

Závěrečná zpráva z hodnocení dopadů regulace (RIA)

1. Název

Věcný záměr zákona o elektronické Sbírce zákonů a mezinárodních smluv a elektronické tvorbě právních předpisů.

2. Důvody předložení a cíle

2.1. Definice problému

Stávající podoba Sbírky zákonů a Sbírky mezinárodních smluv a státem poskytovaných nástrojů právní informatiky, včetně nástrojů pro tvorbu práva v rámci legislativního procesu, neodpovídá zcela zásadám moderního právního státu a požadavkům a možnostem informační společnosti a evropským standardům počátku 3. tisíciletí. Zkušenosti členských zemí Evropské unie, kde je využívání informačních technologií v rámci tvorby práva standardem, ukazují, že zavedení moderních informačních technologií do legislativní práce řadu procesů spojených s tvorbou a publikací právních předpisů zrychlilo a zkvalitnilo.

Absence oficiálního a moderního právního informačního systému dále omezuje informovanost o právní úpravě Evropské unie a představuje konkurenční nevýhodu pro české podnikatele oproti podnikatelům ze zemí, které moderní právní informační systémy bezplatně poskytují. Představuje tak překážku pro další rozvoj trhu s komerčními právními informačními systémy.

Oblast tvorby práva postrádá kromě moderních nástrojů a podoby legislativní práce jednotná pravidla tvorby právních předpisů, dostatečné a obecně srozumitelné odůvodňování návrhů právních předpisů a vyšší míru transparentnosti.

2.2. Popis cílového stavu

Cílem regulace je zvýšení dostupnosti, přehlednosti a srozumitelnosti platného práva a zároveň usnadnění, zkvalitnění a zefektivnění jeho tvorby ve všech stadiích legislativního procesu. Navrhovaná úprava zároveň směřuje k větší transparentnosti legislativního procesu, a tím k prevenci korupčních rizik spojených s tvorbou práva.

Cílový stav se bude vyznačovat těmito rysy:

- maximální míra dostupnosti platného práva a zvýšení srozumitelnosti obsahu právního předpisu prostřednictvím závazné elektronické publikace právních předpisů a mezinárodních smluv, včetně závazné publikace úplného znění právních předpisů,
- dostupnost závazné listinné verze právního předpisu pro osoby preferující listinnou formu před formou elektronickou,
- zvýšení informovanosti o právní úpravě a informační hodnoty zpřístupněných textů a úplných znění právních předpisů prostřednictvím bezplatně dostupné moderní právní databáze obsahující texty a úplná znění právních předpisů, vybavené schopností zřetelným způsobem zobrazit rozdíly mezi jednotlivými úplnými zněními téhož předpisu a poskytnout s textem provázané popisné údaje,
- efektivnější využití existujících zdrojů informací a lepší informovanost o právu Evropské unie díky propojení souvisejících dokumentů a dalších systémů obsahujících informace o legislativním procesu (Parlamentní knihovna, systém EU PreLex apod.) a o právu Evropské unie (EUR-Lex),
- systematičtější tvorba právního předpisu za využití legislativních šablon probíhající ve formě úplného znění včetně automatizovaného vytváření novelizačních bodů z provedených změn,
- zefektivnění a zkvalitnění výsledků projednání legislativních návrhů prostřednictvím využití nástrojů umožňujících projednání návrhu právního předpisu, tvorbu a projednání připomínek a pozměňovacích návrhů a dalších dokumentů a zpráv za využití úplného znění právního předpisu,
- efektivní a rychlý jednotný a plně elektronický oběh a elektronické podepisování legislativních návrhů,
- vyšší transparentnost projednání návrhů v Parlamentu prostřednictvím jednoznačné identifikace autora pozměňovacího návrhu a povinného odůvodnění pozměňovacího návrhu,
- sjednocování postupů tvorby obsahu právních předpisů a právního řádu prostřednictvím sjednocení legislativně-technických pravidel,
- naplnění Registru práv a povinností právními informacemi a poskytování právních informací jiným systémům či informačním zdrojům veřejné správy,
- snížení ekologické zátěže prostřednictvím plné elektronizace legislativního procesu a elektronizace vyhlásování aktů Sbírkou zákonů a mezinárodních smluv,
- poskytování dokumentů obsažených v e-Sbírce k opětovnému užití v souladu se směrnicí 2003/98/ES.

2.3. Popis existující regulace

Proces vyhlásování právních předpisů a dalších právních aktů státních orgánů České republiky upravuje zákon č. 309/1999 Sb., o Sbírce zákonů a o Sbírce mezinárodních smluv, ve znění pozdějších předpisů. Ve Sbírce zákonů jsou publikovány právní předpisy vymezené v § 1 odst. 1 zákona o Sbírce zákonů a o Sbírce mezinárodních smluv a některé další právní akty státních orgánů České republiky vymezené v § 2 zákona (řada aktů, které jsou podle zahraničních právních úprav publikovány v zahraničních úředních listech, je v České republice publikována v Obchodním věstníku nebo ve věstnících jednotlivých ministerstev či jiných ústředních správních úřadů). Ve Sbírce mezinárodních smluv jsou publikovány mezinárodní smlouvy, jimiž je Česká republika vázána (tedy platné mezinárodní smlouvy), a dále oznámení o výpovědi mezinárodních smluv a jiných skutečnostech důležitých pro provádění jednotlivých mezinárodních smluv a rozhodnutí přijatá mezinárodními orgány a orgány mezinárodních organizací, jimiž je Česká republika vázána.

Ze zákona o Sbírce zákonů a o Sbírce mezinárodních smluv nepřímo vyplývá, že český právní řád zná v současné době pouze model závazné „listinné“ podoby Sbírky zákonů. Platnost právního předpisu totiž váže (v souladu s formulací čl. 52 odst. 1 Ústavy) na jeho vyhlášení, kterým je datum rozeslání příslušné částky Sbírky zákonů uvedené v jejím záhlaví. Ministerstvo vnitra zveřejňuje elektronicky i stejnopis Sbírky zákonů vydávané po 4. 5. 1945 a stejnopis Sbírky mezinárodních smluv. Tyto stejnopisy se však nepovažují za Sbírku zákonů a Sbírku mezinárodních smluv a mají jen informativní povahu.

Platnost právního předpisu upravuje zákon tak, že ji váže na den vyhlášení, kterým je den rozeslání listinné částky Sbírky zákonů a Sbírky mezinárodních smluv. Právní předpis obecně nabývá účinnosti patnáctým dnem po dni jeho vyhlášení, nestanoví-li tento předpis účinnost jinou. Nejdříve nabývá účinnosti dnem vyhlášení. Tato úprava způsobuje, že v některých případech nabývá právní předpis účinnosti dříve, než má adresát práva možnost se s ním v jeho závazné podobě reálně seznámit.

Vydávání Sbírky zákonů a Sbírky mezinárodních smluv zajišťuje Ministerstvo vnitra, při vydávání Sbírky mezinárodních smluv úzce spolupracuje s Ministerstvem zahraničních věcí.

Vyhlásování nálezů a sdělení Ústavního soudu a rozsudků Nejvyššího správního soudu upravuje zákon o Sbírce zákonů a o Sbírce mezinárodních smluv spolu se zákonem č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů. Ustanovení § 57 zákona o Ústavním soudu vypočítává druhy nálezů, které se ve Sbírce zákonů vyhlášují. Účinnost vyhlášení rozhodnutí o návrhu na zrušení zákona nebo jiného právního předpisu anebo jejich jednotlivých ustanovení, rozhodnutí o ústavní žalobě proti prezidentu republiky je stanovena dnem vyhlášení,

nerozhodne-li Ústavní soud jinak. I v tomto případě se vyskytují případy, kdy změna textu právního předpisu vyplývající z nálezu Ústavního soudu nabývá účinnosti ještě před jejím vyhlášením ve Sbírce zákonů.

Základ právní úpravy legislativního procesu je obsažen v hlavách druhé a třetí Ústavy České republiky, v zákoně č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, a v zákoně č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu. Právní úprava je založená na listinné podobě legislativního procesu a v některých fázích, zejména při předkládání pozměňovacích návrhů a hlasování o nich nezaručuje přehlednost, systematičnost a transparentnost tvorby práva.

Na vládní úrovni neupravují legislativní proces právní předpisy, ale akty přijaté usnesením vlády. Jsou jimi Legislativní pravidla vlády, zakotvující průběh legislativního procesu na úrovni vlády a legislativně-technická pravidla tvorby právních předpisů, Jednací řád vlády, který upravuje předkládání dokumentů k projednání vládě a jednání vlády, a Jednací řád Legislativní rady vlády, zakotvující jednání Legislativní rady vlády. V souvislosti s těmito dokumenty je třeba zdůraznit, že s účinností od 1. listopadu 2007 novela Legislativních pravidel vlády a Jednacího řádu vlády přijatá usnesením vlády č. 816 ze dne 18. července 2007 zakotvila povinnost předkládat materiály do meziresortního připomínkového řízení a na jednání vlády v elektronické formě prostřednictvím subsystémů systému ODOK – eKLEPu a e-Vlády. Současně ale zůstala zachována povinnost předkládat několik listinných výtisků při předkládání návrhů vládě. Legislativní pravidla vlády vedle úpravy formy legislativního dokumentu procesní úpravy obsahují i podrobné vymezení náležitostí návrhů právních předpisů, jejich odůvodnění a tvorby jejich obsahu.

Současná úprava legislativního procesu vykazuje následující negativní rysy – nejednotnost formy dokumentu, ve které tvorba právního předpisu probíhá, absence pravidel tvorby právního předpisu zavazujících všechny subjekty legislativního procesu, absence moderních nástrojů pro tvorbu a projednávání legislativních návrhů, nepřehlednost a netransparentnost některých jeho částí a vysoká administrativní a ekologická zátěž ve spojení s nízkou efektivitou, zejména při využívání odborných kapacit legislativních odborníků, jakožto i nedostatečná analýza a projednání problematiky před zahájením legislativních prací, nedostatečná spolupráce mezi jednotlivými resorty a jejich legislativními záměry a nedostatečná spolupráce s odbornou i laickou veřejností.

Vyhlašování a tvorbu právních předpisů územních samosprávných celků upravuje Ústava České republiky ve spojení se zákonem č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů, zákonem č. 129/2000 Sb., o krajích, ve znění pozdějších předpisů, a zákonem č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů. Právní úprava tvorby se omezuje pouze na způsob jejich

schvalování. Problémy spojené s vyhlášováním právních předpisů územních samosprávných celků se do značné míry podobají situaci při vyhlášování aktů Sbírky zákonů. Právní předpisy jsou vydávány závazně pouze v listinné podobě, neexistují oficiální a bezplatně dostupné zdroje jejich úplného znění, neexistuje ani možnost seznámit se s obsahem právních předpisů všech územních samosprávných celků na jednom místě. Tyto předpisy jsou navíc poznamenány, zejména v případě menších obcí, nižšími odbornými legislativními kapacitami, které mají územní samosprávné celky k dispozici pro jejich tvorbu. Neexistuje ani jednotný standard funkcionalit, které by měly být poskytovány jako součást systémů pro přístup k elektronické verzi právních předpisů územních samosprávných celků.

Podrobnější popis stávající právní úpravy a srovnání se zahraniční situací je obsažen v kapitole 4 věcného záměru zákona.

2.4. Zhodnocení rizika spojeného s nečinností

Stávající podoba vyhlášování právních předpisů neodpovídá požadavkům na ni kladeným – závazná listinná podoba je obtížně dostupná, neumožňuje tvorbu úplných znění právního předpisu a její pořizování je poměrně nákladné. Laická i odborná veřejnost je proto nucena pracovat nikoli se závaznou listinnou podobou právního předpisu, ale užívat místo ní veřejně dostupné zdroje úplných znění nebo komerční právní informační systémy, jejichž účel je jiný a jejichž obsah není garantovaný státem. Pro řadu subjektů – občanů, malých podnikatelů a obcí – tak zůstávají informace o platném a účinném znění právních předpisů z ekonomických důvodů nedostupné nebo hrozí, že tyto subjekty získají mylnou představu o obsahu právního předpisu.

Uvedený stav by tak mohl vyvolat přímý rozpor se základní právní zásadou „*Neznalost zákona neomlouvá.*“ Její součástí je i požadavek naplnění povinnosti státní moci umožnit subjektům ničím neomezený a přehledný přístup k tomu, co je v daném čase platným a účinným právem. V opačném případě je v demokratickém a právním státě, kterým Česká republika podle preambule Ústavy České republiky je, sporné, do jaké míry lze adresáty povinností vyjádřených v právních normách vázat těmito normami, mohou-li být nad rozumnou míru i po čistě formální stránce komplikované a nepřehledné.

Výše uvedená situace je předmětem časté kritiky ze strany odborné a laické veřejnosti a médií. Existuje proto nebezpečí, že občané budou čerpat informace o platném právu z jiných než závazných či alespoň oficiálních zdrojů, a může se stát, že budou informace o obsahu svých práv a povinností mylně interpretovat. Zároveň hrozí, že Ústavní soud může přistoupit s ohledem na výše uvedené k zrušování těch nejvíce nepřehledných a nejčastěji novelizovaných právních předpisů.

Legislativní proces v současné době trpí řadou nedostatků, které se objevují v některých nebo ve všech fázích legislativního procesu. Jako příklad je možno vyjmenovat zastaralost nástrojů tvorby práva a podoby legislativní práce, absenci jednotných pravidel tvorby právních předpisů, nedostatečnou analýzu stávající právní úpravy na počátku legislativních prací, nedostatečnou koordinaci mezi jednotlivými resorty, odbornou i laickou veřejností, nedostatečně stanovené termíny pro zpracování návrhů právních předpisů a jejich následné připomínkování, vnitřní rozpornost právního řádu a právních předpisů, věcné i formální nedostatky právních textů, jejich vícevýznamovost, rozvlácnost, nepřehlednost, nepřesnost a nesrozumitelnost, nejednoznačnost a nestálost právních pojmů nebo jejich logický nesoulad.

Riziko vyplývající z uvedených nedostatků představuje další snižování kvality právního řádu České republiky, neefektivní využívání odborných kapacit orgánů účastnících se legislativního procesu a zachování netransparentnosti některých fází legislativního procesu spojené s korupčními riziky.

Podrobný popis nedostatků stávajícího stavu, jeho nedostatků a srovnání se zahraniční situací je obsažen v kapitole 4 věcného záměru zákona.

3. Výběr variant řešení

Při hledání vhodných variant řešení se vycházelo z několika předpokladů, které vedou k nezbytnosti regulovat současnou neuspokojivou situaci v oblasti tvorby a publikace právních předpisů a zároveň vytvářejí rámec pro její změnu. Jsou jimi:

- **Neudržitelnost stávajícího stavu.** Analýza současného stavu ukázala, že je třeba hledat cesty řešení závažných problémů. Situaci v oblasti vyhlášení právních předpisů a částečně i jeho tvorby je možné hodnotit jako ohrožení předpokladu platnosti zásady „Neznalost zákona neomlouvá“, která je stavebním kamenem právního státu a která vyžaduje dostupnost a srozumitelnost platného práva. Dosavadní snahy o zvýšení kvality výstupů legislativního procesu a jeho nízké efektivity zaměřené na zásadní legislativní změny neuspěly. Je proto třeba hledat možnosti řešení v oblasti nástrojů a postupů legislativní práce, která byla doposud zanedbávána.
- **Technický pokrok.** Soudobá právní informatika nabízí technologie, které umožňují vytvářet nástroje respektující formální náležitosti, vnitřní strukturu a vnější vztahy právního předpisu. Tyto nástroje jsou operace spojené se zobrazováním časových rovin a promítnutím textových změn schopny provádět na základě pokynů obsluhy systému automatizovaně a bezchybně, dávají možnost soustředit se při zpracování legislativního dokumentu především na jeho obsahovou stránku. Technologie zpracování právního

i přirozeného jazyka dále umožňují analyzovat text a na základě výsledků analýzy nabízet metodickou nápovědu. Soudobé formáty elektronických dokumentů a nástroje pro zajištění jejich autenticity a archivace zajišťují, aby práce s elektronickým dokumentem mohla probíhat bez obavy o zpochybnění jeho právní hodnoty.

- **Nezbytnost legislativních opatření.** Zavedení elektronických nástrojů tvorby a vyhlásování práva je třeba spojit s legislativními opatřeními. Tato opatření jsou nezbytná pro změnu podoby legislativní práce spočívající v zavedení plně elektronické formy legislativního procesu a zakotvení úplného znění jako primárního prostředku legislativní práce. Umožní se tak povinné jednotné využívání legislativních nástrojů od počátku tvorby právního předpisu až po jeho vyhlášení. Legislativní opatření vyžaduje i sjednocení pravidel tvorby práva a odůvodňování legislativních návrhů, která budou, alespoň zčásti, vtělena do elektronických nástrojů tvorby práva. Legislativní opatření přitom nespočívají ve změně ústavních základů právní úpravy tvorby či vyhlásování právních předpisů.
- **Pozitivní zahraniční zkušenosti.** Ty potvrzují, že zvolené prostředky – elektronické nástroje, komplexní pokrytí legislativního procesu a zavedení závazné elektronické podoby legislativního dokumentu jsou adekvátní cestou ke zvolenému cíli a osvědčují, že takové řešení bude efektivní a spolehlivé. Tyto prostředky zároveň umožní České republice přistoupit k zahraniční spolupráci, která zvýší dostupnost platného práva včetně práva Evropské unie, posílí konkurenceschopnost podnikatelských subjektů České republiky oproti subjektům z jiných členských zemí Evropské unie a usnadní práci legislativců při implementaci práva Evropské unie.
- **Hlediska efektivnosti, ekonomičnosti a ekologičnosti.** Elektronické zpracování textu je obecně spojeno s vyšší efektivitou – rychlejším oběhem dokumentů, vyšší legislativně-technickou kvalitou spojenou s komplexním pokrytím legislativního procesu a nápovědnými funkcemi. Toto zpracování odstraní zvýšené náklady a ekologickou zátěž spojené s paralelním oběhem elektronické a listinné verze dokumentu a neustálou transformací dokumentů mezi listinnou a elektronickou podobou. Odstraněním využívání listinné podoby legislativních dokumentů, snadným a přehledným zobrazením a zapracováním změn či zobrazením možných dopadů připomínek či pozměňovacích návrhů na právní předpis, související dokumenty a další uplatněné připomínky či pozměňovací návrhy se stane právní úprava přehlednější a její tvorba kvalitnější a transparentnější.
- **Existence finančních prostředků na realizaci inovativních projektů.** Projekty e-Sbírka a e-Legislatura patří mezi projekty, které splňují pravidla pro financování v rámci Integrovaného operačního programu pro léta 2007 až 2013. Podmínky Integrovaného operačního programu umožňují při 15 % podílu státního rozpočtu získat dalších 85 % prostředků ze strukturálních fondů Evropské unie. Podmínky Integrovaného operačního programu zároveň

poskytují nezbytné 3 roky na realizaci projektu, bude-li zahájen nejpozději na počátku roku 2011. Až doposud byla možnost vytvoření adekvátních moderních elektronických nástrojů tvorby a vyhlášení práva znemožněna nedostatkem finančních prostředků na realizaci takového projektu.

K řešení popsané situace lze přistoupit několika různými způsoby. Vyjma nulové varianty, tedy ponechání současného stavu, přichází v úvahu také varianty další, z nichž byla vybrána varianta, která byla dříve zvažována, a varianta, která se po výsledcích konzultací a zhodnocení nákladů ukázala jako varianta optimální.

3.1 Varianta 0 – nulová, ponechání stávajícího stavu beze změny

Při výběru této varianty by byl zachován stávající stav - právní úprava vydávání a vyhlášení právních předpisů a dalších právních aktů státních orgánů České republiky bude nadále obsažena v zákoně č. 309/1999 Sb., o Sbírce zákonů a o Sbírce mezinárodních smluv, ve znění pozdějších předpisů. Nezměněna zůstane právní úprava legislativního procesu v zákoně č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, a v zákoně č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu, na vládní úrovni potom v Legislativních pravidlech vlády a z ní vyplývající smíšená listinná a elektronická podoba legislativního procesu a listinné vyhlášení aktů Sbírky zákonů a Sbírky mezinárodních smluv. Stávající situace přitom neodpovídá požadavkům adresátů práva, způsobuje problematickou kvalitu některých právních předpisů a je předmětem široké kritiky.

Z technického a ekonomického hlediska je stávající podoba tvorby a vyhlášení práva nejednotná a netransparentní, vede k neefektivnímu využívání odborné pracovní síly, nedostatečnému využívání existujících zdrojů informací (EUR-Lex, N-Lex, Parlamentní knihovna atd.) a nevyužívá možností poskytovaných moderními informačními technologiemi. Zároveň lze v budoucnu očekávat, že vzhledem k pokračujícímu poklesu odběru Sbírky zákonů se stane v horizontu několika let vyhlášení právních předpisů a jiných aktů ekonomickou zátěží pro státní rozpočet, aniž by skutečně plnilo svůj účel – seznamovat občany s obsahem právního řádu České republiky.

3.2. Varianta 1 – elektronizace vyhlášení právních předpisů

V rámci příprav Koncepce elektronické Sbírky zákonů a mezinárodních smluv a elektronického legislativního procesu (dále také jen „Koncepce“) byla zvažována varianta elektronizace vyhlášení práva, která spočívala v minimálním rozsahu provedených opatření. Předpokládala zavedení elektronického vyhlášení právních předpisů, kdy by jednotlivé částky Sbírky zákonů byly vyhlášeny zároveň v závazné elektronické podobě ve formátu PDF a pro zájemce i v závazné podobě

listinných částek. Jejím cílem bylo zvýšit dostupnost platného práva a zároveň snížit náklady spojené s přístupem k pramenům práva. Nezahrnuje komplexní a moderní nástroj pro tvorbu práva ani zavedení závazného úplného znění právního předpisu.

Tato varianta by si vyžádala novelizaci stávající právní úpravy vyhlásování právních předpisů, včetně úpravy platnosti a účinnosti právního předpisu, vztahu mezi listinnou a elektronickou verzí, archivace a zajištění autenticity dokumentu. Součástí předpokládané úpravy by byla i povinnost předkládat návrhy právních předpisů v elektronickém formátu zpracované prostřednictvím jednoduchých XML šablon. Zároveň by předpokládala vybudování nového systému pro elektronické vyhlásování právních předpisů, který by poskytl dostatečné kapacity pro přístup uživatelů, zajištění bezpečnosti systému proti neoprávněné změně, systém vyhledávání a popisu dokumentů (metadat) a autenticity elektronických dokumentů. Legislativní šablony by měly sloužit i jako základní jednoduché nástroje pro strukturovanou tvorbu právních předpisů. Systém nepočítal s jednotným oběhem dokumentů ani s povinně používaným jednotným formátem elektronického dokumentu.

Tato varianta byla připravována v období let 2004 až 2006 s ohledem na tehdejší technologické možnosti a finanční možnosti rozpočtu Ministerstva vnitra. Opětovně byla zvažována a diskutována s jednotlivými subjekty legislativního procesu i v průběhu přípravy projektů e-Sbírka, e-Legislativa a Koncepce v letech 2007 a 2008. Za nové situace vytyčené celkovou elektronizací výkonu veřejné správy v rámci programu eGovernment, dostupnosti prostředků na realizaci souvisejících inovativních projektů, technologickým pokrokem, posunem očekávání adresátů práva a novými trendy v oblasti elektronizace tvorby práva se výhody této varianty proměnily v její nevýhody.

Ve srovnání s Variantou 2, která se stala nakonec součástí Koncepce, nenabízí Varianta 1 komplexní řešení problému dostupnosti a srozumitelnosti platného práva a neposkytuje nástroje ke zkvalitnění a zefektivnění jeho tvorby. S ohledem na úroveň přístupu k právním informacím vyžadovaným v judikatuře Ústavního soudu, standardním ve vyspělých západoevropských zemích, by takový systém postrádal zajištění bezplatné dostupnosti aktuálních i minulých úplných znění právních předpisů. Ani základní nástroje pro tvorbu právních předpisů by neposkytovaly takové možnosti, aby se dalo předpokládat zásadní zefektivnění a zkvalitnění přípravy návrhů nové právní úpravy, zejména ne u tvůrců bez právního vzdělání a dostatečnou zkušeností s legislativní prací. V neposlední řadě pak dostupnost prostředků ze strukturálních fondů Evropské unie zpochybnila jediný argument v její prospěch, úsporný efekt této varianty.

Zvažovány byly i další podvarianty rozvíjející Variantu 1 připojením dalších funkcionalit v oblasti vyhlašování i tvorby práva. Klíčovým faktorem se ukázala být databáze ověřených aktuálních a minulých úplných znění právních předpisů. Pokud by měla Varianta 1 poskytnout ucelenější odpověď na nedostatky současného stavu, musela by takovou databázi nabídnout. Její vytvoření je vyžadováno Ústavním soudem a otevírá cestu k poskytování pokročilých nástrojů přístupu k obsahu právních předpisů a jejich tvorbě. Její vytvoření je spojeno s vysokými náklady (cca 210 milionů Kč). Zároveň ji nelze převzít z existujících komerčních právních informačních systémů, neboť ověření převzaté databáze by vyžadovalo texty znovu vytvořit, a tudíž vynaložit ještě vyšší náklady než při její zcela nové tvorbě. Tyto náklady by vzhledem k pouze dílčímu řešení nabízenému Variantou 1 nesl plně státní rozpočet.

3.3. Varianta 2 – zákon o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv a elektronické tvorbě právních předpisů

Tato varianta předpokládá přijetí zákona o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv a elektronické tvorbě právních předpisů. Zákon zakotví, že ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv se v závazné elektronické formě vyhlašují zákony a jiné právní předpisy, včetně jejich úplného znění, další akty státních orgánů, platné mezinárodní smlouvy, kterými je Česká republika vázána, jiné skutečnosti důležité pro jejich provádění a rozhodnutí mezinárodních orgánů a organizací, kterými je Česká republika vázána, (dále i „další právní akty“), a to ve stejném rozsahu jako dle v současnosti platné právní úpravy.

V systému e-Sbírka se všechny právní akty vyhlásí v plném, neredukovaném znění včetně jejich příloh. Součástí předkládaného, projednávaného, schvalovaného a vyhlašovaného textu novely právního předpisu bude i úplné znění právního předpisu, které tak bude právně závazné.

Současně s publikací v e-Sbírce bude vydávána a distribuována její závazná listinná verze prostřednictvím částek Sbírky zákonů produkovaných v budoucnu v několika kopiích pro archivační účely a ve zbytku pouze na základě individuální objednávky. Závaznou listinnou verzi právního předpisu či mezinárodní smlouvy bude možné si opatřit také prostřednictvím ověřených výstupů z terminálů Czech POINT. V případě rozdílu mezi elektronickým a listinným zněním bude mít přednost znění elektronické. Podrobnější informace o systému e-Sbírka jsou uvedeny v příslušné části věcného záměru zákona.

Navrhovaná právní úprava ve spojení s moderním portálem právních informací, systémem e-Sbírka, zajistí bezplatnou a snadnou dostupnost a zároveň vyšší přehlednost a srozumitelnost právního řádu pro adresáta práva.

Zákon o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv a elektronické tvorbě právních předpisů bude dále obsahovat základní pravidla tvorby návrhu právního předpisu a pravidla upravující podobu a členění právních předpisů a tvorbu novely. Ta budou

právně závazná. Podrobnější legislativně-technická pravidla budou upravena formou usnesení vlády a komor Parlamentu. Součástí navrhované právní úpravy je i povinnost návrhy právních předpisů, připomínky a pozměňovací návrhy odůvodnit a odůvodnění návrhu právního předpisu aktualizovat na základě provedených změn. Právní předpis bude tvořen, projednáván a podepisován prostřednictvím systému e-Legislativa. Dodržování těchto pravidel posílí samotné nástroje systému e-Legislativa, které je zohlední v rámci jednotlivých funkcionalit a nápovědných funkcí.

Předpokládá se také novelizace zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, zákona č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu, a zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, které upraví projednání právních předpisů v Parlamentu. Změny těchto zákonů vyplývají z nové koncepce legislativní práce a z aplikace obecných principů zakotvených zákonem o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv a o elektronické tvorbě právních předpisů.

Legislativní proces bude probíhat tak, že právní předpis bude ve všech stádiích legislativního procesu tvořen, projednáván a schvalován v úplném znění, v případě novely spolu s novelizačními body. Ve vnitroresortním i meziresortním připomínkovém řízení bude tvorba pozměňovacích návrhů v rámci připomínek prováděna s využitím e-Šablony. e-Šablona bude využívána i při předkládání pozměňovacích návrhů a hlasování o nich, při tvorbě zpravodajských zpráv atd.

Navrhované řešení zohledňuje i skutečnost, že problémy vyhlášení práva, přístupu k právu a jeho tvorba jsou navzájem provázané a je třeba je po legislativní a technické stránce řešit společně. Je koncipováno jako otevřené a pro budoucnost ponechává v případě zájmu územních samosprávných celků možnost využívat e-Sbírku a e-Legislativu i pro tvorbu a vyhlášení právních předpisů územních samosprávných celků, případně dalších aktů veřejné moci a judikatury vyšších soudních instancí. Díky existujícím nástrojům tak bude po dokončení realizace obou projektů možné zaměřit se na odstraňování nedostatků tvorby a vyhlášení právních předpisů připravovaných a vyhlášených územními samosprávnými celky.

Detailnější informace o systémech e-Sbírka a e-Legislativa a navrhovaném legislativním řešení jsou uvedeny v části 5 věcného záměru zákona.

4. Vyhodnocení nákladů a přínosů

4.1. Vymezení skupin a oblastí dotčených regulací

Skupiny dotčené regulací – Varianta 2

- **orgány státní správy** budou postupovat při tvorbě a vyhlášení právních předpisů obligatorně prostřednictvím systémů e-Sbírka a e-Legislativa a jeho

nástrojů, čímž se zkvalitní legislativní proces a zvýší efektivita jejich legislativního úsilí. Dále bude zajištěn bezplatný a nepřetržitý přístup k pramenům platného práva a snížena administrativní náročnost tvorby práva,

- **orgány moci zákonodárné** budou postupovat při tvorbě a vyhlášení právních předpisů obligatorně prostřednictvím systémů e-Sbírka a e-Legislativa a jeho nástrojů, čímž se zkvalitní legislativní proces; členům zákonodárného sboru se co do tvorby návrhů poskytnou stejné možnosti a nástroje, jaké budou využívat orgány státní správy; zvýší se transparentnost tvorby právních předpisů na úrovni Parlamentu,
- **územní samosprávné celky** budou mít bezplatný a nepřetržitý přístup k pramenům platného práva, sníží se také jejich administrativní zátěž spojená s poskytováním přístupu k pramenům práva; kraje budou moci používat systém e-Legislativa k tvorbě návrhů zákonů; v budoucnu se jim otevírá možnost vyhlášení a tvorby právních předpisů prostřednictvím systémů e-Sbírka a e-Legislativa; proškolení pracovníků poskytujících přístup k závazné elektronické verzi zajistí Ministerstvo vnitra, vybavení nezbytnou výpočetní technikou bude zajištěno v rámci jiných projektů eGovernmentu,
- **občané** budou mít přístup k formálně i obsahově lepšímu a bezplatně dostupnému právu i modernímu portálu právních informací (zejména k úplným zněním předpisů), a tudíž budou lépe informováni o právní úpravě, zvýší se srozumitelnost právních předpisů a usnadní se pochopení jejich obsahu,
- **nevládní a neziskové organizace, občanská a zájmová sdružení** budou mít bezplatný a nepřetržitý přístup k pramenům platného práva, zvýší se srozumitelnost právních předpisů a usnadní se pochopení jejich obsahu,
- **podnikatelské subjekty** obecně budou mít rovněž bezplatný a nepřetržitý přístup k pramenům práva, zvýší se srozumitelnost právních předpisů a bude pro ně snadnější pochopit jejich obsahu; zvýší se i kvalita regulace; podnikatelské subjekty v oblasti informačních technologií získají zdarma přístup ke zdroji dat o textu právních předpisů.,

Skupiny dotčené regulací – Varianta 1

- v případě Varianty 1 získají výše uvedené skupiny pouze bezplatný a nepřetržitý přístup k pramenům práva.

Oblasti dotčené regulací

- informační technologie (eGovernment)
- dodržování ústavněprávních principů
- státní správa

- zákonodárná činnost
- administrativní zátěž
- dostupnost právních předpisů
- informovanost občanů
- právo Evropské unie
- životní prostředí

Sociální dopady

Varianta 1 i Varianta 2 mají shodné dopady v oblasti sociální, konkrétně v oblasti informovanosti občanů o právních předpisech. Obě tyto varianty zavádějí závaznou elektronickou podobu sbírky a umožňují tak občanům jednodušší dálkový přístup k nově přijímaným právním předpisům. Významnou nevýhodou Varianty 1 je neexistence závazných úplných znění; setrvává nedostupnost aktuálních i minulých úplných znění právních předpisů, v praxi často využívaných. S touto problematikou úzce souvisí dodržování zásady „Neznalost zákona neomlouvá“, jako jedné ze součástí ústavněprávního principu právního státu.

Varianta 1 také nenabízí žádné prostředky pro zkvalitnění a zefektivnění tvorby práva. Postrádá nástroje, které by učinily tvorbu práva transparentnější a snížily tak riziko korupce. Varianta 2 oproti tomu tyto problémy řeší.

Environmentální dopady

Elektronizací sbírky a legislativního procesu dojde k úspoře v oblasti životního prostředí. Rakouské zkušenosti ukazují, že ročně lze díky elektronickému legislativnímu procesu ušetřit 60 tun papíru. Vyhlašování Sbírky zákonů a Sbírky mezinárodních smluv v elektronické podobě vyžaduje každoročně cca 230 tun papíru, přičemž zavedení elektronického vyhlašování by vedlo k jeho výrazně nižší spotřebě.

Další úspory lze nalézt například v oblasti energií a pohonných hmot spojených s výrobou a distribucí listinné verze Sbírky zákonů a Sbírky mezinárodních smluv.

V porovnání variant vychází lépe Varianta 2, neboť nabízí vyšší míru úspory díky plné elektronizaci legislativního procesu.

Ekonomické dopady

Pro konkrétní náklady a přínosy jednotlivých variant odkazujeme do následující části této zprávy. Další ekonomické dopady zahrnují v případě Varianty 2 pozitivní dopad na konkurenceschopnost firem v rámci Evropské unie, snížení administrativní zátěže podnikatelů z důvodu snadnějšího přístupu k elektronické sbírce, rozvoj trhu právní informatiky a dále efektivnější, rychlejší,

a tedy také úspornější způsob legislativního procesu a publikace právních předpisů, a také snížení administrativní zátěže orgánů státní správy.

Varianta 2 povede ke zkvalitnění právního prostředí. V souvislosti s tím lze jednak očekávat vyšší výkonnost hospodářství České republiky (s růstem kvality regulace je spojován i růst HDP), jednak vyšší míru investic v důsledku kvalitnějšího a transparentnějšího právního prostředí.

4.2. Identifikace nákladů a přínosů každé varianty

Varianta 0 (nulová) – ponechání stávajícího stavu beze změny

Náklady:

Tato varianta nepředstavuje sice žádné přímé náklady, byl by však zakonzervován současný nevyhovující stav, který hraničí s nedodržováním zásady „Neznalost zákona neomlouvá“, jejíž součástí je i požadavek naplnění povinnosti státní moci umožnit subjektům ničím neomezený a přehledný přístup k tomu, co je v daném čase platným právem. Nevýhodou této varianty dále zůstává zvýšená administrativní a časová náročnost přístupu k právním předpisům a formalizovaný, zdoluhavý a neefektivní legislativní proces. Ministerstvo vnitra je zároveň vynakládá na dodávky úplných znění právních předpisů pro Portál veřejné správy (sekce Zákony) cca 5 milionů Kč ročně.

Přínosy:

Žádné, došlo by k zachování současného nevyhovujícího stavu.

Varianta 1 – elektronizace vyhlásování právních předpisů

Náklady:

Systém pro závazné elektronické vyhlásování právních předpisů dle Varianty 1 by si vyžádal náklady ve výši cca 55 milionů Kč. Varianta 1 nepředstavuje ve srovnání s Variantou 2 natolik inovativní řešení, aby se mohla ucházet o prostředky ze strukturálních fondů Evropské unie. Tyto náklady by proto byly plně hrazeny ze státního rozpočtu. Provozní náklady by se pohybovaly na úrovni 3 milionů korun ročně. K provozním nákladům je třeba připočítat i náklady, které Ministerstvo vnitra muselo nadále vynakládat na dodávky úplných znění právních předpisů pro Portál veřejné správy, sekce Zákony. Tato služba má hodnotu cca 5 milionů Kč ročně, hrazených v rámci dodávek komplexně poskytovaných služeb právní

informatiky Ministerstvu vnitra komerčním subjektem. Celkové roční náklady řešení by tak činily cca 8 mil Kč ročně

Mezi náklady varianty 1 je třeba započíst i náklady na její rozšíření o poskytování ověřené databáze textů právních předpisů. Náklady na rozšíření Varianty 1, jehož potřebnost je zřejmá, výrazně Variantu 1 oproti Variantě 2 prodražují – zatímco díky komplexnímu a inovativnímu přístupu Varianty 2 je třeba hradit pouze 15 % celkových nákladů, u Varianty 1 by státní rozpočet nesl celých 100 % nákladů (v souvislosti s finanční spoluúčastí ze strukturálních fondů Evropské unie – Integrovaný operační program pro léta 2007 až 2013). Náklady na prakticky nezbytné rozšíření o ověřenou databázi právních předpisů, mezinárodních smluv a jejich úplného znění by si vyžádaly cca 210 mil. Kč.

Přínosy:

Přínosy této varianty jsou v oblasti zvýšení dostupnosti platného práva (závazná elektronická podoba sbírky) a zároveň ve snížení nákladů souvisejících s přístupem k němu. Neumožní ovšem ani zvýšení jeho srozumitelnosti, ani zkvalitnění, zefektivnění a vyšší transparentnost legislativní práce, což je zásadním nedostatkem Varianty 1.

Určitým přínosem Varianty 1 oproti Variantě 2 je drobná finanční úspora při realizaci projektu – ta je ovšem pouze relativní, neboť je negována nemožností čerpat finanční prostředky ze strukturálních fondů Evropské unie a nezbytností investovat v blízké budoucnosti do rozvoje systému mnohem vyšší částky, cca 210 mil. Kč plně hrazených ze státního rozpočtu. Dále by bylo nezbytné investovat i do vývoje moderních nástrojů tvorby práva, opět plně hrazených ze státního rozpočtu. Oddělené řešení jednotlivých otázek by bylo spojeno s daleko vyššími riziky a náklady než koordinované a synchronizované řešení problémů v oblasti tvorby i vyhlašování práva. Vzhledem k těmto skutečnostem by se jednalo o neefektivní vynaložení veřejných prostředků. Navíc by Varianta 1 byla vzhledem k neuspokojivosti řešení spojena s ročními náklady provozu ve výši cca 8 mil. Kč.

Varianta 2 – Zákon o elektronické Sbírce zákonů a mezinárodních smluv a elektronické tvorbě právních předpisů

Náklady:

Tato varianta se sebou ponese následující náklady související s úplným zavedením systémů e-Sbírka a e-Legislativa včetně jejich čtyřletého provozu.

e-Sbírka:

1. Softwarové nástroje databáze Sbírky zákonů a Sbírky mezinárodních smluv: 35 mil. Kč;

2. Vytvoření datového zdroje Sbírky zákonů a Sbírky mezinárodních smluv (je třeba převést do elektronické podoby platné právo, zdroj bude obsahovat data nezbytná pro tvorbu úplného znění právního předpisu k určitému časovému okamžiku): 210 mil. Kč;
3. Hardware systémů e-Sbírka a e-Legislativa včetně úložiště dat a vybavení Ministerstva vnitra nezbytnou technikou: 50 mil. Kč;
4. CzechVOC (elektronický slovník právních pojmů používaný v právním řádu České republiky): 25 mil. Kč;
5. Software pro elektronický portál e-Sbírka: 50 mil. Kč;
6. Provoz: maximálně 500 tis. měsíčně = 6 mil. Kč ročně = 18 mil. Kč za 3 roky.

Celkové předpokládané náklady na zavedení systému e-Sbírka činí tedy 370 mil. Kč. Třiletý provoz systému po dobu realizace projektu bude stát nejvýše 18 mil. Kč. Výše nákladů spolufinancovaných prostředky EU dosáhne 388 milionů Kč.

e-Legislativa:

1. Software pro správu a řízení elektronického legislativního procesu a přístup k jeho obsahu: 50 mil. Kč;
2. Software pro tvorbu elektronických šablon pro tvorbu a pro připomínkování právního předpisu: 25 mil. Kč;
3. Software pro automatickou sazbu: 25 mil. Kč;
4. Zabezpečení systému včetně zabezpečení systému e-Sbírka: 25 mil. Kč;
5. Systém projednání právních předpisů v průběhu legislativního procesu: 20 mil. Kč;
6. Provoz: maximálně 500 tis. měsíčně = 6 mil. Kč ročně = 18 mil. Kč za 3 roky.

Celkové předpokládané náklady na zavedení systému e-Legislativa činí tedy 145 mil. Kč. Třiletý provoz systému během realizace projektů bude stát nejvýše 18 mil. Kč. Výše nákladů spolufinancovaných prostředky EU dosáhne 163 milionů Kč.

Jak již bylo řečeno výše, předpokládá se hrazení pouze 15 % celkových nákladů v souvislosti s finanční spoluúčastí ze strukturálních fondů Evropské unie – Integrovaný operační program pro léta 2007 až 2013. **Náklady státního rozpočtu na vybudování obou systémů činí celkem 82,65 mil. Kč.**

Společné náklady na provoz obou systémů po jejich spuštění (provoz po 1. 1. 2014) jsou odhadovány na 12 milionů Kč ročně.

Náklady státního rozpočtu na dovybavení výpočetní technikou a na proškolení uživatelů systém e-Legislativa by neměly překročit několik milionů Kč. Nároky systémů na výpočetní techniku budou malé, pro legislativní práci postačí zcela běžný stolní počítač. Stávající vybavení Požadavky na výpočetní techniku nebudou vyžadovat upgrade stávajícího vybavení a postačí výpočetní technika obvykle dostupná ve státní správě. Jedinou výjimku by mohly představovat útvary, kde každý legislativní pracovník nemá k dispozici výpočetní techniku - to je ovšem v současnosti tak jako tak neakceptovatelné. Lze zároveň očekávat, že bude do určité míry třeba dovybavit jednotlivé legislativní útvary přenosnými počítači pro účely vypořádacích jednání apod. V úvahu je třeba vzít i stále klesající ceny výpočetní techniky, které mohou tyto náklady dále snížit. Pokud jde o náklady proškolení, počítá se s využitím prostředků ze strukturálních fondů EU.

Pokud jde o náklady územních samosprávných celků, vezmeme-li v úvahu, že v současné době musí zajišťovat odběr, archivaci, vydávání a přijímání a ročně vynakládat cca 6 000 Kč na předplatné, nepředstavuje navržené řešení nové náklady – naopak, povede k úsporám územních samosprávných celků.

Přínosy:

Varianta 2 představuje komplexní řešení, které poskytuje odpověď na většinu nedostatků stávajícího stavu vyhlášování právních předpisů, včetně bezplatného a operativního vyhlášování závazných úplných znění právních předpisů a zpřístupnění aktuálních i minulých úplných znění právních předpisů. Nabízí i vyšší míru automatizace. Tato varianta předpokládá výrazné snížení administrativní zátěže všech skupin dotčených regulací a zvýšení informovanosti a přístupnosti právních předpisů (pokročilé vyhledávání, popisná metadata), umožní rychlejší a méně formalizovaný a tedy efektivnější legislativní proces. Systémy e-Sbírka a e-Legislativa dále budou propojeny se stávajícími systémy eKLEP, eVláda a elektronickou knihovnou Parlamentu, jakož i s informačními systémy e-Governmentu a právním řádem Evropské unie prostřednictvím systémů EUR-Lex a N-Lex.

Systém e-Legislativa ve spojení s navrhovanými legislativními opatřeními umožní zvyšování legislativně-technické kvality návrhů. Stane se tak prostřednictvím editoru pro tvorbu návrhů právních předpisů v úplném znění právního předpisu, e-Legislativa nabídne systém pro rychlejší, ekonomičtější a ekologičtější oběh a projednání legislativních dokumentů včetně jejich elektronického podepisování, využije dat systémem ODOK a knihovnu Parlamentu České republiky jako zdroje informací o historii tvorby práva, bude obsahovat elektronický slovník právních pojmů používaných v právním řádu České republiky a poskytne nástroje usnadňující tvorbu

odůvodnění a dalších dokumentů souvisejících s návrhem a snižujících administrativní zátěž legislativních pracovníků.

Tato varianta také bude mít pozitivní dopady na ekonomiku České republiky (kvalitnější právní regulace), životní prostředí (úspora papíru), urychlí oběh dokumentů v rámci legislativního procesu a urychlí také jejich vyhlásování. Zvýší transparentnost legislativního procesu, a sníží tak korupční rizika s ním spojená.

Ministerstvo vnitra nebude muset nadále odebírat služby spojené s poskytováním textů předpisů na Portálu veřejné správy, nahradí jej systém e-Sbírka poskytující ověřená úplná znění právních předpisů.

Jelikož se počítá se zachováním závazné listinné podoby Sbírky zákonů pro osoby preferující listinnou formu před formou elektronickou, nedojde k omezení přístupu těchto osob.

Varianta 2 naplní požadovaný cílový stav v plném rozsahu.

4.3. Konzultace

Nejvýznamnější část konzultací proběhla v rámci meziresortního připomínkového řízení k materiálu „Koncepte elektronické Sbírky zákonů a mezinárodních smluv a elektronického legislativního procesu“, který byl rozeslán do meziresortního připomínkového řízení dne 28. dubna 2008 s termínem pro zaslání připomínek do 16. května 2008. Připomínky uplatnilo 44 připomínkových míst, z toho celkem 73 připomínek bylo zásadních; všechny zásadní připomínky byly s jejich předkladateli vypořádány. V rámci připomínkového řízení byla navrhovaná úprava konzultována se státními orgány, zástupci Parlamentu a jeho legislativních orgánů, Svazu měst a obcí, jednotlivých územních samosprávných celků, podnikatelských svazů a se zástupci osob zdravotně postižených. Materiál, který je předmětem věcného záměru, tak byl projednán se zástupci všech skupin dotčených regulací a upraven v souladu s jejich zásadními připomínkami. Z důvodu značné obsáhlosti odkazujeme na výsledky těchto konzultací v materiálu „Vyhodnocení připomínkového řízení k materiálu Koncepte elektronické Sbírky zákonů a mezinárodních smluv a elektronického legislativního procesu“, který je přístupný v systému Úřadu vlády eKLEP.

Výsledkem konzultací v rámci připomínkového řízení byl souhlas s navrhovanou variantou, Variantou č. 2. Oslovené subjekty modernizaci nástrojů legislativní práce a jejích pravidel uvítaly a zároveň pozitivně hodnotily bezplatnou dostupnost ověřeného zdroje textů právních předpisů a sjednocování legislativních pravidel. S ohledem na jejich připomínky byla z návrhu vypuštěna možnost svodu platného práva, která spočívala v opětovném schválení veškerých platných právních předpisů v elektronickém a úplném znění. Důvodem bylo riziko nezařazení některého

platného právního předpisu do svodu a dále vysoká organizační náročnost a nejistý výsledek při projednání souboru platného práva Parlamentem.

Materiál byl dále projednáván a diskutován i na půdě Senátu Parlamentu České republiky a v rámci Legislativní rady vlády.

Významným místem konzultací návrhů se stalo Evropské fórum úředních listů (European Forum of Official Gazettes), jenž sdružuje národní publikační úřady členských států Evropské unie. Se zahraničními kolegy byly již od roku 2004 projednávány možné varianty, jejich přínosy a aktuální trendy v oblasti elektronického vyhlásování a tvorby práva. Jednoznačným závěrem bylo, že využití moderních elektronických nástrojů tvorby práva může významně přispět k jeho zkvalitňování a vyšší srozumitelnosti a že optimálním nástrojem pro tvorbu právního předpisu je jeho úplné znění. Jejich zkušenosti se promítly zásadním způsobem do tvorby věcného záměru. Výsledkem konzultací byla jednoznačná preference Varianty 2. Ohledně podrobností odkazujeme na části věcného záměru popisující zahraniční situaci.

Konzultace s podnikateli v oblasti informačních technologií probíhala po celou dobu přípravy projektu. Konzultace se zahraničními podnikateli v oblasti informačních technologií proběhla v rámci konference JURIX konané ve dnech 17. až 19. prosince 2009. Zkušenosti zahraničních podnikatelů v oblasti právních informačních systémů ukazují na poměrně bezproblémový přechod na novou podobu trhu právních informací po zavedení moderních právních informačních portálů, je-li doprovázen bezplatným poskytnutím úplných znění právních předpisů jako základu pro poskytování služeb s vysokou přidanou hodnotou. V hodnocení se jako lepší ukázala Varianta 2.

Mimo subjektů, které byly konzultovány prostřednictvím výše zmíněného připomínkového řízení nebo odborných konzultací, byla problematika konzultována s dalšími subjekty, reprezentujícími některé cílové skupiny navrhované úpravy, a to například:

- Městem Moravský Beroun jakožto zástupcem skupiny menších obcí (obec s pověřeným obecním úřadem). To konstatovalo, že v případě zavedení systému e-Sbírka dojde k úspoře nákladů města na povinný odběr Sbírky zákonů v listinné podobě ve výši cca. 14.000,-Kč (odběr, vazba), dále dojde k úspoře cca. 50.000,- Kč, které by město vynaložilo v případě pořízení dvou licencí právního informačního systému, nezbytných pro výkon správních agend, dojde také k úlevě z pohledu narůstající potřeby archivačního místa listinné podoby Sbírky zákonů. Přístup ke Sbírce zákonů by mohl být umožněn pomocí Informačního centra, které je zároveň jednotným kontaktním místem veřejné správy (Czech POINT),

- samostatným advokátem Mgr. Viktorem Stejskalem, který sdělil, že ačkoliv projekt e-Sbírka nelze zcela srovnat s placenými informačními systémy, které obsahují více funkcionalit, jeho výhody vidí především v bezplatnosti, garanci závaznosti elektronické podoby Sbírky zákonů a také v možnosti využívat úplné znění právních předpisů. Dále podotkl, že přístup pomocí sítě Internet umožní operativní přístup ke Sbírce zákonů a mezinárodních smluv (v případě cestování a za použití bezdrátového připojení) a usnadní vstup začínajících advokátů na trh advokátních služeb.

Celkově konzultace prokázaly vysokou poptávku po řešení odpovídajícím Variantě 2 a jeho nezbytnost a potvrdily, že představuje adekvátní nástroj řešení problémů stávající situace.

5. Implementace, vynuťování, přezkum

5.1. Implementace

Implementace Varianty 1 vyžaduje novelizaci zákona č. 309/1999 Sb., o Sbírce zákonů a o Sbírce mezinárodních smluv, ve znění pozdějších předpisů. Náklady na implementaci této varianty by činily cca. 55 mil Kč. Nezbytné následné rozšíření systému dle Varianty 1 by si ovšem vyžádalo náklady ze státního rozpočtu ve výši cca 210 mil. Kč a následně další náklady státního rozpočtu na modernizaci legislativní práce. Za implementaci této varianty by bylo odpovědno Ministerstvo vnitra.

Pro dosažení cílů Varianty 2 je nezbytné přijmout nový zákon o elektronické Sbírce zákonů a mezinárodních smluv a elektronické tvorbě právních předpisů, jehož součástí bude i obecná část jednotných legislativních pravidel. Dále je třeba provést dílčí novelizaci zákona o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, zákona o jednacím řádu Senátu a zákona o Ústavním soudu. Po dobu tvorby systémů e-Sbírka a e-Legislatura by byla přijata novela stávající právní úpravy napravující její nedostatky. Zákon o elektronické Sbírce zákonů a mezinárodních smluv a elektronické tvorbě právních předpisů by byl proveden nařízením vlády.

Součástí řešení je i vytvoření systémů e-Sbírka a e-Legislatura. Účinnost nové právní úpravy se předpokládá k 1. 1. 2014. Náklady na implementaci této varianty by činily cca. 82,65 mil Kč ze státního rozpočtu. Za implementaci této varianty by bylo odpovědno Ministerstvo vnitra ve spolupráci s Úřadem vlády České republiky.

5.2. Vynucování

Kontrolní a koordinační činnost nad dodržováním ustanovení nového zákona o elektronické Sbírce zákonů a mezinárodních smluv a elektronické tvorbě právních předpisů bude vykonávat na základě zmocnění v § 12 odst. 1 písm. d) a o) a odst. 6 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů, Ministerstvo vnitra, v oblasti elektronického legislativního procesu ve spolupráci s Úřadem vlády České republiky.

Využívání e-Legislativy bude povinné. Významným kontrolním mechanismem u Varianty 2 by byla i kontrola správnosti tvorby dokumentů prováděná automaticky samotným systémem e-Legislativa.

5.3. Přezkum účinnosti regulace

V průběhu několika let po zavedení regulace (v horizontu cca 2 až 3 let) bude zpracována zpráva o účinnosti řešení, která bude následně předložena na jednání vlády.

V souvislosti se spolufinancováním ze strukturálních fondů Evropské unie a dodržováním pravidel pro financování v rámci Integrovaného operačního programu pro léta 2007 až 2013 se u Varianty 2 předpokládá naplňování cílů projektu po dobu nejméně 5 let. V rámci prokazování udržitelnosti bude prokazována i účinnost regulace.

6. Stanovení pořadí variant

Po zhodnocení navrhovaných variant, včetně varianty „nulové“, a po provedených konzultacích byla vyhodnocena jako nejvhodnější Varianta 2, která je popsána v bodě č. 3.3. této zprávy. Poskytuje řešení výše definovaného cíle regulace a její pomocí se nejlépe dosáhne záměru, ke kterému předkládaná regulace směřuje. Náklady budou kompenzovány finanční spoluúčastí ze strukturálních fondů Evropské unie (Integrovaný operační program pro léta 2007 až 2013) a možností dalšího rozvoje systémů bez zvýšených nákladů na státní rozpočet.

7. Kontakt a prohlášení o schválení RIA

Hodnocení dopadů zpracoval:

Jméno a příjmení: Mgr. Petr Škařupa

Útvar: Odbor legislativy a koordinace předpisů, Ministerstvo vnitra

Kontaktní spojení: tel.: 974 817 314,

e-mail: petr.skarupa@mvcv.cz

Schválil: Mgr. Jiří Kaucký, ředitel odboru legislativy a koordinace předpisů