

Vyhodnocení Inicativy „Věnujte 10 minut pro zlepšení právního prostředí v ČR“

k 31. 12. 2007

Odbor reformy regulace a kvality veřejné správy při Ministerstvu vnitra ČR navázal v rámci snahy o zlepšování právního prostředí na dlouhodobou iniciativu Úřadu vlády, nazvanou „Věnujte 10 minut pro zlepšení právního prostředí v ČR“ (dále jen Iniciativa). Smyslem Inicativy bylo dát možnost všem občanům, subjektům podnikatelské sféry, neziskovým organizacím a dalším skupinám vyjádřit své výhrady vůči existujícím zákonům, nařízením vlády a vyhláškám v ČR. K tomuto účelu slouží nyní dotazník, který je umístěn na webových stránkách Ministerstva vnitra www.mvcr.cz/10minut.

Tento krátký dotazník zjišťuje základní údaje o zaměstnaneckém statutu pisatelů (předmět činnosti, podnikatelská kategorie), dále se pak ptá na konkrétní předpis, který pisateli připadá problematický, na zdůvodnění jeho problematičnosti a v neposlední řadě dává pisateli možnost navrhnout řešení, které by tento problém vyřešilo.

Kromě těchto otázek byly k jednotlivým podnětům zkonstruovány ještě čtyři další charakteristiky. Tyto charakteristiky jsou vyvozené z obsahu a znění pisatelovi stížnosti a ohodnocují, zda je pisatelův podnět využitelný, nakolik je pisatel informovaný o detailech předpisu, na který si stěžuje, dále byl zjišťován účel tohoto podnětu (zda šlo o stížnost, dotaz či upozornění) a důležitou proměnou se stává především specifikace problému, udávající v čem tkví důvod pisatelova nesouhlasu se zněním konkrétního zákona či vyhlášky.

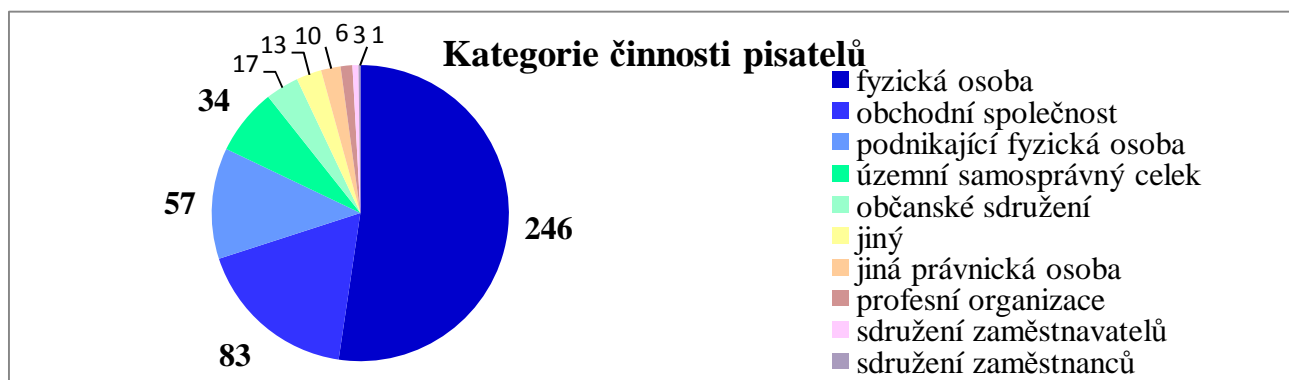
Od 6. března 2006 do 31. prosince 2007 zaznamenala tato anketa **470 podnětů**. Někteří pisatelé zahrnuli do jednoho příspěvku i více stížností či upozornění najednou. Nejvíce podnětů bylo přijato bezprostředně po uvedení této ankety na internetu, původně na stránkách Úřadu vlády. Jen během března 2006, kdy projekt odstartoval, využilo možnosti vyjádřit svůj názor prostřednictvím Inicativy 252 lidí. Po té následoval strmý pokles zájmu o anketu a od dubna 2006 do konce roku se pak příjem podnětů ustálil na cca 20 měsíčně. Rok 2007 byl pak o poznání chudší, průměr zde byl osm vyplněných dotazníků za měsíc. To, že má anketa i do budoucna na webových stránkách své platné místo však jasně ukazuje fakt, že její využití nemá lineárně klesající charakter. Zatímco v letních měsících roku 2007 nebyla anketa na internetových stránkách z technických důvodů dostupná, po jejím obnovení na podzim, se na ni opět obrátilo nemalé množství pisatelů a během listopadu a prosince 2007 tak poskytla prostor pro přijetí téměř čtyřiceti nových podnětů.

1. Pisatelé a podněty celkově

Iniciativa tedy během téměř dvou let fungování využilo značné množství osob a subjektů. Jejich podněty byly různé kvality, různé odbornosti, různého zaměření a samozřejmě se značně lišily svými tématy.

Jak již bylo řečeno, dotazník se v úvodu ptá na zaměstnanecké charakteristiky pisatelů. Z těchto údajů vyplývá, že Iniciativa využily fyzické i právnické subjekty mnoha různých profesí a zaměření. Obecně se o celém souboru těchto pisatelů dá říci, že se **v polovině případů jedná o fyzické osoby, téměř každý pátý podnět pak pochází od zástupce obchodních společností. Přes 10% podnětů napsali také podnikatelé.** Konkrétní četnosti využití Inicativy jednotlivými subjekty ukazuje následující graf:

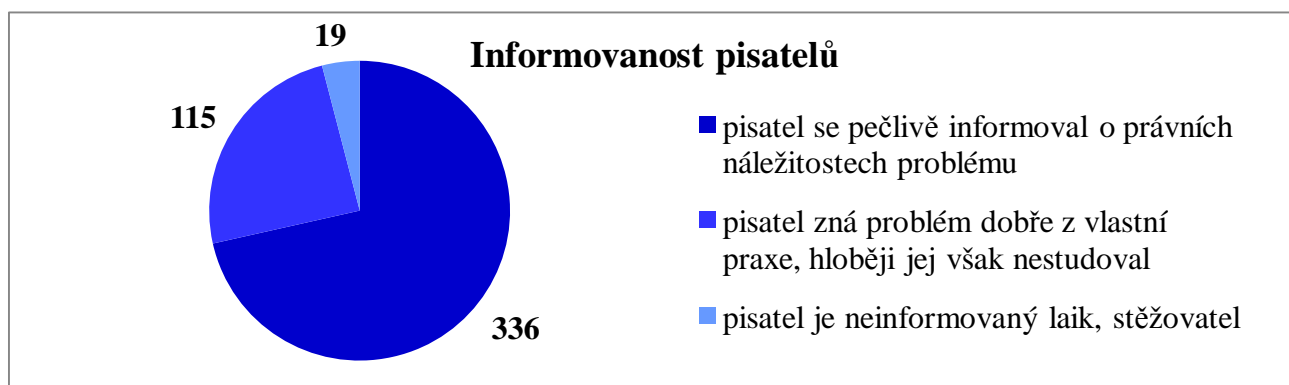
Graf 1. Kategorie činnosti pisatelů



Otázka na podnikatelskou kategorii pisatele nám pak odhaluje, že většina podnikajících, jež anketu využila, jsou osoby samostatně výdělečně činné (35%) nebo jde o střední podnikatele z kategorie od 10 do 250 zaměstnanců (34%).

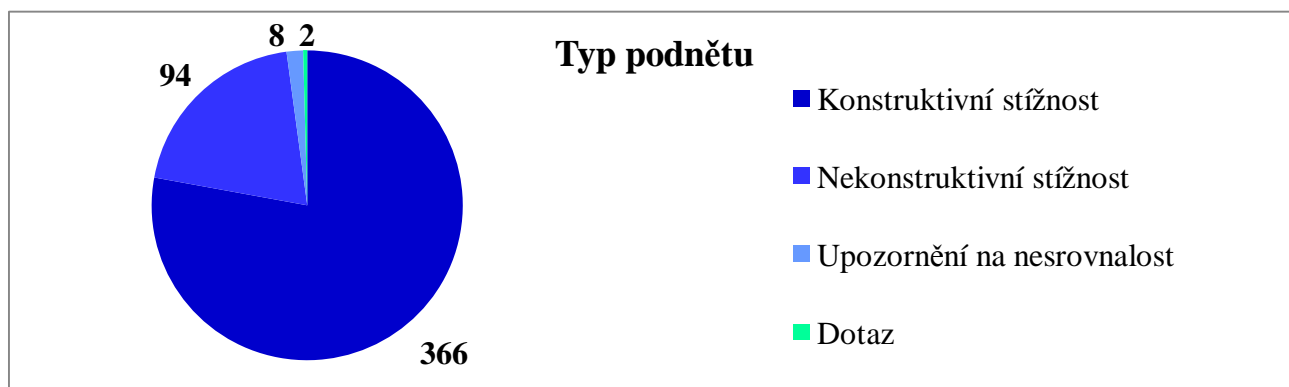
Z dalších otázek v dotazníku vyplývá, že pisatelé, kteří využili Iniciativu, brali svou příležitost vyjádřit se k právnímu prostředí ČR vesměs velmi seriózně. **85% ze všech podnětů bylo v takové formě, že je možné je dále využít** a předat odpovědným úřadům, protože obsahují veškeré náležitosti, které byly po pisatelích vyžadovány. Zodpovědnost, s jakou lidé k této iniciativě přistupovali, je také patrná z toho, nakolik se informovali o právním zázemí problému, než si na něj začali stěžovat. **Z obsahu a formy podnětů se dá vyvozovat, že valná většina pisatelů vyplnila dotazník až po té, co se svědomitě informovala o problému, na který upozorňuje:**

Graf 2. Informovanost pisatelů



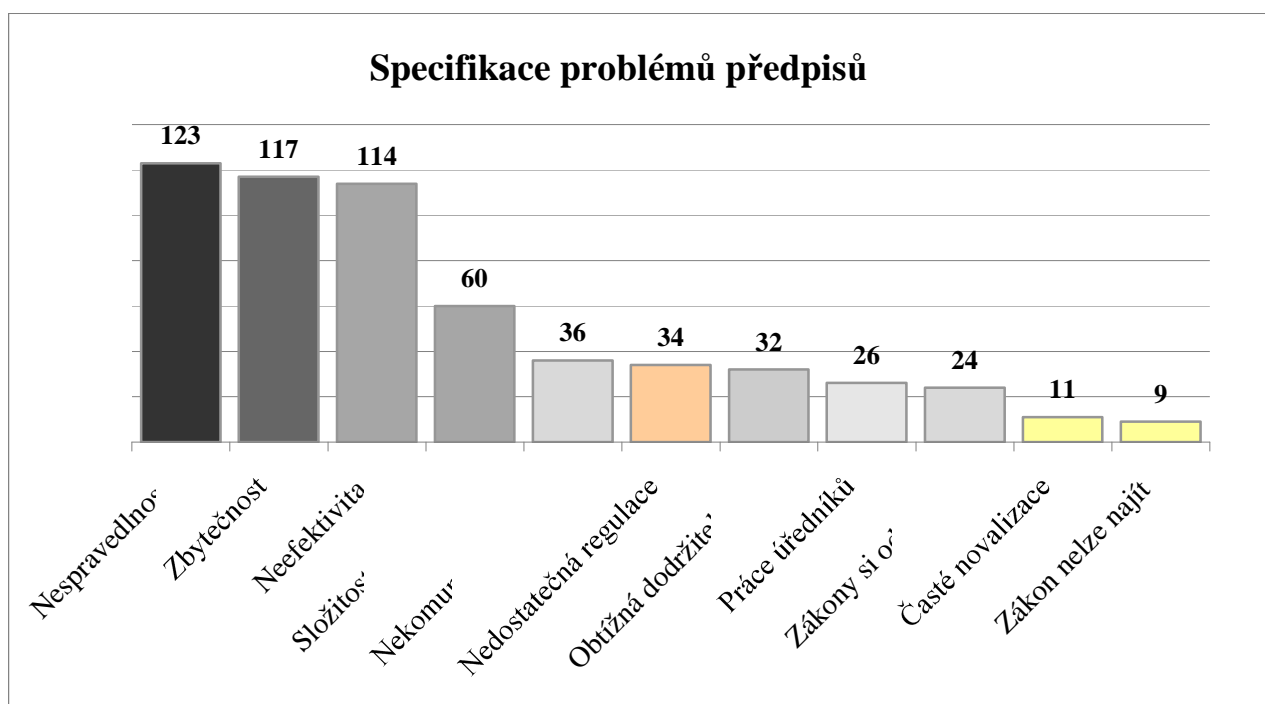
U všech podnětů byl dále sledován jejich účel, neboli co chtěl pisatel podnětem vyjádřit. Jak se dalo předpokládat, nejčastěji byla Iniciativa využita k podání stížnosti. Jen v osmi případech šlo o pouhé upozornění na nesrovnalost, která však pisatelé zjevně nepřináší žádné obtíže, dva podněty měly formu dotazu. Ostatní podněty pak byly stížnostmi na rozličné právní normy. Tyto stížnosti však byly jen v menší míře stížnostmi nekonstruktivními, neboli pouhými výkřiky bez snahy o podání návrhu k řešení. **Jak ukazuje Graf 3., naprostá většina podnětů se naopak dala považovat za konstruktivní stížnosti**, u kterých se pisatel sice občas naivně, avšak přesto konstruktivně pokoušel vymyslet nějaký konkrétní návrh řešení.

Graf 3. Typ podnětu



Jednou z nejzajímavějších otázek, na kterou chtěl projekt Iniciativa nalézt odpověď, bylo, co vlastně občanům a zástupcům podnikatelů, neziskového sektoru apod. na zdejším právním prostředí nejvíce vadí. Tuto otázku Iniciativa pomohla zodpovědět. **Z podnětů vyplývá, že za největší problém českého právního prostředí považují pisatelé jeho nespravedlnost, zbytečnou administrativní zátěž, kterou přináší některé předpisy a také neefektivitu českých zákonů.** Dále je zde často skloňována složitost formulací předpisů a špatná komunikace mezi jednotlivými úřady, což vede k nejednotnosti jejich kroků. V několika případech pak pisatelé upozornili na mezery v zákonech či na neexistenci potřebných předpisů, na to, že předpisy jsou koncipovány tak, že je velmi těžké až nemožné je dodržet, nebo na to, že si předpisy odporují, jsou často novelizovány a nedají se v plném znění snadno vyhledat. Častou součástí podnětů byla také stížnost ne na zákon samotný, ale na jeho nefunkčnost kvůli špatné práci úředníků, korupci či zdlouhavému vyřizování. Graf ukazuje četnosti zmínek jednotlivých problémů mezi podněty z iniciativy.

Graf 4. Specifikace problémů předpisů

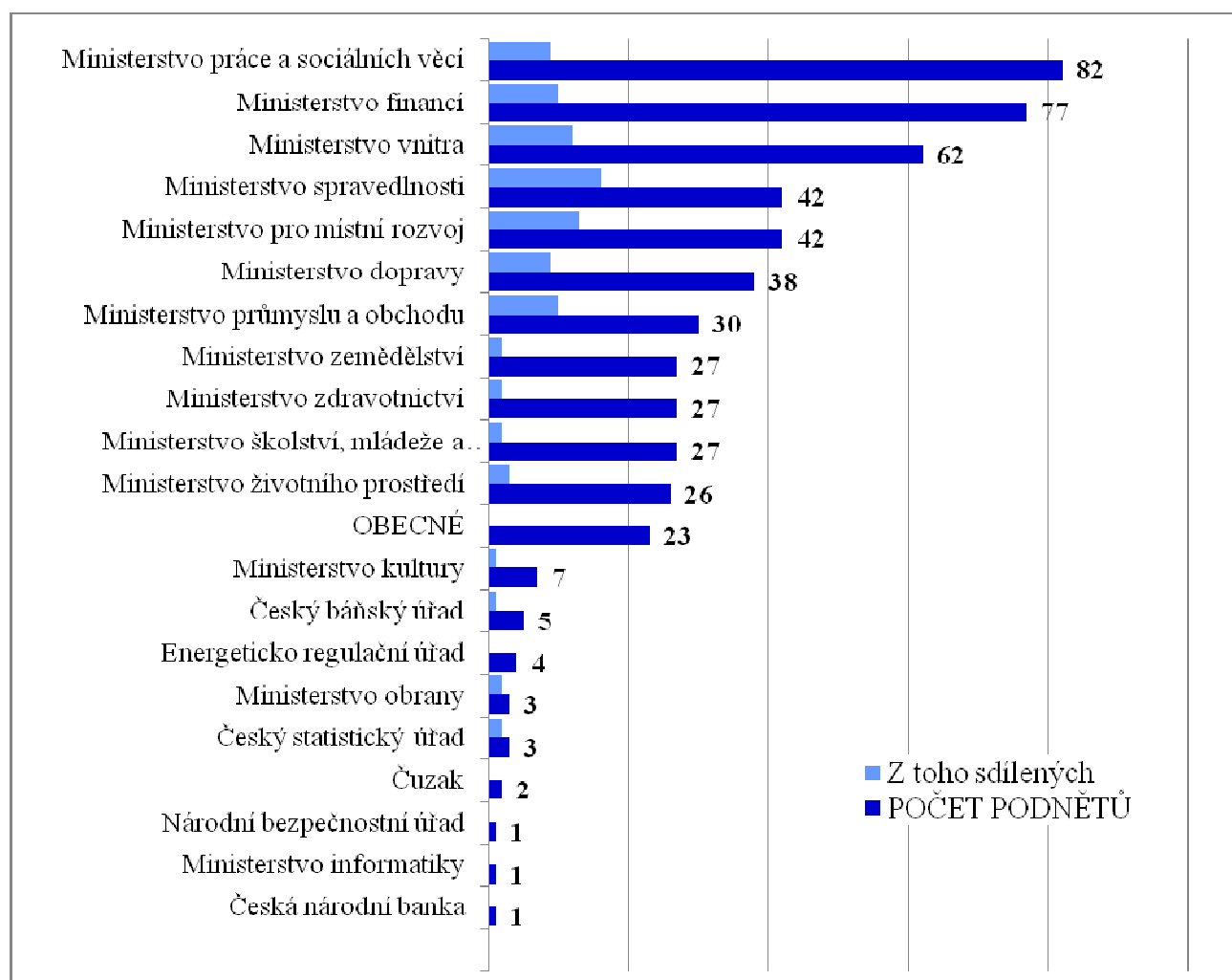


2. Pisatelé a podněty odděleně podle zodpovědných úřadů

Zajímavá zjištění může přinést také snaha roztrždit podněty podle úřadů, pod jejichž kompetenci problémy spadají. Rozdělení všech podnětů zodpovědným rezortům však není jednoznačnou záležitostí. Obzvláště v případech průřezových právních norem či složitějších problémů, které pisatel popisuje, a které se týkají několika předpisů zároveň, je toto rozdělení podnětů mnohdy zavádějící. Často bylo rozhodnuto předat takto složitější podněty víc než jednomu úřadu a ani toto rozhodnutí nemusí být dostačující. Následující čísla, týkající se počtu podnětů, adresovaných jednotlivým resortům je tedy třeba brát spíše jako údaje ilustrační, které umožňují další analýzy podnětů.

Jednoznačně nejvíce podnětů je určených Ministerstvu práce a sociálních věcí (16% ze všech podnětů), následovalo Ministerstvo financí (14%), na které těsně dotahovalo ministerstvo vnitra (12%). S osmi procenty pak následovala shodně Ministerstvo pro místní rozvoj a Ministerstvo spravedlnosti. Graf níže ukazuje počet podnětů určených pro jednotlivé úřady. Kratší řady grafu u většiny úřadů pak značí kolik z těchto podnětů je zároveň adresováno i nějakému dalšímu úřadu.

Graf 5. Rozdělení podnětů zodpovědným úřadům



Jak vyplývá z grafu, Ministerstvo práce a sociálních věcí je institucí, vůči které mají lidé nejvíce připomínek. Na obranu tohoto úřadu je ovšem třeba dodat, že iniciativu využila jedna organizace, která zaslala 33 různých stížností na jednotlivé části a formulace Zákoníku práce. Tím se stal Zákoník práce nejčastěji zmiňovaným předpisem a MPSV nejčastěji oslovaným úřadem.

Ministerstvo financí sklidilo nejvíce výtek hned po MPSV. Podněty směřované na MF jsou jistým způsobem specifické. Především, tomuto ministerstvu adresují své výtky lidé z nejširšího spektra profesí a oborů činnosti (adresáti celkem označili 20 různých oborů činnosti, jimiž se živí, což ostře kontrastuje např. s Ministerstvem školství, na které v téměř 60% případů směřují své připomínky pouze lidé z oboru vzdělávání, či s Ministerstvem zdravotnictví, kde 55% podnětů pochází od zdravotnických zařízení, jejich zaměstnanců a soukromých lékařů). Daně a jiné finanční záležitosti se týkají každého, proto lidé z nejrůznějších profesí mají k tomuto tématu své připomínky. **Dalším specifikem podnětů vztahujících se k Ministerstvu financí je fakt, že téměř třetina stížností, které na bedra tohoto rezortu padají, jsou stížnosti nekonstruktivní,** tedy stížnosti bez nástinu možného řešení, což zdaleka neodpovídá průměru za všechny podněty shromážděné Iniciativou celkově. Lidé tedy mají téměř nejvíce výtek vůči MF, zároveň je však napadá nejméně možných řešení, jak problémy tohoto zaměření řešit.

Nejčastějšími problémy, na které pisatelé v rámci jednotlivých úřadů poukazují, bývá kombinace nespravedlnosti a neefektivity předpisů – týká se MV, MS, MD, MZd, MZe. Dále pak kombinace nespravedlnosti a zbytečnosti či nadměrné administrativní zátěže regulací – MPSV, MF, MMR, MŽP. U ministerstva školství jsou stejně časté všechny 3 tyto výtky. Ve specifické situaci je pak Ministerstvo průmyslu a obchodu, kterému je kromě všech tří výše zmíněných výtek ještě stejně často připisovaná špatná komunikace s jinými úřady, což většinou vede k tomu, že musí lidé dodávat ty samé formuláře stále dokola. MPO také bývá kritizováno za to, že jeho jednotlivé předpisy není snadné vyhledat. Co se týče Ministerstva životního prostředí, to je zase nejčastěji ze všech kritizováno za to, že jsou jeho předpisy neustále novelizovány.

Obecné výtky, směřující na celou českou legislativu a spadající tedy pod všechny úřady si pak nejčastěji stěžují na celkovou složitost a nesrozumitelnost českých zákonů a na jejich zbytečnou přexponovanost. Zde je souhrnná tabulka ukazující zmiňované problémy jednotlivě u všech úřadů, kterým náleží více než 10 podnětů:

Tabulka 1. Specifikace problémů předpisů odděleně podle zodpovědných úřadů

Úřad	Specifikace problému										
	Složitost	Obtížná dodržitelnost	Zákony si odporují	Nekomunikace úřadů	Nespravedlnost	Zbytečnost	Časté novelizace	Neefektivita	Nedostačnost	Práce úředníků	Zákon nelze najít
MPSV	4	6	4	5	28	24	0	21	2	4	0
MF	16	3	2	5	19	26	5	16	7	7	1
MV	6	4	8	4	14	7	0	19	7	5	0
MMR	9	2	1	3	10	17	0	8	4	4	0
MS	2	1	3	2	16	5	0	10	4	6	1
MD	7	4	3	1	8	6	0	8	2	1	0
MPO	2	2	1	6	6	7	0	6	1	3	4
MŠMT	0	4	0	1	7	7	0	7	1	1	0
MZd	3	3	2	0	7	6	0	13	1	1	0
MZe	3	3	2	0	7	5	0	12	1	1	0
MŽP	1	3	1	3	7	6	5	5	3	1	0
OBECNĚ	9	1	1	2	2	6	3	4	2	5	0

3. Pisatelé a podněty odděleně podle nejčastěji zmiňovaných předpisů

Podněty občanů reagovali na široké spektrum právních norem. Mnohé výtky byly také čistě obecného charakteru. Přesto lze nalézt dvacítku nejčastěji skloňovaných právních úprav, se kterými mají občané ČR nejrůznější problémy. Graf ukazuje tyto často zmíněné předpisy a počet podnětů, které na ně upozorňují:

Graf 6. Nejčastěji zmiňované právní normy



O prvenství Zákoníku práce coby předpisu, ke kterému mají nejčastěji lidé výhrady je však třeba pochybovat, opět vzhledem k výše zmíněnému pisateli, který na tento předpis adresoval 33 různých stížností.

Zde se dá opět v zásadě shrnout, co lidé jednotlivým předpisům nejčastěji vytýkají. Kombinace nespravedlnosti a neefektivity je nejčastěji vytýkána Zákoníku práce, Zákonu o pozemních komunikacích a Občanskému zákoníku. Na ostatních předpisech z první dvanáctky neboli předpisech, které jsou zmíněny více než desetkrát, pak nejčastěji lidem vadí jejich zbytečnost a administrativní zátěž, kterou občanům způsobují. Zákon o daních z příjmů pak mezi všemi ostatními předpisy vede, co se týče počtu stížností na jeho složitost a nepochopitelnost.

Některé předpisy také vykazují určitá specifika, pokud jde o činnost jejich pisatelů. Například na Zákon o pozemních komunikacích si vedle fyzických osob velmi často stěžují územní samosprávné celky (12% z podnětů týkajících tohoto zákona sepsaly územní samosprávy). Na Zákon o daních z příjmů, Stavební zákon a Vyhlášku o výši úhrad zdravotní péče si pak častěji než na ostatní normy stěžují podnikatelé.

Závěr

Hlavním cílem Iniciativy bylo poskytnout občanům a zástupcům právnických osob prostor pro vyjádření svých připomínek k českému právnímu prostředí. Z reakce veřejnosti na tuto možnost je patrné, že **lidé mají zájem podílet se na zlepšování právního prostředí v ČR**, na kterém jim nejvíce vadí jeho **nespravedlnost, neefektivita a přílišná administrativní zátěž**. Občané a další respondenti jsou zároveň schopní proaktivně navrhnout řešení konkrétních legislativních problémů, na které v různých životních a pracovních situacích narazí.

Projekt Iniciativy tedy splnil minimálně svou funkci spojovacího článku, který umožňuje zpětnou vazbu občanů a dalších dotčených subjektů na legislativu, která se v ČR tvoří. **Na základě analýzy této zpětné vazby veřejnosti je pak možné najít specifické problémy, se kterými se různé skupiny občanů v rámci různých odvětví české legislativy nejčastěji střetávají.**

Jisté zůstává, že **veřejnost má stabilní zájem o možnost vyjádření svého názoru na regulace v ČR** a je ochotna se na takovouto příležitost připravit jak už vyhledáním potřebných informací, tak i zamyšlením se s cílem pomoci najít řešení neuspokojivé situace.