

Jak se podílet na přípravě (nejen) zákonů

§§§§§

Manuál o účasti veřejnosti při přípravě právních
předpisů

Mgr. Vendula Povolná, program Legislativa
září 2007

EPS Brno

Dvořákova 13
602 00 Brno
tel.: +420 545 575 229
fax: +420 542 213 373
e-mail: brno@eps.cz

www.eps.cz

EPS Tábor

Převrátilecká 330
390 01 Tábor
tel.: +420 381 253 904
fax: +420 381 253 910
e-mail: tabor@eps.cz

Motto:

„Na internetové stránce Ministerstva spravedlnosti ČR je zveřejněn návrh, jak by měl nově vypadat trestní zákon. Současně ministr oznámil, že k tomuto návrhu můžeme posílat své připomínky a slíbil, že co napíšeme, si někdo v jeho úřadě také přečte. Nebylo řečeno, že mají psát pouze právníci, ale je jasné, že laici ministra příliš inspirovat nebudou. Jakkoli totiž všichni víme, že neznalost zákona neomlouvá, většina z nás nemá valnou šanci zákonům porozumět.“

Ivan Hoffman, Připomínky k zákonu (www.rozhlas.cz)

Obsah:

1.	Úvod	4
2.	Základní pojmy	5
3.	Obecně k reformě regulace	7
4.	Jaká je právní úprava?	9
5.	Jak vznikají právní předpisy?	11
5.1.	Zákonodárná iniciativa.....	11
5.2.	Vládní návrh zákona	11
5.3.	Ostatní návrhy zákonů.....	13
5.4.	Co se děje v poslanecké sněmovně?	15
5.4.1.	Znáte svého poslance?	18
5.5.	Senát a návrhy zákonů.....	19
5.6.	Publikace zákonů a jiných právních předpisů.....	19
5.7.	Právo Evropského společenství a tvorba právních předpisů	20
6.	Hodnocení dopadů regulace	22
6.1.	Kdy se používá hodnocení dopadu regulace?	23
6.2.	Základní kroky procesu RIA	24
6.2.1.	Čeho se musí hodnocení dopadů týkat?.....	24
7.	Zapojování veřejnosti	26
7.1.	Informace – co musí být zveřejněno?	26
7.2.	Jak se vybírají dotčené subjekty?.....	27
7.3.	Formy zapojování veřejnosti.....	28
7.3.1.	Jak probíhají konzultace?	29
7.3.2.	Připomínky	29
7.3.3.	Veřejné setkání	30
7.3.4.	Pracovní skupina	31
7.4.	Jak by měly vypadat dokumenty předkládané veřejnosti?	32
7.5.	Vyhodnocení zapojování veřejnosti.....	33
8.	Jak se zapojit krok za krokem	34
8.1.	Kde najdu informace?.....	34
8.2.	Jak se vyznat v právním předpisu?	34
8.2.1.	Struktura právního předpisu	35
8.2.2.	Co mohou obsahovat zákony?.....	35
8.2.3.	Základní zásady vztahů mezi předpisy	36
8.2.4.	Problematika podzákoných právních předpisů.....	37
8.3.	Kdy se musím vyjádřit?	38
9.	Co říci závěrem aneb Shrnutí	40
10.	Příloha.....	41
10.1.	Připomínky k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 114/11992 Sb., o ochraně přírody a krajiny	41

1. Úvod

Zjistili jste v médiích, že bude co nevidět účinný nový zákon, který vám může výrazně zasáhnout do života nebo ovlivnit podnikání? Pracujete v neziskové organizaci a zdá se vám, že oblast, kterou se zabýváte je právem upravena nedostatečně? Nejste spokojeni s dosavadními zákony, které se věnují např. nezaměstnanosti, ochraně životního prostředí, ochraně práv dětí nebo jiných znevýhodněných osob, rovným příležitostem nebo vzdělávání nefungují dobře? Máte ale pocit, že do přípravy zákonů, vyhlášek nebo nařízení nemůžete účinně zasáhnout?

Občané mají mnohdy za to, že a že se přijímá stále více nových předpisů nebo novelizací těch stávajících a že je náš právní řád přebujelý, netransparentní a těžko se v něm orientuje. Je to dáno tím, že zákony mnohdy nesplňují požadavky na určitou kvalitu, která by zajistila jejich stabilitu. Je zřejmé, že mnohé změny jsou nekoncepční, nesystémové a někdy dokonce záměrně účelové.

Od letošního listopadu se ale začne blýskat na lepší časy. Veřejnost bude mít možnost zapojit se výrazněji do přípravy právních předpisů. Každý bude moci získat informace o připravovaných právních předpisech a zapojit se dojeních připomínek. Tento manuál vám k tomu poskytne občanům, neziskovým organizacím nebo malým podnikům základní návod a umožní vám orientovat se v jednotlivých fázích přípravy zákonů a jiných právních předpisů.

2. Základní pojmy

- **Legislativní proces** – proces tvorby právních norem, který se řídí několika zákony a Legislativními pravidly vlády. Na legislativním procesu se podílí mnoho subjektů – ať už ministerstva, vláda, poslanecká sněmovna nebo v jeho závěru prezident. Legislativního procesu se může nově účastnit také široká veřejnost.
- **Regulace** – základní nástroj (soubor nástrojů) vlády pro prosazování a podpoře veřejných zájmů. Pod regulaci řadíme zákony, vyhlášky, nařízení, nejrůznější profesní řády, které vytvářejí samoregulační orgány (komory – Česká advokátní komora, Česká komora architektů, atd.).
- **Lobbying** – slovo lobby znamená v překladu „zájmová skupina“. Lobbying proto může být vymezen jako legální ovlivňování rozhodování politiků (např. zákonodárců) takovým způsobem, aby zájmová skupina měla z rozhodnutí prospěch, nebo aby ji rozhodování nepoškodilo. Lobbying je třeba odlišit od korupce. Lobbying využívá cesty, které jsou v souladu se zákonem.
- **Hodnocení dopadů regulace (RIA)** – právní normy a strategické dokumenty by se měly přijímat jen po důkladném zhodnocení jejich předpokládaných dopadů. RIA je procesem, ve kterém se důkladně analyzují možné dopady nových právních předpisů na hospodářství, sociální oblast a životní prostředí. V rámci hodnocení dopadů se musí posuzovat všechny přímé a nepřímé dopady, alternativní řešení, varianty, výše nákladů a přínosů, musí být předem stanoveny monitorovací mechanismy pro vyhodnocení dopadů v praxi. Neoddělitelnou součástí procesu RIA jsou konzultace s odborníky a s veřejností, především se zainteresovanou, na kterou bude mít připravovaná legislativa (nebo jiná regulace) dopad nejvýznamnější.
- **Veřejnost** - znamená jednu nebo více fyzických nebo právnických osob a jejich sdružení, organizací nebo skupin.
- **Dotčená veřejnost** - je veřejnost, která je - nebo může být - ovlivněna environmentálním rozhodováním, anebo která má na tomto rozhodování určitý zájem; pro účely této definice se u nevládních organizací podporujících ochranu životního prostředí a splňujících požadavky

vnitrostátních právních předpisů předpokládá, že mají na environmentálním rozhodování zájem.

- **Účast veřejnosti** – zapojení odborné veřejnosti (např. lékaři, členové akademické obce, nevládní organizace, mezinárodní organizace) a laické veřejnosti. Může se jednat o konzultace jako nejnižší formu zapojení veřejnosti, vytvoření pracovních skupin, veřejná projednání a další různé způsoby. Veřejnost má možnost ovlivnit výsledek vytváření právních norem a strategických dokumentů.
- **Proces zapojování veřejnosti** – identifikace konzultovaných subjektů, poskytování všech důležitých materiálů, informací, sbírání připomínek, jejich vyhodnocování. Zapojování může být formální (týká se co největšího počtu subjektů) nebo neformální, může se jednat o pracovní skupinu, veřejné projednání, připomínkové řízení nebo jiné formy.
- **Konzultace** - nejnižší forma zapojení veřejnosti. V rámci konzultací lze získat názory veřejnosti (zpravidla formou písemných připomínek nebo vyjádření) k projednávanému problému. Konzultace mohou být předběžné, rané, průběžné, následné.
- **Zpracovatel dokumentu nebo předkladatel dokumentu** – ministerstva nebo jiné ústřední správní úřady, které předkládají návrhy právních předpisů (popř. strategií) ke schválení. Odpovědnost za dokument, jeho správnost, nese vždy předkladatel (zpracovatel a předkladatel nemusí být totožné osoby).
- **Otázky a materiál určený k zapojování veřejnosti** – jsou nedílnou součástí materiálu určeného ke konzultacím veřejnosti. Materiál má být strukturován tak, aby byla problematika pro veřejnost snáze pochopitelná a aby se předešlo nedorozuměním vyplývajícím z obtížnosti právního textu a vztahů mezi předpisy. Otázky by se měly vztahovat k podstatě problému, k cílům řešení, alternativám, dopadům návrhu. Veřejnost samozřejmě nemusí reagovat na všechny otázky.¹

¹ Podrobněji viz Metodika pro zapojování veřejnosti, dostupná z www.mvcr.cz.

3. Obecně k reformě regulace

Reforma regulace by měla přinést zlepšení kvality regulace, zvýšit její efektivnost, přinést odpovídající úroveň právních předpisů a zjednodušení administrativních požadavků kladených na občany a firmy. Reformou regulace (a celé veřejné správy a jejího efektivního fungování) se zabývá také Organizace pro ekonomickou spolupráci a rozvoj (OECD). Právě ta společně s Evropskou unií připravila analýzu legislativního procesu v České republice a vypracovala několik doporučení.²

Přesto, že dosud nebylo běžné, aby se veřejnost zapojovala do tvorby zákonů, zveřejňovaly některé úřady na svých stránkách návrhy zákonů, popř. vyhlášek, které spadají do jejich resortu. Šlo např. o ministerstvo životního prostředí, které vydalo vnitřní směrnici (Směrnice MŽP č. 3/2001, o postupu legislativních prací), která počítá se zveřejňováním legislativních návrhů na webové stránce MŽP a se zřízením pravidelných fakultativních připomínkových míst (mezi nimi jsou mnohé neziskové organizace), která jsou obesílána s výzvou podávat připomínky k připravovaným návrhům. Podobně zveřejňovalo některé návrhy zákonů ministerstvo financí nebo ministerstvo informatiky.

Proto je nezbytné, aby také v českém právním řádu došlo k důkladné implementaci procesu hodnocení dopadu regulace (RIA), který by mohl zajistit zlepšení našeho právního prostředí. Proces RIA je přítom v mnoha státech Evropy prováděn již několik let, např. ve Velké Británii³ nebo Irsku. Stejně tak Evropská unie zapojuje veřejnost do přípravy svých politik a právních předpisů. Prostřednictvím internetu se na webových stránkách nazvaných Your Voice in Europe⁴ se občané Evropské unie dozví o probíhajících konzultacích a o připravovaných dokumentech a má možnost zaslat svoje připomínky k připravované komunitární (evropské) legislativě)

Vedle toho se poměrně mediálně sledovanou aktivitou stalo předložení návrhu trestního zákoníku k připomínkování veřejnosti. Také ministerstvo

² Více informací o reformě veřejné správy, jejíž součástí je také reforma regulace, najdete na www.mvcr.cz.

³ Ve Velké Británii je samozřejmě již důkladně rozpracována celá metodika RIA včetně nejrůznějších návodů. Více informací naleznete na <http://www.cabinetoffice.gov.uk/regulation/ria/>.

⁴ Viz http://ec.europa.eu/yourvoice/index_en.htm.

informatiky zveřejnilo na svých stránkách některé zákony k připomínkování.⁵ Tyto aktivity ale nebyly provedeny v souladu s procesem RIA, zejména nebyly laické veřejnosti poskytnuty žádné vysvětlující a doplňující materiály. Samotný text zákona je přitom pro neprávnický mnohdy nepochopitelný a bez dalších informací jej často efektivně připomínkovat ani nelze.

Zajímavá byla také iniciativa „Věnujte 10 minut pro zlepšení právního prostředí v ČR“. V rámci této aktivity mohli občané nebo nevládní organizace či podnikatelé a všichni další využít elektronického dotazníku umístěného na webových stránkách vlády⁶ a vyjádřit se k právním předpisům, navrhnout jejich změny a zlepšení. Jedním z cílů iniciativy bylo zlepšit a zjednodušit právní prostředí.

- ❖ Reformou regulace se nezabývají jenom jednotlivé státy, ale také organizace pro ekonomickou spolupráci a rozvoj nebo Evropská unie
- ❖ Každý občan Evropské unie se může podílet na připomínkování připravované evropské legislativy prostřednictvím projektu Your Voice in Europe

⁵ Připomínky, které byly zaslány, najdeme na <http://www.micr.cz/scripts/modules/disc/messages.php?did=33>.

⁶ Původně byl dotazník umístěn na <http://reforma.vlada.cz/10minut>. Po skončení akce ho najdete např. na <http://racek.vlada.cz/uvcr/orr/orr-podnety.nsf/podnet?openform>.

4. Jaká je právní úprava?

Legislativní proces v České republice se řídí několika základními dokumenty. Na mezinárodní úrovni jde o Aarhuskou úmluvu.⁷ Tato úmluva se zabývá nejen právem na informace o životním prostředí, ale i účastí na rozhodování. Navíc její článek 8 pokrývá zapojení veřejnosti do příprav zákonů a nařízení veřejnou správou. Dosud nebylo toto ustanovení prakticky naplňováno, to by se však mělo v dohledné době změnit.

Začalo se totiž blýskat na lepší časy. V současnosti již vláda učinila několik zásadních kroků, které by měly umožnit všem zapojit se do přípravy zákonů, vyhlášek nebo nařízení. Především byla přijata novela Legislativních pravidel vlády.⁸ Legislativní pravidla vlády jsou základním dokumentem, který upravuje detailně přípravu právních předpisů. Také byly ministerstvem vnitra vypracovány Obecné zásady hodnocení dopadů regulace⁹ a návrh Metodiky zapojování veřejnosti do přípravy vládních dokumentů. Tato pravidla by měla v zásadě umožnit veřejnosti, aby se mohla zapojit do legislativního procesu.

Pilotními projekty pro ověření funkčnosti metodiky byly schváleny usnesením vlády. Jde o

- Národní plán boje proti terorismu,
- Návrh věcného záměru zákona o jednotném dohledu nad finančním trhem,
- Návrh zákona o sčítání lidu, domů a bytů v roce 2011.

Ještě bychom měli zmínit Jednací řád poslanecké sněmovny a Jednací řád senátu. Tyto dokumenty sice nereagují přímo na konzultace s veřejností. Přesto ale v poslanecké sněmovně může být výrazně ovlivněna konečná podoba právního předpisu.

⁷ Úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí. Text je dostupný např. z www.ucastverejnosti.cz nebo jej najdete na Portálu veřejné správy (www.portal.gov.cz) pod číslem 124/2004 Sb.m.s.

⁸ Legislativní pravidla vlády mají formu usnesení vlády a najdete je např. na www.vlada.cz.

⁹ Dostupné z www.mvcr.cz.

Právní úprava zapojování veřejnosti do přípravy právních předpisů

- ❖ Na mezinárodní úrovni např. Aarhuská úmluva
- ❖ Evropské právo
- ❖ Ústava
- ❖ Listina základních práv a svobod
- ❖ Legislativní pravidla vlády
- ❖ Jednací řád Poslanecké sněmovny
- ❖ Jednací řád Senátu
- ❖ Obecné zásady pro hodnocení dopadů regulace
- ❖ Návrh Metodiky pro zapojování veřejnosti do přípravy vládních

5. Jak vznikají právní předpisy?

5.1. Zákonodárná iniciativa

Nejdříve si musíme říci, kdo má zákonodárnou iniciativu, tzn. kdo může předkládat návrhy zákonů poslanecké sněmovně. Podle čl. 41 Ústavy¹⁰ to je:

- každý poslanec,
- skupina poslanců,
- senát jako celek,
- vláda,
- zastupitelstvo vyššího územního samosprávného celku (kraje).

5.2. Vládní návrh zákona

Většina zákonů vzniká na půdě některého z ministerstev nebo jiných ústředních správních orgánů (předkladatel zákona)¹¹ jako tzv. věcný záměr.¹² Věcný záměr se vkládá do elektronické knihovny vlády a mají k němu samozřejmě přístup stanovená připomínková místa (jde např. o ostatní ministerstva, kraje, Českou národní banku). Vedle toho se věcný záměr zveřejňuje na Portálu veřejné správy a tak se k němu může dostat každý.¹³ K věcnému záměru se podávají připomínky. Upravený věcný záměr zasílá předkladatel k projednání Legislativní radě vlády, která k němu zaujme stanovisko.

Takový věcný záměr se dostává do vlády a pokud ho vláda schválí, připraví se návrh zákona, který čeká v podstatě stejný postup: zveřejnění, připomínky a projednání v Legislativní radě vlády a nakonec ve vládě. Výsledkem je vládní návrh zákona, který se předkládá předsedovi poslanecké sněmovny. Návrh zákona se předkládá písemně a musí obsahovat přesné znění toho, na čem se má sněmovna usnést. Současně s návrhem zákona se předkládá i stejnopis návrhu zákona na technickém nosiči dat. Součástí návrhu zákona je důvodová zpráva, která odůvodňuje principy nové právní úpravy.

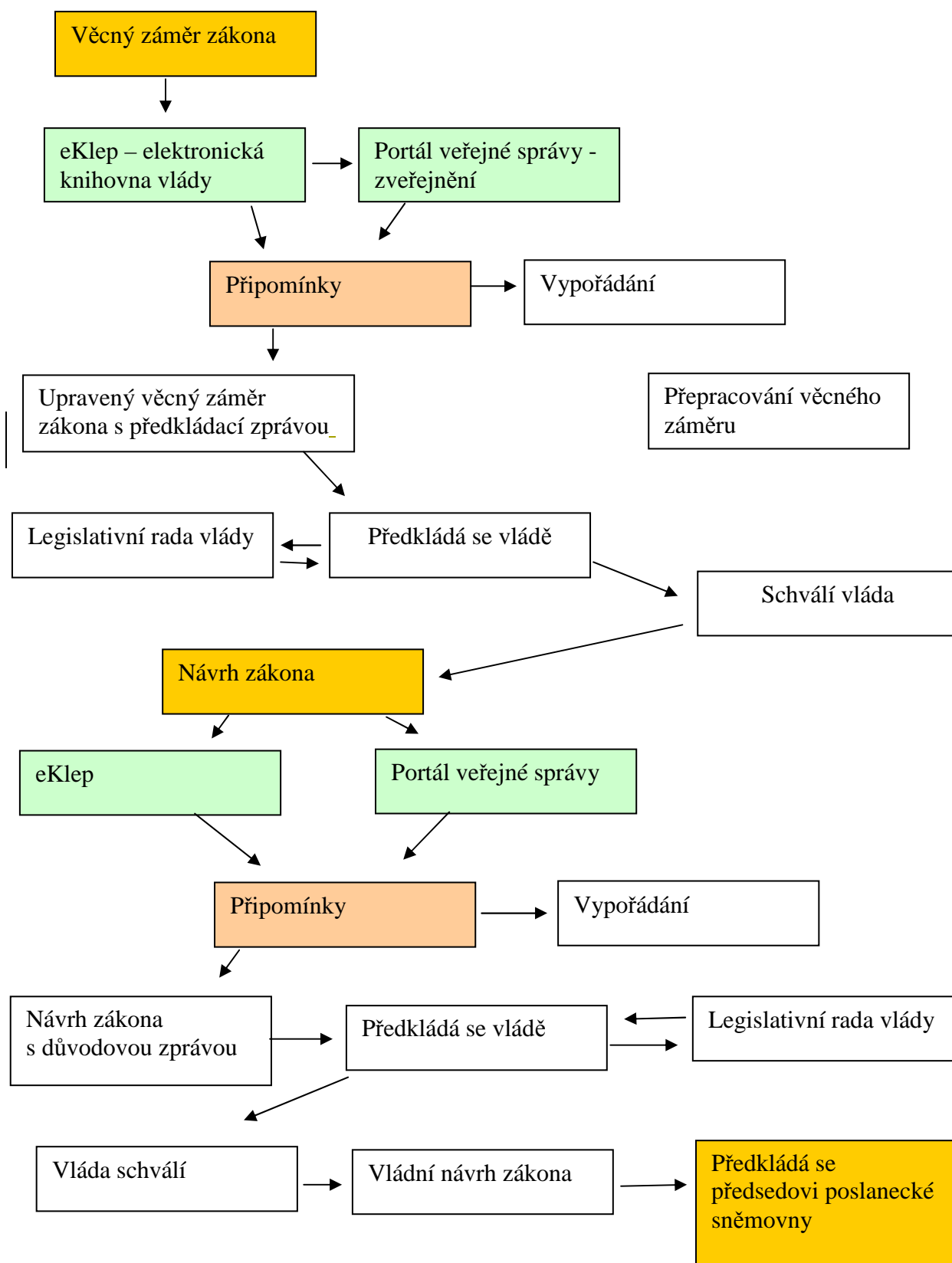
¹⁰ Ústavní zákon č. 1/1993 Sb.

¹¹ Zákon č. 2/1969 Sb.

¹² V této fázi upravují přípravu zákonů Legislativní pravidla vlády.

¹³ Viz Legislativní pravidla vlády.

Jak vzniká vládní návrh zákona



5.3. Ostatní návrhy zákonů

Už jsme zmínili, že zákonodárnou iniciativu mají kromě vlády také jiné subjekty. Senátní návrh zákona může k projednání v senátu navrhnout senátor, skupina senátorů, výbor nebo komise senátu. Poté, co takový návrh projde stanovenou procedurou v senátu, podává se poslanecké sněmovně. Stejně tak musí být předány poslanecké sněmovně návrhy zákonů, které pochází od zastupitelstev krajů.

Předseda poslanecké sněmovny může požádat vládu, aby se vyjádřila k návrhu zákona, jehož předkladatelem není vláda. Legislativní rada vlády k takovému návrhu zaujme stanovisko. Před jeho vypracováním požádá předseda Legislativní rady vlády o vyjádření ostatní členy vlády, vedoucí ústředních správních úřadů (jako je např. Úřad pro ochranu hospodářské soutěže, Národní bezpečnostní úřad nebo Český telekomunikační úřad¹⁴).

¹⁴ Viz zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky.

Zákonodárná iniciativa

- každý poslanec
- skupina poslanců
- senát
- vláda
- zastupitelstvo kraje

Vláda: Věcný záměr –
vkládá se do elektronické
knihovny vlády a
zveřejňuje na Portálu

Ostatní návrhy zákonů

Senát

Poslanec

Skupina
poslanců

Zastupi-
telstvo
kraje

Připomínky –
připomínková místa (čl. 5
odst. 1 Legislativních
pravidel vlády)

Připomínky - každý

Předkládá se poslanecké
sněmovně (předsedovi)

Projednáni v Legislativní
radě vlády

Schvaluje
vláda

Vládní návrh
zákona

Připomínky

Předseda PS může
požádat vládu, aby se
k návrhu zákona vyjádřila
– není povinné

Legislativní rada vlády
zaujme stanovisko

Návrh zákona zůstává
přímo v poslanecké
sněmovně k projednání

5.4. Co se děje v poslanecké sněmovně?

V poslanecká sněmovna pracuje především na základě Jednacího řádu poslanecké sněmovny.¹⁵ Každý návrh zákona musí být písemný a jeho součástí je tzv. důvodová zpráva, která odůvodňuje principy nové právní úpravy.¹⁶ V takové podobě se předkládá návrh zákona předsedovi poslanecké sněmovny, který ho postoupí organizačnímu výboru a rozešle ho všem poslancům a jejich poslaneckým klubům. Po získání různých stanovisek je návrh zákona zařazen do návrhu pořadu jednání schůze sněmovny.¹⁷

Poslanci projednávají návrh zákona zpravidla v tzv. třech čteních. První čtení zákona je určitou přípravnou fází: o návrhu zákona hovoří jeho navrhovatelka poté zpravodaj. Následuje obecná rozprava a po ní je zpravidla návrh zákona buď zamítnut, vrácen k dopracování nebo přikázán k projednání příslušnému parlamentnímu výboru. Výbor musí o návrhu zákona jednat ve stanovené lhůtě - zásadně jde o 60 dnů, za splnění určitých podmínek však může být stanovena lhůta kratší, např. 30 nebo 20 dnů. Schůze výboru se účastní poslanci, kteří jsou členy výboru, může se jí účastnit prezident republiky nebo členové vlády. Předsedající výboru může se souhlasem výboru udělit slovo i jiným osobám. To znamená, že na jednání výboru může vystoupit i „zástupce veřejnosti“ a představit členům výboru určitou věc a předložit důležitá fakta a návrhy.

Druhé čtení zákona opět zahájí navrhovatel zákona a vyjadřuje se také zpravodaj příslušného výboru, opět se koná obecná rozprava a návrh může být přikázán výboru k novému projednání nebo návrh zamítnout. Pokud nepadlo žádné takové rozhodnutí, koná se podrobná rozprava a poslanci mají možnost předkládat pozměňovací a jiné návrhy. Po podrobné rozpravě se opět může rozhodnout o zamítnutí návrhu zákona nebo o jeho vrácení výboru. Pozměňovací návrhy jsou možností pro uplatnění lobbyingových aktivit a jsou

¹⁵ Zákon č. 90/995 Sb., o jednacím řádu poslanecké sněmovny.

¹⁶ V důvodové zprávě se taktéž hodnotí platný právní stav a vysvětlí nezbytnost nové úpravy v jejím celku (obecná část) i jednotlivá ustanovení (zvláštní část). Důvodová zpráva obsahuje též předpokládaný hospodářský a finanční dosah navrhované úpravy, zejména nároky na státní rozpočet, rozpočty krajů a obcí a zhodnocení souladu návrhu zákona s mezinárodními smlouvami podle čl. 10 Ústavy a s ústavním pořádkem České republiky.

¹⁷ Informace o návrzích zákonů, které jsou v daném volebním období projednávány v Poslanecké sněmovně jsou k dispozici na <http://www.psp.cz/sqw/hp.sqw>.

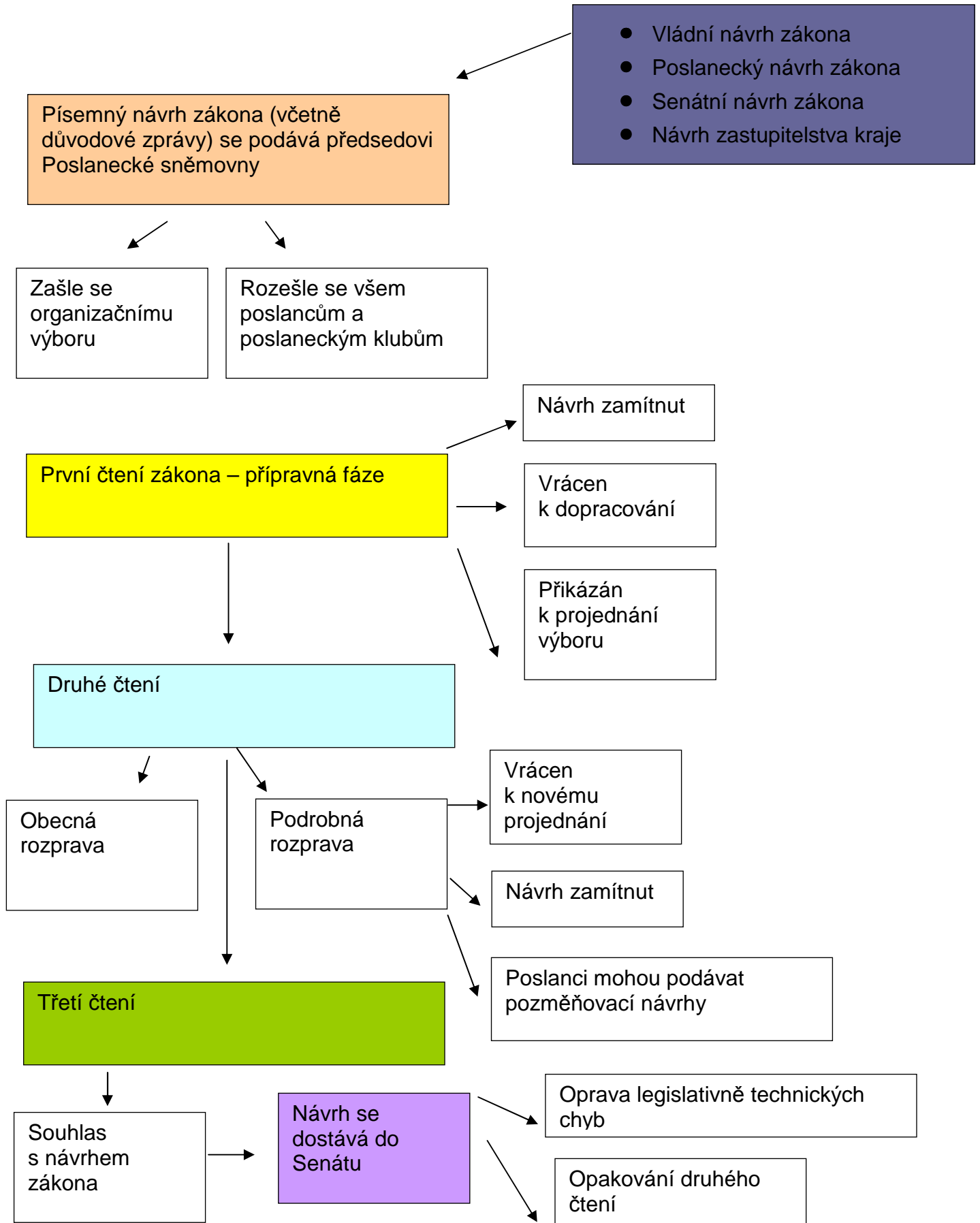
samozřejmě často využívání.¹⁸ Členové poslanecké sněmovny totiž mají možnost podávat pozměňovací návrhy. I když poslanecké pozměňovací návrhy bývají mnohdy kontroverzní (reagují na lobby nejrůznějších skupin) a mohou změnit celý smysl původně navržené právní úpravy, je možné a dobré využít tuto cestu a oslovit poslance. Také je nezbytné dodat oslovenému poslanci nejen dostatek podkladových materiálů a argumentů, ale text navrhovaných změn v právních předpisech.

Pokud se tak nestane, následuje třetí čtení, ve kterém se opět koná rozprava a lze navrhnout pouze opravu legislativně technických a gramatických chyb, popř. podat návrh na opakování druhého čtení. Také se v této fázi hlasuje o pozměňovacích návrzích a nakonec se sněmovna musí usnést, zda vysloví s návrhem zákona souhlas. Pokud ano, pokračuje legislativní proces v senátu.

Poslanecká sněmovna je schopná se usnášet (např. na zákonech), pokud je přítomna alespoň jedna třetina poslanců. K tomu, aby byl schválen zákon je třeba, aby bylo přítomna alespoň nadpoloviční většina všech poslanců (celkem má Poslanecká sněmovna 200 členů). Pokud se ale má přijmout ústavní zákon nebo vyslovit souhlas s ratifikovanou mezinárodní smlouvou, je třeba alespoň třípětinové většiny všech poslanců.

¹⁸ V současné době nemá veřejnost prakticky možnost připomínkovat pozměňovací návrhy (nejsou zveřejňovány k připomínkování) obdobně jako tomu bude u věcných záměrů a návrhů zákonů ještě před předložením poslanecké sněmovně. V poslanecké sněmovně tak může dojít (a dochází) k podstatným změnám v textech zákonů.

Poslanecká sněmovna



5.4.1. Znáte svého poslance?

Řekli jsme si, že poslanci mohou předkládat svoje vlastní návrhy právních předpisů. Jednou z možností, jak ovlivnit legislativní proces, je obrátit se na „svého polance“. Každý poslanec má ve svém volebním obvodu poslaneckou kancelář, kde by měl být v určenou dobu veřejnosti k dispozici.

Poslanci můžete představit touto neformální cestou svoje návrhy a pokusit se „lobovat“ za záležitost, kterou považujete za důležitou. Stejně tak můžete navštívit senátora a seznámit ho se svými plány. Návrhy zákonů, kterými se bude poslanecká sněmovna i senát zabývat, jsou vyvěšeny na jejich internetových stránkách.¹⁹

Další možností je oslovit i jiné poslance – např. ty, kterým je daná problematika (ochraně dětí, ochrana přírody, týrání zvířat rovné příležitosti blízká a který by ji chtěl více propagovat. To lze poznat např. z toho, jakým způsobem ve sněmovně hlasuje. Takovým poslancům je možné zaslat dopis, požádat je o spolupráci. Je třeba pamatovat na to, že poslanci zpravidla potřebují, aby jim bylo dodáno co nejvíce dobře strukturovaných a jasných materiálů, ze kterých budou moci vycházet při debatách v klubech, výborech nebo sněmovně. Občané se také mohou obracet na sněmovnu s peticemi a jinými podáními.

- ❖ Zákonodárna iniciativa
 - Každý poslanec
 - Skupina poslanců
 - Senát
 - Vláda
 - Zastupitelstva krajů
- ❖ Poslanecká sněmovna
 - Zástupce veřejnosti může vystoupit ve výborech
 - Pozměňovací návrhy – možnost lobbyingu
- ❖ Možnost kontaktovat poslance
- ❖ Možnost zúčastnit se schůze výboru Poslanecké sněmovny

¹⁹ Viz www.psp.cz a www.senat.cz.

5.5. Senát a návrhy zákonů

Podobně jako poslanecká sněmovna má také senát svůj jednací řád.²⁰ Senát má několik možností, jak se k návrhu zákona postavit. Buď jej schválí, nebo vyjádří vůli se návrhem nezabývat nebo jednoduše nijak nereaguje. V těchto případech je návrh zákona přijat. Senátoři mohou samozřejmě navrhnout změny v návrhu zákona a o těchto pozměňovacích návrzích následně opět hlasuje poslanecká sněmovna – buď s nimi souhlasí anebo schválí původní znění návrhu zákona; hlasovat pro musí nadpoloviční většina poslanců. Vedle toho samozřejmě senát může návrh zamítnout a pak je třeba nadpoloviční většiny v poslanecké sněmovně, aby byl návrh zákona přijat.

Přijatý zákon se postupuje prezidentovi republiky, který má tzv. právo veta, ale opět může být přehlasován poslaneckou sněmovnou, která tak má konečné slovo v otázce přijímání zákonů.

5.6. Publikace zákonů a jiných právních předpisů

Ve Sbírce zákonů²¹ se vyhláší:

- zákony,
- zákonná opatření senátu,
- nařízení vlády,
- právní předpisy vydávané ministerstvy a ostatními ústředními správními úřady; právní předpisy jiných správních úřadů a právnických osob, pokud na základě zvláštního zákona vydávají právní předpisy s celostátní působností,
- další dokumenty jako např. nálezy Ústavního soudu, rozhodnutí prezidenta republiky aj.

Vyhlášení ve Sbírce zákonů je pro „život“ právního předpisu velmi důležitým datem. Právě od něj je právní předpis platný (je součástí právního řádu České republiky) a také se podle tohoto data určuje účinnost právního předpisu (tedy schopnost normy ukládat povinnosti a poskytovat práva subjektům, na které dopadá). Účinnost zpravidla nastává 15. den po vyhlášení ve Sbírce zákonů, ale může nastat i v jinak určený okamžik.²²

²⁰ Zákon č. 107/1999 Sb., o Jednacím řádu Senátu.

²¹ Zákon č. 309/1999 Sb., o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv.

²² Vždy to ale musí být nejdříve ke dni vyhlášení ve Sbírce.

5.7. Právo Evropského společenství a tvorba právních předpisů

Po vstupu České republiky do Evropské unie se objevila pro legislativce a zákonodárce nová povinnost – přizpůsobení českého práva evropským předpisům. Důležité jsou především směrnice a nařízení.

Jaký je mezi nimi rozdíl? Ve stručnosti lze směrnice charakterizovat jako právní předpisy, které jsou závazné prvotně pro členské státy jako takové. Ty musí zajistit, aby byla směrnice tzv. transponována do jejich vnitrostátního práva. Zpravidla se tak děje prostřednictvím přijetí právního předpisu - zákona, nařízení vlády nebo vyhlášky, které bývají buď zcela nově vytvářeny anebo pouze novelizovány. Státy jsou tedy vázány směrnicí co do výsledku (zejména jde o nejrůznější integrační cíle), který má být transpozicí dosažen, a konkrétní formu stanovení práv a povinností si volí samy. Mnoho směrnic je typicky vydáváno pro oblast životního prostředí.

Směrnice tedy nezakládají přímo práva a povinnosti jednotlivcům (fyzickým a právnickým osobám). Stává se však poměrně často, že směrnice nejsou transponovány včas nebo správně. Kvůli těmto nedostatkům může následně Evropská komise zahájit s dotčeným členským státem řízení pro porušení evropského práva (tzv. infringement). Občané nebo nevládní organizace, pokud mají za to, že došlo k porušení evropského práva, mohou zaslat Evropské komisi podnět (stížnost). Evropská komise pak s takovým členským státem zahájí nejprve administrativní proceduru a pokud se situace nezlepší (např. pokud stát nepřijme odpovídající zákony), může být podána žaloba k Evropskému soudu pro lidská práva.²³

Nařízení jako druhý nejčastější typ právního aktu ES je naopak tzv. přímo účinné a bezprostředně závazné. To zjednodušeně znamená, že z nařízení vyplývají práva a povinnosti přímo jak členskému státu, tak fyzickým i právnickým osobám. Členské státy mají za úkol pouze adaptovat nařízení – tj. přizpůsobit svoje vlastní předpisy, zajistit, že nebudou s nařízením v rozporu nebo že k němu nebudou duplicitní. Pokud by přece jen byla např. česká právní norma jiná než nařízení ES, pak se vždy přednostně aplikuje nařízení. Český

²³ Vzor stížnosti podané ke Komisi Evropského společenství najdete např. na http://aa.ecn.cz/img_upload/213998dd557a6ecf241d80d7748bd811/stiznost_ek.pdf.

právní předpis by se nemohl použít. Texty nařízení se do vnitrostátního práva nepřevádějí. Všichni by proto měli znát text nařízení, protože právě z něj vyplývají práva a povinnosti.²⁴

Pokud se budete chtít podílet na přípravě nového zákona, vždy si ověřte, zda povinnost, která má být součástí českého práva, resp. zda navrhovaná změna zákona nebo vyhlášky, nevyplývá ze směrnice nebo není důsledkem přijetí nařízení ES. Stejně tak je zapotřebí sledovat, zda české právní předpisy respektují všechny evropské normy, které se vztahují na tu kterou oblast společenských vztahů.

- ❖ Právo Evropských společenství
 - Směrnice
 - Nařízení
- ❖ České vnitrostátní právo nesmí být v rozporu s evropskými předpisy
- ❖ Stížnost (podnět) pro porušení práva
- ❖ Konzultace s veřejností při přípravě evropského práva – Your Voice in Europe

²⁴ Právní předpisy ES a další informace o právu ES najdete na <http://eur-lex.europa.eu/cs/index.htm>.

6. Hodnocení dopadů regulace

„Celý proces tedy zpravidla započne tak, že bezradný rezortní legislativec, nevěda proč a kam jít, zformuluje takřka od čistého stolu paragrafový návrh konkrétních právních pravidel. K němu se ve lhůtě 20 pracovních dnů v připomínkovém řízení vyjádří jiní bezradní legislativci z ústředních úřadů.“

JUDr. Tomáš Richter. LL.M. Ph.D., Právní rozhledy 3/2007

Legislativní proces mnohdy probíhá tak, jak je naznačeno v mottu této 7. 3. tohoto manuálu. Proto je nezbytné zavést (spolu ostatními kroky) tzv. hodnocení dopadů regulace²⁵ (pro tento termín se dnes běžně užívá zkratka RIA nebo jen IA z anglického Regulatory Impact Assessment), které je velmi důležitým procesem v rámci přijímání právních předpisů a politických rozhodnutí vůbec. Jde o několik postupných kroků, které jsou logicky, věcně i časově provázány a mají jeden hlavní cíl – zajistit kvalitní právní úpravu, zamezit nadbytečným, častým a někdy účelovým a nekonceptním změnám stávajících norem a přijímání nových právních předpisů. Hodnocení dopadů regulace je jednoduše podpurným prostředkem pro politické rozhodování.

Proces RIA by měl směřovat k získání komplexní analýzy pravděpodobných sociálních, environmentálních a ekonomických dopadů (přímých i nepřímých). Je třeba získat všechny dostupné informace a zapojit všechny zainteresované subjekty, kterých se může předpokládaná právní úprava dotknout. Při provádění procesu RIA se musí respektovat hlavní zásady hodnocení dopadu regulace jako je:

- proporcionalita (regulovat to, co je nutné, a dbát na přiměřenost přijatých opatření),
- odpovědnost (je třeba zavést jasné standardy a kritéria a zveřejňovat veškeré důležité dokumenty, vedle toho musí existovat dostupný systém stížností a žalob),
- cílenost (regulace se musí soustředit na řešení problému) nebo

²⁵ V České republice by se také tento proces měl brzy stát součástí přípravy právních předpisů. Ministerstvo vnitra již před časem připravilo dokument s názvem Obecné zásady pro hodnocení dopadů regulace (RIA) a návrh Metodiky pro zapojování veřejnosti do přípravy vládních dokumentů. Viz www.mvcr.cz.

- konzistence (regulace musí být uplatňována stejnorodě na celém území, nemůže být zavedena různorodá praxe v každém kraji).

6.1. Kdy se používá hodnocení dopadu regulace?

Hodnocení dopadů regulace (metody procesu RIA) je třeba aplikovat co nejdříve, na samém počátku, když se teprve rozhoduje o způsobu řešení problému. Tímto by se mělo předcházet nebezpečí stále nové a nové regulace, která není nezbytná. RIA se musí provádět u všech závazných právních předpisů, ať jde o zákony nebo vyhlášky, včetně práva Evropského společenství. Jsou sice stanoveny výjimky,²⁶ ale měly by samozřejmě být uplatňovány restriktivně a v co nejmenším počtu případů. Takový postup by vždy měl být zdůvodněn v důvodové zprávě k právnímu předpisu (resp. odůvodnění nařízení nebo vyhlášky). Návrh právního předpisu nesmí být nikdy v rozporu se závěry RIA.²⁷

RIA je možné provádět buď v plné formě (tzv. velká RIA) nebo jako zkrácený proces (tzv. malou RIA). Velká RIA by se prováděla až tehdy, pokud by se očekávaly značné dopady navrhované úpravy a na základě malé RIA by byly identifikovány některé závažné problémy.

- ❖ Hodnocení dopadů regulace se provádí u všech závazných právních předpisů (výjimky)
- ❖ Komplexní analýza dopadů regulace
 - Ekonomických
 - Sociálních
 - environmentálních
- ❖ Existuje malá RIA a velká RIA
- ❖ Velká RIA se provádí u důležitých právních předpisů

²⁶ Např. zákon o státním rozpočtu, změny právních předpisů, které mají pouze technický charakter, krizové situace, obecné procesní předpisy – správní řád, občanský soudní řád, zákon o kontrole, trestní řád).

²⁷ Viz Obecné zásady hodnocení dopadu regulace (RIA).

6.2. Základní kroky procesu RIA

Hodnocení dopadů regulace se musí vždy zaměřit na jednotlivé postupné kroky. Nemůže probíhat chaoticky a nahodile. Především je třeba dodržet tyto základní fáze:

- identifikace problému,
- definování cílů,
- vypracování hlavních variant, vždy včetně varianty nulové – nestane se nic, a stanovení alternativních řešení, která nepovedou k vytvoření nových právních norem (např. samoregulace),
- analýza dopady jednotlivých variant,
- porovnání varianty,
- vyhodnocení nákladů a přínosů,
- konzultace,
- navržení postupu pro monitoring aplikace právního předpisu a jeho vyhodnocení.²⁸

6.2.1. Čeho se musí hodnocení dopadů týkat?

Při hodnocení dopadu regulace by se mělo postupovat podle předem stanoveného plánu tak, aby nebyly vynechány žádné z podstatných kroků. Výstupem z hodnocení dopadů (věcného záměru zákona) je závěrečná zpráva RIA, která se přikládá spolu s věcným záměrem vládě. Závěrečné zprávy vypracované v další fázi jsou součástí důvodové zprávy návrhu zákona (odůvodnění nařízení nebo vyhlášky).

Pokud se např. Ministerstvo životního prostředí domnívá, že by bylo třeba změnit zákon o ochraně zvířat proti týrání a zpřísnit právní úpravu, musí nejdříve zdůvodnit, proč má za to, že by se měla změnit právní úprava (resp. být přijata nová). Mezi důvody musí zahrnout např. analýzu současného stavu a identifikaci problému, stanovení cíle, kterého by se mělo dosáhnout a rizika, která by byla spojena s ponecháním dosavadní úpravy.

Poté musí být navržena možná řešení vytipovaného problému, a to ve variantách, včetně varianty nulové (může jít o tvrdou regulaci prostřednictvím

²⁸ Obecné zásady pro hodnocení dopadů, Evropská komise, 2005, s aktualizací z března 2006.

právní úpravy nebo o samoregulaci jako opačný pól). Vybraná varianta bude zpravidla rozpracována do návrhu právního předpisu. Spolu s variantami má být předloženo vyhodnocení nákladů a přínosů. Velká RIA by navíc měla obsahovat kvantitativní a kvalitativní hodnocení dopadů.

Z pohledu veřejnosti je jistě jednou z nejzajímavějších a nejdůležitějších částí hodnocení dopadů regulace jsou konzultace. Budeme se jim věnovat podrobně v kapitole 7. 3. tohoto manuálu, ale na tomto místě zmiňme alespoň, že konzultace jsou základem RIA a její povinnou součástí, protože hodnocení dopadů regulace stojí na tezi, že není možné odhadnout dopady bez toho, že by se zhodnotily dosavadní zkušenosti těch subjektů, kterých se navrhovaná právní úprava více či méně dotkne. Navíc jsou to právě konzultace, které napomáhají ke zvýšení transparentnosti a ke zkvalitnění legislativního procesu, protože se právní normy vytvářejí v kontaktu s realitou, nikoli „od zeleného stolu“.²⁹

Proces hodnocení dopadů regulace samozřejmě nekončí předložením návrhu zákona vládě. Naopak jde o kontinuální proces. Proto se sleduje a následně vyhodnocuje také skutečný dopad implementace (včetně vynucování) přijaté regulace. Jde v podstatě o přezkum účinnosti podle stanovených kritérií. Proto musí každé hodnocení dopadů regulace obsahovat návrh indikátorů a měřítek, podle kterých se bude po přijetí předpisu postupovat.

- ❖ Každé hodnocení dopadů má několik základních kroků
- ❖ Má zvýšit transparentnost celého legislativního procesu
- ❖ Probíhá od raných fází – už od návrhu věcného záměru zákona přes návrh zákona
- ❖ Nekončí přijetím právního předpisu – probíhá monitorování aplikace právního předpisu v praxi a jeho dopadů
- ❖ Podstatnou součástí jsou konzultace – s odborníky i širokou veřejností

²⁹ Viz tamtéž.

7. Zapojování veřejnosti

Zapojování veřejnosti do přípravy právních předpisů je jedním ze základních stavebních kamenů procesu RIA. Má mnoho forem – ať už jde o spolupráci mezi odborníky nebo o komunikaci se širokou laickou veřejností.

Konzultace s veřejností nejsou ztížením a prodloužením procedury a jejich efektem rozhodně není pouze zvětšení počtu připomínek. Naopak – veřejnost je adresátem norem, jejich uživatelem. Mnozí občané mají řadu zajímavých podnětů, protože právě oni se v běžném životě setkávají se situacemi, které si zákonodárce sám neumí představit.

Úkol konzultací je tedy zřejmý – zajistit zákonodárci nový pohled na danou oblast, hledat v úvahu přicházející varianty řešení, které by nejlépe odpovídaly praxi a byly použitelné. Tím se také předchází nežádoucím efektům aplikační praxe. Vedle toho se v průběhu konzultací má dospět k vyřešení sporů pramenících z protichůdných zájmů.

Konzultace mají ještě jednu důležitou úlohu: veřejnost získá možnost porozumět právní úpravě, jejím důvodům, cílům, atd. Tím se napomůže také ztotožnění se s takovým právním předpisem a zvýší se pravděpodobnost jeho dodržování.

7.1. Informace – co musí být zveřejněno?

Zpracovatel zveřejňuje veškeré informace o připravovaném materiálu na webových stránkách (zpravidla půjde o Portál veřejné správy, vedle toho mohou být vyvěšeny např. na vlastních webových stránkách zpracovatele – např. některého ministerstva). Zpracovatel materiálu by měl formu vyvěšení dokumentu na Internetu kombinovat také s dalšími formami zapojování veřejnosti - např. s ohledem na občany, kteří nemají zajištěn pravidelný přístup na Internet. Dokumenty by mohly být vystaveny k nahlédnutí např. na úřadech obcí nebo jiných veřejných místech.

Především by měly být dostupné tyto informace:

- harmonogram zpracovávání dokumentu,
- seznam konzultovaných subjektů,
- případné složení pracovní skupiny – jako kontakt se uvede univerzální emailová adresa,

- termín veřejných setkání,
- stručné shrnutí hlavních bodů materiálu v rozsahu 1 - 2 stránek (o čem materiál je, jaké sleduje cíle, jaké bude mít dopady),
- pravidla podávání připomínek,
- termín pro zasílání připomínek,
- související legislativa ČR a EU,
- připomínkový list - včetně informace, kam se dají připomínky zasílat (e-mail, fax, poštovní adresa),
- průběžné pracovní verze dokumentu včetně otázek, na které má veřejnost odpovědět,
- kontakt pro případné dotazy (e-mail),
- viditelně označená aktuální verzi dokumentu,³⁰
- souhrnná zprávu o vedení konzultací obsahující přehled konzultovaných subjektů, způsob vypořádání připomínek,
- konečná verzi materiálu.³¹

7.2. Jak se vybírají dotčené subjekty?

Je samozřejmé, že se procesu RIA mohou účastnit všichni – prostřednictvím připomínek, které mohou posílat k návrhu právního předpisu. Jak jsem již uváděli, není to jediná forma zapojení veřejnosti. Velmi přínosné mohou být právě konzultace s úzkou skupinou subjektů. Jak se vybírají?

Především se musí identifikovat ti, kteří mohou být přímo či nepřímo dotčeni navrhovanou právní úpravou (určitě není např. pro pacienty příliš zajímavý návrh zákona o kapitálovém trhu a stejně tak se nebudou ekologické organizace prioritně vyjadřovat ke školskému zákonu).

Zpravidla, při určité míře zobecnění, budou konzultovanými nevládní organizace, samosprávy, ať už místní nebo profesní komory, dotčené správní orgány, zaměstnavatelé zaměstnanci (jejich zástupci), osoby s postižením, drobní podnikatelé, menšiny nebo děti či senioři. Zajímavé podněty mohou přijít od akademické obce nebo vědců. Výběr subjektů musí být vždy transparentní a zdůvodněný. Navíc se může stát, že se až v průběhu řešení objeví další

³⁰ Včetně data, kdy byla tato verze zveřejněna.

³¹ Viz metodika pro zapojování veřejnosti do přípravy vládních dokumentů.

dotčení, ty je pak třeba co nejdříve zapojit a dát jim možnost se relevantně vyjádřit.

Pokud se jedná o organizace, lze jim doporučit, aby se zapsaly do databáze DataKO, která je začleněna do systému elektronické knihovny Úřadu vlády. DataKO je určeno zejména ministerstvům a dalším ústředním orgánům státní správy, které připravují materiály legislativní i nelegislativní povahy. Úřady, které připravují právní předpisy a jiné regulace, mají možnost si vybrat a oslovit nevládní organizace, jakožto představitele zainteresovaných stran, a projednat s nimi připravované materiály, které se týkají jejich působnosti.³² Informace o tom, jak se zapsat do DataKo najdete na <http://www.mvcr.cz/datako/info.html>. V současnosti je v DataKo zapsáno asi 300 konzultujících subjektů.

Vedle DataKo jsou zpravidla využívány i jiné zdroje údajů – např. seznamy občanských sdružení a organizací nebo databázi neziskových organizací.

7.3. Formy zapojování veřejnosti

Zapojování veřejnosti by samozřejmě nemělo záviset pouze na možnosti posílat připomínky k věcnému záměru nebo návrhu zákona. Existuje mnoho způsobů, jak vhodně zapojit veřejnost, pokud od ní skutečně chceme získat cenné podněty a pokud má mít veřejnost odůvodněný pocit, že je její účast brána vážně, nikoli pouze formálně. Může jít např. o:

- konzultace,
- veřejné připomínkové řízení,
- pracovní skupina,
- kulatý stůl,
- veřejné projednání, slyšení nebo setkání,
- semináře,
- internet,
- elektronická diskusní fóra,
- úřední deska – informační tabule úřadu,

³² Více informací na DataKo databáze konzultujících organizací, <http://www.mvcr.cz/datako/info.html>.

- informační materiál / leták,
- adresný dopis,
- dotazníky, průzkumy,
- média.³³

7.3.1. Jak probíhají konzultace?

Charakter konzultací se liší podle toho, zda jsou formální nebo neformální. Právě ty neformální probíhají v užší skupině odborníků. Naopak formálními konzultacemi se rozumí závěrečné zveřejnění dokumentu na webových stránkách, kdy je dána široké veřejnosti možnost vyjádřit se k tomuto materiálu. Materiály, určené pro formální konzultace, musí vždy být důkladně připraveny s ohledem na konzultované skupiny. Formálními konzultacemi je např. veřejné projednání nebo připomínkové řízení. Na veřejnost se zpracovatel materiálu může obrátit jak na veřejných projednáních, tak prostřednictvím internetu, kladením cílených otázek a mnoha dalšími způsoby.

Během neformálních konzultací se vyjasňují názory na možnosti řešení dané problematiky. Mohou mít nejrůznější formu – od kulatých stolů, přes dotazníková šetření až po telefonické a e-mailové dotazy. Konzultace probíhají po celou dobu, mohou být rané i průběžné.

Konzultace musí být zajištěny i po technické stránce – např. se to týká pořízení překladů, tlumočení do znakové řeči, dostupnosti všech podkladů atd.

7.3.2. Připomínky

Připomínkové řízení samozřejmě probíhá již v současnosti (podle Legislativních pravidel vlády). Jde o tzv. mezirezortní připomínkové řízení a bývá zvykem, že se v jeho rámci vyjadřují i jiné dotčené subjekty, než jenom státní orgány a jiná povinná připomínková místa. Od listopadu 2007 však bude připomínkové řízení otevřené všem.

V rámci připomínkového řízení se tedy mohou občané a jejich sdružení vyjadřovat k návrhům právních předpisů. Připomínky musejí být formulovány jednoznačně a konkrétně, musejí být řádně odůvodněny a je-li požadováno

³³ Viz Metodika zapojování veřejnosti.

nahradit určitý text jiným textem, musí být navržena nová formulace. K dosažení přehlednosti se připomínky člení na připomínky obecné a na připomínky k jednotlivým částem textu věcného záměru.

Je samozřejmě důležité vědět, jak se bude s připomínkami veřejnosti nakládat. Orgán, který věcný záměr k připomínkám zaslal totiž projedná připomínky s připomínkovými místy (tj. také s nevládními organizacemi nebo fyzickými osobami a jinými) jenom tehdy, pokud to považuje za potřebné. Stejně tak je význam připomínek veřejnosti poněkud oslaben tím, že se s věcným záměrem předkládá vládě pouze obecné vymezení připomínek podstatné povahy, kterým nebylo vyhověno (včetně údaje o tom, proč jim nebylo vyhověno). Nikde se ale neříká, co je připomínka podstatné povahy.³⁴ Bude tedy do značné míry záviset na uvážení předkladatele, jak s připomínkami naloží. Obdobně se pak postupuje u návrhu zákona.

Připomínky se zasílají orgánu, který věcný záměr k připomínkám předložil, a to v elektronické nebo listinné podobě. Jak mohou připomínky vypadat, najdete v příloze č. 1 k tomuto manuálu.

7.3.3. Veřejné setkání

Veřejné setkání, projednání, slyšení, semináře³⁵ nebo jakkoli můžeme takovou formu projednání označit, je setkáním většího počtu konzultovaných subjektů, na kterém je zpravidla představen záměr, vysvětleny sporné body a sbírány připomínky zúčastněných. Veřejné setkání by mělo mít vždy určené téma – buď celý dokument, nebo jen jeho vybrané části - a stanovený reálný cíl.

Stejně jako při jiných veřejných projednáních (např. územní plány) by mělo být dostatečně předem stanoveno datum a místo setkání a připraven program. Celé jednání by měl vést zkušený facilitátor a k dispozici by měly být všechny technické pomůcky a podkladové materiály.

³⁴ To je určeno pouze pro připomínková místa uvedená v čl. 5 odst. 1 písm. a) - c) a h). Viz čl. 5 odst. 7: Pokud připomínková místa, uvedená v odstavci 1 písm. a) až c) a h), uplatňují připomínky, které považují za podstatné, vyjádří to u každé z těchto připomínek slovním obratem „tato připomínka je zásadní“.

³⁵ Tyto formy se od sebe v detailech liší – např. jde o počty diskutujících, o roli moderátora, rozsah tématu, které se řeší, atp.

7.3.4. Pracovní skupina

Pracovní skupina by měla být sestavena na začátku procesu a zapojena již do identifikace konzultovaných subjektů. Jde především o vytvoření týmu, který se bude pravidelně scházet a plnit stanovené úkoly. V týmu by měli být zástupci zpracovatele, konzultovaných subjektů a státní správy a samosprávy.

Pracovní skupiny zpravidla mívají 8 – 12 členů. Úkolem pracovní skupiny je zejména:

- provést analýzu problému,
- najít možné alternativy řešení problémů,
- doporučit realizaci nápravných opatření,
- diskutovat nad jednotlivými fázemi procesu,
- zkontrolovat a vypořádat připomínky veřejnosti.³⁶

- ❖ Materiály zveřejňovány - informace dostupné na Portálu veřejné správy
- ❖ Výběr zainteresovaných subjektů – měl by je identifikovat předkladatel právní úpravy
- ❖ Databáze DataKO – databáze konzultovaných subjektů
- ❖ Formy zapojování
 - Konzultace
 - Pracovní skupiny
 - Veřejná setkání
 - Připomínky – každý může podávat

³⁶

Viz Metodika pro zapojování veřejnosti do přípravy vládních dokumentů.

7.4. Jak by měly vypadat dokumenty předkládané veřejnosti?

Ještě si řekněme něco o dokumentech, které by měla mít veřejnost k dispozici, aby se mohla účelně vyjádřit k návrhu právního předpisu. Už jsme totiž zmínili, že je naprosto nevyhovující, pokud je občanům dán k dispozici pouze samotný návrh zákona (věcný záměr) a jeho důvodová zpráva. Je třeba vždy počítat s tím, že většina lidí, kteří se budou chtít vyjádřit, popř. také mnohá z občanských sdružení a jiné subjekty nemají právnícké vzdělání a tudíž je pro ně orientace v právní normě složitá. Toto samo o sobě je faktor, který by mohl zapojování veřejnosti degradovat na pouhou formalitu – občané by ztratili motivaci k aktivnímu přístupu.

Proto musí být veřejnosti umožněno získat nejen samotný návrh předpisu (se všemi náležitostmi podle Legislativních pravidel vlády), ale i doprovodný vysvětlující materiál, který bude především jasný a srozumitelný. Takový materiál musí vždy obsahovat především vysvětlení všech použitých termínů a zkratk. Zpracovatel se vždy musí vyhýbat žargonu, a pokud ho použít musí, má ho také vysvětlit.

Konkrétně by měl materiál určený k průběžným konzultacím má tyto náležitosti:

- důvody, cíle a přínosy připravovaného dokumentu,
- nástroje řešení,
- předpokládané dopady, včetně nároků na finanční a lidské zdroje,
- časový rozvrh zpracovávaného dokumentu,
- komunikační strategii (s kým konzultovat, jak, kdy, kde, proč by mohly nastat,
- problémy).

Materiál určený k průběžným konzultacím má tyto náležitosti:

- návrh materiálu,
- stručné shrnutí hlavních bodů materiálu v rozsahu 1 - 2 stránek,
- popsání způsobu vedení konzultací s veřejností,
- uvedení lhůt poskytnutých pro vyjádření,
- uvedení kontaktní osoby,

- soupis otázek, na které mají konzultované subjekty reagovat (otázky, na které má veřejnost reagovat, jasně formulované a správně zacílené).³⁷

7.5. Vyhodnocení zapojování veřejnosti

Bez náležitého vyhodnocení by samozřejmě neměla účast veřejnosti velký význam. Proto je třeba, aby byla zpracována např. souhrnná zpráva o způsobu zapojení veřejnosti, vedení konzultací a o způsobu vypořádání připomínek (včetně odůvodnění). Všechno opět musí být zveřejněno na internetu. Výsledky konzultací s veřejností také mají být součástí materiálu předkládaného vládě.

Tuto práci má zajišťovat ministerstvo vnitra, jehož úkolem bude monitorovat a vyhodnocovat proces zapojování veřejnosti z hlediska jeho efektivnosti, technik zapojování, intenzity zapojování a vlivu na konečnou podobu materiálu. ministerstvo vnitra předkládá jednou ročně vládě zprávu o zapojování veřejnosti a zveřejňuje ji na k tomu určených webových stránkách.³⁸

³⁷ Podrobnosti viz Metodika pro zapojování veřejnosti. Dostupný z http://www.mvcr.cz/sprava/moderniz/pripomin_3/material.pdf.

³⁸ Viz metodika pro zapojování veřejnosti do přípravy vládních dokumentů.

8. Jak se zapojit krok za krokem

8.1. Kde najdu informace?

Zapojení se do legislativního procesu samozřejmě předně vyžaduje informovanost o tom, jaké věcné záměry nebo návrhy zákonů se budou projednávat. Některé orgány státní správy a jiná tzv. obligatorní připomínková místa naleznou tuto informaci v elektronické knihovně vlády (tzv. eKlep). Veřejnost nemá do této databáze přístup, ale návrhy právních předpisů, včetně věcných záměrů zákonů, zařazené v elektronické knihovně Úřadu vlády se zveřejňují způsobem umožňujícím dálkový přístup na Portálu veřejné správy (www.portal.gov.cz).

8.2. Jak se vyznat v právním předpisu?

Právní předpisy a vazby mezi nimi jsou velmi složité, vyžadují výklady a komentáře a mnohdy se stane, že se v nich neprávnicki velmi těžko orientují. Na tomto místě můžeme podat pouze základní charakteristiku obsahu zákonů. Více informací lze nalézt např. v Metodických pomůckách pro přípravu návrhů právních předpisů.³⁹

Právní předpisy jsou mezi sebou samozřejmě v různých vztazích nadřízenosti a podřízenosti – hovoříme o hierarchii právních norem. Znamená to, že právní předpisy s nižší právní silou musí být v souladu s vyššími právními předpisy. Zjednodušeně lze strukturu právního řádu v České republice shrnout následovně:

- Ústava, Listina základních práv a svobod, ústavní zákony – tzv. ústavní pořádek,
- ratifikované a vyhlášené mezinárodní smlouvy (čl. 10 Ústavy)
- zákony (včetně zákonných opatření senátu),
- nařízení vlády (nemají vyšší právní sílu než právní předpisy dále uvedené),
- vyhlášky a nařízení správních úřadů (vyhlášky ministerstev, obecně závazné vyhlášky obcí v přenesené působnosti),

³⁹ Metodické pomůcky pro přípravu návrhů právních předpisů vypracoval autorský kolektiv odboru vládní legislativy Úřadu vlády pod vedením JUDr. Josefa Vedrala, PhD. Dostupné z: http://www.vlada.cz/assets/cs/rvk/lrv/dokumenty/Metodicka_pomuckaIII.pdf.

- vyhlášky krajů a obcí,
- nařízení krajů a obcí.

Od vstupu do Evropské unie se situace ještě zkomplikovala – především musí být transponovány (včas a řádně) směrnice Evropských společenství a adaptována nařízení. Nařízení jsou ale přímo účinná a žádné naše předpisy, které by danou věc upravovaly jinak než nařízení Evropského společenství, se nemohou jednoduše použít. Více informací o právu Evropských společenství je k dispozici v databázi Eur-Lex.⁴⁰

8.2.1. Struktura právního předpisu

Každý zákon, vyhláška nebo nařízení má mít určitou strukturu. Člení se na části, hlavy, díly, oddíly a pododdíly a mají vždy nadpisy. Ty se pak rozdělují na paragrafy, které někdy bývají nadepsány.⁴¹ Ty se zpravidla člení na odstavce, pododstavce a na body. Paragrafy se číslují postupně (např. § 3) a pokud je do stávajícího právního předpisu vkládáno nové ustanovení, doplňuje se číslu písmenem podle abecedy (např. § 3a, § 3b, § 3c...). K právním normám bývají přikládány přílohy. Obsahují např. výčty znečišťujících látek, nebo kategorie činností, atp. Pokud se má použít příloha, odkazuje se na ni již v konkrétním paragrafu.

8.2.2. Co mohou obsahovat zákony?

Požadavky na obsah, stejně jako formální náležitosti upravují Legislativní pravidla vlády. Především musí právní předpis obsahovat pouze normativní ustanovení. To znamená, že jeho obsahem je závazné právní pravidlo, jehož dodržování, popř. vynucení je garantováno státem.

Právní předpisy obvykle obsahují nejrůznější termíny, které bývají vysvětleny hned na začátku norem. V každém případě by měly být terminologicky jednotné (a být v souladu se souvisejícími nebo navazujícími právními předpisy). Typické je také používání legislativních zkratk (dále

⁴⁰ Viz <http://eur-lex.europa.eu/>.

⁴¹ Až na ústavní zákon a novely, ty se člení na články.

jen“...“), odkazů, slov obdobně⁴² nebo přiměřeně⁴³, aj. Používání pojmů „přiměřeně“ a „obdobně“ může být ošemetné. U pojmu přiměřeně musí být zcela jasné, na která ustanovení kterého právního předpisu se odkazuje, nelze ho použít, pokud by se pouze obecně odkazovalo na zvláštní právní předpisy. Pojem „obdobně“ se nevykládá jazykově, ale vždy tak, že se dané ustanovení použije pro konkrétní situaci v plném rozsahu.⁴⁴

Zvláštní kategorie jsou poznámky pod čarou. Ty obsahují citace jiných právních předpisů nebo jejich ustanovení. Nejsou součástí textu právního předpisu.

Zákony většinou obsahují také zákonná zmocnění pro vydávání prováděcích právních předpisů. Ta platí pro ministerstva. vláda má tzv. generální zmocnění, obsažené v Ústavě. Proto už nepotřebuje výslovné zákonné zmocnění k vydání svého nařízení.

8.2.3. Základní zásady vztahů mezi předpisy

Už jsme zmínili, že mezi právními předpisy existují složité vztahy, které je třeba respektovat, jinak se právo stane nepřehledným, nesrozumitelným, nejednoznačným a následkem toho pro mnoho lidí neuchopitelným. Jaké obecné zásady by tedy měl respektovat legislativec (a kterých se musí držet prakticky každý, pokud chce připomínkovat třeba zákon)? Především je třeba vycházet z těchto podstatných bodů:

1. *Jednotlivá ustanovení právního předpisu musejí být z věcného i právního hlediska formulována jednoznačně;*
2. *Jednotlivá ustanovení právního předpisu musejí být mezi sebou vzájemně provázána a nesmějí mezi nimi být vzájemné rozpory;*
3. *Jednotlivá ustanovení právního předpisu musejí být členěna a formulována přehledně, aby z nich byl zcela zřejmý smysl a účel právní úpravy;*

⁴² To znamená, že se ustanovení vztahuje na vymezené právní vztahy v plném rozsahu, nijak se právní úprava neodlišuje. Použije se tehdy, pokud se určité právní vztahy mají řídit právní úpravou obsaženou v jiném právním předpisu v plném rozsahu.

⁴³ Slovo přiměřeně naopak vyjadřuje volnější vztah mezi ustanovením a vymezenými právními vztahy. Užívá se tehdy, pokud se v určité situaci má postupovat jen některými částmi právní úpravy obsažené v jiném právním předpise.

⁴⁴ Podrobněji viz Vedral, J. a autorský kolektiv. Metodická pomůcka pro přípravu návrhů právních předpisů (I. část). Úřad vlády ČR.

4. *Jednotlivá ustanovení právního předpisu musejí být provázána s ostatními právními předpisy, se kterými nesmějí být v rozporu, zejména nemohou obsahovat neurčité odkazy, např. na postup dle jiného právního předpisu, pokud je daný postup upraven několika jinými právními předpisy.*⁴⁵

8.2.4. Problematika podzákoných právních předpisů

Mezi podzákoné právní přepisy řadíme nařízení vlády, vyhlášky ministerstev a jiných ústředních správních úřadů a také předpisy, které vydávají obce a kraje – nařízení (v přenesené působnosti) nebo obecně závazné vyhlášky (v samostatné působnosti). Zmocnění k vydávání těchto norem najdeme jednak v Ústavě, částečně v Listině základních práv a svobod a pak v Legislativních pravidlech vlády (popř. nálezy Ústavního soudu).

Je nezbytné rozlišovat tzv. generální zmocnění k vydávání prováděcích právních předpisů, které má vláda.⁴⁶ Na základě tohoto zmocnění může vydávat nařízení, pokud to v daném případě považuje za nutné. Vedle toho může sám zákonodárce v zákoně vládu zmocnit k vydání prováděcího právního předpisu. V takovém případě je vláda zavázána k vydání svého nařízení a může je vydat jen v rámci tohoto zmocnění.⁴⁷

Naopak ministerstva, jiné správní úřady a orgány územní samosprávy mohou vydávat právní předpisy (na základě a v mezích zákona) pouze tehdy, jsou-li k tomu zákonem zmocněny. Pro ně žádné generální zmocnění v Ústavě neexistuje.

Zmocňovací ustanovení, která jsou obsažena v zákoně jsou často problematickým bodem. Jaké jsou hlavní nedostatky?

1. *Prováděcí právní předpisy nemohou upravovat právní vztahy, na které se vztahuje výhrada zákona (mohou být upraveny pouze zákonem). Jde např. o podmínky výkonu státní moci, podmínky pro vydávání správních rozhodnutí, atp.;*

⁴⁵ Vedral, J. a autorský kolektiv. Metodická pomůcka pro přípravu návrhů právních předpisů (I. část). Úřad vlády ČR.

⁴⁶ Čl. 78 Ústavy: K provedení zákona a v jeho mezích je vláda oprávněna vydávat nařízení. Nařízení podepisuje předseda vlády a příslušný člen vlády.

⁴⁷ Vedral, J. a autorský kolektiv. Metodická pomůcka pro přípravu návrhů právních předpisů (I. část). Úřad vlády ČR.

2. *Prováděcí právní předpisy nemohou upravovat náležitosti podání ve správním řízení, formální a obsahové náležitosti smluv, skutkové podstaty přestupků;*
3. *Prováděcí právní předpisy nemohou upravovat ty právní vztahy, které alespoň v základních rysech neupravuje zákon;*
4. *Prováděcí právní předpisy nemohou definovat právní pojmy použité v zákoně, které současně nejsou v zákoně definovány;*
5. *Zákony nemohou zmocňovat k vydávání opatření obecné povahy;⁴⁸*
6. *Nemohou obsahovat takovou úpravu, která zákon neprovádí, ale doplňuje.⁴⁹*

8.3. Kdy se musím vyjádřit?

Zapojování veřejnosti samozřejmě musí probíhat v jasně stanoveném časovém rámci. Každý musí mít možnost zjistit, zda a dokdy je možné posílat připomínky nebo dokdy se může zapojit jiným způsobem.

Samozřejmě bude mnohdy záležet na obtížnosti projednávaného materiálu. Pokud to ale bude možné, měla by veřejnost mít možnost zúčastnit se již od prvních, byť přípravných, kroků.

Konkrétní lhůty by měly být následující (může se samozřejmě stát, že bude nezbytně nutné lhůtu zkrátit. V takovém případě by se mělo zvážit alespoň použití jiných forem zapojování veřejnosti):

- průběžné konzultace – 20 pracovních dní,
- konání veřejného projednání by mělo být oznámeno alespoň 21 pracovních dní předem (pro podávání připomínek by měla být stanovena lhůta alespoň 14 dní po skončení veřejného projednání),
- připomínkové řízení má své vlastní lhůty – 20 pracovních dní pro návrh zákona, 15 pracovních dní pro věcný záměr zákona, vyhlášku a nařízení, 10 pracovních dní pro materiály nelegislativní povahy (vždy ode dne vložení do elektronické knihovny).⁵⁰

⁴⁸ § 171 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád.

⁴⁹ Vedral, J. a autorský kolektiv. Metodická pomůcka pro přípravu návrhů právních předpisů (I. část). Úřad vlády ČR.

⁵⁰ Viz Metodika pro zapojování veřejnosti do přípravy vládních dokumentů.

Podrobnosti o struktuře právního předpisu, definicích, o používání slov přiměřeně a obdobně, o kumulativních a alternativních výčtech, zmocňovacích a přechodných ustanoveních, nebo normativních odkazech mnoha dalších důležitých věcech najdete např. v třídílných Metodických pomůckách pro přípravu návrhů právních předpisů.⁵¹

Základní lhůty pro zapojení veřejnosti

Průběžné konzultace	- 20 pracovních dní
Veřejné projednání	- oznámeno alespoň 21 pracovních dní předem - lhůta pro podávání připomínek by měla být alespoň 14 dní po skončení veřejného projednání
Připomínkové řízení	- 15 pracovních dní pro věcný záměr zákona ode dne vložení do elektronické knihovny - 15 pracovních dní pro návrh zákona, vyhlášku a nařízení vlády ode dne vložení do elektronické knihovny - 10 pracovních dní pro materiály nelegislativní povahy (koncepce, politiky, strategie) ode dne vložení do elektronické knihovny

⁵¹ Metodické pomůcky pro přípravu návrhů právních předpisů vypracoval autorský kolektiv odboru vládní legislativy Úřadu vlády pod vedením JUDr. Josefa Vedrala, PhD. Dostupné z: http://www.vlada.cz/assets/cs/rvk/lrv/dokumenty/Metodicka_pomuckaIII.pdf.

9. Co říci závěrem aneb Shrnutí

Dolistovali jste se na konec manuálu, který by vám měl usnadnit orientaci ve spleti legislativních uliček a kliček. Možnost veřejnosti se intenzivněji zapojit do přípravy právních předpisů a strategických dokumentů je v České republice teprve v plenkách. Můžeme však čerpat ze zahraničních vzorů. V současnosti by se již nemělo pochybovat o tom, jestli se má nebo nemá klást důraz na zapojování veřejnosti, popř. jestli má mít veřejnost možnost zapojit se do rozhodování. Hovořit by se mělo jen o nejefektivnějším způsobu a o skutečném účelném využití připomínek veřejnosti.

Na úplný závěr si shrneme všechny základní kroky, jak se veřejnost může zapojit do přípravy právních předpisů.

- ❖ Sledovat Portál veřejné správy a webové stránky ministerstev a poslanecké sněmovny)
- ❖ Neziskové organizace by se měly zapsat do databáze DataKo
- ❖ Připomínkovat právní předpisy ve stanovených lhůtách (dbát, aby připomínky splňovaly stanovené požadavky – kvalita)
- ❖ Pokusit se sledovat alespoň rámcově evropské právo pro danou oblast (mnoho společenských vztahů může být upraveno pouze nařízenými ES)
- ❖ Účastnit se veřejných projednání a dalších forem konzultací
- ❖ Získat více kontaktů – např. na poslance nebo na silné nevládní organizace, které se systematicky zabývají lobbyingem a sledují legislativní proces. Na tyto organizace se můžete obrátit se svými podněty, pokud se problém týká jejich zaměření.
- ❖ Mít připravený dostatek faktických materiálů pro odůvodnění svého stanoviska
- ❖ Pečlivě sledovat všechny lhůty, které jsou pro zapojení veřejnosti stanoveny

10. Příloha

10.1. Připomínky k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny⁵²

1. k § 4 odst. 3

Upozorňujeme na to, že z procesního hlediska není možné, aby bylo závazné stanovisko orgánu ochrany přírody k lesním hospodářským plánům (dále „LHP“) vydáváno jako závazné stanovisko podle § 149 správního řádu, protože nepodmiňuje žádné další rozhodnutí. Mělo by se však vydávat v kvazi správním řízení (při respektování ustanovení § 2 až § 8 správního řádu, za přiměřeného použití části druhé a třetí SŘ a v případě neexistence odchylné úpravy i §§ 155 – 158). Závazné stanovisko k LHP by se mělo vydávat v kvazi správním řízení také proto, že v opačném případě by byli ostatní potenciální účastníci vyloučeni z přípravy a schvalování LHP (protože nebude zahájeno již žádné další/navazující řízení, ve kterém by se vydávalo rozhodnutí).

Proces LHP upravuje lesní zákon (č. 289/1995 Sb.), a to v § 27. Vlastník lesa, který je povinen hospodařit podle plánu, je povinen předložit návrh plánu ke schválení orgánu státní správy lesů. Pokud orgán státní správy lesů předložený plán neschválí, je vlastník lesa povinen ve lhůtě stanovené orgánem státní správy lesů předložit upravený návrh plánu nebo do 30 dnů od doručení vyrozumění o neschválení plánu podat u tohoto orgánu písemné námítky. O námítkách rozhodne nadřízený orgán státní správy lesů do 30 dnů. Neuzná-li námítky, stanoví současně lhůtu pro předložení upraveného návrhu plánu orgánu státní správy lesů. Orgán státní správy lesů plán schválí, pokud není v rozporu s tímto zákonem a ostatními právními předpisy. Na řízení o schvalování plánů nebo povolování jejich změn se nevztahují obecné předpisy o správním

⁵² Viz Společné připomínky a pozměňovací návrhy Zeleného kruhu, Atelieru pro životní prostředí, České společnosti ornitologické, Ekologického právního servisu, Hnutí Duha a Sdružení Arnika k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů. Dostupný z www.zelenykruh.cz.

řízení, s výjimkou rozhodování o námitkách podle odstavce 3. V řízení o námitkách je účastníkem vlastník lesa a zpracovatel plánu.

Ke schválení LHP je nezbytné závazné stanovisko orgánu ochrany přírody. Podle důvodové zprávy se jedná o závazné stanovisko podle § 149 správního řádu. Přitom podle důvodové zprávy toto závazné stanovisko nezakládá práva nebo povinnosti jmenovitě určené osobě, ale je pouze závaznou směrnicí pro následný úkon, který teprve tato práva a povinnosti zakládá. Tímto úkonem je schválení LHP. Z důvodové zprávy dále vyplývá, že díky extenzivnímu výkladu můžeme dospět k závěru, že ačkoli je podle správního řádu stanovisko závazné pro výrokovou část rozhodnutí, nemusí být tímto navazujícím úkonem čistě rozhodnutí jako takové, ale úkon může mít i jinou formu, pokud má přímé právní účinky vůči dotčeným osobám. V důvodové zprávě se dokonce dovozuje, že schválení LHP je řízením sui genesis, kdy schválení LHP je rozhodnutím s právními účinky pro vlastníka, proti kterému jako opravný prostředek lze podat námitky. Takového kvazi správního řízení, resp. správního řízení sui genesis, by se měly také účastnit další potenciální účastníci. Přitom ale, jak je uvedeno výše, se řízení o námitkách mohou účastnit jenom vlastník lesa a zpracovatel LHP.

Proti tomuto výkladu je třeba uvést několik závažných námitek. Pokud lesní zákon vysloveně stanoví, že se při schvalování LHP nejedná o správní řízení a schválení LHP není rozhodnutím, je obtížné dovozovat, že se o rozhodnutí jedná. Pokud se má jednat o závazné stanovisko, které se vydává podle správního řádu (§ 149), musí být splněny všechny podmínky v tomto ustanovení stanovené. Správní řád ve svém § 149 proceduru vydávání závazných stanovisek v podstatě neupravuje. Pokud tento proces není upraven ani zvláštním předpisem, měly by správní orgány při vydávání závazných stanovisek postupovat podle části čtvrté správního řádu. Ta podle svého nadpisu upravuje vydávání „vyjádření, osvědčení a sdělení.“ Na základě znění § 158 odst. 1, § 177 odst. 2 a § 180 odst. 2 je však nutno dojít k závěru, že se použije pro veškeré postupy a akty správních orgánů, které nesměřují k vydání rozhodnutí nebo jiného samostatně upraveného institutu (zejména usnesení, příkazu, opatření obecné povahy, uzavření veřejnoprávní smlouvy) a které nejsou z působnosti správního řádu vyloučeny.

Ze znění § 154 správního řádu pak vyplývá, že se na tyto vydávání závazných stanovisek „přímo“ vztahují základní zásady činnosti správních orgánů, upravené v §§ 2-8 a speciální pravidla, obsažená v §§ 155-158, pokud ovšem § 149 nebo zvláštní předpis nestanoví jinak. Speciální odchylnou úpravou vůči § 156 je např. § 149 odst. 5, týkající se přezkumného řízení o závazném stanovisku. Dále se „obdobně“ použijí v § 154 vyjmenovaná ustanovení části druhé a třetí zákona (například úprava doručování, zastupování, počítání času atd.) a „přiměřeně“ i další ustanovení tohoto zákona „pokud jsou potřebná.“ Závazná stanoviska se tedy vydávají v kvazi správním řízení.

2. k § 4 odst. 3 - poslední věta:

Upozorňujeme na to, že zcela chybí jakékoliv další ustanovení o dohodě, kterou vlastník lesa uzavírá s orgánem ochrany přírody a ta obsahuje lesní hospodářské osnovy. Pokud se má i v případě lesních hospodářských osnov jednat o veřejnoprávní smlouvu, je nutné do § 90b odst. 2 věty páté doplnit odkaz na § 4 odst. 3.

V žádném dalším ustanovení navrhovaného znění zákona není tato dohoda upravena; důvodová zpráva k poslední větě § 4 odst. 3 neobsahuje žádné upřesnění a její odkaz na proces schvalování LHP není v tomto směru relevantní. Přitom § 90b odst. 2 (vztah ke správnímu řádu) stanoví, které dohody podle tohoto zákona jsou veřejnoprávními smlouvami (ve smyslu části páté správního řádu).

3. § 8 odstavce 1 a 2 znějí:

(1) Ke kácení dřevin je nezbytné povolení orgánu ochrany přírody, není-li dále stanoveno jinak. Povolení lze vydat ze závažných důvodů po vyhodnocení funkčního a estetického významu dřevin **a vyčíslení ekologické újmy vzniklé jejich pokácením. K vyhodnocení významu dřevin a k vyčíslení ekologické újmy zpracuje odborná organizace ochrany přírody písemné vyjádření jako podklad pro rozhodnutí o povolení.**

(2) Za závažné důvody pro povolení kácení dřevin podle odstavce 1 lze považovat zpravidla kácení za účelem obnovy produkčních porostů ovocných dřevin nebo při provádění výchovné probírky porostů, kácení z důvodů zdravotních nebo kácení při výkonu oprávnění podle zvláštních předpisů 6). **Má-li být kácení dřevin povoleno podle odstavce 1 z důvodu výstavby, orgán ochrany přírody pečlivě zkoumá rozsah, ve kterém dřeviny kolidují se stavbou nebo jiným využitím území, a omezí povolení pouze na tyto dřeviny.** Orgán ochrany přírody zároveň vždy, v rámci dohody se správním orgánem vydávajícím rozhodnutí podle zvláštních předpisů (§ 65), požaduje takové řešení výstavby nebo jiné činnosti, aby byla v co největší míře zachována ochrana dřevin, příp. možnost náhradní výsadby či výsadby dřevin obecně.

Souhlasíme s realizací kácení dřevin rostoucích mimo les, ke kterému žadatel uvádí pěstební či zdravotní důvod, a s řešením kácení jako výkonu oprávnění podle zvláštních předpisů, tak jak je nyní navrhováno. Ze strany žadatelů a někdy i úřadů byla snaha tyto důvody jako zástupné pro kácení, resp. pro jeho povolení uvádět a vyhnout se tak vedení správního řízení, ve kterém by se zkoumal skutečný stav věci. Návrh zákona v současném znění povolování zjednodušuje – znamená, že se buď ve zvláštních případech nepovoluje (u stromů hrozících pádem, nebo u stromů menšího vzrůstu na pozemcích fyzických osob, kde není na rozdíl od předchozího důvodu třeba ani dodatečného oznámení) anebo se vede správní řízení o vydání povolení ke kácení.

Aby byla navržená změna opravdu systematická a vedla ke skutečnému vyjasnění a nepochybné aplikaci zákona při ochraně dřevin mimo les, navrhuje výše uvedené znění odstavců 1 a 2.

K odstavci 2

Dalším významným důvodem, tvořícím podstatnou část případů kácení, jsou stavební aktivity v místech rostoucích dřevin. V praxi je stavba či terénní úprava kolidující s existencí stromů dostatečně „závažným“ důvodem, pokud byla

formálně umožněna v územně plánovacích dokumentech (obvykle územní plán a plocha s možným využitím pro rozvoj) a povolena podle stavebního zákona (obvykle nejprve územní řízení, příp. i stavební řízení). Ačkoli rozhodnutí o povolení kácení dřevin je zcela nezávislé na těchto řízeních, nezakoumají orgány ochrany přírody závažnost té konkrétní stavební činnosti a rozsahu jejího provedení z hlediska možnosti provedení se zachováním dřevin. Navíc OOP dostatečně nevyužívají svoji pravomoc podle § 65 zákona, kdy mají jako dotčené orgány veřejné správy možnost podobu umísťované stavby ad. ovlivnit jsou-li v kolizi s ochranou dřevin rostoucích na dotčených pozemcích. Proto navrhujeme za návrh věty první § 8 odst. 2 doplnit povinnost OOP zkoumat možnost zachovat dřeviny a realizovat výstavbu bez kácení nebo kácení v menším rozsahu.

K odstavci 1

Navrhujeme v platném znění § 8 odst. 1, který se týká nutnosti vyhodnotit funkční a estetický význam dřevin doplnit způsob vyčíslení ekologické újmy. Pokud současný návrh zákona směřuje k posílení významu povolování kácení v rámci správního řízení, měl by být vyjasněn rozsah zkoumání skutkového stavu v něm – zjištění významu dřevin. Vzhledem k dosti nevyvážené praxi obecních úřadů, kterým je nyní svěřeno vedení řízení, se domníváme, že je nutné stanovit (v určitých) případech zákonný požadavek na obligatorního písemné vyjádření odborné osoby jako podklad pro povolení ke kácení dřevin a ke stanovení náhradní výsadby. Některé, zejména městské, úřady např. dnes vyžadují stanovisko Agentury ochrany přírody a krajiny, v němž je vyhodnocen funkční a estetický význam dřevin, včetně vyčíslení celospolečenské hodnoty dřevin nezbytné ke stanovení dostatečné náhradní výsadby. Jiné obecní úřady naproti tomu nestanoví ani místní šetření a rozhodnou o kácení (a náhradní výsadbě alespoň „kus za kus“). Proto navrhujeme do § 8 odst. 1 doplnit povinnost požadovat podklad k vyhodnocení významu dřevin a vyčíslení ekologické újmy od příslušné odborné organizace ochrany přírody. V případě příliš velké administrativní náročnosti opatřování těchto podkladů je možné je omezit jen na některé případy, pak by alternativní návrh zněl takto:

„...a vyčíslení ekologické újmy vzniklé jejich pokácením. K vyhodnocení významu dřevin, nejde-li o stromy s velikostí menší, než stanovenou, popřípadě

jinou charakteristikou, a k vyčíslení ekologické újmy zpracuje odborná organizace ochrany přírody písemné vyjádření jako podklad pro rozhodnutí o povolení. Tuto velikost, popřípadě jinou charakteristiku stanoví ministerstvo obecně závazným právním předpisem.“

V případě přijetí těchto změn je nutné upravit také působnosti OOP - odborné organizace ochrany přírody, kterou by měla být Státní agentura ochrany přírody a krajiny (v nové terminologii) vzhledem ke svému dostatečnému vybavení, schopnostem a dosavadním zkušenostem. Dále je nutné upravit zmocnění Ministerstva životního prostředí pro přijetí vyhlášky ve vazbě na ustanovení § 79 odst. 4 písm. e).

4. § 9 odstavce 1 až 3 znějí:

(1) Orgán ochrany přírody může ve svém rozhodnutí o povolení kácení dřevin žadateli přiměřenou náhradní výsadbu ke kompenzaci ekologické újmy vzniklé pokácením dřevin, **jejíž výši vyčísлил v průběhu řízení**. Současně může uložit následnou péči o dřeviny po nezbytně nutnou dobu, nejvýše však na dobu pěti let.

(2) Náhradní výsadbu podle odstavce 1 lze uložit na pozemcích, které nejsou ve vlastnictví žadatele o kácení, jen s předchozím souhlasem jejich vlastníka. Obce vedou přehled pozemků vhodných pro náhradní výsadbu ve svém územním obvodu po předběžném projednání s jejich vlastníkem, **a to tak, aby byla zastoupena pokud možno všechna katastrální území tvořící všechna zastavěná území obce**^{6a}). V případě ukládání náhradní výsadby podle odstavce 1 na pozemky, které nejsou ve vlastnictví žadatele, upřednostní orgán ochrany přírody pozemek, který leží nejbližší pozemku, na kterém kácené dřeviny rostou.

(3) Pokud orgán ochrany přírody neuloží provedení náhradní výsadby podle odstavce 1, je ten, kdo kácí dřeviny ~~z důvodů výstavby a s~~ na základě

povolení~~m~~ orgánu ochrany přírody povinen zaplatit odvod do rozpočtu obce, která jej použije na ~~zlepšení životního prostředí~~ výsadbu dřevin na pozemcích ve vlastnictví obce, které se zahrnují do zastavěného území obce, případně na pozemcích pro náhradní výsadbu podle odstavce 2. Ten, kdo kácel dřeviny protiprávně, je povinen zaplatit odvod do Státního fondu životního prostředí České republiky.⁷⁾ Výši odvodů, podmínky pro jejich ukládání i případné prominutí stanoví zvláštní zákon.

5. K § 45a a následující – soustava Natura 2000

V současné době se lokalitám soustavy Natura 2000 poskytuje buď smluvní ochrana – pak jde o chráněné území sui generis (ale nejde o zvláště chráněné území se smyslu tohoto zákon) nebo je lokalita vyhlášena podle stávajícího § 45c za zvláště chráněné území. Fakultativně pak může být uzavřena písemná dohoda podle § 68 odst. 2 k provádění péče o pozemky v nich.

Soustava Natura 2000 by měla podle předkládaného návrhu zákona zaznamenat mnoho změn. Jedná se zejména o způsob ochrany evropsky významných lokalit (dále „EVL“). Dle navrhovaného znění se EVL již nemusí chránit tak, že se buď vyhlásí za zvláště chráněné území nebo bude vytvořena smluvní ochrana. Daná lokalita by se měla pouze vyhlásit za EVL (pokud bude zařazena do evropského seznamu), a to nařízením vlády do 90 dnů od účinnosti příslušného rozhodnutí Komise. Rozsah ochrany obsahuje § 45c odst. 2. Ochrana je těmto lokalitám poskytnuta prostřednictvím ustanovení § 45h a 45i zákona o ochraně přírody a krajiny.

V § 45 odstavec 2 zní:

„Evropsky významné lokality vyhlášené podle odstavce 1 jsou chráněny před poškozováním a ničením. Využívají se pouze tak, aby nedošlo k závažnému nebo nevratnému poškození nebo ke zničení evropsky významných stanovišť anebo evropsky významných druhů, vyžadujících územní ochranu, tvořících jejich předmět ochrany a aby nebyla narušena jejich celistvost. Tím nejsou dotčeny § 45h a § 45i.“

Navrhujeme, aby text za druhou větou tohoto ustanovení byl vypuštěn až po předposlední větě. Hodnocení vlivů na EVL je upraveno v § 45h a § 45i a navržený text je nejen ve vztahu k těmto ustanovením nekonzistentní, ale navíc je také v rozporu s příslušnou směrnicí ES (směrnice Rady 92/43/EHS ze dne 21. května 1992 o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin.).

V § 45i odst. 9 věta první **se vypouští slovo „významný“**

Navrhované znění tohoto ustanovení je v tomto bodě rozšiřující oproti současnému znění zákona, neboť počítá s možností, aby byly povolovány koncepce a záměry s významným negativním vlivem na ELV nebo PO resp. výklad tohoto ustanovení může vést k tomu, že se bude povinnost schvalovat variantu s nejmenším negativním vlivem uplatňovat jen v případech, kdy posouzení prokáže významné negativní vlivy. Podstatou námitek evropské Komise je, že může dojít k povolení záměru s negativním vlivem a nejsou přitom stanovena kompenzační opatření. Řešení navržené ministerstvem přitom opětovně vytváří případy, kdy k tomuto vytýkanému stavu bude docházet. A to dokonce velmi často. V případě, že by zákon platil i s tímto vágním pojmem došlo by k tomu, že v případě negativního vlivu, který však není "významný", neuplatnila by se následná právní ochrana mající za cíl omezit negativní vliv, popřípadě jej kompenzovat. Ministerský návrh by vedl k tomu, že ve všech případech menšího než "významného" vlivu by ani nemohla být ukládána kompenzační opatření (chyběla by k tomu kompetence) a přitom by byl povolen záměr s negativním vlivem — tedy opět by nastávala situace vytýkaná komisí.

Toto nelze připustit jak pro nesoulad s evropským právem tak také proto, že v české právní kultuře a při finanční závislosti autorizovaných osob (a jejich neodvolatelnosti) na investorech by se brzy ukázalo, že vlastně žádný zásah nemá "významný" negativní vliv — příkladem může být tvrzení CHKO České Středohoří (potvrzené MŽP, jako odvolacím orgánem) že výstavba a provoz dálnice D8 nemá "žádný" vliv na naturové území "Lovoš".

Dále by bylo by **vhodnější místo slova „realizace“ použít slovo „zajištění“ nebo termín s obdobným významem.**

Navrhované znění totiž umožňuje schválit koncepci nebo záměr až po až po uložení a realizaci kompenzačních opatření. Je otázkou zda bude tato podmínka vždy splnitelná. Vhodnější by bylo, kdyby bylo možné koncepci nebo záměr schválit už po uložení a zajištění kompenzačních opatření. Kompenzační opatření sice mohou být realizována také v jiné lokalitě než v té, která má být dotčená záměrem nebo koncepcí. Pokud by však měla být realizována v dotčené lokalitě, a to ještě před realizací záměru nebo koncepce, mohla by být provedená kompenzační opatření uskutečněním záměru nebo koncepce opět zmařena. Termín zajištění se navíc používá také v § 45i odst. 11 zákona.

Vedle toho souvisí s novelizací zákona č. 114/1992 Sb. otázka, jak by se mělo, pokud návrh zákona nabude účinnosti, postupovat vůči územně plánovací dokumentaci. Bude zde platit princip speciality mezi stavebním zákonem a zákonem č. 114/1992 Sb. a uplatní se postup podle zákona č. 114/1992 Sb.

6. v § 45c odst. 4 zní:

"(4) K zajištění udržení dobrého stavu evropských stanovišť nebo evropsky významných druhů, které jsou předmětem ochrany evropsky významných lokalit, nebo z důvodů uvedených v části třetí zákona, je území evropsky významných lokalit nebo jejich části vyhlášováno za zvláště chráněná území nebo se na něm zřizují smluvně chráněná území podle § 39. Za účelem udržení dobrého stavu předmětu ochrany evropsky významných lokalit stanoví vláda na návrh ministerstva u takových evropsky významných lokalit nebo jejich částí, které dosud nejsou zvláště chráněny podle části třetí zákona, v nařízení vydaném podle § 45a odst. 2 kategorie zvláště chráněných území, ve kterých je vyhlásí příslušné orgány ochrany přírody k zajištění jejich přísnější ochrany, pokud nebude jejich ochrana zajištěna smluvně podle § 39."

Z ministerstvem životního prostředí navrženého znění ustanovení odst. 4 vyplývá, že k ochraně evropsky významného stanoviště nebo evropsky

významných druhů není nutno vyhlásit ani zvláště chráněné území a ani zajistit jejich smluvní ochranu a tudíž postačí pouze ochrana podle odst. 2. Nelze dopustit, aby vzniklo toto kvazi-chráněné území, které má "základní ochranné podmínky" definovány jednou větou a o zcela vágním obsahu s tím, že udělování výjimek z nich není naopak obsahově omezeno (viz 2. a 3 větu odstavce 2 tohoto ustanovení). Takto vágní ochrana by byla možná snad jen jako přechodná, návrh zákona ji však umožňuje jako trvalou.

7. K § 45i odst. 1

V první větě se slova "předložit orgánu ochrany přírody ke stanovisku, zda může" nahrazují slovy "předložit orgánu ochrany přírody k vydání stanoviska, zda může"

8. k § 90b

V odstavci 1 se vypouští věty: „Souhlasy a závazná stanoviska vydávaná k plánům, které nejsou schvalovány ve správním řízení, se též nevydávají ve správním řízení. Souhlasy a závazná stanoviska vydávaná podle tohoto zákona na žádost příslušného orgánu jako podklad pro rozhodnutí podle zvláštního právního předpisu nebo pro územní souhlas nebo k ohlášení stavby jsou závazným stanoviskem podle správního řádu, jinak jde o správní rozhodnutí.“

První uvedená věta je nekoncepční a matoucí, zejména ve vztahu ke stávající úpravě závazných stanovisek ve správním řádu.

Výkladem ustanovení druhé věty by se tedy dalo dovodit, že pokud jsou závazná stanoviska vydávána na základě žádosti např. žadatele o vydání územního rozhodnutí, ke kterému má žadatel podle § 86 odst. 2 stavebního zákona mj. připojit závazné stanovisko dotčeného orgánu (tj. např. orgánu ochrany přírody), vydávají se tato ve správním řízení.

Také tato úprava je nevhodná, zejména nelze v žádném případě rozlišovat, zda je závazné stanovisko vydáváno ve správním řízení nebo v rámci jiného procesu na základě toho, kdo žádá o jeho vydání (fyzická či právnická osoba nebo správní úřad).

V tomto ustanovení došlo k značnému rozšíření vymezení některých postupů prováděných podle zákona o ochraně přírody a krajiny z působnosti správního řádu. Přitom některé z těchto postupů představují poměrně závažné zásahy do přírody a krajiny. Např. vydávání souhlasu orgánu ochrany přírody k použití ustanovení o zásazích proti škůdcům v lesích národních parcích.

Dalším z takových nově „vyňatých“ ustanovení je § 33 odst. 2, který upravuje proces vydávání souhlasu Ministerstva životního prostředí se zcizováním pozemků ve státním vlastnictví, které se nacházejí ve vlastnictví státu nebo § 36 odst. 3 (souhlas ke zcizování pozemků na území přírodních památek).

9. V § 90b odst. 2 pátá věta včetně poznámky pod čarou zní:

"Dohody a jiné smlouvy, které uzavírá orgán ochrany přírody s jinými osobami za účelem zajištění ochrany přírody a krajiny, jsou veřejnoprávními smlouvami ^{x)}).

^{x)} § 159 a následující zákona č. 200/2004 Sb."

S ohledem na to, že správní řád upravil uzavírání veřejnoprávních smluv, považujeme za vhodné, aby bylo výslovně stanoveno, že různé dohody, které mohou orgány ochrany přírody uzavírat a které se dotýkají zájmů ochrany přírody a krajiny (např. dohoda podle § 56 odst. 6) jsou právě veřejnoprávními smlouvami.

Navrhujeme proto, aby pátá věta § 90b odst. 2 (návrhu novely) neobsahovala uzavřený výčet dohod, které mají být veřejnoprávními smlouvami ale aby zákon definoval vlastnosti, při jejichž splnění se použije forma veřejnoprávní smlouvy. To proto, neboť podle našeho názoru ustanovení zavádějící pravidlo na všechny případy odpovídajícího typu je legislativně i právně teoreticky čistější, než enumerativní ustanovení.

Tento dokument byl vytvořen za finanční pomoci Open Society Fund. Za obsah tohoto dokumentu je výhradně odpovědný Ekologický právní servis a nelze jej v žádném případě považovat za názor Open Society Fund.