

Metodika

přezkumu účinnosti právních předpisů
(ex post RIA)



Úřad vlády České republiky

2018

Obsah

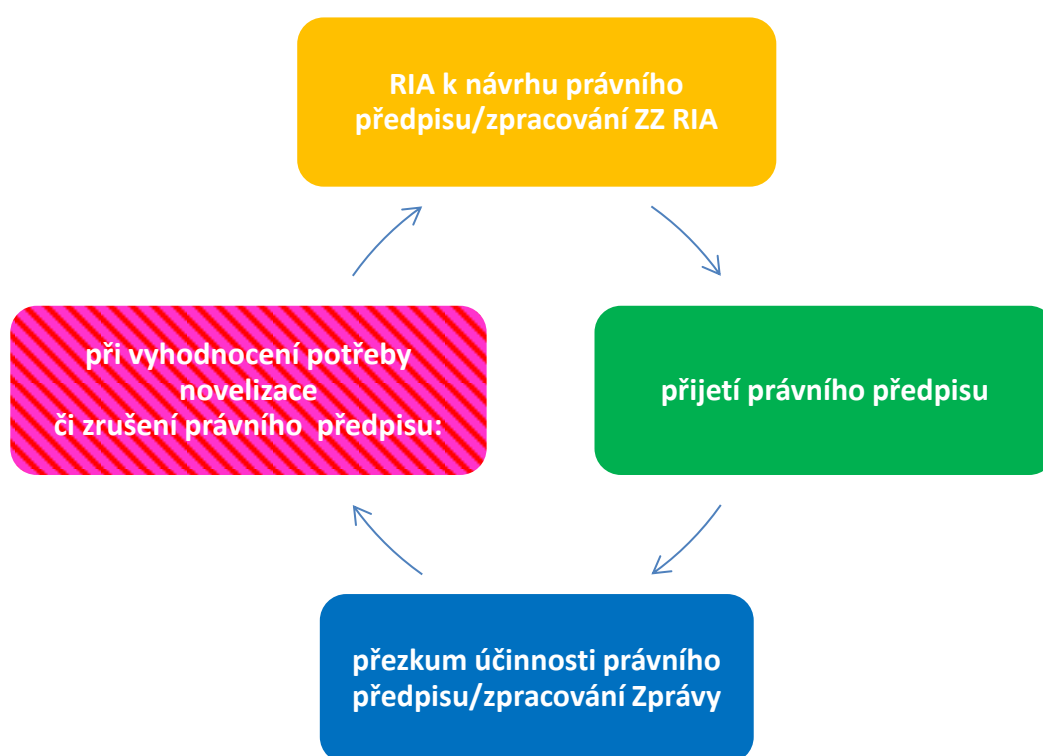
ÚVOD.....	3
Účel přezkumu.....	4
Princip proporcionality.....	4
Jednotlivé fáze přezkumu účinnosti.....	5
I. NASTAVENÍ PŘEZKUMU ÚČINNOSTI	5
A. Úvod.....	5
B. Možnost společného přezkumu účinnosti více právních předpisů.....	5
C. Termín/frekvence provedení přezkumu účinnosti.....	6
1. Obecné principy nastavení termínu přezkumu účinnosti.....	6
2. Faktory ovlivňující termín přezkumu účinnosti.....	7
3. Forma nastavení termínu přezkumu účinnosti.....	8
4. Opakovaný přezkum účinnosti.....	8
D. Indikátory účinnosti právní úpravy.....	8
1. Úvod.....	8
2. Základní indikátory.....	8
3. Požadavky na indikátory.....	9
E. Sběr dat.....	10
II. KONTROLA A PŘÍPADNÁ ÚPRAVA NASTAVENÍ PŘEZKUMU ÚČINNOSTI	10
III. PROVEDENÍ PŘEZKUMU ÚČINNOSTI	10
A. Podstata přezkumu účinnosti.....	10
B. Informační zdroje pro porovnání očekávaných a reálných účinků přezkoumávaného právního předpisu.....	11
C. Širší souvislosti přezkoumávaného právního předpisu.....	12
1. Právní změny.....	12
2. Ekonomické změny.....	13
3. Sociální změny.....	13
4. Demografické změny.....	13
5. Technologické změny.....	13
6. Politické změny.....	13
D. Míra naplnění cílů a jejich relevance.....	13
1. Původní cíle.....	13
2. Míra naplnění cílů.....	14
3. Principy hodnocení.....	14

4. Relevance cílů	14
E. Vyhodnocení reálných dopadů přezkoumávaného právního předpisu	14
1. Reálné přínosy a náklady přezkoumávaného právního předpisu	14
2. Principy vyhodnocení	14
3. Nezamýšlené důsledky	15
4. Porovnání reálných dopadů právní úpravy s jejími předpokládanými dopady.....	15
F. Hledání efektivnějšího řešení	15
G. Vhodnost původního nastavení přezkumu účinnosti	16
H. Závěry hodnocení s návrhem dalšího postupu ohledně právní úpravy.....	16
Schematické znázornění rozhodování ohledně další existence právní úpravy	18
I. Další přezkum účinnosti právní úpravy	19
IV. ZPRACOVÁNÍ ZPRÁVY	19
Struktura Zprávy s doporučeními pro zpracování	20

ÚVOD

Právní předpisy jsou vždy přijímány s určitými cíli, pokud jde o dosažení žádoucích společenských hodnot a odstranění existujících problémů. V době jejich přijetí jsou však k dispozici pouze omezené informace (založené na odhadech) ohledně jejich budoucího reálného působení. Současně se tyto právní předpisy začleňují do komplexního společenského prostředí, které navíc v průběhu času doznává často i podstatných změn, a jejich působení podléhá vlivu širokého spektra dalších faktorů (sociálních, ekonomických, technologických apod.).

Proto by měly být právní předpisy po určitém čase jejich aplikace podrobeny přezkumu účinnosti. Přezkum účinnosti právního předpisu je součástí celkového procesu hodnocení dopadů regulace (RIA) zobrazeného v následujícím zjednodušeném schématu:



Tato metodika je doporučena k využití všem, kteří pracují s hodnocením dopadů regulace, zejména předkladatelům návrhů regulace. Měla by sloužit jako doprovodná pomůcka pro provádění přezkumu účinnosti právních předpisů podle části II B bodu 6 Obecných zásad pro hodnocení dopadů regulace (OZ RIA); stanoví podrobný postup přezkumu, včetně zpracování Zprávy o přezkumu účinnosti právního předpisu (Zpráva).

S ohledem na skutečnost, že zpětný přezkum účinnosti je nejúčelnější u právních předpisů tuzemského původu s novými a rozsáhlými dopady (tj. u právních předpisů, k nimž se obecně provádí RIA), váže metodika tento přezkum primárně na právní předpisy tuzemského původu se zpracovanou Závěrečnou zprávou z hodnocení dopadů regulace (ZZ RIA) a bere obsah ZZ RIA jako základ pro následný přezkum. Metodiku lze podpůrně – s nezbytnými modifikacemi (např. nahrazením základního vyhodnocení v ZZ RIA obsahem důvodové zprávy; využitím závěrů přezkumu pro přezkum

právních předpisů na úrovni EU, např. v rámci programu REFIT¹) – využít i pro přezkum právních předpisů bez ZZ RIA, včetně právních předpisů implementujících právo EU.

Účel přezkumu

- **zhodnotit konkrétní právní úpravu z hlediska její potřeby a efektivity pro účely následného rozhodnutí o jejím zachování, novelizaci či zrušení**

Primárním účelem přezkumu účinnosti je zajistit, aby právní řád tvořily (a tudíž zatěžovaly regulované subjekty) pouze právní předpisy způsobilé co nejefektivněji dosáhnout aktuálních společenských cílů. Systematický přezkum účinnosti pomůže identifikovat všechny právní předpisy, které nenaplnují stanovené cíle, nepředstavují – ať již jako celek či svou konkrétní podobou - nejvhodnější opatření k dosažení těchto cílů nebo jejichž cíle pozbyly – s ohledem na změnu společenského prostředí či potřeb – své relevance, a které je tudíž vhodné odpovídajícím způsobem změnit, popř. zrušit.

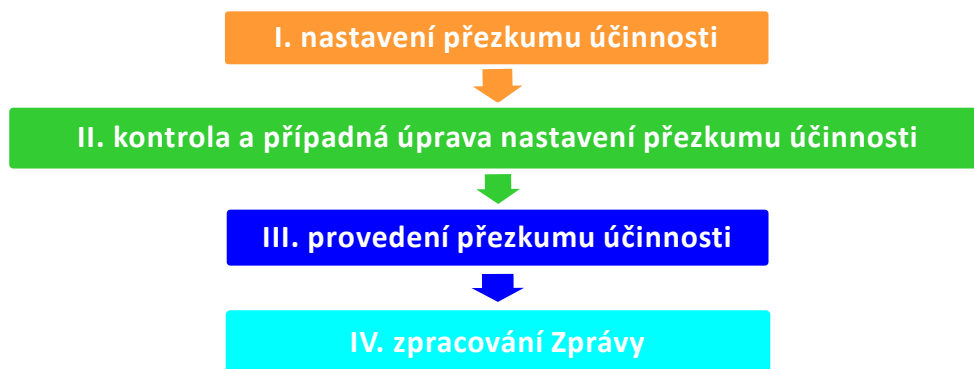
- **poskytnout zpětnou vazbu pro zkvalitnění tvorby budoucí regulace, včetně procesu RIA** Přezkum účinnosti právních předpisů je založen na porovnání záměrů, s nimiž byly přijímány, s jejich reálnými účinky, zejména porovnání jejich předpokládaných a skutečných přínosů a nákladů, včetně identifikace nezamýšlených důsledků. Umožňuje tak odhalit – kromě případných nedostatků původní RIA, které je možno pro budoucnost eliminovat – i nejrůznější faktory, které rozličným způsobem ovlivnily působení právního předpisu oproti původním předpokladům. Tyto informace, které ukazují, jak funguje určitý typ regulatorního zásahu za určitých okolností, lze vhodně využít při odhadu budoucích účinků nových právních předpisů, a tím i ke zvýšení kvality a efektivity legislativy, a to jak v dané oblasti práva, tak pro určité typy regulatorních nástrojů obecně (např. reálné dopady zvýšení/snížení sankcí či poplatků; změna míry dostupnosti a ceny služeb s různou elasticitou poptávky při zpřísnění kvalifikačních předpokladů pro jejich výkon či povinností vůči spotřebiteli apod.) Tento vedlejší účel přezkumu účinnosti nelze podceňovat – přijímat co možná pouze právní předpisy se správně předvídanými účinky je daleko efektivnější, než právní předpisy, u nichž se negativně projeví účinky nepředvídané, následně rušit či měnit.

Princip proporcionality

Pro přezkum účinnosti - jakožto součást procesu RIA - analogicky platí princip proporcionality vyjádřený v části I bodu 4 OZ RIA. Při určení rozsahu a podrobnosti přezkumu účinnosti (pokud jde o hloubku analýz, míru kvantifikace, množství shromažďovaných dat a provedených konzultací apod.) je vždy třeba zohlednit význam přezkoumávané právní úpravy a rozsah jejích dopadů. Za vhodné určení rozsahu přezkumu zodpovídá předkladatel.

¹ <http://ria.vlada.cz/lepsi-regulace/refit/>

Jednotlivé fáze přezkumu účinnosti



I. NASTAVENÍ PŘEZKUMU ÚČINNOSTI

A. Úvod

Nezbytnou podmínkou pro kvalitní přezkum účinnosti právního předpisu je jeho vhodné nastavení, pokud jde o:

- termín/frekvenci jeho provedení,
- indikátory použité k vyhodnocení efektivity právního předpisu,
- rozsah a způsob sběru potřebných dat.

Toto nastavení je vždy součástí ZZ RIA k návrhu příslušného právního předpisu. Dané konkrétní parametry přezkumu účinnosti stanoví předkladatel právního předpisu, a to s ohledem na jeho individuální obsah. Upravuje-li právní předpis různé dílčí otázky, je nezbytné přezkum účinnosti nastavit pro každou z nich samostatně, neboť pro řádné vyhodnocení fungování dílčích segmentů právní úpravy je třeba logicky použít odlišných indikátorů (vyžadujících i různý rozsah a druh dat, jež je nezbytné shromažďovat) a současně se u nich může lišit i termín, kdy je nejúčelnější toto vyhodnocení provést.

B. Možnost společného přezkumu účinnosti více právních předpisů

V rámci nastavení přezkumu účinnosti musí předkladatel rovněž zvážit, zda provést **přezkum účinnosti navrhovaného právního předpisu samostatně, nebo ve spojení s přezkumem účinnosti jiných právních předpisů.**

Zákon (popř. jeho dílčí části) nelze smysluplně přezkoumat mimo kontext jeho relevantních prováděcích právních předpisů. S ohledem na tuto skutečnost není obecně účelné provádět přezkum účinnosti prováděcích předpisů samostatně, s výjimkou případů, kdy to předkladatel shledá nezbytným (např. je-li účinnost konkrétní varianty řešení obsažené v prováděcím právním předpisu v rámci zákonného zmocnění, tj. bez nutné vazby na změnu prováděného zákona, výrazně závislá na aktuálním stupni dynamického technologického vývoje – třeba u požadavků na bezpečnost výrobků).

V případě zákonů pak přichází v úvahu jak provedení přezkumu ke každému z nich, tj. i každé dílčí novele, jednotlivě (vždy spolu s příslušnými prováděcími předpisy), tak společně pro několik navzájem souvisejících zákonů, např.

- upravujících stejnou oblast (např. zákon o evidenci tržeb a všechny jeho novely za určité období; zákony v oblasti energetiky)
- sledujících stejné cíle (např. všechny části daňových zákonů upravujících instituty zavedené za účelem zlepšení vymáhání daní)
- majících stejný okruh dotčených subjektů (např. všechny zákony, resp. jejich dílčí části, upravující práva a povinnosti provozovatelů malých vodních elektráren).

Vhodnost spojení přezkumu účinnosti více zákonů a jejich rozsah je vždy třeba posoudit jednotlivě, a to zejména s ohledem na míru nezávislosti a samostatnosti určité právní úpravy v rámci celkového právního prostředí (především v případě dílčích novel), potřebnost zhodnocení kumulativních dopadů v určité oblasti právních vztahů či na určitý okruh subjektů, vládní koncepce a strategie pro určité oblasti (aktualizace, vyhodnocení plnění), možnost spolupráce s gestory souvisejících právních předpisů aj.

Případnou volbu souhrnného přezkumu více právních předpisů je nutno zohlednit již při nastavení termínu přezkumu účinnosti (a rovněž souvisejícího plánu sběru dat, a to s ohledem na jejich časovou dostupnost), tj. např. u všech prováděcích právních předpisů, popř. i všech dílčích novel určitého zákona navrhovaných v určitém období stanovit jednotný termín budoucího přezkumu tohoto zákona jako celku. Spojení přezkumu pro více právních předpisů naproti tomu nijak neovlivní nastavení vhodných indikátorů, neboť ty je třeba stanovit samostatně pro jednotlivé segmenty právní úpravy, nezávisle na tom, kolik právních předpisů bude předmětem přezkumu.

C. Termín/frekvence provedení přezkumu účinnosti

1. Obecné principy nastavení termínu přezkumu účinnosti

Má-li přezkum účinnosti splnit svůj základní účel, je třeba jej provést v době, kdy **se účinky právního předpisu** (popř. jeho dílčího segmentu) **měly možnost plně projevit, a to v dostatečně ustálené podobě**, aby mohly být relevantním podkladem pro rozhodnutí ohledně jeho budoucího zachování či změny. Smyslem systematického přezkumu účinnosti je mimo jiné zabránit překotným změnám stávajících právních předpisů prováděným bez komplexního vyhodnocení efektivity stávající úpravy a všech relevantních aspektů (často jednostranně zaměřeným na řešení problémů orgánů veřejné moci při aplikaci a vynucování právní úpravy, popř. prosazení zájmu určitých skupin, a opomíjícím dopady na ostatní dotčené subjekty či společnost jako celek). Časté a nepromyšlené (a tudíž nutně i opakované) změny právních předpisů výrazně snižují kvalitu a přehlednost právního prostředí a představují neopodstatněnou zátěž pro adresáty regulace. Na druhou stranu není žádoucí ponechávat neúčelně dlouho v účinnosti právní předpisy s výrazně nežádoucími účinky.

Tyto protikladné principy je třeba v nastavení termínů přezkumu účinnosti vzájemně vyvažovat; řešením může být – zejména v případech odůvodněných vyšší pravděpodobností nežádoucích důsledků právního předpisu – odstupňované provedení přezkumu účinnosti, tj. provedení orientačního přezkumu účinnosti, zaměřeného zejména na hrubé vyhodnocení fungování právního předpisu a odhalení možných závažných negativních důsledků, v relativně krátké lhůtě, a až následné provedení komplexního přezkumu ve standardní lhůtě.

2. Faktory ovlivňující termín přezkumu účinnosti

S ohledem na variabilitu obsahu právních předpisů nelze pro provedení přezkumu účinnosti stanovit jednotný, obecně použitelný termín². Konkrétní termín je vždy třeba zvolit individuálně, s ohledem na obsah přezkoumávaného právního předpisu. K faktorům, které je třeba vzít v úvahu, patří zejména:

2.1. *prodleva mezi implementací právní úpravy a jejími účinky, např.*

- **Ihůty** v rámci právního předpisu (např. plnohodnotné účinky zavedení oddlužení v délce 7 let bez povinnosti uhradit věřitelům určitou část jejich pohledávek lze vyhodnotit až po této lhůtě)
- **přechodná období** (např. je-li stávajícím soudním tlumočnickům zachována možnost působit bez splnění nově zavedených kvalifikačních požadavků ještě 5 let, je zřejmé, že míru naplnění cíle zvýšit kvalitu příslušné činnosti nelze smysluplně posoudit dříve)

2.2. *odlišnost krátkodobých účinků nové právní úpravy od dlouhodobých, atypičnost bezprostředních účinků v rozličné podobě, např.*

- **odlišnou míru dodržování nové právní úpravy** v prvním období oproti dalším letům, a to v obou směrech, tj.
 - ✓ vesměs výrazně nižší, a to v důsledku nedostatečné obeznamenosti regulovaných subjektů s novou úpravou, nedostatečné praxe příslušných orgánů veřejné moci s její aplikací, absence soudního výkladu sporných ustanovení (předčasné provedení přezkumu účinnosti by např. mohlo vést k závěru o nutnosti zvýšení sankcí, který je z dlouhodobého hlediska nesprávný)
 - ✓ v určitých případech, zejména při výrazné medializaci nové právní úpravy, podstatně vyšší (např. po krátkodobém snížení počtu smrtelných dopravních nehod v důsledku zavedení bodového sankčního systému pro řidiče motorových vozidel se jejich počet vrátil na předchozí úroveň; předčasné provedení přezkumu by přecenilo pozitivní účinky příslušné právní úpravy)
- **vyšší míru využívání nového institutu** bezprostředně po jeho zavedení, v důsledku nahromadění zájmu za předchozí období jeho neexistence (např. lze předpokládat, že při zavedení shora popsaného oddlužení bez povinné úhrady alespoň části pohledávek věřitelů by počet či podíl tohoto typu oddlužení a míra jeho úspěšnosti v prvních letech výrazně přesahovaly budoucí hodnoty, což by při předčasném provedení přezkumu účinnosti vedlo k přecenění pozitivních dopadů na dlužníky a negativních na věřitele)
- **změnu chování regulovaných subjektů v očekávání nové úpravy** (např. při změně sazby daně z nabytí nemovitých věcí lze očekávat přesun zdaňovaných aktivit mezi hraničními roky, tj. do období s nižší sazbou daně; porovnání výše daňového inkasa či rozsahu zdaňovaných aktivit v rámci předčasně provedeného přezkumu účinnosti by tudíž vedlo k zavádějícím závěrům)

2.3. *míra rizika nezamýšlených dopadů či zastarání právního předpisu*

K právním předpisům s vyšší mírou rizika nezamýšlených dopadů patří zejména **zcela nová právní úprava** (tj. regulace oblasti dosud právem neregulované), kde nejsou k dispozici žádné předchozí

² V ZZ RIA k návrhům zákonů předkládaných vládě v letech 2012-2017 byla nejčastěji (cca ve 40 % případů nastavení termínu) zvolena lhůta 3 let; mezi jednotlivými právními předpisy, stejně jako jednotlivými resorty však existují významné rozdíly (nejkratší lhůta činila méně než 1 rok, nejdelší 10 let; nejkratší průměrná lhůta u resortu činila 1,8 roku, zatímco nejdelší téměř 3,5 roku). Obecně lze doporučit, aby právní předpisy, u nichž neexistují specifické důvody pro delší lhůtu, byly přezkoumány nejpozději do 5 let po nabytí účinnosti.

zkušenosti s působením regulatorního zásahu. Riziko zastarání právního předpisu je vysoké především u **právní úpravy v oblasti s dynamickým vývojem** (např. technologickým). Při vyšší míře kteréhokoli z uvedených rizik je vhodné provést přezkum účinnosti v kratší lhůtě, popř. odstupňovaný přezkum popsany výše.

2. 4. *potřebnost shromáždění dostatečného počtu informací, např.*

- **frekvence aplikace právní úpravy**, např. četnost využívání příslušného právního institutu (změna procesní úpravy vyvlastnění bude – s ohledem na menší počet případů – vyžadovat stanovení delší lhůty přezkumu než změna procesní úpravy u stavebního povolení)

3. Forma nastavení termínu přezkumu účinnosti

Termín přezkumu účinnosti lze stanovit jak v podobě konkrétního data, tak v podobě určité lhůty od nabytí jeho účinnosti. Obecně lze – s ohledem na předem neznámou délku trvání celého legislativního procesu – jednoznačně **doporučit spíše lhůtu vázanou na nabytí účinnosti**; používání pevného termínu je namíste omezit pouze na případy, kdy je to s ohledem na okolnosti nezbytné (zejména při společném přezkumu účinnosti více právních předpisů či potřebě využít výsledky přezkumu pro hodnocení plnění určité vládní strategie či pro přezkum účinnosti právních předpisů EU prováděný Evropskou komisí aj.).

4. Opakovaný přezkum účinnosti

Účinnost právního předpisu je vhodné přezkoumávat opakovaně. I v případě, že první komplexní přezkum potvrdí jeho potřebnost, efektivitu i celkové fungování odpovídající původnímu záměru, doporučujeme zvážit po určité době provedení opětovného přezkumu a odhalit tak případné změny v okolním prostředí mající vliv na naplnění těchto kritérií. Další termíny, popř. i pravidelnou frekvenci přezkumů je namíste a podle potřeby alespoň orientačně stanovit již v ZZ RIA a popř. je modifikovat vždy po provedení předchozího přezkumu s ohledem na jeho výsledky.

D. Indikátory účinnosti právní úpravy

1. Úvod

Pro přezkum účinnosti právní úpravy je třeba **zvolit soubor vhodných indikátorů**, na jejichž základě budou posuzovány jednotlivé aspekty jejího působení, zejména míra, v jaké dosáhla stanovených cílů, a její skutečné dopady. Konkrétní indikátory je třeba určit již ve fázi nastavení přezkumu, jednak proto, aby měl přezkum systematickou povahu a znemožňoval účelové vyhodnocení podle faktických účinků právní úpravy, jednak proto, aby mohly být příslušné indikátory průběžně sledovány při její aplikaci, tj. aby byla spolehlivě shromážděna data potřebná k jejich vyhodnocení.

2. Základní indikátory

Pro přezkum účinnosti právního předpisu je třeba obecně stanovit:

- **Indikátory míry naplnění cílů**

Tyto indikátory musejí odrážet žádoucí cílový stav, tj. vyjadřovat jeho konkrétní hodnotu, při níž bude právní úprava považována za úspěšnou (např. snížení počtu dlouhodobě nezaměstnaných o x %). Indikátory nelze zaměňovat za druhy sledovaných dat (např. pouze počet dlouhodobě nezaměstnaných, bez specifikace žádoucí podoby působení právní úpravy). Při určení indikátoru je třeba vyjít z popisu cílů regulace v ZZ RIA, včetně hierarchie těchto cílů, přičemž nejpodstatnější pro přezkum účinnosti jsou indikátory naplnění specifických cílů. Konkrétní

podobu indikátoru (tj. jeho žádoucí výsledné hodnoty) lze pak odvodit z předpokládaného účinku právní úpravy, tj. odhadu jejího optimálního vlivu na předmět právní úpravy (např. s ohledem na to, jakou konkrétní příčinu dlouhodobé nezaměstnanosti má daná právní úprava za cíl řešit a jakého počtu z dlouhodobě nezaměstnaných se může reálně dotknout).

- **Indikátory nákladů**

Účelem těchto indikátorů je sledovat, zda skutečné náklady právní úpravy odpovídají původním předpokladům, na jejichž základě bylo rozhodnuto o přijetí právní úpravy. Při jejich určení se vyjde vždy z konkrétního typu nákladů identifikovaných a zhodnocených v ZZ RIA (např. náklady na nové zaměstnance veřejné správy s ohledem na jejich přepokládaný počet, rozsah administrativní zátěže dotčených typů podnikatelů apod.)

- **Indikátory nezamýšlených důsledků**

Byla-li v původní ZZ RIA identifikována určitá rizika navrhované právní úpravy, je vhodné stanovit indikátory umožňující zjistit, zda, popř. nakolik se daná rizika realizovala. Např. v případě právní úpravy zpřísnující kvalifikační požadavky na poskytovatele určitých služeb s cílem zajistit ochranu spotřebitele spočívá riziko obecně v možnosti zhoršení postavení spotřebitele (v důsledku snížené dostupnosti služby, ať již absolutně, či v důsledku její vyšší ceny); jako vhodné indikátory zde lze zvolit např. snížení počtu poskytovatelů služby, popř. počtu poskytnutých služeb, zvýšení ceny služeb, a to ideálně i s určením konkrétních hodnot (např. v %), od nichž nelze tyto důsledky právní úpravy – s ohledem na její celkové přínosy – považovat za přijatelné.

S ohledem na obsah a povahu konkrétního právního předpisu mohou být relevantní i další indikátory (např. indikátor míry dodržování právní úpravy apod.).

3. Požadavky na indikátory

Vhodně zvolené indikátory musejí splňovat zejména následující kritéria:

- **relevance**

Indikátory musejí být přímo a co nejlogičtěji spjaty s tím aspektem právní úpravy, k jehož vyhodnocení mají sloužit (tak, aby míra naplnění indikátoru poskytovala odpovídající a co nejpřesnější představu o příslušném účinku právní úpravy). Je-li např. cílem zavedení správního poplatku za určitý typ podání zabránit šikanózním návrhům, je vhodnějším indikátorem dosažení těchto cílů snížení podílu neúspěšných podání na jejich celkovém počtu, než snížení tohoto celkového počtu (které může spíše sloužit jako doplňkový indikátor – ve spojení s prvním indikátorem – případných nezamýšlených důsledků, tj. omezení možnosti osob uplatňovat svoje práva (např. pokud by se snížil celkový počet podání, ale nezměnil, nebo dokonce zvýšil podíl těch neúspěšných).

- **měřitelnost**

Indikátory musejí být jednoznačně měřitelné; pokud samotný cíl nelze měřit přímo (např. snížení korupce v oblasti veřejných zakázek), je nezbytné zvolit nepřímé indikátory, jejichž naplnění měřit lze (např. snížení ceny veřejných zakázek).

- **efektivita sledování**

V rámci možné volby konkrétních indikátorů je třeba upřednostnit ty, jejichž sledování, včetně sběru a analýzy potřebných dat, bude představovat co nejmenší zátěž, např. indikátory, k jejichž monitorování lze využít data shromažďovaná nezávisle na plánovaném přezkumu.

E. Sběr dat

Pro přezkum účinnosti je nezbytné zajistit včas potřebná data. Již v rámci jeho nastavení je tedy třeba identifikovat jejich druh a **rozsah**, ověřit jejich **dostupnost** a naplánovat **způsob jejich průběžného shromažďování**. Postačují-li pro přezkum účinnosti stávající zdroje dat (např. statistiky Českého statistického úřadu, základní registry, údaje již evidované orgány veřejné moci) je namísto je – s ohledem na menší administrativní zátěž – upřednostnit. V opačném případě je nezbytné zajistit cílený sběr dat pouze pro účely přezkumu (např. ze strany orgánů veřejné moci aplikujících právní úpravu, včetně odpovídajícího přizpůsobení evidenčních systémů, či ze strany regulovaných subjektů apod.), a to na základě jednotné metodiky (tak, aby data získaná od různých subjektů byla navzájem porovnatelná).

II. KONTROLA A PŘÍPADNÁ ÚPRAVA NASTAVENÍ PŘEZKUMU ÚČINNOSTI

Po přijetí právního předpisu je nezbytné:

- **porovnat jeho konečnou podobu s vládním návrhem** (k němuž se vztahuje ZZ RIA, včetně nastavení přezkumu účinnosti),
- **posoudit, zda v průběhu parlamentní fáze legislativního procesu doznal změn**, které jsou pro toto nastavení relevantní,
- a v kladném případě **přizpůsobit nastavení přezkumu účinnosti** těmto změnám.

K relevantním změnám právního předpisu v důsledku přijatých pozměňovacích návrhů patří např. prodloužení, popř. zkrácení přechodného období (ovlivňující vhodný termín přezkumu účinnosti), rozšíření navrhované právní úpravy o další problematiku, popř. na další kategorie subjektů, či vypuštění části dosavadního návrhu (vyžadující stanovení odlišných indikátorů, zajištění sběru nově potřebných a nezahajování sběru nově nepotřebných dat a – v obou případech – potenciálně ovlivňující i termín přezkumu).

V této fázi je současně vhodné **předběžně analyzovat, jaký vliv budou mít změny právního předpisu provedené při jeho projednávání Parlamentem ČR na reálné účinky tohoto předpisu oproti původním předpokladům obsaženým v ZZ RIA** (např. nakolik se zvýší či sníží jeho přínosy a náklady, zda směřuje k naplnění původně stanovených či jiných cílů apod.).

III. PROVEDENÍ PŘEZKUMU ÚČINNOSTI

A. Podstata přezkumu účinnosti

Podstatou přezkumu účinnosti právního předpisu (resp. každého jeho dílčího segmentu) **je posouzení jeho potřebnosti** (zda je stále nezbytný k řešení problému, pro nějž byl přijat a zda odpovídá aktuálním společenským potřebám) **a jeho efektivity** (zda jeho reálné přínosy ospravedlňují jeho reálné náklady, včetně nezamýšlených, a zda je – jako celek či ve své konkrétní podobě – nejvhodnějším opatřením k dosažení stanovených cílů).

V tomto smyslu je třeba zabývat se zejména následujícími konkrétními otázkami:

1) potřebnost právní úpravy

- jsou cíle právní úpravy stále relevantní, tj. odpovídají aktuálním společenským potřebám a preferencím?
- je nezbytné řešit problém, který má právní úprava za cíl řešit?
- lze jej řešit pouze formou právní úpravy?

2) efektivita v užším smyslu

- dosahuje právní úprava stanovených cílů?
- ospravedlňují přínosy právní úpravy její náklady?

3) efektivita v širším smyslu

- existuje vhodnější opatření k dosažení daných cílů než přezkoumávaná právní úprava ve své stávající podobě?

B. Informační zdroje pro porovnání očekávaných a reálných účinků přezkoumávaného právního předpisu

Pro posouzení, zda právní předpis funguje, jak bylo zamýšleno, je třeba **zejména porovnat jeho očekávané a reálné účinky**.

Základními zdroji informací pro dané porovnání jsou:

1) v případě očekávaných účinků – původní ZZ RIA (popř. se zohledněním změn konečné podoby přijatého právního předpisu oproti vládnímu návrhu, k němuž byla zpracována). Tato ZZ RIA obsahuje informace o původních cílech, řešeném problému a předpokládaných účincích (přínosech a nákladech), popř. i možných rizicích právního předpisu, s nimiž je třeba porovnávat jeho reálné působení. Kvalita původní ZZ RIA, pokud jde o dodržení povinných obsahových náležitostí a způsobu jejich zpracování, včetně požadované míry konkrétnosti, je jedním z klíčových faktorů pro účelný přezkum účinnosti. Chybí-li v ní některé z relevantních obsahových informací nebo neodpovídají-li svou podobou požadavkům OZ RIA (např. nejsou-li správně vymezeny cíle právního předpisu, jednoznačně definován jím řešený problém a identifikovány předpokládané konkrétní přínosy a náklady), není k dispozici dostatečný základ pro plnohodnotné vyhodnocení. (V takovýchto případech – stejně jako v případech přezkumu účinnosti právních předpisů bez RIA – je nezbytné se alespoň pokusit o dovození cílů a předpokládaných dopadů právní úpravy z dalších doprovodných materiálů, popř. z obsahu jí samotné).

2) v případě reálných účinků – údaje shromažďované průběžně na základě nastaveného plánu sběru dat (např. statistiky a další zjištění orgánů veřejné moci aplikujících danou úpravu), doplněné o výsledky provedených konzultací dotčených subjektů, popř. otevřených veřejných konzultací (jejichž uskutečnění je vhodné zejména v případech, kdy povaha nebo dosavadní dílčí výsledky přezkumu účinnosti vyžadují shromáždění co nejširších podnětů ke zlepšení, popř. informací o nezamýšlených důsledcích právní úpravy), odborné studie a analýzy.

C. Širší souvislosti přezkoumávaného právního předpisu

Žádný právní předpis nepůsobí izolovaně, ale v rámci komplexního prostředí ovlivněného mnoha dalšími faktory. Účinnost právního předpisu jako takového je nezbytné posuzovat v širších souvislostech a pokusit se co nejlépe identifikovat rozsah a **míru dopadů, které lze přičíst přímo jeho působení, a oddělit je od důsledků vlivu jiných faktorů**. Společenské prostředí se navíc v průběhu času v nejrůznějších ohledech mění, což může mít relevanci pro přetrvání potřebnosti právního předpisu či společenskou žádoucnost jím sledovaných cílů. Proto je v rámci přezkumu účinnosti třeba analyzovat veškeré změny společenského prostředí (oproti situaci, za níž bylo rozhodnuto o jeho přijetí a kterou reflektuje ZZ RIA).

Zejména je třeba se zaměřit na následující změny:

1. Právní změny

1.1) změny přezkoumávaného právního předpisu

Mělo by se jednat pouze o výjimečné případy, neboť změny přezkoumávaného právního předpisu – v rozsahu relevantním pro tento přezkum - by měly logicky vycházet právě až z jeho závěrů. Nicméně nelze je zcela vyloučit (např. transpozice nových evropských směrnic, které je nezbytné provést v mezidobí mezi přijetím právního předpisu a naplánovaným termínem jeho přezkumu, nebo souhrnné doprovodné novely k návrhu právního předpisu předkládaného jiným resortem).

1.2) změny souvisejících právních předpisů

Přezkoumávaný právní předpis působí v kontextu dalších právních předpisů, které mají vliv na jeho účinnost, ať již působí stejným směrem (a umocňují tak jeho působení), nebo směrem protikladným (a tak snižují či dokonce eliminují jeho účinky). **Dané vazby** se mohou vyskytnout zejména u právních předpisů:

- **systematicky provázaných**

Např. změna obecné úpravy zákona o odpovědnosti za přestupky může ovlivnit efektivitu vynucování přezkoumávané právní úpravy, která podléhá jeho režimu.

- **ve stejné oblasti regulace**

Např. možné pozitivní účinky zvýšení určité sociální dávky či rozšíření okruhu jejích příjemců mohou být eliminovány snížením či zpřísněním podmínek poskytování u jiné sociální dávky určené pro stejnou kategorii sociálně potřebných.

- **sledujících stejné cíle** (např. ochrana zdraví), **nebo naopak protichůdné cíle, s nimiž je třeba cíle přezkoumávaného právního předpisu vzájemně vyvažovat** (např. podpora podnikání oproti ochraně životního prostředí)

Např. právní předpisy zakazující užívání karcinogenních látek v potravinách a tzv. protikuřácký zákon mohou kumulativně působit na snížení počtu nádorových onemocnění.

Např. rozšíření povinností v oblasti hospodaření s odpady může eliminovat pozitivní účinky právního předpisu cíleného na snížení administrativní zátěže pro malé a střední podniky.

- **se stejným** (či alespoň zčásti se překrývajícím) **okruhem regulovaných subjektů**

Např. celkový rozsah snížení počtu malých venkovských restaurací v důsledku souběžného zavedení elektronické evidence tržeb a zákazu kouření v restauracích nelze plně přičíst žádné z příslušných právních úprav samostatně.

2. Ekonomické změny

(tržní ceny, fáze ekonomického cyklu apod.)

Např. při ekonomickém růstu nelze přičítat zvýšení daňového inkasa jen zavedení účinnějších institutů k vymáhání daní (stejně jako ze snížení daňového inkasa při hospodářském poklesu ještě nevyplývá neúčinnost podobných opatření).

3. Sociální změny

(míra nezaměstnanosti, vzdělanostní struktura obyvatelstva apod.)

Např. vysoká nezaměstnanost zhorší saldo důchodového účtu i při zvýšení věku zákonného odchodu do důchodu.

4. Demografické změny

(zvýšení porodnosti, prodloužení věku dožití apod.)

Např. zvýšení porodnosti může zvýšit předpokládané náklady právního předpisu upravujícího sociální dávky pro rodiny s malými dětmi).

5. Technologické změny

(nové výrobky a služby, nové způsoby komunikace apod.)

Např. s ohledem na možnost využití GPS pozbyla potřeby právní úprava požadující po řidičích taxislužby prokázání znalosti místopisu.

6. Politické změny

(změny politické reprezentace odrážející změnu společenských preferencí)

Např. odlišné cíle z hlediska optimální míry přerozdělování mají vliv na relevanci cílů právních předpisů v příslušné oblasti (zejména daně a sociální dávky).

D. Míra naplnění cílů a jejich relevance

1. Původní cíle

Pro řádné a systematické vyhodnocení účinnosti právního předpisu, tj. míry jeho působení v souladu se záměrem, s nímž byl přijat, **je třeba vyjít z jeho původních cílů** popsaných v ZZ RIA a tam definovaného problému, který měl být právním předpisem odstraněn. Tyto původní cíle právního předpisu nelze v hodnocení nahradit jeho nezamýšlenými pozitivními důsledky (byť reálně i ty mohou být relevantní pro rozhodnutí o jeho zachování při nenaplnění původních cílů). V případě, že byly v rámci parlamentního projednávání návrhu přezkoumávaného zákona provedeny změny jeho obsahu sledující odlišné či další než původní cíle, je třeba ve vyhodnocení tuto skutečnost zohlednit, tj. vyjít z cílů, s nimiž byl zákon přijat ve své konečné podobě.

2. Míra naplnění cílů

Základním kritériem pro hodnocení je **míra naplnění stanovených cílů** (míra odstranění problému, který měla právní úprava za cíl řešit). K danému vyhodnocení by měly sloužit indikátory zvolené k danému účelu již v původní ZZ RIA, popř. upravené po přijetí právního předpisu dle části II (příčemž přesné vyhodnocení míry dosažení cílů umožňují pouze indikátory kvantifikované, např. snížení administrativní zátěže podnikatelů v souvislosti s daňovou povinností o x % či o y Kč; v případě kvalitativních indikátorů lze posoudit pouze to, zda právní úprava působí žádoucím směrem).

3. Principy hodnocení

S ohledem na účel přezkumu tj. závěr ohledně budoucí existence právní úpravy, je v rámci hodnocení třeba:

- **odlišit vliv právního předpisu** na dosažení cílového stavu **od vlivu jiných**, nesouvisejících faktorů (identifikovaných v části III, C), stejně jako identifikovat obdobné faktory, které dosažení cílů právním předpisem brání
- posoudit **pravděpodobnost plnění cílů** právního předpisu **v budoucím časovém horizontu** (např. zda – při dosavadním nenaplnění cílů právní úpravy – nedojde k jejich dosažení v blízké budoucnosti, nebo naopak zda není úspěšné dosažení cílového stavu pouze dočasné)

4. Relevance cílů

Pro potřebnost případného zachování právního předpisu je nejpodstatnější, **zda jsou jeho cíle společensky žádoucí pro budoucnost**. Pokud tomu tak není, je pro získání poučení pro zkvalitnění budoucí tvorby právních předpisů třeba rozlišit případy chybného vymezení původních cílů (např. v důsledku nesprávně identifikované kauzality definovaného problému) od případů, kdy dané cíle následně pozbyly relevance (např. v návaznosti na změnu aktuálních společenských potřeb či preferencí, trvalé odstranění problému, který měla právní úprava řešit – ať již vlivem jí samotné, nebo nezávisle na ní, ekonomické, technologické či jiné změny apod.) a podrobně analyzovat konkrétní důvody.

E. Vyhodnocení reálných dopadů přezkoumávaného právního předpisu

1. Reálné přínosy a náklady přezkoumávaného právního předpisu

Základem přezkumu účinnosti je vyhodnocení **skutečných přínosů a nákladů přezkoumávané právní úpravy**, které se provede běžným způsobem v souladu s metodickými požadavky OZ RIA (stanovenými pro ex ante RIA). Identifikují se všechny relevantní přínosy a náklady, rozčlení se podle jednotlivých kategorií dotčených subjektů a podle oblastí dopadu a v maximální možné míře se vyjádří v kvantifikované, popř. peněžní podobě, a provede se jejich vzájemné porovnání.

2. Principy vyhodnocení

S ohledem na účel přezkumu, tj. závěr ohledně budoucí existence právní úpravy, je při porovnání nákladů a přínosů nezbytné:

- **rozlišit, které** – ať již pozitivní či negativní – **dopady lze přičíst přímo působení přezkoumávané právní úpravy** a které jsou důsledkem faktorů na ní nezávislých (identifikovaných v části III, C)
- učinit **odhad budoucích přínosů a nákladů právní úpravy**, tj. posoudit, nakolik je výsledek aktuálního porovnání stabilní pro budoucnost (např. zda se již realizovaly všechny časově omezené přínosy a náklady, jaké faktory mohou tento výsledek ovlivnit a jaká je pravděpodobnost jejich budoucího výskytu apod.)

3. Nezamýšlené důsledky

Pokud byly v rámci hodnocení reálných přínosů a nákladů právní úpravy identifikovány **nezamýšlené důsledky**, je třeba se na ně zaměřit samostatně (pokud jde o jejich typ, směr působení, rozsah, okruh jimi dotčených subjektů apod.) Nezamýšlené důsledky mají velký vliv na účinnost právní úpravy (např. jejich opomenutí v původní ZZ RIA mohlo vést k volbě jiné než optimální varianty řešení) a součástí snahy o kvalitní tvorbu právních předpisů musí být jejich minimalizace. Proto je z jejich výskytu třeba vyvodit konkrétní poučení pro zkvalitnění procesu RIA a podrobně analyzovat příčinu tohoto výskytu. Zejména je třeba **zabývat se otázkou, jaké faktory vyvolaly nezamýšlené důsledky a zda bylo možno je předvídat v ZZ RIA**, jaké aspekty působení právní úpravy (včetně případných kategorií dotčených subjektů) byly v ZZ RIA opomenuty a z jakého důvodu, zda byla dostatečně provedena analýza rizika.

Za nezamýšlené důsledky v rámci přezkumu účinnosti nelze považovat dopady právního předpisu vyvolané jeho změnami ve fázích legislativního procesu nezohledněných v ZZ RIA, tj. při projednávání v Parlamentu ČR. Tyto dopady, v rozsahu zamýšleném zákonodárci, je třeba v rámci příslušné analýzy od nezamýšlených důsledků odlišit.

Nezávisle na tom, zda se při přezkumu účinnosti zjistily nezamýšlené důsledky přezkoumávané právní úpravy, je účelné vyhodnotit jejich **riziko při jejím případném budoucím působení**, a to s ohledem na odlišný výchozí stav daný změnami společenského prostředí (ekonomickými, technologickými apod.) v mezidobí.

4. Porovnání reálných dopadů právní úpravy s jejími předpokládanými dopady

Pro budoucí zkvalitnění procesu RIA a na něm založené tvorby právních předpisů je rovněž třeba **porovnat reálné přínosy a náklady přezkoumávané právní úpravy s původními odhady těchto přínosů a nákladů** obsaženými v ZZ RIA, která tvořila podklad pro schválení jejího návrhu vládou (oproti nezamýšleným důsledkům jsou zde míněny přínosy a náklady, které byly v ZZ RIA typově identifikovány, nicméně nebyl správně odhadnut jejich rozsah, popř. i směr působení). Pro konkrétní poučení pro zkvalitnění procesu RIA je třeba zevrubně analyzovat i příčinu těchto rozdílů, tj. zabývat se zejména otázkou, jaké faktory způsobily či ovlivnily jejich vznik a proč nebyly předvídaný v ZZ RIA, zda a v jakém rozsahu byla provedena citlivostní analýza, které konkrétní dopady byly v ZZ RIA nadhodnoceny či podhodnoceny a zda v tomto směru došlo k určitému systematickému zkreslení (např. přecenění přínosů a podcenění nákladů, přecenění nákladů pro státní rozpočet a podcenění nákladů pro soukromoprávní subjekty).

I zde je nutno odlišit rozdíly mezi předpokládanými a skutečnými dopady vzniklé změnami návrhu právního předpisu ve fázích legislativního procesu nezohledněných v ZZ RIA, tj. při projednávání v Parlamentu ČR. Tyto rozdíly je třeba pouze identifikovat, nikoli zevrubně analyzovat, neboť jejich analýza nemá pro zkvalitnění procesu RIA význam (příčemž pro rozhodnutí ohledně další existence právního předpisu jsou relevantní jeho skutečné přínosy a náklady, nikoli jejich porovnání s těmi předpokládanými).

F. Hledání efektivnějšího řešení

I v případě, kdy je právní úprava shledána stále potřebnou a efektivní v užším smyslu (části III D a E), je dobré se zabývat její efektivitou v širším smyslu – tedy zda přesto neexistuje vhodnější řešení k dosažení jejího účelu. Takovéto zamyšlení je relevantní i v případě dobře fungujících právních úprav

bez závažnějších negativních dopadů, protože i zde je prostor pro další zefektivnění (např. pokud jde o snížení administrativní zátěže, zlepšení poměru přínosů a nákladů, vyšší míru jejího dodržování).

Hledání dalších možností řešení při zkvalitňování právních úprav je samozřejmě obzvláště důležité v případech, kdy přezkoumávaná právní úprava nenaplnuje své cíle nebo její náklady převyšují přínosy, přičemž potřeba dosáhnout těchto cílů přetrvává a nelze k nim dojít jinak než právní úpravou.

Při hledání dalších možností (ať již na úrovni podstaty řešení, či v rámci dílčích aspektů) je dobré využít jak varianty posuzované v původní ZZ RIA (upravené s ohledem na nastalé změny), tak podněty konzultovaných subjektů a veřejnosti. V případě právních předpisů transponujících evropské směrnice (v rozsahu diskrece) pak lze využít porovnání transpozičních úprav dalších členských států.

Každou nalezenou možnost řešení je vhodné v relevantních aspektech porovnat s přezkoumávanou právní úpravou (zejména pokud jde o přínosy a náklady). V případě těchto porovnání je nulovou variantou přezkoumávaná úprava.

G. Vhodnost původního nastavení přezkumu účinnosti

Provádění přezkumu účinnosti na základě předchozího nastavení jeho termínu, indikátorů a způsobu sběru dat a případné praktické potíže, na něž předkladatel v jeho rámci narazí, mohou odhalit nedostatky v původním nastavení přezkumu, popř. naopak potvrdit jeho vhodnost. Tyto **zkušenosti je namíste systematicky vyhodnocovat a zaznamenávat, aby posloužily jako vodítko pro nastavení přezkumu účinnosti v budoucích ZZ RIA** k právním předpisům, které jsou v relevantních ohledech obdobné.

V tomto směru je třeba analyzovat, zda:

- **byl pro přezkum zvolen vhodný termín**, termín opožděný (takže právní předpis bylo namíste změnit či zrušit již dříve) či termín předčasný (neumožňující ještě plné posouzení účinků právní úpravy), popř. jaký termín by byl nejvhodnější
- **byl optimálně nastaven soubor indikátorů**,
- **byla k dispozici všechna potřebná data**, všechna shromážděná data byla využita a byl zvolen nejefektivnější způsob jejich sběru.

V případě, že byl pro přezkum účinnost nastaven předčasný termín, tj. k danému okamžiku ještě nelze účinky právní úpravy smysluplně vyhodnotit, namísto provedení přezkumu v původním termínu se na základě tohoto závěru stanoví nový, vhodnější termín. Analýza nevhodnosti původního termínu se pak zaznamená až v příslušné části Zprávy k reálně provedenému přezkumu v novém termínu. Při zjištění nevhodnosti původně zvolených indikátorů, např. absenci potřebných indikátorů, se okruh indikátorů použitých pro přezkum účinnosti - v rozsahu, v jakém je to, např. s ohledem na dostupnost dat, možné - přiměřeně upraví.

H. Závěry hodnocení s návrhem dalšího postupu ohledně právní úpravy

V návaznosti na předchozí vyhodnocení účinnosti právního předpisu (popř. jeho segmentu) učiní předkladatel **závěr ohledně další existence přezkoumávané právní úpravy** (tj. vhodnosti jejího zachování, změny či zrušení), který následně zohlední v dalších legislativních aktivitách (např. návrh novely právního předpisu).

Změna v tomto kontextu zahrnuje jakoukoli změnu, od dílčí modifikace právní úpravy, např. konkrétního institutu, při zachování její podstaty (změna v užším smyslu), včetně změny prováděcích právních předpisů přezkoumávaného zákona, po nahrazení dané úpravy koncepčně odlišnou právní úpravou. Pro poučení pro budoucí tvorbu dalších právních předpisů je však vhodné tyto případy rozlišit.

Konkrétní závěr vychází z posouzení potřebnosti právní úpravy a její efektivity (v užším i širším smyslu), tj. z odpovědí na otázky popsané v části III A založených na přechodím vyhodnocení (zejména části III D, E a F).

Právní úpravu je namístě zachovat, pokud

- je nadále potřebná
- dosahuje (alespoň z převážné míry) svých cílů, přičemž její náklady nejsou disproporčně vysoké ve vztahu k přínosům a
- neexistuje vhodnější alternativa k dosažení jejích cílů

Právní úpravu je namístě změnit, pokud

- je nadále potřebná,
- dosahuje (alespoň z převážné míry) svých cílů, přičemž její náklady nejsou disproporčně vysoké ve vztahu k přínosům a
- existuje vhodnější alternativa k dosažení jejích cílů (v podobě dílčí modifikace dané právní úpravy vedoucí k jejímu zefektivnění)

Právní úpravu je namístě nahradit, pokud

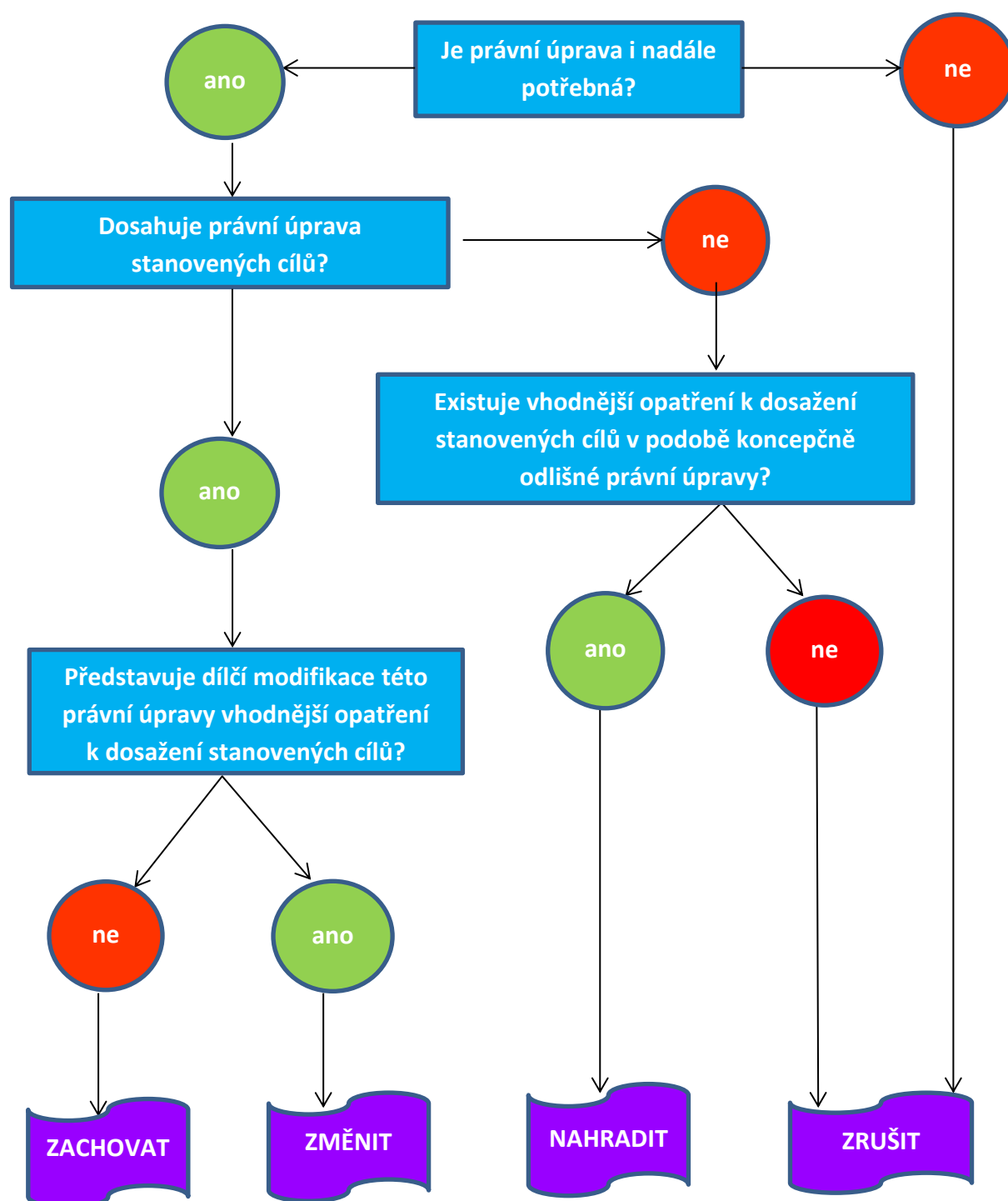
- je nadále potřebná,
- nedosahuje stanovených cílů, popř. jich dosahuje pouze za cenu disproporčně vysokých nákladů a
- existuje vhodnější alternativa k dosažení jejích cílů (v podobě koncepčně odlišné právní úpravy)

Právní úpravu je namístě zrušit, pokud

- není nadále potřebná nebo
- nedosahuje stanovených cílů, popř. jich dosahuje pouze za cenu disproporčně vysokých nákladů, a současně neexistuje vhodnější právní řešení k naplnění jejích cílů

Při hodnocení daných kritérií **je nutno brát v úvahu jeho účel, tj. rozhodnutí ohledně dalšího ne/působení právní úpravy, a závěry - na rozdíl od poučení pro zkvalitnění budoucí tvorby právních předpisů - zakládat pouze na skutečnostech, které jsou relevantní pro budoucnost.** Např. pokud právní úprava k okamžiku přezkumu nedosáhla svých cílů, nicméně jsou patrné trendy nasvědčující jejich dosažení v blízké budoucnosti, není její zrušení (z tohoto důvodu) namístě. Obdobně není účelné zohledňovat v závěrech utopené náklady. Pokud jsou např. celkové náklady právní úpravy za hodnocené období výrazně disproporční jejím přínosům, nicméně tyto náklady byly nenávratně vynaloženy bezprostředně po jejím zavedení (např. investice do vybavení nezbytného ke splnění zákonných povinností bez jiného možného využití), zatímco aktuální přínosy právní úpravy převyšují náklady, může být (pokud jde pouze o dané kritérium) vhodnější právní úpravu zachovat.

Schematické znázornění rozhodování ohledně další existence právní úpravy



I. Další přezkum účinnosti právní úpravy

V případě zachování přezkoumávané právní úpravy v nezměněné podobě je třeba zabývat se vhodným nastavením parametrů jejího dalšího přezkumu. Každý právní předpis je třeba přezkoumávat opakovaně – i účinky právního předpisu, který dosud optimálně naplňoval svůj účel, mohou v budoucnosti nabýt negativní podoby v důsledku změn okolního prostředí (souvisejících právních předpisů, společenského, ekonomického či technologického vývoje apod.), popř. pod vlivem těchto faktorů může příslušná právní úprava pozbýt potřeby či k ní může vzniknout vhodnější alternativa (včetně případné neregulativní).

Při nastavení termínu (který je i v případě, že byl uveden již v původní ZZ RIA, třeba potvrdit, popř. možno modifikovat), indikátorů a sběru dat pro další přezkum se zohlední zkušenosti z provedeného přezkumu, zejména z hodnocení jeho vhodnosti (část III G) a rovněž změněný výchozí stav (např. pokud proběhlé společenské, ekonomické či technologické změny vyvolávají riziko nového typu nežádoucích důsledků právní úpravy, je k jejich monitorování třeba doplnit odpovídající indikátor a zajistit sběr potřebných dat; pokud relevantní vývoj v některé z těchto oblastí nabývá na dynamičnosti, je vhodné odpovídajícím způsobem zkrátit lhůtu dalšího přezkumu).

Ve výjimečných případech (např. očekávají-li se v relativně blízké budoucnosti výrazné změny dané oblasti právní úpravy v důsledku implementace připravované právní úpravy Evropské unie dosud neznámého obsahu) není nastavení dalšího přezkumu účinnosti potřebné.

IV. ZPRACOVÁNÍ ZPRÁVY

Výstupem z provedeného přezkumu účinnosti je Zpráva, v níž jsou **shrnuty klíčové informace** o jeho průběhu a výsledcích.

Zprávu je vhodné zpracovat:

- **nejlépe v doporučené struktuře**, která zajišťuje zachování všech povinných obsahových náležitostí i snadnou orientaci v jejím obsahu, a to s přihlédnutím ke specifičnosti jednotlivých právních předpisů
- **srozumitelně** (z pohledu adresáta bez předběžné znalosti přezkoumávané právní úpravy)
- **stručně** (aby rozsah Zprávy nepřesahoval její informační hodnotu)
- **přehledně** (v rozsahu základních informací, s vyčleněním případných podrobnějších analýz do přílohy)
- **s rozčleněním všech jednotlivých částí** na přezkoumávané dílčí segmenty právní úpravy.

V zájmu zvýšení transparentnosti lze Zprávu zveřejnit na webových stránkách zpracovatele a prostřednictvím Úřadu vlády České republiky, Odboru hodnocení dopadů regulace na webu ria.vlada.cz.

Struktura Zprávy s doporučeními pro zpracování

1. ZÁKLADNÍ IDENTIFIKAČNÍ ÚDAJE PŘEZKOUMÁVANÉHO PRÁVNÍHO PŘEDPISU

- označení (úplnou citací dle čl. 61 odst. 1 LPV)
- předkladatel
- čj. OVA/číslo sněmovního tisku
- nabytí účinnosti
- původ právní úpravy

Doporučení pro zpracování:

Jednoznačná identifikace předmětu přezkumu (příslušný právní předpis, popř. právní předpisy v případě společného přezkumu), a to předepsanými údaji umožňujícími jeho dohledání (plná citace, čj. OVA, podle kterého jej lze nalézt v eKLEPu pro veřejnost, a číslem sněmovního tisku, podle kterého jej lze nalézt na webových stránkách Poslanecké sněmovny PČR).

Specifikace konkrétních dílčích segmentů přezkoumávané právní úpravy, podle nichž budou členěny obsahové informace v dalších částech Zprávy

Uvedení doplňujících informací pro snazší orientaci širšího okruhu adresátů (tj. určení předkladatele právního předpisu, uvedení dne nabytí jeho účinnosti a rozlišení, zda se jedná o čistě tuzemský právní předpis, nebo právní předpis implementující – i zčásti - právo EU).

→ Jednoznačná identifikace ←

2. VAZBA NA DALŠÍ DOKUMENTY A REGULACI

Doporučení pro zpracování:

Pro snazší orientaci širokého okruhu adresátů v celkovém kontextu problematiky se popíše vazba na strategické a koncepční materiály vlády (např. pokud je přezkoumávaný právní předpis dílčím opatřením k jejich naplnění), ať již v určité oblasti (např. koncepce rodinné politiky), či průřezové (např. snižování administrativní zátěže podnikatelů).

Současně se uvedou právní předpisy, které s přezkoumávaným právním předpisem úzce souvisejí (v rozsahu relevantním pro přezkum).

→ Kontextová vazba a propojení ←

3. PŘEHLED ZMĚN VŮČI SCHVÁLENÉ ZZ RIA / OPROTI STAVU HODNOCENÉMU V ZZ RIA

A. změny regulace

- změny v dalším legislativním procesu

Doporučení pro zpracování:

Viz část II. Metodiky

Pro kontrolu a úpravu nastavení přezkumu se shrnou změny přezkoumávaného zákona zejména z pohledu:

- *nastavení prováděného přezkumu (případné změny – oproti původní ZZ RIA – pokud jde o termín, indikátory, popř. i dostupnost dat)*
- *výsledků (např. nemožnost naplnění původních cílů či změny přínosů a nákladů v důsledku přijatých pozměňovacích návrhů).*

- následné novely

B. změny související regulace

- změny souvisejících právních předpisů

C. kontextové změny

- ekonomické
- sociální
- demografické
- technologické
- politické

Doporučení pro zpracování:

Viz část III. C. Metodiky

Je dobré popsat pouze změny, které měly vliv na účinnost přezkoumávané právní úpravy nebo jsou významné pro zkvalitnění budoucí tvorby právních předpisů (reálné fungování právní úpravy, porovnání původních záměrů a předpokladů s reálnými dopady, potřeba regulace apod.).

Popis by měl být propojen s podrobnějším hodnocením dílčích aspektů účinnosti přezkoumávané úpravy v dalších částech zprávy (je na něj třeba odkazovat např. u vysvětlení rozdílů v předpokládaných a reálných dopadech těmito změnami).

Tato část zprávy by měla poskytnout odpověď na otázky: Jaké konkrétní změny a jakým způsobem ovlivnily působení přezkoumávané právní úpravy nebo aktuální relevanci jejích cílů?

→ Konkrétní změny mající vliv na působení právní úpravy ←

4. CÍLE

- problém řešený regulací
- původní cíle
- naplnění cílů
- konkrétní odůvodnění případného nenaplnění cílů
- relevance cílů pro budoucnost

Doporučení pro zpracování:

Viz část III. D. Metodiky

Tato část by měla poskytnout odpověď na následující otázky:

- *Jaký problém měl právní předpis za cíl řešit?*
- *Byl tento problém vyřešen? A pokud ano, hrozí, že se bez existence příslušné právní úpravy obnoví? A pokud ne, je tento problém stále vnímán jako problém?*
- *Jaký byl cíl právní úpravy a jaký stav indikoval jeho dosažení?*
- *Do jaké míry byl tento stav dosažen?*
- *Proč popř. nebyl dosažen v plné/dostatečné míře?*
- *Jaké další faktory než přezkoumávaná právní úprava měly vliv na ne/dosažení tohoto cíle?*
- *Nebyl-li daný cíl prozatím dosažen, jaká je pravděpodobnost jeho dosažení v budoucnu (při zachování právní úpravy)?*
- *Odpovídají původní cíle právní úpravy aktuálním společenským potřebám a preferencím?*

→ Cíl právní úpravy a jeho dosažení ←

5. DOPADY

A. Náklady a přínosy

- vyhodnocení reálných přínosů a nákladů
- jejich předpoklad pro budoucnost

Doporučení pro zpracování:

Viz část III. E. 1. a 2. Metodiky

Tato část by měla poskytnout odpověď na následující otázky:

- *Jaké jsou skutečné přínosy a náklady přezkoumávané právní úpravy? Pro jaké kategorie subjektů a v jakém rozsahu?*
- *Převyšují celkové přínosy právní úpravy její náklady?*

- *Do jaké míry lze tyto náklady a přínosy přičíst samotnému působení právní úpravy a do jaké jsou ovlivněny jinými faktory (dle části III C)? A popř. jakými konkrétními faktory a jakým konkrétním způsobem?*

- *Jaké změny v přínosech a nákladech lze očekávat pro budoucnost?*

→ Skutečné náklady a přínosy ←

- **porovnání předpokládaných a skutečných přínosů a nákladů**
- **konkrétní odůvodnění případných rozdílů**

Doporučení pro zpracování:

Viz část III. E. 4. Metodiky

Tato část by měla poskytnout odpověď na následující otázky:

- *Jaký je rozdíl mezi očekávanými a reálnými přínosy, náklady a celkovým poměrem přínosů a nákladů?*
- *Jaké faktory měly vliv na případný nesoulad mezi odhadovanými a skutečnými přínosy a náklady a proč nebyly předvídaný v ZZ RIA?*
- *Jak pečlivě (popř. zda vůbec) byla v ZZ RIA provedena analýza citlivosti?*
- *Které konkrétní přínosy a náklady byly v ZZ RIA nadhodnoceny či podhodnoceny? Došlo v tomto směru k nějakému systematickému zkreslení?*

B. Nezamýšlené důsledky

- **aktuální**
- **konkrétní odůvodnění jejich výskytu**
- **možné budoucí**

Doporučení pro zpracování:

Viz část III. E. 3. Metodiky

Tato část by měla poskytnout odpověď na následující otázky:

- *Jaké konkrétní nezamýšlené důsledky právní úprava vykazuje? Jakých kategorií subjektů se dotýkají a jakým způsobem? Jaký je jejich rozsah a závažnost? Jaký mají vliv na celkovou účinnost právní úpravy?*
- *Jaké faktory měly vliv na vznik nezamýšlených důsledků a proč nebyly předvídaný v ZZ RIA?*

- *Které aspekty působení právní úpravy či kategorie dotčených subjektů byly v ZZ RIA opomenuty a proč?*
- *Jak pečlivě (popř. zda vůbec) byla provedena v ZZ RIA analýza rizika?*
- *Jaké je riziko nezamýšlených důsledků při případném dalším působení právní úpravy v budoucnosti?*

6. HLEDÁNÍ EFEKTIVNĚJŠÍHO ŘEŠENÍ

Doporučení pro zpracování:

Viz část III. F. Metodiky

Tato část by měla poskytnout odpověď na následující otázky:

- *Existuje vhodnější řešení k dosažení účelu přezkoumávané právní úpravy, než je tato úprava samotná ve své stávající podobě?*
- *Pokud ano, spočívá vhodnější řešení v dílčí modifikaci přezkoumávané efektivní právní úpravy nebo v přijetí právní úpravy koncepčně odlišné od přezkoumávané právní úpravy?*
- *V čem konkrétně je případné alternativní řešení vhodnější (vyšší míra naplnění cílů, efektivnější poměr přínosů a nákladů apod.)?*

→ Vhodnost stávajícího řešení ←

7. VHODNOST NASTAVENÍ PŘEZKUMU

- **termíny**
- **indikátory**
- **sběr dat**
- **případné konkrétní poučení pro budoucí zkvalitnění ZZ RIA)**

Doporučení pro zpracování:

Viz část III. G. Metodiky

Tato část by měla poskytnout odpověď na následující otázky:

- *Byl přezkum účinnosti proveden ve vhodném termínu? Pokud ne, byl opožděný a potřeba změny právního předpisu se projevila již dříve? Nebo byl předčasný a účinnost právní úpravy ještě není možno plně posoudit? Jaký by byl optimální termín přezkumu v daném případě?*
- *Byly vhodně nastaveny indikátory přezkumu?*
- *Byla pro přezkum účinnosti k dispozici všechna potřebná data? Zůstala některá nashromážděná data nevyužita? Bylo možné je získat efektivnějším způsobem?*

→ Adekvátnost přezkumu ←

8. PODKLADY

- zdroje dat
- popis použitých předpokladů a metod
- konzultace

Doporučení pro zpracování:

Popíšu se veškeré podklady, které byly využity pro přezkum účinnosti, tj.

- *zdroje dat, s rozlišením běžně dostupných (např. statistiky Českého statistického úřadu) a shromážděných specificky pro účely přezkumu (např. údaje od orgánu veřejné moci vymáhajícího přezkoumávanou právní úpravu), odborné studie a analýzy, a to vždy včetně odkazů umožňujících jejich dohledání*
- *předpoklady, metody a modely použité při vyhodnocení účinků právní úpravy, včetně jejich omezení a míry přesnosti*
- *průběh a výsledky konzultací - zejména okruh konzultovaných subjektů, jimi poskytnuté informace a jejich stanoviska k přezkoumávané právní úpravě a závěrům přezkumu.*

→ **Práce s daty** ←

9. ZÁVĚR OHLEDNĚ REGULACE

právní předpis (tuzemského původu)

- zachovat
- změnit/změnit jeho prováděcí právní předpisy/nahradit
- zrušit

odůvodnění podložené předchozí analýzou

Doporučení pro zpracování:

Viz část III. H. Metodiky

Tato část by měla poskytnout odpověď na následující otázky:

K jakému závěru ohledně další existence právního předpisu předkladatel dospěl na základě provedeného přezkumu a z jakých konkrétních důvodů?

→ **Závěr předkladatele** ←

10. DALŠÍ PŘEZKUM

- termín
- indikátory

- sběr dat
- odůvodnění nepotřebnosti

Doporučení pro zpracování:

Viz část III. 1. Metodiky

Tato část by měla poskytnout odpověď na následující otázky:

- *V jaké lhůtě bude proveden další přezkum právní úpravy, na základě jakých indikátorů? Jakým způsobem budou zajištěna data potřebná pro tento přezkum?*
- *Proč popř. není další přezkum právní úpravy potřebný?*

→ Budoucí přezkum ←

Struktura Zprávy

1. ZÁKLADNÍ IDENTIFIKAČNÍ ÚDAJE PŘEZKOUMÁVANÉHO PRÁVNÍHO PŘEDPISU
<ul style="list-style-type: none"> • označení (úplnou citací dle čl. 61 odst. 1 LPV) • předkladatel • čj. OVA/číslo sněmovního tisku • nabytí účinnosti • původ právní úpravy
2. VAZBA NA DALŠÍ DOKUMENTY A REGULACI
3. PŘEHLED ZMĚN VŮČI SCHVÁLENÉ ZZ RIA / OPROTI STAVU HODNOCENÉMU V ZZ RIA
<p>A. změny regulace</p> <ul style="list-style-type: none"> • změny v dalším legislativním procesu • následné novely <p>B. změny související regulace</p> <ul style="list-style-type: none"> • změny souvisejících právních předpisů <p>C. kontextové změny</p> <ul style="list-style-type: none"> • ekonomické • sociální • demografické • technologické • politické
4. CÍLE
<ul style="list-style-type: none"> • problém řešený regulací • původní cíle • naplnění cílů • konkrétní odůvodnění případného nenaplnění cílů • relevance cílů pro budoucnost
5. DOPADY
<p>A. Náklady a přínosy</p> <ul style="list-style-type: none"> • vyhodnocení reálných přínosů a nákladů • jejich předpoklad pro budoucnost

- porovnání předpokládaných a skutečných přínosů a nákladů
- konkrétní odůvodnění případných rozdílů

B. Nezamýšlené důsledky

- aktuální
- konkrétní odůvodnění jejich výskytu
- možné budoucí

6. HLEDÁNÍ EFEKTIVNĚJŠÍHO ŘEŠENÍ

7. VHODNOST NASTAVENÍ PŘEZKUMU

- termíny
- indikátory
- sběr dat
- případné konkrétní poučení pro budoucí zkvalitnění ZZ RIA

8. PODKLADY

- zdroje dat
- popis použitých předpokladů a metod
- konzultace

9. ZÁVĚR OHLEDNĚ REGULACE

právní předpis (tuzemského původu)

- zachovat
- změnit/změnit jeho prováděcí právní předpisy/nahradit
- zrušit

odůvodnění podložené předchozí analýzou

10. DALŠÍ PŘEZKUM

- termín
- indikátory
- sběr dat
- odůvodnění nepotřebnosti