

# Vzdělávací manuál

## pro hodnocení dopadů regulace (RIA)



Úřad vlády České republiky

2017

## Obsah

<b>Kapitola 1 Úvod do problematiky.....</b>	<b>3</b>
1. Základní principy a cíle RIA.....	3
2. Ukotvení RIA v ČR.....	4
3. Proces RIA v ČR.....	8
4. Evropská agenda lepší regulace .....	10
5. Mezinárodní spolupráce .....	16
<b>Kapitola 2 Prohloubení odborných znalostí.....</b>	<b>18</b>
1. Identifikace problémů .....	18
2. Stanovení cílů .....	20
3. Stanovení variant.....	22
4. Identifikace dopadů.....	24
5. Náklady a přínosy.....	29
6. Konzultační proces.....	31
7. Přehled dopadů .....	37
8. Závěrečná zpráva z hodnocení dopadů regulace.....	39
Seznam zkratk .....	48
Použité zdroje .....	49

# Kapitola 1

## Úvod do problematiky

### 1. Základní principy a cíle RIA

**Hodnocení dopadů regulace (*Regulatory Impact Assessment* – RIA) je jedním ze základních kamenů kvalitního právního prostředí.** Právních předpisů skutečně plnících svůj účel lze docílit především svědomitě prováděným zhodnocením jejich dopadů. **Právě kvalitní RIA dává tvůrcům právních předpisů jasnou představu o tom, co vše – a zejména jak – chystaná regulace ovlivní.**

**Základním cílem RIA je tedy zvýšení kvality právních předpisů a samozřejmě i celé jejich tvorby.** Vzhledem k tomu, že téměř každá změna právní úpravy je současně novelizací dalších právních předpisů, **přestává být RIA pouhou pojistkou dobré regulace, ale stává se jejím předpokladem a nezbytností.** Jde ostatně o celosvětový trend. **Téma lepší regulace, jehož je RIA neodmyslitelnou součástí, rezonuje nejen Evropskou unií, ale stále větší důraz na něj klade i Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj (*Organisation for Economic Co-operation and Development* – OECD).**

**Proces RIA je souborem logických kroků, kterými jsou shromažďovány podklady pro rozhodnutí činěná na politické úrovni** o výhodách a nevýhodách zvažovaných variant řešení, a to na základě vyhodnocení jejich potenciálních dopadů. Je nástrojem, který stát používá při plnění své základní funkce, tedy ochrany společenských hodnot jako jsou například bezpečnost, zdraví či kvalita životního prostředí. **Nekvalitní regulace může přinést společnosti více škody než užitku, proto se RIA stala nedílnou součástí procesu navrhování právních předpisů či věcných záměrů zákonů.**

RIA by tedy měla v praxi sloužit zejména jako podklad pro rozhodování vlády. Správně vytvořený a zavedený systém hodnocení dopadů **napomáhá ke zlepšení efektivity a účinnosti vládnutí.** V širším kontextu přispívá k výkonnosti hospodářství a fungování hospodářské soutěže. **Posiluje význam konzultací připravovaných legislativních i koncepčních materiálů s veřejností a mimovládními subjekty** (profesní komory, spolky, spotřebitelské organizace, sdružení zaměstnavatelů, zaměstnanců a nevládní organizace). Proto je při provádění hodnocení dopadů regulace nutné zodpovědět si následující otázky:

- Jaká je povaha a rozsah problému, jak se vyvíjí a kdo je jím nejvíce postižen?
- Kdo by se měl v řešení problémů angažovat?
- Jaké cíle by si měly zúčastněné strany stanovit pro řešení problému?
- Jaké varianty řešení se nabízejí pro dosažení stanovených cílů?
- Jaké jsou předpokládané hospodářské, sociální nebo environmentální dopady těchto variant?
- Jaké je porovnání jednotlivých řešení?
- Jakým způsobem by měl být nastaven budoucí monitoring a hodnocení účinnosti regulace?

## 2. Ukotvení RIA v ČR

**Hodnocení dopadů regulace v České republice provádějí ministerstva a další ústřední orgány státní správy,** které jsou předkladateli legislativních návrhů. Způsob organizačního zajištění provádění RIA je plně v jejich kompetenci.

### Vývoj

Hodnocení dopadů regulace je v České republice postupně zaváděno od roku 2005, kdy byl schválen první návrh metodiky RIA, který byl v následujících letech aplikován na vybrané návrhy právních předpisů. Teprve na základě výsledků pilotního projektu byla usnesením vlády ze dne 18. července 2007 č. 816 novelizována Legislativní pravidla vlády a vypracována metodika Obecné zásady pro hodnocení dopadů regulace (OZ RIA).

#### 2007–2010:

**Plnohodnotnou součástí legislativního procesu se RIA stala 1. listopadu 2007.** Byla začleněna do přípravy právních předpisů (nedílná součást Obecné části Důvodové zprávy / Odůvodnění) a zároveň byl nastaven jednotný metodický postup a základní procesní pravidla (OZ RIA). Pro provádění RIA byl stanven dvouступňový proces. Buď prostřednictvím zkráceného zpracování hodnocení dopadů (tzv. malá RIA), nebo jako hlubší analýza v případě očekávaných rozsáhlých dopadů (tzv. velká RIA). Zároveň vznikají první metodiky pro její zpracování podle tematických oblastí a začíná být prohlubován význam konzultací. Za koordinační orgán projednávající materiály k RIA bylo ustaveno Grémium pro regulační reformu a efektivní veřejnou správu.

#### 2011–2017:

K výrazné změně došlo v roce 2011 po převodu agendy RIA z Ministerstva vnitra (MV) na Úřad vlády ČR (ÚV ČR) do kompetence předsedy Legislativní rady vlády (LRV). Díky tomu došlo k logickému propojení jednotlivých částí legislativního procesu v rámci jednoho zastřešujícího útvaru na ÚV ČR.

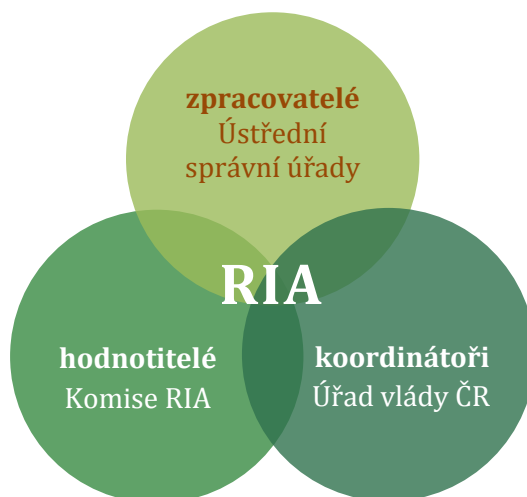
**Také dochází k vyhodnocení dosavadního fungování RIA a následné úpravě celého procesu.** Smyslem změn bylo zefektivnění procesu a vytvoření institucionálního zajištění agendy RIA. Podstatné bylo ukotvení RIA již na počátek legislativního procesu, tedy ještě před přípravu Plánu legislativních prací vlády (na základě Přehledu dopadů návrhu právního předpisu bylo v rámci plánu stanoveno, zda bude u návrhu právního předpisu RIA provedena). Bylo zrušeno rozdělení na malou a velkou RIA. Postupně byla včleněna hodnocení dalších oblastí (korupční rizika, bezpečnost nebo obrana státu či ve vztahu k rovnosti žen a mužů atd.). Obsahové a věcné náležitosti jsou podrobněji vymezovány a Závěrečná zpráva hodnocení dopadů regulace (ZZ RIA) se stává samostatnou částí materiálů. **Kvalita provedených RIA začala být posuzována pracovní komisí pro hodnocení dopadů regulace (Komise RIA), která byla ustavena v rámci Legislativní rady vlády (LRV).**

Chronologie zakotvení hodnocení dopadů regulace do legislativního procesu	
UV č. 420 (13. 4. 2005)	schválen postup začlenění metody RIA na podnikatelské prostředí ( <b>povinnost ÚV ČR zpracovat Směrnici pro hodnocení dopadu regulace na podnikatelské prostředí upravenou na základě pilotních projektů</b> )
UV č. 1199 (25. 10. 2006)	<b>povinnost MSp a LRV zpracovat návrh na změnu Legislativních pravidel vlády</b> (předpoklad pro zavedení povinnosti elektronické veřejné diskuse k právním předpisům, <b>rozšíření předkládací zprávy o RIA a zhodnocení rizika zvýšení míry korupce</b> v textu konkrétních návrhů právních úprav)
UV č. 816 (18. 7. 2007)	změny Legislativních pravidel vlády a Jednacího řádu vlády; <b>ZZ RIA se stala součástí Důvodové zprávy</b>
UV č. 877 (13. 8. 2007)	<b>schváleny Obecné zásady</b> RIA a jejich dodržování (stanoven jednotný postup a RIA začala být uplatňována buď ve zkrácené podobě – malá RIA, nebo v rámci hlubší analýzy – velká RIA)
UV č. 878 (13. 8. 2007)	<b>přijata Metodika stanovení plánovaných nákladů na výkon státní správy</b> (upřesnění výpočtu nákladů a výkon státní správy v rámci RIA)
UV č. 879 (13. 8. 2007)	zavedení metodiky pro zapojování veřejnosti do přípravy vládních dokumentů ( <b>konzultace jsou povinnou součástí RIA</b> )
UV č. 927 (22. 8. 2007)	<b>vznik Grémia pro regulační reformu a efektivní veřejnou správu</b> – koordinační orgán projednávající koncepční materiály v oblasti veřejné správy a regulační reformy (zabezpečeno MV)
UV č. 121 (16. 2. 2011)	<b>zajištění procesu hodnocení korupčních rizik</b> do procesu přípravy návrhů právních předpisů
UV č. 519 (13. 7. 2011)	<b>koordinace procesu RIA přesunuta z MV na ÚV ČR</b> (v souladu s dodatkem ke Koaliční smlouvě z 30. 6. 2011)
UV č. 768 (19. 10. 2011)	<b>zřízena pracovní komise LRV pro hodnocení dopadů regulace</b> (změna Obecných zásad a statutu a jednacího řádu LRV)
UV č. 922 (14. 12. 2011)	<b>změny Obecných zásad</b> pro hodnocení dopadů regulace a <b>Leglativních pravidel vlády</b> a Jednacího řádu vlády (zhodnocení zkušeností z RIA na úrovni EU, metodická koordinace – <b>Oddělení pro koordinaci procesu RIA</b> – ÚV ČR, sekce LRV)
UV č. 26 (8. 1. 2014)	<b>změny Obecných zásad</b> pro hodnocení dopadů regulace
UV č. 75 a 76 (3. 2. 2016)	<b>změny Obecných zásad</b> pro hodnocení dopadů regulace a <b>Leglativních pravidel vlády</b> a Jednacího řádu vlády (ZZ RIA vždy samostatná součást materiálu, začlenění hodnocení dopadů na rovnost žen a mužů)

tabulka č. 1 - Chronologie zakotvení hodnocení dopadů regulace do legislativního procesu

## Institucionální zajištění procesu RIA

Ministerstva a jiné ústřední orgány státní správy (zpracovatelé RIA) nesou zodpovědnost za provádění RIA a za kvalitu zpracování ZZ RIA. Pracovní komise Legislativní rady vlády pro hodnocení dopadů regulace (hodnotitelé RIA) hodnotí kvalitu RIA a její soulad s Obecnými zásadami. Hodnotitelé RIA rovněž mohou konzultovat podobu RIA se zpracovatelem. Již na začátku celého legislativního procesu na základě přehledu dopadů doporučují, zda RIA zpracovat či nezpracovat.



## Úřad vlády ČR

Koordinaci zainteresovaných subjektů, metodické usměrňování, koncepční činnost a další rozvíjení procesu RIA zajišťuje **Odbor hodnocení dopadů regulace** v Sekci Legislativní rady vlády. Součástí Odboru je specializované **Oddělení pro koordinaci procesu hodnocení dopadů regulace**, které vypracovává stanoviska k připravovaným legislativním i nelegislativním návrhům z hlediska jejich souladu s Obecnými zásadami RIA. Zároveň dbá na soulad procesu s politikami orgánů EU a mezinárodních organizací. Poskytuje metodickou pomoc, zpracovává koncepční a metodické materiály pro hodnocení dopadů regulace, jakými jsou například Metodika pro měření celkových nákladů na plnění povinností vyplývajících z regulace nebo návrh na zavedení mechanismu systematického pravidelného přezkumu účinnosti právních předpisů (tzv. ex post RIA).

Protože **RIA je mezinárodně uznávaným nástrojem pro zkvalitňování regulace**, spolupracuje odbor s ostatními orgány státní správy při tvorbě politik orgánů EU a dalších mezinárodních organizací. Z pozice gestora problematiky zastupuje Českou republiku ve Výboru pro regulatorní reformu OECD, v Pracovní skupině Rady EU pro konkurenceschopnost a růst ve formaci pro lepší regulaci a v Platformě REFIT, RegWatchEurope a Better Regulation Network.

## Legislativní rada vlády – Komise RIA

Od listopadu 2011 funguje v rámci Legislativní rady vlády **Pracovní komise pro hodnocení dopadů regulace** (Komise RIA) složená z externích odborníků.<sup>1</sup> Vytvořením kontrolního orgánu, který nezávisle posuzuje kvalitu RIA, se Česká republika připojila k novému trendu v institucionálním zajištění procesu RIA v zemích EU a OECD. Role Komise RIA směřuje k zlepšení kvality právních předpisů, zejména z hlediska dopadů navrhované právní úpravy na veřejné rozpočty, podnikatelské prostředí, spotřebitele, životní prostředí a další specificky hodnocené oblasti.

<sup>1</sup> Jde o rozdíl oproti dřívější praxi, kdy bylo posuzování kvality provedených RIA svěřeno převážně do rukou zaměstnanců ústředních správních úřadů a zástupce Hospodářské komory. Aktuální seznam členů: <http://www.vlada.cz/cz/ppov/lrv/ria/pracovni-komise/komise-pro-hodnoceni-dopadu-regulace-89151/>

**Komise RIA posuzuje kvalitu provedených RIA** a v součinnosti s věcně příslušným organizačním útvarem Sekce legislativní rady vlády ÚV ČR na základě rozhodnutí představeného příslušného útvaru **provádí konzultace k hodnocení dopadů regulace** v průběhu jeho zpracování. Komise posuzuje ty návrhy právních předpisů, u kterých zpracování RIA doporučila v Plánu legislativních prací vlády a Plánu přípravy vyhlášek, a také návrhy předkládané mimo plány, u kterých byla RIA zpracována.

Jednání Komise RIA se účastní předkladatelé návrhu právního předpisu, případně zástupci dalších odborů Sekce Legislativní rady vlády – Odboru hodnocení dopadů regulace, Odboru vládní legislativy či Odboru kompatibility. Některé návrhy lze projednat i ve zkráceném řízení (*per rollam*).

**Na základě posouzení ZZ RIA a výsledku jednání Komise RIA zpracuje připomínky, které jsou součástí komplexního stanoviska Legislativní rady vlády.** V případě, že stanovisko Komise RIA obsahuje zásadní připomínky, může předseda LRV rozhodnout o přizvání předsedy Komise RIA na zasedání LRV. Zasedání LRV se dle jednacího řádu účastní rovněž ředitel Odboru hodnocení dopadů regulace.

### **Základní dokumenty**

Celou problematiku RIA v České republice zastřešují čtyři základní dokumenty:

#### **Legislativní pravidla vlády (LPV)**

(schválená usnesením vlády z 19. 3. 1998 č. 188, v platném znění)<sup>2</sup>

- hodnocení dopadů regulace jako součást legislativního procesu na úrovni exekutivy
- součást obecné části důvodové zprávy / odůvodnění návrhu právního předpisu

#### **Statut Legislativní rady vlády**

(schválený usnesením vlády z 21. 8. 1998 č. 534, v platném znění)<sup>3</sup>

- poradní orgán pro legislativní činnost vlády
- zejména zaujímá stanoviska pro vládu k legislativním návrhům

#### **Jednací řád Legislativní rady vlády**

(schválený usnesením vlády z 21. 8. 1998 č. 534, v platném znění)<sup>4</sup>

- upravuje způsob jednání LRV a jejích pracovních komisí

#### **Obecné zásady pro hodnocení dopadů regulace (RIA)**

(schválené usnesením vlády z 14. 12. 2011 č. 922, v platném znění)<sup>5</sup>

- základní procesní pravidla a metodický postup při provádění RIA
- šablona pro ZZ RIA včetně Shrnutí a přehledu dopadů návrhu právního předpisu

<sup>2</sup> Aktualizováno usnesením vlády z 3. 2. 2016 č. 75.

<sup>3</sup> Aktualizováno usnesením vlády z 14. 12. 2015 č. 1040.

<sup>4</sup> Aktualizováno usnesením vlády z 14. 12. 2015 č. 1039.

<sup>5</sup> Aktualizováno usnesením vlády z 3. 2. 2016 č. 76.

### 3. Proces RIA v ČR

**Proces RIA je souborem logických kroků**, při kterých jsou shromažďovány podklady o výhodách a nevýhodách zvažovaných variant řešení, a to na základě vyhodnocení jejich potenciálních dopadů. **Nenahrazuje politické rozhodnutí, ale vytváří předpoklady pro jeho kultivaci.** Kvalitně provedená RIA je **stručná, jasná a adekvátní** řešené problematice.



#### Příprava a zpracování

- **Zpracování přehledu dopadů:** předkladatel zpracovává ke každému návrhu právního předpisu přehled jeho dopadů. V přehledu dopadů navrhuje předkladatel provedení, nebo neprovedení RIA.
- **Stanovisko Komise RIA / ÚV ČR:** předseda LRV oslovuje příslušné ústřední správní úřady se žádostí o poskytnutí podkladů, včetně přehledu dopadů. Na základě přehledů dopadů Komise RIA a Odbor hodnocení dopadů regulace doporučí, u kterých legislativních návrhů má být provedeno hodnocení dopadů regulace.
- **Schválení plánu legislativních prací vlády:** je schvalován vládou. Ústřední správní úřady jsou rovněž osloveny s žádostí o zaslání podkladů pro přípravu Plánu přípravy vyhlášek na následující kalendářní rok, který schvaluje předseda LRV.
- **Ex ante RIA:** RIA se zpracovává ke všem návrhům právních předpisů, které byly označeny v uvedených plánech a těm návrhům právních předpisů předkládaných mimo plán, kterým zároveň předseda LRV neudělil výjimku ze zpracování RIA. Předkladatel při zpracování RIA postupuje podle OZ RIA. Výstupem z tohoto procesu je ZZ RIA.
- **Konzultace Komise RIA / ÚV ČR:** metodickou pomoc poskytuje Odbor hodnocení dopadů regulace ÚV ČR. Komise RIA poskytuje konzultace.
- **Zpracování ZZ RIA:** samostatná část materiálu, kterou zpracovává předkladatel.
- **Předložení návrhu právního předpisu:** návrh včetně ZZ RIA je předkladatelem vložen do elektronické knihovny ÚV ČR (eKLEP).

#### Schvalování a implementace

- **Připomínkové řízení:** probíhá kontrola kvality ZZ RIA ze strany ÚV ČR. Pokud dojde na základě připomínkového řízení v návrhu k věcným změnám, které mají vliv na provedené hodnocení dopadů, je nutné ZZ RIA doplnit a upravit.
- **Projednání Komise RIA a LRV:** Komise RIA posuzuje kvalitu ZZ RIA i to, zda vyhodnocení dopadů je v souladu s OZ RIA. LRV následně posuzuje obdobně s ohledem na připomínky uplatněné ze strany Komise RIA.
- **Projednání vládou:** i v případě, že na základě výsledků jednání vlády dojde ke změně návrhu právního předpisu, ZZ RIA se již nemění.
- **Projednání Parlamentem**
- **Vyhlášení ve Sbírce zákonů**

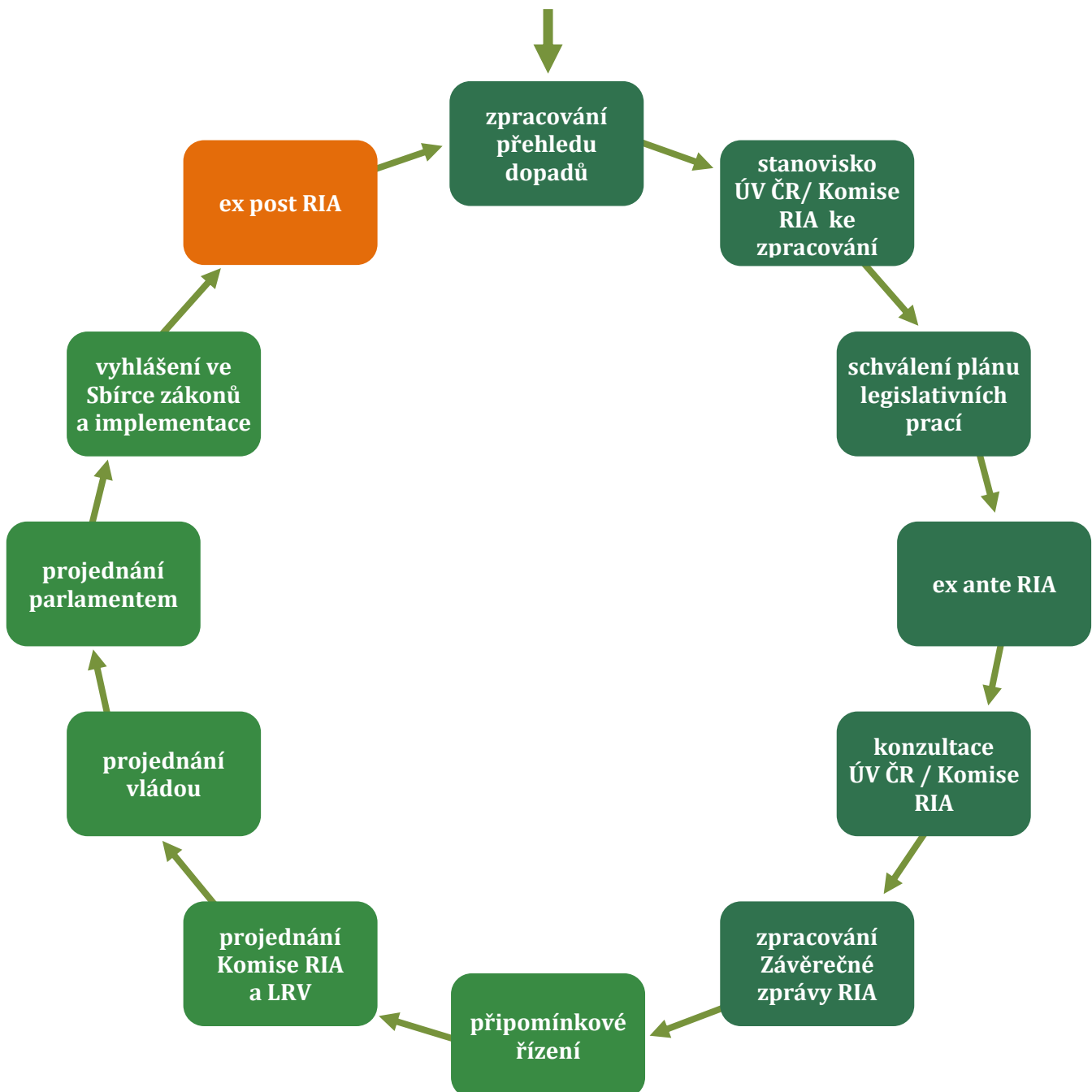


## Zpětné hodnocení

Vše uvedené v úvodu kapitoly platí i pro zpětné hodnocení dopadů regulace, které je nedílnou součástí celého procesu. V současné době je přezkum účinnosti regulace stanoven v Obecných zásadách a zároveň je obecně podchycen v zákoně č. 2/1969, o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky (kompetenční zákon).

- **Ex post RIA:** Přezkum účinnosti regulace hodnotí splnění cílů a soulad skutečných dopadů s předpokládanými nebo časovou relevantnost. Každý přezkum musí mít oporu a plynule navazovat na hodnocení dopadů regulace z fáze návrhu – jde o logické navázání na provedenou ex ante RIA (v podobě ZZ RIA).

### Schematické znázornění celého procesu RIA



obrázek č. 1 – Schematické znázornění procesu RIA

## 4. Evropská agenda lepší regulace

### Iniciativa pro lepší regulaci v EU

Kořeny agendy lepší regulace v rámci EU sahají do devadesátých let 20. století<sup>6</sup>, nicméně nelze hovořit o žádném systematickém úsilí. Teprve po Lisabonském summitu v roce 2000 bylo odstartováno množství ambiciózních reforem. Důležité kroky od té doby shrnuje tabulka č. 2.

Nejvýraznějším počinem z nedávného období byla publikace **Balíčku k lepší regulaci** (*Better Regulation Package*), který obsahuje nástroje pro přípravu legislativy, její aplikaci a vynucování až po vyhodnocení a případnou revizi. Vše je shrnuto v klíčových dokumentech *Better Regulation Guidelines*<sup>7</sup> a *Better Regulation Toolbox*<sup>8</sup>.

Součástí balíčku byla i následující opatření: návrh **Interinstitucionální dohody o lepší právní úpravě** (schválena v dubnu 2016), nahrazení Výboru pro posuzování dopadů **Výborem pro kontrolu regulace** (*Regulatory Scrutiny Board* – RSB) a vytvoření **Platformy REFIT**, která institucionálně zaštiťuje stejnojmenný program.

Chronologie Iniciativy pro lepší regulaci v EU	
<b>Komise</b> (07/2001)	<b>Bílá kniha o evropském vládnutí</b>
<b>Sdělení komise</b> (03/2005)	<b>Zlepšení právní úpravy v oblasti růstu a pracovních míst v EU</b>
<b>Komise</b> (11/2006)	<b>Ustanovení Výboru pro posuzování dopadů</b>
<b>Rada</b> (05/2009)	<b>Závěry Rady ke zlepšování právní úpravy</b>
<b>Sdělení komise</b> (10/2010)	<b>Inteligentní regulace v EU</b>
<b>Sdělení komise</b> (12/2012)	<b>Účelnost právních předpisů EU (REFIT)</b>
<b>Rada</b> (12/2014)	<b>Závěry Rady o inteligentní regulaci</b>
<b>Komise</b> (05/2015)	<b>Balíček k lepší regulaci</b>
<b>EP / Rada / EK</b> (04/2016)	<b>Interinstitucionální dohoda o zdokonalení tvorby právních předpisů</b>
<b>Rada</b> (06/2016)	<b>Závěry Rady týkající se regulace příznivé pro výzkum a inovace</b>
<b>Sdělení komise</b> (09/2016)	<b>Zlepšování právní úpravy: Lepší výsledky pro silnější unii</b>

tab. č. 2 – Chronologie iniciativy pro lepší regulaci v EU

<sup>6</sup> Viz Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, Simpler Legislation for the Internal Market (SLIM): A Pilot Project, COM (96) 204 final. Brussels. 1996.

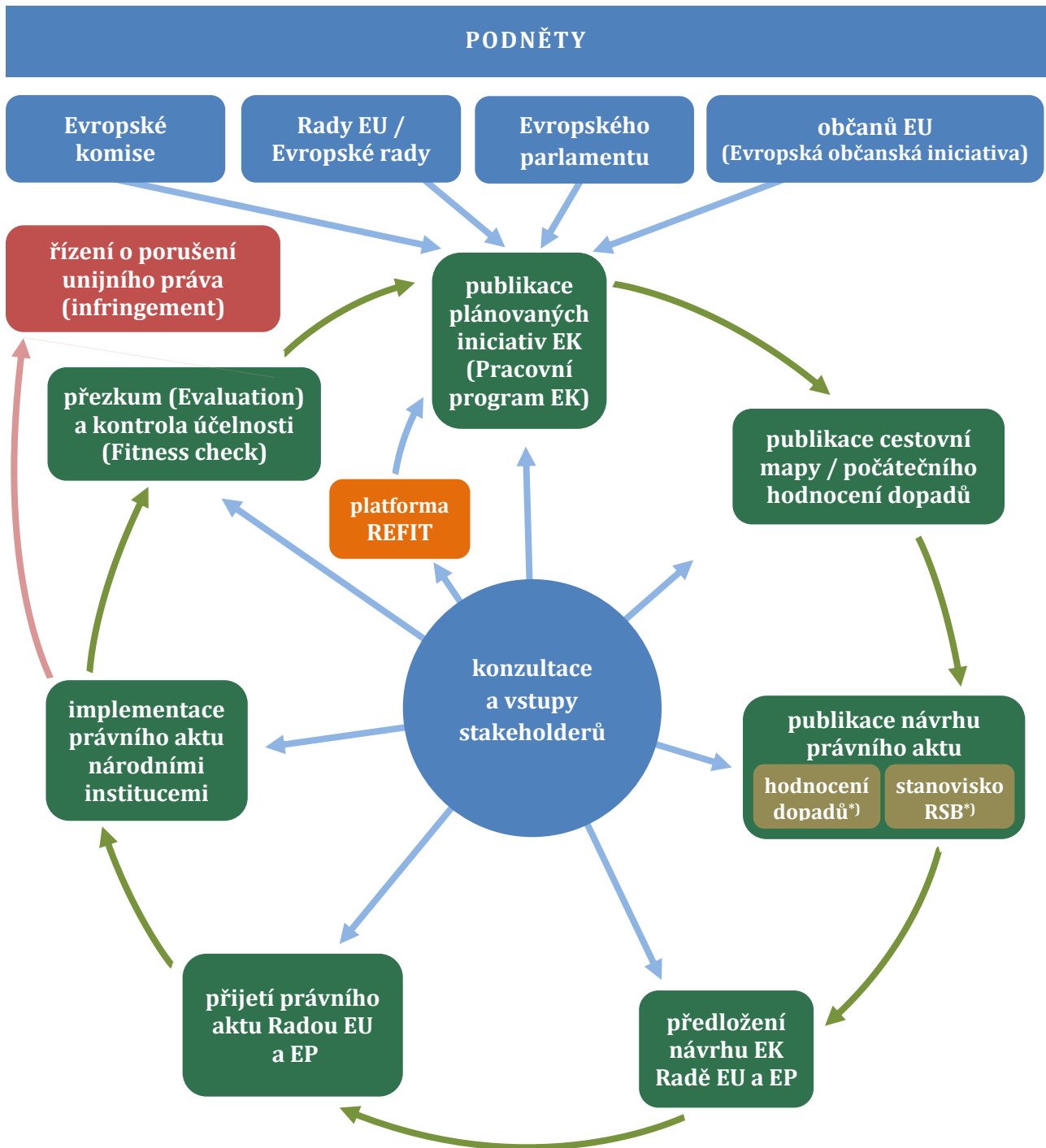
<sup>7</sup> [http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/toc\\_guide\\_en.htm](http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/toc_guide_en.htm)

<sup>8</sup> [http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/docs/br\\_toolbox\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/docs/br_toolbox_en.pdf)

## Mechanismus lepší regulace v EU

Cílem iniciativy o lepší regulaci je nastavení mechanismů tak, aby:

- rozhodovací proces byl otevřený a transparentní;
- občané a zainteresované skupiny (stakeholderi) byli po celou dobu vtaženi do tvorby politiky;
- jednotlivé kroky EU byly podloženy fakty a analýzami a byly činěny s vědomím budoucích dopadů;
- regulatorní zátěž dopadající na podniky, obyvatele i samosprávy byla co nejmenší.



obrázek č. 2 – Mechanismus lepší regulace v EU

\* ) hodnocení dopadů a stanovisko RSB nejsou zpracovávána ke všem návrhům právních aktů

## Plánování a předložení právního aktu na evropské úrovni

**Evropská komise (EK)** z vlastní iniciativy, nebo na základě podnětů, které pocházejí od Rady EU, Evropské rady, Evropského parlamentu (EP) či od občanů prostřednictvím evropské občanské iniciativy<sup>9</sup>, identifikuje oblasti pro zlepšení stávající evropské legislativy. Plánované iniciativy zveřejňuje ve svém **pracovním programu pro následující rok**.

V dostatečném předstihu před projednáním návrhu v EK jsou publikovány plány postupu – tzv. **cestovní mapy (roadmaps)**. Tyto materiály popisují problém, který je třeba řešit, definují cíle, kterých má být dosaženo, vysvětlují, proč je třeba podniknout kroky na úrovni EU, nastiňují zvažované alternativy a popisují hlavní rysy konzultační strategie. V případě, že potenciální dopad návrhu je značný, tak je místo cestovní mapy zpracováno **počáteční hodnocení dopadů (inception impact assessment)**, které se problému věnuje ve větším detailu. Ke zveřejněným cestovním mapám a počátečním hodnocením dopadů probíhá čtyřtýdenní konzultační období<sup>10</sup>.

Návrhy, které následně připraví EK, jsou zpravidla doprovázeny **hodnocením dopadů (Impact Assessment, IA)**. Obecně platí, že jsou IA vypracovávány u všech legislativních návrhů uvedených v pracovním programu EK, u dalších legislativních návrhů s významnými ekonomickými, sociálními a environmentálními dopady, u nelegislativních iniciativ, které definují rámec pro budoucí politiky, u vybraných prováděcích aktů (*implementing acts*) a aktů v přenesené pravomoci (*delegated acts*). **IA hledají odpověď na otázky, zda jsou na úrovni EU navrhovaná opatření zapotřebí a jaké jsou potenciální náklady vyplývající z neexistence společného evropského postupu.** Analyzují dopady na konkurenceschopnost a administrativní zátěž (zejména na malé a střední podniky), digitální aspekty a regionální dopady. Z IA by mělo být zřejmé, že byl **plně respektován princip subsidiarity** (proč cíle nemůže být dosaženo efektivněji samotnými členskými státy) **a proporcionality** (navrhované opatření nepřekračuje rámec toho, co je nezbytné za účelem dosažení cíle). Ještě předtím, než je návrh EK finalizován, je možné k němu vyjádřit názor prostřednictvím nejméně dvanáctitýdenní veřejné konzultace<sup>11</sup>.

**Kvalitu zpracovaných IA posuzuje RSB.** Jedná se o orgán, který je nezávislý na útvech pověřených tvorbou politiky, skládající se z předsedy a šesti členů. Tři členové jsou jmenováni z řad vyšších úředníků EK a další tři členové jsou vybíráni z řad externích uchazečů. K iniciativě, která je předložena EK k přijetí, je tak přiloženo vedle hodnocení dopadů i **stanovisko RSB**. V případě, že je vydáno negativní stanovisko, je návrh předložen RSB k opětovnému posouzení. **V případě, že je vydáno negativní stanovisko podruhé, záleží na politickém rozhodnutí, jestli se bude v návrhu pokračovat.** Jakmile EK návrh přijme, jsou všechna hodnocení dopadů a příslušná stanoviska RSB zveřejněna.

Před tím, než je návrh EK předložen Radě EU a Evropskému parlamentu k dalšímu legislativnímu procesu, proběhne osmitýdenní konzultace. EK se zpětnou vazbou již aktivně nezabývá, ale předá ji k dalšímu využití Radě EU a EP.

<sup>9</sup> <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/welcome?lg=cs>

<sup>10</sup> Zpětnou vazbu lze vložit prostřednictvím webového portálu [http://ec.europa.eu/smart-regulation/roadmaps/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/smart-regulation/roadmaps/index_en.htm).

<sup>11</sup> Formulář k probíhajícím veřejným konzultacím se nachází na [https://ec.europa.eu/info/consultations\\_en](https://ec.europa.eu/info/consultations_en).

### Hodnocení dopadů v Radě EU

**Rada EU a její předsednictví** zodpovídají za zajištění účinného využití IA vypracovaných EK. Jestliže EK předkládá legislativní návrh s připojeným IA, předsednictví ji vyzve, aby předložila IA příslušné pracovní skupině. Pokud EK předkládá legislativní návrh, který má podstatné hospodářské či rozpočtové dopady, předsednictví zváží, zda ji nevyzve, aby před zahájením činnosti v pracovní skupině předložila hodnocení dopadů také **Výboru stálých zástupců** (COREPER).

Rada EU může k návrhu EK přijmout **podstatný pozměňovací návrh** (*substantial amendment*). Dle **Interinstitucionální dohody o lepší právní úpravě** by k takovému návrhu mělo být zpracováno IA. V praxi se však prozatím neděje – v současnosti pracují s hodnocením EK. Ověření funkčnosti zvažovaného mechanismu je předmětem připravovaného pilotního projektu, který by měl být spuštěn od roku 2018.

Předsedům pracovních skupin je k dispozici **Příručka pro hodnocení dopadů** (*Impact Assessment Handbook*), kterou vydal **Generální sekretariát Rady** (GS Rady). V ní naleznou praktické rady pro práci s IA v rámci legislativního procesu. Příručka může být podle potřeby pozměněna v rámci přípravy **zprávy o využívání IA v Radě**, kterou každoročně zpracovává **předsednictví ve spolupráci s GS Rady**.

V obecné rovině problematika lepší regulace gesčně přísluší **Radě pro konkurenceschopnost – část průmysl a vnitřní trh**. Dílčí aspekty jsou projednávány na úrovni příslušné pracovní skupiny, kterou je Pracovní skupina G1 pro konkurenceschopnost a růst (ve formaci lepší regulace).

### Hodnocení dopadů v Evropském parlamentu

**EP** na rozdíl od Rady EU **disponuje specializovanými útvary na zajišťování a metodické vedení problematiky IA**. Na žádost relevantní skupiny si EP může interně zpracovat podrobnější analýzu IA, vyhotovit IA u návrhů, kde jej EK neprovedla nebo kde EP předpokládá, že nebyly řádně posouzeny všechny aspekty. Může rovněž nechat zadat zpracování IA pro podstatné pozměňovací návrhy europoslanců. V takovém případě si však na tuto činnost najímá externí subjekty.

V EP se zkoumáním kvality IA a souvisejících aspektů zabývá **Ředitelství pro posuzování dopadů a celoevropského přínosu** (*Directorate for Impact Assessment and European Added Value*), které je od roku 2013 součástí Generálního ředitelství pro parlamentní výzkumné služby (*Directorate-General for Parliamentary Research Services*). V rámci Ředitelství fungují tři oddělení:

- **Oddělení pro ex ante hodnocení dopadů** (*Ex-Ante IA Unit*) provádí počáteční hodnocení kvality zpracovaného IA. Na žádost jednotlivých výborů může poskytnout detailní, doplňková nebo plnohodnotná hodnocení k původně zpracovanému IA nebo zadat IA k pozměňujícímu návrhu EP.
- **Oddělení pro celoevropský přínos** (*European Added Value Unit*) publikuje zprávy analyzující potenciální přínosy činností, které by byly efektivněji dosahovány na evropské úrovni (*Cost of Non-Europe Reports*) a hodnocení celoevropského přínosu (*European Added Value Assessments*) analyzující přidanou hodnotu EU politiky v praxi.
- **Oddělení ex post hodnocení dopadů** (*Ex-Post IA Unit*) publikuje hodnocení evropské implementace (*European Implementation Assessments*), v nichž analyzuje transpozice, implementace a vynucování sekundárního práva EU.

## Transpozice a implementace

Česká republika má jako členský stát EU povinnost transpozice a implementace předpisů EU. **Ministerstva a další ústřední orgány státní správy připravují návrhy transpozičních předpisů k směrnicím EU a návrhy implementačních předpisů k nařízením EU** (tj. předpisy, kterými dochází k potřebné adaptaci vnitrostátních předpisů) a provádějí formální oznámení (notifikaci) přijatých transpozičních předpisů.<sup>12</sup>

Metodickou, koordinační a kontrolní úlohu v této oblasti zastává **Odbor kompatibility ÚV ČR**, který dohlíží na to, aby nedocházelo při implementaci práva EU k prodlevám. Průběžně sleduje legislativní proces na úrovni EU, analyzuje slučitelnost návrhů vnitrostátních právních předpisů s právem EU, provádí formální oznámení transpozičních předpisů Generálnímu sekretariátu EK a prostřednictvím **Informačního systému pro aproximaci práva (ISAP)** poskytuje resortům potřebnou datovou základnu. Posuzováním transpozičních a implementačních předpisů se rovněž zabývá **Pracovní komise LRV pro evropské právo**.

Základními dokumenty jsou jak LPV, tak **Metodické pokyny pro zajišťování prací při plnění legislativních závazků vyplývajících z členství České republiky v EU**<sup>13</sup> a **Směrnice o nakládání s dokumenty EU**.<sup>14</sup> Pro účely transpozice a implementace předpisů EU byly zpracovány **Metodická pomůcka pro prevenci nadbytečné regulatorní zátěže při implementaci práva EU (2016)**, **Transpoziční průvodce (2014)** či **Metodika pro zpětné hodnocení transponovaných směrnic (2014)**. Předkladatelé návrhů implementačního právního předpisu by měli vycházet ze zásady minimalistické implementace. **Veškeré případy neminimalistické implementace musí podléhat procesu hodnocení dopadů regulace**.

V praxi dochází k případům **zbytečně zatěžující transpozice směrnic** (neminimalistická implementace neboli **gold-plating**), což je doplňování dalších nároků nad rámec minimálních požadavků stanovených předpisy EU při implementaci do vnitrostátního práva. Dalším problémem, ke kterému v praxi dochází, je tzv. **double-banking** neboli dvojkolejnost právního řádu. Jedná se o situaci, kdy se čistě vnitrostátní právní úprava překrývá s úpravou implementační a kdy obě úpravy nejsou vzájemně jasně provázané, čímž vzniká nejasnost v právech a povinnostech dotčených subjektů a může docházet k nejednotnému řešení obdobných situací v praxi. Double-bankingu je proto nezbytné předcházet.<sup>15</sup>

Této **problematicke je rovněž věnována pozornost i v rámci procesu RIA**. Povinnost transponovat do národního právního řádu směrnici EU však nesmíme zaměňovat s problémem, který je třeba řešit. I definice problému musí odpovídat tomu, že daná směrnice reaguje na nějaký skutkový a právní stav, respektive že řeší nějaký problém a přináší jeho úplná nebo postupná řešení.

**Proto je nutno si položit několik otázek:** Jaký veřejný zájem směrnice v praktickém životě prosazuje? Jaké předpisy u nás tento zájem, v situaci, která je ve směrnici popsána, řeší? Odpovídají tyto předpisy a postupy u nás dané směrnici? Lze se od nějakých požadavků směrnice odchýlit a za jakých podmínek a s jakým cílem? S kým bylo konzultováno, jaký dopad na něj směrnice bude mít?

V případě nepřijetí transpozičního předpisu, resp. nesprávné transpozice směrnice hrozí členskému státu ze strany EK **řízení o porušení Smluv před Soudním dvorem EU** podle článku 258, resp. 260 odst. 3 Smlouvy o fungování Evropské unie (tzv. infringement). O řízení nenotifikační se jedná v situaci, kdy nedošlo vůbec k přijetí transpozičního předpisu k směrnici. Věcný infringement hrozí státu v případech, kdy došlo k nesprávné vnitrostátní transpozici, nebo kdy byl transpoziční předpis nesprávně aplikován v praxi.

<sup>12</sup> Tichý, L., Zemánek, J., Král, R., Dumbrovský T. *Evropské právo* (Praha: C. H. Beck, 2014), 674.

<sup>13</sup> Schváleno usnesením vlády č. 1304 ze dne 12. 10. 2005 a změněno usnesením vlády č. 1344 ze dne 26. 10. 2009.

<sup>14</sup> Schváleno usnesením vlády č. 655 ze dne 6. 8. 2014.

<sup>15</sup> Metodická pomůcka pro prevenci nadbytečné regulatorní zátěže při implementaci práva EU, 6.

### **Přezkum účinnosti a zjednodušení existující legislativy**

EK pravidelně zveřejňuje cestovní mapy jak k **přezkumům** platných **právních aktů** a politik (*Evaluation*), tak ke komplexním přezkumům vzájemně provázaných opatření – tzv. **kontrolám účelnosti** (*Fitness check*). Po jejich zveřejnění probíhá veřejná konzultace v minimální délce 12 týdnů. Ke kvalitě hlavních přezkumů vydává také své stanovisko RSB. Hlavní zjištění jsou shrnuta v pracovních dokumentech útvarů EK a publikována v EUR-lex.

V roce 2012 spustila EK **program pro účelnost a účinnost právních předpisů EU – REFIT** (*Regulatory Fitness and Performance Programme*). Cílem iniciativy je zjednodušit právní předpisy EU a snížit náklady na jejich provádění. Zjednodušení legislativy může mít řadu podob: rušení nadbytečných právních aktů, využívání ustanovení o ukončení platnosti, stahování návrhů ještě v přípravné fázi legislativního procesu nebo nahrazování regulace měkčími formami (samoregulace).

V lednu 2016 zahájila svoji činnost **Platforma REFIT**, skládající se ze dvou skupin – odborníků z členských států (vládní skupina) a zástupců obchodní sféry, sociálních partnerů, občanské společnosti, Evropského hospodářského a sociálního výboru a Výboru regionů (skupina stakeholderů). Obě skupiny společně **posuzují podněty na zjednodušení unijní legislativy**, které EK zasílají nejrozličnější subjekty, organizace i občané prostřednictvím webových stránek<sup>16</sup>, **a vydávají k nim svá stanoviska**. Podněty platformy REFIT se EK zavázala zohlednit ve svých pracovních programech.

---

<sup>16</sup> [http://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/lighten-load\\_en](http://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/lighten-load_en)



## 5. Mezinárodní spolupráce

### Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj (OECD)

První jednání **Výboru pro regulatorní politiku** (Regulatory Policy Committee – RPC) proběhlo v roce 2009. Jeho úkolem je pomáhat členským i nečlenským státům při vytváření a následném posilování regulatorních reforem (politik). Cílem je učit se ze zkušeností ostatních při zdokonalování vlastních regulatorních politik, nástrojů i institucí. Zasedání RPC se koná dvakrát ročně, zpravidla v dubnu a listopadu.

OECD ve vztahu k regulatorní politice:

- vytváří mezinárodně uznávané standardy (Doporučení Rady OECD k regulatorní politice a vládnutí z roku 2012);
- uchovává a poskytuje informace o národních praktikách prostřednictvím pravidelných přezkumů situace v jednotlivých zemích (zapojení stakeholderů, ex ante RIA, ex post RIA – Výhledy regulatorní politiky);
- rozšiřuje a prohlubuje implementaci dobrých regulatorních praktik napříč širokými oblastmi politik;
- je platformou pro výměnu praxe, poskytuje příležitost pro testování nových oblastí tvorby regulatorní politiky.

### RegWatchEurope

Platforma **RegWatchEurope** (RWE) od 29. ledna 2014 sdružuje nezávislé orgány, které jsou zapojené do posuzování dopadů nových právních předpisů a které radí svým vládám v opatřeních na omezení byrokracie a zlepšení kvality právních předpisů. RWE má v současné době 7 členů:

- [Pracovní komise RIA](#) (Komise RIA – Česko);
- [Finský výbor pro hodnocení dopadů regulace](#) (FCRIA – Finsko);
- [Národní Rada pro kontrolu regulace](#) (Nationaler Normenkontrollrat – Německo);
- [Poradní výbor pro regulatorní zátěž](#) (Adviescollege toetsing regeldruk, ATR – Nizozemsko);
- [Norská rada pro lepší regulaci](#) (Regelrådet – Norsko);
- [Švédská rada pro lepší regulaci](#) (Regelrådet – Švédsko);
- [Výbor pro regulatorní politiku](#) (Regulatory Policy Committee – Spojené království).

Zaměřuje se na:

- posílení vlastní expertízy na základě výměny znalostí a sdílení nejlepší praxe;
- posílení přístupu EU k lepší regulaci;
- informování dalších členských států EU/EFTA (Evropská zóna volního obchodu) o přidané hodnotě vnějšího a nezávislého posuzování hodnocení dopadů na národní bázi či na úrovni mezinárodních organizací;
- poradenství pro národní vlády ohledně kvality hodnocení dopadů regulace v EU a možných redukcí objemu evropské legislativy.

V souvislosti se zesílením aktivit v rámci RWE došlo v roce 2016 k institucionalizaci spolupráce vytvořením rotujícího předsednictví. Předsedající orgán, respektive jeho sekretariát, zároveň zajišťují funkci sekretariátu celé platformy, a to po dobu 12 měsíců. Kromě pravidelných jednání RWE se uskutečnilo i několik setkání s představiteli mezinárodních a unijních institucí, včetně jednání s prvním místopředsedou EK pro lepší regulaci, institucionální vztahy, vládu práva a chartu základních práv Fransem Timmermansem. Ve spolupráci s bruselským think-tankem CEPS (*Centre for European Policy Studies*) připravil RWE studii proveditelnosti zavedení redukčních cílů na úrovni EU, která byla představena veřejnosti a zástupcům EK v červenci 2017.



### **Better Regulation Network**

Tato neformální platforma je složená z národních expertů v oblasti lepší regulace a schází se dvakrát ročně za účelem výměny zkušeností a znalostí v oblasti lepší regulace a snižování regulatorní zátěže. Členy jsou jak evropské, tak mimoevropské státy. V současné době má platforma 81 členů zastupujících 29 států. Sekretariát je složen ze zástupců Chorvatska, Německa, Norska a Švédska. Setkání se za ČR účastní zástupci Ministerstva vnitra, Ministerstva průmyslu a obchodu a ÚV ČR. Posledními diskutovanými tématy byla digitalizace a e-government či redukční cíle a snižování zátěže.

## Kapitola 2

# Prohloubení odborných znalostí

### 1. Identifikace problémů

Požadavek na **správné definování problému je nedílnou součástí procesu RIA**. Požadavek vychází z LPV a podrobněji rozpracován je v OZ RIA. Dle těchto dokumentů je úkolem hodnotitele **analyzovat stávající situaci a existující problém, který má být novou legislativní úpravou řešen, a zhodnotit nezbytnost legislativního zásahu** na úrovni vlády nebo orgánů státní správy.

**Prvním krokem hodnocení dopadů regulace je vyhodnocení a popis problému** a stávajícího stavu, který bude sloužit jako **východisko pro možnou změnu právní úpravy**. Vzhledem k tomu, že případný návrh právní úpravy či vytvoření návrhu právního předpisu přímo reaguje na aktuální a řešený problém, je při jeho analýze vhodné úzce **spolupracovat v rámci resortu** (část legislativní, analytická, věcná apod.).

Při identifikaci problému je nutné nejprve **určit rozsah a charakter problému** i to, na jaké úrovni se vyskytuje. Vzhledem k tomu, že tento materiál je určen k hodnocení dopadů návrhů právních předpisů především na subjekty působící na území ČR, pojednává o dvou úrovních zdrojů problému: národní a evropské.

#### Základní pravidla pro identifikaci problémů

V případě, že se navrhovaná právní úprava netýká transpozice evropského práva, musí být na identifikaci problému kladen mnohem větší důraz, především i pro následující definice vhodných variant opatření. Při identifikaci problému je nutné **jít do hloubky, předkládat věcné a srozumitelné důkazy o závažnosti problému a nutnosti jeho řešení prostřednictvím právní úpravy** na národní úrovni. Je tedy velmi důležité klást velký důraz na argumentaci významu a váhy pozitivních dopadů navrhované právní úpravy oproti možným rizikům a negativním dopadům.

#### 1. Stanovit co je problém a v čem spočívá problematičnost

Cílem je identifikace záležitostí, které mají být vyřešeny návrhem právního předpisu. Proto je zapotřebí **jasně analyzovat současný stav a zdůvodnit, co a proč by se mělo změnit**. Lze uvést, zda se jedná o problém jednorázový nebo opakující se. Nutné je také zvážit, zda se k problému neváží i další problémy související, které je potřeba rovněž analyzovat.

#### 2. Posoudit rozsah problému

Účelem je **zjistit, jestli je problém relevantní** nebo nikoliv. V ideálních případech lze **rozsah problému posoudit kvantifikací**. Pokud konkrétní problém kvantifikaci neumožňuje, je potřeba posoudit a **uvést všechny relevantní důkazy** (závěry analýz, zprávy odborníků a vědeckých týmů a jiná empirická data), které umožní vykreslit důležitost a rozsah problému. Zpracovatel by se měl zaměřit také na vyjádření pravděpodobnosti problémové situace.

#### 3. Určit příčiny problému a vyhodnotit jejich důležitost

Identifikace příčin je důležitá zejména pro volbu variant řešení. Je potřeba **zmapovat příčiny**, které řešený problém způsobují, **a určit ty nejzásadnější**. Mezi příčiny problému mohou patřit tržní selhání (externality, veřejné statky, nedostatky v hospodářské soutěži, nedokonalé informace atd.), dále selhání regulace (nedostatečná či naopak nadměrná regulace, nesprávné provádění regulace), nebo nerovnosti ve společnosti (diskriminace či nerovné podmínky různých skupin obyvatelstva, příjmová nerovnost).

#### 4. Identifikovat dotčené subjekty

Správná identifikace dotčených subjektů<sup>17</sup> je **důležitá nejen z hlediska identifikace problému a jeho dopadů, ale i ve vztahu ke konzultacím a získávání potřebných dat**. Proto je nutné důsledně stanovit, kterých subjektů se problém týká, respektive které subjekty budou novou právní úpravou dotčené.

#### 5. Posoudit problémy, které mohou nastat v případě absence navrhované právní úpravy

Součástí analýzy problému je i zhodnocení **problémů vyplývajících z absence navrhované právní úpravy**. Při identifikaci problému je třeba shromáždit potřebná data o současném stavu a na jejich základě určit, co je primárním zdrojem problematického stavu. Pouze tak lze v následných krocích správně nastavit cíl a zvolit varianty opatření.

V případě, že **návrh právního předpisu souvisí s transpozicí evropského práva, nestačí jako popis problému uvádět nutnost transpozice evropského práva**. Při identifikaci problému však **je možné z velké části vycházet z IA, která byla zpracována Evropskou komisí** k návrhu právního předpisu EU, za zohlednění specifických podmínek v ČR. Samozřejmě **je nutné se řídit LPV, OZ RIA** a dalšími relevantními dokumenty, které kladou požadavky na proces RIA v ČR a vymezit proto rozsah, četnost a pravděpodobnost výskytu problému. V rámci identifikace problému by mělo být navíc prozkoumáno:

- na jaký právní předpis EU navrhovaný právní předpis reaguje;
- podmínky v daném členském státu, případně regionu;
- kolize současné právní úpravy ČR s tímto evropským předpisem – jaký problém je nutné v právní úpravě ČR vyřešit k dosažení souladu s evropskou právní úpravou;
- sankce související s pozdní či žádnou transpozicí;
- zhodnocení současného stavu a výhledu z pohledu subjektů dotčených navrhovanou právní úpravou.

<sup>17</sup> V návaznosti na OZ RIA se dotčenými subjekty myslí nejen subjekty ve smyslu právním, ale i jiné orgány a entity, včetně orgánů veřejné moci, které nemají vlastní právní subjektivitu.

## 2. Stanovení cílů

Jasně určené cíle, kterých má být návrhem právního předpisu dosaženo, je nezbytné pro posouzení potřebnosti a vhodnosti změny (jak z hlediska přijatelnosti těchto cílů, tak z hlediska způsobilosti navrhované právní úpravy je naplnit). **Cíle jsou současně základním spojovacím článkem řetězce tvořeného jednotlivými kroky procesu RIA** za účelem volby optimálního řešení problému prostřednictvím porovnání jeho dopadů s jeho možnými alternativami, takže jsou **logicky provázány s jejími dalšími částmi**:

- definicí problému – **cíle je třeba vymezit tak, aby adekvátně reagovaly na identifikované problémy** stávajícího stavu a jejich příčiny;
- stanovením variant řešení – **varianty představují možné způsoby naplnění stanovených cílů** a ve vztahu k těmto cílům je tudíž třeba stanovit okruh variant určený k dalšímu vyhodnocování (a to tak, aby zahrnoval všechna a právě jen ta myslitelná řešení, jež k daným cílům vedou);
- vyhodnocováním variant – **míra naplnění deklarovaných cílů je jedním ze základních hodnotících kritérií** pro vzájemné porovnání variant za účelem volby té optimální;
- přezkumem účinnosti regulace – **od vymezených cílů regulace se logicky odvíjejí evaluační kritéria** a indikátory pro zpětné hodnocení její účinnosti.

### Základní pravidla pro stanovení cílů

#### 1. Cíle je třeba vymezit věcně

Cíle je třeba **vztáhnout k dosažení určité hodnoty** či reálné změny v postavení dotčených subjektů, **nelze se omezit výlučně na cíle formální** (například řádná transpozice evropské směrnice, naplnění závazku z programového prohlášení vlády). Je třeba **zaměřit se na věcné cíle** sledované příslušnou směrnicí či vedoucí vládu k přijetí daného závazku. Formálně stanovený cíl – splněný z povahy věci již přijetím dané regulace – neposkytuje dostatečnou představu o skutečném účelu, ve vztahu k němuž je třeba hodnotit konkrétní zvolenou podobu úpravy a následně i její praktické fungování.

#### 2. Cíle nelze zaměňovat s nástroji pro jejich dosažení

Je třeba **popsat cílový stav**, kterého má být v důsledku navrhované regulace – nikoli prostřednictvím jejího obsahu – dosaženo (například cílem vzdělávání sociálních pracovníků není vzdělávání samo, ale zlepšení sociálních služeb v důsledku zvýšené kvalifikace sociálních pracovníků). Ztotožnění cíle s prostředkem jeho dosažení určuje konkrétní podobu navrhované úpravy, aniž by umožňovalo posoudit, nakolik je její přijetí – natož jejich alternativ vedoucích ke stejnému cíli – společensky žádoucí.

#### 3. Cíle je vhodné hierarchicky uspořádat

**Cíle lze stanovit na různých úrovních obecnosti**, respektive nejobecněji vymezený cíl lze postupně rozdělit na cíle dílčí, či naopak lze konkrétnější cíle zasadit do kontextu cíle obecnějšího. Pro účely RIA je obecně (vždy závisí na povaze konkrétní regulace) nejvhodnější rozlišit tři úrovně cílů, a to:

- **obecné cíle** – celkové cíle v daném segmentu společenské reality, respektive ideální hodnoty, jejichž dosažení není závislé pouze na navrhované právní úpravě, ale i na mnoha dalších faktorech; navrhovaná právní úprava může k jejich naplnění pouze dílčím způsobem přispět (například ochrana zdraví).
- **konkrétní cíle** – mají již bezprostřední vazbu na regulovanou oblast, v zásadě jde o možnou aplikaci obecného cíle v jejím rámci (například bezpečnost výrobků nebo snížení spotřeby alkoholu u mladistvých).
- **operativní cíle** – již přímo souvisejí s jednotlivými navrhovanými opatřeními a představují jejich bezprostřední výsledky (například stanovení limitů potenciálně škodlivých látek ve výrobku, vymezení okruhu informací povinně poskytovaných spotřebiteli spolu s výrobkem; omezení

dostupnosti alkoholu pro mladistvé v důsledku prodeje způsobem neumožňujícím ověřit zletilost kupujícího, zprůsnění sankcí za prodej alkoholu mladistvým).

**Hierarchicky vymezené cíle musí být navzájem provázané.** Cíle na každé úrovni představují dílčí konkretizovanou součást cílů na vyšší úrovni obecnosti. Pro každý cíl na vyšší úrovni lze – a často je to potřebné – stanovit více dílčích cílů na úrovni nižší. Naopak v některých případech lze cíle na nižší úrovni podřadit pod více různých cílů obecnějších (například transparentnost zadávání veřejných zakázek vede jak ke snížení korupce, tak k ekonomickému rozvoji).

**Rozlišení jednotlivých úrovní cílů** v rámci RIA umožňuje využít pro propojení s jejími dalšími částmi cíle s optimální mírou obecnosti (například varianty je namíste stanovit ve vztahu ke konkrétnímu cíli, neboť variant vedoucích k obecnému cíli by existovalo nekonečně mnoho, převážně mimo kompetence resortu navrhujícího regulaci, zatímco operativní cíl by okruh možných variant řešení nepřiměřeně zužoval). Současně umožňuje posoudit cíle ve vzájemném kontextu, takže je zřejmý i celkový smysl opatření naplňujícího cíl operativní (které by samo o sobě mohlo působit samoúčelně).

#### 4. Cíle by měly respektovat pravidlo SMART

Při respektování pravidla SMART<sup>18</sup> (anglicky „chytrý“) by cíle měly být:

**Specifické** – cíle by měly být **vymezeny dostatečně konkrétně**, aby poskytovaly jednoznačnou představu o svém obsahu a neumožňovaly různé výklady (například cíl „zlepšení právní úpravy“ v určité oblasti je stanoven příliš vágně a lze jej chápat prakticky nekonečným počtem vzájemně neslučitelných způsobů v závislosti na tom, co kdo v dané oblasti za zlepšení považuje).

**Měřitelné** – cíle by měly (nevylučuje-li to povaha věci) **charakterizovat žádoucí cílový stav prostřednictvím kvantifikovaných ukazatelů** tak, aby bylo možno posoudit, zda a v jaké míře jej bylo dosaženo (například je-li cílem zvýšení porodnosti, je vhodné kvantifikovat v jakém rozsahu, třeba rozdílem v ročním počtu narozených dětí nebo procentuálně).

**Adekvátní** – cíle musí **bezprostředně navazovat na definované problémy** (tedy směřovat k jejich eliminaci či minimalizaci, a to na úrovni jejich příčin, nikoli pouhých příznaků).

**Reálné** – cíle musí být **dosažitelné** (například spíše než naprostá eliminace daňových podvodů je reálně dosažitelnější jejich snížení).

**Termínované** – cíle by měly být **vztaženy k jednoznačně stanovenému okamžiku či období**, aby k němu bylo možno zhodnotit jejich dosažení (pro různé dílčí cíle v rámci jednoho souhrnného cíle lze stanovit různé termíny dosažení s rozlišením cílů na krátkodobé, střednědobé či dlouhodobé).

Pravidlo SMART platí v různé míře pro cíle různé úrovně obecnosti, v plné míře pak pouze pro cíle na nejnižší úrovni – obecné cíle obvykle nejsou jednoznačně měřitelné.

#### 5. Cíle je namíste vymezit ve vzájemné vazbě

**Regulace**, zejména řešící více dílčích problémů, **může sledovat mnoho různých cílů** (současně vymezených na různé úrovni obecnosti), které se zčásti mohou vzájemně doplňovat či podporovat, zčásti mohou být protikladné a je nutné je navzájem vyvažovat či mezi nimi nastavit priority. Pro účely RIA je **třeba všechny tyto vztahy mezi cíli jednoznačně analyzovat**, případně vymezit. Pro snazší orientaci lze ve složitějších případech doporučit zpracování přehledné tabulky vzájemných vztahů mezi cíli.

<sup>18</sup> V originále jsou jako hlavní používány termíny Specific, Measurable, Achievable, Realistic, Time-bound. Pro lepší porozumění bylo pravidlo převedeno do češtiny, byť s drobnou odchylkou k používaným anglickým termínům, ale se zachováním účelu pravidla.

### 3. Stanovení variant

Existuje řada různých cest, jak dosáhnout cílového stavu. Proces RIA by měl umožnit kvalifikované rozhodnutí, kterou z nich zvolit. Proto je třeba zvážit co nejširší spektrum řešení. Na konci této fáze by měly být identifikovány relevantní alternativy, které budou v dalších krocích detailně zkoumány. Navrhuje se postupovat dle následujících kroků:

#### Krok 1: Zvážit co nejširší spektrum variant věcného řešení problému

Varianty je třeba vymezit nezaujatě, v plném rozsahu možných řešení problému, a **vyvarovat se předběžné preference** určité varianty (dosud nepodrobené vyhodnocení přínosů a nákladů v porovnání s jejími možnými alternativami) a výlučně formálnímu stanovení dalších variant (ať již ve formě stanovení pouze varianty nulové, variant zjevně nepřijatelných či variant drobně modifikujících preferovanou variantu). Varianty jsou **vztaženy ke stanovenému cíli** a z jejich obsahu musí být zřejmé, jak k němu vedou.

Při tvorbě variant je vhodné využít **techniky kreativního myšlení** (brainstorming apod.), **poznatky z konzultací** s dotčenými subjekty a – přinejmenším jako inspirační zdroj – i zahraniční úpravy dané oblasti (zejména ze zemí s obdobným politickým, ekonomickým, sociálním a právním prostředím).

**Varianty legislativně-technického řešení je třeba striktně oddělit od variant věcného řešení.** Vhodné legislativně-technické řešení je determinováno obsahem věcného řešení (rozsahem změn, mírou jejich začlenitelnosti do systematiky stávajícího právního předpisu apod.) a jeho možné alternativy mohou být tudíž reálně posuzovány pouze pro konkrétní věcné řešení (přičemž z hlediska efektivity lze doporučit zabývat se variantami legislativně-technického řešení až v pozdější fázi procesu RIA, tj. po volbě optimálního věcného řešení a pouze ve vztahu k němu).

Korektně stanovený **soubor variant nelze omezit pouze na způsob legislativně-technického řešení** (například pouze na varianty nového zákona a novelizace stávajícího zákona, se shodným věcným obsahem, který pak vůbec není předmětem řádného vyhodnocení). Stejně tak **není vhodné varianty různého věcného a legislativně-technického řešení směšovat** (a tím následně plnohodnotně posouzení variant věcného řešení samotného ztížit či znemožnit, například vymezit jako varianty přímo novelizaci dvou různých zákonů, z nichž každý předjímá věcné řešení v rozsahu omezeném předmětem své úpravy).

## NA CO NEZAPOMENOUT!

#### MOŽNOST NELEGISLATIVNÍHO ŘEŠENÍ

I nelegislativní řešení může být varianta, stejně jako samoregulace.

Například pro dotace, podpory, informační kampaně.

#### ALTERNATIVY K TVRDÉ REGULACI

Jsou i jiné formy právní regulace než jen „nařizuj a kontroluj“.

Třeba ekonomické (zdanění, povolenky) či soukromoprávní nástroje (náhrada škody, odpovědnost).

#### ZPŮSOB IMPLEMENTACE

Kromě věcného řešení je třeba zahrnout i související aspekty týkající se implementace a následného vynucování.

#### VARIANTY KE KAŽDÉ DÍLČÍ ČÁSTI PROBLÉMU

Varianty by měly být vzájemně porovnatelné – spojení nesouvisejících variant do jedné souhrnné znemožňuje porovnání přínosů a nákladů.



### Nulová varianta

- Součástí souboru variant je vždy i **varianta nulová („nedělat nic“)**, která je koncipována minimálně jako analýza stávajícího stavu. Zároveň je žádoucí zohlednit i předpokládaný budoucí vývoj bez navrhované právní úpravy, a to v závislosti na existujících ekonomických, demografických, technologických a dalších společenských trendech, stejně jako na očekávaném vlivu jiných – přijatých či plánovaných – regulací.
- Nulová varianta se vymezuje i v případech, kdy nepředstavuje reálnou alternativu k navrhované právní úpravě (například u transpozičních právních předpisů, kdy by byla v rozporu se závazky ČR vyplývajícími z jejího členství v EU, či u prováděcích právních předpisů, kdy je zavedení příslušné právní úpravy determinováno předpisem vyšší právní síly). Nicméně v těchto případech slouží pouze jako báze, vůči níž se posuzují celkové dopady navrhované právní úpravy, a není účelné podrobovat ji podrobnějšímu posuzování. Reálné varianty (určené k plnohodnotnému vyhodnocení) je třeba zaměřit na aspekty právní úpravy umožňující různá alternativní řešení, tedy u transpoziční úpravy je třeba vymezit varianty řešení v rámci diskrece umožněné členským státem, u prováděcích předpisů možné alternativní varianty řešení v mezích stanovených prováděným zákonem.

### U nenulových variant je třeba se zeptat:

Jsou náklady na přizpůsobení se regulaci menší než na postih při nepřizpůsobení se?

Nevytváří varianta zbytečně nové kompetence veřejné správy?

Lze minimalizovat administrativní zátěž a náklady? Lze náklady kompenzovat?

Respektuje varianta technologická řešení? Bude fungovat v reálném i digitálním světě?

### Krok 2: Vyřadit varianty nevedoucí ke stanovenému cíli

Z původního stanoveného souboru variant je třeba **vyřadit varianty, které nevedou ke stanovenému cíli**. Varianty vedoucí ke stanovenému cíli pouze částečně se nevyřazují. Nenaplnění cíle je třeba chápat v širokém smyslu – **k cíli nevedou ani varianty, které k jeho dosažení nesměřují svým obsahem**, ale ani **varianty nerealizovatelné** (například takové, které nejsou technologicky proveditelné, kolidují s právními předpisy tvořícími ústavní pořádek nebo s mezinárodními smlouvami, jsou implementačně nereálné, nerespektují základní práva apod.). Za tímto účelem je třeba **varianty podrobně analyzovat a závěry shrnout v ZZ RIA** – ta nemusí do detailu popisovat celý proces, měla by ale demonstrovat, že všechny relevantní varianty byly zváženy, a zdůvodnit, proč byly některé vyřazeny bez kompletního vyhodnocení dopadů.

### Krok 3: Zachované relevantní varianty vhodně uspořádat a podrobit detailnímu rozboru

Varianty je účelné **uspořádat z hlediska příbuznosti** v nich obsažených řešení, případně je dále **strukturovat** na podvarianty. Výrazné rozdíly mezi variantami řešení výrazně ztěžují jejich následné řádné porovnání (například představují-li varianty dvě prakticky totožná řešení lišící se pouze drobnou modifikací dílčího parametru, a třetí koncepčně zcela odlišné řešení). Varianty je dále třeba podrobně analyzovat, popřípadě rozvinout, a to z hlediska všech relevantních aspektů jejich obsahu, včetně **posouzení rizik**, která jsou spojena s jejich implementací.

## 4. Identifikace dopadů

Obecně platí, že aby mohly být dopady správně identifikovány, musí být správně definován problém a cíl navrhovaného právního předpisu (cílový stav). Ke správné identifikaci dopadů významně napomůže rovněž **včasná konzultace s dotčenými subjekty**. Dále také uplatnění přístupu, kdy je **tvorba legislativy založena na důkazech** (datech a poznacích – tzv. *evidence-based*).

Shromáždění spolehlivých informací a dostatečné evidenční základny (poznatků) je pro proces hodnocení dopadů regulace zásadní. Děje se tak jak prostřednictvím konzultací, tak i na základě vlastního sběru dat (objektivní data × data získaná od stakeholderů). Data z konzultačního procesu je nutné důkladně analyzovat a ověřovat.

**Identifikace dopadů a zhodnocení nejvýznamnějších dopadů** jsou hlavními z úkolů v rámci procesu RIA. Předpokládané dopady je pak nutné v případě, že je daný právní předpis přijat, dále sledovat, zda byly v praxi naplněny (ex post evaluace).

**Dopady se identifikují již v rámci plánování nové právní úpravy** – u každého zamýšleného návrhu právního předpisu se zpracovává **přehled dopadů** a v jeho rámci předkladatel identifikuje dopady navrhované právní úpravy. Pokud jsou v přehledu dopadů **identifikovány vznikající nové a rozsáhlé dopady** v těchto oblastech, měla by být provedena RIA:

- **dopady na státní rozpočet a ostatní veřejné rozpočty;**
- **administrativní zátěž pro orgány veřejné správy;**
- **náklady plynoucí z regulace pro podnikatele a občany;**
- **konkurenceschopnost;**
- **ekonomické a právní vztahy jak mezi orgány veřejné správy, tak i soukromými subjekty.**

**Dopady je třeba posuzovat** nikoliv agregovaně, ale **ve strukturované podobě dle jednotlivých specifických oblastí** (viz níže), do kterých spadají dotčené subjekty, a **skupin dotčených subjektů**, na které dopadají. Proto je **nutné před započítím analýzy identifikovat nejprve skupiny a oblasti, na které bude mít navrhované řešení dopad** (podrobněji viz kapitola Konzultace). Dopady navrhovaných variant řešení musí být prezentovány transparentním a srozumitelným způsobem.

### PRINCIP PROPORCIONALITY

RIA se zpracovává na **principu proporcionální analýzy**, která souvisí s rozdílnou hloubkou a rozsahem analýz při vyhodnocování a kvantifikaci potenciálních dopadů navrhovaného řešení, ale také s celým procesem hodnocení dopadů – rozsahem sběru dat potřebných pro hodnocení dopadů, rozsahem konzultací dotčených subjektů a počtem posuzovaných variant. Za určení úrovně analýzy je odpovědný předkladatel. Při určení úrovně analýzy je vždy potřeba zohlednit význam a rozsah řešeného problému a význam a rozsah předpokládaných dopadů.

**V současné době jsou v procesu RIA hodnoceny tyto specifické dopady:**

- **Dopady na státní rozpočet a ostatní veřejné rozpočty:** předpokládaný hospodářský a finanční dopad navrhované právní úpravy.

*[Metodika pro stanovení plánovaných nákladů na výkon státní správy](#)*

*[Metodika pro měření celkových nákladů na plnění povinností vyplývajících z regulace](#)*



- **Dopady na mezinárodní konkurenceschopnost ČR:** dopady a faktory ovlivňující mezinárodní konkurenceschopnost ČR v kontextu výše hospodářského růstu, dopadů na inovační a investiční činnost a na zaměstnanost, dopady na konkurenční postavení firem v ČR jak na vnitřním trhu EU, tak ve vztahu k třetím zemím.

*Metodika hodnocení dopadů regulace na konkurenceschopnost*

- **Dopady na podnikatelské prostředí:** rozlišení ve vazbě na velikost podnikatelů – na osoby samostatně výdělečně činné a na malé a střední podniky, dopady na trh práce.

*Metodika měření a přeměňování administrativní zátěže podnikatelů*

*Metodika pro měření celkových nákladů na plnění povinností vyplývajících z regulace*

*Metodika hodnocení dopadů regulace na malé a střední podniky*

- **Dopady na územní samosprávné celky:** kraje, obce – v případě, že je součástí navrhované právní úpravy rovněž návrh na přenesený výkon státní správy na územní samosprávu. Vyhodnocení rozsahu přenesené působnosti a druhu územních samosprávných celků, na které je přenos výkonu státní správy navrhován.
- **Sociální dopady: dopady na rodiny, na specifické sociální skupiny obyvatel** a jejich práva – například na sociálně slabé, na osoby se zdravotním postižením, národnostní menšiny, sociálně vyloučené, na zaměstnance či okolnosti, mající dopad na zhoršení sociální rovnosti, na pracovní právní vztahy, sociální začleňování, sdružování, práva menšin, sociální dialog, soukromí a ochranu osobních údajů atd.
- **Dopady na spotřebitele:** dopady na ceny, které platí spotřebitel, na kvalitu a dostupnost zboží a služeb, které spotřebitelé nakupují, včetně zajištění informovanosti a ochrany spotřebitelů.
- **Dopady na životní prostředí:** dopady na kvalitu ovzduší, vod, půdy a její zábory, produkci odpadů a nakládání s nimi, způsoby využívání energie a využití obnovitelných zdrojů či v neposlední řadě vlivy vedoucí ke zhoršení nebo k eliminaci zdravotních rizik pro obyvatele.
- **Dopady ve vztahu k zákazu diskriminace a ve vztahu k rovnosti žen a mužů:** vysvětlení příčin případných rozdílů, očekávaných dopadů nebo očekávaného vývoje, s využitím statistických a jiných údajů.

*Metodika hodnocení dopadů na rovnost žen a mužů pro materiály předkládané vládě ČR*

- **Dopady na výkon státní statistické služby:** zda návrh právního předpisu může zakládat oprávnění vytvářet a provozovat nové administrativní zdroje dat či měnit stávající, které jsou potencionálně využitelné pro potřeby státní statistické služby. Jak u nově vzniklých administrativních zdrojů dat, tak i u využití stávajících za účelem zefektivnění výkonu státní statistické služby při snížení administrativní zátěže subjektů.
- **Dopady ve vztahu k ochraně soukromí a osobních údajů**

*Metodika hodnocení dopadů regulace na administrativní zátěž občanů, včetně dopadů na soukromí*

- **Dopady na bezpečnost nebo obranu státu:** dopad na ochranu aktiv zpravodajských služeb ČR a bezpečnostních sborů ČR, na příslušníky bezpečnostních sborů a zpravodajských služeb se zřetelem k povinnosti předávání individualizovaných osobních údajů do informačních systémů veřejné správy a centrálních registrů v rámci eGovernmentu, v přímé vazbě na zaměstnavatele, orgán sociálního pojištění nebo orgán nemocenského pojištění,
  - **Zhodnocení korupčních rizik/dopady na míru korupce (Corruption Impact Assessment – CIA)**
- Metodika hodnocení korupčních rizik*

## Identifikace a prověřování dopadů dle Evropské komise<sup>19</sup>

### I. Přímé a nepřímé změny chování a cíle politik

Návrh právního předpisu by se měl zaměřit na řešení zjištěného problému tím, že způsobí přímé i nepřímé změny v chování těch, které jej ovlivňují. Tyto změny také mohou mít vliv na dosažení jiných politických cílů. **Prvním krokem analýzy dopadů je identifikace tohoto řetězce dopadů.**

#### 1. Začít zvážením přímých změn chování

**PROČ?** – někdo někde bude nucen dělat něco jinak, než by dělal nebýt politické intervence (přijetí právního předpisu).

**KDO?** – osoby a subjekty přímo zasažené navrhovanou úpravou (adresáti regulace, veřejná správa odpovědná za implementaci a vynuocování, ti, kteří mají být konečnými příjemci návrhu).

Kategorie potenciálních dotčených skupin:

OBČANÉ EU – pokud jsou změny dalekosáhlé a nezasahují pouze určitou podskupinu.

SPOTŘEBITELÉ – pokud jsou uživatelé určitého produktu či služby dotčeni.

ZAMĚSTNANCI – pokud jsou zaměstnanci obecně nebo určitého průmyslového odvětví dotčeni.

PODNIKY – pokud je dotčeno podnikatelské prostředí obecně či podniky v rámci specifického sektoru. Mají-li podléhat různým regulatorním požadavkům (výjimky či zvláštní režim) nebo mají-li být dotčeny různě na základě stejného opatření, je nutné rozlišovat podniky dle velikosti na malé, střední a velké.

ORGÁNY VEŘEJNÉ SPRÁVY – centrální, územní samosprávné celky, apod.

DALŠÍ SPECIFICKÉ SKUPINY – třetí země, regiony, inovátoři, výzkumníci, studenti, mládež, senioři, imigranti, diskriminované osoby či osoby zdravotně znevýhodněné atd.

**CO?** – pokud budou z nové regulace vyplývat nové povinnosti, jakou činnost budou muset dotčené subjekty vyvinout, aby byly tyto povinnosti dodržovány. Jak budou muset změnit své chování?

#### 2. Zvážit nepřímé změny chování

**PROČ?** – nepřímé změny jsou rovněž důležité a mohou přispět k řešení problému.

**KDO?** – nepřímo mohou změny zasáhnout jiné skupiny subjektů než ty, které zasahují přímo.

**CO?** – zvážení druhého kola dopadů zahrnujícího jak přímé důsledky změn v prvním kole, tak další, které byly dále odstraněny (například se to týká změn ceny, kvality či dostupnosti zboží a služeb produkovaných v regulovaných odvětvích).

#### 3. Zvážit konečné dopady na relevantní cíle veřejné politiky

**PROČ?** – změna dosavadního stavu (statu quo).

**CO?** – nejdříve musí analýza identifikovat, co všechny tyto změny budou znamenat pro dosažení obecných a specifických cílů dané iniciativy. Následně se musí analýza zaměřit na to, jak jiné cíle dané veřejné politiky mohou být pozitivně či negativně ovlivněny zvažovaným návrhem.

Na konci tohoto procesu by měly být zmapovány všechny potenciálně relevantní dopady. Dalším krokem je identifikace dopadů, které by mohly být významné, a tudíž bude nutné se na ně v rámci další analýzy zaměřit. Dále je doporučeno postupovat v následujících krocích:

<sup>19</sup> Better Regulation Toolbox, Evropská komise, s. 14–20, 97–110.

## Identifikace dopadů

### Krok 1 – identifikace možných dopadů

Níže je uveden přehled zásadních dopadů, které by měly být objektivně prověřeny tak, aby byly identifikovány všechny možné významné dopady – s ohledem na pozitivní i negativní, přímé i nepřímé, krátkodobé i dlouhodobé účinky. Výběr nejvýznamnějších dopadů, které budou následně mnohem detailněji analyzovány, by měl být dostatečně zdůvodněn.

Přehled zásadních dopadů, které by měly být prověřeny:

- a. **Hospodářské:** růst a investice, sektorová konkurenceschopnost, usnadnění růstu malých a středních podniků, zvyšování inovací a výzkumu, dosahování jednotného trhu, technologický rozvoj/digitální ekonomika, vzrůst mezinárodního obchodu a investic, hospodářská soutěž, energetická soběstačnost, hlubší a spravedlivější hospodářská a měnová unie.
- b. **Sociální:** zaměstnanost, pracovní podmínky, rozdělení příjmů a sociální inkluze, zdraví a bezpečnost, sociální ochrana, vzdělávání, bezpečnost, vládnutí a dobrá správa, zachování kulturního dědictví, zločin, terorismus a bezpečnost, sociální ochrana, zdraví a vzdělávací systémy.
- c. **Environmentální:** boj s klimatickými změnami, podpora účinného využívání přírodních zdrojů, boj se znečištěním (vody, půdy, vzduchu apod.), ochrana biodiverzity, flory, fauny, krajiny, redukce a nakládání s odpadem, snižování environmentálních rizik, ochrana dobrých životních podmínek zvířat.
- d. **Hospodářská a sociální koheze:** hospodářské a sociální dopady.
- e. **Dopady v rozvojových zemích:** hospodářské, sociální i environmentální dopady.
- f. **Udržitelný rozvoj:** hospodářské, sociální i environmentální dopady.
- g. **Lidská práva:** celkový dopad, důstojnost, jednotlivci, soukromý a rodinný život, svoboda svědomí a svoboda projevu, osobní data, azyl a ochrana před vystěhováním, vyhoštěním nebo vydáním, vlastnická práva a právo na podnikání, rovnost pohlaví, rovné zacházení a příležitosti, nediskriminace, práva osob se zdravotním postižením, práva dítěte, dobrá správa, účinná náprava, justice (spravedlnost).

### Krok 2 – výběr významných dopadů

Ne všechny dopady pro všechny možné dotčené subjekty musí být zkoumány. Měly by být vybrány ty nejdůležitější na základě principu proporcionální analýzy zohledňující tyto faktory.

#### *Relevance dopadu v rámci intervenční logiky*

Všechny klíčové parametry dané varianty, které budou přímo přispívat k dosažení cílů politiky, by měly být zachovány pro další analýzu, jelikož jejich evaluace je nezbytnou podmínkou pro zhodnocení efektivity a účinnosti dané alternativy (možnosti). U legislativních návrhů to znamená vždy zachovat pro další analýzu změny vyžadované pro plnění, implementaci a vynucování navrhovaných právních předpisů.

#### *Absolutní rozsah očekávaných dopadů*

Analýza by se měla rovněž zaměřit na ty dopady, které mají největší rozsah.

#### *Relativní velikost očekávaných dopadů pro specifické dotčené subjekty*

Zatímco některé dopady mohou být malé v absolutním vyjádření, mohou být zároveň zvláště významné pro některé specifické strany z těchto důvodů: relativní velikost specifických stran (mikro

a malé podniky), koncentrovaná povaha dopadů (na specifické regiony, průmysl, skupiny dotčených subjektů apod.), kumulativní dopad nových povinností na jakéhokoliv aktéra, který již podléhá významným přímým povinnostem vyplývajícím z regulace.

***Význam dopadů pro horizontální cíle a politiky (Evropské komise)***

Pokud analýza dopadů ukazuje, že jsou zde potenciálně významné kompromisy mezi cíli dané iniciativy a jinými politicky důležitými cíli, je třeba relevantní dopady důkladně zanalyzovat.

**Očekávaná významnost dopadů by měla být posuzována ve smyslu změn v poměru k výchozímu stavu.** Je však nezbytné nevynechat nic, co je relevantní pro politické rozhodování. Výběr by měl brát v potaz stanoviska dotčených subjektů a relevantní expertízy, apod.

Na konci tohoto procesu by měly být vybrány ty významné dopady, které musí být dále analyzovány. Rovněž je nutné mít dobrou představu o jejich pozitivní či negativní stránce/povaze a o tom, koho zatíží či komu přinesou prospěch.

**Krok 3 – Kvantitativní zhodnocení významných dopadů**

Významné dopady je třeba posoudit kvalitativně a tam, kde je to možné, kvantitativně.

tabulka č. 3 – Identifikace a prověřování dopadů dle EK

## 5. Náklady a přínosy

Každé hodnocení dopadů regulace vyžaduje pečlivé posouzení nákladů a přínosů, které jsou nejdůležitější složkou každé analýzy. Ve většině případů vznikají náklady okamžitě a jsou obecně snadněji měřitelné. Přínosy se spíše objeví až v průběhu delšího časového rámce.

### Identifikace nákladů a přínosů

Při identifikaci nákladů a přínosů jednotlivých variant nelze zapomínat, že posuzování by se mělo vztahovat k současné situaci. Je nutné brát v úvahu i související právní předpisy a zvážit rizika spojená s implementací, která mohou jejich výši ovlivnit. Samo vyhodnocování nákladů a přínosů se provádí kvalitativní i kvantitativní analýzou – její rozsah je vždy na zvážení předkladatele předpisu.

Některé potenciálně značné náklady jsou pravděpodobně nepostižitelné a jsou považovány za nepostižitelné už ze své povahy (jejich vyčíslení je často nemožné). Nepostižitelné náklady mohou představovat závažnější problém tam, kde se právní úprava týká spíše občanů než podniků. Hodnocení by mělo obsahovat kvalitativní pojednání o těchto nákladech, včetně doložení jejich významu (v maximálním možném rozsahu by se měla spojit s analýzou kvantitativní, jež bude ve většině případů tvořit jádro hodnocení).

### Náklady

Pojem náklady, přesněji regulační náklady (*regulatory costs*) zahrnuje veškeré náklady, které lze očekávat přijetím určitého požadavku právní úpravy bez ohledu na to, kdo je hradí. Všechny relevantní náklady posuzuje předkladatel, který by se měl soustředit na vyčíslení nákladů pro jednotlivé skupiny a teprve následně je agregovat. Je výhodnější vyjádřit náklady nejdříve kvalitativně a teprve poté i kvantitativně.

Základní rozlišení nákladů je na **přímé, které vyplývají přímo ze splnění povinnosti stanovené daným předpisem** a **nepřímé, které vznikají v důsledku vynaložení přímých nákladů**. Vyhodnocení nákladů v RIA by se mělo soustředit zejména na přímé náklady, které lze dále rozdělit na jednorázové a opakující se. U kvantifikace dopadů je doporučováno použít peněžní vyjádření zohledňující inflaci (pro zvýšení vypovídací hodnoty by měly být náklady normalizovány na roční náklady). Náklady je možné dále strukturovat. Vycházet lze např. z klasifikace, kterou publikovala OECD<sup>20</sup>.

### Náklady na dodržování regulace

Náklady na dodržování regulace (*compliance costs*) jsou nejen **náklady vznikající podnikům a dalším subjektům**, na které je právní úprava zacílena, ale i **administrativní zátěž a náklady veřejné správy** související s vynucováním regulace.

**Hmotné náklady na dodržování regulace** (bez administrativní zátěže) zahrnují jen přímé náklady hrazené subjekty, kterým právní úprava ukládá nějaké povinnosti. Jsou to náklady na implementaci, přímé náklady práce, režijní náklady, náklady na vybavení, na materiál a na externí služby.

**Administrativní zátěž podnikatelů a občanů** lze vymezit jako náklady na dodržení informačních povinností, které plynou z regulace (informační povinností je myšleno poskytnutí informací a údajů veřejnému sektoru nebo třetím osobám, které plyne z daných právních předpisů - například pro případnou kontrolu).

**Administrativní zátěž veřejné správy** zahrnuje náklady na zveřejnění nových právních předpisů, na vývoj a zavádění nových licenčních nebo registračních systémů, na posuzování a schvalování žádostí a zpracování prodloužení, na navrhování a zavádění kontrolních nebo auditorských systémů a na vývoj a zavádění systémů regulačních sankcí za nedodržení předpisů.

<sup>20</sup> Ve vazbě na OECD zpracoval ÚV ČR Metodiku pro měření celkových nákladů na plnění povinností vyplývajících z regulace. <http://www.vlada.cz/assets/ppov/lrv/ria/metodiky/Nakladova-metodika-UV-2016-05-10-finalni-verze.pdf>.

### **Ostatní regulační náklady**

Celkové náklady vyplývající z navrhované právní úpravy zahrnují jak výše uvedené náklady, tak náklady, které nespadají pod definici nákladů na její dodržování.

**Finanční náklady** pojímají náklady na **kapitál použitý při plnění povinností** spojených s dodržováním právních předpisů (např. na zakoupení vybavení).

**Nepřímé / sekundární náklady** souvisejí s hlavním účelem právní úpravy a **často postihují třetí osoby**. Pravděpodobně vzniknou v důsledku změn chování vyvolaných primárními dopady právní úpravy (do této kategorie mohou spadat dynamické náklady – tj. náklady vyvolané v průběhu doby negativními změnami tržních podmínek).

**Náklady ušlé příležitosti** jsou náklady **vzniklé kvůli potřebě přeměřovat výdaje z preferovaných (tedy produktivnějších) způsobů jejich využití na dodržování právních předpisů**. Tento typ nákladů je rozdílem mezi (případným) výnosem z regulačních výdajů a nejlepší dostupnou alternativou použití těchto zdrojů (tou s nejvyšším očekávaným výnosem). Náklady ušlé příležitosti tedy určuje výnos kapitálu daného podniku (zatímco finanční náklady určují jeho kapitálové náklady).

**Makroekonomické náklady** jsou orientovány na **nejdůležitější makroekonomické proměnné**, (hrubý domácí produkt, zaměstnanost). Jen málo specifických regulačních opatření vyvolá rozpoznatelné makroekonomické náklady. V některých případech mohou naopak představovat velmi podstatnou nákladovou položku.

### **Přínosy**

Neexistuje společné a obecně platné rozdělení přínosů. Lze je však rozčlenit do dvou kategorií:

**Přímé přínosy, které zvyšují výhody** u oblastí, jakými jsou **efektivita trhu** (úspora nákladů, lepší informace) a **zdravotní, životní prostředí či bezpečnost**.

**Nepřímé přínosy, které vzniknou vedlejším působením** při dodržování právního předpisu. Mezi ně však lze počítat i **širší makroekonomické výhody** (zlepšení HDP, zvýšení produktivity, vyšší míra zaměstnanosti, zlepšení kvality pracovních míst). Do této kategorie určitě patří i peníze **nevycíslitelné přínosy** jako ochrana základních práv, sociální soudržnost apod.

I pro vyhodnocování přínosů platí, že je lepší je nejprve vyjádřit kvalitativně a až poté i kvantitativně. Vždy by se však měly posuzovat s ohledem na stanovený cíl.

### **Vyhodnocení nákladů a přínosů jednotlivých variant řešení**

**Vyhodnocení nákladů a přínosů musí vždy probíhat s ohledem na dotčené subjekty** a držet se těchto zásad:

- **vyhodnocovat stejným způsobem a do stejné úrovně** podrobnosti všechny varianty
- **vyjadřovat náklady peněžně nebo alespoň číselně** (např. náklady v Kč, redukce o x %)
- **brát v úvahu princip přiměřenosti** tak, aby analýza byla přiměřeně podrobná (a popřípadě bylo využito více metod vyhodnocování dopadů posuzovaných variant)

**Časový horizont je nutno stanovit natolik podrobně, aby vytvářel pravdivý pohled na dlouhodobé náklady a přínosy**. Při hodnocení nákladů na dodržování regulace se obvykle používá desetiletý časový horizont, u významných návrhů právní úpravy pak 20, 25 a 30 let. Tento aspekt má zvláštní význam tam, kde se v rámci RIA hodnotí jak náklady, tak přínosy, zejména proto, že rozložení přínosů a nákladů se často během času podstatně liší. Zůstává však relevantní i tehdy, když jsou hodnoceny jen náklady na dodržování právní úpravy.

Pro **vyhodnocení identifikovaných přínosů a nákladů** variant existují různé metody – jejich využití naleznete v **příloze 1**.



## 6. Konzultační proces

**Konzultace s dotčenými subjekty představují nezbytnou součást** hodnocení dopadů regulace a představují **povinnou součást procesu RIA**, protože umožňují lépe odhadnout možné dopady navrhované právní úpravy. Široké konzultace s veřejností odpovídají otevřenosti a transparentnosti procesů ve veřejné správě. Zprůhlednění tvorby právních předpisů **pomáhá v boji proti korupci**.

Aktuálně **není závazně stanovena délka či forma konzultací**.<sup>21</sup> **Podobu konzultací určí zpracovatel RIA** na základě principu proporcionality. Konzultace by měly být vedeny **v průběhu celého zpracování RIA** (mezirezortní připomínkové řízení představuje zvláštní formu konzultací).

Proces RIA **vyžaduje práci s relevantními a validními daty**. Tyto je možné získat z výsledků průzkumu, odhadem, úzkou spoluprací s odborníky, konzultacemi s dotčenými subjekty.

### Význam konzultací

Konzultace **umožňují nalézání nových perspektiv nahlížení na problém**. Jejich prostřednictvím lze identifikovat další možné varianty řešení, vytipovat větší okruh dotčených subjektů. Nezanedbatelným přínosem je vzájemné učení a poznávání, které vede jak ke zkvalitnění procesu, tak k **nalézání rovnováhy mezi protichůdnými zájmy**.

Intenzivní konzultace **poskytují nezávislou kontrolu** hodnocení možných dopadů provedených zpracovatelem/předkladatelem a **zmírňují rizika nepředvídaných důsledků**. Zároveň zvyšují porozumění návrhu a lepší připravenost dotčených subjektů na implementaci právního předpisu („spoluautorství“). V neposlední řadě **lze díky nim získat potřebná relevantní data** (zejména pro vyhodnocení nákladů a přínosů).

U konzultací, zejména nesprávně vedených, se mohou vyskytnout negativní efekty. Proces může být ovlivňován nátlakovými skupinami (jednající ve vlastní prospěch) nebo neúměrně prodlužován (růst nákladů a snížení efektivity). V některých případech však konzultace s veřejností provést nelze, a to v souladu se zákonem (např. ochrana osobních údajů, utajovaných skutečností).

Konzultace by měly být **ideálně realizovány** v průběhu procesu RIA, **jednotlivých fázích tvorby návrhu právního předpisu, resp. nové právní úpravy**. Za předpokladu dostatečné časové rezervy je možné **včas vyjasňovat zásadní otázky návrhu** a jeho zdůvodnění v RIA před rozpracováním paragrafové verze.

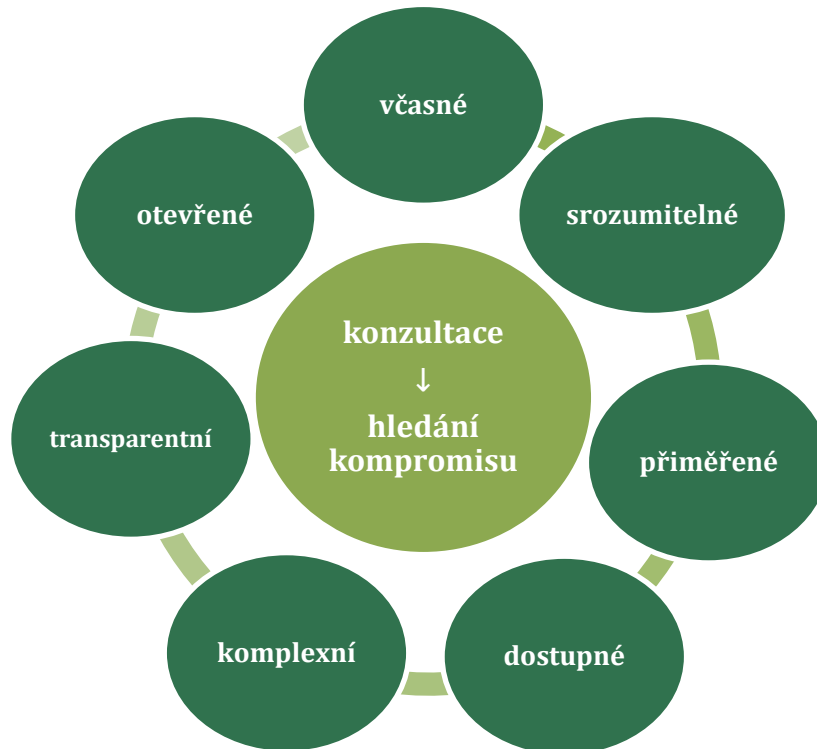
### Přínos konzultací při přípravě regulace

FÁZE PŘÍPRAVY REGULACE	PŘÍNOS KONZULTACÍ
Identifikace a popis problému	> správné popsání problému > zjištění jeho intenzity a rozsahu
Vytipování variant řešení	> větší počet alternativních řešení > odhalování úskalí možných variant > informace o dopadech navrhovaných variant
Vyhodnocování dopadů navrhovaných řešení	> realistické odhadování nákladů a přínosů
Návrh řešení	> větší akceptovatelnost návrhu
Závěrečné obecné konzultace	> zajištění transparentnosti celého procesu před předložením vládě (specializované internetové portály vč. kontaktních adres či veřejná slyšení)

<sup>21</sup> Ze zákona se provádí povinné konzultace v těchto konkrétních případech ČTÚ – podle § 130 zákona č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích a ERÚ – podle § 17e zákona č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích (energetický zákon).

## Zapojení veřejnosti

Konzultace by měly probíhat včas, nejlépe již ve fázi formulace problému. **Měly by být srozumitelné**, co se samotného procesu a vstupních i výstupních materiálů týče, použité metody a postupy úměrné a vhodné konzultovanému tématu. Zásadní je **přiměřené vyčlenění potřebných kapacit** – finančních, lidských i materiálních. Příprava a rozvážení celého procesu a jeho průběh musí být **komplexní a transparentní** (např. dostupností potřebných dokumentů). Důležitá je otevřenost a důvěra všech zúčastněných stran a jejich **snaha o nalezení společně přijatelného konsensu**.



Zapojení veřejnosti se samozřejmě liší podle intenzity spolupráce mezi zpracovatelem a konzultovanými subjekty.<sup>22</sup> Míru zapojení lze rozdělit do několika stupňů:<sup>23</sup>

- **informování**

jednosměrný informační tok od zpracovatele dokumentu směrem k veřejnosti/konzultovaným subjektům – nejnižší stupeň zapojení, který představuje základní předpoklad pro realizaci vyšších stupňů.

→ úřední deska (informační tabule úřadu), informační telefonní linka, tiskové konference, prohlášení, letáky a plakáty, publikace a informační brožury, výstavy a prezentace, e-mailová upozornění, adresná korespondence (tištěná i elektronická), adresný telefonát, informační a poradenská centra, veřejná slyšení, internetový portál, média.

- **připomínkování**

jednosměrný informační tok sloužící ke sběru podnětů, názorů a informací od konzultovaných subjektů bez vzájemné interakce (nutno odlišit připomínkové řízení se vzájemnou interakcí)

→ dotazníky, průzkumy, osobní rozhovory (individuální, skupinové, focus groups), telefonické rozhovory, panel, interaktivní výstavy či prezentace, připomínkový proces, šetření v terénu.

- **konzultování**

je obousměrný informační tok, kdy zpracovatel a konzultované subjekty vstupují do vzájemné interakce. Konzultace jsou přímé – tváří v tvář, probíhají ve stejný čas a na stejném místě – nebo

<sup>22</sup> Konzultovaný subjekt (stakeholder): osoba, na kterou má na připravovaný dokument přímý či nepřímý dopad, nebo majíc nějaký zájem v oblasti řešené předkládaným materiálem, případně bude dokumentem přímo či nepřímo ovlivněna.

<sup>23</sup> Podrobněji k vybraným technikám zapojování veřejnosti viz Metodika pro zapojování veřejnosti do přípravy vládních dokumentů, s. 15–20, a Manuál pro zapojování veřejnosti do přípravy vládních dokumentů, s. 11–36.



nepřímé – internetová fóra, odborné diskuze v tisku, neprobíhají ve stejném čase a místě. Dále také široké – hromadná účast širší veřejnosti – či úzké – zaměřené na vybrané subjekty.

→ veřejné setkání/debaty, konference a semináře, internetová diskuzní fóra, internetový chat, happeningové akce.

- **partnerství**

zpracovatel dokumentu a konzultované subjekty pracují společně na daném tématu v rovnocenném postavení – hlavní odpovědnost za dokument však stále nese zpracovatel.

→ workshopy, pracovní skupiny.

### Způsob a forma

Konzultované subjekty by měly dostat **kvalitní písemné podklady** obsahující přesně definované problémy a otázky, na něž je žádáno vyjádření, cíleně připravené pro konkrétní konzultované subjekty (skupiny/osoby). Je třeba **jasně stanovit lhůtu pro zpětnou vazbu**, která musí být dostatečně dlouhá, aby konzultované subjekty měly dostatek času pro zpracování odpovědi.

- **písemná**

→ připomínkové řízení, dotazníková šetření

- **ústní**

→ veřejná slyšení, cílené rozhovory, průzkumy veřejného mínění, meziresortní jednání (v případě ústních konzultací se doporučuje zajistit zastoupení více názorových skupin, je možné provést i dotazníkové šetření v terénu).

Dále je možné kombinovat obě výše uvedené s využitím **moderních technologií** → internet, sociální média (možné slabé zastoupení některých skupin, využít zejména pro závěrečné obecné konzultace).

### Vymezení a identifikace konzultovaných subjektů

Základem konzultačního procesu je **vytipování konzultovaných subjektů**, a to jak klíčových (skupiny občanů a podniků, na něž bude mít připravovaná regulace dopad), tak i dalších, kterých se daná problematika rovněž dotýká. Dopady se hodnotí **nejen z hlediska celé společnosti, ale také z hlediska jednotlivých společenských skupin a dalších oblastí**:

#### Příklad skupin:

- podniky (MSP, atd.), spotřebitelé
- zaměstnanci, nezaměstnaní, sociálně slabí
- mládež, studenti, senioři, menšiny
- orgány státní správy a územní samosprávy, neziskové organizace, média, akademická obec, mezinárodní subjekty

#### Příklad oblastí:

- trh práce, regionální rozvoj
- věda a výzkum, vzdělání, kultura
- bezpečnost obyvatel, udržitelný rozvoj, životní prostředí, mezinárodní závazky
- dodržování Listiny základních práv a svobod, ochrana osobních údajů

Při identifikaci dotčených subjektů by měl předkladatel nejen **cílit na ty, které mohou návrhem získat dodatečný prospěch, ale i na ty, které mohou být návrhem poškozeny**. Rovněž by měl rozlišovat přímé a nepřímé dopady s důrazem na přímé. Dotčené **skupiny vymezovat pro všechny posuzované varianty** a v analýze zohlednit, že v rámci různých variant řešení nemusí být dopady mezi jednotlivé skupiny stejná. I zde využívat konzultace pro identifikaci všech dotčených subjektů.

### DataKo

Pomocným nástrojem pro identifikaci dotčených subjektů je **Databáze konzultujících organizací** (DataKO), která je **součástí eKLEPu** a je rovněž k dispozici na webových stránkách [ria.vlada.cz](http://ria.vlada.cz).

Databáze obsahuje **seznam organizací, které projevily zájem se aktivně podílet na procesu přípravy materiálů** určených jak pro jednání vlády (legislativních i nelegislativních), tak strategických a konzultačních dokumentů zpracovávaných jako podklady pro další rozhodování orgánů veřejné správy. Je **členěna podle jednotlivých oblastí** konzultací, do kterých se organizace

na základě své odbornosti a působnosti dle vlastního návrhu zařadily. Ústřední správní úřady mohou cíleně oslovit vybrané organizace zařazené do zvolené oblasti dle tématu, které má být předmětem konzultací, a v rámci eKLEPu mohou také rozeslat ke konzultaci rozpracované ZZ RIA, a to před přípravou či dokončením paragrafového znění návrhu zákona, tedy před započítím meziresortního připomínkového řízení.

## Vyhodnocení

**Vyhodnocení konzultačního procesu musí být součástí ZZ RIA** (tedy průběhu a výsledku konzultací s dotčenými subjekty). **Je nutno uvést všechny dotčené subjekty a orgány státní správy**, s nimiž konzultace probíhaly. **Výsledek by měl zahrnovat nejen výčet konzultovaných subjektů, ale i všechny jejich připomínky a podněty.** Také by měl obsahovat informace o tom, jak byly jejich podněty zapracovány, případně zdůvodnění, proč podněty zohledněny nebyly.<sup>24</sup>

### OBVYKLÉ NEDOSTATKY TÝKAJÍCÍ SE KONZULTACÍ V ZZ RIA



- ▶ nejsou řádně prováděny konzultace s představiteli dotčených subjektů
- ▶ omezení na resortní problematiku ze strany veřejné správy při hodnocení dopadů
- ▶ chybějící podrobný popis provedených konzultací a reflexe zohlednění připomínek
- ▶ nedostatečné vyhodnocení a zdokumentování výsledků konzultací

<sup>24</sup> Praktickým vodítkem jsou dokumenty Ministerstva vnitra – *Metodika pro zapojování veřejnosti do přípravy vládních dokumentů* a *Manuál pro zapojování veřejnosti do přípravy vládních dokumentů*.

### **Principy nejlepší praxe OECD pro zapojování stakeholderů<sup>25</sup>**

Cílem Principů je doplnit a rozvíjet Doporučení Rady OECD k regulatorní politice a vládnutí z roku 2012. Principy jsou však více konkrétní a více prakticky orientované. Doplnuje je mj. také pilotní databáze k zapojování stakeholderů do regulatorní politiky. Databáze je veřejně dostupná na webu OECD a zahrnuje 19 příkladů z národní praxe.

Principy by měly vést k tomu, že regulatorní politika a vládnutí budou více inkluzivní, posílí se odpovědnost vlád při tvorbě, přezkumu a vynuucování regulací. Principy mají také pomoci zlepšit kvalitu dat a informací, které stakeholderi při konzultacích poskytují, a přispět ke zkvalitnění politik.

Cílem Principů je poskytnout tvůrcům politik a státním úředníkům ve členských státech OECD (na centrální úrovni) praktický nástroj pro lepší navrhování jejich strategií pro zapojování stakeholderů. Zároveň také informují občany, občanskou společnost a další stakeholdery o tom, co je očekáváno a požadováno od mechanismů zapojování stakeholderů.

→ **Vytvoření jasné vládní politiky**, která bude identifikovat otevřenost a vyrovnanost veřejných konzultací k rozvoji politik a návrhům právních předpisů.

→ **Vytvoření mechanismů a institucí, které budou aktivně provádět dohled nad procedurami regulatorní politiky a jejími cíli**, podporovat a implementovat regulatorní politiku.

→ **Vlády by měly spolupracovat se stakeholdery na přezkumu** stávajících právních předpisů i na vytváření nových.

→ **Aktivní zapojení všech relevantních stakeholderů v průběhu procesu tvorby právních předpisů** a také v procesu navrhování konzultačních procesů, aby byla zvýšena kvalita obdržených informací a jejich efektivita.

→ **Konzultace by měly probíhat se všemi významně dotčenými i potenciálně zúčastněnými stranami**, domácího či zahraničního původu, kde je to vhodné a co nejdříve je to možné při vytváření či přezkoumávání právních předpisů.

→ **Veřejnosti je třeba poskytnout všechny relevantní materiál** týkající se daného právního předpisu (včetně podpůrných analýz, důvodů pro daná rozhodnutí a všech relevantních dat).

→ **Konzultovat je třeba všechny aspekty hodnocení dopadů (RIA)** a použít hodnocení dopadů jako součást konzultačního procesu.

→ **Přezkumy právních předpisů by měly být strukturovány okolo potřeb dotčených subjektů.** Ve spolupráci s nimi by mělo probíhat také navrhování a provádění přezkumů včetně prioritizace, hodnocení právních předpisů a navrhování podnětů pro zjednodušování.

→ **Vlády by měla pravidelně provádět evaluace** jak své vlastní politiky pro zapojování stakeholderů, tak také individuálního zapojování stakeholderů, a to za účelem dosahování jejich cílů.

→ **Všechny právní předpisy by měly být pro veřejnost snadno dostupné.** Kompletní a aktuální databáze právních předpisů by měla být volně dostupná veřejnosti v uživatelsky přívětivé podobě na internetu spolu s možností vyhledávání.

→ **Vlády by měly mít politiku, dle níž by právní předpisy musely být psány jednoduchým jazykem.** Rovněž by také měly mít jasné pokyny pro dodržování právních předpisů a zároveň by se měly ujistit, že dotčené subjekty rozumí svým právům a povinnostem.

tabulka č. 4 – Principy nejlepší praxe OECD pro zapojování stakeholderů

<sup>25</sup> 2017 Best Practice Principles on Stakeholder Engagement in Regulatory Policy (forthcoming).

## Konzultační strategie dle Evropské komise<sup>26</sup>

### I. STANOVENÍ CÍLE KONZULTACÍ – Jaký návrh, jeho aspekt, má být předmětem konzultací?

Zvážení kontextu rozsahu dopadu iniciativy a fáze v procesu vytváření politik, rozsahu a povahy konzultací, povahy konzultací – sběr stanovisek a názorů (subjektivní) versus sběr dat a faktů (objektivní).

### II. MAPOVÁNÍ STAKEHOLDERŮ

#### a) Kteří jsou relevantní v dané politické oblasti?

- osoby a skupiny s expertní či technickou znalostí v dané oblasti,
- využívání existujících kontaktů (mailing listy) / dosavadních záznamů z předchozích konzultací,
- poradní či expertní skupiny/komise,
- kontakty s využitím jiných osob ve státní správě / již identifikovaných stakeholderů .

#### b) Jaká je míra zájmu a/nebo vlivu na danou iniciativu?

- selekce podle míry zájmu a/nebo vlivu na danou iniciativu,
- rozlišování mezi kategoriemi stakeholderů, které mohou ovlivnit konkrétní iniciativu výrazně odlišným způsobem (přímo i nepřímo),
- rozlišování v rámci specifické kategorie stakeholderů, která může být ovlivněna konkrétní iniciativou různě v závislosti na jejich velikosti, umístění, typu činnosti (zda jsou veřejní či soukromí, příslušný provozovatel či nově příchozí, apod.).

#### c) Jaké aspekty je třeba při mapování zohlednit?

- identifikovat cílové skupiny, u nichž hrozí, že budou vyloučeny,
- hledat rovnováhu a rozsáhlé pokrytí,
- identifikovat specifické zkušenosti, expertízy či technické znalosti nebo neorganizované zájmy,
- vyhnout se „zajetí regulátora“,
- používat jasná a transparentní kritéria pro výběr účastníků.

#### Kontrolní otázky pro identifikaci stakeholderů:

- |                                |   |
|--------------------------------|---|
| • Kdo je přímo ovlivněn?       | • Čí pomoc je potřebná, aby to fungovalo? |
| • Kdo je nepřímo ovlivněn?     | • Kdo problematice rozumí?                |
| • Kdo je potenciálně ovlivněn? | • Kdo ukáže zájem o problematiku?         |

### III. FAKTORY K ZOHLEDNĚNÍ

- konzultační metody a nástroje závisí na cílech konzultací, stakeholderech, povaze iniciativy i na potřebném čase a zdrojích,
- otevřené veřejné nebo cílené konzultace,
- proporcionalita a stupeň potřebné interaktivity konzultace (písemná / osobní setkání, slyšení, workshopy, semináře, konference / online diskuzní fóra),
- načasování (průzkumy veřejného mínění, ohniskové skupiny - focus groups, rozhovory, expertní skupiny / komise),
- jazyková dostupnost (srozumitelnost pro stakeholdery, účast osob se zdravotním postižením),
- dostupnost nástrojů a konzultačních kanálů,
- časová dostupnost (včasná konzultace, časový rámec pro příspěvky a zpětnou vazbu).

### IV. KONZULTAČNÍ WEBOVÁ STRÁNKA

- vytvoření zvláštního konzultačního webu,
- včasné zveřejnění konzultační strategie včetně plánovaných termínů,
- informace o konzultacích by měla být jasná, stručná, aktualizovaná a propojená se souvisejícími iniciativami.

<sup>26</sup> Better Regulation Toolbox, European Commission, s. 299-336.

## 7. Přehled dopadů

**Předkladatel**, tj. ministerstva nebo ostatní ústřední orgány státní správy, **je povinen pro návrh právního předpisu zpracovat Přehled dopadů**, ve kterém navrhuje ne/provedení RIA. Týká se to jak návrhů právních předpisů, které jsou navrhovány k zařazení do plánů legislativních prací vlády a plánů přípravy vyhlášek, tak i těch, které jsou předkládány vládě mimo uvedené plány – zejména pokud je žádáno o výjimku z provedení RIA.

Návrh právního předpisu může být ale zpracován a předložen i bez předchozího zpracování přehledu dopadů, avšak pouze tehdy, pokud je současně s ním zpracována RIA.

U věcných záměrů zákona, kdy je RIA zpracována vždy, nesmí tato skutečnost chybět v Přehledu dopadů.

**Přehled dopadů se analogicky použije i při přípravě materiálů nelegislativní povahy, v jejichž závěrech je navrhováno legislativní řešení mající věcné dopady.**

Správně zpracovaný Přehled dopadů **vede k racionalizaci plánování kapacit** pro zpracovatele. Jsou-li přehledy zpracovány kvalitně, podrobnější a náročnější RIA se pak zpracovává zpravidla pouze u návrhů zásadnější povahy.

Přehled dopadů má ustálenou šablonu, která v několika bodech shrnuje základní parametry řešeného problému.

### DESATERO PRO ZPRACOVÁNÍ PŘEHLEDU DOPADŮ

- 1) **Zpracovat včas** pro možnost revize.
- 2) **Vyvarovat se formálních definic** problémů a variant řešení.
- 3) **Spolupracovat s ústředními orgány** státní správy u horizontálních témat a problémů.
- 4) **Nezaměňovat kategorie** popisu problémů za cíle.
- 5) **Pozor na formální a šablonovité zdůvodňování** (například u transpozičních předpisů).
- 6) **Uvádět zdroje dat a analýz**, ze kterých je vycházeno (včetně odkazů na metodické postupy).
- 7) **Brát v úvahu princip časově omezené účinnosti** právních předpisů a povinnosti přezkumu.
- 8) **Vyplnit všechny části** – včetně hodnocení administrativní zátěže či dopadů na spotřebitele.
- 9) **Správně označovat implementační předpisy právních norem EU.**
- 10) **Využívat spolupráci s Úřadem vlády či Komisí RIA.**

### Rozhodnutí o provedení RIA

**RIA se zpracovává vždy, pokud vznikají nové a rozsáhlé dopady** v těchto oblastech:

- na státní rozpočet a ostatní veřejné rozpočty,
- administrativní zátěž pro orgány veřejné správy,
- náklady plynoucí z regulace pro podnikatele a občany,
- na konkurenceschopnost,
- na ekonomické a právní vztahy jak mezi orgány veřejné správy, tak i soukromými subjekty.

**Pozor: U návrhů věcných záměrů zákonů se RIA zpracovává vždy!**

O provedení RIA dle plánů legislativních prací vlády rozhoduje vláda, u plánů vyhlášek pak předseda LRV. U návrhů právních předpisů předkládaných mimo uvedené plány, u nichž je žádáno o výjimku ze zpracování RIA, rozhoduje o provedení RIA předseda LRV.

**RIA se nezpracovává:**

- u ústavních zákonů;
- u návrhu zákona o státním rozpočtu a státním závěrečném účtu;
- ve zvláštních případech, kdy platí stav legislativní nouze (stanoveno v čl. 17 až 19 LPV);
- v případech krizových situací;
- pokud tak stanoví vláda v rámci plánu legislativních prací vlády nebo jiným způsobem;
- v případech parametrických změn, kdy variantní řešení není možné;
- u návrhů prováděcích právních předpisů, u nichž je hodnocení dopadů zmocňovacích ustanovení obsaženo již v RIA k návrhu zákona;
- v případech návrhů implementačních předpisů bez možnosti diskrece, a pokud se nejde nad rámec požadavků práva EU<sup>27</sup>;
- v případech udělení výjimky z provedení RIA předsedou LRV (čl. 76 odst. 2 LPV).

**Pozor: V případě, kdy se RIA neprovádí, předkladatel hodnotí dopady v souladu s Legislativními pravidly vlády! Dopady jsou následně uvedeny v Důvodové zprávě/Odůvodnění!**

---

<sup>27</sup> Metodická pomůcka pro prevenci nadbytečné regulační zátěže při implementaci práva EU

## 8. Závěrečná zpráva z hodnocení dopadů regulace (ZZ RIA)

Výstupem celého procesu RIA (za předpokladu, že byla jako nejvhodnější řešení zvolena právní úprava) je **Závěrečná zpráva z hodnocení dopadů regulace (ZZ RIA)**. V ní jsou v předepsané struktuře shrnuty klíčové informace o jeho průběhu a výsledcích, které **slouží jako podklad pro informované rozhodnutí** příslušných orgánů v rámci legislativního procesu. Z daného účelu ZZ RIA vyplývají základní požadavky na její obsah, tj. zejména **relevantní informační hodnota, přehlednost, srozumitelnost, transparentnost a ověřitelnost údajů**.

### Základní pravidla pro zpracování ZZ RIA

Zpracování ZZ RIA je završením jedné z fází celého procesu RIA – vše, co bylo k danému předpisu zjištěno, má být představeno v jasné strukturované zprávě, ze které bude jasné patrné, jaké důsledky z něj mohou vyplývat. Základním vodítkem pro zpracování jsou OZ RIA. I zde je nutné mít na paměti základní princip – proporcionalitu celé zprávy.

#### 1. Zpracování v jednotné struktuře

Při zpracování ZZ RIA je třeba dodržet strukturu odpovídající šabloně, která tvoří přílohu OZ RIA, a to jak z formálního hlediska, tak z hlediska naplnění povinností obsahových. Dodržení struktury zajišťuje, že **ZZ RIA obsahuje relevantní rozsah informací pro posouzení** potřebnosti a vhodnosti navrhované právní úpravy, a to v logické a přehledné linii (viz grafika). Současně **umožňuje adresátovi snadnou orientaci v textu**, včetně opakovaného dohledání dílčích informací.



V případě řešení více samostatných problémů v rámci jedné navrhované právní úpravy je nezbytné **zpracovat všechny relevantní části ZZ RIA pro každý z těchto dílčích segmentů**. Je nutné zachovat plný a jednotný rozsah těchto dílčích úseků ve všech jednotlivých částech a zřetelně tyto úseky oddělit, aby bylo jednoznačně zřejmé, ke kterému z nich se konkrétní text vztahuje. Současně je z důvodu přehlednosti žádoucí **strukturu ZZ RIA přiměřeně přizpůsobit** – tedy členit primárně dle těchto dílčích úseků, a teprve v jejich rámci dle předepsané struktury tak, aby byla každá dílčí problematika komplexně vyhodnocena ve shora popsané logické linii.

### Nejčastější formální nedostatky ZZ RIA

- ▶ **CHYBÍ POVINNÉ ČÁSTI:** Například zhodnocení rizika, implementace doporučené varianty a vynucování, případně je neúplná analýza dílčích aspektů problematiky.
- ▶ **OBSAHUJE NADBYTEČNÉ ČÁSTI:** Nejčastěji v důsledku zkopírování povinných částí důvodové zprávy jako například soulad s ústavním pořádkem nebo s mezinárodními smlouvami.
- ▶ **ČÁSTI JSOU NEVHODNĚ SPOJENY:** Nejčastěji definice problému, popis cílového stavu a zhodnocení rizika v důsledku užití staré šablony. Nebo zpráva obsahuje jednotný text pro samostatně vymezené části, a je tak nepřehledná, byť všechny požadované informace obsahuje.
- ▶ **ŠPATNÉ ZAŘAZENÍ:** Problém je fakticky definován až ve zhodnocení rizika.
- ▶ **NEPŘEHLEDNÉ ČLENĚNÍ K NAVRHOVANÉ ÚPRAVĚ ŘEŠÍCÍ RŮZNÉ DÍLČÍ PROBLÉMY:** Jednotlivé části se vztahují k různému rozsahu těchto problémů. Popis některého z aspektů analýzy zcela chybí a nelze sledovat logickou linii hodnocení. Popis jednotlivých aspektů analýzy a jejich dílčích úseků není proveden v rámci bezprostředně navazujícího textu.



Následující popis struktury ZZ RIA obsahuje otázky, na které by řádně zpracovaná zpráva měla poskytovat odpovědi. Současně jsou u jednotlivých částí ZZ RIA uvedeny nejčastější chyby z hlediska jejich obsahu, které často signalizují nedostatky již ve vlastním procesu RIA, případně i faktickou absenci skutečného procesu RIA a zpracování pouze formální ZZ RIA k již připravenému návrhu právní úpravy.

## ZÁVĚREČNÁ ZPRÁVA Z HODNOCENÍ DOPADŮ REGULACE

Shrnutí ZZ RIA – podrobněji viz bod 2

### 1. DŮVOD PŘEDLOŽENÍ A CÍLE

#### 1.1 Název

#### 1.2 Definice problému

- Jaký věcný problém má navrhovaná úprava řešit?
- V čem konkrétně spočívá a jak se projevuje v praxi?
- Jaké jsou příčiny a důsledky tohoto problému?
- Jak se vyvíjí v čase, v závislosti na jakých dalších faktorech?
- Jaký je jeho rozsah a závažnost?
- Koho se daný problém dotýká? (koho poškozuje, komu je ku prospěchu?)
- Je nezbytné řešit jej právní úpravou?

- ▶ **Není zřejmé, v čem konkrétně problém spočívá**, nebo proč je za problém považován.
- ▶ **Místo problému je popsán existující stav** bez jakéhokoli hodnocení.
- ▶ **Problém je popsán vágně** – například jako potíže při aplikaci úpravy
- ▶ **Problém je popsán tautologicky** – problémem je, že máme problém, ale chybí návrh řešení.
- ▶ **Nejsou podrobněji analyzovány příčiny, důsledky či související faktory problému** (například u problému spatřovaného v nedostatečné kvalitě určité veřejné služby není zřejmé, zda je způsoben nedostatečnou odborností pracovníků, poddimenzováním personálních kapacit či nedostatkem finančních prostředků).
- ▶ **Chybí empirická kvantifikovaná data** umožňující posoudit rozsah a závažnost problému (například u problému spatřovaného v nevhodném procesním režimu poskytování dotací chybí data o celkovém počtu a objemu poskytnutých dotací).



#### 1.3 Popis existujícího právního stavu v dané oblasti

- Jaké právní předpisy upravují předmětnou problematiku?
- Jaký je jejich věcný obsah (v rozsahu relevantním pro vymezený problém)?
- Proč je stávající úprava ve vztahu k řešenému problému nevyhovující?

- ▶ **Popis je omezen na pouhý přehled dotčených právních předpisů** a nepopisuje jejich věcný obsah nebo relevantní části související s identifikovaným problémem.
- ▶ **Chybí konkrétní zhodnocení nedostatečnosti či nevhodnosti stávající právní úpravy** – proč působí problém nebo proč není způsobila jej řešit, například posílením mechanismů jejího vynuovení.





## 1.4 Identifikace dotčených subjektů

- Koho se navrhovaná právní úprava a alternativní možnosti ne/řešení problému dotýkají?
- Komu přinesou přímý prospěch, komu způsobí přímou újmu?
- Na koho dopadnou jejich důsledky nepřímo?

- ▶ **Některé dotčené subjekty jsou opomenuty** – zejména vystavené nepřímým dopadům (například spotřebitelé v důsledku vyšších cen vyvolaných navrhovanou regulací podnikatelských subjektů, nebo zdravotně postižení v důsledku úpravy příspěvku poskytovaného zaměstnavatelům na podporu jejich zaměstnávání).
- ▶ **Identifikované subjekty nejsou podrobněji strukturovány** (například jsou uvedeni pouze účastníci civilních soudních řízení nebo školy obecně, ačkoli se jich problém a jednotlivé varianty jeho řešení dotýkají různým způsobem či v různém rozsahu, např. v závislosti na procesním či odpovídajícím hmotněprávním postavení účastníka či typu nebo velikosti školy).
- ▶ **Chybí popis konkrétních dopadů jednotlivých variant** na jednotlivé kategorie subjektů.



## 1.5 Popis cílového stavu

- Jakého cílového stavu má být dosaženo?
- Jak příslušný konkrétní cíl navrhované úpravy souvisí s obecnými společenskými cíli, respektive společensky žádoucími hodnotami?
- Jaké dílčí cíle je třeba naplnit k jeho dosažení?
- Jaký je vzájemný vztah mezi různými cíli?

- ▶ **Cíle jsou vymezeny formálně, nikoli ve vztahu k věcnému výsledku** (například jako transpozice evropské směrnice namísto jejich věcných cílů).
- ▶ **Cíle jsou vymezeny pouze na jedné úrovni** (například je uveden pouze příliš obecný cíl typu ochrany zdraví, který neumožňuje přiměřenou identifikaci dotčených subjektů ani možných variant řešení, tím méně pak zhodnocení míry jeho dosažení navrhovanou úpravou, nebo naopak příliš konkrétní cíl typu stanovení maximálního přípustného množství určité látky v určitém výrobku, který nepřípustně determinuje výsledné řešení).
- ▶ **Cíle nejsou nijak kvantifikovány**, takže nelze měřit jejich naplnění.



## 1.6 Zhodnocení rizika<sup>28</sup>

- Jaká rizika jsou spojena s nepřijetím navrhované úpravy?
- Jaká je povaha rizik? Právní? Věcná (ekonomická, sociální, environmentální, bezpečnostní...)? Obojí?
- Jaká je míra jednotlivých rizik, tj. pravděpodobnost výskytu negativní události a rozsah jejího dopadu?
- Koho tyto dopady případně postihnou?

- ▶ **Riziko je popsáno tautologicky** (například za riziko nepřijetí navrhované úpravy je označeno zachování současného stavu).
- ▶ **Riziko je vymezeno příliš obecně a vágně** (například: riziko spočívá v zaostávání právní úpravy za společenským vývojem, bez další konkretizace).
- ▶ **Chybí určení míry rizika** – odhad pravděpodobnosti a závažnosti nežádoucího dopadu.



<sup>28</sup> Metodika hodnocení rizik v rámci hodnocení dopadů regulace (RIA)

## 2. NÁVRH VARIANT ŘEŠENÍ

- Jaké jsou možné konkrétní způsoby věcného řešení problému/dosažení stanoveného cíle?
- V čem spočívá podstata jednotlivých možných alternativ řešení?
- Jaké uvažované varianty věcného řešení byly vyřazeny z dalšího hodnocení a proč?

- ▶ **Varianty jsou vymezeny pouze formálně, s předem preferovanou variantou** (například kromě nulové varianty je vymezena jen zvolená varianta, popřípadě varianty představující drobné modifikace základní varianty, či naopak vedle zvolené varianty pouze varianta zjevně nepřijatelná, zatímco jiné alternativy způsobitelné k řešení problému chybí).
- ▶ **Varianty nejsou koncipovány jako alternativy věcného řešení** (například jako nenulové varianty jsou vymezeny pouze varianty legislativně technického řešení – novelizace či nový zákon – se shodným věcným obsahem).
- ▶ **Varianty nejsou vztaženy k dílčím aspektům navrhované právní úpravy**, ale vymezeny pouze jako celkové alternativy (zahrnující v sobě různé kombinace jednotlivých, navzájem nezávislých dílčích parametrů, což znemožňuje faktické porovnání těchto dílčích aspektů, a tudíž i optimální nastavení jejich kombinace).
- ▶ **Varianty nejsou vhodně strukturovány na podvarianty**, takže jsou jako vzájemné alternativy na stejné úrovni vymezeny varianty s výrazně odlišnou mírou vzájemných rozdílů (například dvě varianty lišící se navzájem v okrajovém dílčím aspektu oproti třetí představující koncepčně výrazně odlišné řešení).



## 3. VYHODNOCENÍ NÁKLADŮ A PŘÍNOSŮ

### 3.1 Identifikace nákladů a přínosů

### 3.2 Náklady

### 3.3 Přínosy

- Jaké mají jednotlivé varianty přímé a nepřímé přínosy a pro koho?
- Jaké představují jednotlivé varianty přímé a nepřímé náklady a pro koho?
- Jaký je rozsah těchto jednotlivých nákladů/přínosů (vyjádřený v co možná nejvíc porovnatelné podobě, tedy – sestupně dle vhodnosti – peněžní, jinak kvantifikované či kvalitativní)?
- Jaké je rozložení nákladů/přínosů z časového hlediska? Jde o náklady/přínosy jednorázové nebo opakující se? Po jakou dobu lze jednotlivé opakující se přínosy/náklady očekávat?

- ▶ **Nejsou identifikovány všechny přínosy a náklady jednotlivých variant**, často v důsledku neúplné identifikace dotčených subjektů či menšího zaměření na dopady pro určitý typ subjektů; případně jsou zcela opomenuty vzdálenější, nepřímé, zejména celospolečenské dopady (například dopady zvýšení minimální mzdy na zaměstnanost).
- ▶ **Identifikované přínosy a náklady jsou popsány vágně, bez dostatečné konkretizace** (například přínos v podobě sociálního smíru či pozitivních vlivů na určitý typ ekosystému, bez podrobnějšího popisu konkrétních důsledků a jejich intenzity).
- ▶ **Identifikované náklady a přínosy jsou popsány zjednodušeně** pouze ve vztahu k určité obecné kategorii subjektů a nejsou dostatečně strukturovány (např. jsou popsány obecné dopady na věřitele bez rozlišení různé podoby a rozsahu dopadů na věřitele zajištěné a nezajištěné).
- ▶ **Míra přesnosti a podrobnosti identifikace nákladů a přínosů je disproporční u různých typů dopadů** (například detailně jsou vymezeny či kvantifikovány pouze dopady na veřejné rozpočty, zatímco dopady na podnikatelské prostředí, případně jiné soukromé subjekty jsou pouze zmíněny v nejobecnější rovině, nebo i bagatelizovány).
- ▶ **Přínosy a náklady nejsou kvantifikovány**, a to ani v rozsahu, v jakém je kvantifikace – alespoň



ve formě kvalifikovaného odhadu - možná a vhodná (např. nejsou kvantifikovány náklady na zkoušky odborné způsobilosti příslušníků určité profese vyčíslitelné pomocí standardního nákladového modelu), popř. nejsou kvantifikovány ani údaje poskytující výchozí představu o rozsahu dopadů (např. počty subjektů vystavených danému konkrétnímu dopadu – poplatníkům určité daně, žadatelům o dotaci apod.).

- ▶ **U nejistých nákladů či přínosů – například závislých na jednání regulovaných subjektů – není provedena analýza citlivosti** umožňující stanovit rozpětí dopadů pro různé možné hodnoty vstupních parametrů (například pro různou míru využívání elektronického podání ze strany účastníků řízení).
- ▶ **Kvantifikace nákladů a přínosů není dostatečně přesná, podložená či věrohodná** (například je proveden jen hrubý odhad bez stanovení míry přesnosti či využit modelový příklad bez stanovení míry své typičnosti; není specifikován postup výpočtu či přesnost výchozích údajů, což může – v případě různé míry přesnosti těchto údajů, např. při odhadu počtu dotčených subjektů řádově v tisících a nákladů pro 1 subjekt vyčíslených řádově na jednotlivé koruny – vést k zavádějící přesnosti výsledných celkových nákladů; dochází k nadhodnocení dopadů, zejména sociálních, např. v důsledku přecenění multiplikačního efektu při zvýšení nezaměstnanosti či neodůvodněně optimistického předpokladu ohledně ekonomické aktivity sociálně slabých osob následkem odstranění dílčí příčiny jejich problémů, např. zajištěním sociálního bydlení).

### 3.4 Vyhodnocení nákladů a přínosů variant

- Jaký je výsledek porovnání variant z hlediska jejich přínosů a nákladů?  
Konkrétně v závislosti na použité metodě hodnocení:
  - ✓ Jaká je čistá současná hodnota jednotlivých variant řešení (při použití analýzy nákladů a výnosů)?
  - ✓ Jaká je současná hodnota celkových nákladů jednotlivých variant (při použití metody minimalizace nákladů)?
  - ✓ Jaká je současná hodnota nákladů jednotlivých variant na jednotku přínosu (při použití analýzy nákladové efektivity)?
  - ✓ Do jaké míry naplňují jednotlivé varianty relevantní kritéria různého typu a jakou mají tato kritéria váhu? Proč byla použita právě tato hodnotící kritéria, popř. s danou váhou (obojí při použití multikriteriální analýzy)?

- ▶ **Není použita žádná ze standardních kvantitativních či kvalitativních metod hodnocení**, ale pouze nejednotný a nestrukturovaný slovní popis výhod a nevýhod jednotlivých variant, který neumožňuje plnohodnotné porovnání variant dle všech aspektů a se zohledněním jejich významu.
- ▶ **Při použití multikriteriální analýzy nejsou vhodně vybrána hodnotící kritéria** (kritéria svým rozsahem nepokrývají všechny relevantní rozdíly mezi variantami: například nezohledňují dopady na určitý typ subjektů; kritéria jsou vymezena příliš obecně, takže nevystihují podrobnější rozdíly mezi variantami – například kritérium administrativní zátěže, bez rozlišení administrativní zátěže pro veřejné orgány a pro soukromé subjekty; kritéria se navzájem částečně překrývají – například náklady a náklady na implementaci apod.).
- ▶ **Multikriteriální analýza je koncipována v extrémně zjednodušené podobě**, v zásadě pouze jako bodové ohodnocení variant podle stanovených kritérií (bez použití sofistikovanějších metod zhodnocení míry naplnění jednotlivých kritérií a bez podrobnějšího vysvětlení), bez zohlednění eventuální různé důležitosti těchto kritérií (tj. bez stanovení a odůvodnění jejich rozdílné váhy).
- ▶ **Při použití kvantitativních metod není zohledněno časové hledisko působení nákladů a přínosů** (tj. dopady vznikající v různém čase, např. dopady jednorázové a pravidelné, opakující se po určitou dobu v budoucnosti nejsou diskontovány, přičemž bez vyjádření jejich současné hodnoty nejsou vzájemně porovnatelné).



#### 4. STANOVENÍ POŘADÍ VARIANT A VÝBĚR NEJVHODNĚJŠÍHO ŘEŠENÍ

- Jaká varianta byla vybrána jako nejvhodnější k realizaci a proč?
- Stalo se tak na základě porovnání přínosů a nákladů či na základě politického rozhodnutí?
- Jaké jsou dopady zvolené varianty ve vymezených společensky významných oblastech (například veřejné rozpočty, podnikatelské prostředí, sociální sféra aj.)?

- ▶ **Volba navrhované varianty řešení není dostatečně odůvodněna** (je pouze konstatováno, že daná varianta je nejvhodnější či společensky nejefektivnější).
- ▶ **Zcela chybí popis dopadů navrhované právní úpravy ve vymezených oblastech** (a je uveden pouze ve shrnutí ZZ RIA).



#### 5. IMPLEMENTACE DOPORUČENÉ VARIANTY A VYNUCOVÁNÍ

- Který orgán zodpovídá za implementaci navrhované úpravy?
- Jaké další orgány se budou podílet na jejím vynucování (kontrola, ukládání sankcí apod.)?
- Jaké konkrétní nástroje (kontrolní, sankční apod.) budou využívány k vynucování úpravy?
- Jaká je optimální forma získávání potřebných informací ze strany orgánů veřejné moci?
- Jaké nové povinnosti přináší navrhovaná úprava regulovaným subjektům? Do jaké míry lze předpokládat jejich dodržování, např. s ohledem na jejich povahu a náročnost?
- Jaké náklady vyžaduje implementace a vynucování navrhované úpravy a jak jsou zajištěny potřebné finanční prostředky?

- ▶ **ZZ RIA se omezuje na určení orgánu odpovědného za implementaci navrhované právní úpravy**, tedy zpravidla jejího předkladatele.
- ▶ **Popis kontrolních a sankčních mechanismů je nahrazen odkazem na standardní postupy** (bez podrobnější specifikace umožňující posoudit jejich vhodnost pro konkrétní úpravu).
- ▶ **Chybí popis povinností regulovaných subjektů na základě navrhované právní úpravy**, včetně zhodnocení jejich administrativní zátěže.



#### 6. PŘEZKUM ÚČINNOSTI REGULACE

- S jakým časovým odstupem bude přezkoumána účinnost navrhované úpravy, tj. dosažení jejích cílů, popř. její nezamýšlené důsledky?
- Na základě jakých ukazatelů?
- Jak budou shromážděna data potřebná pro tento přezkum?

- ▶ **Přezkum je navrhován pouze jako průběžný**, bez konkrétního termínu pro systematické zhodnocení úpravy.
- ▶ **Chybí konkrétní indikátory pro posouzení účinnosti úpravy.**
- ▶ **Není popsán typ a rozsah dat nezbytných pro zhodnocení, ani způsob jejich sběru.**



## 7. KONZULTACE A ZDROJE DAT

- S kým byla navrhovaná právní úprava a možné alternativy řešení problému/dosažení cíle konzultovány?
- V jakých fázích procesu RIA a ke kterým jeho konkrétním částem byly příslušné subjekty konzultovány?
- Jaké stanovisko zaujímají jednotlivé konzultované subjekty k navrhované úpravě, popřípadě jaké její alternativy preferovaly?
- Jaké náměty a připomínky konzultovaných subjektů byly v navrhované právní úpravě zohledněny?
- Jakým jejich návrhům a připomínkám nebylo vyhověno a proč?
- Jaké další zdroje dat (studie a analýzy, statistické údaje apod.) byly využity a kde je lze dohledat?

- ▶ **Chybí podrobnější popis průběhu a výsledků konzultačního procesu**, zejména specifikace připomínek a stanovisek jednotlivých konzultovaných subjektů a míra jejich zohlednění ve výsledném materiálu.



## 8. KONTAKT NA ZPRACOVATELE RIA

- Vždy je třeba uvést konkrétního zpracovatele – přímý kontakt vždy usnadní případnou komunikaci.

### 2. Zpracování shrnutí

Shrnutí představuje **stručný a strukturovaný přehled klíčových informací ze ZZ RIA**, a to k cíli a dopadům navrhované úpravy, doprovázený odkazy na stránky ZZ RIA. I pro shrnutí se používá šablona z OZ RIA. Shrnutí je **povinnou součástí ZZ RIA** (k níž se připojuje jako její úvodní stránka) **pouze u návrhů zákonů**. Jeho účelem je usnadnit členům příslušných rozhodujících orgánů, zejména poslancům a senátorům PČR, snadnou orientaci v textu ZZ RIA.

Požadovaný obsah shrnutí vyplývá ze zmíněné šablony, ve které se kromě základních identifikačních údajů a cíle navrhovaného zákona povinně uvádějí **agregované dopady**. Tyto dopady se **v jednotlivých vymezených oblastech vyjádří kvantitativně** (ideálně v peněžních jednotkách ročně či jednorázově) **a není-li to možné, pak prostřednictvím výstižného kvalitativního popisu**. Pro podrobnější informace by měl být uveden odkaz na příslušné stránky ZZ RIA.

- ▶ **Shrnutí je zdlouhavé**, například obsahuje překopírované pasáže ze ZZ RIA, v nichž se klíčové informace – jsou-li obsaženy – dohledávají stejně složitě jako ve zprávě samé.
- ▶ **Shrnutí není konzistentní s obsahem ZZ RIA** či jej nevystihuje s adekvátní mírou přesnosti (například chybí některé dopady, které jsou v samotné ZZ RIA řádně identifikovány a vyhodnoceny, či shrnutí neobsahuje kvantifikaci dopadů, ale pouze vágní slovní popis).
- ▶ **Chybí odkaz na odpovídající stránky ZZ RIA** – podrobnější informace či poklady pro souhrnné závěry nelze snadno dohledat a tudíž ani ověřit.





### 3. Srozumitelnost ZZ RIA

ZZ RIA musí sama o sobě **poskytovat plnohodnotnou představu o řešené problematice**, a to adresátům, kteří nedisponují předběžnými specifickými znalostmi dané oblasti. Je zapotřebí:

- **popisovat problematiku prostřednictvím věcného obsahu**  
(nikoli jen formou odkazu na ustanovení právních předpisů)
- **zařadit řešenou dílčí problematiku do celkového kontextu**  
(např. problematika změny požadavků na odborné vzdělávání pro výkon určitého autorizovaného povolání není plně pochopitelná bez objasnění, k jakým konkrétním činnostem jsou jeho příslušníci výlučně oprávněni)
- **používat obecný jazyk a případné odborné termíny vysvětlit**  
(např. s ohledem na jejich standardní používání a tudíž i srozumitelnost pro odborníky)
- **používat právní termíny či legislativní zkratky s rozvahou a vysvětlením**  
(např. *odborná kvalifikace* je obecně chápána jako jakákoli dostatečná odborná kvalifikace pro výkon povolání, nikoli jako splnění konkrétních požadavků na typ a rozsah vzdělávání; *osoba zúčastněná na správě daní* je intuitivně nesprávně chápána jako nezahrnující daňové poplatníky)
- **překládat cizojazyčné termíny, je-li to obvyklé, nebo je doplnit vysvětlením**  
(například výraz *ring-fencing* znamenající způsob ochrany aktiv)



- ▶ **ZZ RIA se zaměřuje pouze na izolovaný dílčí problém**, jehož reálná podstata (tím spíše význam) není bez celkového kontextu zřejmá.
- ▶ **Chybí vysvětlení odborných termínů**, zejména pojmů či legislativních zkratk vymezených právním předpisem, k němuž se ZZ RIA vztahuje.



#### 4. Transparentnost ZZ RIA

ZZ RIA musí **poskytovat jasnou představu o celém postupu vyhodnocení a podkladech pro jeho závěry, aby bylo možno jejich správnost verifikovat**. Je zapotřebí:

- **uvést všechny relevantní informace** včetně možných řešení, a to v korektní, nezaujaté podobě (vyvarovat se účelového třídění údajů či jejich zkreslování)
- **specifikovat zdroje** všech použitých dat včetně odkazů umožňujících jejich dohledání
- **vysvětlit, na čem jsou založeny použité odhady a předpoklady**, a uvést míru jejich přesnosti a pravděpodobnosti
- **popsat použité modely**, včetně jejich omezení a zjednodušení
- **odůvodnit veškeré použité postupy** (např. volbu hodnotících kritérií)

- ▶ **Obsažené informace jsou vybrány a prezentovány účelově** k ospravedlnění volby předem preferovaného řešení (např. ZZ RIA se nezabývá dalšími variantami zjevně vedoucími k deklarovaným cílům; určité přínosy či náklady jsou opomíjeny či posuzovány u jednotlivých variant zjevně disproportčně apod.)
- ▶ **Pro výpočty jsou užívána neověřitelná data a odhady** (bez uvedení zdroje či jeho dostatečné specifikace – například data získaná od dotčených subjektů, bez podrobnějšího popisu způsobu shromáždění dat, z něž by se dala odvodit míra jejich spolehlivosti a reprezentativnosti).



#### 5. Přehlednost ZZ RIA

**Přehlednost usnadňuje orientaci v obsahu ZZ RIA a pochopení relevantních informací** v jejich logické návaznosti. Má **nezanedbatelný vliv na reálnou míru využití ZZ RIA** k jejímu účelu. Kromě respektování předepsané struktury a doplnění shrnutí popsanych samostatně shora je zapotřebí:

- **zachovat stručnost** (rozsah ZZ RIA nemá přesahovat potřebnou informační hodnotu)
- **podrobnější analýzy a výpočty vyčlenit do příloh** (omezit vlastní ZZ RIA na základní informace)
- **údaje prezentovat ve vhodné vizuální podobě** (usnadnění jejich pochopení, včetně vzájemných vazeb, popřípadě porovnání, využít diagramy, tabulky, grafy apod.)
- **odkazy umisťovat logicky** (odkazy na použitá data, statistiky a expertní analýzy uvést nejen v části zdroje dat, ale již i na místě textu, kde se na nich zakládají závěry či se jinak využívají)
- rozsáhlejší či složitěji strukturovanou ZZ RIA opatřit obsahem

- ▶ **Nadbytečné pasáže textu**, které jsou pro zhodnocení navrhované úpravy po věcné stránce, irelevantní (například podrobné právní rozbor, často převzaté z důvodové zprávy).
- ▶ **Dlouhé pasáže textu se opakují**.





## Seznam zkratek

<b>RIA</b>	Hodnocení dopadů regulace	<i>Regulatory Impact Assessment</i>
<b>CIA</b>	Hodnocení korupčních rizik	<i>Corruption Impact Assessment</i>
<b>LPV</b>	Legislativní pravidla vlády	
<b>OZ RIA</b>	Obecné zásady pro hodnocení dopadů regulace (RIA)	
<b>ZZ RIA</b>	Závěrečná zpráva z hodnocení dopadů regulace	
<b>LRV</b>	Legislativní rada vlády	
<b>Komise RIA</b>	pracovní komise Legislativní rady vlády pro hodnocení dopadů regulace	
<b>ÚV ČR</b>	Úřad vlády ČR	
<b>MSp</b>	Ministerstvo spravedlnosti	
<b>MV</b>	Ministerstvo vnitra	
<b>EU</b>	Evropská unie	<i>European Union</i>
<b>EP</b>	Evropský parlament	<i>European Parliament</i>
<b>EK</b>	Evropská komise	<i>European Commission</i>
<b>IA</b>	Hodnocení dopadů	<i>Impact Assessment</i>
<b>RSB</b>	Výbro pro kontrolu regulace	<i>Regulatory Scrutiny Board</i>
<b>COREPER</b>	Výbor stálých zástupců	<i>Comité des Représentants Permanents</i>
<b>REFIT</b>	Program EK pro účelnost a účinnost právních předpisů	<i>Regulatory Fitness and Performance</i>
<b>CEPS</b>	Centrum pro studium evropské politiky	<i>Centre for European Policy Studies</i>
<b>OECD</b>	Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj	<i>Organisation for Economic Co-operation and Development</i>
<b>RPC</b>	Výbor pro regulatorní politiku	<i>Regulatory Policy Committee</i>
<b>RWE</b>	Platforma RWE	<i>RegWatch Europe</i>

## Použité zdroje

### Zdroje institucionální povahy

- Department for Communities and Local Government. *Multi-criteria analysis: a manual*. London: Department for Communities and Local Government, 2009.
- European Commission. *Better Regulation Guidelines*. Brussels: European Commission, 2015.
- European Commission. *Better Regulation Toolbox*. Brussels: European Commission, 2015.
- HM Treasury. *The Green Book: Appraisal and Evaluation in Central Government*. HM Treasury: London, 2011.
- OECD. *Best Practice Principles on Stakeholder Engagement in Regulatory Policy (forthcoming)*. Paris: OECD, 2017.
- OECD. *Recommendation of the Council of the OECD on Regulatory Policy and Governance*. Paris: OECD, 2012.
- OECD. *Guiding Principles for Regulatory Quality and Performance*. Paris: OECD, 2005.
- OECD. *The OECD Report on Regulatory Reform*. Paris: OECD, 1997.
- OECD. *Recommendation of the Council on Improving the Quality of Government Regulation*. Paris: OECD, 1995.
- Ministerstvo průmyslu a obchodu ČR. *Metodika měření a přeměřování administrativní zátěže podnikatelů*. Praha: Ministerstvo průmyslu a obchodu ČR, 2013.
- Ministerstvo vnitra ČR. *Manuál pro zapojování veřejnosti do přípravy vládních dokumentů*. Praha: Ministerstvo vnitra ČR, 2010.
- Ministerstvo vnitra ČR. *Metodika pro zapojování veřejnosti do přípravy vládních dokumentů*. Praha: Ministerstvo vnitra ČR, 2009.
- Ministerstvo vnitra ČR. *Metodika stanovení plánovaných nákladů na výkon státní správy*. Praha: Ministerstvo vnitra ČR, 2007.
- Treasury Board of Canada Secretariat. *Canadian Cost-Benefit Analysis Guide: Regulatory Proposals*. Treasury Board of Canada Secretariat. Ottawa: Treasury Board of Canada Secretariat, 2007.
- Úřad vlády ČR. *Metodika pro měření celkových nákladů na plnění povinností vyplývajících z regulace*. Praha: Úřad vlády ČR, 2016.
- Úřad vlády ČR. *Metodická pomůcka pro prevenci nadbytečné regulatorní zátěže při implementaci práva EU*. Praha: Úřad vlády ČR, 2016.
- Úřad vlády ČR. *Metodika hodnocení dopadů regulace na malé a střední podniky*. Praha: Úřad vlády ČR, 2015.
- Úřad vlády ČR. *Metodika hodnocení dopadů regulace na konkurenceschopnost*. Praha: Úřad vlády ČR, 2015.
- Úřad vlády ČR. *Metodika hodnocení rizik v rámci hodnocení dopadů regulace (RIA)*. Praha: Úřad vlády ČR, 2015.
- Úřad vlády ČR. *Metodika hodnocení dopadů regulace na administrativní zátěž občanů, včetně dopadů na soukromí*. Praha: Úřad vlády ČR, 2015.
- Vláda ČR. *Obecné zásady pro hodnocení dopadů regulace (RIA)*. Praha: Vláda ČR, 2016.
- Vláda ČR. *Obecné zásady pro hodnocení dopadů regulace (RIA)*. Praha: Vláda ČR, 2011.
- Vláda ČR. *Obecné zásady pro hodnocení dopadů regulace (RIA)*. Praha: Vláda ČR, 2007.
- Stanoviska Komise RIA z let 2012 až 2017.
- Výroční zprávy Komise RIA z let 2012 a 2013.
- Výroční zprávy Legislativní rady vlády z let 2012 až 2017.

## Monografie

- KIRKPATRICK, C., PARKER, D. *Regulatory Impact Assessment. Towards Better Regulation?* Cheltenham (UK): Edward Elgar Publishing Limited, 2007.
- OCHRANA, F. *Veřejné výdajové programy, veřejné projekty a zakázky: jejich tvorba, hodnocení a kontrola*. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2011.
- RENDA, A., SCHREFLER, L., LUCHETTA, G., ZAVATTA, R. *Assessing the Costs and Benefits of Regulation. Study for the European Commission, Secretariat General*. Brussels: CEPS, 2013.
- TICHÝ, L., ARNOLD, R., ZEMÁNEK, J., KRÁL, R., DUMBROVSKÝ, T. *Evropské právo*. Praha: C. H. Beck, 2014.
- VESELÝ, A., NEKOLA, M. (eds.). *Analýza a tvorba veřejných politik: přístupy, metody a praxe*. 1. vyd. Praha: Sociologické nakladatelství, 2007.

## Další zdroje

- *Better regulation: why and how*. [online]. Last revision 27th of April 2017 [cit. 2017-08-14]. [https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/better-regulation-why-and-how\\_en](https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/better-regulation-why-and-how_en).
- KORVINY, P. *Teoretické základy vícekriteriálního rozhodování*. [online]. c2006 - 2011 [cit. 2017-08-14]. Dostupné z: <[http://korviny.cz/mca7/soubory/teorie\\_mca.pdf](http://korviny.cz/mca7/soubory/teorie_mca.pdf)>.
- SEKNIČKOVÁ, J. *Vícekritériální hodnocení variant*. [online]. c2006 [cit. 2017-08-14]. Dostupné z: <<http://jana.kalcev.cz/vyuka/kestazeni/EKO422-Vahy.pdf>>.
- SEKNIČKOVÁ, J. *Kriteriální matice a hodnocení variant*. [online]. c2006 [cit. 2017-08-14]. Dostupné z: <<http://jana.kalcev.cz/vyuka/kestazeni/EKO422-KriterialniMatic.pdf>>.
- SEKNIČKOVÁ, J. *Ordinální informace o kritériích*. [online]. c2006 [cit. 2017-08-14]. Dostupné z: <<http://jana.kalcev.cz/vyuka/kestazeni/EKO422-Ordinalni.pdf>>.
- SEKNIČKOVÁ, J. *Kardinální informace o kritériích (část 1)*. [online]. c2006 [cit. 2017-08-14]. Dostupné z: <<http://jana.kalcev.cz/vyuka/kestazeni/EKO422-Kardinalni1.pdf>>.
- SEKNIČKOVÁ, J. *Kardinální informace o kritériích (část 2)*. [online]. c2006 [cit. 2017-08-14]. Dostupné z: <<http://jana.kalcev.cz/vyuka/kestazeni/EKO422-Kardinalni2.pdf>>.

## Seznam příloh

- **Příloha č. 1 – Vyhodnocení variant**

## Seznam tabulek a obrázků

- Tabulka č. 1 – Chronologie zakotvení hodnocení dopadů regulace do legislativního procesu
- Tabulka č. 2 – Chronologie iniciativy pro lepší regulaci v EU
- Tabulka č. 3 – Identifikace a prověřování dopadů dle EK
- Tabulka č. 4 – Principy nejlepší praxe OECD pro zapojování stakeholderů
- Tabulka č. 5 – Konzultační strategie dle EK
  
- Obrázek č. 1 – Schematické znázornění procesu RIA
- Obrázek č. 2 – Mechanismus lepší regulace v EU