

**Úřad vlády České republiky**

Ministr pro lidská práva, rovné příležitosti  
a legislativu a předseda Rady vlády pro koordinaci  
boje s korupcí



**Metodika hodnocení protikorupčních opatření  
a tvorby stanovisek  
Rady vlády pro koordinaci boje s korupcí**

Předkladatel: Koncepční komise předsedy Rady vlády pro koordinaci boje s korupcí

Praha, červen 2015



---

## Obsah

1. Význam metodiky.....	3
2. Tvorba, projednávání a schvalování stanoviska Radou .....	3
3. Struktura stanoviska .....	6
4. Hodnocení protikorupčního efektu návrhů .....	7
Příloha č. 1: Šablona stanoviska.....	9

## 1. Význam metodiky

Předkládaná metodika popisuje způsob rozhodování Rady vlády pro koordinaci boje s korupcí (dále jen „Rada“) při posuzování návrhů vybraných právních předpisů z hlediska korupčních rizik, jehož formalizovaným výstupem je stanovisko, které je předkládáno vládě. V metodice je definován jak proces tvorby tohoto stanoviska, tak i způsob posouzení protikorupčního efektu předkládaných návrhů legislativní i nelegislativní povahy, dále struktura stanoviska i samotný průběh jeho schvalování Radou. Metodika Rady, poradního orgánu vlády pro oblast boje s korupcí, je zpracována v souladu s ustanoveními obsaženými ve vládních protikorupčních strategických materiálech.<sup>1</sup>

## 2. Tvorba, projednávání a schvalování stanoviska Radou

1. Útvar Úřadu vlády ČR (dále jen „Útvar“), do jehož působnosti náleží koordinace boje s korupcí na vládní úrovni (Oddělení boje s korupcí), doporučuje Radě (prostřednictvím jejího předsedy) k projednání návrhy vybraných právních předpisů. Prostřednictvím plánu legislativních prací vlády na daný rok je stanoveno, které legislativní návrhy budou projednány na Radě z hlediska podrobného zhodnocení korupčních rizik. Ačkoliv je činnost Rady primárně spjata s legislativním procesem, vyjadřuje se v souladu se svým Statutem i k nelegislativním materiálům. Proces tvorby stanoviska k nelegislativním materiálům je v tomto ohledu obdobný jako u materiálů legislativní povahy. Rada pravidelně sleduje a vyhodnocuje stav realizace legislativních a nelegislativních úkolů stanovených v jednoletých akčních plánech boje s korupcí.

2. Členové Rady jsou tajemníkem Rady nebo jím pověřeným pracovníkem Útvaru informováni o zahájení mezirezortního připomínkového řízení u vybraných legislativních návrhů, které mají být dle plánu legislativních prací vlády projednány Radou. Povinností předkladatele je zpracovávat k legislativnímu návrhu zhodnocení korupčních rizik, které je zahrnuto v obecné části důvodové zprávy.<sup>2</sup> Útvar provádí v rámci mezirezortního připomínkového řízení kontrolu zpracovaného zhodnocení korupčních rizik a v případě potřeby sdělí předkladateli návrhu své výhrady

<sup>1</sup> Vládní koncepce boje s korupcí na léta 2015 až 2017 shodně s Akčním plánem boje s korupcí na rok 2015 požadují specifikaci postupu Rady při posuzování, zda jednotlivé návrhy právních předpisů mají či nemají předpokládaný protikorupční efekt. Dále je v nich stanoveno, že metodika hodnocení Rady má být vytvořena Koncepční komisí a následně schválena Radou do 30. června 2015.

<sup>2</sup> Čl. 9 odst. 2 písm. i) Legislativních pravidel vlády; dostupné na <http://www.vlada.cz/cz/ppov/lrv/dokumenty/legislativni-pravidla-vlady-91209/>. Zhodnocení korupčních rizik je dále nutné dle čl. 4 odst. 1 písm. h) LPV zpracovávat u věcných záměrů zákona, dle čl. 14 odst. 1 písm. g) LPV u nařízení vlády a dle čl. 16 odst. 4 LPV u vyhlášek.



prostřednictvím zaslání (zásadních či doporučujících) připomínek ministra pro lidská práva, rovné příležitosti a legislativu.

3. V návaznosti na mezirezortní připomínkové řízení je daný materiál zařazen na nejbližší jednání Rady,<sup>3</sup> eventuálně může podle Jednacího řádu Rada přijímat závěry i formou hlasování per rollam (podrobně viz čl. 5 Jednacího řádu Rady), jehož výsledky budou následně písemně zaznamenány do záznamu z nejbližšího jednání Rady.

4. Tajemník Rady ve spolupráci s Útvarem zpravidla rovněž předkládá věc předsedovi příslušné pracovní komise Rady k projednání. Ta posoudí daný materiál včetně zhodnocení korupčních rizik a prostřednictvím usnesení přijme doporučení Radě v této věci (např. ve formě návrhu stanoviska). Na jednání pracovní komise je přizván také zástupce předkladatele daného materiálu. Pracovní komise mohou být Útvarem zapojeny v rámci vypořádání zásadních připomínek v mezirezortním připomínkovém řízení či v následné fázi legislativního procesu před projednáním konkrétního materiálu Radou. Obdobně může Útvar k projednání připravovaného návrhu stanoviska svolat také Mezirezortní koordinační skupinu pro boj s korupcí, jejímiž členy jsou zástupci delegovaní ze všech rezortů a dalších významných státních institucí. Předseda pracovní komise/skupiny nebo jím pověřená osoba doručí tajemníkovi Rady záznam z jednání a přijaté doporučení/stanovisko.

5. Předseda Rady ve spolupráci s Útvarem zpravidla pověří některého z členů Rady přípravou zpravodajské zprávy k určitému legislativnímu či nelegislativnímu návrhu ve vztahu k protikorupčnímu efektu předkládaného materiálu, který bude Rada projednávat. Zpravodaj připraví ve spolupráci s Útvarem zpravodajskou zprávu, jejíž součástí je návrh stanoviska Rady. K přípravě má zpravodaj k dispozici materiál předložený k projednání a zpravidla také stanovisko pracovní komise či doplňující podklady zpracované Útvarem. Zpravodaj se může účastnit jednání pracovních komisí.

6. V souladu s Jednacím řádem Rady jsou návrhy stanovisek rozesílány elektronicky členům Rady i předkladateli materiálu spolu s pozvánkou zpravidla 5 pracovních dnů před jednáním.<sup>4</sup> Útvar kromě toho zajistí, aby se příslušného jednání Rady zúčastnil zástupce předkladatele projednávaného materiálu.

<sup>3</sup> Zpravidla se bude jednat o podobný časový moment, kdy bude legislativní materiál (věcný záměr zákona, návrh zákona, nařízení vlády) předložen k projednání v pracovních komisích Legislativní rady vlády (lhůta 60 dnů).

<sup>4</sup> Čl. 2 odst. 4 Jednacího řádu Rady; dostupné na <http://www.korupce.cz/assets/rada-vlady/Jednaci-rad-Rady-vlady-pro-koordinaci-boje-s-korupci.pdf>.



7. Zpravodaj následně přednese zpracovanou zprávu na příslušném jednání Rady. Podněty uvedené ve zpravodajské zprávě včetně návrhu stanoviska budou diskutovány členy Rady. Členové Rady mohou navrhnout změny v návrhu stanoviska. K projednávání materiálu na Radě je přizván zástupce předkladatele návrhu a případně předsedové pracovních komisí, jejichž stanovisko je prezentováno, a je jim umožněno na jednání vystoupit.

8. Po ukončení diskuze proběhne veřejné hlasování o jednotlivých bodech/připomínkách či stanovisku jako celku. Rada může hlasovat o stanovisku (přijímat usnesení) za přítomnosti nadpoloviční většiny všech svých členů, přičemž k přijetí stanoviska je třeba souhlasu nadpoloviční většiny přítomných členů.<sup>5</sup>

9. Ve svém odůvodněném stanovisku může Rada doporučit vládě:<sup>6</sup>

- a) schválit materiál v předloženém znění,
- b) schválit materiál za předpokladu jeho dopracování ve smyslu stanoviska Rady nejpozději do doby ukončení předparlamentní fáze legislativního procesu,
- c) neschválit materiál v přeloženém znění a vrátit jej předkladateli k dopracování podle stanoviska či připomínek Rady (nejpozději do doby ukončení předparlamentní fáze legislativního procesu),
- d) zamítnout materiál v předloženém znění.

10. Konečné znění stanoviska Rady zpracovává na základě závěrů jednání Rady tajemník ve spolupráci s Útvarem. Stanoviska podepisuje předseda Rady a jsou dále předkládána vládě. Stanoviska Rady mohou být projednána a zohledněna v rámci pracovních komisí Legislativní rady vlády, především Komisí pro hodnocení dopadů regulace (dále Komise RIA), která rovněž zkoumá korupční rizika. Tajemník zajistí předání stanoviska Rady Sekretariátu Legislativní rady vlády. K provázání činnosti Rady s legislativním procesem napomáhá také personální propojení předsednických funkcí Rady a Legislativní rady vlády.

<sup>5</sup> Čl. 3, odst. 2 a čl. 5 odst. 1 a 2 Jednacího řádu Rady.

<sup>6</sup> Bod b představuje rozšíření možností definovaných v čl. 4 odst. 2 Jednacího řádu Rady, nicméně reflektuje dosavadní fungování v praxi.



### 3. Struktura stanoviska

Stanovisko Rady by mělo obsahovat celkem pět částí (příloha č. 1 – vzor stanoviska):

1. Úvodem je stručně v bodech představeno celkové zaměření hodnoceného návrhu a jeho cíl.
2. Dále je identifikován vztah zkoumaného návrhu k vládní protikorupční politice, včetně uvedení konkrétní vazby na vládní protikorupční strategické dokumenty. V případech, které stojí mimo rámec vymezený těmito dokumenty, je třeba zdůvodnit nezbytnost projednávání návrhů v Radě, tedy relevanci z hlediska celkové protikorupční politiky vlády.<sup>7</sup>
3. Následně je nastíněn způsob projednání materiálu (včetně aktuální fáze projednávání a dalšího plánovaného postupu), a to zejména v souladu s aktuálně platným plánem legislativních prací vlády (ve vztahu k mezirezortnímu připomínkovému řízení, termínu projednání Radou a předložení vládě). Součástí stanoviska je i uvedení konkrétního zástupce předkladatele návrhu, který bude pozván na související jednání Rady.
4. Klíčovou složku stanoviska představuje shrnutí konkrétních připomínek a doporučení (v bodech), které Rada uplatňuje k předkládanému návrhu z hlediska snížení možných korupčních rizik.
5. V závěru stanoviska pak bude vzhledem k výše uvedenému navrženo konkrétní doporučení Rady adresované vládě. Tato stanoviska dle Statutu Rady podepisuje její předseda.<sup>8</sup>

<sup>7</sup> Jedná se tedy o legislativní návrhy, které mohou být Radou odsouhlaseny k projednání mimo specifikaci uvedenou v plánu legislativních prací vlády, a dále Radou vybrané materiály nelegislativní povahy.

<sup>8</sup> Čl. 4 odst. 3 písm. c) Statutu Rady.

## 4. Hodnocení protikorupčního efektu návrhů

Obecně se protikorupčním efektem rozumí cílový stav (výsledek), jehož má být přijatým opatřením v praxi dosaženo. Primárně by mělo dojít k odstranění či alespoň k minimalizaci identifikovaných korupčních rizik v dané oblasti, které by měly být uvedeny ve vztahu k analýze problému, již má za cíl řešit navrhovaný právní předpis. Korupčním rizikem je míněno odůvodněné nebezpečí vzniku či existence prostoru, ve kterém může dojít či dochází k páchání, resp. šíření korupce.<sup>9</sup>

Na druhou stranu přijetí takového právního předpisu může v praxi způsobit jiný nezamýšlený a zároveň z hlediska boje s korupcí nový nežádoucí dopad, a to i v případě, že dojde k odstranění/minimalizaci korupčního rizika, tedy dosažení požadovaného protikorupčního efektu. Identifikaci rizik u navrhovaných variant řešení a způsobům jejich eliminace je potřeba věnovat prostor v návrhu řešení (závěrečná zpráva RIA) a následné implementaci opatření v praxi. Z toho důvodu je zapotřebí zajistit také následný pravidelný přezkum dané legislativy v čase (včetně ex-post hodnocení dopadů regulace/ex-post hodnocení korupčních rizik), aby mohly být tyto dopady dále odstraňovány.

Protikorupční efekt legislativních i nelegislativních návrhů je zpravidla definován v akčních plánech boje s korupcí anebo formou písemného výstupu pracovních komisí (usnesení) či Mezirezortní koordinační skupiny. Rada se následně zaměří na důsledné posouzení protikorupčního efektu u jednotlivých návrhů právních předpisů a vybraných nelegislativních materiálů. Cílem jejího posuzování je také zhodnocení toho, zda byl předkládatelům požadovaný protikorupční efekt do návrhu zapracován.

Základní analytický rámec při přípravě návrhu stanoviska Rady bude tvořen především stávající Metodikou hodnocení korupčních rizik (Metodika CIA).<sup>10</sup> Tato metodika se zaměřuje především na kritéria přiměřenosti/efektivity, odpovědnosti, na opravné prostředky a kontrolní mechanismy. Ve stanovisku Rady by mělo být ve vztahu k předkládanému návrhu mimo jiné zhodnoceno následující:

- Je návrh svým rozsahem přiměřený množině vztahů, které má upravovat?
- Nedochozí k neúměrnému rozšíření kompetencí orgánů veřejné moci?
- Bude veřejná správa schopna plošně kontrolovat a vynucovat dodržování dané regulace?
- Je zřejmé, který orgán bude kompetentní v dané věci rozhodovat?

<sup>9</sup> V případech, kdy je zpracovávána závěrečná zpráva hodnocení dopadů regulace (RIA), měly by být korupční rizika stávajícího stavu identifikována v části 1.6 závěrečné zprávy Zhodnocení rizika.

<sup>10</sup> Plné znění metodiky je dostupné na <http://www.korupce.cz/assets/protikorupcni-temata/cia/metodika-CIA.pdf>.



- Nedochozí k nadměrnému soustředění pravomocí u jednoho (obtížně kontrolovatelného) orgánu (koncentraci moci)?
- Nedochozí k neodůvodněnému a neurčitému rozdělení pravomocí mezi vyšší počet osob?
- Lze jednoznačně určit osobu zodpovědnou za konkrétní rozhodnutí?
- Existuje možnost účinné obrany proti nesprávnému postupu veřejné správy již v průběhu řízení?
- Existuje proti postupu orgánu veřejné moci řádný opravný prostředek?
- Je adresát úkonu poučen o možnosti podat opravný prostředek?
- Nastavuje návrh dostatečně konkrétně a srozumitelně odpovědnost jednotlivých účastníků?
- Existují funkční systémy vlastní kontroly a přezkoumávání rozhodnutí přijímaných podle daného předpisu, včetně nezbytného a funkčního sankčního mechanismu?
- Nedochozí k omezení práva na svobodný přístup k informacím?

Dále je možné se zaměřit na posouzení charakteru korupčních příležitostí v oblastech, které návrh upravuje:

- nabídková a poptávková stránka po korupci,
- transparentnost a možnost efektivní veřejné kontroly činnosti upravené daným předpisem,
- reflexe známé dobré praxe v návrhu (přiměřenost navrhovaných postupů, procesů a sankcí ve srovnání se stávající legislativou),
- reflexe map korupčních rizik (systematický sběr dat o korupčních rizicích v dané oblasti).

Jiří Dienstbier v. r.

ministr pro lidská práva, rovné příležitosti a legislativu  
a předseda Rady vlády pro koordinaci boje s korupcí





## **Příloha č. 1: Šablona stanoviska**



sine ..../2015-OKK

V Praze . ledna 2015

Výtisk č.:

**Návrh stanoviska  
Rady vlády pro koordinaci boje s korupcí  
k (legislativnímu) materiálu ...**

I.

K celkovému zaměření materiálu

Cílem předkládaného (legislativního) materiálu je ...

II.

Vztah k vládní protikorupční politice

III.

Způsob projednání návrhu

IV.

Návrh změn

Rada vlády pro koordinaci boje s korupcí uplatňuje k (legislativnímu) materiálu ... tyto připomínky:

- 1.
2. ...další body ve smyslu rozpravy a připomínek členů Rady.

V.

Závěr

Rada vlády pro koordinaci boje s korupcí doporučuje vládě: ...

Jiří Dienstbier

ministr pro lidská práva, rovné příležitosti a legislativu  
a předseda Rady vlády pro koordinaci boje s korupcí