

Regulatorní a byrokratický detox

Podnikání bez
zbytečné zátěže



OBSAH

- 04 | **Předmluva**
- 08 | **Otázky a odpovědi
k návrhu antibyrokratického
zákona**
- 30 | **Slovo Aleše Roda, výkonného
ředitele Centra ekonomických
a tržních analýz**
- 34 | **Návrh antibyrokratického zákona**
- 43 | **Důvodová zpráva k návrhu zákona**
- 65 | **Závěrečné slovo**
- 67 | **Kdo je Zdeněk Zajíček**

PŘEDMLUVA

BYROKRACIE

Slovo, které se stalo symbolem nadměrného a zbytečného obtěžování státu v občanském i podnikatelském životě. Byrokracii potkáváme téměř na každém kroku. Potvrzení, povolení, souhlas, vyjádření, rejstřík, registr, hlášení, podání, odvolání, stížnost, rozklad, žaloba a plno dalších věcí, které musíme podle zákona udělat pro to, abychom mohli podnikat, domoci se svých práv nebo jen jednoduše žít.

Některým připadá, že se bez byrokracie už nedá normálně podnikat a žít a smířili se s tím. Jiní to vnímají tak, že nás byrokracie brzy udusí a chtějí proti ní ještě stále bojovat. Sílí pocit, že ve vedení státu nestojí volení politici, kteří budou zastupovat zájmy svých voličů, ale že státy jsou vedeny skupinami profesionálních a necitlivých byrokratů, kteří si bez ohledu na společenské potřeby, jež se navíc v čase mění, prosazují jen větší a větší moc nad námi všemi. Byrokrat je často vnímán jako ten, kdo má svou jedinou pravdu a je lepší mu neodporovat, protože by se nám to mohlo vymstít. V mnohých případech je to způsobeno i tím, že se rozšířil názor, že politici by žádnou moc mít neměli, ale že skutečnou moc mají mít právě byrokraté – profesionální úřední aparát, který má „kontinuitu“, protože se nemění každé 4 roky.

Jenže byrokraté nemají ve svém „popisu práce“ přemýšlet o tom, jak by věci mohly fungovat lépe nebo jinak. Nejsou odpovědni za to, jak upravit stavební zákon, abychom dostali rychleji stavební povolení nebo ho dokonce vůbec nepotřebovali. Nejsou odpovědni za to, aby navrhovali, které razítko či dokument už nebudeme potřebovat, ale naopak jsou zavázáni k tomu, aby je po nás vyžadovali a byli u toho nekompromisní.

Mohlo by se tedy zdát, že za všechno může byrokrat – úředník, který si chce získat větší moc, vliv, dobrý plat a pohodlný život. To však není pravda. To by byl zjednodušující pohled. **Kde tedy vzniká byrokracie? Kde jsou její kořeny?**



„Úkolem úředníka je služba veřejnosti. Za zřízení svého úřadu vděčí přímo či nepřímo legislativnímu aktu a poskytnutí nutných prostředků k činnosti z rozpočtu. Je vykonavatelem zákonů své země a vykonáváním svých povinností se osvědčuje jako užitečný člen společnosti dokonce, i když jím realizované zákony neslouží k všeobecnému blahobytu. On není odpovědný za jejich kvalitu. Na vině jsou suverénní lidé, a ne ti, kteří svědomitě naplňují vůli lidu. Tak jako paliči kořalek nejsou odpovědní za opilost, nemohou být ani státní úředníci obviňováni z nežádoucích následků nedokonalých zákonů.“

Ludwig von Mises – Byrokracie (1944)

Byrokracie vyrůstá ze zákonů a navazujících právních předpisů – nařízení, vyhlášek, směrnic, norem a dalších právních aktů, a udržuje se při životě financováním z veřejných rozpočtů – tedy z našich daní. Byrokraté mají povinnost řídit se zákony. Nesmí je překračovat, jinak budou potrestáni. Ve veřejné správě totiž platí princip, že úřady a úředníci smí dělat pouze a jen to, co je jim zákonem uloženo. Naopak v soukromém a podnikatelském životě se ctí princip, že můžeme dělat vše, co nám není zákonem zakázáno. Jen nám těch zákazů, příkazů a dalších povinností v posledních

letech přibývá takovým tempem, že nejsme schopni je všechny znát, natož je potom plnit. Ba co víc, ve spleti všech platných zákonných povinností se už dnes s jistotou nevyzná nikdo. Nejen podnikatelé a občané, ale ani advokáti, daňoví a jiní poradci, sami úředníci, a nakonec ani soudci, u kterých čím dál častěji končí neustálé spory o výklad zákonů.

Pokud tedy už stát prostřednictvím zákona ukládá nějaké povinnosti, pak by mělo být jeho prvořadým zájmem, aby se povinnosti plnily a pravidla dodržovala. Když ale sám stát neví, komu a jaké povinnosti vlastně ukládá a kolik jich je, když neví, zda uložené povinnosti plní svůj účel, když neví, kolik je těch, kteří uložené povinnosti neplní nebo je obchází, riskuje, že nebude nikým respektován.

Co nám z toho všeho plyne?

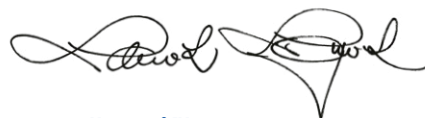
Je potřeba provést náročnou analýzu a očistu našeho přebujelého, zapleveleného, komplikovaného a nesrozumitelného právního řádu. Je potřeba vzít do ruky každý jeden zákon a provést podrobné vyšetření, zda, a případně v jakém rozsahu, právě ten nepřispívá k šířící se regulatorně byrokratické rakovině, která je schopna ohrožovat nejen naši občanskou svobodu a svobodné podnikání, ale také podstatu právního státu. Zároveň musíme zajistit přísnou kontrolu pro vstup nových zákonů do života, abychom si přijímáním nové legislativy nekontaminovali čistící se právní řád. Musíme se začít dívat jinak na to, jak budou zákony navrhovány, projednávány a schvalovány, ale také musíme zavést kontrolní mechanismy, abychom pravidelně vyhodnocovali efektivitu a přiměřenost

regulatorně byrokratického rámce. Moderní technologie včetně umělé inteligence nám v tom mohou být skvělým pomocníkem, který v minulosti jednoduše nebyl po ruce.

Nechceme být těmi, kteří jen nadávají nebo čekají na zázrak, jenž nepřichází. Chceme být těmi, kteří se nebojí převzít iniciativu a budou přicházet s návrhy, jak boj s regulacemi a byrokracií zvládat a jak vytvořit efektivní zbraně proti jejich zbytečnému a dalšímu

nekontrolovatelnému nárůstu. Jsme si totiž jistí, že omezení neúměrných regulací a nadměrné byrokracie bude posilovat naši konkurenceschopnost, odolnost a atraktivitu v rychle se měnícím světě. Prosperovat bude společnost, která se bude schopna rychleji přizpůsobit novým podmínkám a odhodí zbytečná závaží. Chceme tím otevřít širokou diskuzi. Chceme tím nabídnout cestu i těm, kteří dnes tak vášnivě diskutují v Bruselu nebo jinde ve světě, jak z regulatorně byrokratické pasti ven.

A na otázku, zda už to, co navrhujeme, někde jinde funguje, s oblibou odpovídám: „Nikde jsme zatím podobný komplexní systém neobjevili! Budeme tak možná první na světě! A proč ne?“



Zdeněk Zajíček

prezident Hospodářské komory ČR
a autor návrhu antibyrokratického zákona

Otázky a odpovědi
k návrhu
antibyrokratického
zákona



1. Když se zabýváme přebujelou byrokracií, tak mě napadnou zákony profesora Parkinsona a legendární britský seriál Jistě, pane ministře, a tedy otázka, zda politici mají vůbec moc s tím něco udělat. Co se vybaví vám?

První slova, která mě napadnou a slýchám je kolem sebe v různém pořadí a v různé intenzitě, jsou beznaděj, marnost, utrpení, zklamání, nepochopení, nesrozumitelnost, nepřehlednost, nekonečný příběh, neochota, nadřazenost, šikana, úplatky, korupce, obcházení zákona, brzda, bariéra, klacky pod nohama, problém, výmluvy, řeči, žádná vize, žádná snaha, žádné razantní kroky, žádný skutečný boj, absence odvahy, nedůvěra, nevíra. To všechno provází po staletí diskuzi ohledně přebujelé byrokracie a regulace. Diskuzi, která se nevyhýbá žádnému státu ani kontinentu. Tedy ani nám v České republice a naší české byrokracii. Dalo by se nad tím mávnout rukou a říci si, že to prostě a jednoduše nejde vyřešit a je třeba se s tím smířit. Že je to součást vládnutí, a protože je svět stále složitější, musíme mít proto více a více zákonů, které ukládají více a více povinností. K hlídání uložených povinností potřebujeme pak více úředníků, kontrolních orgánů, zaměstnanců bezpečnostních složek a dalších zaměstnanců státu, jež se přirozeně zabývají ve svých funkcích, které nemohou a mnozí ani nechtějí opustit. Zlobu si následně vyléváme právě na nich, protože jsou symbolem všudypřítomné byrokracie a regulace. Nezaslouženě. V demokratické společnosti neexistuje nikdo jiný s potřebným mandátem od lidí, kdo by mohl změnu přinést, než jsou zvolení politici. Máme pro ně krásné české označení – zákonodárci. Ano, jsou to zákonodárci, kteří nám darují, tedy

Zdeňka Zajíčka, prezidenta
Hospodářské komory ČR
a autora návrhu
antibyrokratického zákona,
vyzpovídal Petr Havlík, novinář

schvalují zákony, kterými se rodí regulace a byrokracie. A nikdo jiný nás těch „darů“ nemůže zbavit než zase politici – zákonodárci. Musí k tomu ale mít vůli, odvahu a vizi, jak toho dosáhnout.

2. Musí být byrokracie nedílnou a nezbytnou součástí moderní společnosti?

Pojem byrokracie poprvé použil francouzský ekonom a fyziokrat Vincent de Gournay v roce 1745. Jde o složeninu dvou slov: francouzského *bureau* (úřad, psací stůl...) a řeckého pojmu *kratein* (vládnout).

V polovině 19. stol. prohlásil Karel Havlíček Borovský (1821–1856):

„Něco jiného je úřednictvo a něco zcela jiného byrokracie, úřednictvo musí být v každém dobře řízeném státě, ale byrokracie je neštěstím.“

PŘEKÁŽKY PODNIKÁNÍ



LEGENDA:

- **ADMINISTRATIVNÍ ZÁTĚŽ**
administrativní a byrokratická zátěž, právní prostředí, ESG, v pandemických letech také rizika souvisejících opatření
- **PRACOVNÍ SÍLA**
nedostatek kvalifikované pracovní síly, náklady na pracovní sílu
- **DOMÁCÍ EKONOMICKÉ PODMÍNKY**
domácí poptávka, ekonomické a politické podmínky, ceny vstupů
- **DOSTUPNOST ZDROJŮ A VSTUPŮ**
přerušení dodavatelských řetězců, zajištění vstupů

V tomto se dá naprosto souhlasit s K. H. Borovským a jeho výrokem proneseným téměř před 200 lety. Každý stát potřebuje pro výkon svých pravomocí kvalitní a profesionální úřední aparát, kterému občané, podnikatelé a politici důvěřují a respektují ho. Taková důvěra a respekt se buduje dlouho a hrozně rychle se ztrácí. Ztrácí se zejména v situacích, kdy ten, po kterém stát něco vyžaduje nebo vůči kterému stát něco uplatňuje zjistí, že vůči druhému ve stejném postavení a stejné situaci stát nic neuplatňuje nebo po něm nic nevyžaduje nebo ho dokonce zvýhodňuje. Takové jednání státu a jeho byrokratů si pak dotčený člověk vysvětluje ze strany úředního aparátu jako nespravedlivé, šikanózní nebo dokonce korupční. To ho nakonec vede k hledání cest, jak se dostat do rovnocenného postavení s tím, který měl podle jeho názoru v jednání se státem neodůvodněnou výhodu. Takové kroky vedou k obcházení zákona, korupčnímu jednání, hledání třetích cest pro vyřízení jeho úřední záležitosti přes známé a kamarády. Tato postupná eroze důvěry jedince ve stát je však v mnoha případech způsobena neznalostí zákona nebo spíše neschopností se zorientovat ve složitém právním řádu a uložených povinnostech a přiznaných právech. A také někdy, bohužel, ke zneužití úřední pozice a použití státního donucení k plnění povinností, které úřad a úředník nemají nebo dokonce nesmějí vyžadovat nebo je přinejmenším takový postup úřadu sporný nebo neobhajitelný. Proto potřebujeme srozumitelný a přehledný právní řád. Proto potřebujeme mít najisto postaveno, co úřady mohou, co musí a jak mají vůči adresátům práva postupovat. Proto potřebujeme takové povinnosti, kterým se dá rozumět a které se nejlépe plní dobrovolně. Když

totiž stát nemusí plnění povinností složitě kontrolovat nebo tvrdě sankcionovat, pak všichni šetříme nervy, čas a peníze. Neměli bychom si proto ukládat neodůvodněnou regulaci a nadměrnou byrokracii.

3. A dá se s tím vůbec něco dělat? O vyčištění a zpřehlednění právního řádu se stále mluví, ale situace je spíše horší a horší.

Tato vláda, ale i některé předcházející se pokoušely opakovaně stát tzv. zeštíhlit, zefektivnit a snížit regulatorní a administrativní zátěž. Většinou pod hlavičkou tzv. antibyrokratických balíčků. Bohužel se zdářilo omezit byrokracii pouze z části nebo jen dočasně. Useknutá chapadla regulací a byrokracie po čase dorostou nebo jsou nahrazena jiným druhem regulace a byrokracie. Ukazuje se, že v současnosti opravdu neexistuje žádná efektivní brzda, která by bránila dalšímu nárůstu regulací a byrokracie. A neexistuje ani dlouhodobě udržitelný nástroj na vyhodnocování efektivit již existujících regulací. Jako by se mnohé politické strany a jejich politici smířili, že s tím nejde nic udělat. Sice si všechny strany do svých volebních programů dají obecnou tezi, že s bujením regulací a byrokracie budou bojovat a že chtějí lepší regulaci a méně byrokracie, ale žádná konkrétní dlouhodobá opatření nepřinášejí. Je zajímavé, že ani neexistuje žádné silné hnutí, které by tento boj vedlo a vytvářelo tlak na změnu. Můžeme to srovnat s bojem proti korupci, které celosvětově vytváří tlak na omezení netransparentních procesů, střetů zájmů, korupce a jiných kriminálních deliktů, které ohrožují zdravý demokratický systém. Ale když se zamyslíme, co je vlastně prapříčinou vysokého potenciálu netransparentního či

korupčního jednání, pak musíme dojít k jednoznačnému závěru, že je to složitý, nepřehledný a nejednoznačný právní řád, který vytváří podmínky pro vysokou míru diskrece (česky volnosti) při rozhodování o penězích z veřejných rozpočtů, veřejném majetku, o právech a povinnostech občanů a podnikatelů. Čím méně bude státního rozhodování o veřejných penězích, majetku a právech a povinnostech, tím se bude snižovat riziko zneužití politické, nebo úřednické funkce. Čím méně bude regulací a byrokracie, tím bude méně příležitostí pro nenechavce. Čím méně bude nesrozumitelných a mnohoznačných příkazů, zákazů a omezení, tedy čím méně bude ukládaných povinností pro občany a podnikatele, tím méně bude prostoru a chuti pro obcházení zákonů a pravidel.

4. Dokázal byste ve stručnosti popsat, jak vámi navržený systém obsažený v antibyrokratickém zákoně bude fungovat?

Zkusím opravdu stručně a snad i srozumitelně popsat, jak by to mohlo celé fungovat. Nejdříve popíši ideální stav při navrhování a přijímání úplně nového zákona.

Už dnes platí, že by nejdříve měla být zpracována tzv. RIA, což je hodnocení dopadů regulace, kterou zákon přinese. RIA by měla obecně popsat cíle a obecné důvody pro zavedení nové regulace, předložit varianty možných řešení a zvážit je s ohledem na jejich dopady, a ve výsledku stanovit nejvhodnější variantu. Po RIA nebo souběžně s ní by měl být zpracován věcný záměr zákona, což je stručné popsání toho, čeho by se mělo zákonem dosáhnout. Po vypořádání připomínek k RIA a k věcnému záměru zákona se

začíná zpracovávat jeho paragrafové znění a zároveň s ním také důvodová zpráva. My bychom chtěli, aby u ministerské, resp. vládní iniciativy ještě v době zpracování věcného záměru zákona, případně již při zpracování RIA, byl sestavován tzv. přehled veřejnoprávních povinností, které se zákonem budou ukládat. Přehled by měl poté putovat s návrhem zákona, dynamicky odrážet jeho postupný vývoj v průběhu celého legislativního procesu, tedy i ve vnitřním a vnějším připomínkovém řízení, a měl by být i součástí důvodové zprávy, která pak bude žít se zákonem i po jeho přijetí. Od samého začátku by tak mělo být jasné, kolik povinností bude nová právní úprava ukládat.

Tabulka s přehledem je nekompromisní.

Ukazuje

- a) komu se ukládá povinnost,
- b) ve prospěch koho,
- c) co je obsahem povinnosti,
- d) jak se má plnit,
- e) v jakém termínu nebo jak často se má plnit,
- f) kdo plnění povinnosti kontroluje a
- g) jaká sankce za neplnění povinnosti může být uložena nebo jaké má neplnění povinnosti důsledky.

Plno věcí z této tabulky bude součástí navrhovaného zákona, ale mnoho dalších věcí může být součástí jiného zákona či jiných zákonů. Přesto bude navrhovatel nového právního předpisu muset předložit všechny v tabulce uváděné položky, byť bude potřebný údaj



sdělován prostřednictvím odkazu na jiná ustanovení jiných zákonů. To je silný kontrolní a čistící mechanismus, který v tuto chvíli takto přehledně nemáme k dispozici. Když už budeme mít takovou tabulku, jsme schopni s těmito strukturovanými daty pracovat a začít křížovou kontrolou odhalovat, zda některé z ukládaných povinností již neexistují, zda nevznikají duplicity, zbytečné procesy, nepřiměřená byrokracie nebo zda nevytváříme novou a zbytečnou strukturu úřadů nebo kontrolních orgánů. Ale hlavně budeme vidět na první pohled, což někdy ze samotného textu zákona není zřejmé, kolik a jakých povinností chce navrhovatel nové právní úpravy podnikatelům skutečně uložit. Ano, taková tabulka obnaží bez zbytečných slov skutečný záměr navrhovatele zákona a je na něm, aby svůj záměr zdůvodnil, obhájil a prosadil. Nebereme tímto postupem žádnému z navrhovatelů právo navrhopvat zákony. Ale každý navrhovatel zákona, ať již to bude vláda (ta to začne řešit

ještě před návrhem vlastního paragrafového znění), poslanec nebo skupina poslanců, Senát nebo kraj předloží s návrhem zákona tabulku veřejnoprávních povinností, které se budou zákonem občanům nebo podnikatelům ukládat.

5. To ale hovoříte o nově připravovaných předpisech, podnikatele ale trápí i povinnosti vyplývající z již platných zákonů. Jak to bude s nimi?

Ano, máme tu 30 000 právních předpisů publikovaných ve Sbírce zákonů a v těch jsou už teď odhadem desetitisíce ukládaných povinností.

Pokud chceme mít v našem právním řádu pořádek, musí se i u těchto již existujících zákonů vytvořit dodatečná tabulka veřejnoprávních povinností. To je ten největší a asi nejsložitější úkol, který před sebou budeme mít. Znamená to vzít do ruky každý existující zákon a vytvořit z něho tabulku povinností, která bude mít stejnou strukturu, jakou bude mít tabulka pro každý nově navrhovaný právní předpis. V některých případech pak aplikace antibyrokratického zákona odhalí, jak nedokonalou definici některých povinností máme, že si u některých nejsme jisti, komu se vlastně ukládají nebo v čí prospěch, zda je lhůta pro plnění povinnosti adekvátní nebo zda je sankce stanovená za jejich porušení vyvážená a plní svůj účel, zda plnění povinností nekontrolují souběžně dva nebo tři kontrolní orgány a zda je to účelné. Když pak takto strukturované a vyplněné tabulky různých zákonů porovnáme

mezi sebou, můžeme zjistit, že některé povinnosti jsou duplicitní, některé si vzájemně odporují nebo se vylučují. Touto cestou bychom dokázali udělat revizi našeho právního řádu skrze analýzu uložených veřejnoprávních povinností. Na základě takové analýzy by pak mohlo dojít k okamžitému zrušení některých zbytečných nebo přežitých povinností, odstranění duplicit a výkladových nejasností, ke zpřesnění procesu, jak a jakou formou povinnosti plnit. K tomuto „vybagrování“ povinností z existujících zákonů bychom mohli využít nástroje umělé inteligence, ale znamená to nejdříve naučit umělou inteligenci povinnosti v zákonech s jistotou rozpoznávat. Stejně bychom pak ale museli udělat „lidskou“ právní kontrolu té práce, kterou vykonala umělá inteligence. V tuto chvíli pracujeme s odhadem, že pokud bychom udělali analýzu povinností na vzorku 1000 zákonů, mohla by nám umělá inteligence „vybagrovat“ povinnosti ze zbývajících 29 000 právních předpisů. Ale s ohledem na její schopnosti by to možná bylo zvládnutelné i při nižším výchozím vzorku.

Pokud bychom tedy měli všechny veřejnoprávní povinnosti ze všech zákonů v přehledné tabulce, pak už bychom s každou novelou zákona dělali jen aktualizaci tabulky a v případě nového zákona s novými povinnostmi bychom dělali křížovou kontrolu ve vztahu k ostatním již uloženým povinnostem.

V antibyrokratickém zákoně navrhujeme, aby zároveň byla prováděna pravidelná roční kontrola efektivity uložených povinností. To znamená, že by každé ministerstvo či jiný úřad, který odpovídá za daný zákon, provedly vyhodnocení, zda každá uložená povinnost je nadále potřebná, je efektivně naplňována či dodržována, kontrolována, popř. sankcionována. Spolu s tím by mělo být posouzeno, jaká byrokratická zátěž je s plněním povinností spojena. Zda je tato zátěž nadále potřebná a zda by případně v nadcházejícím období nemohlo dojít k jejímu snížení.



To také souvisí s náklady, které jsou s plněním povinností a související byrokracií spojeny jak na straně státu – tedy jednotlivých úřadů, tak na straně podnikatelů. I náklady na správu povinností by měly být součástí pravidelné kontroly efektivity, protože s nástupem digitalizace agend státu by mělo přirozeně docházet k automatizaci a robotizaci úřední práce a mohlo by docházet ke snižování počtu úředních pozic nebo k jejich realokaci na jiné podhodnocené agendy.

6. Ale máme tady soudy, které někdy rozhodnou jinak, než jak si vykládají text právního předpisu úřady nebo jak ho chápe podnikatel. Co se stane pak?

Máte pravdu, že taková situace s největší pravděpodobností nastane. Bude pak publikovaný rozsudek nebo nález soudu a ten se zapíše do tabulky. Nechceme jakkoli měnit rozložení sil mezi mocí zákonodárnou, výkonnou a soudní. Chceme jen doručit adresátům práva – podnikatelům co nejlepší záměr zákonodárce, kterým byl veden, když zákon navrhoval a přijímal. Pokud dojde na základě rozhodnutí soudu ke změně interpretace zákonného ustanovení, pak jsou dvě možnosti, jak s tím naložit. Bud' jsou navrhovatelé zákona a jeho adresáti ztotožnění s výkladem soudu a odpovídá původnímu záměru, a tak dojde „jen“ k úpravě tabulky veřejnoprávních povinností. Pokud ale rozhodnutí soudu půjde proti smyslu původního záměru, a to se může stát, pak nezbyvá než navrhnout úpravu zákona a přijmout novelu. S novelou zákona se tak do tabulky povinností dostane nově stanovená povinnost. A je velká pravděpodobnost, že už se tam dostane formulovaná správně, aby pak nemohlo dojít k jiné interpretaci ze strany úřadu či podnikatelů a jiné ze strany soudů.

7. Takže vše bude záležet jen na iniciativě úředníků a soudců? Aktivní vstup samotných podnikatelů do procesu odlehčování regulační a byrokratické zátěže tedy končí předložením návrhu antibyrokratického zákona?

Nikoliv. V antibyrokratickém zákoně navrhuje, aby mohly podnikatelské a zaměstnavatelské organizace iniciovat odstranění neodůvodněné regulace,

tedy uložených povinností a také nadměrné byrokracie spojené s plněním těchto povinností. Je zřejmé, že ne u všech zákonů dojde při kontrole efektivity ke shodnému pohledu na jejich odůvodněnost ze strany příslušného ministerstva nebo jiného úřadu a ze strany podnikatelů. V takovém případě by stálo za to, aby došlo k vyhodnocení takového „rozporu“ nejvyšším politickým exekutivním orgánem státu – vládou, která svůj mandát odvozuje od důvěry vyslovené Poslaneckou sněmovnou. Mají to být zvolení zástupci lidu – tedy i podnikatelů, kteří by měli posoudit, zda regulace a byrokracie uložená podnikatelům není neúměrnou zátěží a nelimituje hospodářský a sociální rozvoj naší země. Vláda by musela ve stanovené lhůtě rozhodnout, zda návrh na odstranění neodůvodněné regulace nebo nadměrné byrokracie podpoří a předloží změnu příslušného zákona k projednání do Parlamentu, anebo zda takový návrh považuje za nedůvodný a ponechá rozsah regulace a byrokracie v dosavadním stavu, přičemž bude muset uvést věcné argumenty ve prospěch své zamítavé pozice.

8. A kde je ta přímá pomoc podnikatelům, která by jim usnadnila podnikatelský život? To všechno doposud popsáno jen pomáhá státu, aby byly zákony lepší, aby politici a úředníci chápali, co vlastně schvalují, co podnikatelům nakládají na záda, co jim umožňuje ukládat sankce, co jim dává prostor pro větší zpoplatnění nebo zdanění podnikání.

Celý navržený systém by měl vést k trvalému tlaku na zavádění jen takové regulace a byrokracie, která je nezbytná a jejíž cíle nelze zajistit jinou cestou. Ne

všechno má anebo dokonce musí řešit stát. Mnoho věcí by mělo a mohlo být ponecháno na smluvní volnosti podnikatelských subjektů nebo na vztahu mezi podnikatelem a zákazníkem – klientem, spotřebitelem.

Jsem navíc přesvědčen, že revize našeho právního řádu s využitím ustanovení antibyrokratického zákona by mohla mnoho zbytečných a nadbytečných povinností – regulací a s nimi související byrokracie bez náhrady zrušit. Ano, zrušit a s tím zrušit všechny náklady na úřady, jejich úředníky, na správu a vymáhání poplatků a pokut, na psaní prováděcích předpisů na poskytování zbytečného poradenství pro firmy a podnikatele, na zbytečné soudní spory.

Takové společné zbytečné náklady státu a podnikatelů odhadujeme na miliardy a možná i na nižší desítky miliard korun ročně. Jde o peníze, které by mohl stát i podnikatelé investovat někam jinam. Třeba do transformace našich úřadů nebo do transformace našich podniků. Třeba do digitalizace, automatizace, robotizace, využití umělé inteligence nebo do nezbytné změny naší vysoké energetické náročnosti.

Ale ne všechno půjde zrušit. Některé věci v regulaci a byrokracii bohužel platí v právu EU nebo jsou celosvětovým standardem. A ty jednoduše na národní úrovni zrušit nejde, protože bychom tím mohli prokázat našim podnikatelům medvědí službu. Naším

realistickým odhadem je, že půjde zrušit nebo aspoň zmírnit povinnosti ukládané podnikatelům tak, aby se regulatorní a byrokratická zátěž snížila o čtvrtinu oproti současnému stavu.

Co ale ve spolupráci s dalšími podnikatelskými a zaměstnavatelskými organizacemi chceme pro naše podnikatele udělat, je vytvoření jakýchsi „podnikatelských batohů“, do kterých by jim stát ukládal jejich – a věřím, že postupně redukované – podnikatelské povinnosti.

Pokud totiž budeme mít zdrojové tabulky povinností ze všech zákonů, budeme schopni je podnikatelům roztrdit podle jejich oboru či oblasti podnikání. Někdo podniká v oblasti bankovníctví a má jiný podnikatelský batoh, než má ten, kdo podniká v pekárně, nebo ten, kdo má sádrokartonářskou firmu. Obdobně se liší povinnosti truhláře a toho, kdo vyrábí auta či obchoduje se zbraněmi. A někteří mají svých podnikatelských aktivit více, a tak mají na zádech více podnikatelských batohů. Když vyskládáme z tabulek veřejnoprávních povinností ze všech zákonů ty, které podnikatel pro své podnikání má, bude to konečný náklad, který si v podnikatelském batohu nese na zádech, a budeme schopni velmi jednoduše odhalit, že novým zákonem do tohoto batohu přidáváme další těžký balvan, který může podnikatele přetížit. Někdy to může být dokonce ten pověstný poslední kamínek, který podnikateli podlomí kolena, anebo rovnou zlomí

vaz. To však dnes nikdo z nás neví, protože povinnosti v zákonech se dnes netřídí podle oborů podnikání do jednotlivých podnikatelských batohů, a tak nemůžeme s určitostí říci, jak nová univerzální povinnost uložená pro všechny podnikatele bude těžká v tom či onom podnikatelském batohu. Prostě velké podniky třeba takovou nálož v pohodě zvládnou, protože mají šanci unést batoh silami více lidí, ale malá firma nebo živnostník už takový další kámen neunes a s podnikáním skončí.

9. Rozumím tomu, že různí podnikatelé mají různě těžký batoh svých povinností, a že se proto pohybují s různou rychlostí. Nicméně nejde přece primárně o soutěž mezi jednotlivými obory podnikání v České republice?

Vytvoření tabulek veřejnoprávních povinností zpětně pro všechny účinné právní předpisy nám skutečně dá šanci vidět, kolik vůbec v jednotlivých podnikatelských batozích máme uloženo a mělo by nás to přivést k úvaze, zda podnikatelům neulevit.

Podnikání je opravdu těžká túra ve vysokohorském terénu, kdy musíte čelit různým překážkám, nepřízní počasí nebo i vlastní kondici. Záleží na vaší vůli, na zkušenostech, odvaze, na lidech, které máte kolem sebe jako partnery, zaměstnance nebo poradce. Nic z toho vám však nikdy nezaručuje, že dojdete až na vrchol osmitisícovky. Někdo skončí už v základním táboře, někdo postoupí do druhého nebo třetího výškového tábora, ale kvůli všem okolnostem na vrchol nikdy nedorazí, přestože by chtěl a zasloužil by si to. Stát má v podnikatelské túře podnikatele zásadní roli. Nakládá

mu do jeho batohu závaží, která s sebou táhne celou cestu od počátku, nebo mu jeho podnikatelský batoh ještě postupně zatěžuje, ale jen málokdy odlehčuje během cesty.

Jak zoufalý je pocit českého podnikatele, když vedle něho jde Ital, Ir, Američan, Číňan, Japonec nebo Korejec a všichni mají svůj podnikatelský batoh z odlehčeného materiálu a naložený třeba jen půlkou povinností!



Jak zoufalý je pocit českého člověka na podnikatelské vysokohorské túře, kdy jiným se během jejich cesty z batohu zátěž odebírá a tomu našemu tam nakládáme víc a víc, aniž bychom tušili, jak jsou na tom jeho konkurenti ze světa? A bohužel právě to mnohdy děláme. A někdy jim to ztížíme pozlacenou cihlou místo cihly odlehčené, kterou mají v batohu jiní zahraniční závodníci.

10. Proč k mnoha stávajícím zákonům přidáváte další? Je nutná změna Listiny základních práv a svobod a není ústavní ochrana před neodůvodněnou regulatorní zátěží a nadměrnou byrokratickou zátěží jen vnášením zbytečné kazuistiky do našeho právního řádu?

Máte pravdu, že to na první pohled může vypadat jako absurdní návrh. Proti zákonům bojovat jiným zákonem. Ale naštěstí žijeme v právním státě, a i náš legislativní proces, tedy navrhování zákonů a jejich schvalování, je upraveno zákonem. Pokud chceme, aby při navrhování a schvalování zákonů platila přísnější, přesnější nebo i nová antiregulatorní a antibyrokratická pravidla či podmínky, nelze to zařídit jinak, než že tato pravidla a podmínky přijmete ve formě zákona. Z hlediska hierarchie právního řádu platí, že nejvyššími zákony jsou Ústava, Listina základních práv a svobod a další ústavní zákony, se kterými musí být všechny právní předpisy v souladu. Pokud chceme, a my v hospodářské komoře to tak cítíme, abychom jako podnikatelé měli nejen Ústavou garantované právo podnikat, ale aby zásahy do podnikání ze strany státu byly skutečně odůvodněné, měli bychom se zasazovat o to, aby odůvodněnost zásahů do podnikání stát

do právní úpravy zapracoval. V Ústavě totiž z hlediska regulací a byrokracie není žádná brzda. Je to tak trochu švédský stůl. Každý, kdo má právo navrhnout zákon a najde pro něho potřebnou většinu v Poslanecké sněmovně a v Senátu, může neomezeně ztížit podnikání až tak, že v té či oné hospodářské oblasti podnikání úplně zlikviduje. A dokonce to nemusí udělat ani vědomě či cíleně a může být ve svém návrhu veden opravdu dobrými úmysly. Důsledky však mohou být stejné – tedy tragické. Ukazuje se čím dál častěji, že i přes vyvažování politických zájmů a jistou míru korekce, kterou přinášejí politické strany při schvalování zákonů, dochází k nepřiměřeným a nedomyšleným zásahům do podnikání.

Podnikání – tedy hospodářskou činnost, která vytváří potřebné hodnoty a generuje příjmy do státního a dalších veřejných rozpočtů, z nichž se pak financují další Listinou základních práv a svobod garantované svobody, nároky nebo služby – považujeme za klíčový pilíř státu. Za základní a bezpodmínečnou hodnotou, na které stojí zdravý a funkční stát.

Proto by měl existovat silnější korekční mechanismus pro případy nenadálých nebo neodůvodněných legislativních zásahů do podnikání, které mohou ohrozit fungování státu, jeho ekonomickou výkonnost nebo přinejmenším financování jeho činností a služeb. To je ten důvod, proč navrhuje do ústavního pořádku

zpracovat obecné pravidlo, že každý právní předpis musí být přijímán za podmínky, že jím stanovené regulace budou odůvodněné a byrokracie přiměřená. Nepřiměřenost nebo neodůvodněnost by na základě podnětu mohl přezkoumávat Ústavní soud podobně, jako zkoumá jiné rozpory prostých zákonů s Ústavou a ústavními zákony. Jestliže by tedy byl přijat zákon, který by byl v rozporu s těmito ústavními podmínkami, byl by posouzen Ústavním soudem a případně zrušen, pokud by omezil Ústavou zaručené právo.

Uvědomujeme si, že ústavní pořádek není obecně žádoucí zaplevelovat detailními ustanoveními. V případě práva podnikat, které je z hlediska osobních práv a svobod stejně důležité jako například svoboda projevu, však žádná podrobnější pravidla v Listině nejsou, a tak máme velmi ztíženou – pokud vůbec – možnost před Ústavním soudem hájit svá podnikatelská práva v případě neodůvodněného nebo nepřiměřeného zásahu státu do podnikání zavedením regulace a s ní související byrokracií. Ale pokud by převládl názor, že současné znění Listiny základních práv a svobod dostatečně chrání podnikání v České republice a není nutné změnu Listiny přijímat a postačí pro zvýšení ochrany před nekontrolovaným nárůstem regulací a byrokracie prostý zákon a dosavadní nálezy či rozsudky Ústavního nebo Nejvyššího správního soudu, budeme spokojeni a není důvod cokoli doplňovat. Ale jen ta diskuze o takové možnosti je důležitá, abychom si uvědomili důležitost podnikání.

11. Většina zákonů v ČR vzniká z iniciativy ministerstev, nikoliv jako návrhy poslanců a senátorů. Není popřením dělby moci v demokratickém státě, když si zákony připravuje exekutiva?

Zdá se, že čím dál tím více je dělba moci skutečně narušena. Je asi přirozené, že vládoucí většina v Parlamentu, která má šanci řídit exekutivu, tedy vládu a jednotlivá ministerstva, využívá odborné, organizační i finanční zázemí k tomu, aby vládní úřady připravovaly nové právní předpisy nebo změnu těch existujících. Relativně dobře placený úřednický aparát má předpoklady – tím myslím čas i kvalifikaci – sepsat a odůvodnit nejen návrh právního předpisu. Zpravidla disponuje i aktuálními informacemi z aplikační praxe, tedy poznatky, jak se stávající předpisy uplatňují, protože o některých právech a povinnostech tyto úřady a úředníci rozhodují. A to právě v mnoha případech přerůstá do skutečného nebo domnělého překročení hranice mezi mocí zákonodárnou a exekutivní zejména na ministerstvech a státních úřadech, které jsou pověřeny výkonem zákonných pravomocí v rozhodovací nebo kontrolní činnosti státu.

Toto nastavení, kdy za návrhy zákonů stojí zpravidla exekutiva, která pak na jejich dodržování sama dohlíží, připomíná tak trochu incest a je to podobné, jako kdyby v soudním řízení rozhodujícím o trestu obviněného byla žalobcem i soudcem jedna a táž osoba.

Je absurdní, že tato zvyklost ve srůstání zákonodárné a exekutivní moci často vede k ostrakizaci zákonodárců, kteří přicházejí s vlastní zákonodárnou iniciativou nebo s pozměňovacími návrhy k vládním návrhům. Samozřejmě, že leckdy nemají a ani nemohou mít jejich návrhy takovou kvalitu, jakou mají návrhy vládní, protože odborných a legislativních expertů není tolik. Jsem přesvědčen, že by více předpisů mělo a mohlo vznikat na půdě Parlamentu, že by mohly být na úkor ministerstev posíleny legislativní odbory Poslanecké sněmovny i Senátu, že by role ministerstev při tvorbě některých právních předpisů měla spočívat spíše v konzultování, dodávání návrhů dílčích řešení nebo odborné oponentuře, že by mělo být považováno za normální, když si zákonodárce objedná legislativní návrh transparentně u poradenské firmy. Vždyť v mnohých případech by bylo žádoucí, aby k některým oblastem upravovaným legislativou existoval alternativní návrh, který by nevzešel z legislativní tvorby ministerstev. Přesné a transparentní zadání legislativních změn není jednoduchou a běžnou činností a nemůžete se ji naučit ve škole nebo na nějakém kurzu. Musíte rozumět nejen příslušné problematice a mít jasnou vizi o tom, co chcete navrhnout a prosadit, musíte si to ale také nechat kvalitně zpracovat se všemi dopady a souvislostmi a v průběhu legislativního procesu si svůj návrh obhájit a uhlídat. Bylo by skvělé, kdybychom politiků – zákonodárců s takovou výbavou měli co nejvíce.

12. Navrhujete koncept povinného sestavování tabulek s veřejnoprávními povinnostmi obsaženými v návrhu zákona. Nebude to poslancům a senátorům komplikovat předkládání vlastních návrhů, když nedisponují legislativním aparátem jako ministerstva?

Skutečně považuji za naprosto zásadní, aby každý legislativní návrh, nejenom návrh zákona, ať už ho předkládá vláda, Senát, poslanec nebo kraj, ale i pozměňovací návrh k již předloženému návrhu zákona byl doplněn o tabulku veřejnoprávních povinností vyplývajících z každého konkrétního návrhu. Předkladatel sám, ale i ti, co budou o jeho legislativním návrhu dále rozhodovat, si musí být vědomi, jakou zátěž daný konkrétní návrh podnikatelskému prostředí způsobí, anebo naopak z něj odstraní.

Povinné sestavování tabulky veřejnoprávních povinností zmírní i výtku, kterou občas slyším od vládních legislativců ohledně rizika pozměňovacích návrhů načtených v Parlamentu. Namítají, že do ministerstvem pečlivě promyšleného, vzájemně provázaného systému nových zákonných ustanovení, zasáhnou poslanci či senátoři svými dobře míněnými „laickými“ pozměňovacími návrhy tak, že se právní předpis stane nelogickým a není pak jasný jeho smysl právní úpravy, což posiluje jen právní chaos.

Je pravdou, že zákonodárcům může chybět expertíza z té či oné regulované oblasti, což jim komplikuje předkládat vlastní návrhy zákonů. Nicméně právě nutnost přikládat i k pozměňovacím návrhům zmiňovanou tabulku veřejnoprávních povinností může

zvýšit kvalifikovanost jejich pozměňovacích návrhů. Tím spíše to platí i pro navrhování celých zákonů v rámci vlastní zákonodárné poslanecké iniciativy.

Není možné chtít po běžných občanech, kteří se budou muset zákonem řídit, aby všechny zákonné povinnosti dodržovali, aniž by si sám zákonodárce uvědomoval, co vlastně od svých občanů a podnikatelů požaduje.

13. A nestačilo by přece snížit jen počet úředníků? Není to jednodušší cesta, jak omezit byrokracii než psát analýzy, studie, hodnocení dopadů a tabulky povinností?

Snažíme se jít po příčinách naší regulatorní a byrokratické rakoviny, a ne po jejích projevech nebo následcích. A úřady a úředníci jsou jen projevem našeho onemocnění. Proto jsme přesvědčeni, že potřebujeme zásadně a ostře říznout do pravidel legislativního procesu. Jednoduše řečeno, kdyby nebyl přijat žádný zákon, respektive neexistovala by žádná státní regulace, pak by neexistovala ani žádná s tím spojená byrokracie a neexistovala by ani žádná úřednická agenda, a proto by pak neexistovalo žádné úřednické místo a žádný úředník. Takhle jednoduché to je! Pokud chceme snížit počet úředníků, pokud chceme snížit počet úředních agend, pokud chceme snížit množství byrokracie a regulací, musíme snížit počet veřejnoprávních povinností. A to je to, co navrhujeme. To je podstata našeho receptu. Pojďme si rychle udělat revizi všech povinností, které jsou podnikatelům

ukládány českými i unijními právními předpisy, a pojďme si říci, jestli jich potřebujeme tolik. Jestli nejsou duplicitní, triplicitní, jestli si vzájemně neodporují, jestli je nemůžeme okamžitě škrtnout, jestli je nekontroluje zbytečně hned několik kontrolních orgánů. A také jestli je umíme dobře vymáhat a zda nejsou sankce likvidační nebo demotivační.

14. Předcházela komorové iniciativě nějaká důkladná analýza a sběr dat, anebo návrh intuitivně vychází jen z dojmů a pocitů?

Hospodářská komora ČR patří mezi subjekty, které dlouhodobě upozorňují na nutnost činit politická rozhodnutí na základě hodnocení dopadů, kterých se návrh týká. Proto před zpracováním návrhu proběhla na platformě naší členské základny široká odborná diskuze nejen na úrovni pracovních skupin, ale poptali jsme také zpracování tzv. RIA nezávislým subjektem Centrem ekonomických a tržních analýz – CETA (analýza je dostupná online). Právě toto hodnocení dopadů, které bere v potaz veřejně dostupná data o ekonomických nákladech administrativy a byrokratické zátěže, potvrdilo, že hypotéza o významném pozitivním celospolečenském dopadu snižování byrokracie má ekonomické opodstatnění.



Odhadované celkové roční náklady regulatorní a byrokratické zátěže podnikatelů v České republice činí 71,8 miliardy Kč.

Hodnocení dopadů bylo provedeno v souladu s platnými legislativními pravidly vlády. CETA pečlivě

popsala stávající stav, definovala problémy a stanovila cíle našeho legislativního návrhu. Součástí hodnocení dopadů je proto popis stávající právní úpravy dané problematiky, určení dotčených subjektů a nezbytné posouzení rizik včetně zhodnocení možných variant řešení.

Nejlépe nám vyšla varianta, která přináší jasnou přidanou hodnotu – systematický, jednotný a dlouhodobý přístup ke snižování byrokracie, nezávislý na politickém cyklu. Tato cesta zvyšuje transparentnost, srozumitelnost a předvídatelnost právního prostředí a zároveň napravuje nerovnosti v možnostech ovlivňovat legislativu prostřednictvím podnětů. Řešení v podobě antibyrokratického zákona představuje významnou změnu ve fungování institucí v České republice. Jde o projekt, který má potenciál ukázat zahraničním investorům, že Česko bere zlepšování podnikatelského prostředí vážně – a to je v aktuální ekonomické situaci naprosto zásadní pro další hospodářský růst. Jde o to, že současný stav, tedy nepřehledné regulační prostředí, dlouhé povolovací procesy a nadměrná administrativa spojená s plněním povinností vůči úřadům (včetně daňových a odvodových povinností) poškozují obraz České republiky v očích investorů i podnikatelů.

15. Dají se tedy vyčíslit celospolečenské přínosy případné realizace iniciativy? A jaké je jejich srovnání s příslušnými náklady?

Ano, dají se vyčíslit (odhadnout) s využitím běžně užívaných nástrojů statistiky, ekonometrie či ekonomické analýzy. Vyčíslení přínosu navrhované iniciativy je postaveno na odhadu celkové regulatorní

a byrokratické zátěže, která byla za pomoci CETA rozčleněna do skupin mikropodniků, malých podniků, středních podniků, velkých podniků a živnostníků dle nákladovosti časové zátěže spojené s nutnou administrativou. Členění bylo zvoleno podle metodiky Českého statistického úřadu.

Odhad časové zátěže spojené s plněním administrativních povinností pro jednotlivé velikostní kategorie ekonomických subjektů byl realizován dle výsledků Indexu byrokracie pro malé podniky (240 hodin/ročně). Teoreticky jsou v průměru od sebe jednotlivé kategorie s ohledem na zaměstnanost cca 8× až 9× větší, přičemž ale nelze předpokládat, že administrativní zátěž podniku narůstá rovnoměrně s počtem zaměstnanců (část vykonávané administrativy nebude nijak záviset na velikosti podniku). Proto se modelově předpokládalo, že v kategorii středních podniků bude administrativní zátěž v průměru 5× vyšší než u malých podniků. Stejně tak toto vyčíslení vychází z předpokladu, že u velkých podniků bude administrativní zátěž v průměru 5× vyšší než u středních podniků (u velkých podniků lze předpokládat, že řada rutinních administrativních činností bude automatizovaná). U mikro podniků se předpokládá administrativní zátěž 4× menší než u malých podniků a v případě OSVČ se uvažuje o administrativní zátěži na poloviční úrovni mikropodniku. Výsledky prezentuje tabulka odhadu úspor v celkovém objemu 71,8 miliard Kč.

ODHAD CELKOVÉ REGULATORNÍ A BYROKRATICKÉ ZÁTĚŽE

Ekonomický subjekt	Počet	Časová zátěž (hodin/rok)	Finanční zátěž (podnik/rok)	Celková zátěž
Mikro podniky (0 včetně bez udání počtu)	718 240	60	20 700 Kč	14,87 mld. Kč
Malé podniky (1–19 zaměstnanců)	249 017	240	82 800 Kč	20,62 mld. Kč
Střední podniky (20–249 zaměstnanců)	30 706	1 200	414 000 Kč	12,71 mld. Kč
Velké podniky (250 a více zaměstnanců)	2 401	6 000	2 070 000 Kč	4,97 mld. Kč
Živnostníci	1 799 930	30	10 350 Kč	18,63 mld. Kč
Celková zátěž				71,8 mld. Kč

Zdroj: ČSÚ, Liberální institut, vlastní výpočty (zaokrouhleno)

Pro odhad potenciálních přínosů snížení regula-
torní a byrokratické zátěže byly uvažovány tři scé-
náře v podobě snížení zátěže podnikatelů o 15 %, 25 % a 35 %, neboť nejčastějším cílem jak v Česku, tak v zahraničí bývá snížení administrativní zátěže právě o 20 až 25 %.

Jak ukazuje detailní propočet v analýze RIA zpra-
cované centrem CETA, i v tom nejvíce konzervativ-
ním scénáři, který předpokládá snížení byrokratické
zátěže o 15 %, se jedná o úsporu na straně podnika-
telů ve výši blížící se 11 miliardám Kč ročně. V optimi-
stické variantě, jež předpokládá snížení zátěže o 35 %, přesahují úspory na straně podnikatelů částky 25 miliard Kč ročně. Při realistickém scénáři snížení

zátěže o čtvrtinu představují úspory podnikatelů 18 miliard Kč. Důležitým faktorem je, že čas, který se díky snížení byrokratické zátěže ušetří, může podni-
katel věnovat tomu, na čem skutečně záleží, tedy roz-
voji svého podnikání, zefektivnění procesů, inovacím a dalším činností, které podporují růst produkti-
vity napříč celým podnikatelským sektorem. Zkrátka úspory se multiplikují. Např. po vzoru studie *Danish Commerce and Companies Agency – Measuring administrative Burden: Tools and Techniques* (dostupné na webových stránkách OECD) lze mode-
lově předpokládat, že každé snížení byrokratické zátěže o 1 milion Kč přinese naopak dodatečný eko-
nomický růst o 1,4 milionu Kč¹. To znamená, že se celkové snížení byrokratické zátěže multiplikuje

1 Nelze samozřejmě s naprostou jistotou uzavřít, že by stejný poměr úspor a přínosů převládl také v ČR, nicméně tuto úvahu je vhodné uvést jako jistý modelový příklad. Prezentace uvažující dánské prostředí je dostupná ze: <https://www.oecd.org/mena/governance/46384052.pdf>

do souhrnného pozitivního efektu na domácí produkt přibližně od 15 do 35 miliard Kč v závislosti na scénáři snížení zátěže. Při realistickém scénáři snížení zátěže o čtvrtinu přinese multiplikační efekt do HDP dodatečných 25 miliard Kč.

Oproti přínosům je nutné postavit náklady na zavedení a průběžnou aplikaci navrhované právní úpravy. Předpokládá se, že praktická implementace antibyrokratického zákona do legislativy bude mít ve vztahu ke státnímu rozpočtu výdajové požadavky přibližně ve výši 265 milionů Kč na vytvoření a zprovoznění elektronické evidence veřejnoprávních povinností při předpokládané délce prací po dobu 4 let. S kontrolou efektivity veřejnoprávních povinností jsou spojeny výdaje na platy ve výši cca 13 milionů Kč, také kalkulujeme s reakcí na výstupy kontrol efektivity a přezkumu dopadu a podnětů navrhovaných změn, což si vyžádá roční náklady na platy ve výši zhruba 53 milionů Kč. Podrobný přehled nákladů obsahuje analýza RIA zpracovaná centrem CETA.

Závěrem je třeba zdůraznit to podstatné – očekávané přínosy jsou o řád až dva vyšší než předpokládané náklady. Čistý ekonomický dopad navrhované právní úpravy tak bude jednoznačně pozitivní.

16. A nemyslíte, že jádro problému je také v nízkém právním vědomí nejen podnikatelů a široké veřejnosti, ale nezřídka i u státních zaměstnanců?

Určitě bychom měli s právním vědomím nás všech něco dělat, a hlavně ho rozvíjet. Ať již jsme občané, podnikatelé, úředníci. A měli bychom s tím začínat už na základní škole společně s finanční gramotností. Právní a finanční gramotnost by měla být rozvíjena od útlého věku, protože už od dětství se pohybujeme v právních vztazích a nakládáme s penězi. To jsou základní znalosti a dovednosti, které bychom měli dávat našim dětem do životní výbavy. Ale zpět do současnosti. Ruku na srdce, dnes ani legislativci, kteří navrhují zákony, poslanci a senátoři, úředníci, ale ani soudci, státní žalobci, advokáti, tedy právní profesionálové nejsou schopni znát celé právo ve všech jeho vzájemných souvislostech a provázanostech. S oblibou se říká, že dva právníci, tři právní názory. To o něčem vypovídá.

17. A opravdu nestačí prostě zvyšovat vzdělání a digitalizovat databáze předpisů, jako je e-Sbírka?

Podle mě nestačí. Jak jsem již uvedl, máme několik desítek tisíc právních předpisů, které nemůže znát jako celek nikdo. Známe jen jeho části v nějaké oblasti práva, odvětví podnikání či jiné dílčí činnosti. Ale nejsme s jistotou schopni říci, že nám zákony a povinnosti z jiných oblastí práva nezasahují do té naší oblasti. A mnohdy jsme tím zaskočení nebo překvapeni. Obzvláště, když takový výklad zákona provede některý z úřadů, o kterém jsme vůbec netušíli,

že takové povinnosti kontroluje a že má právo nás sankcionovat. Ano. Můžeme to celé odbýt latinským „*Ignorantia juris non excusat*“, tedy česky „*neznalost zákona neomlouvá*“, ale jsme přesvědčeni, že je a musí být zájmem státu, aby uživatel práva – tedy občan a podnikatel, právo znal a mohl mu porozumět. A stát, který má zájem, aby jeho zákony byly respektovány, aby zákonem uložené povinnosti byly adresáty práva plněny, pak musí učinit vše proto, aby se s platným právem mohl seznámit každý a aby ho v podstatě každý mohl pochopit. K tomu z našeho pohledu v našem světě nestačí jen publikace právního předpisu ve Sbírce zákonů, ale je nezbytná jeho co nejvyšší jednoznačnost, srozumitelnost a racionální interpretace od samého počátku jeho platnosti a účinnosti.



18. Jak hodnotíte implementaci předpisů EU do právního řádu ČR? Neztrácí posilováním společné regulace celá Evropa svoji konkurenceschopnost? A nezakládá implementace sama o sobě soustavné pobídky k národnímu gold-platingu?

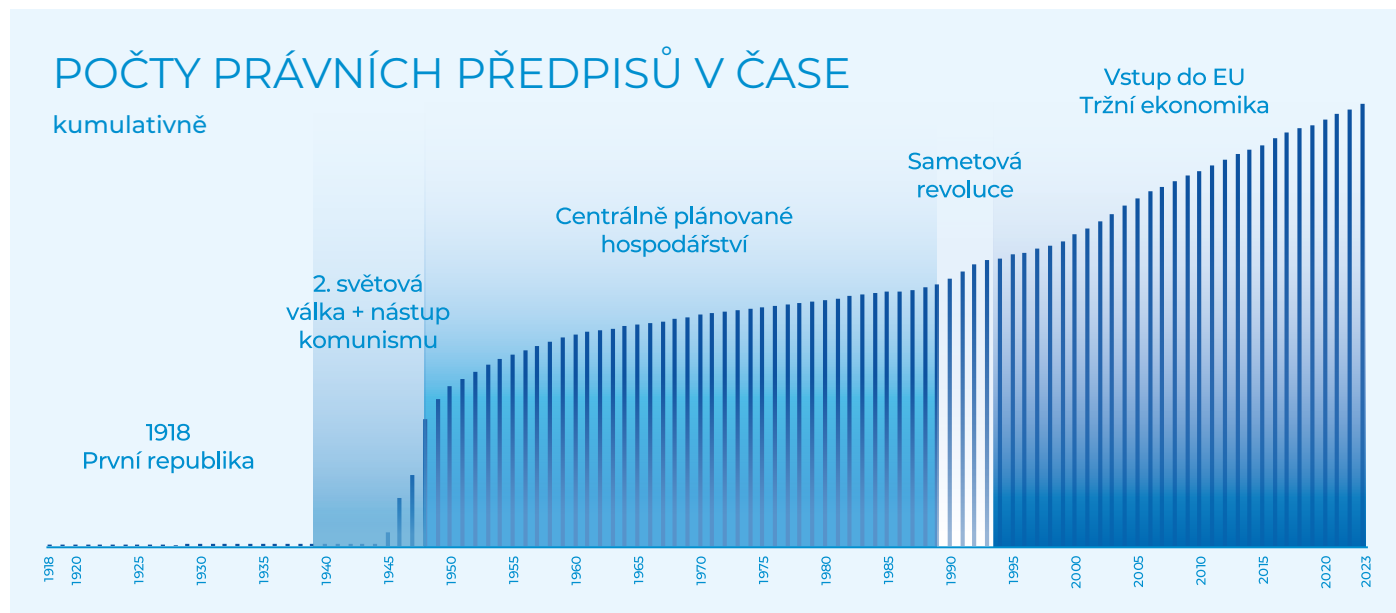
Podle odborných odhadů se už dnes blížíme 80 % nově platných a účinných právních norem, které mají původ v unijní legislativě. Tempo vydávání aktů EU různé právní síly (od nařízení a směrnic až po různá sdělení Komise) roste. Jen během prvního mandátu Ursuly von der Leyen od nástupu její Komise v roce 2019 do června 2024, kdy jsme spustili naši iniciativu, bylo vydáno 8 481 takovýchto aktů (v okamžiku zveřejnění tohoto rozhovoru bylo konečné číslo kolem 10 tisíc). Přílišná regulatorní zátěž není jen metlou České republiky, má negativní dopad na podnikatelské prostředí v celé EU, a tím i na konkurenceschopnost všech členských států i regionu jako celku. Proto vyvíjím antibyrokratickou iniciativu i na unijní úrovni. Komunikuji s našimi poslanci v Evropském parlamentu a jejich prostřednictvím i s ostatními europoslanci a předsedkyní Evropské komise, setkal jsem se i s představiteli Evropského hospodářského a sociálního výboru. Regulatorní a byrokratická detoxikace má podporu evropské asociace obchodních a průmyslových komor Eurochambres, a to i díky tomu, že jí právě předsedá můj předchůdce v čele Hospodářské komory ČR Vladimír Dlouhý, se kterým společně plně sdílíme kritickou pozici k neodůvodněné regulatorní a nadměrné byrokratické zátěži. Ideální by bylo, aby i na úrovni EU byl přijat obdobný antibyrokratický předpis, který by pak zaručoval, že

přílohou evropského předpisu je také tabulka veřejnoprávních povinností. V případě nařízení, které platí bez dalšího ve všech členských státech najednou, by bylo zcela jasno, co a pro koho platí. V případě směrnic a jiných právních aktů by to pomohlo při národní implementaci. Těžko totiž pak budete na národní úrovni dělat oblíbený „gold-plating“, česky vylepšování, když od první chvíle bude okamžitě jasné, že do českého zákona píšete další nebo jiné povinnosti, než vyplývá z evropského práva. Tuhle kontrolu bychom potřebovali jako sůl u nás doma a zároveň by tím docházelo i k lepšímu sjednocování pravidel v rámci jednotného evropského trhu, protože by byla větší jistota pro podnikatele i investory, že v rámci EU platí společná pravidla. Stačila by jedna přehledná

tabulka, přeložená do národních jazyků a promítnutá do příslušného zákona.

19. Opravdu budou potřebné nové pozice úředníků, kteří budou odpovídat za uvedení vašich návrhů do praxe? Nevytloukáte tak trochu klín klínem? Bude tedy vlastně docházet k úsporám?

Celý koncept má dvě fáze. První fáze je analytická. Ta by podle našich odhadů neměla trvat více jak 3 roky. V té se zatím neobejdeme bez lidské síly, chcete-li úřednické síly, která by provedla revizi celého právního řádu a vytvořila základní a výchozí tabulku veřejnoprávních povinností pro jednotlivé zákony. Největší zátěž by byla přirozeně směřována na legislativní odbory ministerstev a ústředních správních úřadů.



Ty by obecně potřebovaly posílit, protože ty také bojujíš s nedostatkem lidí, kteří jsou schopni zvládat příliv právních předpisů z EU a zároveň by byly nově, byť dočasně, zatíženi tvorbou tabulek veřejnoprávních povinností. Na druhou stranu si myslím, že by nám v dnešní době už mohla výrazně pomoci umělá inteligence, která by dokázala po zacvičení poměrně kvalifikovaně „vybagrovat“ povinnosti z jednotlivých zákonů. Stejně by však poté musela následovat kvalifikovaná „lidská“ verifikace toho, co by umělá inteligence předpřipravila. Druhá fáze by už měla být fází udržovací či aktualizací. Po vzniku základní evidence veřejnoprávních povinností do tabulek pro jednotlivé zákony, by již tolik lidí nebylo potřeba, protože bychom už celý model průběžně aktualizovali a udržovali a tolik složité práce by s tím nebylo. Se změnou zákona by prostě jen došlo ke změně příslušné tabulky a pro další období by byla platná nová tabulka (až do příští změny). U nového zákona by rovnou vznikala tabulka a ta by se následně opět jen aktualizovala, pokud by došlo ke změně zákona. Dokonce si myslím, že by to mohlo začít při tvorbě zákona obráceně, že by nejdříve vznikla tabulka povinností, tedy co chci, komu, ve prospěch koho uložit jako povinnost, za jakých podmínek a kdo to bude kontrolovat a sankcionovat, a pak by teprve vznikl vlastní legislativní text. To by mohlo od samého počátku eliminovat výkladové potíže – tedy odstranit problém „dva právníci – tři právní názory“.

Takže k vaší otázce se dá říci jednoduše, že na začátku musíme zainvestovat do lidské práce více, než vynakládáme dnes, ale po první fázi začneme výrazně šetřit a přinese nám to odhadované úspory. Takto

uvažuje každý podnikatel, když zainvestuje do nového výrobního stroje, nového informačního systému nebo do nového designu svého výrobku.

Důležité je, že již po několika letech by mělo dojít ke snížení počtu povinností, zeštíhlení agendy řady orgánů veřejné moci a samozřejmě i ke snížení množství úředníků hluboko pod počty navýšené na investiční, analytickou fázi projektu antibyrokratický zákon.

20. Nebojíte se, že svými návrhy vezmete práci advokátům, daňovým nebo jiným poradcům?

Při vytváření seznamů veřejnoprávních povinností vyplývajících z více jak tří desítek zákonů, které se vztahují v podstatě na všechny typy podnikatelských aktivit, jsme spolupracovali s advokátními kancelářemi, daňovými a dalšími poradci. Nesetkali jsme se při tom s podobnými obavami. Jak jsem již uvedl, ani právní specialisté nejsou s to obsáhnout náš rozsáhlý a k tomu nepřehledný právní řád, což přináší rizika, že se při poskytování svých služeb zmýlí. Proto se také advokáti pojišťují na nemalé částky, aby v maximální možné míře kryli riziko, které jim z nesprávného výkladu zákonů může vzniknout. Přehlednější, jednodušší a srozumitelnější právní řád by proto určitě přivítali advokáti i další poradci a jistě by to změnilo charakter poskytovaných služeb. Méně potřebná bude rutinní přípravná práce, vykonávaná dnes koncipienty nebo jinými pomocnými pracovníky. Vždy však bude nepochybně poptávka po nalezení optimálního individuálního řešení pro klienta, jak konkrétní povinnost splnit. A to je ta největší přidaná hodnota, kterou budou i nadále poradci poskytovat.

21. Jaká je podle vás perspektiva umělé inteligence v legislativě?

Využití umělé inteligence v legislativě a justici je určitě užitečné a podle našeho názoru dokonce nevyhnutelné. Pokud si uvědomíme potenciál, jaký už dnes umělá inteligence má, pak si nemůžete myslet, že umělou inteligenci nebude využívat soukromý sektor, a to v některých případech i proti zájmům státu, který je stále jediným strážcem rovnosti před zákonem a je vykonavatelem spravedlnosti. Pokud nechceme připustit, že se díky umělé inteligenci začne vytvářet paralelní struktura, která bude systematicky obcházet zákony, a začne tak postupně bořit základy právního státu a demokracie, musíme umělou inteligenci povolat do služeb na straně základních hodnot, na kterých náš stát a demokracie stojí. Je to obrovské riziko, které se zatím vůbec nediskutuje. Regulace využití umělé inteligence je otázkou nejen právní, ale také sociální, etickou a nakonec i ekonomickou. Regulace může umělou inteligenci jako jedinečnou technologii zabít, ale hlavně si musíme uvědomit, že neadekvátní regulace může vyhnat tuto technologii do „šedé zóny“, kde bude působit proti zájmům státu i společnosti. Zároveň přílišná regulace může dramaticky poškodit i hospodářství a jeho schopnost uspět v tvrdé konkurenci s ostatními státy, které takovou nepřiměřenou regulaci mít nebudou. Z našeho pohledu je proto důležité nestát stranou a umělou inteligenci začít smysluplně využívat také pro analýzu našeho právního řádu. Pokud využití umělé inteligence v rámci implementace antibyrokratického zákona navážeme na již fungující systémy Základních registrů, Elektronické sbírky zákonů a postupně zaváděného systému Elektronické

legislativy jako nástroje pro standardizovanou tvorbu právních předpisů, pak můžeme velmi rychle nastavit základní rámec, bez kterého se v budoucnu neobejdeme. Máme hodně odpracováno, ale není to tak vidět a málo se o tom mluví.

22. Jste si jistý, že na podobnou robustní revoluční koncepci není už pozdě? Není na místě spíše konzervativní přístup v duchu masarykovské drobné práce, třeba ve formě příležitostných antibyrokratických balíčků?

Řekl bych, že je naopak nejvyšší čas, pokud chceme udělat něco opravdu systémového pro zvýšení konkurenceschopnosti naší země i celé Evropské unie. Nestačí jen číst zprávu od Enrica Letty nebo od Maria Draghiho ani sepisovat další zprávy a zpracovávat ještě podrobnější analýzy. Vážnost situace si žádá zásadní reakci.

Chválím každý antibyrokratický balíček, se kterými přichází vláda, protože je to závan naděje, že alespoň někdo nebo alespoň někdy vnímá to podnikatelské zoufalství. Zároveň jsem ale přesvědčen, že nelze spoléhat na nahodilost takových kroků vlády, poslanců nebo senátorů. Nutně potřebujeme nový systematický přístup.

V minulosti se příliš neosvědčily ani stálé expertní antibyrokratické komise, které měly s jednotlivými náměty legislativních opatření přicházet. A to samé platí i pro úroveň EU. Zatím žádné opatření přijaté v Bruselu

pod hlavičkou Better Regulation nezabránilo růstu regulací a byrokracie. Proto je třeba přijít se silnějším nástrojem, který celý proces zpřehlední a zejména přinese užitek i koncovému zákazníkovi – podnikateli.

23. Skutečně věříte tomu, že může někdy nastat stav, kdy bude úředník a jeho klient v rovnovážném postavení, kdy nepůjde o jednostranný diktát, ale o dialog?

A neodporuje podobná představa samotnému konceptu veřejného práva?

Ze své podstaty asi nikdy nemůže být úředník a klient v rovnovážném postavení, protože výkon veřejné moci má vrchnostenský charakter. Jednoduše, úředníci rozhodují o našich právech a povinnostech a jsou k tomu zákony zmocněni. To, co bychom však chtěli dokázat, je snížit informační asymetrii mezi úředníkem a klientem, aby oba znali svá práva a povinnosti, aby věděli, jak se v daných řízeních může a bude postupovat a jak se případně může klient bránit nesprávnému úřednímu postupu. Přehled povinností podnikatelů, který bude od samého počátku známý jak úředníkům, tak klientům, je nejlepší prevencí proti nadužívání statní moci. Bude eliminovat zbytečné úkony, nedorozumění, a dokonce někdy i pocit neodůvodněného šikanózního jednání ze strany úřadů. Když obě strany bez jakýchkoli pochybností vědí, jakou má podnikatel povinnost a co a jak může kontrolní orgán po něm vyžadovat, aby prokázal její splnění, nemůže nám to uškodit. Naopak nám to přinese vzájemný respekt a pochopení rozdílných rolí.

24. Jak chcete tuto revoluční změnu prosadit? Chystáte nějakou informační kampaň?

Musíme o naší vizi, cíli, projektu přesvědčit co nejvíce podnikatelů, politiků, úředníků, legislativců a právníků obecně, ekonomů a dalších odborníků a také co nejširší veřejnost, protože bez široké podpory se takový záměr nedá nejen prosadit, ale ani se nedá počítat s tím, že bude dlouhodobě udržitelný. Pokud spojíme síly, máme šanci udělat revoluční krok, který nás může někam posunout. Nadávat a kritizovat nestačí. Činy jsou potřeba a o činech se musí vědět. Budeme proto vést informační kampaň a věříme, že tato kampaň zaujme a pomůže vysvětlit, o co nám skutečně jde.

Rád bych inicioval vznik platformy, kde bychom chtěli vést s experty i s podnikateli dialog o našem návrhu, jejich zkušenostech s regulacemi a byrokracií a také od nich přebírat i jejich návrhy, co s tím vším udělat, aby se nám žilo a podnikalo lépe.

Boj s regulacemi a byrokracií totiž nikdy neskončí, ale můžeme si regulaci a na ni navázané byrokratické úkony udělat přehlednější, předvídatelnější a snesitelnější.

Slovo Aleše Roda

výkonného ředitele

Centra ekonomických a tržních analýz



SNÍŽÍME BYROKRATICKOU ZÁTĚŽ PODNIKATELŮM

Snad tisíckrát jsme tento slib slyšeli z úst politiků napříč politickým spektrem. Snad stokrát se objevil v programech různých politických stran. Žádná z vlád, která v České republice dosud získala důvěru, nezískala mandát díky tomu, že by slibovala opak. Odpověď *Snížit!* je jakýsi politický Pavlovův reflex každého politika na otázku: Co s byrokratickou zátěží podnikatelů?



Přesto zůstávají byrokracie, administrativa, papíry a papírování jedním z hlavních bolehlavů českých podnikatelů. Když podnikateli řeknete: A teď jmenuj důvod, proč nezačít podnikat..., garantuji, že právě vztahy se státní správou budou nejčastěji zmiňovaným faktorem. To je pro každou ekonomiku, kde jednotlivý podnikatel svou invencí a ochotou riskovat vytváří, skrze onu neviditelnou ruku trhu bohatství pro sebe, a tím i pro všechny okolo, špatná zpráva.

Protože nežijeme v teoretických konceptech liberálních ekonomů, k jejichž dílům jsem jako student mnohdy až nekriticky vzhlížel, musíme umět akceptovat fakt, že regulace vznikají a mnohé z nich přinášejí významné společenské benefity. Ale všimli jste si, že téměř žádné regulace nezanikají? Že regulace nepodrobujeme hodnocení, zda splnily cíle? A že ony měřitelné cíle často regulacím ani nestanovujeme?

Právě kvůli tomu musí podnikatelé každý den generovat náklady obětované příležitosti tím, že na základě

legislativní povinnosti vytvářejí data a ta sdílejí s veřejnými institucemi způsobem, který si sami nevybrali, který jim třeba ani nevyhovuje a o jehož efektu mají pochybnosti. Všimněte si prosím, že nemluvím o peněžích a daňové povinnosti. Mluvím o výkazech, formulářích, evidencích, reportech, databázích, dotaznících, archivech, licencích, žádostech, povoleních... To je ta byrokracie. To jsou všechno aktivity, jejichž přidaná hodnota je pro podnikatele jeho pohledem nulová, protože často ani nechápe podstatu. Ten, kdo regulaci připravoval a schvaloval, si zas při přemítání o teoretických benefitech těžko dokázal představit, jak velkou zátěž to průměrnému podnikateli skutečně přinese. Většina podnikatelů si to myslí. Nevěříte? Zeptejte se jich.

Jistě, možná jen málo čtou důvodové zprávy k zákonům, nesledují jednání Legislativní rady vlády a jejich pozornosti uniká i to, jak běží projednávání hodnocení dopadů regulace a diskuze nad zákony v Parlamentu. A už vůbec se nezapojují do připomínkování legislativy v procesu její přípravy. Ale ruku na srdce: Nikdo nemůže od každého jednotlivého podnikatele čekat, že bude preferovat neproduktivní činnost před činnostmi produktivní.

Vždyť právě proto vznikly cechy, komory a asociace, napadne vás. Díky úsporám z rozsahu a specializaci na „neproduktivní činnost“ mohou šetřit podnikatelům individuální náklady, snižovat informační asymetrii mezi veřejným a privátním sektorem a pomáhat jim vyznat se v administrativní džungli jménem legislativa.

Jenže to je pouze defenziva, bránění suboptimálního stavu, aby se nestal ještě horším.

Přitom si všichni musíme uvědomit, že právě ochota podnikat, ochota pokračovat v odkazu první a druhé generace podnikatelek a podnikatelů, kteří v devadesátých a nultých letech navázali na přerušenu tradici soukromého podnikání na našem území a vybudovali úspěšné podniky, bude determinovat bohatství naší společnosti a bude také ovlivňovat to, jak dobře, nebo špatně se vyrovnáme s demografickou změnou. Ochota zakládat živnosti a mikrofirmy na českém venkově a dělat z nich malé firmy a pak střední firmy bude ovlivňovat to, zda lidé budou ochotni opouštět velká města s drahými byty a nedostupnými školkami a budou se stěhovat do regionů, kde pomohou rozvíjet regionální ekonomiky, a třeba tím vdechnou vymírajícím malým obcím na venkově nový život. Podnikání totiž není alternativa k tomu být zaměstnancem. Podnikání je klíč k blahobytu nás všech. Podnikání v nesmlouvavém konkurenčním prostředí posouvá ekonomiku kupředu, a proto je nezbytné o podnikatele pečovat a pečovat o podnikatelské prostředí. Systematicky, dlouhodobě, napříč odvětvími a velikostmi jednotlivých podnikatelských entit.

Proto jsem velmi rád, že jsme mohli spolupracovat s Hospodářskou komorou ČR na návrhu legislativy, která je pádnou odpovědí na výše uvedené otázky a problémy. Je systémová, má jasná pravidla, pracuje s fakty a daty a umožňuje každému jednotlivému podnikateli bojovat za své právo na to mít k podnikání férové podmínky prosté nadbytečných byrokratických



bariér. Nebo aspoň mít šanci jednoduše verifikovat, zda je jeho subjektivní názor na nadbytečnost regulace objektivním faktem, nebo jen nepochopením toho, jak regulace společnosti pomáhá – a tím dát politikům zpětnou vazbu, ať regulace lépe vysvětlují.

Antibyrokratický zákon Hospodářské komory ČR přitom nevnímám jen jako kultivaci podnikatelského prostředí. Je to signál. Signál, který může významně přesáhnout hranice České republiky a poslat do světa zprávu, že si naše ekonomika v procesu probíhající transformace uvědomuje, že bez jednoduché administrativy umožňující zakládat, provozovat, rozšiřovat, měnit, převádět nebo rušit podnikatelskou aktivitu budeme o podnikatelském

prostředí jen planě mluvit a konkurenceschopnost české ekonomiky bude jen prázdnou frází.

Pevně věřím, že si tohle uvědomí každý, komu záleží na osudu české ekonomiky. Protože pak bude mít o důvod více seznámit se s ambiciózním návrhem Hospodářské komory ČR a podporovat jeho nosné myšlenky.

Aleš Rod

výkonný ředitel

CETA – Centrum ekonomických a tržních analýz



Návrh
antibyrokratického
zákona

03

Návrh ústavního zákona,
kterým se mění Listina základních práv a svobod,
ve znění pozdějších ústavních zákonů
z června 2024

**Parlament se usnesl
na tomto ústavním zákoně České republiky:**

Čl. I

Změna Listiny základních práv a svobod

Listina základních práv a svobod, přijatá jako součást ústavního zákona č. 23/1991 Sb. a vyhlášená usnesením předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb. jako součást ústavního pořádku České republiky, ve znění ústavního zákona č. 162/1998 Sb. a ústavního zákona č. 295/2021 Sb., se mění takto:

Varianta 1

V čl. 26 se na konci odstavce 2 doplňuje věta „Stanovit neodůvodněné podmínky nebo omezení je nepřípustné, stejně jako vyžadovat v souvislosti s plněním stanovených podmínek a omezení nadměrné administrativní úkony; každý má právo se domáhat ochrany před takovými zásahy způsobem stanoveným zákonem.“.

Varianta 2

V čl. 4 se na konci odstavce 4 tečka zaměňuje čárkou a doplňují se slova „a nesmějí být neodůvodněná ani provázená nadměrnými administrativními úkony; každý má právo se domáhat ochrany před takovými omezeními způsobem stanoveným zákonem.“.

Čl. II

Účinnost

Tento ústavní zákon nabývá účinnosti dnem jeho vyhlášení.

Návrh zákona o právu na ochranu před neodůvodněnou regulatorní zátěží a nadměrnou byrokratickou zátěží (antibyrokratický zákon) z června 2024

Parlament se usnesl na tomto zákoně České republiky:

§ 1

Předmět úpravy

Tento zákon upravuje právo podnikatelů a dalších fyzických osob a právnických osob na poskytnutí ochrany před neodůvodněnou regulatorní zátěží nebo nadměrnou byrokratickou zátěží, která jim vzniká na základě zákonů a dalších právních předpisů nebo opatření obecné povahy vydaných orgány veřejné moci.

§ 2

Vymezení pojmů

(1) Regulatorní zátěží je veřejnoprávní povinnost, kterou se ukládá povinnému subjektu něco vykonat, něčeho se zdržet, něco strpět nebo splnit pro výkon určitých povolání nebo pro podnikání či provozování jiné hospodářské činnosti. Za regulatorní zátěž se pro účely tohoto zákona nepovažuje povinnost platit daně, cla, pojistné na sociální zabezpečení a příspěvek na státní politiku zaměstnanosti nebo pojistné na veřejné zdravotní pojištění (dále jen „povinnost platit daně“).

(2) Byrokratickou zátěží je soubor administrativních a jiných úkonů, které je povinen subjekt vykonat proto, aby splnil svou veřejnoprávní povinnost.

(3) Neodůvodněná regulatorní zátěž je

a) regulatorní zátěž ukládaná v situaci, kdy cíle regulatorní zátěže by mohlo být ve srovnatelné míře dosaženo nižší mírou omezení povinných subjektů, vlastním svobodným rozhodováním subjektů, svobodnou dohodou subjektů nebo jinými mechanismy bez přímých či nepřímých zásahů právního předpisu nebo orgánů veřejné moci,

b) v případě příslušenství daně, cla, pojistného na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti nebo pojistného na veřejné zdravotní pojištění, a rovněž dalších sankcí a pokut uložených podle právního předpisu taková regulatorní zátěž, jejíž výše je dána proporcionálně neomezenou správní úvahou orgánu veřejné moci nebo nepřiměřeně přesahuje hodnotu plnění původní veřejnoprávní povinnosti, k níž se tato regulatorní zátěž váže, nebo pokud tato regulatorní zátěž zjevně neplní svůj účel směřující přednostně ke splnění původní veřejnoprávní povinnosti nebo svou stanovenou výší zcela nebo zčásti znemožňuje plnění původní veřejnoprávní povinnosti.

(4) Nadměrná byrokratická zátěž je byrokratická zátěž ukládaná povinnému subjektu v souvislosti s plněním regulatorní zátěže nebo povinnosti platit daně, a bylo by možné

a) aby regulatorní zátěž nebo povinnost platit daně byla ukládána bez byrokratické zátěže, nebo

b) regulatorní zátěž nebo povinnost platit daně plnit s nižší související byrokratickou zátěží zejména s využitím ustanovení zákona o právu na digitální služby¹.

§ 3

Ukládání neodůvodněné regulatorní zátěže nebo nadměrné byrokratické zátěže

Ukládat neodůvodněnou regulatorní zátěž nebo nadměrnou byrokratickou zátěž povinným subjektům, které nejsou státem či orgánem veřejné moci, je nepřípustné.

§ 4

(1) Subjekty oprávněné k podání návrhu zákona dbají, aby podané návrhy zákonů byly v souladu s § 3.

(2) Subjekty oprávněné k podání pozměňovacího návrhu k návrhu zákona a pozměňovacího návrhu k pozměňovacímu návrhu k návrhu zákona dbají, aby podané pozměňovací návrhy byly v souladu s § 3.

§ 5

(1) Parlament České republiky dbá, aby přijaté zákony byly v souladu s § 3.

(2) Vláda dbá, aby vydaná nařízení vlády byla v souladu s § 3.

(3) Vedoucí představitel ústředního orgánu státní správy dbá, aby právní předpisy vydané ústředním orgánem státní správy, v jehož čele stojí, byly v souladu s § 3.

(4) Bankovní rada České národní banky dbá, aby právní předpisy vydané Českou národní bankou byly v souladu s § 3.

(5) Územní samosprávný celek dbá, aby jím vydaný právní předpis byl v souladu s § 3.

(6) Orgán veřejné moci dbá, aby jím vydané opatření obecné povahy bylo v souladu s § 3.

(7) Subjekty uvedené v odstavcích 1 až 4 usilují v rozsahu svých kompetencí o to, aby se v rámci legislativního procesu projednávání a schvalování právních předpisů Evropské unie uplatňovaly a prosazovaly principy uvedené v § 3.

§ 6

Projednání návrhu právního předpisu s regulatorní nebo byrokratickou zátěží

(1) U každého návrhu právního předpisu musí být zpracovány dopady navrhované regulatorní a byrokratické zátěže (dále jen „dopady“) a předloženy navrhovatelem k projednání společně s návrhem právního předpisu vždy, kdy je navrhovatelem právního předpisu vláda, ústřední orgán státní správy nebo Česká národní banka. Současně se zpracováním dopadů navrhovatel zpracuje a pořídí informativní přehled veřejnoprávních povinností vyplývajících z návrhu

¹ Zákon č. 12/2020 Sb. o právu na digitální služby a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

právního předpisu ve struktuře stanovené zvláštním právním předpisem², anebo vyznačí, že se žádné veřejnoprávní povinnosti nestanovují; jde-li o návrh novely právního předpisu, zpracuje a pořídí navrhovatel do informativního přehledu veřejnoprávních povinností všechny povinnosti vyplývající jak z novely právního předpisu, tak z novelizovaného právního předpisu, pokud již takový přehled není veden v evidenci podle § 11, a zároveň případně vyznačí, jaké veřejnoprávní povinnosti se ruší, anebo že se žádné neruší (dále jen „přehled povinností“). Dopady a přehled povinností se zveřejní v elektronickém systému tvorby právních předpisů způsobem umožňujícím dálkový přístup³ v okamžiku schválení návrhu právního předpisu vládou, ústředním orgánem státní správy nebo Českou národní bankou.

(2) U každého návrhu právního předpisu předloženého Senátem Parlamentu České republiky, poslancem, skupinou poslanců nebo zastupitelstvem kraje musí být zpracován a pořízen do evidence podle § 11 přehled povinností. Stejně tak u pozměňovacího návrhu předloženého Senátem Parlamentu České republiky, poslancem nebo skupinou poslanců musí být zpracován a do evidence podle § 11 pořízen přehled povinností.

(3) Vláda stanoví nařízením pravidla pro zpracování dopadů a pravidla pro vedení evidence přehledu povinností. U zpracování dopadů může vláda

stanovit výjimky, za kterých nemusí být dopady zpracovány nebo nemusí být zpracovány v plném rozsahu. Přehled povinností však musí být navrhovatelem právního předpisu nebo pozměňovacího návrhu zpracován a pořízen do evidence podle § 11 vždy. Nezpracování přehledu povinností je překážkou pro schválení právního předpisu nebo pozměňovacího návrhu. Pokud jde o návrh předložený v době nouzového stavu, stavu ohrožení státu nebo válečného stavu podle zvláštního právního předpisu (dále jen „mimořádný stav“), je možné právní předpis schválit bez zpracování přehledu povinností; přehled platných a účinných povinností však musí být zpracován a pořízen do evidence podle § 11 nejpozději do 3 měsíců ode dne účinnosti takového právního předpisu.

§ 7

Kontrola efektivity právního předpisu s regulatorní nebo byrokratickou zátěží

(1) U každého právního předpisu s regulatorní nebo byrokratickou zátěží provádí ministerstvo nebo příslušný ústřední orgán státní správy kontrolu efektivity jednotlivých veřejnoprávních povinností a s nimi související byrokratické zátěže (dále jen „kontrola efektivity“) vyplývajících z právního předpisu spadajícího do jeho působnosti za předcházející rok. Kontrolu efektivity ministerstvo nebo příslušný ústřední

2 §19 odst. 1 písm. c) zákona č. 222/2016 Sb., o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv a o tvorbě právních předpisů vyhlášených ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv (zákon o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv), ve znění pozdějších předpisů.

3 §6 zákona č. 222/2016 Sb., o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv a o tvorbě právních předpisů vyhlášených ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv (zákon o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv), ve znění pozdějších předpisů.

orgán státní správy zveřejňuje v elektronickém systému tvorby právních předpisů způsobem umožňujícím dálkový přístup³ do 31. 3. příslušného kalendářního roku. Kontrola efektivity se provádí způsobem stanoveným nařízením vlády v členění podle jednotlivých veřejnoprávních povinností uvedených v přehledu povinností.

(2) Vláda zpracuje na základě návrhu Senátu Parlamentu České republiky nebo prezidenta České republiky u jimi určeného právního předpisu přezkum dopadů regulatorní a byrokratické zátěže nejpozději do 1 roku ode dne doručení návrhu (dále jen „přezkum dopadů“), které zveřejní v elektronickém systému tvorby právních předpisů způsobem umožňujícím dálkový přístup³ do 30 dnů ode dne zpracování přezkumu dopadů. Přezkum dopadů se provádí způsobem stanoveným nařízením vlády v členění umožňujícím srovnání s původně zpracovanými dopady.

(3) Pokud je na základě kontroly efektivity nebo přezkumu dopadů zřejmé, že uplatňování regulatorní zátěže nebo byrokratické zátěže je odlišné od původního předpokladu očekávaných dopadů nebo způsobuje neodůvodněnou regulatorní zátěž nebo nadměrnou byrokratickou zátěž,

a) předloží vláda nejpozději do 3 měsíců ode dne zveřejnění výsledků kontroly efektivity nebo přezkumu dopadů Poslanecké sněmovně Parlamentu České republiky návrh zákona, kterým provede úpravu regulatorní zátěže nebo byrokratické zátěže nebo odstraní zjištěnou neodůvodněnou regulatorní zátěž nebo nadměrnou byrokratickou zátěž,

b) schválí vláda nejpozději do 3 měsíců ode dne zveřejnění výsledků kontroly efektivity nebo

přezkumu dopadů nařízení vlády, kterým provede úpravu regulatorní zátěže nebo byrokratické zátěže nebo odstraní zjištěnou neodůvodněnou regulatorní zátěž nebo nadměrnou byrokratickou zátěž,

c) uloží vláda vedoucímu představiteli ústředního orgánu státní správy přijmout nejpozději do 3 měsíců ode dne zveřejnění výsledků kontroly efektivity nebo přezkumu dopadů změnu právního předpisu vydaného ústředním orgánem státní správy, kterou provede úpravu regulatorní zátěže nebo byrokratické zátěže nebo odstraní zjištěnou neodůvodněnou regulatorní zátěž nebo nadměrnou byrokratickou zátěž, nebo

d) doporučí vláda guvernérovi České národní banky přijmout nejpozději do 3 měsíců ode dne zveřejnění výsledků kontroly efektivity nebo přezkumu dopadů změnu právního předpisu vydaného Českou národní bankou, kterou provede úpravu regulatorní zátěže nebo byrokratické zátěže nebo odstraní zjištěnou neodůvodněnou regulatorní zátěž nebo nadměrnou byrokratickou zátěž.

§ 8

Veřejné projednání právních předpisů ukládajících regulatorní nebo byrokratickou zátěž

(1) Návrh právního předpisu dle § 6 odst. 1, kterým se ukládá, mění nebo ruší regulatorní zátěž nebo byrokratická zátěž, musí být projednán vždy se subjekty, které jsou stanoveny jako povinná připomínková místa. Navrhovatel může projednat návrh právního předpisu i s dalšími subjekty, kterých se návrh právního předpisu dotýká.

(2) Seznam povinných připomínkových míst vláda stanoví svým nařízením.

(3) Postup podle odstavce 1 se nepoužije v době mimořádného stavu.

§ 9

Právo na ochranu podnikatele před neodůvodněnou regulatorní zátěží nebo nadměrnou byrokratickou zátěží

(1) Hospodářská komora České republiky nebo Agrární komora České republiky podle oblasti podnikání, ve které příslušná komora vykonává svou činnost (dále jen „příslušná komora“) ve spolupráci s dalšími právníckými osobami sdružujícími podnikatele má právo z vlastního podnětu nebo z podnětu podnikatele podat vládě návrh na odstranění neodůvodněné regulatorní zátěže nebo nadměrné byrokratické zátěže.

(2) Vláda je povinna návrh příslušné komory podle odstavce 1 projednat, a to nejpozději do 3 měsíců ode dne doručení návrhu.

(3) V případě, že vláda vyhodnotí návrh příslušné komory jako důvodný,

a) zpracuje návrh právního předpisu, kterým se navrhne odstranění neodůvodněné regulatorní zátěže nebo nadměrné byrokratické zátěže, a předloží ho Poslanecké sněmovně Parlamentu České republiky,

b) schválí nařízení vlády, kterým se odstraní neodůvodněná regulatorní zátěž nebo nadměrná byrokratická zátěž,

c) uloží vedoucímu představiteli ústředního orgánu státní správy přijmout právní předpis, kterým

se odstraní neodůvodněná regulatorní zátěž nebo nadměrná byrokratická zátěž,

d) doporučí guvernérovi České národní banky přijmout právní předpis, kterým se odstraní neodůvodněná regulatorní zátěž nebo nadměrná byrokratická zátěž, nebo

e) doporučí nadřízenému orgánu orgánu veřejné moci, aby přezkoumal tímto orgánem veřejné moci vydané opatření obecné povahy s cílem odstranit neodůvodněnou regulatorní zátěž nebo nadměrnou byrokratickou zátěž; není-li takový nadřízený orgán, doporučí orgánu veřejné moci, který vydal opatření obecné povahy, aby přijal jiné opatření obecné povahy, kterým se odstraní neodůvodněná regulatorní zátěž nebo nadměrná byrokratická zátěž.

(4) V případě, že návrh příslušné komory nebude naplňovat podle vlády znaky neodůvodněné regulatorní zátěže ani nadměrné byrokratické zátěže, vláda návrh odloží a oznámí tuto skutečnost příslušné komoře.

(5) Příslušná komora do 31. 3. příslušného kalendářního roku zveřejní způsobem umožňujícím dálkový přístup zprávu o návrzích podle odstavce 1 písm. a) a b) podaných v předcházejícím roce.

§ 10

Právo další fyzické a právnícké osoby na ochranu před neodůvodněnou regulatorní zátěží nebo nadměrnou byrokratickou zátěží

(1) Veřejný ochránce práv má právo z vlastního podnětu nebo z podnětu fyzické nebo právnícké osoby, která není podnikatelem, podat

a) vládě návrh na odstranění neodůvodněné regulatorní zátěže nebo nadměrné byrokratické zátěže nebo

b) Senátu Parlamentu České republiky nebo prezidentu České republiky návrh na určení právního předpisu pro zpracování přezkumu dopadů podle § 7 odst. 2.

(2) Vláda je povinna návrh veřejného ochránce práv podle odstavce 1 písm. a) projednat, a to nejpozději do 3 měsíců ode dne doručení návrhu.

(3) V případě, že vláda vyhodnotí návrh veřejného ochránce práv jako důvodný,

a) zpracuje návrh právního předpisu, kterým se navrhne odstranění neodůvodněné regulatorní zátěže nebo nadměrné byrokratické zátěže, a předloží ho Poslanecké sněmovně Parlamentu České republiky,

b) schválí nařízení vlády, kterým se odstraní neodůvodněná regulatorní zátěž nebo nadměrná byrokratická zátěž,

c) uloží vedoucímu představiteli ústředního orgánu státní správy přijmout právní předpis, kterým se odstraní neodůvodněná regulatorní zátěž nebo nadměrná byrokratická zátěž,

d) doporučí guvernérovi České národní banky přijmout právní předpis, kterým se odstraní neodůvodněná regulatorní zátěž nebo nadměrná byrokratická zátěž, nebo

e) doporučí nadřízenému orgánu veřejné moci, aby přezkoumal tímto orgánem veřejné moci vydané opatření obecné povahy s cílem odstranit

neodůvodněnou regulatorní zátěž nebo nadměrnou byrokratickou zátěž; není-li takový nadřízený orgán, doporučí orgánu veřejné moci, který vydal opatření obecné povahy, aby přijal jiné opatření obecné povahy, kterým se odstraní neodůvodněná regulatorní zátěž nebo nadměrná byrokratická zátěž.

(4) V případě, že návrh veřejného ochránce práv nebude naplňovat podle vlády znaky neodůvodněné regulatorní zátěže ani nadměrné byrokratické zátěže, vláda návrh odloží a oznámí tuto skutečnost veřejnému ochránci práv.

(5) Veřejný ochránce práv do 31.3. příslušného kalendářního roku zveřejní způsobem umožňujícím dálkový přístup zprávu o návrzích podle odstavce 1 písm. a) a b) podaných v předcházejícím roce.

§ 11

Evidence a třídění přehledu povinností

(1) V elektronickém systému tvorby právních předpisů se eviduje u každého právního předpisu přehled povinností podle § 6 zvláště pro podnikatele a zvláště pro další fyzické a právnické osoby.

(2) Hospodářská komora České republiky ve spolupráci s Agrární komorou České republiky a dalšími právnickými osobami sdružujícími podnikatele spravuje a provozuje pro podnikatele informační systém veřejné správy, který třídí povinnosti evidované podle odstavce 1 do kategorií, které odpovídají jednotlivým oborům podnikání podle klasifikace CZ-NACE⁴

4 Sdělení Českého statistického úřadu č. 244/2007 Sb., o zavedení Klasifikace ekonomických činností (CZ-NACE).

a zároveň budou uspořádány podle často se opakujících podnikatelských událostí, ve kterých jsou podnikatelé povinni plnit své veřejnoprávní povinnosti. V informačním systému se vedou uživatelské účty podnikatelů, které jim umožní třídit a spravovat jejich veřejnoprávní povinnosti podle oborů podnikání a jejich podnikatelských událostí včetně notifikací o termínech plnění těchto povinností a také jim umožní plnit tyto povinnosti s využitím zákona o právu na digitální služby¹.

(3) Veřejný ochránce práv může vést pro další fyzické a právnické osoby informační systém veřejné správy, který třídí povinnosti evidované podle odstavce 1 do kategorií, které odpovídají často se opakujícím životním událostem, ve kterých jsou povinny plnit své veřejnoprávní povinnosti. Veřejný ochránce práv může pověřit Hospodářskou komoru České republiky, aby ve spolupráci s Agrární komorou České republiky a dalšími právníckými osobami sdružujícími podnikatele provozovala tento informační systém.

(4) Vláda svým nařízením stanoví výši státního příspěvku na správu a provoz informačních systémů veřejné správy podle odstavce 2, a to v závislosti na rozsahu poskytovaných služeb, a kapitolu státního rozpočtu, ze které bude státní příspěvek poskytován. Pokud státní příspěvek nebude pokrývat veškeré náklady na správu a provoz informačního systému, může Hospodářská komora České republiky a Agrární komora České republiky zpoplatnit některé služby

informačního systému spojené s využitím uživatelského účtu podnikatele.

§ 12

Přechodná a závěrečná ustanovení

Vláda svým nařízením do 6 měsíců ode dne vyhlášení tohoto zákona stanoví časový a věcný plán pro postupné vytvoření evidence přehledu povinností podle § 11 odst. 1 (dále jen „plán“) tak, aby tato evidence byla pro všechny právní předpisy naplněna nejpozději do 31. 12. 2029. Hospodářská komora České republiky ve spolupráci s Agrární komorou České republiky a s dalšími právníckými osobami sdružujícími podnikatele a veřejný ochránce práv mají právo vládě navrhnout do 3 měsíců ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona seznam právních předpisů, u nichž by mělo dojít k přednostnímu zpracování, pořízení a zaevidování informativního přehledu veřejnoprávních povinností ve struktuře stanovené zvláštním právním předpisem⁵.

§ 13

Účinnost

Tento zákon nabývá účinnosti 1. 1. 2026.

5 Příloha k zákonu č. 222/2016 Sb., o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv a o tvorbě právních předpisů vyhlášených ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv (zákon o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv), ve znění pozdějších předpisů.

Důvodová zpráva
k návrhu zákona

04

OBECNÁ ČÁST

1. ZHODNOCENÍ PLATNÉHO PRÁVNÍHO STAVU A ODŮVODNĚNÍ HLAVNÍCH PRINCIPŮ NAVRHOVANÉ PRÁVNÍ ÚPRAVY

V současnosti neexistuje v České republice konkrétní, resp. pozitivní zákonná ochrana před neodůvodněnou regulatorní ani nadměrnou byrokratickou zátěží. V obecné rovině je vodítkem Listina základních práv a svobod (dále jen „Listina“) jako součást ústavního pořádku České republiky, zejména její čl. 4 odst. 4.

Na mnoha místech Listina odkazuje na regulaci toho či onoho práva speciálním zákonem, přičemž pro některé způsoby a míry omezení stanoví nepřekročitelnou mez, resp. jejich nepřipustnost. Pokud jde o hranici regulatorní nebo s ní spojené byrokratické zátěže, výslovně v Listině stanovena není, nicméně případné právo na domáhání se ochrany před excesivní zátěží včetně identifikace ještě přípustné hranice zátěže lze dovodit z obecného ustanovení čl. 36 odst. 1.

Představu o míře regulatorní zátěže zejména z hlediska jejího vývoje v čase by mohlo dát naplnění platných ustanovení zákona č. 222/2016 Sb., o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv a o tvorbě právních předpisů vyhlášených ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv (zákon o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv), která jsou již od roku 2019 součástí

našeho právního řádu, byť prozatím neúčinnou. Jde v souladu s § 19 odst. 1 písm. c) zákona o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv o povinnost předkladatelů návrhů právních předpisů přikládat k návrhu právního předpisu vedle např. důvodové zprávy rovněž informativní přehled veřejnoprávních povinností vyplývajících z příslušného právního předpisu. Struktura informativního přehledu veřejnoprávních povinností je definována v příloze k zákonu o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv. Sestavování informativního přehledu veřejnoprávních povinností je tak fakticky vázáno na zahájení konkrétního legislativního procesu – přípravu zcela nového předpisu, anebo novelizaci již platného předpisu. Ambicí informativních přehledů je mimo jiné zvýšení srozumitelnosti jednotlivých právních norem pro jejich adresáty. Sestavování přehledů veřejnoprávních povinností upravených



v neměnných právních předpisech nicméně není legislativně ošetřeno, a proto ani dlouhodobá budoucí účinnost příslušných ustanovení zákona o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv týkající se sestavování těchto přehledů nemusí nutně přispět k formování představy o celkovém rozsahu veřejnoprávních povinností vyplývajících z ustanovení jednotlivých zákonů tvořících právní řád České republiky. Lze tak předpokládat, že obecné informativní přehledy veřejnoprávních povinností po nabytí účinnosti příslušných ustanovení zákona o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv sice nejspíš povedou navrhovatele právních předpisů k opatrnějšímu, resp. střídmějšímu navrhování nových veřejnoprávních povinností, avšak samy o sobě ještě neznamenají skutečně efektivní využívání informací obsažených v přehledech konkrétními adresáty konkrétních právních předpisů při řešení konkrétních podnikatelských/životních událostí.

Nedílnou součástí legislativního procesu v České republice je už od roku 2007 hodnocení dopadů

regulace, takzvaná RIA, představující soubor kroků, jejichž cílem je hodnocení očekávaných dopadů navrhovaných právních předpisů. RIA je podkladem pro rozhodnutí zákonodárce o výhodách a nevýhodách zvažovaných variant řešení, a to na základě vyhodnocení jejich potenciálních dopadů. Zásady pro zpracování RIA včetně struktury hodnocení jsou dány metodikou schválenou usnesením vlády. Ačkoliv by RIA měla být vyhotovována u všech obecně závazných právních předpisů připravovaných ministerstvy a ostatními ústředními správními úřady, legislativní praxe je nezdědka odlišná. Je běžnou situací, že jsou předkládány legislativní návrhy bez vyhodnocení dopadů navrhované regulace (ex-ante RIA) a následný přezkum dopadů (ex-post RIA) již účinné regulace není nijak formálně reglementován ani není součástí odborné praxe ministerstev nebo ústředních správních orgánů.

Současná praxe aktivního snižování byrokratické zátěže se děje prostřednictvím ad hoc předkládaných

antibyrokratických legislativních balíčků, a to nepříliš systematicky a bez výraznější koordinace mezi jednotlivými rezorty a vládou ČR. Antibyrokratické balíčky obsahují soubory opatření zaměřených na zjednodušení administrativních povinností a snížení regulatorní zátěže pro podnikatele, živnostníky i občany. Finální návrhy opatření zčásti odrážejí i obsah komunikace mezi ministerstvy a některými zúčastněnými subjekty, jako jsou Hospodářská komora ČR, Svaz průmyslu a dopravy ČR, Asociace malých a středních podniků a živnostníků ČR a další relevantní instituce.

Mechanismus ochrany před neodůvodněnou regulací a nadměrnou byrokracií nelze ale redukovat na její pouhé samovolné snižování v důsledku zavádění či rozšiřování technických řešení v oblasti digitalizace, tedy na pouhé zlepšení informovanosti povinných subjektů nebo zrychlování či usnadňování komunikace povinných subjektů s orgány veřejné moci. Sama digitalizace je zajisté důležitá, nicméně transformace ve skutečně „efektivní“ stát – ve významu „bez zbytečné regulace a administrativy“ – znamená primárně zásadní zjednodušení jeho agend, tedy zejména zrušení těch zbytných, a uživatelsky přátelské nastavení jeho celkového fungování zejména vůči těm, kteří ho platí.

Každá regulace s sebou nese byrokracii a každá byrokracie znamená náklady jak na straně státu jakožto regulátora, tak na straně občanů a podnikatelů, tedy povinných subjektů či „regulovaných“. Stát v určitých vlnách podléhá ambicím vstupovat do soukromoprávních vztahů a nahrazovat smluvní

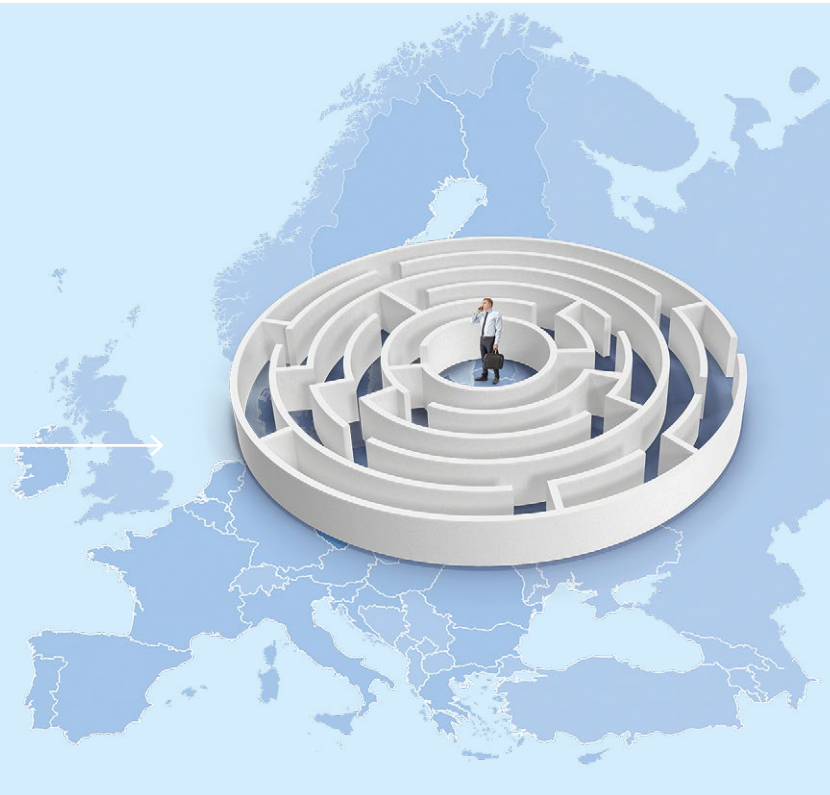
volnost a smluvní odpovědnost státními zásahy, státní kontrolou a ze strany státu i vymáháním plnění povinností. To ve svém důsledku vede k oslabování iniciativy a aktivity jedinců, a vytváří tak jejich závislost na státu a oslabuje jejich imunitu. Bohužel po těchto vlnách státního paternalismu nedochází k přirozenému procesu regulační a byrokratické redukční diety, ale naopak dochází k dalšímu zbytnování úředního aparátu a jeho orgánů. Proto je tak důležité nastavit zcela jednoznačné a závazné obranné mechanismy, které každou politickou reprezentaci donutí přemýšlet o tom, proč a jakým způsobem zavádět nové regulace, a také politické reprezentace v definovaných lhůtách nutit k opětovnému vyhodnocování již zavedené regulace. Všechny antibyrokratické balíčky, které vlády v různých obdobích předložily, jsou sice pozitivními opatřeními, ale představují spíše náhodný výběr těch nejkřiklavějších regulačních a byrokratických problémů, které rdousí podnikatelské prostředí i život běžného občana.

Přes veškeré dosavadní snahy neexistuje žádný brzdný mechanismus, který by dokázal preventivně zamezit nekontrolovanému přílivu nových (ale zejména nadbytečných) regulací a byrokracie. Standardní, do určité míry zjednodušené rozdělení moci na moc zákonodárnou, výkonnou a soudní je v tomto ohledu deformováno ve prospěch moci výkonné, která je v legislativním procesu logicky (neboť platí zásada *rule of law*) preferována jako klíčový navrhovatel zákonů a dalších právních předpisů, jimiž se zavádějí nové regulace a byrokratická opatření. Výkonná moc, která si takto nechává spřízněnou

80 %

Odhadem až 80 %
veškerých regulací má
aktuálně původ v právu EU.

Jen během mandátu
Ursuly von der Leyen
v letech 2019–2024 bylo
vydáno na 10 tisíc aktů
různé právní síly.



zákonodárnou mocí stanovovat pravidla, je totiž mocí, která prostřednictvím zpravidla jí samou navržených pravidel musí vládnout. Jen zlomek neodůvodněné regulace a byrokracie je pak přezkoumáván výhradně na základě zásady dispoziční (tedy na návrh) soudní mocí, která k přezkoumávání bezdůvodné byrokratické zátěže *ex officio* nepřistupuje. Tudíž zatím neexistuje relevantní systémový nástroj na obranu před regulatorní zátěží. Přes

tuto pochopitelnou dominanci exekutivy (navrhuje zákony, které mají být aplikovány, a také je vykonává, příp. jejich realizaci dozoruje) se však v některých případech není možné domoci jasného výkladu navrhovaných, přijímaných a aplikovaných zákonů zpravidla s odkazem, že zákony mohou vykládat jen soudy. Tento legislativní alibismus přenášející odpovědnost na soudy je v mnohých případech příčinou stále rostoucí regulatorní a byrokratické zátěže.

Přes sice více jak 15 let fungující praxi se zpracováváním RIA se tento nástroj nebere dostatečně vážně a důsledně ani při zpracování tzv. ex-ante RIA, a už vůbec se nerealizuje tzv. ex-post RIA, která by dodatečně vyhodnotila oprávněnost a správnost regulace včetně uplatněné byrokratické zátěže.

Byrokracie v České republice neklesá, ale roste. Například, z šetření provedeného mezi členy Hospodářské komory ČR v červenci 2022 vyplývá, že pro 79 % z nich se úroveň jimi pocítované regulatorní zátěže během jejich podnikání zvýšila. Dlouhodobě jsou nadměrné administrativní povinnosti vedle problémů se zajištěním pracovní síly (a nedávno i s cenami energií) v čele žebříčku největších bariér podnikání v Česku. Je pravdou, že velká většina (odhadem až 80 %) veškerých regulací má aktuálně původ v právu EU, a to jak v přímo aplikovatelných nařízeních, tak ve směrnících, které musíme do našeho právního řádu převzít. Tempo vydávání aktů různé právní síly (od nařízení a směrnic až po různá sdělení Komise) roste. Jen během mandátu Ursuly von der Leyen v letech 2019–2024 bylo vydáno 8 481 takovýchto aktů. Stává se navíc pravidlem, že s transpozicí evropských směrnic se do našeho právního řádu vnáší buď další, anebo ještě přísnější regulace. Výjimkou je tzv. gold-plating, kdy je evropská regulace záminkou pro přijetí nežádoucí tuzemské přísnější regulace v zájmu určitých vlivových skupin. To je však v případě tržního hospodářství, otevřené ekonomiky a tvrdé konkurence na evropském trhu téměř zničující, protože každá regulace s sebou nese zvýšené náklady, které se promítají do koncových

cen, a ty pak nejsou konkurenceschopné s ostatními výrobci a dodavateli v Evropě i ve světě. Tato praxe by měla být v zájmu dalšího rozvoje ČR revidována a je žádoucí tento negativní trend zastavit.

Není proto překvapivé, že právě podnikatelé nejhůře hodnotí problémy s nepředvídatelností právního rámce, kde dochází k častým změnám zákonů, nařízení a vyhlášek, a dále pak kritizují velké množství těchto předpisů spolu s velkým prostorem pro libovůli státních orgánů při jejich aplikaci ve srovnání s omezenými možnostmi postupu samotných podnikatelů. Mnohým podnikatelům se může oprávněně zdát, že postup státních orgánů má šikanózní charakter.

Problémy vycházejí z veřejnoprávního regulatorního rámce, tedy z legislativy. Pokračují její aplikací v praxi, zejména finanční a časovou nákladností plnění povinností ze strany podnikatelů, provázenou soustavnou nejistotou ohledně obsahu a rozsahu těchto povinností. Dále zahrnují způsob kontroly a vynucování plnění těchto povinností ze strany orgánů veřejné moci a končí stále větší expanzí státu do soukromoprávních aspektů podnikání. Mnozí předkladatelé zákonů si zvykli před zpracováním návrhu zákona buď vůbec neprovádět hodnocení dopadů regulace (RIA), nebo jen zcela formálně. Už vůbec není prováděna tzv. ex-post RIA, která by měla identifikovat problémy se zaváděnou regulací a související byrokracií. Přitom jde o základní nástroj, který má státu bránit v navyšování byrokratického břemene a má ho naopak v čase snižovat. Dnes je míra regulace tak rozsáhlá, že ani sám stát nezvládá uložené povinnosti



kontrolovat a vymáhat, a dokonce ani přesně nezná obsah a překryvy jím nastavených regulací.

Digitalizace pomáhá mírnit rostoucí tlak regulatorní a byrokratické zátěže. Nicméně tempo digitalizace státní správy bylo v posledních letech pomalejší než tempo, jakým přibývalo vyhlášek, regulací, povinností a omezení. Ty jsou často zbytečné a duplicitní a jejich zdlouhavé a nákladné plnění nezřídka odrazuje od podnikání, zejména to platí pro malé a střední firmy.

Tvrdá a nákladná byrokracie snižuje konkurenceschopnost a atraktivitu podnikání tuzemských subjektů, ale i příliv zahraničních investorů. Jde o celoevropský problém.

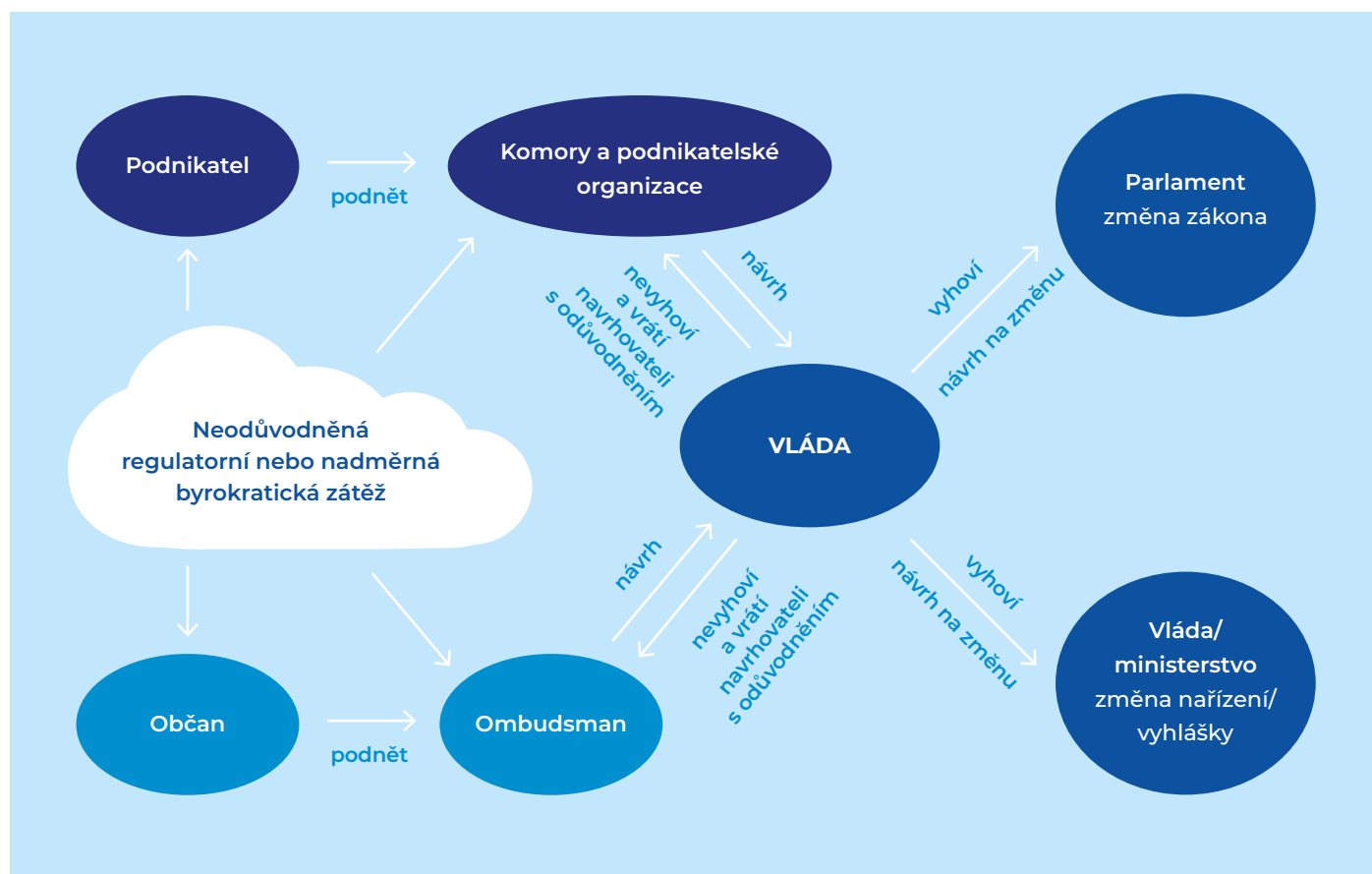


Podle studie evropské asociace obchodních a průmyslových komor Eurochambres¹ z každého podnikateli vytvořeného eura spolkne plných 12 centů práce vynaložená na splnění administrativních povinností uložených veřejnou mocí.

Problémy s regulací a byrokracií si uvědomuje už i sama Evropská komise a Evropský parlament, a existuje tak naděje, že v tomto směru dojde k zásadním změnám i na evropské úrovni.

Obecné problémy regulatorního rámce vnímají podnikatelé hůře, než sazby daní a výši odvodů. Udržování zbytečné byrokracie je pouze mrtvým nákladem, který snižuje jak zisky firem, tak příjmy státu. Excesivní regulace a na ni navázaná byrokracie objektivně zvyšuje rizika a příležitosti pro korupci. Ta poškozují důvěru ve stát a působí i ekonomické škody.

Navrhuje se proto stanovit srozumitelná pravidla, která výrazně zlepší podmínky pro podnikatele a další subjekty v České republice. Navrhovaný zákon zavádí systém pravidelného přezkumu a odstraňování nadbytečných a neodůvodněných regulatorních povinností a administrativních úkonů, čímž usiluje o kontinuální a systematické snižování byrokratické



zátěže. Zavádí se definice regulatorní a byrokratické zátěže. Hospodářská komora ČR ve spolupráci s Agrární komorou ČR a dalšími podnikatelskými organizacemi bude spravovat a provozovat právní elektronický systém pro podnikatele, který umožní podnikatelům získat na jednom místě komplexní přehled o všech veřejnoprávních povinnostech podnikatelů vyplývajících z právních předpisů platných na území ČR. Tímto způsobem dojde k výraznému zvýšení kvality, srozumitelnosti a přehlednosti v aplikování právního řádu ČR. Podnikatelé budou mít k dispozici dostupný nástroj pro monitorování a následné ovlivňování míry byrokratické zátěže. Obdobný informační systém obsahující údaje o veřejnoprávních povinnostech osob, které nejsou podnikateli, bude spravovat úřad veřejného ochránce práv.

Zákon společně s potvrzením již platné, avšak neúčinné povinnosti vyhlášování informativního přehledu veřejnoprávních povinností v samostatných přílohách právních předpisů – která přispěje k zavedení samoregulačních principů do tvorby legislativy – rozšiřuje informace uváděné v přehledu tak, aby byl zásah navrhovaného právního předpisu do existujícího právního řádu srozumitelnější. Zvyšuje se rovněž právní síla právní úpravy (doposud upraveno pouze podzákonnými akty), že navrhovatelé ke svému návrhu právního předpisu připojují zprávu ex-ante RIA („dopady“), a vymezuje se, za jaké situace se bude sestavovat ex-post RIA („přezkum dopadů“). Stát bude pravidelně kontrolovat efektivitu veřejnoprávních povinností. Na základě této kontroly nebo na základě přezkumu dopadů bude stát činit opatření



k odstranění/zmírnění neodůvodněné regulatorní nebo nadměrné byrokratické zátěže.

Součástí navrhovaného zákona jsou také mechanismy pro řešení podnětů týkajících se neodůvodněné regulatorní zátěže a nadměrné byrokratické zátěže. Hospodářská komora ČR a Agrární komora ČR, resp. úřad veřejného ochránce práv (a jejich prostřednictvím fakticky jakýkoliv podnikatel nebo nepodnikající subjekt) budou mít právo podávat podněty na odstranění neodůvodněné regulatorní a nadměrné byrokratické zátěže. Tyto podněty budou systematicky zpracovávány a vyhodnocovány příslušnými orgány, a zejména povedou k přijímání opatření k odstranění/zmírnění neodůvodněné regulatorní nebo nadměrné byrokratické zátěže, čímž se zajistí intenzivnější participace veřejnosti a podnikatelského sektoru na tvorbě právních předpisů.

2. PŘEDPOKLÁDANÝ HOSPODÁŘSKÝ A FINANČNÍ DOPAD

Implementace antibyrokratického zákona generuje přínosy i náklady (rizika).

V následujících odstavcích jsou podrobněji rozebrány obě strany dopadů tohoto návrhu zákona.

Z hlediska nákladů se jedná zejména o jednorázový náklad ze strany státu na vytvoření evidence veřejnoprávních povinností, naopak z pohledu podnikatelů se může jednat především o dlouhodobý přínos v podobě úspory administrativní zátěže, ale také o uvolnění kapacit pro další ekonomický růst, který má pozitivní dopad na hospodaření celého státu.

2.1 Rozpočtový dopad

Přijetí antibyrokratického zákona v jeho plné šíři je spojeno především s vytvořením elektronické evidence veřejnoprávních povinností pro podnikatele s možností identifikace dle klasifikace NACE, kde zároveň budou tyto povinnosti uspořádány dle dalších relevantních aspektů. Dále může být obsah evidence rozšířen o informace o veřejnoprávních povinnostech dalších nepodnikajících fyzických a právnických osob. Zprovoznění této elektronické evidence bude vyžadovat ze strany státu jednorázový investiční náklad na její vytvoření a následně pravidelné údržbové výdaje spojené s technickou údržbou či průběžnou aktualizací a úpravou relevantních veřejnoprávních povinností zahrnutých v evidenci. Náklady na vývoj, implementaci a údržbu jsou v porovnání s běžnými výdaji státního rozpočtu v kalendářním roce relativně

zanedbatelné. Náklady (zejména na platy) lze očekávat i v souvislosti s každoroční kontrolou efektivity evidovaných veřejnoprávních povinností a rovněž s přezkumy původně deklarovaných dopadů regulace. Pokud bude veřejný ochránce práv vést informační systém umožňující třídit veřejnoprávní povinnosti, bude nezbytné investovat do HW a SW podpory.

Jak plánovité (po dobu 4 let) naplňování, tak pozdější aktualizace evidence veřejnoprávních povinností by v budoucnu mohly být realizovány rutinně s využitím nástrojů umělé inteligence, čímž by se mzdové náklady snížily.

Lze však předpokládat, že vytvoření elektronické evidence povede k trvalému snížení byrokratické zátěže pro podnikatele (OSVČ i právnické osoby) i nepodnikající subjekty, a dojde tedy k úspoře finančních prostředků a časových kapacit. Naopak nově dostupnou časovou kapacitu mohou podnikatelé využít k rozvoji svého podnikání, sebero rozvoji či kvalitnějšího trávení volného času, což se ve výsledku pozitivně promítne do dynamiky výkonu celé tuzemské ekonomiky. Na druhou stranu, elektronická evidence zprehlední a zefektivní aplikaci jednotlivých norem i pro



zaměstnance státu, zejména při výkonu dohledové, kontrolní a vymáhací činnosti. Podrobnější vyčíslení hrubých odhadů nákladů a přínosů je shrnuto v následujících odstavcích.

Navrhuje se, aby elektronická evidence veřejnoprávních povinností vznikla do 31. 12. 2029. Vláda má zároveň stanovenou lhůtu 6 měsíců ode dne vyhlášení zákona na vytvoření časového a věcného plánu pro realizaci této evidence. Hospodářská komora ČR ve spolupráci s Agrární komorou ČR a s dalšími právníky

osobami sdružujícími podnikatele a veřejný ochránce práv, s případným využitím podnětů dalších fyzických a právnických osob, mají právo vládě navrhnout do 3 měsíců ode dne účinnosti zákona seznam právních předpisů, u nichž by mělo dojít k přednostnímu zařazení do evidence veřejnoprávních povinností. Časový rámec pro vytvoření evidence bude tedy odpovídat přibližně 4 roků v závislosti na tom, jak dlouho bude celý legislativní proces zákona trvat.

V tabulce č. 1 jsou shrnuty vstupní hodnoty pro odhad nákladů na vytvoření evidence veřejnoprávních povinností. Pro vytvoření této evidence je třeba zapojit IT specialisty, zaměstnance orgánů ústřední správy, kteří se postarají o naplnění evidence. Dle odborného odhadu bude třeba zapojení pěti IT specialistů² a 60 dalších osob starajících se o obsah evidence – tento odhad vychází z počtu ústředních orgánů tak, aby na každý orgán byli k dispozici alespoň dva zaměstnanci, kteří se evidenci budou věnovat³. Měsíční osobní náklady na jednotlivé profese vycházejí z průměrných měsíčních mezd za Q1–Q4 2023 dle ČSÚ⁴ (poslední dostupná data z 5. 3. 2024). Pro následný výpočet jsou použity měsíční mzdy, resp. platy pro obory Informační a komunikační činnosti (CZ-NACE J) a Veřejná správa a obrana (CZ-NACE O) zahrnující také odvody na sociální a zdravotní pojištění ze strany zaměstnavatele.

2 Vytížení IT specialistů po dobu vytváření, ale i údržby evidence veřejnoprávních povinností, bylo odhadnuto po konzultaci s IT firmou.

3 Zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů (kompetenční zákon). Kompetenčním zákonem je zřízeno 14 ministerstev a 11 dalších ústředních orgánů státní správy.

4 https://www.czso.cz/csu/czso/pmz_cr

Zároveň je třeba uvažovat průměrný růst platů v těchto odvětvích, který byl odhadnut jakožto roční průměrný růst nominální mzdy, resp. platu v daném odvětví v letech 2018–2023 dle dat ČSÚ.

Tabulka č. 1:
JEDNOTKOVÉ OSOBNÍ NÁKLADY NA VYTVOŘENÍ EVIDENCE VEŘEJNOPRÁVNÍCH POVINNOSTÍ

Oblast	Počet zaměstnanců	Průměrný meziroční růst nominálního platu (2018–2023)	Měsíční osobní náklady (včetně odvodů zaměstnavatele)	
			2023	2026 (odhad)
IT	5	7 %	104 251 Kč	127 712 Kč
Veřejná správa	60	6 %	61 501 Kč	73 249 Kč

Zdroj: ČSÚ, CETA (v tabulce uvedená čísla jsou zaokrouhlena)

Jak již bylo uvedeno, časový rámec pro naplnění evidence veřejnoprávních povinností bude odpovídat přibližně 4 rokům. Níže uvedená tabulka č. 2 proto ilustruje odhad personálních nákladů v případě, že plán vzniku a implementace evidence využije celý předpokládaný časový rámec, a zároveň bude po celou dobu zahrnovat výše uvedený předpokládaný počet pracovníků. Tento přístup reflektuje zásadu pesimistického výhledu (horní hranice počtu odborníků, zaměstnaných na 100% úvazek po maximální uvažované dobu), aby nedošlo k podhodnocení nákladů.

Tabulka č. 2:
OSOBNÍ NÁKLADY NA NAPLNĚNÍ EVIDENCE VEŘEJNOPRÁVNÍCH POVINNOSTÍ

Oblast	Rok 1 (2026)	Rok 2 (2027)	Rok 3 (2028)	Rok 4 (2029)
IT	7 662 717 Kč	8 199 108 Kč	8 773 045 Kč	9 387 158 Kč
Veřejná správa	52 739 046 Kč	55 903 389 Kč	59 257 592 Kč	62 813 048 Kč
Celkem/rok	60 401 763 Kč	64 102 496 Kč	68 030 637 Kč	72 200 206 Kč
KUMULOVANĚ	60 401 763 Kč	124 504 260 Kč	192 534 897 Kč	264 735 103 Kč

Zdroj: ČSÚ, CETA (v tabulce uvedená čísla jsou zaokrouhlena)

Odhadnuté personální náklady na zaměstnance-alokované pro vytvoření evidence veřejnoprávních povinností tedy představují přibližně 265 milionů Kč. Celkové náklady na vytvoření evidence budou dále zahrnovat také stálé náklady typu nákladů na nájem domény či provoz serveru, na kterém bude evidence provozována. Neočekává se ale, že by tato částka byla vysoká a výrazně zvýšila kalkulovaný odhad (bude se jednat o jednotky procent ročně). Naopak, s přihlédnutím k faktu, že rezorty ve svých rozpočtových plánech v souladu s platným zněním zákona o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv již počítají s náklady na vytváření informativních přehledů veřejnoprávních povinností s počítačovou podporou stejně tak jako s využíváním HW a SW platformy e-Legislativa

a projektu e-Sbírka, lze očekávat synergické úspory při naplňování evidence.

Druhý aspekt nákladů ze strany státu představuje údržba a provoz evidence veřejnoprávních povinností. Správu evidence lze rozdělit na dvě části – technickou oblast, o kterou se starají IT specialisté, a obsahovou část, o kterou se starají zaměstnanci orgánů ústřední správy. Po úspěšném spuštění evidence se neočekává příliš velké zatížení ani u jedné z oblastí, přičemž roční náklady jsou shrnuty v tabulce č. 3. Mimo tyto náklady je třeba dále uvažovat zmíněné pravidelné náklady na nájem domény či provoz serveru. Provozní náklady lze alespoň částečně přenést na stranu podnikatelů ve formě uživatelských poplatků.

Tabulka č. 3:
OSOBNÍ NÁKLADY NA EVIDENCI VEŘEJNOPRÁVNÍCH POVINNOSTÍ

Oblast	Počet pracovníků	Měsíční osobní náklady včetně odvodů zaměstnavatele (odhad pro rok 2030)	Úvazek	Celkové roční osobní náklady
IT	2	167 404 Kč	1,0	4 017 704 Kč
Veřejná správa	30	92 475 Kč	0,5	16 645 458 Kč
CELKEM				20 663 161 Kč

Zdroj: ČSÚ, CETA (v tabulce uvedená čísla jsou zaokrouhlena)

Na pravidelné roční náklady je třeba nahlížet také z odlišného úhlu pohledu. V souladu s § 7 navrhovaného antibyrokratického zákona, budou rezorty každoročně v prvním čtvrtletí kontrolovat efektivitu

veřejnoprávních povinností, půjde při tom o souhrnné zpracování výsledků dohledové, kontrolní a dalších činností v oblasti vymáhání veřejnoprávních povinností v působnosti rezortu. Některé ústřední orgány

státní správy tak postupují již dnes. Lze předpokládat, že se této činnosti bude na každém ústředním orgánu (počítá se s celkovým počtem 30 orgánů) věnovat jeden zaměstnanec po dobu 3 měsíců, úhrnné náklady státního rozpočtu v roce 2026 tak lze s využitím tabulky č. 1 odhadnout na 13 184 762 Kč. Z téhož paragrafu dále vyplývá, že budou ústřední orgány státní správy provádět na základě průběžných návrhů Senátu Parlamentu České republiky nebo prezidenta České republiky přezkum platné regulace. Pokud se agendou přezkumu bude celoročně na každém ústředním orgánu státní správy zabírat 1 zaměstnanec, lze související náklad odhadnout na 26 369 523 Kč.

Reakcí na výsledky kontroly efektivity, přezkum dopadů regulace nebo na podané podněty Hospodářské komory ČR, Agrární komory ČR nebo veřejného ochránce práv – pokud tak dojde k identifikaci neodůvodněné regulatorní nebo neúměrné byrokratické zátěže – bude příprava opatření ke snížení či odstranění zátěže. Této činnosti se bude dle odborného odhadu věnovat 60 osob (po dvou zaměstnancích na každém ústředním orgánu), což může v roce 2026 odhadem odpovídat personálním nákladům ve výši 52 739 046 Kč (měsíční náklady na plat jednoho zaměstnance státní správy včetně odvodů zaměstnavatele uvažujeme i zde v souladu s odhadem v tabulce č. 1 ve výši 73 249 Kč).

Významná role se určuje veřejnému ochránci práv. Nově se předpokládá agenda zpracování návrhů na odstranění/snížení neodůvodněné regulatorní nebo neúměrné byrokratické zátěže – ať již na základě



vlastních zjištění, anebo s využitím podnětů od nepodnikajících fyzických nebo právnických osob. Na výkonu této agendy se budou celoročně podílet odhadem 3 zaměstnanci, což (s využitím tabulky č. 1) představuje v roce 2026 náklady ve výši 2 636 952 Kč. Pokud kromě toho bude veřejný ochránce práv vést pro nepodnikající fyzické a právnické osoby informační systém, umožňující třídit veřejnoprávní povinnosti podle často se opakujících životních událostí, ve kterých jsou tyto osoby povinny plnit své veřejnoprávní povinnosti, lze odhadnout, že jednorázová investice do HW a SW bude ve výši 50 milionů Kč. Odhad přihlíží k nákladům na Portál občana. Vedle toho bude správa a provoz informačního systému vyžadovat zapojení 4 IT specialistů a 6 dalších zaměstnanců, což bude (s využitím

tabulky č. 1) v roce 2026 představovat celkové roční osobní náklady ve výši 11 404 079 Kč⁵.

2.2 Dopad na podnikatelské prostředí

Je zřejmé, že podnikatelé v současné době čelí relativně vysokému regulatornímu a byrokratickému zatížení. Poslední zveřejněný odhad administrativní zátěže podnikatelů od MPO (2023) činil za rok 2022 48 miliard Kč (odhad administrativní zátěže byl proveden na základě vyčíslení nákladů souvisejících s plněním 68 % z celkem 1 789 identifikovaných povinností v rámci 167 nejvýznamnějších právních předpisů⁶).

Alternativně k tomuto výsledku byla současná administrativní zátěž podnikatelského sektoru za rok 2023 odhadnuta pomocí Indexu byrokracie⁷ a dat ČSÚ (počet ekonomických subjektů⁸, průměrné mzdy⁹).

Pro odhad administrativní zátěže jednotlivých kategorií podniků rozebereme nejprve případ malého podniku:

- Dle Indexu byrokracie byla byrokratická zátěž malých podniků v období let 2017–2021 průměrně 240 hodin za rok (uvažujeme průměr, nikoliv poslední zjištěnou hodnotu, která byla silně ovlivněna vládními opatřeními během pandemie COVID–19).

- Tato časová dotace tedy odpovídá šesti pracovním týdnům. Průměrná tuzemská hrubá měsíční mzda v roce 2023 dosáhla částky 43 341 Kč, což odpovídá celkovým měsíčním nákladům zaměstnavatele na jednoho zaměstnance ve výši 57 991 Kč.

- Pro kategorii malých podniků tedy činí náklady spojené s byrokracií 345 Kč/hod, tj. 82 800 Kč/rok (při průměrném počtu 168 pracovních hodin v měsíci).

Jak shrnuje tabulka č. 4, celkovou administrativní zátěž podnikatelů lze odhadnout ve výši 71,8 miliard Kč¹⁰.

5 Reálné osobní náklady spojené se správou a provozem informačního systému budou nicméně závislé na povaze sestaveného týmu zaměstnanců orgánu státní správy. Lze totiž předpokládat, že skupina odpovědných osob bude zahrnovat také vedoucího zaměstnance. Jedná se proto pouze o rámcový odhad, a to včetně nákladů na HW a SW. Navrhovaný zákon navíc výslovně nestanoví, že takový informační systém musí být veřejným ochráncem práv veden.

6 <https://www.mpo.gov.cz/cz/podnikani/regulace-podnikani-a-snizovani-administrativni-zateze/snizovani-administrativni-zateze-podnikatelu/vysledky-premereni-zateze-podnikatelu-za-rok-2022--275161/>

7 <https://libinst.cz/nutna-doba-papirovani-v-ceskych-firmach-mezirocne-vzrostla-o-49-hodin/>

8 https://www.czso.cz/csu/czso/res_cr

9 https://www.czso.cz/csu/czso/pmz_cr

10 Tento výsledek se nijak neodchyluje od posledního odhadu MPO, které kalkuluje administrativní náklady spojené s 68 % z celkem 1 789 identifikovaných povinností ve výši 48 miliard Kč.

Tabulka č. 4:
ODHAD CELKOVÉ REGULATORNÍ A BYROKRATICKÉ ZÁTĚŽE¹¹

Ekonomický subjekt	Počet	Časová zátěž (hodin/rok)	Finanční zátěž (podnik/rok)	Celková zátěž
Mikro podniky (0 včetně bez udání počtu)	718 240	60	20 700 Kč	14,87 mld. Kč
Malé podniky (1–19 zaměstnanců)	249 017	240	82 800 Kč	20,62 mld. Kč
Střední podniky (20–249 zaměstnanců)	30 706	1 200	414 000 Kč	12,71 mld. Kč
Velké podniky (250 a více zaměstnanců)	2 401	6 000	2 070 000 Kč	4,97 mld. Kč
Živnostníci	1 799 930	30	10 350 Kč	18,63 mld. Kč
CELKOVÁ ZÁTĚŽ				71,8 mld. Kč

Zdroj: ČSÚ, Liberální institut, CETA (zaokrouhleno)

Snižování regulatorní a byrokratické zátěže je poměrně náročný a zdoluhavý proces. Nicméně směřování k tomuto cíli lze značně urychlit. Nejen tím, že se budou postupně a kontinuálně odstraňovat nejzávažnější regulatorní a byrokratické bariéry, ale zároveň se také

bude předcházet vzniku nových neúměrných administrativních překážek a také se zlepší orientace ve stávajících povinnostech. Pro odhad potenciálních přínosů snížení regulatorní a byrokratické zátěže lze zvolit scénář v podobě snížení zátěže podnikatelů o 25 %, neboť

11 Odhad časové zátěže spojené s plněním administrativních povinností pro jednotlivé velikostní kategorie ekonomických subjektů byl odhadnut dle výsledků Indexu byrokracie pro malé podniky (240 h/ročně). Teoreticky jsou v průměru od sebe jednotlivé kategorie s ohledem na zaměstnanost vždy cca 8× až 9× větší, přičemž ale nelze předpokládat, že administrativní zátěž podniku narůstá lineárně s počtem zaměstnanců (část administrativy bude nezávislá na velikosti podniku a část ano). Proto modelově předpokládáme, že v kategorii středních podniků bude administrativní zátěž v průměru 5× vyšší než u malých podniků. Stejně tak předpokládáme že u velkých podniků bude administrativní zátěž v průměru 5× vyšší než u středních podniků (u velkých podniků lze předpokládat, že řada rutinních administrativních činností bude automatizovaná). U mikro podniků předpokládáme administrativní zátěž 4× menší než u malých podniků a v případě OSVČ uvažujeme administrativní zátěž na poloviční úrovni mikropodniku.

nejčastějším cílem jak v ČR, tak v zahraničí bývá snížení administrativní zátěže právě o 20–25 %.

Jak ukazuje následující tabulka č. 5 v rámci ilustrativního scénáře, který předpokládá snížení byrokratické zátěže o 25 %, jedná se o úsporu na straně podnikatelů ve výši 18 miliard Kč ročně. Důležité je zmínit fakt, že uspořené časové náklady lze přesměrovat zejména do rozvoje podnikání, optimalizace procesů, inovativních aktivit a dalších činností, které mohou podpořit růst produktivity práce napříč

podnikatelským sektorem. Úspory se multiplikují. Např. po vzoru studie *Danish Commerce and Companies Agency – Measuring administrative Burden: Tools and Techniques* (dostupné na webových stránkách OECD) lze modelově předpokládat, že každé snížení byrokratické zátěže o 1 milion Kč přinese naopak dodatečný ekonomický růst o 1,4 milionu Kč¹². Při tomto modelovém propočtu se v důsledku úspor ročně zvýší hospodářský výkon o více než 25 miliard Kč.

Tabulka č. 5:
ODHAD ÚSPOR V DŮSLEDKU SNÍŽENÍ BYROKRATICKÉ ZÁTĚŽE PODNIKATELŮ O 25 %

Ekonomický subjekt	Počet	Snížení zátěže
Mikro podniky	718 170	3,72 mld. Kč
Malé podniky	249 017	5,16 mld. Kč
Střední podniky	30 706	3,18 mld. Kč
Velké podniky	2 401	1,24 mld. Kč
Živnostníci	1 799 930	4,66 mld. Kč
CELKOVÉ ÚSPORY V DŮSLEDKU SNÍŽENÍ BYROKRATICKÉ ZÁTĚŽE		- 17,96 mld. Kč
VYVOLANÝ POTENCIÁLNÍ RŮST EKONOMIKY		+ 25,14 mld.Kč

Zdroj: ČSÚ, Liberální institut, CETA

12 Nelze samozřejmě s naprostou jistotou uzavřít, že by stejný poměr úspor a přínosů převládl také v ČR, nicméně tuto úvahu je vhodné uvést jako jistý modelový příklad. Prezentace uvažující dánské prostředí je dostupná ze: <https://www.oecd.org/mena/governance/46384052.pdf>

ZVLÁŠTNÍ ČÁST

K § 1 a 2

Vymezuje se předmět zákona, jímž je právo podnikatelů a dalších fyzických osob a právnických osob na poskytnutí ochrany před neodůvodněnou regulatorní zátěží nebo nadměrnou byrokratickou zátěží, a definují se klíčové pojmy – regulatorní a byrokratická zátěž, neodůvodněná regulatorní zátěž a nadměrná byrokratická zátěž.

K § 3 až 5

Stanoví se, že je nepřípustné ukládat neodůvodněnou regulatorní zátěž nebo nadměrnou byrokratickou zátěž povinným subjektům, které nejsou státem či orgánem veřejné moci. Konkretizuje se výčet adresátů tohoto obecného zákazu, tedy se stanoví subjekty, které v průběhu legislativního procesu dbají, aby příslušný zákon nebo jiný právní předpis nebo opatření obecné povahy nepředstavovaly neodůvodněnou regulatorní nebo nadměrnou byrokratickou zátěž.

K § 6

Stanoví se, kdy je povinnou náležitostí návrhu právního předpisu zpracování dopadu navrhované regulatorní a byrokratické zátěže (fakticky jde o tzv. ex-ante RIA) a kdy informativní přehled veřejnoprávních povinností vyplývajících z návrhu právního předpisu. Obě náležitosti jsou nezbytné u návrhů předkládaných vládou, ústředním orgánem státní správy nebo

Českou národní bankou. Staví se najisto, jaké veřejnoprávní povinnosti se uvádějí v informativním přehledu v případě, kdy je navrhována novela právního předpisu. S cílem dosáhnout větší srozumitelnosti a transparentnosti legislativního návrhu se upřesňuje, že navrhovatel spolu s informativním přehledem, anebo namísto něho uvádí i skutečnost, které stávající veřejnoprávní povinnosti se návrhem ruší, anebo že se žádné neruší, popřípadě že se návrhem žádné ani nezavádějí. Zákon tak s potvrzením již platné, avšak neúčinné povinnosti vyhlášení informativního přehledu veřejnoprávních povinností v samostatných přílohách návrhů právních předpisů – což přispěje k zavedení samoregulačních principů do tvorby legislativy – rozšiřuje informace uváděné v přehledu tak, aby byl dopad navrhovaného právního předpisu na existující právní řád srozumitelnější. Pro informativní přehled veřejnoprávních povinností doplněný o uvedené skutečnosti se zavádí označení „přehled povinností“.

U zákonodárných iniciativ jiných subjektů než vláda a rovněž u pozměňovacích návrhů musí být součástí příslušného legislativního návrhu přehled povinností, zpracování dopadů navrhované regulatorní a byrokratické zátěže je v těchto případech fakultativní. Zpracování přehledu povinností je tak univerzální součástí legislativního procesu.

Ustanovení odstavce 3 tohoto paragrafu rovněž obsahuje zmocnění vlády k vydání prováděcího předpisu, jímž se stanoví pravidla pro zpracování dopadů navrhované regulatorní a byrokratické zátěže a pravidla pro vedení evidence přehledu povinností. U zpracování dopadů bude možné v prováděcím předpisu stanovit výjimky, kdy nemusí být dopady zpracovány nebo nemusí být zpracovány v plném rozsahu.

K § 7

Stanoví se každoroční plošné kontroly efektivity veřejnoprávních povinností prováděné ministerstvy a dalšími ústředními orgány státní správy a výběrový přezkum dopadů již zavedené regulatorní a byrokratické zátěže. Již v současnosti některá ministerstva pravidelně zveřejňují výsledky aplikace zákonů v rezortní působnosti členěné podle jednotlivých zákonných ustanovení. Tuto rutinní dobrou praxi se navrhuje povýšit na standardní součást výkaznictví ústředních orgánů státní správy. Výsledky kontroly se budou zveřejňovat zpětně za předcházející kalendářní rok.

Oproti tomu přezkum dopadů regulatorní a byrokratické zátěže (fakticky zpracování ex-post RIA) se navrhuje provádět *ad hoc* na základě návrhu Senátu Parlamentu České republiky nebo prezidenta České republiky. Předpokládá se přiměřená frekvence takových návrhů, které by se měly týkat spíše zásadních právních předpisů s přihlédnutím k jejich dostatečně dlouhé aplikační praxi, např. po pětileté zkušenosti s uplatňováním příslušného zákona, s jehož zavedením byla spojena významná ekonomická nebo sociální očekávání.

Pokud z rutinní kontroly efektivity nebo z provedeného přezkumu dopadů vyplyne, že uplatňování regulatorní zátěže nebo byrokratické zátěže je odlišné od původně předpokládaných dopadů, resp. způsobuje neodůvodněnou regulatorní nebo nadměrnou byrokratickou zátěž, bude muset vláda v tříměsíční lhůtě přijmout relevantní opatření – zajistit předložení návrhu právního předpisu, jímž se změní regulatorní nebo byrokratická zátěž nebo odstraní identifikovaná neodůvodněná regulatorní nebo nadměrná byrokratická zátěž.

K § 8

Navrhuje se – na rozdíl od stávající formy prostřednictvím usnesení vlády – přímo zákonem a jeho prováděcím předpisem stanovit obecnou povinnost projednávat návrh právního předpisu, kterým se ukládá, mění nebo ruší regulatorní zátěž nebo byrokratická zátěž, kdy je navrhovatelem vláda, jiný ústřední orgán státní správy nebo Česká národní banka, s povinnými připomínkovými místy. Vedle toho bude moci navrhovatel v souladu s dosavadní praxí projednat návrh právního předpisu s dalšími dotčenými připomínkovými místy.

K § 9

Opravnují se Agrární komora České republiky – v oblastech souvisejících s podnikatelskými aktivitami v zemědělství, potravinářství a lesnictví – a Hospodářská komora České republiky – v oblastech souvisejících s podnikáním v ostatních odvětvích – k podávání návrhů na odstranění neodůvodněné regulatorní nebo nadměrné byrokratické zátěže. Tyto návrhy

může příslušná komora podávat vládě na základě vlastní iniciativy nebo z podnětu podnikatelů, a to nejenom svých členů. Vláda musí v průběhu tří měsíců takový návrh zanalyzovat, a pokud vyhodnotí návrh příslušné komory jako důvodný, bude muset přijmout relevantní opatření: schválit, předložit nebo doporučit k vydání právní akt, jímž se odstraní neodůvodněná regulatorní nebo nadměrná byrokratická zátěž. Jestliže návrh příslušné komory nebude podle vlády naplňovat znaky neodůvodněné regulatorní ani nadměrné byrokratické zátěže, vláda návrh odloží a oznámí tuto skutečnost příslušné komoře.

Komory pak budou každoročně veřejnosti reportovat o podaných návrzích na odstranění neodůvodněné regulatorní nebo nadměrné byrokratické zátěže.

K § 10

Analogicky jako v případě regulatorní a byrokratické zátěže podnikatelů a úkonů příslušných komor bude stanoveno oprávnění veřejného ochránce práv podávat návrhy na odstranění neodůvodněné regulatorní nebo nadměrné byrokratické zátěže nepodnikajících fyzických a právnických osob, a to z vlastní iniciativy veřejného ochránce práv nebo na základě obdržených podnětů nepodnikajících fyzických a právnických osob. V případě obdržených podnětů veřejného ochránce práv bude vláda postupovat stejně, resp. obdobně jako u podnětů obdržených od Agrární komory České republiky nebo Hospodářské komory České republiky.

Veřejný ochránce práv rovněž bude každoročně veřejnosti reportovat o návrzích na odstranění

neodůvodněné regulatorní nebo nadměrné byrokratické zátěže podaných vládě.

Vedle oprávnění k podávání návrhu na odstranění neodůvodněné regulatorní nebo nadměrné byrokratické zátěže bude veřejný ochránce práv legitimován i k tomu, aby podával Senátu Parlamentu České republiky nebo prezidentu České republiky návrhy na určení právního předpisu pro zpracování přezkumu dopadů regulatorní a byrokratické zátěže (fakticky tak dával tipy na zpracování ex-post RIA).

K § 11

Staví se najisto, že součástí elektronického systému tvorby právních předpisů (aktuálně rozvíjený systém e-Legislativa) bude vedle již budovaných moderních nástrojů pro tvorbu a projednání právních předpisů rovněž evidence přehledu povinností, a to zvlášť pro podnikatele a zvlášť pro nepodnikající fyzické a právnické osoby.

Hospodářská komora České republiky ve spolupráci s Agrární komorou České republiky a dalšími podnikatelskými organizacemi, bude spravovat a provozovat právní elektronický systém pro podnikatele (klasifikovaný jako informační systém veřejné správy), který umožní podnikatelům získat na jednom místě komplexní přehled o všech veřejnoprávních povinnostech podnikatelů vyplývajících z právních předpisů. Systém prostřednictvím uživatelských účtů podnikatelů umožní podnikatelům třídit a spravovat jejich veřejnoprávní povinnosti podle oborů podnikání a často se opakujících podnikatelských/

životních událostí včetně notifikací o termínech plnění těchto povinností.

Tímto způsobem dojde k výraznému zvýšení kvality, srozumitelnosti a přehlednosti právního řádu. Podnikatelé budou mít zároveň k dispozici dostupný nástroj pro monitorování a následné ovlivňování míry byrokratické zátěže.

Vláda svým nařízením stanoví výši státního příspěvku na správu a provoz informačních systémů veřejné správy. Předpokládá se tak, že základní funkcionality informačního systému budou pro všechny jeho uživatele poskytovány bezplatně. Pokud státní příspěvek nebude pokrývat veškeré náklady na správu a provoz informačního systému, může Hospodářská komora České republiky a Agrární komora České republiky zpoplatnit některé služby informačního systému spojené s využitím uživatelského účtu podnikatele.

Obdobný informační systém obsahující údaje o veřejnoprávních povinnostech osob, které nejsou podnikateli, bude oprávněn spravovat (a provozovat) veřejný ochránce práv, přičemž provozem informačního systému bude veřejný ochránce práv moci pověřit Hospodářskou komoru České republiky ve spolupráci s Agrární komorou České republiky a dalšími právníky osobami sdružujícími podnikatele.

K § 12

Informativní přehledy veřejnoprávních povinností ve smyslu zákona o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv, resp. obohacené o informace podle § 6

(tzv. přehledy povinností) budou průběžně obligatorně zpracovávány pouze u právních předpisů, pocházejících legislativním procesem, tedy u předpisů zcela nových a u předpisů novelizovaných. Aby byla evidence přehledu povinností skutečně efektivním nástrojem pro aplikační praxi, musí zahrnout informace i o těch účinných právních předpisech, které legislativním procesem procházet nebudou, tj. o veřejnoprávních povinnostech vyplývajících z dlouhodobě stabilních právních předpisů. Právě s ohledem na existenci takovýchto právních předpisů bude vláda povinna do 6 měsíců ode dne vyhlášení antibyrokratického zákona sestavit časový a věcný plán pro postupné vytvoření evidence přehledu povinností tak, aby tato evidence byla pro všechny právní předpisy naplněna do konce roku 2029. Budou tak k dispozici 4 roky k naplnění evidence.

S ohledem na praktické zkušenosti adresátů stabilních právních norem, se Hospodářská komora České republiky ve spolupráci s Agrární komorou České republiky a s dalšími právníky osobami sdružujícími podnikatele a veřejný ochránce práv opravňují k tomu, aby vládě do 3 měsíců ode dne nabytí účinnosti antibyrokratického zákona navrhli seznam právních předpisů, u kterých by mělo dojít k přednostnímu zpracování, pořízení a zaevidování informativního přehledu veřejnoprávních povinností.

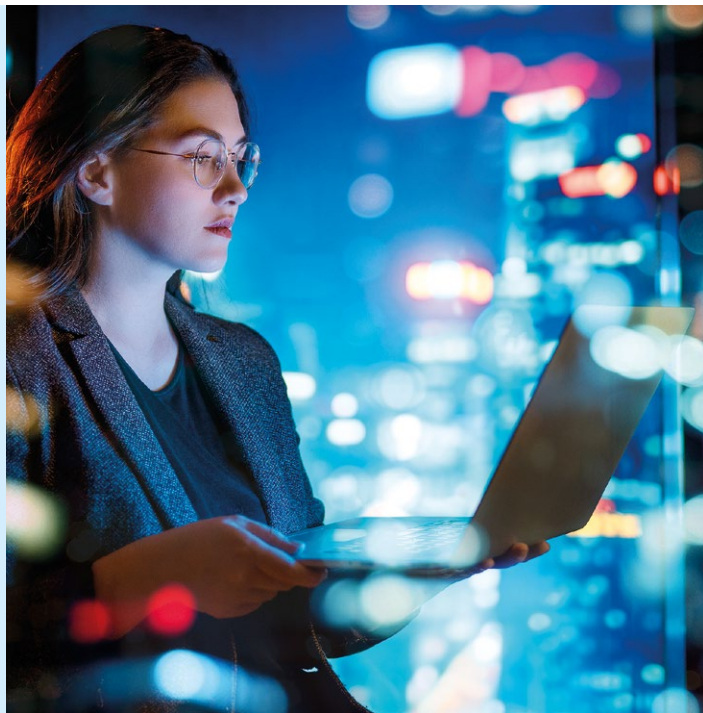
K § 13

Účinnost antibyrokratického zákona se navrhuje k 1. lednu 2026.

Hodnocení dopadů regulace (RIA)

Hodnocení dopadů regulace (RIA), tedy podrobné a variantní hodnocení očekávaných dopadů navrhovaného právního předpisu do institucionálního podnikatelského prostředí, zpracovala **CETA – Centrum ekonomických a tržních analýz**. V RIA je uveden dopad do státního rozpočtu, na konkurenceschopnost české ekonomiky, do podnikatelského prostředí a celkové zhodnocení možného rizika vč. nákladů a přínosů.

RIA je ke stažení k dispozici na www.komora.cz nebo pomocí uvedeného QR kódu.



ZÁVĚREČNÉ SLOVO

A CO ŘÍCI ZÁVĚREM?

Nežijeme v izolovaném světě. Jsme v tvrdé evropské a světové konkurenci. Jsme jedna z nejotevřenějších ekonomik a zároveň jsme exportně orientovaní.

Pokud bychom naše zboží a služby nevyváželi na evropský a světový trh, pak bychom se tady u nás doma na skoro 11miliónovém trhu neuživili. Pak by nebyly ani peníze na placení důchodů, sociálních dávek, zdravotnictví, školství, na obranu a bezpečnost, na výstavbu silnic a vysokorychlostních tratí, na dostavbu jaderných elektráren. Musíme zůstat konkurenceschopní, musíme naše výrobky a služby dál vyvážet a měly by to být výrobky a služby s vysokou přidanou hodnotou, abychom nezůstali jen obyčejnou montovnou, kterou někdo ze světa, až se mu to přestane vyplácet, vypne. Na tenhle černý scénář nechceme čekat. Je naší společnou povinností, abychom v sobě našli dostatek rozhodnosti, kázně a odpovědnosti a udělali si pořádek v našem právním řádu, který stanovenými regulacemi a byrokracií podnikatele brzdí a dusí. Potřebujeme naše podnikatele na jejich nelehkou cestu vybavit lehkými podnikatelskými batohy s minimální zátěží, aby dokázali v tom

nemilosrdném konkurenčním závodě obstát a dokázali na ten vysokohorský vrchol zapíchnout hrdě českou vlajku. Je to jen na nás – na našem státu, na naší společnosti – jestli naše podnikatele srazíme do kolen, anebo jim dáme pověstná křídla. Važme si podnikatelů. Nebýt jejich odvahy, entuziasmu, schopnosti po pádu znovu vstát, odvádět daně za sebe a své zaměstnance, neměli bychom se v tomto státě tak dobře, jak se máme dnes.

Koncept antibyrokratického zákona, se kterým se teď můžete seznámit, není jen aktivistickým výkřikem, volebním heslem nebo utopickou myšlenkou. Naše teze a návrhy vycházejí z dlouhodobé praxe, z mnoha osobních zkušeností, a také z velmi důkladných analýz. Uvědomujeme si, že náš návrh je odvážný, inovativní a pro někoho určitě nepředstavitelně revoluční.

Víme, že k cíli povede těžká cesta, která bude chtít odvahu a vytrvalost. Nebude to jednoduché a bude to bolet. Nejde o nic menšího než o změnu našeho myšlení, o změnu našich zvyků a zavedených postupů, které budeme těžko opouštět. Jsme ale přesvědčeni, že to stojí za to!



Nám podnikatelům záleží na našem státu a státu musí záležet na jeho podnikatelích!

Tomáš Baťa, jeden z největších českých podnikatelů a manažerů, který zanechal nesmazatelnou stopu doslova na celém světě, řekl:

„Lidé se obávají neznáma. Jest pravda, že každé opuštění starého znamená nejistotu – skok do tmy. Avšak kdo chce pomoci sobě a jiným, musí opustit dobré, aby mohl vybojovat lepší. Nesmí držeti pevně vrabce v hrsti jen proto, že je lepší než holub na střeše. Bez odvahy ke změně není zlepšení, a tak není ani blahobytu!“

**Zdeněk Zajíček
a kolektiv autorů**
duben 2025

KDO JE ZDENĚK ZAJÍČEK

„Kde je vůle, tam je cesta.“

Zdeněk Zajíček je absolventem Právnické fakulty Univerzity Karlovy v oboru právo. Svou právní praxi začínal v roce 1991 jako právní čekatel na Městské prokuratuře v Praze. Pak pokračoval ve vedoucích pozicích na Ministerstvu pro správu národního majetku a jeho privatizaci a Pozemkovém fondu ČR, kde působil také jako vedoucí právní sekce.

Od roku 1996 je samostatným advokátem a ve stejném roce byl zvolen do Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR, kde působil v Ústavně právním výboru a Výboru pro veřejnou správu a regionální rozvoj. V roce 1999 byl jmenován do funkce ředitele Magistrátu hlavního města Prahy. Za dobu svého působení se podílel mimo jiné na tvorbě nového zákona o Hlavním městě Praze a byl jednou z nejviditelnějších tváří Prahy v době ničivých povodní v roce 2002. V roce 2005 byl jedním ze zakládajících členů think-thanku eStat – Efektivní stát. V letech 2006–2009 vykonával funkci náměstka ministra vnitra s odpovědností za celý civilně

správní úsek ministerstva tedy za veřejnost správu, eGovernment legislativu a archivnictví. Byl odpovědný za zrušení Ministerstva informatiky a jeho začlenění do Ministerstva vnitra. V té době se osobně jako autor nebo spoluautor podílel na vzniku systémů jako jsou Datové schránky, Základní registry nebo CzechPOINT. U CzechPOINTu je i autorem česko-anglického akronymu, který znamená Český Podací, Ověřovací, Informační Národní Terminál. Byl také odpovědný za legislativní přípravu a realizaci přechodu od analogového televizního a rozhlasového vysílání na vysílání digitální, které postupně úspěšně proběhlo na celém území ČR.

Poté působil v letech 2009–2013 jako náměstek na Ministerstvu spravedlnosti a Ministerstvu financí opět s odpovědností za oblast ICT a správy majetku státu.

Od roku 2016 zastává funkci prezidenta ICT Unie a od roku 2020 byl viceprezidentem Hospodářské

komory ČR s gescí pro legislativu, vzdělávání a podporu podnikání.

V roce 2018 přišel s myšlenkou přijetí zákona o právu na digitální služby a byl autorem první verze paragrafového znění. Tento zákon se stal v roce 2020 zákonem roku. Ve stejném období také Zdeněk Zajíček společně s Bankovní asociací navrhl a zpracoval návrh zákona o bankovní identitě, který znamenal další přelomový krok v oblasti eGovernmentu z hlediska jednoduchého ověřování identity na dálku v digitálním světě. Byl klíčovou osobou při zpracování konceptu a legislativního návrhu zákona o digitalizaci stavebního řízení, který byl přijat rekordním počtem 185 ze 188 poslanců napříč politickým spektrem.

V roce 2023 byl zvolen prezidentem Hospodářské komory ČR. Ve své funkci přichází s inovativními a revolučními návrhy, které směřují k odstraňování zbytečné regulace a byrokracie pro podnikání, k efektivnějšímu fungování státu a jeho digitalizaci a k intenzivnější a systémové spolupráci veřejného a soukromého sektoru. Je autorem návrhu antibyrokratického zákona, který se nyní snaží prosadit mezi politiky v Česku a také mezi politiky v EU.

Zdeněk Zajíček má také blízko k oblasti vzdělávání a školství. Jeho rodiče byli dlouholetými řediteli škol a on sám stál u zrodu rodinného Gymnázia mezinárodních a veřejných vztahů Praha. V roce 1995 se podílel na vzniku CEVRO. Dnes působí jako předseda Dozorčí rady CEVRO University.

Ve volném čase se věnuje sportu. Ve své době byl nejen hráčem a trenérem basketbalu, ale také nejmladším českým basketbalovým rozhodčím, který pískal federální československou basketbalovou ligu. Stal se také nejmladším českým mezinárodním rozhodčím FIBA a mezinárodním basketbalovým rozhodčím vozíčkářů IWBF. Pro svůj kredit se dokonce stal v letech 2007–2010 prezidentem České basketbalové federace.

Poslední tři roky zpívá v amatérské kapele složené z hudebníků působících v oblasti ICT.

V letošním roce byl Zdeněk Zajíček uveden do Síně slávy českého eGovernmentu. Digitální šampion České republiky Ondřej Felix na slavnostním večeru řekl:

„Vážené dámy a pánové, milí hosté, dnes máme tu čest přivítat do Síně slávy člověka, jehož jméno je nerozlučně spjata s modernizací české veřejné správy, s digitalizací státních služeb a s vizí efektivního a dostupného státu pro občany i podnikatele. Zdeněk Zajíček není jen právníkem, politikem či manažerem. Je vizionářem, který dokázal překlenout propast mezi světem byrokracie a technologiemi. Je architektem systémů, které dnes považujeme za samozřejmost, ale které před lety byly jen odvážným snem.

Stál u zrodu Czech POINTu, systému, který odstranil potřebu občanů putovat mezi úřady a umožnil jim vyřizovat své záležitosti na jednom místě. Podílel se na legislativním prosazení datových schránek, které zásadně změnily způsob komunikace mezi státem a občany. A byl jedním z klíčových hybatelů zavedení základních registrů, které přinesly revoluci do správy dat ve státní sféře.

Jeho práce však nespočívala jen ve vizích a projektech. Dokázal hledat společnou řeč mezi politiky, odborníky i úředníky, což je disciplína, ve které uspěje jen málokdo.

Zdeněk Zajíček byl vždy člověkem, který se nebál výzev. Dokázal si stát za svými názory, bojovat za efektivnější stát a posouvat hranice možného. Dnes už můžeme s jistotou říci, že jeho otisk v českém eGovernmentu zůstane navždy viditelný.

Proto mi dovolte, abych s velkou úctou a respektem přivítal Zdeňka Zajíčka do Síně slávy a poděkoval mu za jeho obrovský přínos naší zemi.

Zdeňku, gratuluji a děkuji!“

Vydala: Hospodářská komora ČR

Název publikace: Regulatorní a byrokratický detox.
Podnikání bez zbytečné zátěže.

Autor: Mgr. Zdeněk Zajíček
s přispěním Ing. Aleše Rody Ph.D.
a RNDr. Ladislava Minčíče, CSc., MBA

Rozhovor vedl: Petr Havlík

Foto: shutterstock.com, envato.com, canva.com

Počet výtisků: 700

Vydání první: květen 2025

Grafické zpracování: Koncept design s.r.o.



Hospodářská komora ČR
www.komora.cz