje posuzování vlivů jako jeden z pilířů správní reformy, Evropská unie ho považuje za nutnost a Česká republika se veřejně hlásí k prosazování mechanismu RIA, není přece přípustné, aby ministerstva obcházel vlastní pravidla. Uvažujeme-li o tomto postupu v té nejobecnější teoreticko-právní rovině, z hlediska efektivit právních norem, sám stát tím porušuje podmínku obecného dodržování norem a chování státu při jejich vynucování. De facto tím zcela podřívá autoritu mechanismu RIA a dává tím najevo, že je naprosto zbytečný. Nabízí se

⁴⁰ Výroční zpráva Komise RIA za rok 2013 [online]. Vláda České republiky [cit. 19. 5. 2014]. Dostupné z: <http://www.vlada.cz/assets/ppov/lrv/ria/aktualne/Vyrocnizprava-Komise-RIA-za-rok-2013.pdf>

⁴¹ Komise RIA zveřejnila výroční zprávu ze své činnosti za rok 2013 [online]. Vláda České republiky [cit. 19. 5. 2014]. Dostupné z: <http://www.vlada.cz/cz/ppov/lrv/ria/aktualne/komise-ria-zverejnila-vyrocnizpravu-ze-sve-cinnosti-za-rok-2013-116774/>.

⁴² Op. cit., s. 3.

tak otázka, jaké je opravdu stanovisko státu k potřebnosti tohoto postupu. Je to jen další byrokratický mezikrok normotvorby, nebo se jedná o praktický a přípustný legislativní instrument, který je pouze znevažován nezodpovědným přístupem některých úředníků?

Vrátíme-li se k počtům, se kterými pracovala Staronová, tedy že do roku 2008 obsahovaly zprávu RIA jen čtyři návrhy zákonů, jeví se současná situace přece jen o něco lépe.

Komise totiž ve své výroční zprávě za r. 2012 mluví již o 80 z 240 návrhů právních předpisů, z toho jich 64 Komise projednala a 57 doporučila ke schválení, 21 jich doporučila bez dalších připomínek, 29 po částečném doplnění a v 7 případech je schválila po dopracování. V sedmi případech, kdy Komise návrh nedoporučila kvůli nedostatkům ve zprávě RIA, to vedlo k různým důsledkům. Ve 3 případech byl návrh úplně stažen, 1 návrh je stále přepracováván a 3 návrhy prošly vládou i navzdory závěrům Komise.⁴³

Ve výroční zprávě za r. 2013⁴⁴ stojí, že bylo Komisí posuzováno celkem 176 vládních návrhů, z toho 98 mimo předem schválený Plán a 102 se zpracovanou zprávou RIA (69 z nich posuzovala Komise). Souběžně s nimi Parlament projednával 91 návrhů právních předpisů, které vzešly z poslanceckých iniciativ, a tudíž neměly zpracovanou zprávu RIA. Z toho vyplývá, že pouze u 37% všech těchto návrhů byla zpracována RIA.⁴⁵ Z toho 63 návrhů bylo schváleno, 24 návrhů byla udělena výjimka a 6 návrhů získalo negativní stanovisko. Z toho 1 návrh byl kvůli nedostatkům stažen, 3 návrhy nebyly vládě předloženy k výslednému schválení a ve 2 případech byl návrh vládou schválen i přes nedoporučující stanovisko Komise RIA.⁴⁶

Shrneme-li si tyto počty, dostaneme se k následujícím výsledkům. V roce 2012 bylo Parlamentu ČR předloženo 240 návrhů právních předpisů, v r. 2013 to bylo 176. V r. 2012 obsahovala vyhodnocení vlivů právní regulace jen třetina, v r. 2013 37 %. Přitom minimálně v tom ohledu, zda nelze situaci lépe řešit jinak než změnou právní úpravy, by bylo mechanismu RIA zapotřebí u všech těchto předpisů.

V r. 2012 bylo z 64 posuzovaných návrhů obsahujících vyhodnocení dopadů právní regulace doporučeno bez dalších připomínek jen 21, v r. 2013 18 návrhů z 69 navrhovaných. Skutečnost, že v průběhu r. 2012 klesl

podíl vrácených návrhů z 90% na 70%, sice slibovalo určité zlepšení do budoucna, ale toto zlepšení v r. 2013 dále nepokračovalo.

To, co se jeví jako nejvíce zásadní informace, je však skutečnost, že pět návrhů (celkem za r. 2012 a 2013) prošlo vládou i navzdory negativnímu stanovisku Komise. Pokud ani samotná vláda, která stanoví Legislativní pravidla a úpravu mechanismu RIA, tuto úpravu nerespektuje, vysílá stát směrem k občanům signál, že mu na dopadech právní regulace jednoduše nesejde a že si může dělat, co chce, protože na něj pravidla nedopadají. Tím se ale zase dostáváme zpátky k efektivitě právní úpravy, jak už byla naznačena výše.

V důsledku toto chování samotného státu vede k oslabování, ne-li k úplnému popření legitimacy mechanismu RIA tak, jak o něm mluví Radaelli. Za dané situace je jakýkoliv nový kontrolní orgán, podrobnější úprava či dokonce možné budoucí zakotvení mechanismu RIA v zákoně o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv zbytečné.

Prvotním předpokladem pro to, aby posuzování dopadů právní regulace a tedy i samotného posuzování nutnosti právní úpravy, jehož je právě RIA velmi nadějným směrem, je legitimita takového posuzování. Ta je sama o sobě komplikovaná, protože ji ovlivňuje mnoho vnějších faktorů v závislosti na subjektech zúčastněných na tomto procesu, není tedy přijatelné, aby ji zpochybňoval sám zákonodárce svým vlastním chováním.

Summary

This paper deals with the question of assessing the need for legislation in the Czech Republic. Therefore, I will focus on the current status of RIA mechanism ("regulation impact assessment") which is applied in the Czech Republic for assessing the impact of legal regulation.

"Regulation impact assessment" is a part of evidence-based policy which has been strongly supported by the European Union in recent years. Nowadays, excessive government regulation is seen as an important danger of the modern state. Because of it, RIA requires an attention of policy-makers all over the world.

RIA can be defined as a method of policy-analysis providing a necessary methodology for the regulatory system. Its purpose is to assess future consequences of upcoming legislation. It was originally conceived as an economic instrument but since then it has changed and now it considers both benefits and costs. Its aim is to produce a "better regulation". The aim of this paper is to provide a brief account of RIA in the Czech Republic and to explain its recent benefits and disadvantages.

⁴³ *Hodnocení dopadů regulace - RIA: Výroční zpráva Komise RIA za rok 2012* [online]. Vláda České republiky [cit. 2014-05-19]. Dostupné z: <http://www.vlada.cz/assets/ppov/lrv/ria/aktualne/Vyrocní-zprava-Komise-RIA-za-rok-2012.pdf>

⁴⁴ *Hodnocení dopadů regulace - RIA: Výroční zpráva Komise RIA za rok 2013* [online]. Vláda České republiky [cit. 2014-05-19]. Dostupné z: <http://www.vlada.cz/assets/ppov/lrv/ria/aktualne/Vyrocní-zprava-Komise-RIA-za-rok-2013.pdf>

⁴⁵ Op. cit., s. 12.

⁴⁶ Op. cit., s. 7.