

# *Zapojování veřejnosti do přípravy právních předpisů*

Doporučení Ekologického právního servisu



© Mgr. Vendula Povolná, program Legislativa

Prosinec 2007



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

**Motto:**

*„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

**Hlavní cíl:**

Zhodnotit efektivitu systému zapojování veřejnosti do přípravy právních předpisů v České republice ve srovnání se slovenskou a švédskou právní úpravou. Doporučit změny Legislativních pravidel vlády ve vztahu ke způsobu vypořádávání připomínek veřejnosti. Přispět ke zvýšení informovanosti občanů o možnostech ovlivnění legislativního procesu.

**Klíčová slova:**

Leglativní pravidla vlády, veřejnost, hodnocení dopadů regulace, právní předpis, zákon, připomínky, vypořádání připomínek, zákonodárce, vláda, předkladatel.

## I. Neveřejnost legislativního procesu

V České republice se veřejnost nemohla prakticky zapojit do přípravy právních předpisů. Občané se v podstatě mohli pokusit prosadit některé svoje návrhy přes svoje volené zástupce – poslance, ale skutečná efektivita takových snah je více než sporná, na druhé straně ovšem nelze nevidět silnou lobby různých skupin, která prostřednictvím poslanců za využití jejich práva na podávání pozměňovacích návrhů k předloženým zákonům, může výrazně ovlivnit obsah přijatých zákonů v neprospěch veřejného zájmu. Tyto snahy se výrazněji projevují právě v oblasti práva životního prostředí a přístupu veřejnosti k rozhodování – terčem takových snah se stal zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, zákon č. 184/2006 Sb., o vyvlastění anebo stavební zákon, ať již starý<sup>1</sup> nebo ten nový.<sup>2</sup>

Proto byl legislativní proces považován za uzavřený veřejnosti. Zákony a celý právní řád je proto mnoha občany vnímán jako netransparentní, korupční a bez možnosti kontroly ze strany občanů nebo např. neziskových organizací nebo jiných „mimovládních“ odborníků.

Dosavadní způsob přijímání právních předpisů, bez komplexního hodnocení jejich předpokládaných dopadů na společnost, a to jak na ekonomické, sociální nebo její environmentální zájmy, jejich kompatibility se stávajícími předpisy a s právem Evropských společenství, také velice často vyústil v opakovanou potřebu měnit nově přijaté zákony (počet novelizace některých zákonů, těch významnějších, se počítá na desítky). Také zapojení odborníků z různých oblastí z řad veřejnosti by znamenal výrazné zkvalitnění přijímané legislativy.

Vzhledem k tomu, že v mnoha jiných zemích Evropy existuje taková právní úprava, která umožňuje veřejnosti vyjadřovat se k připravovaným zákonům, prováděcím právním předpisům nebo i záměrům nelegislativní povahy, snažily se nevládní organizace jako je Ekologický právní servis dlouhodobě prosadit změnu této situace.

### a. Co jsme navrhovali?

Ekologický právní servis jako jednu z možných variant účasti veřejnosti na přípravě právních předpisů upřednostňoval tzv. hromadnou připomínku. Za ni by se považovala připomínka podpořená alespoň 500 osobami. Proces podávání hromadné připomínky by přitom mohl být upraven shodně s institutem podávání připomínek prostřednictvím zástupce veřejnosti v územním plánování.

---

<sup>1</sup> Zákon č. 50/1976 Sb.

<sup>2</sup> Zákon č. 183/2006 Sb.

Speciální měl podle návrhů být postup pro vypořádávání připomínek veřejnosti. Jestliže by předkladatel věcného záměru/návrhu zákona/návrhu vyhlášky či nařízení nehodlal vyhovět hromadné připomínce veřejnosti, musel by projednat tuto připomínku se zástupcem veřejnosti. Součástí předkládací zprávy mělo být vymezení hromadné připomínky (popř. připomínek), uplatněných veřejností, jimž nebylo vyhověno s uvedením, z jakého důvodu jí nebylo vyhověno, a souhrnné vypořádání ostatních připomínek veřejnosti.

### **b. Jak jsme postupovali?**

Prosadit tuto myšlenku se však nepodařilo a Ekologický právní servis se vydal jinou cestou – protože byla v první polovině roku 2007 připravena novela Legislativních pravidel vlády, která umožnila v určitém rozsahu zapojení veřejnosti, a současně ministerstvo vnitra zpracovalo zcela novou metodiku nazvanou Obecné zásady pro hodnocení dopadů regulace, zpracovali jsme podrobné připomínky k oběma materiálům a rozhodli jsme se nadále sledovat, jak bude veřejnost zapojována do přípravy právních předpisů (např. jak budou zveřejňovány informace, jak budou vypořádávány připomínky, kvalita předkládaných materiálů, atp.).

## **II. Mezinárodní závazky**

### **a. OECD**

Regulatoční reformou se na mezinárodní úrovni zabývá především OECD (již od roku 1995). Regulací rozumí OECD nástroje, jejichž pomocí vláda nastoluje požadavky na podniky, občany a státní správu, včetně zákonů, nařízení a dalších norem vydávaných všemi úrovněmi státní správy a orgány, na které vláda delegovala moc vydávat regulaci. OECD vydalo již v roce 1995 Doporučení Rady ke zlepšení vládní regulace. V příloze k Doporučení je uveden seznam 10 principů ve formě otázek, které mají napomoci vládám k vydávání a implementaci lepší regulace. Toto doporučení se také věnuje metodě RIA.

Následně byla v roce 1997 schválena Zpráva o regulatoční reformě, ve které byl potvrzen další postup OECD. Měl být přezkoumán postup vlád jednotlivých států v oblasti reformy a doporučeny další kroky ke zlepšení regulace (hluboké regulatoční reformy). Česká republika také podstoupila hloubkové hodnocení regulatočních mechanismů.

OECD se samozřejmě zaměřilo především na reformu regulace z hlediska zlepšení efektivity národního hospodářství, konkurenceschopnosti, odstranění překážek podnikání, ekonomického růstu. Zaměřena byla také na snížení administrativních překážek, na zjednodušení různých správních řízení a rozdílů v regulatočních požadavcích.

## b. Program SIGMA

Projekt SIGMA je projekt Evropské komise na vyhodnocení regulačních mechanismů v nových členských státech EU, které přistoupily v roce 2004. Tento program vznikl na základě tzv. Lisabonské strategie. V jejím rámci byl program Berger Regulation označena ve sdělení Zlepšení právní úpravy v oblasti růstu a pracovních míst v Evropské unii (rok 2005) jako klíčová při plnění cílů Lisabonské strategie. Regulační reforma se také stala součástí Národních programů reforem.<sup>3</sup>

Projektem na vyhodnocení a zlepšení řídicí a regulační kapacity a formulaci doporučení v nových členských státech EU byl pověřen program SIGMA<sup>4</sup>, společná iniciativa EU a OECD.<sup>5</sup> Hodnocení se v České republice zaměřilo na:<sup>6</sup>

**Způsob tvorby vládních strategických a legislativních návrhů**

**Využití nástrojů k zajištění jejich kvality**

**Transparentnost legislativního procesu**

**Způsoby zapojení veřejnosti v tvorbě politik**

**Procesy vynuocování regulačních mechanismů v ČR v praxi.**

Zpráva o kapacitách regulačního řízení v České republice byla vypracována na přelomu roku 2006/2007.<sup>7</sup> Vedle toho byla vypracována souhrnná zpráva pro všech 10 členských států EU (přistoupivších v roce 2004).<sup>8</sup>

## c. Aarhuská úmluva

Povinnost zapojovat veřejnost vyplývá pro Českou republiku mj. z mezinárodního práva. Konkrétně se jedná o Aarhuskou úmluvu.<sup>9</sup>

<sup>3</sup> Více na [www.mvcr.cz](http://www.mvcr.cz). K Národnímu programu reforem více na [www.vlada.cz](http://www.vlada.cz).

<sup>4</sup> Více viz: [http://www.sigmaweb.org/pages/0,2966,en\\_33638100\\_33638163\\_1\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.sigmaweb.org/pages/0,2966,en_33638100_33638163_1_1_1_1_1,00.html).

<sup>5</sup> Viz [www.mvcr.cz](http://www.mvcr.cz).

<sup>6</sup> Viz [www.mvcr.cz](http://www.mvcr.cz)

<sup>7</sup> Dostupná je v české i anglické verzi na [http://www.mvcr.cz/sprava/moderniz/dokumenty/zpr\\_sigma.pdf](http://www.mvcr.cz/sprava/moderniz/dokumenty/zpr_sigma.pdf).

<sup>8</sup> Dostupná z [http://ec.europa.eu/enterprise/regulation/better\\_regulation/docs/final\\_synthesis\\_report\\_sigma.pdf](http://ec.europa.eu/enterprise/regulation/better_regulation/docs/final_synthesis_report_sigma.pdf).

<sup>9</sup> Úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí (č 124/2004 Sb. m. s.).

## Článek 8

### *Účast veřejnosti na přípravě prováděcích předpisů a obecně použitelných právně závazných normativních nástrojů*

1. Strany budou usilovat o podporování účinné účasti veřejnosti orgány veřejné správy - ve vhodném stadiu, kdy jsou možnosti volby stále ještě otevřeny - na přípravě prováděcích předpisů a jiných, obecně aplikovatelných právně závazných předpisů, které mohou mít významný vliv na životní prostředí. K tomuto účelu by měly být učiněny tyto kroky:

- (a) měl by být stanoven dostatečný časový rámec pro účinnou účast;
- (b) návrh předpisů měl by být publikován nebo jiným způsobem zpřístupněn veřejnosti; a
- (c) veřejnosti by měla být dána příležitost podávat připomínky přímo nebo prostřednictvím reprezentativních poradních orgánů.

Výsledek spoluúčasti veřejnosti by měl být brán v úvahu v maximálně možné míře.

### III. Zapojení veřejnosti dnes

Usnesením vlády č.816/2007 z 18. července 2007 (s účinností od 1. listopadu 20074) byla schválena novela Legislativních pravidel vlády, která přinesla několik podstatných změn. Vedle toho byly usnesením vlády č. 877/2007 ze dne 13. srpna 2007 přijaty obecné zásady pro hodnocení dopadů regulace (RIA). Oba dokumenty reagují na zapojování veřejnosti do přípravy právních předpisů.<sup>10</sup>

Při přípravě každého právního předpisu nově musí předcházet podrobná analýza právního a skutkového stavu. Její součástí má být zhodnocení nezbytnosti *změny právního stavu nebo rozšíření právní regulace i na tyto vztahy, včetně zhodnocení dopadů předpokládané změny právního stavu nebo dopadů právní regulace*. Při tomto hodnocení se postupuje podle již zmíněných Obecných zásad pro hodnocení dopadů regulace. (Takové posouzení považujeme za nezbytnost právě z hlediska

<sup>10</sup> Současně byl ministerstvem vnitra vypracován návrh postupu zavedení metodiky pro zapojování veřejnosti do přípravy vládních dokumentů. Tento materiál momentálně bude ověřován v rámci tří pilotních projektů a na základě výsledků jeho uplatňování



přijímání stále nových a nových zákonů nebo novelizací. Důsledkem je nepřehlednost a nestabilita právního řádu.).

### **a. Legislativní pravidla vlády**

Podle Legislativních pravidel vlády může veřejnost zasílat svoje připomínky k věcnému záměru zákona, k návrhu zákona, k návrhům vyhlášky i nařízení. Jak se veřejnost seznamuje s těmito dokumenty? To je vyřešeno v čl. 2 odst. 5 Legislativních pravidel vlády. Návrhy právních předpisů, včetně věcných záměrů zákonů, se posílají do elektronické knihovny Úřadu vlády (eKlep, přístup z <https://racek.vlada.cz>, jde ale o heslované stránky) a následně se zveřejňují způsobem umožňujícím dálkový přístup na Portálu veřejné správy ([www.portal.gov.cz](http://www.portal.gov.cz)). Návrh právního předpisu musí být shodný v listinné i elektronické podobě. V případě rozporu listinné a elektronické podoby má přednost elektronická podoba návrhu právního předpisu zařazená do elektronické knihovny.

### **b. Připomínky**

Veřejnost nemůže podávat připomínky v jakékoli formě, ale musí dodržet stejná pravidla, jaká jsou stanovena pro podávání připomínek od „obligatorních“ připomínkových míst (ta jsou vymezena v čl. 5 odst. 1 Legislativních pravidel vlády). Připomínky musejí být formulovány jednoznačně a konkrétně, musejí být řádně odůvodněny a je-li požadováno 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.

To znamená, že veřejnost nemůže podat pouze obecné připomínky věcného charakteru. Toto pravidlo se může na jednu stranu zdát jako velice přísné, protože vyžaduje, aby se každý, kdo se chce zapojit do přípravy zákona nebo jiného právního předpisu, nejen seznámil se zněním věcného záměru nebo návrhu zákona (vyhlášky, nařízení), ale také vyhledal stávající právní úpravu, popř. evropské předpisy nebo mezinárodní úmluvy, atd.

To je samozřejmě velmi náročné ve srovnání s krátkými lhůtami, které jsou určeny pro zasílání připomínek (předkladatel věcného záměru nebo návrhu zákona (vyhlášky/nařízení) může stanovit lhůtu delší). Veřejnost přitom sděluje svoje připomínky v písemné nebo elektronické podobě předkladatel

Druh při připomínkování dokumentu	Lhůta pro podávání připomínek (ode dne vložení do elektronické knihovny vlády)
<b>Věcný záměr zákona</b>	15 dní
<b>Návrh zákona</b>	20 dní
<b>Návrh vyhlášky/nařízení</b>	15 dní

Problematický je způsob vypořádání připomínek ze strany veřejnosti. Veřejnost totiž nemůže, na rozdíl od některých „obligatorních“ připomínkových míst označit svoje připomínky za zásadní, ačkoli je považují za důležité. Připomínky veřejnosti se tak (pokud by jim předkladatel nevyhověl) nemohou stát předmětem rozporu a není třeba je nijak řešit.

Jak se vypořádávají připomínky veřejnosti? Především předesíláme, že předkladatel má velice široké pole působnosti (správní uvážení je rozsáhlé). Orgán, který věcný záměr k připomínkám předložil, totiž má projednat s připomínkovými místy (tj. např. veřejností) připomínky jenom tehdy, pokud to považuje za potřebné. To znamená, že i když občan vypracuje připomínku v souladu se všemi požadavky, jak jsme je vymezili výše, nemá žádnou jistotu, že se jeho připomínkou bude orgán zabývat.

Stejně tak předkladatel může v podstatě uvážit, které připomínky veřejnosti se stanou součástí materiálu, se kterým věcný záměr předkládá vládě. Musí v něm být uvedeno jen obecné vymezení připomínek podstatné povahy,<sup>11</sup> kterým nebylo vyhověno. Současně musí samozřejmě připomínky veřejnosti splňovat stanovená kritéria (v čl. 5 odst. 6 Legislativních pravidel vlády) a být uplatněny v určené lhůtě. Předkladatel musí uvést, z jakého důvodu jim nebylo vyhověno.

### c. Obecné zásady pro hodnocení dopadů regulace

Od 1. listopadu 2007 je také účinné usnesení vlády, kterým byly schváleny Obecné zásady pro hodnocení dopadů regulace. Jde o promítnutí systému RIA (Regulatory Impact Assessment) do českého legislativního procesu. K Obecným

<sup>11</sup> Rozpor lze spatřovat také v tom, že se v čl. 7 odst. 3 písm. 5 Legislativních pravidel vlády uvádí, že součástí materiálu, se kterým se věcný záměr předkládá vládě je i obecné vymezení připomínek podstatné povahy. Přitom nikde není vymezeno, co se rozumí připomínkou podstatné povahy (nelze zaměňovat za připomínku zásadní). I kdyby veřejnost označila připomínku za zásadní, nelze ji považovat za předmět rozporu, proto je takové označení pouze informativní – naznačuje zpracovateli, že připomínkující považuje problém, ke kterému se vyjadřoval za důležitý.

zásadám pro hodnocení dopadů regulace nemáme v současnosti větších výhrad, zejména proto, že jejich používání při přípravě návrhů právních předpisů nebylo možné ověřit v praxi.

Z hlediska účasti veřejnosti při přípravě právních předpisů je důležité, že Obecné zásady pro hodnocení dopadů regulace kladou větší důraz na konzultace s veřejností, ať již laickou nebo odborníky (nevládní organizace se mohou zapsat do databáze konzultujících subjektů DataKO).<sup>12</sup>

Ministerstvo vnitra se při zpracovávání Obecných zásad pro hodnocení dopadů regulace řídilo modelem,<sup>13</sup> který uplatňuje Velká Británie.<sup>14</sup>

#### d. Metodika

Spolu s Obecnými zásadami pro hodnocení dopadů a se změnou Legislativních pravidel vlády byl vypracován návrh postupu zavedení metodiky pro zapojování veřejnosti do přípravy vládních dokumentů (dále jen „metodika“).<sup>15</sup>

Metodika má za cíl sjednotit postup státní správy pro zapojování veřejnosti do přípravy vládních dokumentů a uvádí obecné zásady pro zapojování veřejnosti podle postupných kroků, tj. od identifikace subjektů, které se mají zapojit, přes prezentaci způsobů zapojení až po vyhodnocení celého procesu. Metodika má doplňovat (co se týče způsobu vedení konzultací s laickou i odbornou veřejností obecné zásady hodnocení dopadů regulace).

*Podle názoru ministerstva vnitra „... zavedení metodiky do praxe povede k zefektivnění veřejné správy, k zajištění větší transparentnosti rozhodovacích procesů ve veřejné správě a větší odpovědnosti veřejné správy za výstupy směrem k občanům i vládě. Zapojením veřejnosti do přípravy vládních materiálů dojde i k lepší identifikaci dopadů navrhovaných řešení a větší pozornost bude věnována implementaci navrhovaných řešení v praxi.“<sup>16</sup>*

S tím lze samozřejmě souhlasit. Ale již současná praxe neodpovídá takovému zadání. V současnosti se totiž metodika a její účinnost ověřuje v rámci pilotní fázi. Poněkud nekonceptně byli pro ověření z Plánu legislativních prací vlády a z Plánu

<sup>12</sup> Více o databázi <http://www.mvcr.cz/datako/index.html>.

<sup>13</sup> K tomu blíže viz [www.mvcr.cz](http://www.mvcr.cz).

<sup>14</sup> Více informací k tomuto systému na <http://bre.berr.gov.uk/regulation/>. Systém zlepšení regulace zavádí a používá také Evropská unie při přípravě svých právních předpisů. Více informací na: <http://www.betterregulation.ie/index.asp>.

<sup>15</sup> Materiál ke stažení na: [http://www.mvcr.cz/sprava/moderniz/pripomin\\_3/material.pdf](http://www.mvcr.cz/sprava/moderniz/pripomin_3/material.pdf). Metodika schválena usnesením vlády č. 657/2007 z 31. května 2007.

<sup>16</sup> Viz metodika.

nelegislativních prací vlády vybrány tři materiály, na kterých bude fungování metodiky ověřeno. K tomu by měly být vybrány dokumenty, které mohou výrazněji ovlivnit společnost (v širším slova smyslu) a které současně budou schopné vyvolat zájem veřejnosti k zapojení se a vyjádření připomínek. Příkladem by podle našeho názoru měla být připravovaná Politika územního rozvoje. Přitom ale by byly vybrány dokumenty, které nesplňují uvedené požadavky (předkladateli budou ministerstvo financí, ministerstvo vnitra a Český statistický úřad).

Materiály vybrané pro pilotní fázi

---

## Národní plán boje proti terorismu

### Návrh věcného záměru zákona o jednotném dohledu nad finančním trhem

### Návrh zákona o sčítání lidí, domů a bytů v roce 2011

---

Témata a materiály byly vybrány zjevně nevhodně. Nejedná se totiž o témata, o nichž lze předpokládat vedení široké celospolečenské diskuse a účast veřejnosti při připomínkování a konzultacích. Jde o velice odbornou problematiku, která se buď týká užšího spektra subjektů, nebo se netýká „každodenní reality“. K ověření metodiky by bylo lépe využít

Metodika může být již nyní používána také pro veřejné připomínkové řízení a pro hodnocení dopadů regulace.

Pokud ovšem má metodika v budoucnosti být jakýmsi základním materiálem (ovšem až po její výraznější úpravě, protože současná podoba v mnohém není konsistentní s právními předpisy – zejm. co se týče terminologie a logické provázanosti dokumentu, zdůrazňujeme proto, že se jedná pouze o pracovní verzi), měla by být

## IV. Zahraniční zkušenosti

### a. Srovnávací analýza

Pro srovnání české právní úpravy zapojování veřejnosti do přípravy právních předpisů se zahraničím jsme vybrali Slovensko a Švédsko. Výstupem komparace by mělo být zjištění, jakým způsobem je možné změnit stávající podobu účasti veřejnosti na legislativním procesu tak, aby byla efektivnější, zejména z hlediska zvýšení kvality právního řádu.

#### i. Švédská právní úprava

Systém přijímání právních předpisů je samozřejmě v každé zemi jiný, shoduje se pouze v základních rysech, stejně tak hodnocení dopadů regulace (RIA) má mnoho



odlišností. Ve Švédsku<sup>17</sup> se provádí RIA zejména s ohledem na dopady nově přijímané legislativy na malé podniky (zabývá se především problematikou trhů, hospodářské soutěže, variant k „tvrdé“ regulaci, monitoring, atd.). Zaměřuje se především na možný růst nákladů pro malé podniky.

RIA se provádí v několika stádiích legislativního procesu a může mít dvě formy – základní a na ni navazující rozsáhlejší formu. Nejčastěji probíhají konzultace s dotčenými subjekty písemně a není žádná možnost, jak zvrátit průběh (výsledek) konzultací – např. se nelze obrátit na soud. Kontrolní mechanismy jsou slabé.

Nejprve je jmenována speciální komise (výbor), kterou jmenuje vláda a také určí její působnost. Úkolem komise je definovat problém, vypracovat varianty, navrhnout řešení, často ve spolupráci s dotčenými stranami. Procedury RIA se účastní také právníci, municipality, i jiní odborníci. Výsledkem je zpráva, která se zveřejňuje. Poté probíhají tříměsíční konzultace. Konzultovány jsou především subjekty, které se věnují danému tématu. Připomínky však může zasílat kdokoli. Pro vedení konzultací existuje oficiální metodika. Výsledky konzultací se nezveřejňují na internetu, ale veřejnosti musí být jinak přístupné. Výsledky konzultací musí být brány v úvahu – do té míry, že při přípravě konečného návrhu musí vláda vysvětlit, proč určité připomínky byly vzaty v úvahu a jiné ne.

Na základě konzultací se zpracovává návrh zákona. K návrhu zákona, který je předložen parlamentu, je také přikládána zpráva RIA, která se ještě dohaduje mezi jednotlivými ministerstvy. Také prováděcí předpisy podléhají RIA.

Ve Švédsku se také každoročně zpracovává souhrnná zpráva o procesu RIA a ta se zasílá parlamentu.

RIA je pouze částí legislativního procesu a navíc se týká jen určitého druhu předpisů. V souhrnu lze říci, že legislativní proces není hned od počátku (příprava návrhu na ministerstvu) otevřený veřejnosti. Přesto jsou ale informace zveřejňovány na internetu a také v písemné formě.

Ve Švédsku není povinné konzultovat návrhy legislativy s veřejností, např. s nevládními organizacemi, přesto ale vláda, pokud jde o návrhy důležitých právních předpisů, zajistí vláda publikaci materiálů a veřejné konzultace a k přípravě návrhů přizve také experty z nevládních organizací nebo akademickou obec. Někdy ale může probíhat pouze obdoba meziresortního připomínkového řízení (pak se zveřejňuje pouze konečný výstup z tohoto procesu), příprava návrhu zákona tedy probíhá v podstatě netransparentně.

---

<sup>17</sup> Viz A Comparative Analysis of Regulatory Impact Assessment in ten EU Countries, (a report prepared for the EU directors of Better regulation group), 2004, dostupný z

[http://www.betterregulation.ie/attached\\_files/Pdfs/Report%20on%20RIA%20in%20the%20EUa.pdf](http://www.betterregulation.ie/attached_files/Pdfs/Report%20on%20RIA%20in%20the%20EUa.pdf).

Vládní návrhy podstatných zákonů také bývají posouzeny komisí složenou ze soudců, ta pak vydá svoje stanovisko, které se přikládá k návrhu zákona. Při projednávání v parlamentu jsou návrhy zákonů znovu posouzeny, tentokrát v parlamentním výboru a občané, resp. lobbyistické skupiny se mohou se svými návrhy a podněty obracet na výbor. To však nevychází z platné legislativy, jde pouze o ustálenou praxi.

Švédská vláda však v současnosti pracuje na zlepšení systému posuzování dopadů regulace (RIA) tak, aby zahrnul různé metody a přístupy a zaměřil se na otázky jak ekonomické, tak environmentální a sociální (resp. dopady udržitelný rozvoj).

Zpracováno za laskavé spolupráce Oscara Alarika ze švédské nevládní organizace Naturskyddsfoeningen (<http://www.snf.se/index.cfm>).

## ii. Slovenská právní úprava

Na Slovensku prozatím neexistuje obdoba Obecných zásad pro hodnocení dopadů regulace, tj. metodika stanovující jednotný postup pro hodnocení dopadů. Slovenská vláda se však zavázala ve Strategii konkurenceschopnosti Slovenska do roku 2010 – Akční plány, že tuto metodiku přijme.

Účast veřejnosti při přípravě právních předpisů upravují Legislativní pravidla vlády Slovenské republiky (dále jen „LPV“). Připomínkové řízení se koná k návrhu zákona, který se zveřejňuje na internetu (resp. webová adresa, ze které je přístupný a mail, na který se mají zasílat připomínky, a účastní se ho jak orgány a instituce, kterých se návrh týká, tak veřejnost. Připomínkové řízení se musí konat ještě před předložením návrhu na jednání vlády. Připomínkového řízení se mohou zúčastnit také ostatní orgány státní správy, orgány územní samosprávy, stavovské organizace a jiné subjekty.

Veřejnost může zasílat připomínky elektronicky nebo písemně ve stejné lhůtě jako ostatní připomínková místa – 15 pracovních dnů. Připomínky musí mít určitou formu – musí se jednat o zdůvodněný návrh na úpravu návrhu zákona, a to úpravu textu zákona nebo doporučení nového textu zákona – doplnění, změnu, vypuštění nebo přesnění původního textu. K ostatním návrhům nemusí být přihlédnuto (což ale současně neznamená, že se a priori nepovažují za připomínku jako ej tomu v České republice a je tak umožněno, aby i takové podněty mohly být vzaty v potaz). Dalším požadavkem, poněkud neurčitým, je, že připomínky musí být formulovány jednoznačně a musí z nich být patrný jejich legislativní přínos. Připomínky se také člení na obecné a zvláštní.

Na Slovensku existuje institut hromadné připomínky. Shodnou připomínku může uplatnit větší počet fyzických a právnických osob. Tyto osoby mohou dát plnou moc zástupci veřejnosti, aby je při vyřizování připomínky zastupoval. Pokud pak

předkladatel nevyhoví takové připomínce, může se konat projednání rozporu (účastní se ho zástupce veřejnosti a záleží na uvážení předkladatele, zda se uskuteční či ne).

Takové projednání se ale musí konat vždy, pokud hromadnou připomínku podá alespoň 500 fyzických nebo právnických osob a pokud současně předkladatel připomínce nevyhoví, ledaže by existovaly důvody, proč nelze rozpor projednat. Takové důvody ale musí být zveřejněny na internetu.

Připomínky se samozřejmě určitým způsobem vyhodnocují. Vyhodnocují se připomínky zaslané elektronicky a vyhodnocení je součástí materiálu, se kterým se návrh zákona předkládá vládě. Vedle toho je samozřejmě návrh zákona doplněn o předkládací zprávu, ve které je mj. vymezena hromadná připomínka veřejnosti anebo souhrn více obsahově příbuzných připomínek, které veřejnost uplatnila.

## V. Závěrečná doporučení

### 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](http://www.rozhlas.cz)).

Zapojování veřejnosti do přípravy právních předpisů je v každé zemi, která se ho snaží aplikovat, různé a vychází z tradičního chápání práva v daném státě. Proto nelze bez dalšího přenést fungující systém např. z Velké Británie nebo Irska a snažit se ho oživit v naší právní kultuře. Přesto ale lze vypracovat několik základních doporučení pro zlepšení tvorby práva (se zaměřením na účinnou účast občanů). Jak jsme již uvedli výše – nelze dobře posuzovat fungování českého systému zapojování veřejnosti do přípravy legislativy – novela Legislativních pravidel, která takový postup umožnila je zcela „čerstvá“. Navíc ještě nemohla být ověřena v praxi, protože by až na začátku nového roku měly být všechny věcné záměry a návrhy právních předpisů zveřejňovány na internetu (Portálu veřejné správy).

Předkládáme několik návrhů, které by mohly zlepšit český legislativní proces v této oblasti:

### 1. Zavést hromadnou připomínku

To, že v České právní úpravě neexistuje hromadná připomínka, ztěžuje na jedné straně postup předkladatele – pokud by se jednalo o některý z kontroverznějších návrhů zákonů, může se stát, že by bylo zasláno mnoho připomínek v podstatě stejné povahy. Potom by předkladatel musel zpracovávat řadu připomínek namísto jedné.

Institut hromadné připomínky by současně umožnil občanům možnost dosáhnout vypořádání svých připomínek. Podle současné právní úpravy totiž právě připomínky veřejnosti nemají prakticky žádnou váhu – předkladatel je může v podstatě opomenout, vypořádat se s nimi může pouze obecně. Takový způsob vypořádání se blíží praxi řešení připomínek veřejnosti během procesu SEA nebo územního plánování.

Navrhujeme proto, aby byl zaveden institut hromadné připomínky, doplněný o nezbytnost zmocnění zástupce veřejnosti.<sup>18</sup> Stejně jako na Slovensku by měla být hromadná připomínka, které nabylo vyhověno, předmětem rozporu a předkladatel by musel věc projednat se zástupcem veřejnosti.

### 2. Zajistit vypořádávání připomínek veřejnosti

V předchozím bodě jsme navrhli, aby byl zaveden institut hromadné připomínky. Pokud by nebyla zavedena hromadná připomínka (což byl problém již při předešlých úvahách o změně Legislativních pravidel vlády, resp. o způsobu zapojení veřejnosti do přípravy právních předpisů), je třeba uvažovat o jiných možnostech vypořádání připomínek veřejnosti.

Existuje pro to několik důvodů. Jednak se jedná o již uvedenou skutečnost, že bez skutečného vypořádání připomínek nemá účast veřejnosti dostatečný důraz a může být ze strany občanů vnímána jako zbytečná a formální. Proto se může stát, že možnost připomínkování nebude dostatečně využívána.

Druhým argumentem je, že veřejnost nemůže podávat takové připomínky, které by se týkaly např. jen obecně (věcně) problematiky, která je v návrhu zákona řešena. Naopak - nevládní organizace, odborná veřejnost, ale i laická veřejnost, každý, musí splnit přísné požadavky kladené na připomínkování návrhů právních předpisů. Za

---

<sup>18</sup> Přičemž je nejspíše vhodné uvažovat o jiném názvu, aby nedocházelo ke zbytečnému zaměňování s obdobným institutem ve stavebním zákoně.



takové situace je neúnosné, aby veřejnost musela vynaložit v poměrně krátké lhůtě (viz výše) rozsáhlé úsilí (zjistit všechny dostupné podklady a informace, projít je, zpracovat do formy připomínek...) a přitom by její připomínky nemusely být nijak zohledněny, resp. zdůvodněno jejich odmítnutí. Selektace na základě splnění všech formálních nedostatků je v každém případě dostačující (samozřejmě by ještě mohly být dány mimořádné důvody, pro které by nemohly být připomínky vypořádány, to by však muselo být vždy zdůvodněno).

Podle našeho názoru je také nepodstatný argument o údajné přetíženosti předkladatele, který by musel připomínky vyřizovat. Ve srovnání s množstvím připomínek, které zpravidla chodí od jednotlivých připomínkových míst, nebude s největší pravděpodobností, množství připomínek znamenat výraznější zátěž. Tento závěr nejspíše platí pro méně důležité normy, resp. veřejností jako takové vnímané. U těch významnějších, jako je např. zákon o svobodném přístupu k informacím nebo zákony týkající se pracovní oblasti, jsou naopak veřejná diskuse a připomínky občanů nad míru důležité.<sup>19</sup>

### 3. Zajistit uživatelsky příjemný systém zveřejňování právních předpisů

Pro zveřejňování právních předpisů na internetu, včetně doprovodných materiálů a souvisejících odkazů a e-mailu či adresy, na kterou mají být zasílány připomínky, musí být zpuštěn přehledný a uživatelsky příjemný systém. Plánované zveřejňování věcných záměrů a návrhů zákonů, vyhlášek a nařízení na Portálu veřejné správy by mohlo být dostačující, pokud by systém splňoval stejné nároky jako informační systém EIA/SEA.

### 4. Zajistit zpracování doprovodných materiálů

Pro laickou veřejnost může být obtížné orientovat se v návrhu zákona, který je zveřejněn na Portálu veřejné správy a sledovat celý legislativní text. Proto je třeba za účelem lepší a snadnější orientace ke každému návrhu zákona vypracovat alespoň

---

<sup>19</sup> K návrhu trestního zákoníku, který byl zveřejněn na stránkách ministerstva spravedlnosti, bylo zasláno celkem 330 připomínek. Jednalo se ale o nestandardní situaci, a to v několika ohledech. Jednak není z tohoto čísla uvedeného na [www.justice.cz](http://www.justice.cz) patrné, kolik připomínek splňovalo požadavky Legislativních pravidel vlády, jednak byla lhůta pro podávání připomínek delší a v neposlední řadě se jedná o důležitou normu, která vyvolává zájem veřejnosti. Jako opačný příklad můžeme uvést pouhých 14 připomínek k návrhu zákona o elektronizaci některých procesních úkonů v oblasti orgánů veřejné moci. Navíc velká část připomínek vůbec nespĺnila podmínky Legislativních pravidel vlády. Stejně tak na podporu tvrzení, že není důvodné obávat se obrovského množství připomínek k návrhům zákonů, lze uvést velmi nízkou účast veřejnosti při připomínkování Analýzy účinnosti zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, kterou v nedávné době zveřejnilo na svých stránkách ministerstvo vnitra.

stručný souhrn obsahu zákona a základních navrhovaných změn. V takovém materiálu by měly být co nejméně používány odborné termíny a žargon, popř. mají být vždy vysvětleny. Tento požadavek souvisí také s předchozím doporučením – uživatelsky přejemným systémem.

#### 5. Kvalitnější ověřování Metodiky

Doporučujeme, aby efektivnost a fungování metodiky bylo ověřeno současně na jiných vybraných dokumentech (vhodná je již uvedená Politika územního rozvoje, u které jsou zákonné požadavky na zapojování veřejnosti zcela nedostatečné - viz zákon č. 183/2006 Sb., stavební zákon). Jedná se o důležitý dokument, na základě kterého bude vypracována konečná podoba metodiky, která bude upravovat způsoby zapojování veřejnosti, proto je nezbytné ji „vyzkoušet“ v praxi na materiálech, do jejichž přípravy je jednak nezbytné veřejnost výrazně zapojit a jednak takových materiálů, ke kterým se veřejnost prakticky může vyjádřit.

*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.*

**EPS Brno**

Dvořákova 13

602 00 Brno

tel.: +420 545 575 229

fax: +420 542 213 373

e-mail: [brno@eps.cz](mailto:brno@eps.cz)

[www.eps.cz](http://www.eps.cz)

**EPS Tábor**

Převrátilská 330

390 01 Tábor

tel.: +420 381 253 904

fax: +420 381 253 910

e-mail: [tabor@eps.cz](mailto:tabor@eps.cz)