

**SYSTÉMOVÁ OPATŘENÍ
KE ZKVALITNĚNÍ PODNIKATELSKÉHO PROSTŘEDÍ
V ČESKÉ REPUBLICĚ**

2019

Ministerstvo průmyslu a obchodu

Obsah

Úvod	2
1. Hodnocení dopadů regulace (RIA).....	3
1.1 Ex ante RIA (současná RIA).....	3
1.2 Ex post RIA (přezkum účinnosti)	6
2. "Zúžené" hodnocení dopadů regulace	9
2.1 Návrhy zákonů předkládané poslanci Parlamentu ČR	9
2.2 Návrhy zákonů předkládané senátory Parlamentu ČR.....	10
2.3 Návrhy zákonů předkládané zastupitelstvy VÚSC	11
3. Koncept "One-in, minimum One-out"	12
4. Gold-plating	14
5. Komise pro snižování zátěže podnikatelů	16
6. Jednotná data účinnosti	19
7. Redukce četnosti legislativních změn.....	22

Úvod

Ministerstvo průmyslu a obchodu jako gestor agendy snižování administrativní zátěže podnikatelů společně s dalšími orgány státní správy realizuje řadu opatření, jejichž cílem je zlepšení podnikatelského prostředí v České republice. V letech 2013–2018 se jich podařilo zrealizovat více než 100 napříč jednotlivými státními orgány.

Regulace je Ministerstvem průmyslu a obchodu a podnikateli vnímána jako vysoká a způsob plnění řady povinností vůči státní správě je v době digitalizace pro podnikatele málo komfortní.

Ministerstvo průmyslu a obchodu proto stále hledá další možnosti jak zlepšit, zjednodušit či snížit požadavky ze strany státu vůči podnikatelům. Za tímto účelem připravilo návrh několika nadresortních systémových opatření, která se týkají zejména tvorby právních předpisů majících dopad na podnikatelské činnosti. Z dlouhodobých zkušeností a spoluprací přímo se zástupci podnikatelů se ukazuje, že je třeba kromě konkrétních opatření, která jsou realizována často prostřednictvím novelizací právních předpisů, zrealizovat také nadresortní systémová opatření. Ta budou mít pozitivní dopad obecně na tvorbu právních předpisů a ve svém výsledku také na oblast podnikatelského prostředí. Některá ze systémových opatření jsou již zavedena v zahraničí v rámci agendy Better Regulation¹ a tudíž lze při provádění analýzy jejich proveditelnosti v ČR využít zkušeností z těchto zemí.

Cílem předložení a zpracování tohoto materiálu je pověřit předsedu Legislativní rady vlády zapracovat navrhovaná opatření do Legislativních pravidel vlády ve spolupráci s ministryní průmyslu a obchodu. Důvodem předložení je také udělení mandátu ministryni průmyslu a obchodu k vedení jednání s dotčenými subjekty, ke zpracování analýzy dopadů navrhovaných opatření a k závěrečnému vyhodnocení jejich proveditelnosti. Předmětem materiálu není podrobná analýza všech předpokládaných dopadů, ale stručný popis navrhovaných opatření.

Výsledkem by mělo být zapracování opatření navržených pod body 1, 3, 4, 6 a 7 materiálu do Legislativních pravidel vlády, zřízení pracovních komisí na posuzování dopadů na dotčených resortech navržených pod bodem 5 materiálu, doporučuje se Poslanecké sněmovně, Senátu Parlamentu ČR a vyšším územně samosprávným celkům zrealizovat opatření uvedená pod bodem 2 materiálu.

Světová banka v rámci každoroční studie Doing Business mapuje podnikatelské prostředí ve 190 zemích světa. Česká republika si v posledním vydání pohoršila oproti předchozímu roku o 5 míst na 35. místo. Jako neproblematičtější indikátory jsou vnímány *vyřízení stavebního povolení* (156. místo), *vstup do podnikání* (115. místo), *vymahatelnost práva* (99. místo) či *ochrana investorů* (72. místo). Těmto oblastem je třeba věnovat pozornost a zlepšit tak postavení České republiky mezi ostatními zeměmi.

¹ lepší právní úprava, zkvalitňování právních předpisů.

1. Hodnocení dopadů regulace (RIA)

Hodnocení dopadů regulace (Regulatory Impact Assessment – RIA) je jedním ze základních „kamenů“ kvalitního právního prostředí. Právních předpisů skutečně plnících svůj účel lze docílit především svědomitě prováděným zhodnocením jejich dopadů. Právě kvalitní RIA dává tvůrcům právních předpisů jasnou představu o tom, co vše – a zejména jak – chystaná regulace ovlivní dotčené subjekty. Základním cílem RIA je tedy zvýšení kvality právních předpisů a samozřejmě i celé jejich tvorby. Vzhledem k tomu, že téměř každá změna právní úpravy je současně novelizací dalších právních předpisů, přestává být RIA pouhou pojistkou dobré regulace, ale stává se jejím předpokladem a nezbytností. Téma lepší regulace, jehož je RIA neodmyslitelnou součástí, rezonuje nejen Evropskou unií, ale stále větší důraz na něj klade i Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj (OECD).

Proces RIA je souborem logických kroků, kterými jsou shromažďovány podklady pro rozhodnutí činěná na politické úrovni o výhodách a nevýhodách zvažovaných variant řešení, a to na základě vyhodnocení jejich potenciálních dopadů. Správně vytvořený a zavedený systém hodnocení dopadů napomáhá ke zlepšení efektivity a účinnosti vládnutí. V širším kontextu přispívá k výkonnosti hospodářství a fungování hospodářské soutěže. Posiluje význam konzultací připravovaných legislativních i koncepčních materiálů s veřejností a nevládními subjekty.

1.1 Ex ante RIA (současná RIA)

Přípravě každého právního předpisu by měla předcházet proporcionální analýza nejen právního, ale také reálného stavu řešeného problému či oblasti. Její součástí by mělo být zhodnocení nezbytnosti jakékoliv změny a potřeby rozšíření regulace. RIA je ve větší či menší míře součástí všech návrhů regulace. Prvotním materiálem, který stanoví rozsah a hloubku hodnocení, je Přehled dopadů. Jsou-li v něm identifikovány nové a rozsáhlé dopady, které budou z navrhované regulace vyplývat, zpracovává se Závěrečná zpráva z hodnocení dopadů regulace (ZZ RIA). V ostatních případech jsou pak dopady hodnoceny v rámci odůvodnění či důvodové zprávy v souladu s minimálními požadavky stanovenými Legislativními pravidly vlády.

Koordinaci procesu RIA a všech zainteresovaných subjektů zajišťuje Úřad vlády ČR – Oddělení pro koordinaci procesu RIA (Oddělení RIA). Zpracování RIA, ať již v podobě přehledu dopadů, odůvodnění, důvodové zprávy či ZZ RIA provádí ministerstva a jiné ústřední orgány státní správy. Zpracovaná hodnocení posuzuje Pracovní komise Legislativní rady vlády pro hodnocení dopadů regulace, jejíž připomínky jsou součástí komplexního stanoviska zmíněné rady. Hodnocení rovněž

posuzuje, v rámci připomínkového řízení, Úřad vlády ČR – Oddělení RIA, které zároveň poskytuje metodickou pomoc a zpracovává koncepční materiály.

Procesní pravidla a metodický postup zpracování RIA je řešen Obecnými zásadami pro hodnocení dopadů regulace (OZ RIA). Na úrovni exekutivy je RIA, jakožto nedílná součást legislativního procesu, ukotvena v Legislativních pravidlech vlády.

Je navrhováno:

- doporučit Parlamentu ČR provádět "zúžené" hodnocení dopadů regulace i u legislativních návrhů předložených poslanci, senátory a jejich zveřejnění na internetových stránkách PSP a Senátu ČR (více viz bod 2 materiálu),
- doporučit zastupitelstvům vyšších územních samosprávných celků provádět "zúžené" hodnocení dopadů regulace u jimi předkládaných legislativních návrhů (více viz bod 2 materiálu),
- snížit množství výjimek ze zpracování RIA,
- zavést povinné zpracování RIA i u implementačních norem (nařízení a směrnice EU), **s výjimkou těch, u kterých se jedná o implementaci bez možnosti diskrece, u nichž se navrhuje "zúžený" rozsah hodnocení.**

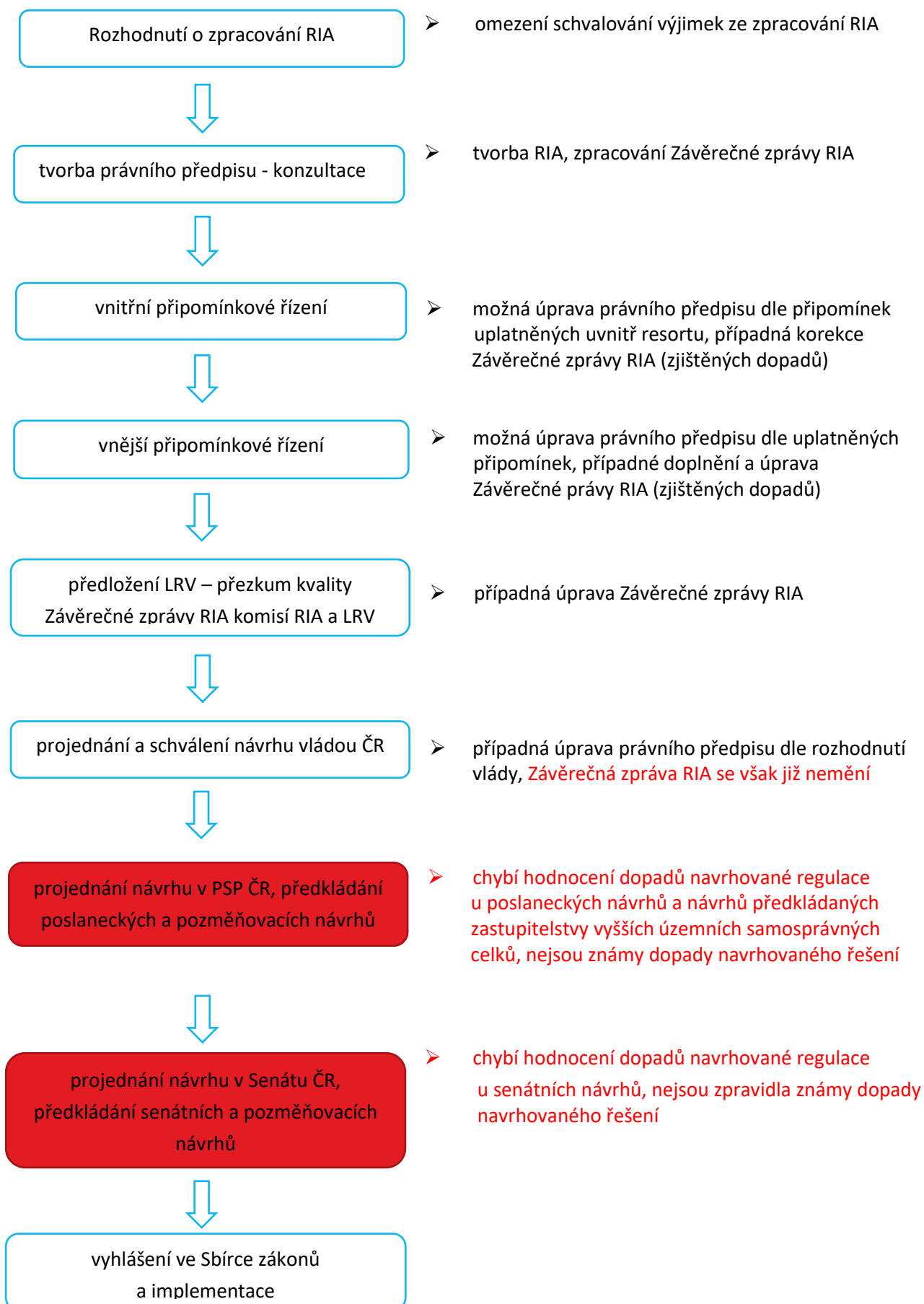
Zhodnocení zavedení navrhovaného opatření

Pozitiva	Negativa
<ul style="list-style-type: none">• znalost dopadů navrhované regulace ve všech fázích legislativního procesu• předpokládané snížení počtu udělovaných výjimek ze zpracování RIA• znalost dopadů regulace i u implementačních norem• eliminace zásadních změn u předložených návrhů bez znalostí hodnocení dopadů• více informací o dopadech pro politická rozhodnutí	<ul style="list-style-type: none">• vytvoření podpůrného nezávislého aparátu k identifikaci dopadů navrhované regulace na úrovni Parlamentu ČR• nutnost adaptace na nové nároky pro předkladatele legislativních změn z řad poslanců a senátorů, zastupitelstev vyšších územních samosprávných celků• nutnost adaptace na nové nároky pro ministerstva a ústřední orgány státní správy při zpracování RIA i u implementačních norem• změna Legislativních pravidel vlády
Dotčené subjekty: Ministerstva a jiné ústřední správní úřady, Parlament ČR, vyšší územní samosprávné celky.	

Realizace opatření:

- **Zpracovat navrhované opatření o povinném zpracování RIA i u implementačních norem na úrovni vlády do Legislativních pravidel vlády s výjimkou těch, u kterých se jedná o implementaci bez možnosti diskrece, u nichž se navrhuje zavedení "zúženého" hodnocení dopadů (více viz bod 2 materiálu).**
- **Zhodnotit nastavené mechanismy týkající se udělování výjimek ze zpracování RIA s cílem snížit jejich množství.**
- **Doporučit zavedení "zúženého" hodnocení dopadů regulace u legislativních návrhů předložených poslanci a senátory na úrovni Parlamentu (více viz bod 2 materiálu).**
- **Doporučit zavedení "zúženého" hodnocení dopadů regulace u legislativních návrhů předložených zastupitelstvy vyšších územních samosprávných celků (více viz bod 2 materiálu).**

Schéma: EX ante RIA při tvorbě návrhu právního předpisu



1.2 Ex post RIA (přezkum účinnosti)

Je nezbytné po určitém čase podrobit relevantní právní předpis zhodnocení, a to z hlediska splnění cílů či souladu skutečných dopadů s předpokládanými dopady. Každý přezkum by měl, je-li to trochu možné, plynule navazovat na hodnocení dopadů regulace – tedy logické navázání na provedenou ex ante RIA.

V současné době je přezkum účinnosti právních předpisů (ex post RIA) stanoven čl. 6 části B Obecných zásad RIA. Zároveň je obecně podchyten v § 22 kompetenčního zákona. Základní rámec k provádění ex post RIA je tedy nastaven, v praxi však není systematicky využíván a prováděn. Proto byla v této věci zřízena mezirezortní pracovní skupina při Úřadu vlády ČR.

Podle externích posouzení Česká republika dostatečně nevyužívá všech svých možností v oblasti zpětného přezkumu účinnosti právních předpisů. Na rozdíl od dobře ukotveného systému hodnocení dopadů navrhované regulace (ex ante RIA) vykazuje zpětné hodnocení dopadů regulace (ex post RIA) značné nedostatky, což potvrzují i poslední šetření OECD (<https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/oecd-regulatory-policy-outlook-2018-9789264303072-en.htm>).

Je navrhováno:

- dodržování povinného zpětného hodnocení dopadů regulace (ex post RIA) v případech, kdy byla zpracována ex ante RIA, ne všichni v současnosti ex post RIA zpracovávají, přestože je přezkum účinnosti regulace stanoven v Obecných zásadách pro hodnocení dopadů regulace,
- v rámci ex post RIA zhodnotit splnění stanovených cílů a soulad skutečných dopadů s předpokládanými, výskyt neočekávaných dopadů apod.

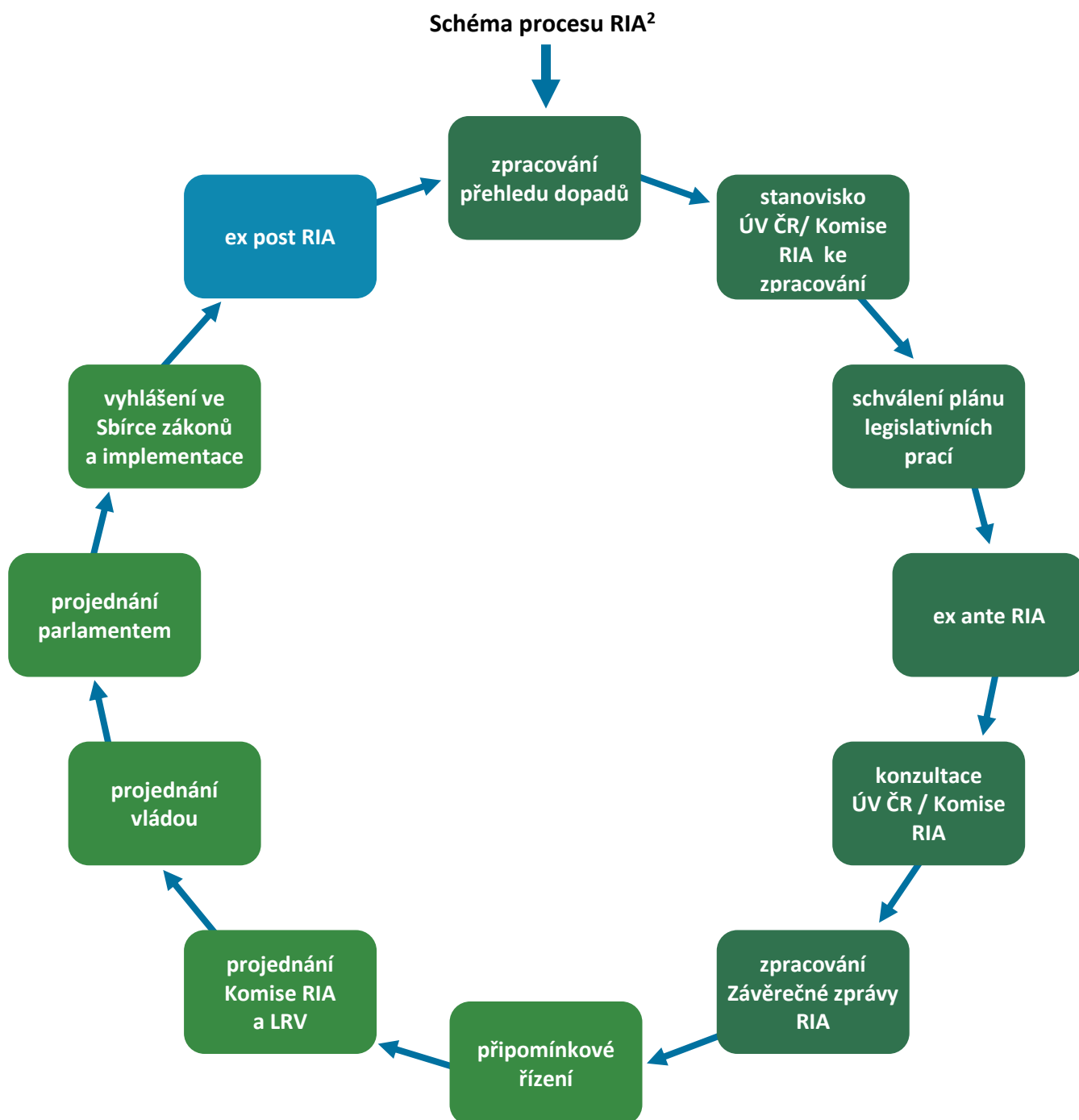
Na základě provedeného zhodnocení potvrdit účinnost/neúčinnost navrhované regulace a připravit podklad s návrhem dalšího postupu. Výsledkem dalšího procesu by mělo být zlepšení/přehodnocení/zrušení příslušné regulace.

Zhodnocení zavedení navrhovaného opatření

Pozitiva	Negativa
<ul style="list-style-type: none">• znalost reálných dopadů regulace• zhodnocení splnění stanovených cílů a soulad skutečných dopadů s předpokládanými• podklad pro případnou korekci stávajícího stavu• opodstatněné předložení úprav• zefektivnění procesu RIA	<ul style="list-style-type: none">• nutnost adaptace na nové nároky pro ministerstva a ústřední orgány státní správy při zpracování ex post RIA• nutnost zohlednění změn do zákona č. 222/2016 Sb., o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv (eSbírka)• změna Legislativních pravidel vlády
Dotčené subjekty: Ministerstva a jiné ústřední správní úřady.	

Realizace opatření:

- **Zpracovat opatření do Legislativních pravidel vlády.**
- **Možná revize Obecných zásad RIA a v návaznosti také Legislativních pravidel vlády v dílčích úpravách** - zefektivnění procesu RIA se zachováním jeho účelu, eliminace formalismu a propojení hodnocení dopadů regulace v rámci ex ante RIA se zpětným přezkumem ex post RIA. Bude nutné rovněž zohlednit změny související se zákonem č. 222/2016 Sb. (eSbírka). Od září roku 2018 na tomto spolupracuje meziresortní pracovní skupina při Úřadu vlády ČR.



² Zdroj: Úřad vlády ČR

2. "Zúžené" hodnocení dopadů regulace

Na základě zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, v platném znění, dle článku 41 se návrhy zákonů podávají Poslanecké sněmovně. Návrhy zákonů může podat poslanec, skupina poslanců, Senát, vláda nebo zastupitelstvo vyššího územního samosprávného celku.

Návrhy zákonů předkládané vládou vždy obsahují identifikaci dopadů předkládané regulace. Ta se provádí prostřednictvím hodnocení dopadů regulace tzv. RIA, pokud se RIA nezpracovává, provádí se hodnocení dopadů regulace podle Legislativních pravidel vlády.

Hodnocení dopadů regulace u návrhů zákonů předkládaných poslanci, senátory či zastupitelstvy vyšších územních samosprávných celků buď zcela chybí, nebo je vypracováno jen velmi stroze. Doporučuje se proto zvážit zavedení hodnocení dopadů regulace v obdobném rozsahu, avšak zúženém, který je nyní vyžadován Legislativními pravidly vlády u návrhů zákonů předkládaných vládou. Případně vybrat pouze určité oblasti, pro které by platila povinnost zhodnocení dopadů.

"Zúženým" hodnocením dopadů regulace se rozumí ekonomické hodnocení dopadů na podnikatele.

Navrhuje se "zúžené" hodnocení regulace zpracovávat v těchto případech:

- návrhy zákonů předkládané poslanci Parlamentu ČR,
- návrhy zákonů předkládané senátory Parlamentu ČR,
- návrhy zákonů předkládané zastupitelstvy vyšších územně samosprávných celků,
- u implementačních norem, u kterých se jedná o implementaci bez možnosti diskrece.

2.1 Návrhy zákonů předkládané poslanci Parlamentu ČR

Návrh zákona může mimo jiné podat poslanec a skupina poslanců. V rámci druhého čtení mohou předkládat poslanci či skupiny poslanců pozměňovací návrhy k návrhu zákona. Povinnost vypracovat u těchto návrhů hodnocení dopadů navrhované regulace chybí. Nyní předkládané návrhy obsahují hodnocení dopadů pouze v malé míře. Dopady vyčíslené u vládních návrhů tak mohou dostát v Poslanecké sněmovně podstatných změn. Pro schvalování kvalitní legislativy je však znalost jejich dopadů klíčová a mělo by k nim být přihlíženo v rámci celého legislativního procesu. Z tohoto důvodu je doporučováno provádět "zúžené" hodnocení dopadů také u těchto návrhů. Je však nutné ještě důkladně zanalyzovat možnost zavedení této povinnosti u pozměňovacích návrhů předkládaných během druhého čtení.

Zhodnocení zavedení navrhovaného opatření

Pozitiva	Negativa
<ul style="list-style-type: none">• znalost dopadů navrhované regulace ve všech fázích legislativního procesu• dostatek informací pro politické rozhodnutí• zvýšení kvality tvorby právních předpisů• zavedení principu předkládání právních předpisů či jejich změn se znalostí dopadů	<ul style="list-style-type: none">• případné vytvoření podpůrného nezávislého aparátu k identifikaci dopadů navrhované regulace v případě návrhů předkládaných poslanci• nutnost adaptace poslanců na nové nároky v souvislosti s identifikací dopadů• změna Zákona o jednacím řádu PSP ČR• možnost vzniku výjimek ze zpracování "zúženého" hodnocení dopadů regulace
Dotčené subjekty: Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR.	

Realizace opatření:

- **Doporučit zpracování navrhovaného opatření na úrovni Parlamentu do Zákona o jednacím řádu Poslanecké sněmovny.**
- **Doporučit spolupracovat na naplnění tohoto bodu s předsedou Legislativní rady vlády, předsedou Poslanecké sněmovny a případně dalšími představiteli Poslanecké sněmovny.**

2.2 Návrhy zákonů předkládané senátory Parlamentu ČR

Návrh zákona může podat také Senát. Senátor může v rámci rozpravy podávat k projednávané věci pozměňovací návrhy. I v rámci senátorských iniciativ by měla existovat povinnost vypracovat hodnocení dopadů regulace navrhovaných změn v určitém rozsahu. Z tohoto důvodu je doporučováno provádět "zúžené" hodnocení dopadů také u těchto návrhů. Znalost předpokládaných dopadů je jedním z důležitých prvků pro politické rozhodnutí.

Zhodnocení zavedení navrhovaného opatření

Pozitiva	Negativa
<ul style="list-style-type: none">• znalost dopadů navrhované regulace ve všech fázích legislativního procesu• dostatek informací pro politické rozhodnutí• zvýšení kvality právních předpisů• zavedení principu předkládání právních předpisů či jejich změn se znalostí dopadů	<ul style="list-style-type: none">• vytvoření podpůrného nezávislého aparátu k identifikaci dopadů navrhované regulace• nutnost adaptace senátorů na nové nároky v souvislosti s identifikací dopadů• změna Zákona o jednacím řádu Senátu• možnost vzniku výjimek ze zpracování "zúženého" hodnocení dopadů regulace
Dotčené subjekty: Senát Parlamentu ČR.	

Realizace opatření:

- Doporučit zapracování navrhovaného opatření na úrovni Parlamentu do Zákona o jednacím řádu Senátu.
- Doporučit spolupracovat na naplnění tohoto bodu s předsedou Legislativní rady vlády, předsedou Senátu a případně dalšími představiteli Senátu.

2.3 Návrhy zákonů předkládané zastupitelstvy VÚSC

Jak je výše uvedeno, návrh zákona může vedle poslance, skupiny poslanců či senátorů předložit i zastupitelstvo vyšších územně samosprávných celků (VÚSC). I přesto, že návrhy zákonů jsou ze strany VÚSC předkládány velice ojediněle, navrhujeme zavedení "zúženého" hodnocení dopadů regulace také pro ně.

Zhodnocení zavedení navrhovaného opatření

Pozitiva	Negativa
<ul style="list-style-type: none">• znalost dopadů navrhované regulace ve všech fázích legislativního procesu• dostatek informací pro politické rozhodnutí• zvýšení kvality tvorby právních předpisů• zavedení principu předkládání právních předpisů či jejich změn se znalostí dopadů	<ul style="list-style-type: none">• vytvoření podpůrného nezávislého aparátu k identifikaci dopadů navrhované regulace v případě návrhů předkládaných zastupitelstvy VÚSC• nutnost adaptace VÚSC na nové nároky v souvislosti s identifikací dopadů• možnost vzniku výjimek ze zpracování "zúženého" hodnocení dopadů regulace
Dotčené subjekty: Vyšší územně samosprávné celky.	

Realizace opatření:

- Doporučit zapracování navrhovaného opatření zástupcům VÚSC.
- Doporučit spolupracovat na naplnění tohoto bodu s předsedou Legislativní rady vlády.
- Doporučit projednat návrh s Asociací krajů České republiky.

3. Koncept "One-in, minimum One-out"

Za jednu novou povinnost zrušit minimálně jednu starou při zajištění obdobné míry regulačních nákladů odpovídající minimální výši nově ukládaných regulačních nákladů.

Množství právních norem v ČR v posledních letech setrvale narůstá. Podle odhadu Ministerstva vnitra se nyní může v ČR vyskytovat kolem dvou milionů platných právních norem. Nejde jenom o zákony, ale i vyhlášky, nařízení vlády, opatření ministerstev, krajů a obcí, některé akty prezidenta (např. amnestie) a další. Tento trend je potřeba zastavit nebo minimálně výrazně zpomalit.

Je třeba zahájit diskusi o aplikaci konceptu "One-in, minimum One-out" v ČR – za jeden nový regulační požadavek musí být zrušen jiný starší regulační požadavek při zajištění úspory, která bude odpovídat minimální výši nově ukládaných nákladů. Jeho zavedení se v tuto chvíli předpokládá u právních předpisů s dopadem na podnikatelské prostředí.

Jedná se o jeden z nástrojů využívaný v zahraničí³. Například v Německu byl zaveden princip "One-in, One-out" v roce 2015. Ve Finsku proběhl pilotní projekt na třech ministerstvech. Ve Velké Británii byl zaveden princip "One-in, One-out" na konci roku 2010. Protože byl princip ohodnocen jako užitečný, přistoupili k zavedení principu "One-in, Two-out". Od roku 2015 byl tento přístup ještě posílen na princip "One-in, Three-out".

V dalších zemích jsou využívané principy nazývány např. "Cost-In, Cost-Out" (Korea), "One for One" (Kanada).

Zhodnocení zavedení navrhovaného opatření

Pozitiva	Negativa
<ul style="list-style-type: none">• zmírnění tempa novelizací a vzniku nových právních předpisů• kontrola celkové výše regulačních nákladů existuje ve většině zemí OECD³• znalost kvantifikovaných nákladů	<ul style="list-style-type: none">• nutnost vytvoření metodologie ke konceptu One-in, minimum One-out• zajištění dostatečné personální kapacity ve státní správě• kvantifikace administrativní zátěže, která vychází z předpokladu fungujícího systému RIA• v současnosti chybí údaje o nákladech na plnění některých informačních povinností plynoucích z právních předpisů s dopadem na podnikatele,

³ Dokument OECD (One-In X-Out: Discussion Note), který byl prezentován na 17. jednání Výboru pro regulační politiku ve dnech 7. - 8. 11. 2017 v Paříži.

	<p>nutnost zajištění jejich systematického sledování</p> <ul style="list-style-type: none">• nutnost zajištění průběžné aktualizace seznamu právních předpisů s dopadem na podnikatele a z toho plynoucí aktualizace informačních povinností
Dotčené subjekty: Dotčená ministerstva a jiné ústřední správní úřady.	

Realizace opatření:

- **Zpracovat opatření do Legislativních pravidel vlády.**

4. Gold-plating

Při implementaci právních předpisů EU do národní legislativy nejít nad rámec nutného minima daného právem EU tzn. dodržovat zásadu minimalistické implementace.

Pojmem gold-plating se označuje nejčastěji praxe vnitrostátních orgánů, které při implementaci unijních právních předpisů na úrovni členského státu stanovují:

1. další nebo přísnější požadavky, které daný právní předpis EU nepředepisuje, ale umožňuje. Členský stát se tak odchýlí od obecné úpravy obsažené v daném předpisu EU, a to **v rozšiřujícím (zprísňujícím) směru tzv. rozšiřující výjimkou.**
2. neuplatní možnost zjednodušení plnění povinnosti, které předpis EU umožňuje. Členský stát se tak neodchýlí od obecné úpravy obsažené v daném předpisu EU, a to v **zužujícím (změkčujícím) směru tzv. zužující výjimkou.**

Členské státy mají totiž určitý prostor pro úpravu norem, když zavádějí unijní směrnice do svého vnitrostátního práva, protože směrnice stanovují určitý cíl a minimální hranici, kterou musí po zavedení splnit. Zmíněné minimální požadavky někdy státy dobrovolně rozšiřují a tyto normy implementují i nad jejich rámec. Mezi rozšiřující povinnosti patří například nutnost podávat častější a podrobnější dokumenty úřadům nebo rozšíření procesních požadavků na subjekty práva. Užití tzv. gold-platingu je čistě na rozhodnutí příslušných státních orgánů. Důvodem, proč státy ponechávají gold-plating v právních předpisech, bývá snaha o přesnější definice a sofistikovanější procesy, než uvádí původní rozsah směrnice.

Vzhledem ke skutečnosti, že je všeobecná snaha omezovat administrativní zátěž a minimalizovat zvyšující se nároky na novou regulaci, je žádoucí se neodůvodněného gold-platingu vyvarovat. **Negativním jevem gold-platingu může být pro dotčené subjekty konkurenční znevýhodnění oproti subjektům z jiných členských států, které se držely rámce minimálních požadavků stanovených právem EU.**

Při implementaci práva EU je možné využít doporučující metodiku Úřadu vlády *Metodická pomůcka pro prevenci nadbytečné regulatorní zátěže při implementaci práva EU.*

Zhodnocení zavedení navrhovaného opatření

Pozitiva	Negativa
<ul style="list-style-type: none">• snížení nadbytečné regulatorní zátěže plynoucí z minimalistické implementace• zvýšení konkurenceschopnosti vůči subjektům z jiných členských států, které se držely rámce minimálních požadavků stanovených právem EU	<ul style="list-style-type: none">• nutnost provedení důkladné analýzy způsobu implementace právních aktů EU• povinnost subjektu provádějícího implementaci explicitně uvést řádné odůvodnění případného zavedení gold-platingu

- | | |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none">• řádné odůvodnění zavedení případného gold-platingu | |
| Dotčené subjekty: Ministerstva a jiné ústřední správní úřady. | |

Realizace opatření:

- **Povinné předcházení nadbytečné regulatorní zátěži při implementaci práva EU. Pokud jde návrh vnitrostátního právního předpisu nad rámec požadavků stanovených právem EU, provést řádné hodnocení dopadů regulace (jak je navrhováno pod bodem 1.1 materiálu) včetně odůvodnění k jeho zavedení. Závěry uvést v Důvodové zprávě k návrhu implementačního předpisu.**
- **Zpracovat opatření do Legislativních pravidel vlády.**

5. Komise pro snižování zátěže podnikatelů

Zřídit na resortech, v jejichž působnosti jsou právní předpisy s dopadem na podnikatele, komise/platformy či pracovní skupiny.

Předmětem jejich činnosti by bylo:

- předcházení vzniku neopodstatněné administrativní zátěže,
- hledání nových řešení, jak snížit již existující zátěž vůči podnikatelům,
- přijímání podnětů od odborné i laické veřejnosti k problematice legislativy příslušného resortu a administrativní zátěže, administrativní náročnosti různých typů opatření, postupů, vyhlášek,
- prověření účelnosti a nezbytnosti požadovaných administrativních úkonů a povinností plynoucích z evropské legislativy,
- spolupráce s Expertní skupinou pro snižování administrativní zátěže podnikatelů při MPO, která byla zřízena na základě usnesení vlády č. 543 ze dne 9. července 2014,
- spolupráce s ostatními komisemi při řešení nadresortních podnětů či opatření.

Komise k přijatým podnětům následně přijme stanovisko a navrhne možné řešení, které bude dále projednávat s příslušnými věcnými útvary. Pokud bude přijat podnět týkající se i dalších subjektů/resortů, vyzve je ke spolupráci na jejich řešení.

Komise by byly rovněž partnerem Expertní skupině pro snižování administrativní zátěže podnikatelů při MPO, která projednává možnosti dalšího snižování zátěže přímo se zástupci podnikatelských svazů a asociací. Díky vzájemné spolupráci komisí se zjednoduší a zrychlí projednávání podnětů spadajících do působnosti jiného resortu či více resortů najednou.

O složení komise rozhodne resort na základě svého uvážení. Doporučuje se vytvoření komise jak z interních zaměstnanců (pracovníci z legislativního odboru, z věcně příslušných odborů), tak případně i ze zástupců za odbornou veřejnost.

Příklady již existujících komisí, které se zabývají snižováním regulatorní zátěže podnikatelů

Antibyrokratická komise Ministerstva zemědělství

Byla zřízena ministrem zemědělství v roce 2008 s cílem snížit stoupající administrativní náročnost různých opatření uplatňovaných a využívaných v resortu zemědělství. Komise je podřízena ministru zemědělství a je jeho poradním orgánem. Ministr jmenuje členy komise, včetně předsedy. Komisi tvoří zástupci skupin a organizací zemědělské i nezemědělské veřejnosti a určení zaměstnanci ministerstva. Členství v komisi je dobrovolné a bezplatné. Komise se schází zpravidla 1x měsíčně.

Expertní skupina pro snižování administrativní zátěže podnikatelů při Ministerstvu průmyslu a obchodu

Byla zřízena usnesením vlády č. 543 ze dne 9. července 2014. Činnost Expertní skupiny navázala na činnost obdobné pracovní skupiny, která na Ministerstvu průmyslu a obchodu fungovala již v několika předešlých letech. Členy Expertní skupiny jsou zástupci zejména podnikatelských svazů a asociací. Dle projednávaných témat jsou zváni zástupci dotčených resortů či jiných zainteresovaných stran. V roce 2018 byla provedena modifikace činnosti Expertní skupiny, jejímž výstupem je půlroční rotující předsednictví členů Expertní skupiny včetně MPO a častější jednání 6-8x ročně. Koordinátorem činnosti zůstává i nadále Ministerstvo průmyslu a obchodu.

Antibyrokratická komise na Ministerstvu vnitra

Komise byla zřízena 1. června 2018 pokynem náměstka ministra vnitra pro řízení sekce legislativy a státní správy. První jednání se uskutečnilo v září 2018. Předmětem činnosti komise bude nejenom snižování administrativní zátěže podnikatelů, ale počítá se i s řešením podnětů týkajících se snižování zátěže dopadající na veřejnou správu či občany a zjednodušování procesů.

Aktivita MPO a MŽP

Usnesením vlády České republiky č. 713 ze dne 27. září 2011 byla schválena "Strategie mezinárodní konkurenceschopnosti České republiky pro období let 2012 až 2020" (SMK). Součástí jednoho z pilířů SMK, kterým je Efektivnost trhu a zkvalitňování charakteristik podnikání, je projekt "Zlepšování podnikatelského prostředí". Jako jedno ze schválených opatření je tzv. Ekoaudit - Návrhy opatření k posílení konkurenceschopnosti a rozvoje podnikání v ČR z pohledu právních předpisů na ochranu životního prostředí. MPO v rámci projektu sleduje dopady environmentální legislativy na konkurenceschopnost českých podniků a provozovatelů služeb. Jsou sbírány podněty od podnikatelské veřejnosti, které jsou následně vyhodnocovány, projednávány s MŽP a řešeny. Každé dva roky je do vlády předkládán materiál s vyhodnocením plnění opatření stanovených v předchozích etapách Ekoauditů, včetně návrhů na nová opatření. V této věci je zároveň postupováno dle usnesení vlády č. 157 ze dne 2. března 2011.

Zhodnocení zavedení navrhovaného opatření

Pozitiva	Negativa
<ul style="list-style-type: none">• snížení regulatorní zátěže podnikatelů• předcházení vzniku neopodstatněné regulatorní zátěže• zefektivnění prací na snižování regulatorní zátěže podnikatelů vzájemnou spoluprací zřízených pracovních skupin (ministerstev)	<ul style="list-style-type: none">• vznik nových komisí/pracovních skupin• nutnost personálního zajištění v rámci resortu• nárůst pracovních povinností členů komisí/pracovních skupin – nutnost zohlednění v jejich pracovní náplni

• pozitivní zkušenost z fungování těchto komisí/pracovních skupin na některých resortech	
Dotčené subjekty: Dotčená ministerstva, případně zástupci podnikatelských organizací.	

Realizace opatření:

- **Zpracovat zřízení Komisí pro snižování zátěže podnikatelů či obdobných platforem, pracovních skupin do vnitřních předpisů resortů.**

6. Jednotná data účinnosti

Zavedení jednotných dat účinnosti (JDÚ) pro právní předpisy s dopadem na podnikatelské prostředí, které nejsou implementací právních aktů EU. Právní akty EU budou přiřazeny k JDÚ pouze v těch případech, kdy se jejich termín nabytí účinnosti nebude výrazně lišit od nejbližšího termínu JDÚ.

Rozvoj podnikání je bezprostředně ovlivňován kvalitou podnikatelského prostředí. Určitá míra regulace podnikatelské činnosti je však nezbytná. Vzhledem k tomu, že změny nastávají nepravidelně v různých termínech v roce, je třeba podnikatelům usnadnit sledování změn plynoucích z legislativy.

Podstatou navrhovaného opatření je **stanovení dvou dnů v průběhu kalendářního roku, ve kterých budou nabývat účinnosti právní předpisy s dopadem na podnikatelské prostředí. Navrhovaná data jsou 1. leden a 1. červenec.** Lze uvažovat i o jiných datech či častějším stanovení dat účinnosti v rámci kalendářního roku.

Přínos JDÚ spočívá v tom, že změna pravidel pro podnikání nastává pravidelně v předem známých termínech a umožňuje tedy seznámit se se změnami koncentrovaně, bez nutnosti každodenního sledování postupu legislativních procesů. Uvedený proces samozřejmě nezbavuje podnikatele nutnosti sledovat i nadále legislativu EU, která by byla z aplikace JDÚ (až na uvedené výjimky) vyňata, nicméně i tak může znamenat pro podnikatele snížení administrativní zátěže. Sledování možných legislativních změn je časově velmi náročné a řada podnikatelů za tyto služby raději platí externím poradcům.

Přestože není tento postup navrhován pro legislativní akty implementující právo EU do národních právních řádů, je třeba upozornit na skutečnost, že více než 54 % informačních povinností plyne pouze z národní legislativy. Z přeměření administrativní zátěže podnikatelů z roku 2016, které provedlo Ministerstvo průmyslu a obchodu ve spolupráci s ostatními resorty, dále vyplývá, že 39 % informačních povinností plyne ze směrnic a 7 % z nařízení EU.

Zároveň existují rozdíly mezi jednotlivými resorty v množství právních předpisů, které musejí implementovat, neboť některé oblasti nejsou evropskou legislativou vůbec harmonizovány popř. jenom minimálně.

Strategie mezinárodní konkurenceschopnosti České republiky pro období let 2012 až 2020

Usnesením vlády České republiky č. 713 ze dne 27. září 2011 byla schválena "Strategie mezinárodní konkurenceschopnosti České republiky pro období let 2012 až 2020" (SMK). Součástí jednoho z pilířů SMK, kterým je Efektivnost trhu a zkvalitňování charakteristik podnikání, je projekt "Zlepšování podnikatelského prostředí". Jako jedno ze schválených opatření bylo zavedení jednotných dat účinnosti u právních předpisů ke zjednodušení orientace v právním rámci podnikání.

K naplnění tohoto opatření **zrealizovalo Ministerstvo průmyslu a obchodu v roce 2012 pilotní projekt ve spolupráci s Ministerstvem financí a Ministerstvem práce a sociálních věcí**. Uvedené resorty byly zvoleny z důvodu předpokladu vydání většího počtu předpisů. **Pilotní projekt potvrdil předpoklad proveditelnosti zavedení JDÚ. V daném roce nabylo cca 65 % právních aktů účinnosti v termínech JDÚ tedy k 1. lednu nebo k 1. červenci.**

JDÚ na Ministerstvu průmyslu a obchodu

Povinnost dodržovat přiřazování právních předpisů k JDÚ v rámci MPO je zakotvena v "Opatření ministra průmyslu a obchodu č. 29/2011 k realizaci pilotního projektu k zavedení jednotných dat účinnosti právních předpisů s dopadem na podnikatelské prostředí", které nabylo účinnosti 30. 12. 2011. Na základě vyhodnocení pilotního projektu, kterým se potvrdila proveditelnost využívání JDÚ, MPO využívá institut JDÚ i nadále.

JDÚ uplatňuje MPO následovně:

- u právních aktů MPO s dopadem na podnikatelské prostředí, které nejsou implementací právních aktů EU, využívá termíny pro stanovování účinnosti právních aktů dle jednotných dat účinnosti, tj. vždy k 1. lednu a 1. červenci,
- v případě, kdy se transpoziční lhůta směrnic či datum použitelnosti nařízení neliší výrazně od termínů jednotných dat účinnosti, postupuje analogicky jako v předchozím bodě,
- ve výjimečných případech postupuje odlišně, pokud hrozí nebezpečí z prodlení nebo se jedná o prováděcí předpisy k novelám zákonů, které jsou implementační, přičemž samotné prováděcí předpisy už být nutně (plně) implementační nemusí.

Jednotná data účinnosti v zahraničí - příklady

Dánsko

Jednotná data účinnosti jsou uplatňována dvakrát ročně tj. k 1. lednu a 1. červenci pro právní regulaci s dopadem na podnikatele.

Velká Británie

Velká Británie využívá jednotná data účinnosti od roku 2015. Jsou stanovena na 6. dubna a 1. října. Týkají se národních právních předpisů. Od JDÚ jsou osvobozeny: implementační normy EU, nařízení týkající se letecké navigace, uzavírky silnic a další.

Zhodnocení zavedení navrhovaného opatření

Pozitiva	Negativa
<ul style="list-style-type: none">• zjednodušení orientace v nabývání účinnosti právních předpisů v právním rámci podnikání zejména pro malé a střední podniky• zlepšení předvídatelnosti vnitrostátní právní úpravy pro její adresáty• nápomoc při plánování rozpočtu na zavedení a přípravu na nová opatření, minimalizace případných dodatečných nákladů	<ul style="list-style-type: none">• koncentrace většího množství právních předpisů pouze do dvou dnů v kalendářním roce• nutnost stanovení výjimek, kdy JDÚ nelze uplatnit (např. krizové stavy, hrozba výrazných negativních dopadů z prodlení)• nutnost sledovat i nadále během celého roku nabytí účinnosti právních předpisů, na které se JDÚ nevztahují• zajištění mechanismu sledování právních předpisů týkajících se podnikatelů
Dotčené subjekty: Dotčená ministerstva a jiné ústřední správní úřady.	

Realizace opatření:

- V rámci Legislativních pravidel vlády zavést využívání institutu Jednotných dat účinnosti u právních předpisů s dopadem na podnikatele, s výjimkou implementačních norem, u nichž to délka implementační lhůty neumožní popř. dalších schválených výjimek.

7. Redukce četnosti legislativních změn

Omezení množství legislativních změn u právních předpisů a stanovení minimální délky legisvakanční lhůty.

Podnikatelé považují za velkou překážku v podnikání časté legislativní změny právních předpisů, což vede k posílení nejistoty ve způsobu výkonu práva. Je třeba zajistit alespoň relativní stabilitu a předvídatelnost podnikatelského prostředí.

Pro podnikatele jsou časté legislativní změny velice zatěžující a vedoucí k nepřehlednosti, což dopadá nejvíce na malé a střední podnikatele, kteří tvoří 99,8 % z celkového počtu aktivních podnikatelských subjektů v České republice⁴.

Vždy je třeba při navrhování doby platnosti a účinnosti právního předpisu počítat s dostatečnou legisvakanční lhůtou, aby měli podnikatelé možnost se jednak s novou právní úpravou seznámit, ale zejména se na její aplikaci připravit. Navrhuje se stanovit legisvakanční lhůtu v délce minimálně 3 měsíců v případě dopadů na podnikatelské prostředí.

Tento postup se netýká legislativních aktů implementujících právo EU do národních právních řádů, u nichž to délka implementační lhůty neumožní.

K naplnění tohoto opatření nepomůže realizace opatření uvedených pod bodem 3, 4 a 6 materiálu.

Zhodnocení zavedení navrhovaného opatření

Pozitiva	Negativa
<ul style="list-style-type: none">• stanovením minimální legisvakanční lhůty bude zajištěn minimální časový prostor pro seznámení se s novou právní úpravou• pozitivní dopad na podnikatelské prostředí (zejména na malé a střední podniky)• dojde k posílení jistoty ve způsobu výkonu práva	<ul style="list-style-type: none">• s ohledem na implementační lhůty nebude možné tento postup uplatnit zejména u legislativních aktů implementujících právo EU do národních právních řádů• nutnost stanovení výjimek z minimální legisvakanční lhůty tam, kde to povaha věci vyžaduje
Dotčené subjekty: Ministerstva a jiné ústřední správní úřady.	

⁴ Zdroj: Zpráva o vývoji malého a středního podnikání a jeho podpoře v roce 2017.

Realizace opatření:

- **Omezit množství legislativních změn u právních předpisů a zajistit dotčeným subjektům (podnikatelům) dostatečně dlouhou dobu na přípravu schválených změn v délce minimálně 3 měsíců od nabytí platnosti.**
- **Zpracovat stanovení legisvakanční lhůty v délce minimálně 3 měsíců v případě dopadů na podnikatelské prostředí do Legislativních pravidel vlády nebo jiného právního předpisu upravujícího tuto problematiku.**

Využití zdroje

Zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, v platném znění

Zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy ČR, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 222/2016 Sb., o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv a o tvorbě právních předpisů vyhlášených ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv

Prezentace ze školení RIA Úřadu vlády ČR, rok 2018

Spolupráce s Odborem hodnocení dopadů regulace Úřadu vlády ČR

Obecné zásady pro hodnocení dopadů regulace

Metodická pomůcka pro prevenci nadbytečné regulatorní zátěže při implementaci práv EU, Úřad vlády ČR

Dokument OECD (One-in X-Out: Discussion Note), který byl prezentován na 17. jednání Výboru pro regulační politiku dne 7. - 8. 11. 2017 v Paříži

Zpráva o vývoji malého a středního podnikání a jeho podpoře v roce 2017

Vlastní analýzy Ministerstva průmyslu a obchodu

Informace z jednání neformální pracovní skupiny Better Regulation Network