

Brusel 16. dubna 2019  
(OR. en)

8648/19

**BETREG 7**  
**COMPET 351**  
**POLGEN 84**

### PRŮVODNÍ POZNÁMKA

---

Odesílatel:	Jordi AYET PUIGARNAU, ředitel, za generálního tajemníka Evropské komise
Datum přijetí:	15. dubna 2019
Příjemce:	Jeppé TRANHOLM-MIKKELSEN, generální tajemník Rady Evropské unie
Č. dok. Komise:	COM(2019) 178 final
Předmět:	SDĚLENÍ KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU, RADĚ, EVROPSKÉMU HOSPODÁŘSKÉMU A SOCIÁLNÍMU VÝBORU A VÝBORU REGIONŮ Zlepšování právní úpravy – hodnocení a potvrzení závazku

---

Delegace naleznou v příloze dokument COM(2019) 178 final.

---

Příloha: COM(2019) 178 final



V Bruselu dne 15.4.2019  
COM(2019) 178 final

**SDĚLENÍ KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU, RADĚ, EVROPSKÉMU  
HOSPODÁŘSKÉMU A SOCIÁLNÍMU VÝBORU A VÝBORU REGIONŮ**

**Zlepšování právní úpravy – hodnocení a potvrzení závazku**

{SWD(2019) 156 final}

## 1. ÚVOD

Junckerova Komise nastoupila do úřadu s cílem pracovat na jiných věcech a jinak<sup>1</sup>. S odhodláním jsme se zaměřili na deset politických priorit a dosáhli jsme konkrétních výsledků v oblastech, které jsou pro Evropany nejdůležitější. Jednou z těchto priorit byla demokratická změna, proto jsme v průběhu minulého funkčního období do centra našich procesů tvorby politik postavili zásady zlepšování právní úpravy, protože otevřenější a participativnější tvorba politiky založená na prokázaných faktech hraje klíčovou úlohu při posilování legitimacy opatření EU. Změnili jsme interní pracovní metody a plánovací procesy s cílem začlenit zlepšování právní úpravy do všech fází cyklu plánování a programování a vytvářet efektivnější roční pracovní programy.

Zavedení zásad zlepšování právní úpravy mělo svůj původ ve snaze o lepší evropskou správu<sup>2</sup> a o začlenění udržitelného rozvoje do tvorby politiky Unie<sup>3</sup> prostřednictvím posuzování hospodářských, sociálních a environmentálních dopadů současně. Zlepšování právní úpravy spočívá v profesionalizaci každého aspektu tvorby politiky a aktualizaci politiky tak, aby odpovídala dnešní době. Není to žádný obskurní byrokratický postup: zlepšování právní úpravy znamená vydávání právních předpisů, pokud jsou třeba k uskutečňování společných cílů, kterých lze účinně dosáhnout pouze prostřednictvím společných opatření na evropské úrovni. Nejsou za ní skryté úmysly o deregulaci. Zlepšování právní úpravy rovněž znamená zvažovat alternativní způsoby dosahování výsledků, neboť tvorba právních předpisů by neměla být cílem sama o sobě. Opatření na úrovni EU by měla vždy přinést přidanou hodnotu ve srovnání s tím, co lze učinit na vnitrostátní, regionální nebo místní úrovni.

Tato Komise proto byla ambiciózní, kde bylo potřeba, a zdrženlivá, kde to bylo možné. Naším cílem bylo dosáhnout lepších výsledků pro naše občany a podniky. Snažili jsme se budovat důvěru v orgány Unie. Usilovali jsme o aktivní zapojení občanů a zúčastněných stran do utváření toho, co Unie dělá, měla by dělat, měla by dělat jinak nebo by již dělat neměla. Díky stanovení rámce pro zajištění transparentnosti, odpovědnosti a rozhodování založeného na prokázaných faktech nám závazek Komise zlepšovat právní úpravu a provádět klíčová opatření oznámený v květnu 2015<sup>4</sup> umožnil dosáhnout skutečného pokroku na cestě k plnění těchto cílů.

### ***Rámeček 1. Klíčová opatření v rámci zlepšování právní úpravy oznámená v květnu 2015***

- lepší zapojení zúčastněných stran prostřednictvím i) možností poskytovat zpětnou vazbu v průběhu celého cyklu tvorby politiky, včetně návrhů aktů v přenesené pravomoci a prováděcích aktů; ii) závazku konzultovat všechny nové návrhy a hodnocení po dobu 12 týdnů a iii) nového společného internetového portálu, kde mohou všechny zúčastněné strany získat informace o nových iniciativách a vyjádřit své názory;
- integrované pokyny a komplexní soubor nástrojů pro zaměstnance Komise k tomu, jak provádět zlepšování právní úpravy v rámci celého cyklu tvorby politiky;
- obnovený závazek vyhodnotit stávající právní předpisy před navržením změn („nejprve hodnotit“);

<sup>1</sup> COM(2014) 910 final: Pracovní program Komise na rok 2015 – Nový začátek.

<sup>2</sup> COM(2001) 428: Bílá kniha o evropské správě (European Governance – A White Paper): <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52001DC0428>

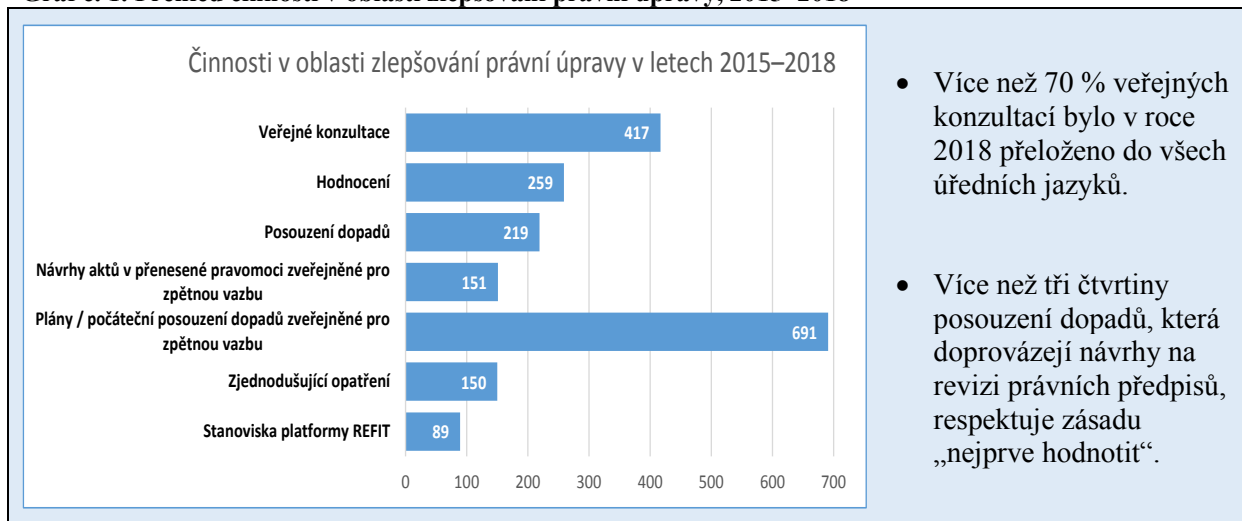
<sup>3</sup> COM(2002) 276: Sdělení o posouzení dopadů: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2002:0276:FIN>

<sup>4</sup> COM(2015) 215 final: Zlepšování právní úpravy k dosažení lepších výsledků – agenda EU: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=COM:2015:0215:FIN>

- nezávislý Výbor pro kontrolu regulace, který přezkoumá kvalitu všech posouzení dopadů a nejdůležitějších hodnocení, skládající se ze sedmi členů na plný úvazek, kteří nejsou zapojeni do procesu tvorby politik, včetně tří členů, kteří nejsou z orgánů EU;
- nový závazek<sup>5</sup> systematicky prověřovat možnosti zjednodušení a větší účinnosti při přezkumu stávajících právních předpisů, aniž by byl ohrožen jejich účel.
- Platforma REFIT k poskytování podpory zdola Komisi při plnění výše uvedeného úkolu a
- návrh, na jehož základě byla dne 13. dubna 2016 uzavřena nová interinstitucionální dohoda o zdokonalení tvorby právních předpisů mezi Evropským parlamentem, Radou Evropské unie a Evropskou komisí<sup>6</sup>.

Předložili jsme sdělení uvádějící výsledky dosažené v posledních letech<sup>7</sup> a výroční zprávy o snížení zátěže od roku 2017<sup>8</sup>.

**Graf č. 1. Přehled činností v oblasti zlepšování právní úpravy, 2015–2018**



Nyní nastal čas kriticky zhodnotit, jak různé nástroje a postupy pro zlepšování právní úpravy fungují. Cílem je určit, co funguje dobře, co je problematické a jaká jsou hlavní poučení. Celkově jsou výsledky pozitivní: zlepšování právních předpisů zlepšilo způsob, jakým je politika prováděna, a mělo by do budoucna zůstat klíčovou součástí našich pracovních metod. Existuje však prostor pro další zlepšení, a proto jsme určili oblasti, které by měly být prozkoumány v širší diskusi o budoucích zlepšeních. Aby se těchto zlepšení podařilo dosáhnout, je nutné, aby všichni, kdo se podílejí na tvorbě a zavádění regulačních řešení, zvýšili společné úsilí.

V průběhu této inventury jsme přezkoumali dostupnou literaturu, uskutečnili veřejné konzultace a vyžádali si názory ostatních orgánů a institucí, jakož i útvarů Komise, které zlepšování právní úpravy začleňují do své každodenní práce. Rovněž byly zohledněny závěry

<sup>5</sup> Závazek takto činit, kdykoli je přezkoumáván stávající právní předpis, byl přijat v pracovním programu Komise na rok 2017 v návaznosti na první konsolidaci stávajícího programu REFIT v rámci balíčku z května 2015.

<sup>6</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX%3A32016Q0512%2801%29>

<sup>7</sup> COM(2017) 651 final: Dokončení programu zlepšování právní úpravy: Lepší řešení v zájmu dosažení lepších výsledků a COM(2016) 615 final: Lepší výsledky pro silnější Unii. [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/completing-the-better-regulation-agenda-better-solutions-for-better-results\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/completing-the-better-regulation-agenda-better-solutions-for-better-results_en.pdf); <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/EN/1-2016-615-EN-F1-1.PDF>

<sup>8</sup> [https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/refit-making-eu-law-simpler-and-less-costly\\_cs](https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/refit-making-eu-law-simpler-and-less-costly_cs)

„pracovní skupiny pro subsidiaritu, proporcionalitu a scénář „Méně, zato efektivněji“ (dále jen „pracovní skupina“)<sup>9</sup> a závazky, které v reakci na ně Komise přijala<sup>10</sup>.

Chtěli bychom ocenit příspěvky zúčastněných stran k této inventuře, které poskytly rozsáhlou zpětnou vazbu ohledně toho, jak zlepšování právní úpravy v současné době funguje. Podrobné výsledky inventury jsou uvedeny v průvodním pracovním dokumentu útvarů Komise<sup>11</sup>. Toto sdělení především vyzdvihuje obecné závěry, které lze vyvodit, a dále se zabývá některými specifickými oblastmi právní úpravy, kde lze dosáhnout dalších zlepšení.

## 2. OBECNÉ ZÁVĚRY

*Panuje obecná shoda na tom, že od roku 2015 bylo dosaženo pokroku v různých aspektech. Rovněž se všeobecně vyžaduje, aby zlepšování právní úpravy bylo i nadále nedílnou součástí způsobu práce Komise, a to s pokračujícím úsilím dosahovat v budoucnu dalších zlepšení.*

Přes některé jednotlivé obavy je tento názor je široce sdílen všemi skupinami zúčastněných stran. To kontrastuje s minulými zkušenostmi, kdy byla stanoviska více polarizovaná, a odráží komplexní a vyváženou povahu systému Komise pro zlepšování právní úpravy. Dotázaní zaměstnanci Komise se domnívali, že různé nástroje a zásady pro zlepšování právní úpravy jsou správné, a zároveň poskytli mnoho užitečných návrhů, které budou zohledněny v našem uvažování o tom, jak zlepšit nástroje pro zlepšování právní úpravy a jejich využití v budoucnu. Z přezkumu literatury<sup>12</sup> rovněž vyplynulo, že odborníci vítají silnější závazek Komise, pokud jde o tvorbu politiky založenou na faktech, oceňují instrukce obsažené v jejich pokynech pro zlepšování právní úpravy a souboru nástrojů, zásadu „nejprve hodnotit“ a výrazně rozšířené příležitosti účasti na tvorbě politik EU. Ze srovnávacího posouzení systémů zlepšování právní úpravy, které provedla organizace OECD ve svých členských zemích v roce 2018<sup>13</sup>, rovněž vyplývá, že reformy Komise z roku 2015 přinesly výrazná zlepšení. Celkově lze říci, že regulační politika Komise se nyní na úrovni OECD<sup>14</sup> řadí mezi nejlepší.

Z inventury je zřejmé, že zlepšení právní úpravy je oceňováno a je poptávka po jeho dalším provádění a dalším zlepšování. *Argumenty pro zlepšování právní úpravy jsou v současné době ve skutečnosti ještě silnější než v minulosti.* V postfaktické době, kde dezinformace, uzavřené platformy na sociálních médiích a otevřená propaganda společně oslabují podstatu demokratické diskuse a zpochybňují vědecky podložené poznatky, není tvorba politiky založená na důkazech jen prioritou minulosti, ani aktuální běžnou praxí. Zůstává klíčovým naléhavým požadavkem pro budoucnost.

<sup>9</sup> [https://ec.europa.eu/commission/files/report-task-force-subsidiarity-proportionality-and-doing-less-more-efficiently\\_cs](https://ec.europa.eu/commission/files/report-task-force-subsidiarity-proportionality-and-doing-less-more-efficiently_cs).

<sup>10</sup> COM(2018) 703: „Posílení úlohy zásady subsidiarity a proporcionality při tvorbě politik EU“.

<sup>11</sup> SWD(2019) 156.

<sup>12</sup> Listorti G., Bayte Ferrari E., Acs S., Munda G., Rosenbaum E., Paruolo P., Smits P. (2019). *The debate on the EU Better Regulation Agenda: a literature review*, EUR 29691 EN, Úřad pro publikace Evropské unie, Lucemburk, 2019, ISBN 978-92-76-00840-8, doi:10. 2760/46617, JRC116035.

<sup>13</sup> <http://www.oecd.org/governance/oecd-regulatory-policy-outlook-2018-9789264303072-en.htm>

<sup>14</sup> V porovnání s předchozím hodnocením OECD (v balíčku předpisů pro zlepšování právní úpravy před květnem 2015) se Komise nyní umístila na prvním místě v OECD, pokud jde o zapojení zúčastněných stran, bylo zjištěno, že dále zdokonalila a zlepšila svou politiku posuzování dopadů, u které se umístila na třetím místě, a zlepšila své pořadí v hodnocení na čtvrté místo. Žádná země nebo přidružená země nedosáhla v těchto třech aspektech dohromady lepšího výsledku.

Nástroje pro zlepšování právní úpravy se uplatňují ve stále se měnícím světě, kde se politické výzvy a priority neustále vyvíjejí. Jako stále naléhavější se jeví dosažení našich cílů v oblasti klimatu a dosažení cílů udržitelného rozvoje OSN. Současně se zrychluje tempo technologické transformace. V dnešním stále složitějším světě je stále důležitější chápat meziodvětvové dopady a identifikovat možnosti synergií s cílem vyvíjet a zavádět odpovídající regulační řešení v průběhu celého cyklu tvorby politiky – od hodnocení až po provádění. Je například důležité mít takovou právní úpravu, která posiluje inovace a zároveň je usměrňuje tak, aby byly přínosné pro životní prostředí, ekonomiku a občany EU. Rovněž je důležité podporovat digitální rozměr našich právních předpisů. Jedná se o některé ze změn, které prověří způsob, jakým vytváříme politiku, a podpoří naše návrhy důkazy z hodnocení a posouzení dopadů.

Zásady zlepšování právní úpravy by měly být nedílnou součástí organizační kultury každého orgánu veřejné moci, který má povinnosti takové povahy, jako jsou povinnosti svěřené Evropské komisi. Zjištění inventury, zejména rozhovory se zaměstnanci, jasně ukazují, že *v posledních letech v Komisi k takové změně kultury dochází. Tato změna však zatím není nezvratná.* Aby byl zajištěn tento poslední krok, bude Evropská komise muset ještě nějakou dobu zdůrazňovat význam zlepšování právní úpravy, a to uvnitř i navenek.

*Nástroje a postupy pro zlepšování právní úpravy mají politické rozhodování podpořit, ne jej nahradit.* Jejich hlavním účelem je poskytnout co nejlepší základ pro včasné a řádné politické rozhodování. Dosažení tohoto cíle v praxi může být někdy náročné kvůli stále se objevujícím novým a naléhavým potřebám a dlouhé době trvání procesů zlepšování právních předpisů. V praxi jsou tedy u postupů zlepšování právní úpravy nezbytné některé úpravy a výjimky a je třeba počítat s tím, že tomu tak bude i v budoucnu. Komise se snaží o minimalizaci výjimek z obecných pravidel týkajících se potřeby hodnocení, veřejných konzultací a posouzení dopadů, o to, aby výjimky jasně a transparentně odůvodnila navenek a o to, aby v rámci konkrétních okolností činila, co je v jejích silách, pro maximální plnění zásad zlepšování právní úpravy. Z inventury vyplývá, že tomu tak obecně bylo, ale ne pokaždé. V co největší možné míře je zapotřebí zvýšit úsilí při plánování a lepší komunikace o aspektech iniciativy zlepšování právní úpravy.

*Zlepšování právní úpravy se neobejde bez nákladů.* S ohledem na formální požadavky politického procesu s sebou nese investice z hlediska finančních a lidských zdrojů a zvyšuje dobu potřebnou pro přípravu iniciativy k přijetí. Tyto investice jsou ospravedlněny přínosy, jako je podpora rychlejších a informovanějších rozhodnutí spolunormotvůrců o návrzích Komise. Náklady však musí zůstat přiměřené. Výsledky inventury naznačují, jakým způsobem by se procesy zlepšování právní úpravy mohly zefektivnit, aniž by byly ohroženy jejich cíle. Musíme lépe zohledňovat, sdílet a využívat zkušenosti a odborné znalosti zaměstnanců celé Komise i Výboru pro kontrolu regulace.

*V neposlední řadě inventura znovu potvrdila, že má-li být zlepšování právní úpravy úspěšné, musí být společným úsilím.* Vzhledem k tomu, že nástroje a procesy zavedené Komisí se zlepšují, další pokrok stále více závisí na zlepšeních, která Komise může usnadnit, ale sama o sobě je nemůže zajistit. Inventura například jasně ukázala, že kvalita hodnocení závisí na společné dohodě mezi spolunormotvůrci a členskými státy ohledně toho, kdy je nejlepší hodnotit, které ukazatele a rámce by se měly použít k měření výkonnosti a jak účinně shromažďovat nezbytné informace z monitorování. Užitečnost a relevantnost posouzení dopadů rovněž závisí na tom, zda jsou posouzeny i dopady podstatných změn návrhů Komise, neboť spolunormotvůrci se zavázali, že tak učiní, kdykoli je to přiměřené a potřebné<sup>15</sup>. Přínos úsilí o zjednodušení v návrzích Komise závisí na tom, zda spolunormotvůrci zachovají příslušná ustanovení, a na prováděcích rozhodnutích členských států. Dosah veřejných

<sup>15</sup> Viz bod 15 interinstitucionální dohody o zdokonalení tvorby právních předpisů.

konzultací závisí na aktivním zapojení dalších institucí a státní správy na celostátní, regionální a místní úrovni. Ve všech těchto oblastech je zapotřebí další spolupráce.

### 3. KONKRÉTNÍ OTÁZKY A ÚVAHY DO BUDOUCNA

#### 3.1. Zpřístupnění tvorby politiky

Hlavním cílem této Komise bylo podpořit zapojení Evropanů a občanské společnosti do našich činností v oblasti tvorby politik. Značně jsme investovali do poskytování nástrojů, které k tomuto slouží, a vytvářeli jsme příležitosti pro zúčastněné strany, aby se podílely na celém cyklu tvorby politiky. Zavedli jsme požadavek veřejných konzultací u všech posouzení dopadů a hodnocení a výrazně jsme zvýšili počet veřejných konzultací přeložených do všech jazyků EU. Nový portál „*Podělte se o svůj názor*“<sup>16</sup> nyní zúčastněným stranám poskytuje jednotné internetové kontaktní místo, kde se seznámí s činnostmi Komise v oblasti tvorby politik a kde mohou sdělit své připomínky, stanoviska a další informace.

Zdá se, že tato opatření zvýšila zapojení zúčastněných stran. Počet návštěv na portálu je nyní více než 800 000 ročně. Průměrný počet odpovědí na veřejné konzultace a zpětných vazeb se značně liší, ale celkově roste. Některé konzultace v období od 1. ledna 2015 vyvolaly velmi vysokou míru zájmu veřejnosti<sup>17</sup>.

#### ***Rámeček 2. Mechanismus zpětné vazby k návrhům aktů v přenesené pravomoci: příklad***

Směrnice (EU) 2018/2001 o obnovitelných zdrojích energie posiluje kritéria udržitelnosti bioenergie prostřednictvím různých ustanovení, včetně dopadu, který může mít výroba biopaliv v důsledku nepřímé změny ve využívání půdy. Komise byla zmocněna přijmout akt v přenesené pravomoci, který stanoví konkrétní kritéria pro určení biopaliv s vysokým a nízkým rizikem způsobení nepřímé změny ve využívání půdy. Po řadě schůzek se zúčastněnými stranami, odborníky a třetími zeměmi byl dokončen návrh aktu v přenesené pravomoci a byl zveřejněn na období čtyř týdnů pro zpětnou vazbu. Po tomto důkladném konzultačním procesu a rozsáhlé zpětné vazbě se Komise v aktu v přenesené pravomoci<sup>18</sup> rozhodla změnit několik významných parametrů. To se týkalo zejména kritérií pro certifikaci biopaliv s nízkým rizikem nepřímé změny ve využití půdy, biokapalin a paliv z biomasy s cílem odstranit možné mezery a zabránit zneužívání těchto ustanovení.

Podle srovnávacího posouzení OECD se systém Komise pro zapojení zúčastněných stran umístil v roce 2018 na prvním místě<sup>19</sup>. Na základě odpovědí na vlastní veřejnou konzultaci Komise byly konzultace a transparentnost označeny za dvě oblasti, v nichž bylo od roku 2015

<sup>16</sup> [https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say\\_cs](https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say_cs)

<sup>17</sup> Například konzultace o [úpravě letního času](#) v EU získala v roce 2018 4,6 milionu odpovědí; konzultace o [právních předpisech v oblasti ochrany přírody](#) v roce 2016 přinesla 550 000 reakcí a konzultace o [společné zemědělské politice](#) v roce 2017 zaznamenala více než 300 000 reakcí.

<sup>18</sup> C(2019) 2055 final, nařízení Komise v přenesené pravomoci ze dne 13. března 2019, kterým se doplňuje směrnice (EU) 2018/2001, pokud jde o stanovení surovin s vysokým rizikem nepřímé změny ve využívání půdy, u nichž je zjištěno značné rozšíření oblasti produkce na půdu s velkou zásobou uhlíku, a o certifikaci biopaliv, biokapalin a paliv z biomasy s nízkým rizikem nepřímé změny ve využívání půdy.

<sup>19</sup> OECD (2018), OECD Regulatory Policy Outlook 2018, OECD Publishing, Paříž, <https://doi.org/10.1787/9789264303072-en>.

dosaženo největšího pokroku. Zároveň byly transparentnost a konzultace také označeny jako dvě oblasti, které budou v budoucnu nejvíce potřebovat zlepšení. Všeobecně se uznává, že se tento systém zlepšil, ale jeho potenciál není naplněn.

Veřejná konzultace ukázala, že úroveň znalostí týkajících se možností podílet se na tvorbě politik Komise je stále poměrně nízká. Ozývají se také hlasy požadující větší transparentnost, pokud jde o způsob, jakým Komise podává zprávy o výsledcích svých veřejných konzultací a žádostí o zpětnou vazbu a o jejich využití, což je požadavek, který rovněž vyplývá z přezkumu literatury. Pracovní skupina rovněž zdůraznila, že není snadné získat názory místních a regionálních orgánů v celé Unii. Výbor regionů od té doby zřídil pilotní síť regionálních center pro přezkum provádění politiky EU (RegHub) za účelem hodnocení provádění právních předpisů EU v praxi<sup>20</sup>.

Komise zintenzivní spolupráci s Výborem regionů, Evropským hospodářským a sociálním výborem, zastoupeními Komise v členských státech, vnitrostátními orgány a dalšími reprezentativními sdruženími s cílem zvýšit obecné povědomí o možnostech přispět k tvorbě politik Komise. Zejména se budeme zabývat způsoby, jak povzbudit více lidí, aby se přihlásili k odběru e-mailových oznámení na internetovém portálu Komise „*Podělte se o svůj názor*“, aby byli informováni o zahájení příslušných iniciativ a konzultací.

Uznáváme rovněž, že zúčastněné strany musí na konzultace vydat značné zdroje. Čím vyšší bude kvalita dotazníků pro konzultace a čím jasněji vysvětlíme, jak jsou výsledky zohledněny, tím více zúčastněných stran uvidí hodnotu svých příspěvků a budou se chtít znovu zapojit. Díky tomu budou odpovědi rozsáhlejší, což ještě více ospravedlní investice Komise do vysoce kvalitních konzultací.

Klíčovými způsoby, jak dále zlepšit mechanismy Komise pro veřejné konzultace, jsou pečlivěji připravené konzultační strategie<sup>21</sup> využívající širokou škálu konzultačních nástrojů a širší povědomí zúčastněných stran o možnostech zapojení, spolu s lepšími konzultačními dokumenty a odpověďmi na příspěvky zúčastněných stran. Měli bychom se zamyslet nad tím, jak zlepšit a sledovat kvalitu veřejných konzultací a podávání zpráv. Aby se zajistilo, že požadavky na konzultace zůstanou i nadále přiměřené svým cílům, je možné, že bude třeba znovu zvážit přidanou hodnotu některých stávajících požadavků.

### **3.2. Lepší nástroje pro lepší politiky**

Posouzení dopadů, hodnocení, podpůrné nástroje (včetně pokynů a souboru nástrojů pro zlepšování právní úpravy) a nezávislá kontrola kvality, kterou poskytuje Výbor pro kontrolu regulace, jsou klíčovými nástroji pro to, aby se podložená fakta a příspěvky zúčastněných stran promítly do objektivních analýz podporujících politické rozhodování.

Veřejná konzultace a zpětná vazba od vlastních zaměstnanců Komise v naprosté většině podpořila takovou tvorbu politik založenou na důkazech a poskytla obecně pozitivní názory na pokrok, kterého Komise dosáhla v oblasti zlepšování svých nástrojů. Tento pokrok dokumentují výroční zprávy Výboru pro kontrolu regulace. Spolunormotvůrci, Evropský účetní dvůr a další orgány EU, stejně jako OECD také zjevně zastávají pozitivní názory, jakož

---

<sup>20</sup> <https://cor.europa.eu/cs/engage/Pages/network-regional-hubs-implementation-assessment.aspx>

<sup>21</sup> Útvary Komise používají širokou škálu konzultačních nástrojů, včetně veřejných a cílených konzultací. Cílem konzultační strategie je vytvořit efektivní a účinný konzultační přístup tak, že se určí rozsah a cíle konzultace, zúčastněné strany, plánované činnosti související s konzultací, jejich časový rozvrh a jazykový režim.



je zastává i mnoho nezávislých studií<sup>22</sup>. Většina těchto stanovisek však také poukazuje na nedostatky a oblasti pro zlepšení.

### ***Posouzení dopadů***

Posouzení dopadů slouží především k informování o politickém rozhodovacím procesu Komise. Odůvodňují nezbytnost a hodnotu opatření Unie a předkládají informace o tom, koho se případná opatření dotknou, a jak, a zajišťují, aby se hospodářské, sociální a environmentální dopady posuzovaly dohromady. Systematicky se o nich nyní diskutuje v rámci jednání Evropského parlamentu a Rady o návrzích Komise. Lepší pochopení důkazů a dopadů, o něž se opírají politická rozhodnutí, usnadňuje legislativní postup. Posouzení dopadů jsou rovněž důležitým komunikačním nástrojem pro legitimitu činnosti EU, neboť vysvětlují obsah návrhů Komise a způsob, jak jsme zvažili důkazy, na jejichž základě jsou přijímána rozhodnutí.

Ne všechny iniciativy však musí být doprovázeny posouzením dopadů. Někdy by to nebylo relevantní<sup>23</sup> a v některých případech to jednoduše není možné. V letech 2015 až 2018 nebylo posouzení dopadů provedeno u 8,5 % návrhů Komise, které byly oznámeny v rámci pracovních programů Komise<sup>24</sup> a u kterých by se posouzení dopadů očekávalo<sup>25</sup>. Tento podíl je vyšší, než bychom si bývali přáli, ale měl by být vnímán v převažujícím politickém kontextu a vzhledem k naléhavé potřebě rychle reagovat na aktuální vývoj, např. v oblastech migrace a bezpečnosti. Vždy nastanou situace, které ospravedlňují výjimky, ale uznáváme, že je třeba o tom co nejdříve informovat a vysvětlit důvody<sup>26</sup>. V takových případech zajistíme, aby pracovní dokumenty útvarů Komise, které jsou připojeny k návrhům Komise, nebo náležitě rozšířené důvodové zprávy systematicky poskytovaly dostupné informace a co možná nejhluběji analyzovaly náhradní možnosti. V případech, kdy se neplánuje provést posouzení dopadů, je veřejnost informována prostřednictvím plánů. Je proto důležité zvýšit informovanost o plánech a zajistit jejich rychlé zveřejnění.

Druhou klíčovou otázkou je hloubka analýzy u posouzení dopadů a srozumitelnost zpráv. Zúčastněné strany chtějí, aby posouzení dopadu byla uživatelsky přívětivější, zároveň však předkládala hlubší analýzu různých dopadů. Tyto dva rozdílné požadavky je třeba pečlivě vyvážit. Zřejmá jsou však dvě obecná ponaučení.

Za prvé, hodnocení subsidiarity předkládaná v posouzeních dopadů jsou často spíše obecná, příliš právnícká a formální. Jsou rovněž oddělena od posouzení proporcionality různých politických možností. Na doporučení pracovní skupiny k řešení tohoto problému<sup>27</sup> jsme již odpověděli kladně a zavázali jsme se zejména začlenit společnou „tabulku“, kterou pracovní skupina navrhla za účelem posouzení subsidiarity a proporcionality do rámce našich posouzení dopadů, důvodových zpráv a pokynů ke zlepšování právní úpravy.

---

<sup>22</sup> Viz SWD(2019) 156, zejména oddíl 4.

<sup>23</sup> Komise ve svém souboru nástrojů pro zlepšování právní úpravy vypracovala přesné pokyny týkající se toho, kdy je posouzení dopadů nezbytné a kdy nikoli, nástroj č. 9; [https://ec.europa.eu/info/files/better-regulation-toolbox-9\\_en](https://ec.europa.eu/info/files/better-regulation-toolbox-9_en)

<sup>24</sup> Návrhy příloh 1 a 2 pracovních programů Komise.

<sup>25</sup> U dalších 19,5 % se posouzení dopadů nepovažovalo za nezbytné. Další podrobnosti viz SWD(2019) 156, oddíl 4.

<sup>26</sup> SWD(2017) 350: Pokyny pro zlepšování právní úpravy, rámeček 1; <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/better-regulation-guidelines.pdf>

<sup>27</sup> COM(2018) 703: „Posílení úlohy zásady subsidiarity a proporcionality při tvorbě politik EU“.

Za druhé, při zvažování vhodné úrovně analýzy je třeba zvážit rozsah očekávaných dopadů a omezení možné hloubky analýzy vyplývající z omezené dostupnosti údajů, načasování a zdrojů, přičemž je třeba vzít v úvahu, že je důležité zachovat vyváženost a komplexnost posouzení dopadů.

## ***Hodnocení***

Hodnocení je jedním z hlavních pilířů zlepšování právní úpravy. Umožňuje nám ověřit, zda evropské právní předpisy a programy financování přinášejí zamýšlené výsledky a zda jsou i nadále relevantní a splňují svůj účel. Identifikuje problémy a jejich příčiny, které jsou poté zahrnuty do posouzení dopadů, a nakonec do návrhů, které mohou přinést lepší výsledky. Rovněž poskytuje důkazy, které potřebujeme ke zjednodušení a odstranění zbytečných nákladů, aniž by došlo k ohrožení politických cílů. V roce 2015 jsme zavedli společný přístup pro všechna hodnocení a zavázali jsme se k systematickému vyhodnocování právních předpisů předtím, než je navržen přezkum. Do konce roku 2018 vypracovala Komise 259 hodnocení. Přibližně tři čtvrtiny posouzení dopadů, z nichž vycházejí přezkumy právních předpisů, nyní doprovází hodnocení.

Zásada „nejprve hodnotit“ tedy funguje. Z inventury je však rovněž zřejmé, že je třeba zlepšit kvalitu hodnocení (zejména co se týká formy a objektivnosti), že jejich načasování není vždy odpovídající a že by bylo možné je v praxi zefektivnit. Dosažení tohoto cíle však stále brání významné praktické a politické překážky.

Za prvé, Evropský parlament, Rada a Komise dosud nemají jednotný přístup k hodnocení právních předpisů, a to navzdory závazkům obsaženým v interinstitucionální dohodě o zdokonalení tvorby právních předpisů<sup>28</sup>. V mnoha případech nemá Komise dostatečné informace o tom, jak právní předpisy Unie fungují v členských státech, protože právní předpisy v podobě přijaté spolunormotvůrci nezachovávají navržená opatření umožňující shromažďovat údaje nezbytné pro řádné hodnocení. Získávání údajů o výkonnosti a dopadech právních předpisů EU v praxi ve všech členských státech zůstává i nadále obtížné. V jiných případech spolunormotvůrci přidávají požadavky na řadu různých přezkumů nebo stanovují lhůty pro hodnocení právních předpisů na dobu, která nestačí ke získání dostatečných praktických zkušeností s uplatňováním daných pravidel. Evropský účetní dvůr v nedávné době tyto nedostatky uznal. Řešení vyžaduje určitou míru spolupráce mezi Evropským parlamentem, Radou a Komisí<sup>29</sup> jdoucí nad rámec toho, co je nabízeno v nedávných závěrech Rady<sup>30</sup>. V zájmu zlepšení kvality hodnocení bude Komise věnovat zvláštní pozornost začlenění ustanovení o monitorování a podávání zpráv do svých budoucích návrhů a zejména bude důrazně usilovat o zachování těchto ustanovení v právních předpisech o budoucím víceletém finančním rámci.

Za druhé, i když se uplatňuje zásada „nejprve hodnotit“, hodnocení není vždy využito nejlépe. Posuzování dopadů prováděné Komisí by mohla lépe využívat hodnocení jako základ pro vymezení problému, přičemž Evropský parlament a Rada obecně v rámci své činnosti k hodnocením nepřihlížejí<sup>31</sup>. Hodnocení a posouzení dopadů by měla být lépe propojena, aby

<sup>28</sup> Viz body 22 a 23 interinstitucionální dohody o zdokonalení tvorby právních předpisů.

<sup>29</sup> Zvláštní zpráva Evropského účetního dvora č. 16/2018: *Přezkum právních předpisů EU ex post: dobře nastavený, ale neúplný systém*. Viz odstavce 52 až 56; 85 až 87 a doporučení č. 1: [https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR18\\_16/SR\\_BETTER\\_REGULATION\\_CS.pdf](https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR18_16/SR_BETTER_REGULATION_CS.pdf)

<sup>30</sup> Závěry Rady z 29. a 30. listopadu 2018 st14137/18, schválené Výborem stálých zástupců dne 14. listopadu 2018: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14137-2018-INIT/cs/pdf>

<sup>31</sup> Odstavce 63 a 69 až 70 zvláštní zprávy Evropského účetního dvora č. 16/2018: *Přezkum právních předpisů EU ex post: dobře nastavený, ale neúplný systém*.

navzájem lépe využívala svá zjištění. Pak se důvěra tvůrců politik v hodnocení zvýší, čímž se zvýší i motivace pro provádění vysoce kvalitních a užitečných hodnocení. Kvalita hodnocení do značné míry závisí na jejich formě, na tom, zda jsou k dispozici kvalitní informace o tom, jak právní předpisy fungují, na relevantnosti kladených otázek ve vztahu k vlastní tvorbě politiky a na rozsahu analýzy. Pokud jsou tyto oblasti příliš úzké, mohou být opomenuty důležité faktory. Hodnocení by se měla vždy zaměřovat na všechny příslušné právní předpisy, včetně aktů v přenesené pravomoci a prováděcích aktů, a na vnitrostátní provádění práva Unie, neboť i to může být zdrojem problémů. V souladu s doporučeními pracovní skupiny<sup>32</sup> by mělo být zváženo, jak lépe spolupracovat se subjekty přímo zapojenými do provádění právních předpisů Unie na místní a regionální úrovni, aby bylo možné získat jejich přímé zkušenosti.

### ***Výbor pro kontrolu regulace***

V roce 2015 jsme zřídili Výbor pro kontrolu regulace<sup>33</sup>, který nahradil dřívější Výbor pro posuzování dopadů. Nový výbor má ve srovnání se svým předchůdcem podstatně větší nezávislost a větší kapacitu v důsledku toho, že se skládá ze sedmi členů na plný úvazek, kteří jsou odděleni od jakékoli odpovědnosti za tvorbu politik, přičemž tři z nich jsou najímáni z prostředí mimo Komisi. Klíčové úkoly výboru byly rozšířeny o kontrolu kvality významných hodnocení, a nikoli pouze posouzení dopadů, jak tomu bylo v minulosti. Výbor hraje klíčovou úlohu při zajišťování objektivitu a důvěryhodnosti datové základny, z níž vycházejí politická rozhodnutí Komise, a to díky svému kritickému a přísnému dohledu nad kvalitou posouzení dopadů a podpoře potřebných zlepšení. Ve velmi omezeném počtu případů, kdy Komise přijala politické rozhodnutí o pokračování iniciativy bez kladného stanoviska výboru, které by potvrdilo náležitost podpůrného posouzení dopadů, jsme důvody našeho rozhodnutí veřejně vysvětlili. Také jsme často upravovali naše návrhy tak, aby odrážely méně spolehlivou datovou základnu, například navržením méně zasahujících opatření s ohledem na obavy výboru ohledně přiměřenosti upřednostňované možnosti v některých posouzeních dopadů<sup>34</sup>.

Vlastní zprávy výboru ukázaly, že jeho kontrola má pozitivní vliv na kvalitu posouzení dopadů a hodnocení<sup>35</sup>. Odpovědi v rámci veřejné konzultace přínos výboru rovněž potvrdily. Zaměstnanci Komise uvedli, že když musí nejdříve odpovídat na otázky výboru, je to dobrá příprava na pozdější vysvětlování politických rozhodnutí Komise v následných legislativních jednáních. Pozitivní přínos Výboru pro kontrolu regulace ke zvýšení kvality legislativních návrhů je plně uznáván, ačkoli některé zúčastněné strany by daly přednost tomu, aby měl výbor jiné uspořádání. Inventura současně zdůraznila, že je třeba zvýšit povědomí veřejnosti o tomto výboru a lépe využít jeho odborné znalosti a zkušenosti v rámci Komise s cílem lépe podpořit obecné zlepšení posouzení dopadů a hodnocení.

### **3.3. Zajištění, aby stávající soubor právních předpisů i nadále plnil svůj účel**

Právní předpisy by měly být i nadále vhodné pro daný účel a přinášet výsledky, které zákonodárci EU zamýšleli a veřejnost očekávala. Tato Komise se zaměřuje na odstranění zbytečných nákladů, aniž by jakkoli ohrozila své ambiciózní politické cíle. Zvláštní pozornost jsme věnovali tomu, abychom postupně zajistili, že právní předpisy jsou vhodné pro digitální éru. Učiní-li se právní předpisy jednodušší a méně zatěžující, zlepšuje se rovněž jejich

<sup>32</sup> COM(2018) 703: „Posílení úlohy zásady subsidiarity a proporcionality při tvorbě politik EU“ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/cs/ALL/?uri=CELEX%3A52018DC0703>

<sup>33</sup> [https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/regulatory-scrutiny-board\\_cs](https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/regulatory-scrutiny-board_cs)

<sup>34</sup> Další příklady viz oddíl 4.3 pracovního dokumentu útvarů Komise SWD(2019) 156.

<sup>35</sup> [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/rsb-report-2017\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/rsb-report-2017_en.pdf)

provádění a prosazování a nakonec přinášejí lepší výsledky. To platí zejména u malých a středních podniků.

Za tímto účelem jsme postupně začlenili program REFIT, podpořili jsme ho zřízením skupiny odborníků na vysoké úrovni, platformy REFIT, jejíž úlohou je navrhnout opatření ke snížení stávající zátěže, aniž by to mělo dopad na politické cíle, a o dosažených výsledcích jsme rozsáhleji informovali.

Komise v letech 2015 až 2018 předložila 150 opatření ke zjednodušení právních předpisů Unie. Platforma REFIT toto úsilí podpořila. Zpracovala 684 příspěvků od zúčastněných stran a přijala 89 stanovisek<sup>36</sup>, na něž Komise odpověděla, a to i v souvislosti se svými ročními pracovními programy. Komise transparentně zveřejňuje výsledky těchto snah každý rok<sup>37</sup> a ve srovnávacím přehledu<sup>38</sup>, který je nyní dostupný on-line a je vstřícnější k uživatelům. V rámečku níže je uvedeno několik názorných příkladů.

***Rámeček 3 Příklady zjednodušení právních předpisů, které vstoupily v platnost v roce 2018.***

***Daň z přidané hodnoty (DPH) pro přeshraniční elektronické obchodování mezi podniky a spotřebiteli***<sup>39</sup>. Tento právní předpis, který byl původně navržen v roce 2016, zřizuje jednotné kontaktní místo, které umožní obchodníkům, kteří prodávají zboží svým zákazníkům přes internet, plnit jejich povinnosti v oblasti DPH prostřednictvím snadno použitelného internetového portálu. On-line obchodníci se již nebudou muset v každém členském státě, v němž prodávají zboží, registrovat k DPH. V době předložení našeho návrhu Komise odhadovala, že jednotné kontaktní místo přinese podnikům celkové úspory ve výši 2,3 miliardy EUR a zvýší příjmy členských států z DPH o 7 miliard EUR.

***Jednotná digitální brána pro poskytování informací, postupů, pomoci a služeb pro řešení problémů***<sup>40</sup>. Tento právní předpis, který byl původně navržen v roce 2017, zavedl jednotnou digitální bránu k zajištění centralizovaného přístupu občanů a podniků EU k informacím, které potřebují k výkonu svých práv v EU. Brána zahrnuje několik sítí a služeb z vnitrostátní i unijní úrovně. Poskytuje uživatelsky přívětivé rozhraní ve všech úředních jazycích EU. V době předložení našeho návrhu Komise odhadovala, že by jednotná digitální brána mohla snížit 1,5 milionu hodin, které v současné době lidé tráví vyhledáváním na internetu, než se vydají do zahraničí, o 60 % a podniky by mohly ušetřit 11 až 55 miliard EUR ročně.

***Spolupráce v oblasti ochrany spotřebitele***<sup>41</sup>: Právní předpis navržený původně v roce 2016 modernizuje mechanismy spolupráce za účelem snížení škod způsobených spotřebitelům v důsledku přeshraničních porušení předpisů. Nařízení zajišťuje rychlejší ochranu spotřebitelů, úsporu času a zdrojů pro členské státy a podniky. Díky dalším pravomocem v oblasti spolupráce mohou orgány postupovat rychleji a ušetřit náklady, aby společně zastavily rozsáhlé protiprávní jednání na internetu. Podniky působící ve všech členských státech nebo v jejich velké většině budou mít možnost vyjednávat o závazcích na úrovni EU, což učiní řešení otázek ochrany spotřebitelů

<sup>36</sup> Jednalo se o 129 příspěvků, neboť několik příspěvků od zúčastněných stran obsahovalo pouze žádosti o informace nebo se zabývalo tématy přesahující rámec mandátu platformy REFIT.

<sup>37</sup> Viz například roční analýza zátěže za rok 2018: [https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/refit-making-eu-law-simpler-and-less-costly/2018-annual-burden-survey\\_cs](https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/refit-making-eu-law-simpler-and-less-costly/2018-annual-burden-survey_cs)

<sup>38</sup> <http://publications.europa.eu/webpub/com/refit-scoreboard/en/index.html>

<sup>39</sup> COM(2016) 757.

<sup>40</sup> COM(2017) 256.

<sup>41</sup> COM(2016) 283.

jednodušším, rychlejším a levnějším.

**Evropské strukturální a investiční fondy**<sup>42</sup>. Toto nařízení původně navržené v roce 2016 předkládá konkrétní zjednodušující ustanovení s cílem zjednodušit využívání fondů pro příjemce a orgány a učinit finanční pravidla flexibilnějšími. V době předložení návrhu Komise odhadovala, že tato zjednodušení sníží náklady na provádění pravidel EU, jakož i počet chyb, což přispěje k optimalizaci dopadu víceletého finančního rámce na období 2014–2020.

Z inventury vyplývá, že úsilí Komise o zjednodušení a snížení zbytečné zátěže je oceňováno a přináší výsledky. Informovanost o nich však není dobrá, ani se obecně nepovažují za dostatečné.

Je proto třeba zvážit, proč je zjednodušení často komplikované a snížení zátěže obtížné. Je důležité netlačit na snahy o vyčíslení nákladů a přínosů nad přiměřenou míru. Cílem je zjednodušení, a nikoli kvantifikace jako taková. Ačkoli je kvantifikace užitečná, je často omezena kvalitativní povahou určitých dopadů nebo dostupností a robustností údajů. Je to obzvláště obtížné, když se snažíme kvantifikovat přínosy tam, kde jsou často vhodnější kvalitativní metody.

Stále nejsme přesvědčeni o tom, že by typy cílených přístupů ke snižování zátěže, o jejichž zavedení nás Rada a zejména některé členské státy žádaly, byly zvláště užitečné. Podrobně jsme důvody pro náš postoj uvedli v roce 2017 a žádný z nich se nezměnil<sup>43</sup>. Cílené přístupy mají tendenci opomíjet skutečnost, že ve snaze dosáhnout důležitých společenských cílů je legitimní a nezbytné vynaložit určité náklady. Komise se raději zaměřuje na náklady, které nejsou nezbytné k dosažení cílů právních předpisů, a to na základě důkazů a zapojením zúčastněných stran. Je to transparentnější, systematictější a je méně pravděpodobné, že to povede k deregulačním účinkům, které ohrožují plnění požadovaných cílů politiky.

Komise bude nadále přemýšlet o tom, jak co nejlépe identifikovat potenciální zjednodušení a začlenit je do cílů programu REFIT nebo jak přijímání zjednodušujících opatření usnadnit a zviditelnit. Přínosem by bylo rovněž zlepšit identifikaci nadměrných nákladů v rámci hodnocení. Zpráva pracovní skupiny poukázala na kombinované účinky právních předpisů (včetně aktů v přenesené pravomoci a prováděcích aktů), jejichž dopad nelze dostatečně dobře posuzovat ani hodnotit. Program REFIT by s pomocí platformy REFIT pravděpodobně mohl hrát významnější úlohu při identifikaci a odstraňování nadměrné regulace<sup>44</sup>.

Výsledky inventury ukazují podporu platformy REFIT. Samotná platforma je spokojená s tím, jak přispívá k úsilí v rámci programu REFIT, a domnívá se, že by ve své činnosti měla pokračovat v její současné podobě<sup>45</sup>. Většina zúčastněných stran si přeje, aby byla platforma výkonnější, aby shromažďovala více nápadů na zjednodušení a aby z těchto nápadů přicházely rychleji konkrétní změny. Komise s těmito cíli souhlasí.

<sup>42</sup> COM(2016) 605; Práce skupiny nezávislých odborníků na vysoké úrovni pro otázky monitorování zjednodušení pro příjemce evropských strukturálních a investičních fondů, kterou Komise zřídila v červenci 2015, identifikovala možnosti zjednodušení pravidel politiky soudržnosti.

<sup>43</sup> Další podrobnosti viz COM(2017) 651: Dokončení programu zlepšení právní úpravy: lepší řešení pro lepší výsledky; [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/completing-the-better-regulation-agenda-better-solutions-for-better-results\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/completing-the-better-regulation-agenda-better-solutions-for-better-results_en.pdf)

<sup>44</sup> Intenzita legislativní činnosti se definuje jako počet právních předpisů v dané oblasti politiky.

<sup>45</sup> Stanovisko platformy REFIT XXII.10.a „REFIT Platform Survey – Future prospects“, přijaté dne 14. března 2019; [https://ec.europa.eu/info/files/refit-platform-recommendations-horizontal-issues-xxii10a-refit-platform-survey-future-prospects\\_en](https://ec.europa.eu/info/files/refit-platform-recommendations-horizontal-issues-xxii10a-refit-platform-survey-future-prospects_en)

Platforma má schopnost mobilizovat a nasměrovat znalosti o praktickém provádění a o dopadu právních předpisů EU. Je však třeba většího úsilí, aby mohl být tento potenciál využit způsobem, který bude účinnější a efektivnější. Platforma vyžaduje značné investice ze strany svých členů a Komise. Její případný nástupce by tak měl zefektivnit její pracovní metody, být známější veřejnosti a poskytovat včasnou zpětnou vazbu. Kromě stávajícího zaměření na zjednodušení<sup>46</sup> by měl být kladen větší důraz na otázky, jako je subsidiarita, proporcionalita a množství právních předpisů. Za tímto účelem by mohly být prozkoumány způsoby, jak rozšířit odborný záběr platformy a zvýšit zapojení místních a regionálních orgánů, které jsou odpovědné za provádění mnoha právních předpisů Unie.

Činnost platformy by mohla být stimulována činnostmi Výboru regionů a Evropského hospodářského a sociálního výboru. Sami členové platformy by mohli iniciovat práci spojenou s plánovanými hodnoceními právních předpisů a využít svých kontaktů se stávajícími sítěmi v členských státech. Podklady předložené pracovní skupině by mohly být dobrým výchozím bodem<sup>47</sup>.

### 3.4. Zlepšování právní úpravy jako společné úsilí

Interinstitucionální dohoda o zdokonalení tvorby právních předpisů z roku 2016<sup>48</sup> zahrnuje společnou odpovědnost Evropského parlamentu, Rady a Evropské komise za tvorbu vysoce kvalitních právních předpisů Unie, které jsou založeny na zásadách zlepšování právní úpravy, transparentnosti a spolupráce v průběhu celého legislativního cyklu. Dohoda je stále poměrně nová, ale přinesla některé významné úspěchy. Ve společném ročním prohlášení podepsaném předsedy Evropského parlamentu, Rady a Komise jsou uvedeny návrhy, které by se v legislativním procesu měly řešit přednostně. V oblasti aktů v přenesené pravomoci a prováděcích aktů bylo dosaženo pokroku při nahrazení starých postupů postupy, s nimiž se počítá v Lisabonské smlouvě<sup>49</sup>, pokud jde o dohodnutí kritérií pro použití aktů v přenesené pravomoci nebo prováděcích aktů<sup>50</sup> a zpřístupnění procesu přijímání aktů v přenesené pravomoci<sup>51</sup>. Komise nyní v souvislosti se zjednodušením právních předpisů Unie představuje roční analýzu zátěže.

V jiných oblastech dohody je pokrok neurčitý. Výzkumná služba Evropského parlamentu například pravidelně předkládá prvotní hodnocení kvality posouzení dopadů Evropské komise

---

<sup>46</sup> Oddíl 4.5 dokumentu COM(2018) 703: Posílení úlohy zásady subsidiarity a proporcionality při tvorbě politik EU.

<sup>47</sup> Příloha VI zprávy pracovní skupiny pro subsidiaritu, proporcionalitu a scénář „Méně, zato efektivněji“: [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/report-task-force-subsidiarity-proportionality-and-doing-less-more-efficiently\\_cs.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/report-task-force-subsidiarity-proportionality-and-doing-less-more-efficiently_cs.pdf)

<sup>48</sup> Interinstitucionální dohoda mezi Evropským parlamentem, Radou Evropské unie a Evropskou komisí o zdokonalení tvorby právních předpisů; Úř. věst. L 123, 12.5.2016; <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX%3A32016Q0512%2801%29>

<sup>49</sup> Evropský parlament a Rada (jako spolunormotvůrci) mohou Komisi zmocnit k přijímání sekundárních právních aktů práva Unie. Tato zmocnění se řídí články 290 a 291 Smlouvy o fungování Evropské unie (SFEU). V právu Unie však stále existuje mnoho zmocnění, která se řídí starším regulativním postupem s kontrolou, a ty je třeba aktualizovat. Komise předložila návrh nezbytný ke sladění 168 aktů (COM(2016) 799), spolunormotvůrci dosáhli dohody o uvedení 64 z těchto aktů do souladu a tato dohoda se v současné době dokončuje.

<sup>50</sup> Jednání Evropského parlamentu a Rady o výběru mezi akty v přenesené pravomoci (článek 290 SFEU) a prováděcími akty (článek 291 SFEU) jsou často obtížná. Cílem těchto kritérií je učinit tato rozhodnutí méně spornými.

<sup>51</sup> V prosinci 2017 byl pro akty v přenesené pravomoci spuštěn nový veřejně přístupný společný rejstřík. Tento rejstřík nyní veřejnosti umožňuje získat přístup k různým krokům při přípravě, přijímání, kontrole a zveřejňování aktů v přenesené pravomoci: <https://webgate.ec.europa.eu/regdel/#/home>

a provedla 40 posouzení dopadů u podstatných změn navržených Evropským parlamentem. Rada si stanovila vlastní kapacity pro posouzení podstatných změn, ale dosud je nevyužila.

Jak je uvedeno výše, je zapotřebí větší spolupráce, aby bylo možné vytvořit základ a poskytnout údaje pro lepší hodnocení právních předpisů Unie. Členské státy navíc dosud nepodávají transparentní zprávy, pokud jdou ve svých vnitrostátních prováděcích opatřeních nad rámec požadavků práva Unie (tzv. „pozlacování“, „gold-plating“)<sup>52</sup>. Komise investovala do vytvoření platformy IT s cílem napomoci větší transparentnosti v dané věci, ale za poslední tři roky taková ustanovení oznámily pouze dva členské státy<sup>53</sup>. Je důležité, aby prováděcí opatření členských států nebyla složitější, než je opodstatněné.

Existuje prostor pro zlepšení způsobu, jakým na sebe mohou postupy zlepšování právní úpravy na úrovni EU a na vnitrostátní úrovni vzájemně působit. Jak nedávno uvedla OECD, některé členské státy by mohly lépe informovat své zúčastněné strany o příležitostech, které jim nabízejí konzultace a mechanismy zpětné vazby Komise, nebo poskytnout lepší údaje a informace během navrhování právních předpisů s cílem doplnit stávající postupy Evropské komise<sup>54</sup>.

#### 4. ZÁVĚR

Tato Komise staví zlepšování právní úpravy do centra svých procesů tvorby politiky. To přispělo k dosažení lepších výsledků zaměřených na deset politických priorit stanovených na začátku našeho mandátu.

Pokud jde o budoucnost, potřeba tvorby politik založené na prokázaných faktech, která podporuje politické priority EU, bude stále narůstat. Zlepšování právní úpravy je čím dál více nedílnou součástí organizační kultury Komise a je široce podporováno zúčastněnými stranami, které se chtějí ještě více a smysluplněji zapojit do tvorby politik. Existuje však prostor pro další zlepšení, pokud jde o organizaci zlepšování právní úpravy. Kvalitu právních předpisů Unie by pomohlo zlepšit rovněž zvýšení společného úsilí počínaje prováděním interinstitucionální dohody o zdokonalení tvorby právních předpisů.

Toto sdělení proto stanovilo některé průřezové zásady, které je třeba zohlednit, a popsalo možné způsoby, jak v nadcházejících letech pokračovat v našem úsilí o zlepšování právní úpravy.

---

<sup>52</sup> Stanovisko platformy REFIT XXII.9a: „Transparent transposition (Implementation)“ přijaté dne 14. března 2019: [https://ec.europa.eu/info/files/refit-platform-recommendations-horizontal-issues-xxii9a-transparent-transposition\\_en](https://ec.europa.eu/info/files/refit-platform-recommendations-horizontal-issues-xxii9a-transparent-transposition_en)

<sup>53</sup> Viz bod 43 interinstitucionální dohody o zdokonalení tvorby právních předpisů.

<sup>54</sup> OECD (2019), *Better Regulation Practices across the European Union*, OECD Publishing, Paříž, <https://doi.org/10.1787/9789264311732-en>.