



Metodika hodnocení korupčních rizik (Corruption Impact Assessment)

1 Úvod

Míra korupce ve společnosti je výrazně závislá na kvalitě právního a institucionálního prostředí. S tímto vědomím a s cílem snížit korupční potenciál obecně závazných právních předpisů zavedla vláda České republiky s účinností od 1. ledna 2013 prostřednictvím Legislativních pravidel vlády jako povinnou obsahovou náležitost předkládaných materiálů legislativní povahy, konkrétně věcného záměru zákona, důvodové zprávy návrhu zákona a odůvodnění návrhu nařízení vlády a vyhlášky, zhodnocení korupčních rizik navrhované právní úpravy. S cílem zajistit kvalitní úroveň zpracování tohoto hodnocení, zejména usnadnit předkladatelům orientaci v dané problematice, byla zpracována doporučující metodika uveřejněná na <http://www.korupce.cz/cz/protikorupcni-temata/cia/cia-115011/>.

Aktuální protikorupční dokumenty vlády (Vládní koncepce boje s korupcí na léta 2015 až 2017, Akční plán boje s korupcí na rok 2015) kladou důraz na důslednější a širší využívání hodnocení korupčních rizik u právních předpisů jakožto jednoho ze základních nástrojů boje s korupcí na vládní úrovni, přičemž současně za tímto účelem předpokládají revizi dosavadní metodiky zhodnocení korupčních rizik.

S ohledem na dosavadní zkušenosti s využitím institutu zhodnocení korupčních rizik, které je často prováděno formalisticky či jinak nedostatečně, a v souladu se záměry obsaženými ve shora uvedených protikorupčních dokumentech vlády byla zpracována tato metodika hodnocení korupčních rizik.

2 Postup zhodnocení korupčních rizik

2.1 Úvod

Cílem zhodnocení korupčních rizik je komplexní posouzení korupčního potenciálu navrhované právní úpravy a volba opatření vedoucích k odstranění či snížení detekovaných korupčních rizik při její aplikaci. Za tímto účelem je nezbytné identifikovat korupční rizika obsažená v navrhované úpravě, posoudit jejich významnost (v závislosti na pravděpodobnosti výskytu korupčního jednání a závažnosti jeho důsledků) a možnost jejich eliminace či minimalizace, včetně volby nejvhodnějšího mechanismu. Z těchto dílčích posouzení (v jejich kombinaci) lze dovodit míru akceptovatelnosti korupčních rizik navrhované úpravy.

2.2 Identifikace korupčních rizik

Identifikaci korupčních rizik navrhované úpravy lze provést na základě jejího posouzení podle obecných kritérií ovlivňujících míru korupčního rizika právních předpisů, se zohledněním specifických kritérií relevantních pro regulovanou právní oblast.

Následující výčet kritérií je pouze demonstrativní a má primárně sloužit jako pomůcka usnadňující předkladateli vytvořit si konkrétnější představu o obecných faktorech, na něž se má při hodnocení korupčních rizik soustředit. Stanovit úplný výčet všech kritérií využitelných pro hodnocení korupčních rizik, včetně těch specifických pro určitou právní oblast, s ohledem na velkou variabilitu možného obsahu jednotlivých právních úprav nelze. Výčet se tudíž zaměřuje výlučně na obecné faktory, tj. relevantní aspekty právních úprav jako celku, významné charakteristiky rozhodovacího procesu a míru transparentnosti při aplikaci právní



úpravy; doplnit případná specifická kritéria podstatná pro posouzení určité právní úpravy je úkolem předkladatele.

2.2.1 Povaha právní úpravy

2.2.1.1 Přiměřenost

Jakákoli regulace, tj. jakékoli ukládání povinností, resp. omezování práv, a jejich vynucování orgány veřejné moci s sebou nese korupční riziko. Proto je při jejich zhodnocení namístež zaměřit se zejména na přiměřenost navrhované úpravy, stejně jako jejich jednotlivých institutů, ve vztahu k jejímu účelu, tj. na otázku, zda byl z dostupných prostředků způsobilých k dosažení daného účelu zvolen ten s nejmenším korupčním potenciálem. V tomto směru je třeba zabývat se například následujícími dílčími otázkami:

- Je pro daný účel nezbytná právní úprava, tj. nelze jej dosáhnout mimoprávními prostředky (např. tržními mechanismy)? A pokud ano, představuje navrhovaná právní úprava svou formou nejmenší korupční riziko z možných (např. nepostačovala by soukromoprávní úprava namísto navrhované veřejnoprávní)?
- Odpovídá rozsah ukládaných povinností danému účelu, tj. nepředstavuje pro adresáty právní úpravy nadměrnou zátěž a nevyžaduje vynaložení nepřiměřených nákladů na přizpůsobení?
- Nedochozí k excesivnímu rozšíření kompetencí orgánu veřejné správy, tj. jsou jim svěřené kompetence nezbytné pro efektivní zajištění vymáhání dané úpravy?
- Jsou sankce přiměřené významu daných povinností a závažnosti jejich porušení?

2.2.1.2 Jednoznačnost

Jednoznačná právní úprava poskytuje větší míru právní jistoty a usnadňuje kontrolu nad aplikační praxí ze strany orgánů veřejné moci; snižuje tedy reálný prostor pro korupci. V tomto směru je třeba zabývat se například následujícími dílčími otázkami:

- Obsahuje právní úprava jasné vymezení práv a povinností všech dotčených orgánů a osob?
- Stanoví právní úprava jasné procesní postupy, včetně všech požadavků na účastníky řízení, jednoznačných lhůt pro rozhodnutí a rozsahu požadovaných podkladů pro rozhodnutí?
- Vymezuje právní úprava dostatečně určitě kritéria rozhodnutí? Jsou natolik objektivní, aby na jejich základě musely různé osoby dospět ke shodnému rozhodnutí?
- Jakou míru diskrece v rámci rozhodování právní úprava umožňuje? Zakotvuje pravomoc rozhodovat zcela podle volného uvážení (např. nenároková povolení)? Je zvolená šíře diskrece dostatečně odůvodněna povahou dané problematiky, tj. nutností posoudit konkrétní okolnosti jednotlivých případů?

2.2.1.3 Standardnost

Obecně platí, že odchylky od stávajících, s povahou dané regulace souladných postupů (obsahujících i osvědčené kontrolní mechanismy a další prostředky eliminace korupčních rizik) mohou zvýšit korupční potenciál navrhované úpravy a je vždy žádoucí zvláště posoudit



jejich nezbytnost. V tomto směru je třeba zabývat se například následujícími dílčími otázkami:

- Jsou jednotlivé instituty navrhované úpravy zakotveny do již existujícího systému (např. procesních postupů, kompetencí jednotlivých orgánů, sankcí)?
- Nejsou zaváděny zcela nové instituty nekonzistentní s právními úpravami obdobného předmětu regulace?
- Jsou všechny případné odchylky od stávajících analogických postupů dostatečně odůvodněny odlišností navrhované úpravy?
- Je navrhovaná úprava v souladu se známou dobrou praxí v totožných či obdobných případech?

2.2.1.4 Motivace ke korupci v regulované oblasti

Z tohoto hlediska patří k relevantním faktorům – kromě charakteristik právní úpravy a rozhodovacího procesu podřazených pod samostatná kritéria - zejména závažnost dopadu právní úpravy, resp. konkrétních rozhodnutí na jejím základě, na regulované osoby a dále povaha regulované oblasti z hlediska tolerance ke korupci. V tomto směru je třeba zabývat se například následujícími dílčími otázkami:

- Dochází navrhovanou právní úpravou k podstatnému zvětšení rozsahu povinností dotčených osob (a tím i zvýšení nákladů na jejich splnění)?
- Jaká je závažnost dopadu rozhodnutí vydávaných podle navrhované právní úpravy na ekonomické a sociální postavení dotčené osoby (např. Má na ni toto rozhodnutí citelný finanční dopad? Je na něm závislá možnost její další ekonomické aktivity v určité oblasti?)
- Do jaké míry je korupční jednání v dané oblasti považováno za nepřijatelné z hlediska běžných morálních a sociálních norem?
- Nakolik lze v dané oblasti předpokládat korupci jako systémový jev?

2.2.2 Rozhodování

Rozhodování o právech a povinnostech jiných osob, resp. s jakýmikoli dopady výlučně na jiné osoby, vykazuje značný korupční potenciál již z podstaty věci. Proto je ve zhodnocení korupčních rizik nezbytné soustředit se na konkrétní aspekty příslušného rozhodovacího procesu, jež jsou pro míru těchto rizik relevantní, tj. na ty, které usnadňují či ztěžují korupční jednání, popř. mají vliv na jeho odhalitelnost či nápravu jeho důsledků. Konkrétně jde zejména o vymezení subjektů s rozhodovací pravomocí (na úrovni příslušných orgánů či jednotlivých osob), kontrolovatelnost rozhodnutí, odpovědnost, efektivitu opravných prostředků. V tomto směru je třeba zabývat se například následujícími dílčími otázkami:

2.2.2.1 Rozhodovací pravomoc

- Je zřejmé, který orgán je příslušný v dané věci rozhodovat?
- Je pravomoc tohoto orgánu, popř. i konkrétní rozhodující osoby, k vydání rozhodnutí v jednotlivém případě nezávislá na jejich vlastní volbě i na volbě subjektu, o jehož postavení se rozhoduje? Je předem známo, která konkrétní osoba bude v jednotlivé záležitosti rozhodovat?
- Nedochozí k nadměrnému soustředění pravomocí či přímo jejich monopolizaci u jednoho orgánu?



- Jsou jednotlivé orgány či osoby podílející se na rozhodování dostatečně vzájemně nezávislé?

2.2.2.2 Kontrolovatelnost rozhodování

- Nakolik lze v dané oblasti zajistit jednotnost rozhodování? Tj. do jaké míry je konkrétní rozhodnutí reálně porovnatelné (s ohledem na povahu regulované problematiky, četnost rozhodování, variabilitu jednotlivých případů) s jinými rozhodnutími v dané oblasti (tak aby jednotlivé nekorektní rozhodnutí, popř. alespoň dlouhodobější nekorektní rozhodování určité osoby, vykazovalo nápadnou odchylku od rozhodovacího standardu)?
- Vyžaduje rozhodnutí a jeho přezkum, popř. veřejná kontrola nad jeho korektností, specifické odborné znalosti?
- Nakolik je proces rozhodování (včetně dokumentace dílčích postupů, využitých podkladů apod.) formalizovaný? Do jaké míry je veřejný, tj. do jaké míry probíhá za přímé účasti veřejnosti, popř. alespoň následně podléhá veřejné kontrole?
- V jakém rozsahu a v jaké podobě (pokud jde o plošnost, podrobnost, frekvenci, typ kontrolního orgánu apod.) se provádí kontrola rozhodování? Existuje funkční systém interní kontroly rozhodnutí, včetně navazujícího sankčního mechanismu?

2.2.2.3 Odpovědnost

- Nastavuje navrhovaná úprava dostatečně konkrétně systém odpovědnosti jednotlivých osob?
- Lze jednoznačně určit osobu zodpovědnou za konkrétní rozhodnutí?
- Nedochozí k neodůvodněnému rozdělení odpovědnosti mezi vyšší počet osob?
- Jaké nese zodpovědná osoba důsledky v případě nesprávného rozhodnutí (např. personální opatření, povinnost regresní úhrady škody nahrazené státem na základě zákona upravujícího odpovědnost za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem)?

2.2.2.4 Opravné prostředky

- Existuje proti rozhodnutí orgánu veřejné moci řádný opravný prostředek? Jsou k dispozici i další opravné prostředky? Podléhá rozhodnutí správního orgánu soudnímu přezkumu?
- Musí být adresát úkonu výslovně poučen o možnosti podat opravný prostředek?
- Existuje možnost účinné obrany proti nesprávnému postupu orgánu veřejné moci již v průběhu řízení?
- Představují opravné prostředky jakožto celek efektivní prostředek faktické nápravy nesprávného postupu (např. pokud jde o časové hledisko, právní postavení dotčené osoby v mezidobí, způsobení nevratných škod)?

2.2.3 Transparentnost

Transparentnost výkonu veřejné moci, popř. nakládání s veřejnými prostředky, umožňuje veřejnou kontrolu nad příslušnou agendou a zvyšuje riziko odhalení případného korupčního jednání; výrazně tudíž přispívá ke snížení korupčních rizik. V tomto směru je třeba zabývat se například následujícími dílčími otázkami:

- Má navrhovaná právní úprava vliv na dostupnost informací podle zákona o svobodném přístupu k informacím?



- Jsou zveřejňovány údaje o dané problematice, včetně příslušných rozhodnutí, a v jakém rozsahu? Je tento rozsah dostatečný pro získání relevantní představy o dané agendě (povaze problematiky, rozhodovacím procesu apod.)?
- Zveřejňují se tyto údaje předem, průběžně (s jakou frekvencí) nebo následně?
- Jakým způsobem - z hlediska reálné dostupnosti a další využitelnosti - jsou dané údaje zveřejňovány? Nepředstavuje tento způsob faktické omezování přístupu veřejnosti k informacím (např. neumožnění jejich získávání dálkovým přístupem, omezení přístupu na vybrané subjekty nebo na splnění neodůvodněných podmínek – registrace, zpoplatnění)? Neztěžuje tento způsob bezdůvodně další zpracování zveřejněných údajů (např. jsou údaje zveřejňovány ve formátu otevřených dat)?
- Odpovídá systém zveřejňování údajů nějakému již osvědčenému tuzemskému či zahraničnímu modelu, popř. doporučení institucí zabývajících se transparentností veřejné správy?
- Z čeho vyplývá rozsah zveřejňovaných údajů (nakolik je determinován právními předpisy a nakolik jen odpovídá neformální praxi)? Kdo a jak často kontroluje rozsah fakticky zveřejněných údajů?
- Jsou všechny odchylky od plné transparentnosti dostatečně odůvodněny? Kdo a jak často kontroluje důvodnost příslušných omezení?

2.3 Významnost korupčních rizik

Významnost korupčních rizik navrhované úpravy lze určit na základě vyhodnocení pravděpodobnosti výskytu korupčního jednání a závažnosti jeho důsledků (je-li uskutečněno), a to v jejich vzájemném vztahu. Celková významnost rizika korupčního jednání se závažnými důsledky je snížena, je-li malá pravděpodobnost, že k takovému jednání dojde; naopak vysoká pravděpodobnost výskytu korupčního jednání v určité oblasti nemusí nutně představovat významné korupční riziko, působí-li dané jednání jen zanedbatelné následky. Pro účely tohoto vyhodnocení je třeba posoudit oba parametry nejprve samostatně. Mezi faktory zvyšující pravděpodobnost výskytu korupčního jednání lze zařadit např. vysokou míru diskrece v rámci rozhodovacího procesu, výrazné (ekonomické či sociální) dopady rozhodnutí na konkrétní osoby, vyšší míru společenské tolerance korupce v dané oblasti, snadnou možnost shody zúčastněných osob na úkor veřejného zájmu. K faktorům zvyšujícím závažnost důsledků uskutečněného korupčního jednání patří např. velká škoda na veřejných prostředcích, vytváření klientelistických sítí, ovládnutí výkonu příslušné agendy zájmovými skupinami, popř. přímo kriminálními strukturami, podstatné narušení důvěry veřejnosti v demokratický právní stát. Na základě tohoto posouzení se stanoví míra naplnění jednotlivých parametrů a jejich kombinací i celková významnost korupčních rizik. K tomuto účelu lze použít např. i bodového hodnocení naplnění jednotlivých parametrů, a to na jakkoli rozsáhlé škále (a vynásobením hodnoty příslušných bodů pak zjistit hodnotu významnosti rizik), nicméně s ohledem na povahu hodnocených faktorů neumožňujících dostatečně exaktní hodnocení se jeví vhodnější pouze troj- či pětistupňové slovní hodnocení:

(extrémně nízká) – nízká – střední – vysoká – (extrémně vysoká).

2.4 Eliminace korupčních rizik

U korupčních rizik identifikovaných v navrhované právní úpravě je třeba posoudit možnost jejich eliminace. Eliminovatelnost korupčních rizik není účelné hodnotit absolutně, ale



z hlediska přiměřenosti, tj. porovnáním významnosti daných rizik oproti nákladům či jiným nežádoucím důsledkům vyvolaným jejich případnou eliminací. Nelze-li rizika v tomto smyslu zcela eliminovat, je nezbytné posoudit alespoň možnosti jejich minimalizace v rámci reálných možností daných povahou dotčené právní úpravy. Příslušná analýza by měla zahrnovat jak popis konkrétních způsobů eliminace či minimalizace korupčních rizik obsažených v navrhované úpravě samotné, resp. v právním řádu jakožto celku (např. zavedení nových či využití stávajících právních institutů způsobilých k danému účelu), tak návrh konkrétních opatření vedoucích k eliminaci či minimalizaci těchto rizik při aplikační praxi (např. zavedení určitých konkrétních kontrolních a monitorovacích mechanismů, specificky zaměřených na dílčí část navrhované právní úpravy s vysokými korupčními riziky, zvýšená transparentnost aj.).

2.5 Akceptovatelnost korupčních rizik

Akceptovatelnost korupčních rizik navrhované úpravy (posuzovaných v rozsahu, v jakém přetrvávají při využití shora popsáných prostředků jejich eliminace či minimalizace) je logicky dána především jejich významností, nicméně hranici akceptovatelnosti rizik nelze stanovit mechanicky pouze na základě tohoto kritéria. Vždy musí být určena individuálně ve vztahu ke konkrétní právní úpravě, neboť je závislá i na možných alternativách akceptace daných rizik. Pro vhodné nastavení hranice akceptovatelnosti korupčních rizik v jednotlivém případě je třeba vzít v úvahu reálnou možnost eliminace těchto rizik. Pokud rizika nelze – přinejmenším ne bez nepřiměřených nákladů či jiných negativních důsledků - eliminovat, lze akceptovat i relativně vyšší míru rizik; naopak u snadno eliminovatelných rizik je neakceptovatelná i jejich relativně nižší významnost. Míra akceptovatelnosti rizik je ovlivněna i objektivní potřebností navrhované právní úpravy nebo jejího konkrétního institutu. Je-li daná právní úprava, popř. konkrétní proces v jejím rámci, nezbytná, tj. nejde-li stanoveného cíle dosáhnout prostředky vykazujícími menší korupční potenciál, nezbyvá než akceptovat i relativně vyšší míru korupčních rizik této úpravy.

3 Rozsah provádění zhodnocení korupčních rizik

Hodnocení korupčních rizik se v souladu s Legislativními pravidly vlády provádí u všech návrhů právních předpisů připravovaných ministerstvy a jinými ústředními orgány státní správy, nicméně je žádoucí je aplikovat přiměřeně, tj. v rozsahu a podobě zohledňující obsah a druh konkrétního právního předpisu v míře, v jaké jsou relevantní pro jeho reálný korupční potenciál.

3.1 Obsah právního předpisu

Je-li právní předpis z hlediska korupčních rizik zcela indiferentní (např. obsahuje-li výlučně dispozitivní normy soukromého práva, nebo upravuje-li výlučně technické řešení bez jakéhokoli dopadu na postavení konkrétních osob), postačí vysvětlení, proč daný právní předpis s ohledem na povahu právní úpravy nemůže vyvolat korupční rizika. V ostatních případech je obsah právního předpisu třeba zohlednit při volbě jednotlivých kritérií relevantních pro posouzení jeho korupčních rizik, popř. rozsahu analýzy prováděné na jejich základě. Např. je-li proces rozhodování podle navrhované úpravy plně podřazen pod některý ze stávajících základních systémů rozhodování (soudní řízení určitého typu, správní řízení v obecném režimu správního řádu apod.), a to bez jakýchkoli odchylek, není nutné se



podrobněji zabývat vyhodnocením všech dílčích charakteristik tohoto procesu (např. dostupnost opravných prostředků, míra formálnosti a veřejnosti řízení apod.).

3.2 Druh právního předpisu

Některé druhy právních předpisů vzhledem ke svému vztahu k jiným právním předpisům vyžadují stanovení specifického rozsahu hodnocení korupčních rizik.

3.2.1 Novela právního předpisu

Obecně je žádoucí, a to i s ohledem na potřebu volby vhodných opatření k eliminaci či minimalizaci korupčních rizik při aplikační praxi, získat souhrnný přehled o korupčních rizicích dané právní úpravy jako celku. Proto by zhodnocení korupčních rizik navrhované úpravy (tj. předkládané novely) mělo být zasazeno do celkového kontextu novelizovaného právního předpisu. V případech, kdy bylo zhodnocení korupčních rizik již zpracováno u novelizovaného právního předpisu v jeho původní podobě (popř. v tomto souhrnném rozsahu u některé z jeho předcházejících novel) a současně nejde o právní předpis s významným dopadem na míru korupčních rizik (mimo jiné nebyl Plánem legislativních prací vlády určen k projednání Radou vlády pro koordinaci boje s korupcí), však postačí na ně odkázat a aktuálně prováděné zhodnocení korupčních rizik omezit na rozsah změn prováděných novelou.

3.2.2 Právní předpis implementující právo Evropské unie

Při zhodnocení korupčních rizik je třeba věnovat největší pozornost těm částem právního předpisu, jejichž konkrétní podoba je výsledkem využití diskrece, kterou evropská legislativa ponechala národním úpravám; nelze se však omezit výlučně na ně. I v míře, v jaké je navrhovaná úprava determinována obsahem evropských právních předpisů, je nezbytné vyhodnotit její dopady na míru korupčních rizik v kontextu tuzemského právního řádu (s jeho stávajícími instituty, např. využitelností kontrolních mechanismů, opravnými prostředky aj.) a zejména provést analýzu možnosti eliminace či minimalizace případných korupčních rizik, jež z této úpravy vyplývají, v navazujících právních předpisech či při aplikační praxi.

3.2.3 Prováděcí právní předpis

Ačkoli by prováděcí právní předpis z podstaty věci neměl vykazovat vlastní korupční potenciál, nezávislý na korupčním potenciálu prováděného zákona, nelze v praxi vyloučit případy, že bude formou prováděcího právního předpisu upravována - v obecných mezích prováděného zákona - problematika z hlediska korupčních rizik vysoce relevantní (např. konkretizace rozsahu zveřejňovaných údajů nebo požadovaných podkladů pro rozhodnutí). Je-li úprava obsažená v prováděcím právním předpise ve své konkrétní podobě zohledněna ve zhodnocení korupčních rizik prováděného zákona, lze na ně pouze odkázat; v ostatních případech je třeba provést plnohodnotné zhodnocení korupčních rizik u prováděcího právního předpisu.