



V Praze dne 11. 9. 2015
Č.j.: 1059/15 a 1058/15

Stanovisko Komise pro hodnocení dopadů regulace

k návrhu zákona o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv a o tvorbě právních předpisů vyhlášených ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv (zákon o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv)

a

k návrhu zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv a o tvorbě právních předpisů vyhlášených ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv (zákon o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv)

I. Úvod

Návrh zákona je předkládán na základě usnesení vlády ze dne 4. srpna 2010 č. 554 k návrhu věcného záměru právní úpravy Sbírky zákonů a mezinárodních smluv a elektronické tvorby právních předpisů. Úkol předložit tento návrh vyplývá rovněž z Programového prohlášení vlády, Plánu legislativních prací vlády na rok 2015 a Akčního plánu boje s korupcí na rok 2015.

Cílem návrhu právní úpravy je provedení nezbytných změn právního řádu souvisejících se zásadní modernizací a elektronizací nástrojů a postupů tvorby a vyhlášení právních předpisů v rámci projektu elektronické Sbírky zákonů a mezinárodních smluv a elektronického legislativního procesu. Jedná se zejména o zavedení právně závazné elektronické podoby Sbírky zákonů a mezinárodních smluv, tvorbu, předkládání a schvalování novely právního předpisu včetně jejího úplného znění a povinné využívání nástrojů elektronické tvorby právních předpisů k předkládání legislativních návrhů. Současně návrh také reaguje na některá rozhodnutí ústavního soudu, který opakovaně shledal současnou nepřehlednost právního řádu a nemožnost občanů seznámit se s garantovaným úplným zněním zákona jako překážku pro aplikaci zásady „neznalost zákona neomlouvá“.

Toto stanovisko se vztahuje především k Závěrečné zprávě z hodnocení dopadů regulace obsažené v Důvodové zprávě k zákonu o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv. Změnový zákon vyhodnocení dopadů neobsahuje s odkazem na zmíněnou důvodovou zprávu.

II. Připomínky a návrhy změn

Předkládaný návrh by v případě přijetí a následné realizace projektů e-Sbírka a e-Legislativa znamenal zásadní změnu legislativního procesu spočívající především v elektronizaci celého procesu, sjednocení pravidel pro tvorbu práva a dále zpřehlednění právního řádu především tím, že uživateli práva bude umožněn přístup ke státem garantovaným úplným zněním právních předpisů prostřednictvím elektronické databáze. Jako takový je třeba i z hlediska náplně práce Komise návrh hodnotit velmi pozitivně.

Předkladatel zpracoval Závěrečnou zprávu z hodnocení dopadů regulace velmi podrobně. Detailně jsou zde vyčísleny náklady především na realizaci zmíněných projektů, předkladatel ovšem vyčísluje rovněž možné přínosy. Pomocí ekonomické analýzy nákladů a užitků pak předkladatel demonstruje návratnost vynaložených nákladů (1,65 roku) a tedy i vhodnost přijetí návrhu. To je praxe dosud poměrně zřídka a, byť není možné ověřit správnost uvedených výpočtů, je třeba tento přístup vyzdvihnout. Rovněž pozitivně lze hodnotit obsažená srovnání s řadou evropských zemí, které již elektronizaci vydávání sbírek zákonů realizovaly.

Nedostatkem Závěrečné zprávy je její rozsáhlost nepřiměřená rozsahu návrhu a částečná nepřehlednost i z důvodů některých opakujících se argumentů. Účelem zprávy z hodnocení dopadů má být především poskytnout neinformovanému čtenáři stručný přehled o cíli návrhu a potenciálních dopadech. Tento účel bohužel v této podobě Zpráva ne zcela plní. Text Zprávy je často velmi rozvláčný, objevují se zde zbytečné duplicity (např. část 1.2 obsahuje vedle definice problému i popis cílů návrhu a popis dosavadní realizace projektu, část 1.6 obsahuje informace, které jsou již obsaženy v části 1.2 apod.). **Zpráva navíc neobsahuje Shrnutí závěrečné zprávy RIA v přehledové tabulce uvedené v Příloze č. 3 Obecných zásad.**

Zpráva rovněž neobsahuje popis různých variant řešení. Zmiňuje pouze variantu nulovou, zjevně neakceptovatelnou, a variantu zvolenou, tzv. realizační. Předkladatel se odvolává na hodnocení dopadů provedené u věcného záměru zákona, ani zde však není uvedeno širší spektrum možností. Relevantní by bylo například zdůvodnit, proč není žádoucí ponechat správu elektronické Sbírky či vydávání úplných znění právních předpisů třetí straně. *(Pozn.: Hodnotitel tuto variantu neprosazuje, nicméně je jistě relevantní se ptát, proč nebyla ani zvažována.)*

Předkladatel rovněž obsáhle popisuje některé problémy procesu tvorby právních předpisů, které bezpochyby existují (nedostatečná doba pro přípravu předpisů, nedostatky právních textů jako nesrozumitelnost, rozvláčnost, nepřehlednost), ale které daný návrh neřeší a nejspíše ani řešit nemůže.

V rozsáhlém textu se tak ztrácejí některé důležité informace. Např. na straně 45 je uvedeno, že byl „na základě zvažování možných variant“ zvolen model postupného nabývání závaznosti obsahu portálu elektronické Sbírky. V rámci RIA by ale bylo vhodné spíše popsat, jaké byly další uvažované varianty a proč se zvolený způsob jeví jako nejvýhodnější. Podobných příkladů by bylo možné nalézt více.

Předkladatel dále činí velmi častou chybu při vyčíslování přínosů nulové varianty – úspora nákladů na případnou realizaci projektu není přínosem nulové varianty.

Přínosy se vždy posuzují vzhledem k současnému stavu, nikoliv k ostatním variantám.

III. Závěr

Závěrečná zpráva z hodnocení dopadů regulace (RIA) byla vypracována podrobně, náklady a přínosy zvolené varianty jsou vyčísleny včetně návratnosti vložených investic. Zpráva je textově rozsáhlá a místy nepřehledná a často repetitivní. Jako substantivní připomínku Komise upozorňuje, že Zpráva neobsahuje Shrnutí v přehledové tabulce uvedené v Příloze č. 3 Obecných zásad. Tuto tabulku Komise požaduje doplnit.

Přes výše uvedené připomínky Komise zprávu přijímá za předpokladu doplnění Shrnutí Závěrečné zprávy RIA.

Vypracoval: Ing. Daniel Trnka, JUDr. Petr Solský

prof. Ing. Jiřina Jílková, CSc., v. r.
předsedkyně komise