

# **METODIKA HODNOCENÍ DOPADŮ REGULACE NA ADMINISTRATIVNÍ ZÁTĚŽ OBČANŮ, VČETNĚ DOPADŮ NA SOUKROMÍ**

Červen 2015

## Obsah:

<b>1. ÚVOD DO PROBLEMATIKY HODNOCENÍ DOPADŮ REGULACE NA ADMINISTRATIVNÍ ZÁTĚŽ OBČANŮ VČETNĚ SOUKROMÍ .....</b>	<b>3</b>
<b>2. DEFINICE POJMŮ .....</b>	<b>5</b>
2.1. ADMINISTRATIVNÍ ZÁTĚŽ .....	5
2.1.1. Způsob vymezení a určení druhů administrativní zátěže občanů .....	5
2.1.2. Způsob výpočtu nákladů spojených s administrativní zátěží .....	6
2.2. SOUKROMÍ OBČANŮ A DOPADY NA NĚJ .....	9
2.2.1. Možné dopady legislativy na soukromí občanů - kategorie .....	10
<b>3. ZPŮSOB ZPRACOVÁNÍ HODNOCENÍ DOPADŮ REGULACE NA ADMINISTRATIVNÍ ZÁTĚŽ A SOUKROMÍ OBČANŮ .....</b>	<b>12</b>
3.1. IDENTIFIKACE PROBLÉMU A DEFINICE CÍLE Z POHLEDU OBČANA .....	12
3.1.1. Charakter problému z územně správního hlediska .....	12
3.1.2. Problémové oblasti z pohledu občanů .....	13
3.1.3. Popis existujícího právního stavu v dané oblasti .....	16
3.2. DEFINICE CÍLŮ Z POHLEDU OBČANA .....	16
3.3. ZDROJE INFORMACÍ A KONZULTACE SE ZÁSTUPCI OBČANSKÉ VEŘEJNOSTI A NEVLÁDNÍCH ORGANIZACÍ .....	17
3.3.1. Zdroje dat a způsob sběru informací .....	19
3.3.2. Způsob provádění konzultací s občanskou veřejností .....	21
3.3.3. Způsob vyhodnocení konzultací, odlišení názoru od důkazu potvrzením spolehlivosti dat např. metodou benchmarkingu či relevantní analýzy, příp. posouzením ze strany odporníku na administrativní zátěž .....	22
3.4. DOPADY NA ADMINISTRATIVNÍ ZÁTĚŽ A SOUKROMÍ OBČANŮ .....	23
3.4.1. Identifikace skupin občanů, na které má regulace specifický dopad z pohledu administrativní zátěže a soukromí .....	24
3.5. IDENTIFIKACE VARIANT ŘEŠENÍ .....	27
3.5.1. Administrativní zátěž .....	28
3.5.2. Soukromí občanů .....	28
3.6. SROVNÁNÍ DOPADŮ JEDNOTLIVÝCH VARIANT .....	29
3.6.1. Administrativní zátěž .....	29
3.6.2. Soukromí .....	29
3.6.3. Kombinované srovnání dopadů variant .....	30
3.7. ZPŮSOB PUBLIKACE VÝSLEDKŮ SROVNÁNÍ DLE DOPADŮ NA ADMINISTRATIVNÍ ZÁTĚŽ A SOUKROMÍ OBČANŮ .....	31
<b>ZDROJE .....</b>	<b>34</b>
<b>PŘÍLOHY .....</b>	<b>36</b>

## 1. Úvod do problematiky hodnocení dopadů regulace na administrativní zátěž občanů včetně soukromí

Regulací se obecně rozumí soubor různých nástrojů, pomocí nichž vláda a zákonodárci ovlivňují chování jednotlivců nebo skupin. Regulaci představují právní předpisy, které stanovují pravidla chování, ve státě uznaná za právně závazná, jejichž dodržování je vynutitelné veřejnou mocí. Regulací jsou v širším smyslu i jakákoliv jiná mocenská opatření nebo zásahy ovlivňující v konečném důsledku chování jednotlivců nebo skupin. V tomto materiálu však bude pojem regulace dále označovat pouze právní regulaci, tj. zákony, nařízení a vyhlášky.

*Metodika hodnocení dopadů regulace na administrativní zátěž občanů, včetně dopadu na soukromí* vychází z *Obecných zásad pro hodnocení dopadů regulace* a pouze tyto zásady blíže specifikuje v oblasti dopadů regulace na občany. Obecnými zásadami je proto nutné se stále řídit a tuto metodiku využít jako nástroj pro naplnění Obecných zásad v případě, že **se identifikovaný problém přímo týká administrativní zátěže na občana nebo jeho soukromí**, respektive v rámci kroku **analýzy sociálních dopadů regulace**, kam administrativní zátěž občanů i jejich soukromí, spadá.

Dle Analýzy přístupu veřejnosti k regulaci v ČR (2007) mají občané pocit, že stát reguluje příliš, že existuje příliš velké množství předpisů a že způsob a rozsah regulace je nepřiměřený. Regulaci jako takovou ovšem neodmítají, naopak schvalují její potřebnost a nutnost např. v oblasti dopravy a ochrany spotřebitele. Tento pocit je v souladu i s nálezy Ústavního soudu, v nichž pro oblast střetů základních práv či svobod s veřejným zájmem, resp. jinými základními právy či svobodami, konstatoval, že **“je třeba posuzovat účel (cíl) takového zásahu ve vztahu k použitým prostředkům, přičemž měřítkem pro toto posouzení je zásada proporcionality (přiměřenosti v širším smyslu), jež může být také nazývána zákazem nadměrnosti zásahů do práv a svobod”**.

Dopady regulace na občany lze rozdělit do mnoha skupin. Tato metodika se zaměřuje na dvě oblasti: **administrativní zátěž a dopad na soukromí občanů**. K těmto dopadům, byť mají společného jmenovatele, je nutné přistupovat odděleně a nejprve vyhodnotit každý z těchto dopadů zvlášť. Následně je možné hodnotit a kombinovat jednotlivé varianty řešení regulace tak, aby zaprvé představovaly co nejnížší administrativní zátěž, a zadruhé co nejméně zasahovaly do soukromí občanů.

*Obrázek 1: Sociální dopady regulace na občany*



**Koncept hodnocení administrativní zátěže**, původně využívaný pouze pro posuzování dopadů regulace na podniky, se nyní používá také pro posuzování dopadů na veřejnou správu, neziskový sektor, ale také občany. Administrativní zátěž je často vyčíslována standardním způsobem jako například u podniků (pouze s drobnými modifikacemi). Proto se běžně vychází ze Standardního nákladového modelu (SCM), který byl modifikován do podoby SCM EU primárně sledujícího časové náklady (zatížení) občanů jednotlivými informačními povinnostmi. Cílem tohoto modelu je vyhodnocení čistých nákladů informačních povinností ukládaných legislativou, tedy rozdílu mezi náklady vzniklými při zavedení navržené regulace a náklady, které by jeho zavedení eliminovalo. Modifikovaný model SCM vychází z dokumentu *Standard Cost Model for Citizens*, který byl jedním z výsledků činnosti Pracovní skupiny pro snižování administrativní zátěže občanů (PT AB Citizens) jejímž členem byli i zástupci České Republiky. Pracovní skupina v letech 2008 - 2012 působila pod vedením Nizozemska v rámci Evropské sítě veřejné správy (EUPAN) a tento model byl aplikován v zemích, které měli zájem měřit administrativní zátěž občanů (např. Rakousko, Německo, Dánsko, atd.), a také v orgánech či institucích, které se touto problematikou zabývají (např. Evropská komise, OECD, atd.).

**Soukromí občanů** je mnohem složitější oblast pro hodnocení dopadů regulace a je nutné v této problematice brát v úvahu legislativu, která se soukromím občanů zabývá a vymezuje ho. V případě zásadního dopadu do soukromí občanů je nutná rigidní právní a věcná analýza. Mnoho zemí, i Evropská unie, používá k hodnocení dopadů regulace na soukromí občanů své vlastní specializované metodiky označované termínem Privacy Impact Assessment (dále jen **PIA**), tato metodika by měla **pokrývat její nejdůležitější části**.

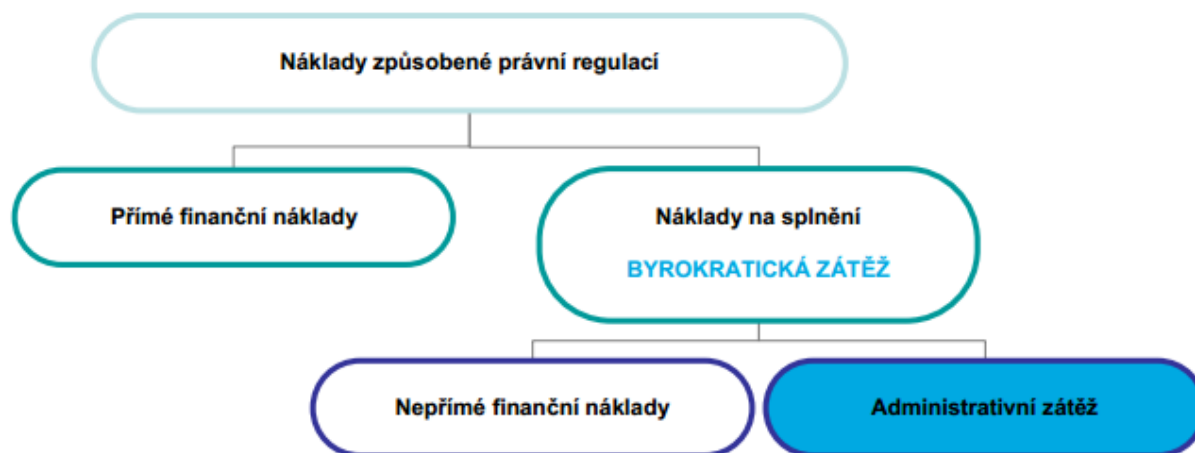
## 2. Definice pojmů

### 2.1. Administrativní zátěž

**Administrativními náklady** (zátěží) se rozumějí náklady, které vznikají občanům, podnikům, neziskovému sektoru a veřejným orgánům při plnění právním předpisem uložené povinnosti poskytovat informace veřejným orgánům nebo soukromým osobám. Informace je nutno chápat širokém smyslu slova, tj. včetně nákladů na označování, podávání zpráv, monitorování a posuzování nákladů nutných pro poskytnutí informací a registraci. V některých případech musí být informace předávány přímo veřejným orgánům nebo soukromým osobám. Jindy musí být pouze dostupné k nahlédnutí nebo poskytnutí na požádání. Náklady vyplývající z takovéto činnosti se označují jako administrativní zátěž a výraz náklad je ekvivalentem slova zátěž. Širší pohled na různé typy nákladů spojené s plněním právní regulace.

**Administrativní zátěž (náklady na plnění informačních povinností stanovených právní regulací)** je tedy pouze podmnožinou regulační zátěže, která zahrnuje i další náklady spojené s realizací práva. Nepřímé finanční náklady spojené s informačními povinnostmi tedy spadají pod regulační, ne však pod administrativní zátěž. Přesto je nutné brát nepřímé finanční náklady občanů v potaz a vyhodnotit je v rámci finančních dopadů na občany.

Obrázek 2: Typy nákladů způsobených právní regulací



*Zdroj: Koncepce snižování nadbytečné regulace a byrokratické zátěže, Ministerstvo vnitra České republiky (2008)*

Administrativní zátěž představuje **pouze náklady, které pro občany vyplývají z informační povinnosti**. Základním předpokladem pro určení, zda informační povinnost způsobí administrativní zátěž, je **schválení právního předpisu**. Dobrovolná dohoda mezi občanem, nebo skupinou občanů a státem nemůže způsobit administrativní zátěž.

Administrativní zátěž však může způsobit také regulace informačních povinností spojených **s nepovinnými úkony občanů**. Příkladem může být žádost o dotaci, která není pro občany povinná, ale musí být provedena v souladu s platnými předpisy. Proto i takovéto nepovinné úkony mohou způsobovat administrativní zátěž. Je důležité si uvědomit, že informační povinnosti mohou být občanům uloženy na všech úrovních veřejné správy.

#### 2.1.1. Způsob vymezení a určení druhů administrativní zátěže občanů

Administrativní zátěž lze rozdělit dle jejího původu. Dopady na administrativní zátěž mohou pocházet z:

- *z transpozice evropské legislativy do vnitrostátního právního řádu*
- *z národních předpisů.*

Dále je možné administrativní zátěž rozdělit dle dopadu na jednotlivé komponenty administrativní zátěže, které využívá model SCM:

- počet administrativních úkonů/povinností občanů?
- doba potřebná k provedení administrativního úkonu/povinností občanů?
- periodičita administrativních úkonů/povinností?
- velikost cílové skupiny občanů podléhajících administrativním úkonům/povinnostem?

### 2.1.2. Způsob výpočtu nákladů spojených s administrativní zátěží

Pro měření administrativní zátěže existuje a lze použít mnoho metod využívaných v zemích EU. Nejčastěji je používán standardní nákladový model, který je dále v metodice detailněji popsán. Tabulka 2.1 představuje přehled metod používaných v evropských zemích.

Tabulka 2.1: Přehled metod používaných pro zjišťování administrativní zátěže

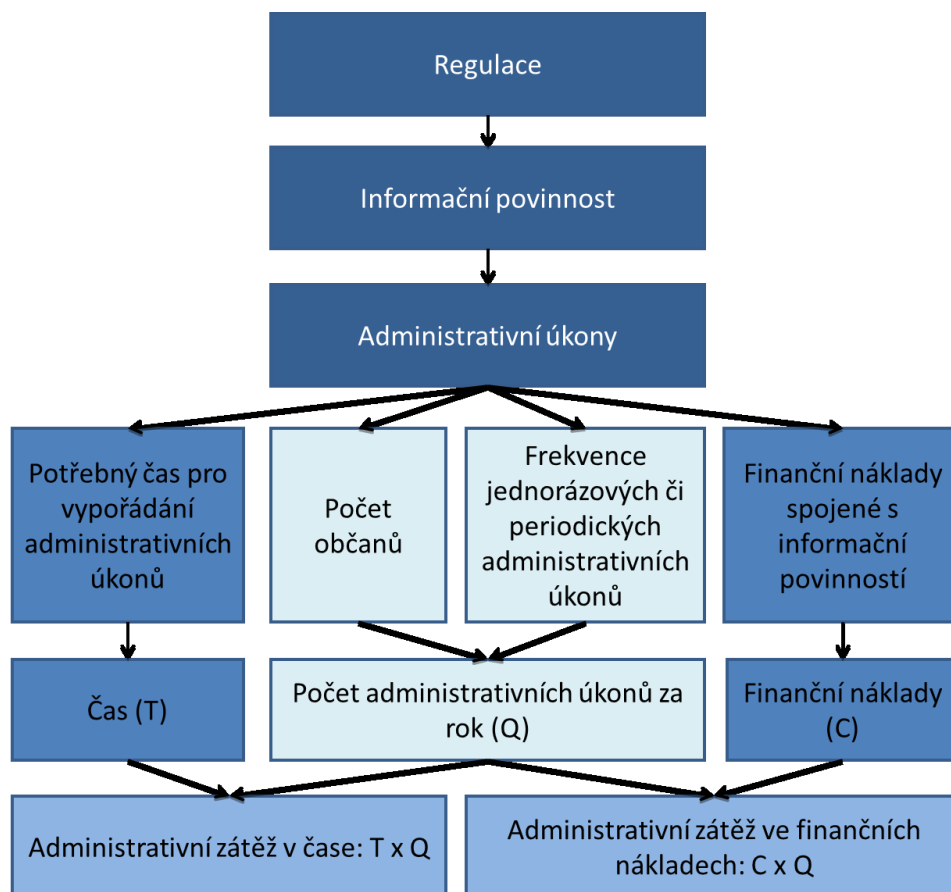
Typ měření	Metodika	Popis
Kvantitativní měření administrativní zátěže podnikatelů (s úpravami je možné ji využít i pro měření u jiných skupin <sup>1</sup> )	Standardní nákladový model	V dalším textu
	Quick scan (Nizozemí)	Kvalifikované hrubé odhady s využitím známých dat z existujících databází, průzkumů a měření za účelem stanovení priorit k provedení regulérního měření
Kvalitativní měření byrokratické zátěže	Customer Journey Mapping (Velká Británie)	Podobný princip jako route mapping, není zjišťováno časové zatížení, ale pocity a zkušenosti občana (zákazníka)
	Administrative Effort Index (Španělsko)	Vytvoření škály umožňující srovnat správní řízení s nejvyšší mírou zátěže a identifikovat řízení vhodná ke zjednodušení
	Service Barometer (Finsko)	Měření spokojenosti zákazníků s úrovní poskytovaných služeb
Kombinace kvantitativního a kvalitativního měření byrokratické zátěže	Route map (Nizozemí, Německo)	U modelových profilů (typických reprezentantů skupin obyvatelstva) je monitorováno, s jakými konkrétními potížemi a překážkami se musí potýkat, jaké úřady navštívit a kolik času obětovat

Zdroj: Koncepce snižování nadbytečné regulace a byrokratické zátěže, Ministerstvo vnitra České republiky (2008)

Pro výpočet nákladů vyplývajících z administrativní zátěže se v Evropě nejčastěji využívá SCM modifikovaný na výpočet administrativní zátěže občanů. SCM lze použít k výchozímu měření administrativní zátěže – tzv. hodnocení ex-ante, což je přeměňování odhadovaných administrativních dopadů na subjekty z důvodu implementace právních předpisů, či jiných legislativních iniciativ, ale také k ex-post měření, které se provádí za účelem aktualizace základního měření zohledněním dopadů nových právních norem. Pravidelná aktualizace základního měření umožňuje sledovat vývoj celkových administrativních nákladů. Základním prvkem SCM je fakt, že jakmile bylo provedeno základní měření, je třeba je aktualizovat tak, aby odráželo vývoj v důsledku zjednodušování a nových právních norem, které vstoupily v platnost. Je nutné, aby odhady administrativních nákladů spojených s novými právními normami, měly podobnou kvalitu jako základní měření. Základní struktura tohoto modelu je zobrazena v následujícím schématu.

<sup>1</sup> v Nizozemí byla v mírně modifikované podobě použita i při měření byrokratické zátěže občanů (MV ČR, Koncepce snižování nadbytečné regulace a byrokratické zátěže. s. 32. [online], [cit. 15.4.2011]. Dostupné z <<http://www.mvcr.cz/soubor/koncepce-snizovani-administrativni-zateze.aspx>>.)

Obrázek 3: SCM modifikovaný na výpočet administrativní zátěže občanů



Zdroj: Standard Cost Model for citizens - User's guide for measuring administrative burdens for citizens

Administrativní zátěž se pak vypočítá následujícím způsobem:

- **Celková administrativní zátěž** se udává v časových a finančních nákladech ( $T \times Q$ ;  $C \times Q$ )
- **Časové náklady na informační povinnost (T)** se rovnají součtu časových nákladů všech administrativních úkonů spojených s regulací.
- **Finanční náklady na informační povinnost (C)** se rovnají součtu finančních nákladů všech administrativních úkonů.
- **Čas náklady pro vypořádání administrativních úkonů** se rovnají  $T \times Q$  (v hodinách) a finanční náklady (v Kč, respektive v €).

Základní vzorec výpočtu administrativní zátěže je tedy následující:

$$\text{Administrativní zátěž} = T \times Q \text{ (v hodinách); } C \times Q \text{ (v Kč, respektive v €)}$$

Níže jsou uvedeny praktické příklady využití výpočtu administrativní zátěže občanů s využitím modelu SCM.

### ***Ilustrativní příklad výpočtu administrativní zátěže občanů***

Předpokládáme, že čas potřebný k vyřízení stavebního povolení je pro občana 5 hodin. Finanční náklady, které jsou s touto administrativou spojeny, jsou náklady na poštovní služby spojené s komunikací mezi občanem a úřady a činí cca 50 Kč. Předpokládáme, že ročně o stavební povolení žádá 100.000 občanů. Jedná se o jednorázový administrativní úkon, takže frekvence bude vypočtena pouze na základě počtu žádostí za rok.

$$Q = 100.000$$

$$T = 5 \text{ hodin}$$

$$C = 50 \text{ Kč}$$

Celková roční administrativní zátěž se pak vypočítá následujícím způsobem:

$$T (5 \text{ hodin}) \times Q (100.000) = \mathbf{500.000 \text{ hodin a}}$$

$$C (50 \text{ Kč}) \times Q (100.000) = \mathbf{5.000.000 \text{ Kč}}$$

Z kalkulace lze snadno vyhodnotit možná opatření na snížení administrativní zátěže.

Nabízejí se 2 hlavní způsoby:

- Snížení počtu obyvatel zasažených touto informační povinností (např. o 25 %), tzn. například odstraněním povinnosti žádat o povolení k drobné stavební činnosti s nízkým rizikem, čímž se sníží o stejný poměr jak časové, tak finanční administrativní náklady.
- Zkrácení času potřebného pro vypořádání administrativního úkonu, tedy žádosti o stavební povolení, např. omezením požadovaných informací. Dojde-li tímto krokem ke snížení časových nákladů o 2 hodiny, bude administrativní zátěž občanů snížena o 200.000 hodin ročně ( $T(5-2) \times C(100.000) = 300.000 \text{ hodin ročně}$ ).

### **Příklad – RIA k zákonu č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých předpisů (vodní zákon) - opatření Poplatkové hlášení za odebrané množství podzemní vody**

V době zpracování RIA odběratelé podávali k 15.10. každoročně poplatkové hlášení na stanovení záloh na příští kalendářní rok. Jediným podkladem bylo povolení dle VZ, resp. množství vody v něm uvedené. Dle ČIŽP, cca v 90 % bylo množství rok od roku stejné. Je nutné také zmínit, že skutečně odebrané množství vody nemělo na zálohy vliv. Dále k 15. 2. každoročně odběratelé předkládali poplatkové přiznání, které obsahovalo skutečné množství odebrané podzemní vody a ČIŽP stanovila výši poplatku. Počet vydaných rozhodnutí přibližně kopírovalo počet zálohových přiznání.

RIA hodnotila dopady varianty, která navrhovala snížení administrativní zátěže pro odběratele podzemní vody (konkrétní znění varianty viz dokument RIA).

Jako důsledek uvedené změny ve variantě 1 by se počet poplatkových hlášení pro stanovení záloh snížil na cca. 400 ze současných 3827 (za rok 2008). Při předpokladu hodinové sazby 300 Kč/hod a 5 hodinách potřebných na zpracování daného hlášení se jedná o snížení administrativní zátěže pro podnikatele ve výši 5,146 mil. Kč ročně.

Dle informací ČIŽP, agenda vydání zálohových výměrů zaměstná 11 inspektorů 2,5 měsíce v roce, což je přibližně oceněno na 970 tis. Kč ročně. Avšak v době zavedení této agendy ČIŽP nebyli přiděleni žádní inspekteři, navíc následně musela být omezena kontrolní činnost. Ušetřený čas plynoucí ze snížení administrativní zátěže budou inspekteři využívat pro kontrolní činnost vyplývající z vodního zákona.



**Tabulka 35: Poplatkové hlášení pro stanovení záloh – náklady a přínosy variant**

Varianta	Přínosy	Opakované (mil. Kč)	Náklady	Opakované (mil. Kč)
0	-		-	
1	Podnikatelé – snížení administrativní zátěže	5,146	-	
	ČIŽP – snížení administrativní zátěže a využití úspor v lidských zdrojích na kontrolní činnosti	0,970	-	

Zdroj: MŽP, ČIŽP, EEIP

## 2.2. Soukromí občanů a dopady na něj

Pod pojmem soukromí lidé obvykle chápou určitou **oblast, která náleží pouze jim**, a o které jsou **oprávněni rozhodovat výhradně podle svého svobodného uvážení** a zároveň, že jde o **prostor, do kterého nepřísluší nikomu jinému zasahovat** a jen ten, komu tento „vnitřní“ svět náleží, je **oprávněn rozhodnout, komu a jakou část tohoto prostoru odkryje**. Tuto definici však může zcela a bez omezení splňovat pouze myšlenkový a duševní prostor jedince.

Pojem soukromý život, který se vyskytuje i v Listině základních práv a svobod blíže specifikoval Evropský soud pro lidská práva ve Štrasburku. Ve svých judikátech dospěl k závěru, že **pojem „soukromý život“ nelze vyčerpávajícím způsobem přesně definovat a bylo by příliš restriktivní omezit intimní sféru, kde každý může vést svůj osobní život podle svých představ, a vyloučit z něj vnější svět**. Respektování soukromí musí také do jisté míry zahrnovat i **právo člověka navazovat a rozvíjet vztahy se svými blízkými**.

V této souvislosti je třeba zmínit také judikát Evropského soudu pro lidská práva *Leander versus Švédsko* z roku 1987. V tomto rozhodnutí podřadil soud pod pojem soukromého života také otázku přístupu ke spisům obsahujícím osobní informace. Konstatoval, že **přístup k osobním spisům a údajům může být povolen jen tomu, kdo prokáže, že jedná v uvozovkách ve „vyšším“ zájmu, tedy v zájmu, který je již určitým způsobem a zřejmě i zákonně aprobován**. Ochrana proti zneužití osobních údajů musí být legálně vymezena. Pokud by takové údaje nebylo nutné vůbec shromažďovat a zpracovávat, nemusela by tudíž ani existovat jejich ochrana. Nejsou tedy každé lidské bytosti vlastní a nejde o základní lidské právo v jeho klasickém pojetí. Naproti tomu i zde lze uplatňovat státní moc jen na základě zákona, a tudíž ochrana, která má být podle Listiny zaručena, může být realizována pouze na základě zákona.

Na překotný a nebyvale rychlý rozvoj moderních technologií a nejrůznějších prostředků, které jsou schopné ovlivnit soukromí jednotlivce, muselo zareagovat i obsahové vymezení práva na soukromí. Právo na soukromí začalo být vnímáno jako právo dynamické, a to zejména v tom smyslu, že jeho obsah podléhá častým změnám a může být rozšiřován o další složky. **Právě z důvodu zachování značné obsahové otevřenosti práva na soukromí nelze v žádné mezinárodní smlouvě, ústavě či zákoně, dokonce ani v judikatuře soudů nebo odborné literatuře nalézt definici, která by přesně či dokonce taxativním způsobem vymezovala obsah práva na soukromí**.

Požadavek co nejširšího chápání pojmu soukromí opakovaně zdůraznil ve svých rozhodnutích Evropský soud pro lidská práva (např. rozsudek ve věci *Niemietz / Německo* nebo *Bensaid / UK*), kdy konstatoval, že soukromý život je široký pojem, který se nehodí k vyčerpávající definici, a že nepokládá za možné ani nutné pokusit se podat vyčerpávající definici pojmu soukromý život, čímž nepřímou naznačil, že pojem soukromí je velice dynamickou kategorií. Dále upozornil, že respektování soukromého života musí rovněž zahrnovat do určité míry i právo vytvářet a rozvíjet vztahy s ostatními lidskými bytostmi.

### 2.2.1. Možné dopady legislativy na soukromí občanů - kategorie

V rámci hodnocení dopadu regulace na soukromí občanů je nutné chápat soukromí v co možná nejširším pojetí a zamyslet se nad možnými dopady regulace na různé aspekty soukromí. Regulace může mít dopad na následující aspekty soukromí:

- **Osobnostní integrita**

Tímto pojmem je chápána celková **fyzická a psychicko-morální integrita**. Právo na tělesnou integritu zahrnující život a zdraví je přirozeným právem, které náleží každé lidské bytosti. Tělesná integrita jako nehmotná hodnota, jež je neoddělitelnou součástí lidských bytostí a jejíž cena je nezměřitelná a majetkově neohodnotitelná, je chráněna právním řádem napříč všemi právními odvětvími. Předmětem práva na tělesnou integritu jsou tedy hmotné a nehmotné hodnoty osobnosti fyzické osoby jako je život, zdraví a tělo. Přičemž pod pojem zdraví je zahrnuto zdraví fyzické i psychické a chráněno není jen živé lidské tělo, ale i nasciturus (dosud nenarozené dítě, které je způsobilé nabývat za podmínky, že se narodí živé, subjektivní práva) a mrtvé tělo, kdy jde zejména o jeho jednotlivé části a orgány. Psychicko-morální integritou je v tomto případě chápána čest a důstojnost člověka.

Dopad na osobnostní integritu mohou mít například následující oblasti:

- *povinné očkování*
- *krevní transfuze bez svolení*
- *povinné poskytování vzorků tělních tekutin a tkání*
- *požadavky na předložení výsledků biometrických měření*
- *a další*

- **Soukromé chování**

Tento aspekt zahrnuje všechny aspekty chování na soukromých místech, jako je domácnost či toaleta, ale také soukromé chování na veřejných místech. V těchto případech je nutné odlišovat běžné pozorování lidí v okolí (např. kamerový systém v obchodním domě) od systematického pozorování občanů.

Dopad na soukromé chování a soukromí a osobní prostor mohou mít například následující oblasti:

- *sledování osob*
- *odposlouchávání*
- *pořizování zvukového a obrazového záznamu*
- *domovní a osobní prohlídky*
- *a další*

- **Osobní údaje**

Osobním údajem je chápán údaj či jakákoliv informace týkající se určeného nebo určitelného subjektu údajů. Subjektem údajů je fyzická osoba, k níž se osobní údaje vztahují a považuje se za určený nebo určitelný, jestliže lze subjekt údajů přímo či nepřímo identifikovat zejména na základě čísla, kódu nebo jednoho či více prvků, specifických pro jeho fyzickou, fyziologickou, psychickou, ekonomickou, kulturní nebo sociální identitu.

Zvláštní důraz je třeba klást na tzv. citlivé údaje. Citlivým údajem je chápán osobní údaj vypovídající o národnostním, rasovém nebo etnickém původu, politických postojích, členství v odborových organizacích, náboženství a filozofickém přesvědčení, odsouzení za trestný čin, zdravotním stavu a sexuální životě subjektu údajů a genetický údaj subjektu údajů; citlivým údajem je také biometrický údaj, který umožňuje přímou identifikaci nebo autentizaci subjektu údajů. Dopad na osobní údaje má hlavně regulace v oblasti zpracování osobních údajů. Zpracováním osobních údajů se rozumí jejich:

- *sbírávání*
- *ukládání na nosiče informací*
- *zpřístupňování*
- *úprava nebo pozměňování*
- *vyhledávání*
- *používání,*
- *předávání*
- *šíření*
- *zveřejňování*
- *uchovávání*
- *výměna*
- *třídění nebo kombinování*
- *blokování*
- *likvidace*

V případě identifikace zásadního dopadu by měly být hlouběji analyzovány dopady na soukromí a měl by být přesně zmapován vztah ochrany osobnosti, soukromí a osobních údajů na základě rigidní právní analýzy.

### **Privacy Impact Assessment (PIA)**

Pro hodnocení dopadů na soukromí se často využívá označení PIA. Tento termín neoznačuje pouze samotnou dílčí analýzu dopadů na soukromí, ale celý proces, který se zaměřuje na identifikaci dopadů na soukromí jakékoliv nové regulace, projektů, technologie, služby nebo programu a po konzultaci se zúčastněnými stranami definuje přijetí nápravných opatření k zamezení nebo zmírnění případných rizik. Pro celý proces PIA je možné využít manuály EU, členských zemí EU nebo konkrétních organizací, jako je např. Úřad pro ochranu osobních údajů. Tato metodika však pokrývá nejdůležitější oblasti PIA v rámci celkového hodnocení dopadů na občany v procesu RIA.

### **Privacy by Design**

Privacy by Design, neboli „Soukromí coby aspekt návrhu“, je koncept, který se snaží o takový přístup k ochraně soukromí, který zahrnuje zakotvení zásad ochrany soukromí již do návrhů různých technologií či situací. Jinými slovy, jde o uplatňování požadavků souvisejících s ochranou osobních údajů co nejdříve od počátečních fází existence technologických novinek. Původně se

tento přístup aplikoval skutečně především na vývoj nových technologií, časem se však rozšířil také například na oblast obchodních postupů a jiné<sup>2</sup>.

### 3. ZPŮSOB ZPRACOVÁNÍ HODNOCENÍ DOPADŮ REGULACE NA ADMINISTRATIVNÍ ZÁTĚŽ A SOUKROMÍ OBČANŮ

#### 3.1. Identifikace problému a definice cíle z pohledu občana

Prvním krokem hodnocení dopadů regulace je vyhodnocení a popis problému a stávajícího stavu, který je v podstatě „východiskem“ pro navrhovanou legislativní změnu. Vzhledem k tomu, že návrh úpravy či vytvoření nové legislativy přímo reaguje na aktuální řešený problém, při jeho popisu je vhodné/nutné úzce spolupracovat se samotným předkladatelem legislativní úpravy. Do které části závazné struktury dokumentu RIA spadá tento dílčí krok, znázorňuje následující schéma.

Shrnutí Závěrečné zprávy RIA (zpracované podle Přílohy č. 3)	
1.	Důvod předložení a cíle
1.1	Název
1.2	Definice problému
1.3	Popis existujícího právního stavu v dané oblasti
1.4	Identifikace dotčených subjektů
1.5	Popis cílového stavu
1.6	Zhodnocení rizika
2.	Návrh variant řešení
3.	Vyhodnocení nákladů a přínosů
3.1	Identifikace nákladů a přínosů
3.2	Náklady
3.3	Přínosy
3.4	Vyhodnocení nákladů a přínosů variant
4.	Návrh řešení
4.1	Stanovení pořadí variant a výběr nejvhodnějšího řešení
5.	Implementace doporučené varianty a vynucování
6.	Přezkum účinnosti regulace
7.	Konzultace a zdroje dat
8.	Kontakt na zpracovatele RIA

##### 3.1.1. Charakter problému z územně správního hlediska

Při identifikaci problému je nutné nejprve určit, rozsah a charakter problému, tedy na jaké úrovni se problém vyskytuje, respektive z jakých příčin vychází. Vzhledem k tomu, že metodika je určena převážně k hodnocení dopadů legislativních změn především na subjekty působící na území ČR, jsou v tomto případě uvažovány dvě úrovně zdrojů problémů:

##### 1. Úroveň Evropské unie

V případě transpozice evropského práva by měla existovat RIA (*regulatory impact assessment*), která byla zpracována Evropskou komisí k návrhu právního předpisu EU a z velké části tak bude možné identifikaci problému převzít z této, na evropské úrovni zpracované, RIA. Samozřejmě je nutné se řídit Obecnými zásadami a vymezit proto

<sup>2</sup> Úřad pro ochranu osobních údajů. [online]. [cit. 2015-05-20]. Dostupné z: <https://www.uoou.cz/privacy-by-design/ds-2307/p1=2307>

rozsah, četnost a pravděpodobnost výskytu problému. V rámci identifikace problému by mělo být navíc popsáno:

- a. *na jaký právní předpis EU navrhovaná regulace reaguje*
- b. *koliže současné národní legislativy s touto směrnicí (tzn., jaký problém je nutné v současné národní legislativně vyřešit, aby se česká právní úprava dostala do souladu se směrnicí)*
- c. *sankce související s pozdní či žádnou transpozicí*
- d. *zhodnocení současného stavu a výhledu problému z pohledu občana souvisejících s úpravou regulace*

## 2. Národní úroveň

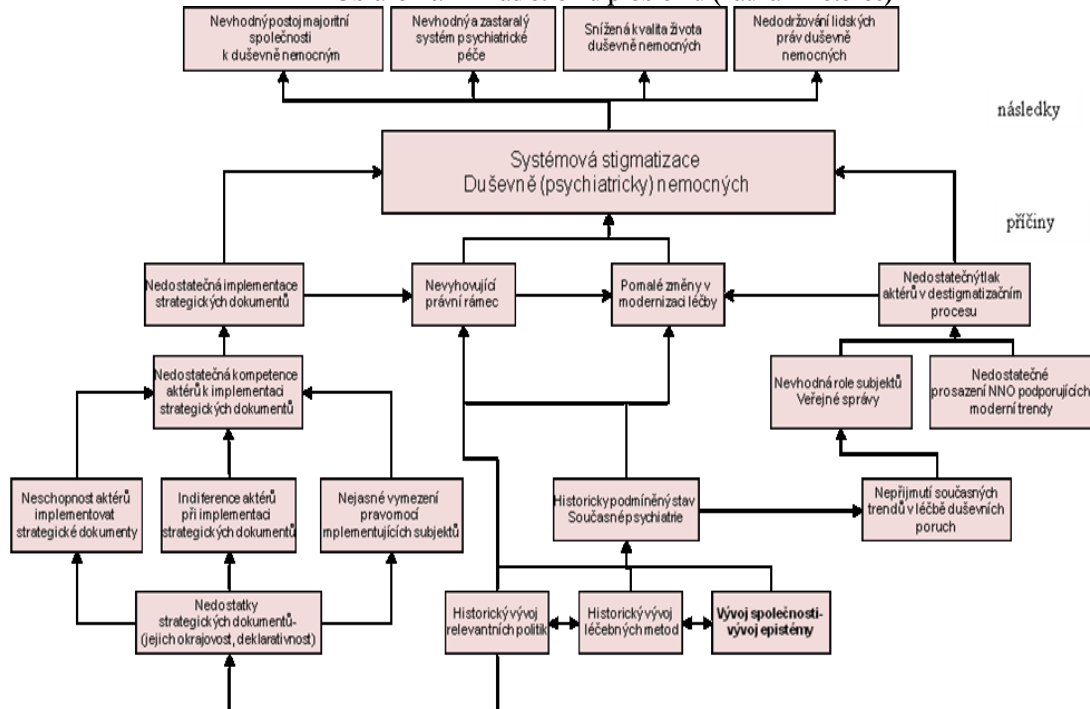
V případě, že se regulace netýká transpozice evropského práva, musí být na identifikaci problému kladen mnohem větší důraz. **V rámci identifikace problému je v tomto případě nutné předkládat věcné a podložené důkazy o závažnosti problému, nutnosti jeho řešení prostřednictvím regulace a souvisejících rizicích na národní úrovni.**

### 3.1.2. Problémové oblasti z pohledu občanů

V rámci identifikace problémů je nutné na základě analýzy současného stavu určit klíčové prvky problému a vysvětlit, proč se jedná o problém, tj. proč stávající či vyvíjející se situace není ideální.

Problémy spojené s regulací z pohledu občana nelze vztáhnout pouze k administrativní zátěži či dopadu na soukromí, ale je nutné je chápat v širším kontextu a souvislostech. Je nutné se zamyslet nad všemi aspekty, které mohou mít na občana dopad. Z tohoto pohledu můžeme stejně jako v případě hodnocení dopadů jednotlivých variant uvažovat 3 základní kategorie problémů z pohledu občana (sociální, ekonomické, environmentální) s tím rozdílem, že environmentální problémy (např. znečištění ovzduší) se z pohledu občana vždy promítnou do sociálních (zhoršení zdravotního stavu, snížení naděje na dožití) nebo ekonomických problémů (snížení tržní hodnoty nemovitosti v zamořené oblasti). Tyto se však vzájemně prolínají a neexistuje mezi nimi ostrá hranice a v mnoha případech spolu obě tyto kategorie úzce souvisí a vzájemně se podmiňují. Je proto nutné identifikovat jak hlavní problémy z pohledu občanů, tak příčiny problému a problémy jimi podmíněné a na ně navazující. K tomuto účelu je vhodné použít tzv. strom problémů (nebo také kauzální řetězec), viz *Metodika zpracování hodnocení dopadů regulace, EEIP (2013)*.

Obrázek 4: Příklad stromu problémů (kauzální řetězec)



Zdroj: Systémová stigmatizace psychiatricky nemocných, Jan Bodnár, 2009

Níže jsou uvedeny příklady nejčastějších sociálních a ekonomických oblastí problémů z pohledu občanů, které je nutné v rámci hodnocení dopadu regulace brát v potaz a zjistit, zda tyto problémy souvisí se zkoumaným tématem. Jedná se pouze o indikativní seznam problémů z pohledu občana, který by měl soužit jako „vodítko“, ne jako vyčerpávající výčet.

Problémy z pohledu občana mohou být identifikovány na základě zodpovězení následujících otázek jednotlivých tematických okruhů:

## 1. základní životní podmínky a kvalita života

*kvalita života občanů*

*dostupnost bydlení pro občany*

*dostupnost práce pro občany*

*dostupnost služeb a zboží pro občany*

*(jedná se např. o dostupnost vzdělání, zdravotnictví, sociálních služeb, či jakýchkoliv jiných hospodářských služeb a zboží, at' již z pohledu nabídky, vzdálenosti či finančních prostředků)*

*příjmová nebo materiální chudoba*

*materiální deprivace občanů*

## 2. bezpečnostní rizika

*míra kriminality*

*rizika spojená s přírodními či antropogenními pohromami*

*přerušování dodávek strategických surovin nebo energie*

*zdraví či život občanů*

*majetek občanů*

## 3. subjektivní vnímání občanů

*pocit bezpečí*

*důvěra v justici a spravedlnost*

*patriotismus*

## 4. oblast soukromí a základních práv a svobod

*osobnostní integrita občanů*

*soukromé chování*

*osobní údaje*

## 5. administrativní zátěž

*administrativní časová zátěž*

*administrativní finanční zátěž (poplatky spojené s informační povinností)*

**V rámci identifikace problému nestačí pouze pojmenovat problém, ale je nutné ho popsat v co nejširším kontextu, tedy vysvětlit jeho příčiny, projevy, souvislosti a dílčí problémy z tohoto problému vyplývající.**

**Příklad - Nedostatečná analýza problému = nedostatečná možnost volby mezi politikami**

*Před několika lety ze statistických záznamů země X vyplynulo, že úmrtí velkého počtu dětí je výsledkem náhodné otravy způsobené předáváním léky v domácnostech. Analytici velmi rychle dospěli k závěru, že lahvičky s léky mají uzávěr, který mohou děti snadno otevřít. Byly proto povinně zavedeny lahvičky odolné vůči manipulaci ze strany dětí (s mechanismem otevírání stlačením a následným pootočením, vyžadujícím určitou fyzickou sílu). V důsledku této změny se stalo otevírání lahviček s léky pro starší osoby obtížnější. Lahvičky v důsledku toho často zůstaly otevřené a to mělo za následek větší počet otrav dětí.*

Následná analýza ukázala, že hlavní problém spočívá v něčem jiném: pokud byly léky v obalech připomínajících sladkosti, byly pro děti velice přitažlivé; dospělí navíc až příliš často ponechávali léky snadno přístupné dětem. Nakonec se podařilo vyřešit otravy dětí zavedením obalu, který byl méně barevný a jehož součástí byla varovná upozornění dětem, a také prostřednictvím informační kampaně o nutnosti skladovat léky mimo dosahu dětí. Uzávěry lahviček byly rovněž upraveny tak, aby lidé, kteří umějí číst, je mohli snadno otevřít. (Evropská komise - Obecné zásady pro hodnocení dopadů, aktualizace 2006).

### 3.1.3. Popis existujícího právního stavu v dané oblasti

Součástí definice problému musí být dle Obecných zásad hodnocení dopadů regulace (RIA) také popis existujícího právního stavu v dané oblasti, který má obsahovat:

- a. zdůvodnění, proč je stávající legislativní úprava nedostatečná
- b. přehled právních předpisů, k nimž se řešený problém váže
- c. zhodnocení stávající legislativní úpravy ve vztahu na řešený problém
- d. zhodnocení současného právního stavu ve vztahu k zákažu diskriminace (např. zákoník práce - diskriminace zaměstnance)

V rámci identifikace problému z hlediska občanů je nutné na tuto skupinu zaměřit popis existujícího právního stavu majícího negativní dopady na občany (včetně popisu těchto dopadů), například z pohledu následujících nástrojů, které mohou z legislativy vycházet:

- a. Normativní - jedná se **přímé příkazy**, **zákazy** a **omezení činnosti vyplývající ze zákonů nebo rozhodnutí úřadů** (zákony, vyhlášky, nařízení, technické normy apod.)
- b. Ekonomické a tržní - nástroje, které občany ovlivňují **nepřímo**, například prostřednictvím daní, poplatků, možností čerpání dotací apod.

Je třeba také rozlišit, zda se jedná o soukromoprávní nebo veřejnoprávní regulaci. **V případě, že má regulace zásadní dopad na soukromí občanů, je nutné vyhotovit rigidní právní a věcnou analýzu, tj. přesné zmapování vztahu ochrany osobnosti, soukromí a osobních údajů. Již při samotné identifikaci problému by měl být využit princip proporcionality a měla by být argumentačně podložena nutnost řešení formou právní regulace.**

### 3.2. Definice cílů z pohledu občana

Dalším krokem hodnocení je definice cíle předkládané legislativní změny, případně popis cílového stavu, kterého má být realizací této změny dosaženo. V podstatě se jedná o stav po vyřešení (odstranění) aktuálního problému popsání v předchozím kroku hodnocení RIA zavedením legislativní změny. Za cíl nelze považovat samotnou legislativní změnu, ale musí být podrobně popsány požadované pozitivní dopady na občany v souvislosti s řešenými problémy. Definován musí být především samotný cíl, nikoliv cesta k jeho dosažení, aby nedocházelo k předjímáním variant řešení bez řádného zhodnocení jejich dopadů nejen na občany.

Cíle, kterých by z pohledu občana mělo být dosaženo, lze snadno definovat na základě správně identifikovaných problémů. Měly by přímo souviset s příslušným problémem a s příčinami, z nichž problém pramení. Bez správného stanovení cílů (tudíž i správné identifikace problémů), kterých by měla budoucí politika dosáhnout, je téměř nemožné určit nejvhodnější variantu řešení problému. Dle Obecných zásad by měly být cíle hierarchicky uspořádány a splňovat tzv. kritéria „SMART“, měly by tedy být konkrétní, měřitelné, akceptovatelné, realistické a vázané na konkrétní termín. Nejobecnějším cílem v rámci této metodiky považujeme snížení negativního dopadu regulace na administrativní zátěž občanů nebo na jejich soukromí.



Hierarchizace cílů by měla vycházet ze stromu problémů, který definuje obecný problém, jeho příčiny a následky. Aby byly cíle vhodně formulovány je vhodné je dělit na:

- **Obecný cíl**

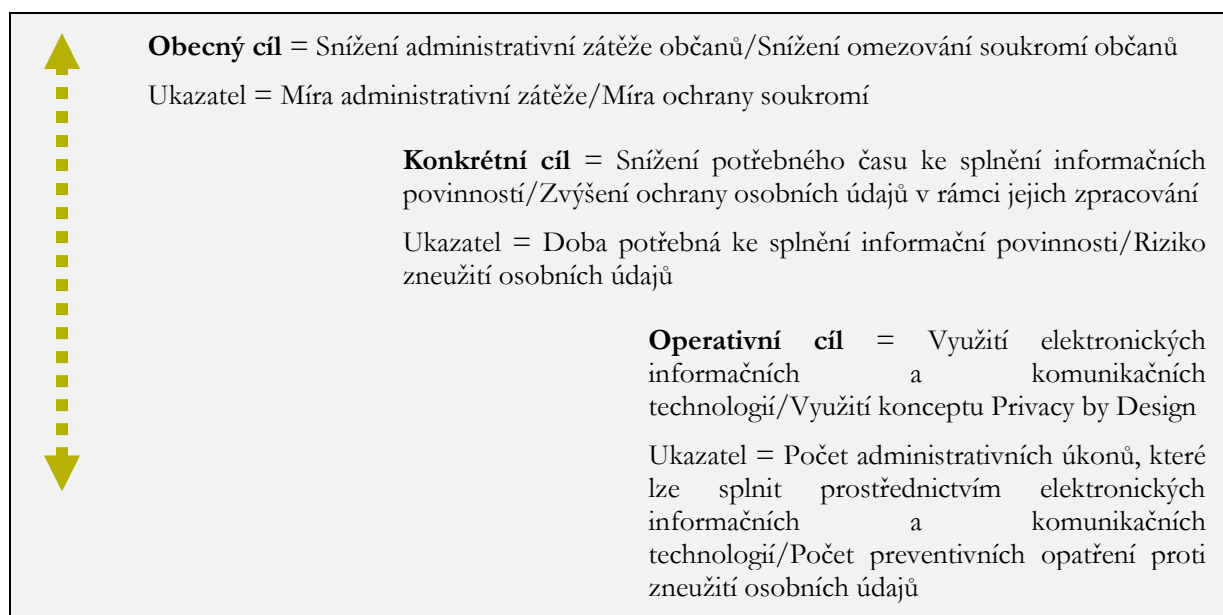
Obecný cíl by měl shrnovat hlavní a celkový cíl, kterého se změnou či zavedením nové regulace snažíme dosáhnout. Obecný, na rozdíl od konkrétních a operativních cílů nemusí splňovat kritéria „SMART“.

- **Konkrétní cíle**

Konkrétní cíle představují bezprostřední cíle, bez jejichž naplnění nelze dosáhnout cílů obecných.

- **Operativní cíle**

Operativní cíle představují nejnižší úroveň hierarchie cílů.



### **3.3. Zdroje informací a konzultace se zástupci občanské veřejnosti a nevládních organizací**

Při identifikaci konzultujících subjektů zastupujících občany je nutné opět brát v potaz, jaké dopady na občana lze předběžně očekávat, tedy zda může mít regulace přímý či vedlejší vliv na administrativní zátěž občanů či na jejich soukromí.

**V rámci řešení administrativní zátěže občanů** je vhodné identifikovat **zástupce tzv. občanské veřejnosti**. Občanskou veřejnost lze definovat jako „prostor“, v němž si občané uvědomují své společné zájmy a prostřednictvím horizontálně působících (na rozdíl od vertikálně působících, tj. na principu nadřízenosti a podřízenosti) společenských institucí, tedy nezávisle na státu, tyto zájmy prosazují. Mezi občanskou veřejnost lze zařadit:

- *asociace, sdružení, společenské organizace, spolky, odbory*
- *nevládní neziskové organizace*
- *zájmové skupiny*
- *obchodní sdružení*
- *náboženské organizace*
- *profesní sdružení*

- *komory*
- *odbory*
- *školské právnické osoby*
- *veřejné výzkumné instituce*
- *vysoké školy*
- *atd.*

Identifikace zástupců ke konzultacím vychází z definovaných dotčených skupin ve fázi identifikace problémů. Měli by být proto osloveni zástupci občanské veřejnosti zastupující občany, které regulace přímo ovlivňuje, s důrazem na občany, na které má regulace specifický dopad. K identifikaci zástupců občanské veřejnosti lze využít např. těchto dostupných databází:

- *Databáze konzultujících organizací DataKO*  
<https://kormoran.odok.cz/ODOK/datako-dir.nsf>
- *Seznam posouzených výzkumných organizací ÚV*  
<http://www.vyzkum.cz/FrontClanek.aspx?idsekcce=560752>
- *Rejstřík veřejných výzkumných institucí*  
<http://rvvi.msmt.cz/>
- *Evidence nestátních neziskových organizací (Evidence NNO)*  
<http://www.isnno.cz/EvidenceNNOV10001/DesignPages/SeznamNNO.aspx>
- *Databáze vědeckých výstupů (např. RIV)*  
<http://www.isnav.cz/>
- *Evidence nestátních neziskových organizací na Portálu veřejné správy*  
<http://www.isnno.cz/evidencennov10001/DesignPages/SeznamNNO.aspx>
- *Veřejný rejstřík a Sbírka listin*  
<https://or.justice.cz/ias/ui/rejstrik>
- *Seznam povinných připomínkových míst dle Legislativních pravidel vlády*
- *Spolkový rejstřík, vedený rejstříkovými soudy (dříve seznam občanských sdružení a organizací na stránkách Ministerstva vnitra)*
- *atd.*

**V rámci řešení problémů v oblasti soukromí** jsou také relevantní následující orgány a organizace, které mohou být nápomocny při identifikaci dalších subjektů zastupujících občany:

- *Veřejný ochránce práv a zmocněnec vlády pro lidská práva*
- *Úřad pro ochranu osobních údajů*
- *Iuridicum Remedium*
- *Otevřená společnost*
- *Liga lidských práv*
- *Poradna pro občanství, občanská a lidská práva*

**Pro zefektivnění procesu hodnocení dopadu a mezirezortního připomínkového řízení je velmi vhodné** identifikovat jako konzultující subjekty přímo povinná připomínková místa a přizvat je ke konzultacím v rámci hodnocení dopadů, jsou-li dopady relevantní k jejich oborové oblasti.

### 3.3.1. Zdroje dat a způsob sběru informací

Zdroje dat a způsob sběru informací nelze jednoznačně definovat. Data a informace je nutné sbírat získávat vždy dle specifik dané problematiky a řešeného problému. Obecně však lze určit některé postupy, které by měly být při sběru dat a informací použity.

Určité informace potřebné k efektivnímu a věcnému hodnocení dopadů regulace na občany získá hodnotící tým prostřednictvím konzultací s vybranými subjekty. Do konzultací však bude zapojen jen omezený počet subjektů, jejichž informace mohou být ovlivněny subjektivními názory. Jejich výroky je tak mnohdy nutno podložit relevantními daty a informacemi, které budou reprezentativní vzhledem k celé množině dotčených subjektů.

Pro účely sběru informací lze použít následující zdroje dat:

#### **Primární data**

Ke sběru primárních dat by mělo být přistoupeno **pouze v případě, není-li možné je získat od jiných subjektů**. Nejprve je nutné zjistit, **zda data již neexistují a od kterého rezortu, oddělení či úseku je možné je získat**, případně nerealizují-li se průzkumy, v rámci kterých by bylo možné doplnit otázky potřebné k získání relevantních dat bez nutnosti realizovat průzkum nový. Za primární jsou označována zdrojová data získána přímo od dotčených a zainteresovaných subjektů. Pro sběr primárních dat je možné využít v odůvodněných případech následující metody či jejich kombinaci.

**Strukturované rozhovory/Dotazníková šetření** - jedna z nejvíce využívaných metod sběru dat zejména vzhledem k relativně nízké náročnosti na finance a čas, nízkou náročnost na počet účastníků a při správně nastaveném designu průzkumu vysoká reprezentativnost dat. Vysoká standardizace odpovědí v rámci dotazníkového šetření umožňuje zpracování dat prostřednictvím statistických analýz. K používaným metodám dotazníkového šetření patří například:

1. *Metoda CATI - Metoda telefonického dotazování ve formě rozhovoru tazatele s respondentem s pomocí počítače na straně tazatele.*
2. *Metoda CAWI - Dotazování prostřednictvím dotazníku ve formě webového formuláře, který respondenti výzkumu vyplňují sami.*
3. *Metoda PAPI - Osobní dotazování prostřednictvím papírových formulářů*
4. *Metoda CAPI - Osobní dotazování prostřednictvím počítače*

Metody CATI a CAWI jsou velmi vhodnými metodami pro realizaci průzkumů. Při volbě výběrového souboru je nutné dbát na jeho reprezentativnost, tedy aby zobecňoval a odpovídal vlastnostem základního souboru (občané zasažení legislativní změnou). Pro zajištění reprezentativnosti lze použít metody kvótního výběru, náhodného pravděpodobnostního výběru nebo stratifikovaného výběru. Pro účely průzkumu **občanů celé ČR je vhodná velikost výběrového souboru 300 – 900 respondentů**. Čím vyšší je počet respondentů, tím více klesá chybovost průzkumu.

**Polostrukturované rozhovory** - jedná se o neformálně vedené rozhovory výzkumníka s respondentem na určená témata prostřednictvím předem stanoveného scénáře kombinací metod Face-to-Face a CATI. Scénář expertních rozhovorů musí být vytvořen v souladu s požadovanými oblastmi navrhované legislativní změny a jejích dopadů na občany. Scénář je

vhodné vytvořit také na základě výsledků provedených dotazníkových šetření pro ověření získaných dat a z nich vyvozených skutečností.

**Skupinové rozhovory** - tzv. fokusní skupiny (Focus Groups). Průběh Focus Groups je organizován jako řízená diskuze zúčastněných osob pod vedením výzkumníka (moderátora diskuze) na předem daná témata. Metoda Focus Groups zároveň ponechává prostor, aby diskutující ve svých odpovědích na předložená témata otevírali také témata nová v souvislosti se zjištěnými skutečnostmi. Výhodou metody skupinových rozhovorů je možnost uspořádání rozhovorů na stejné téma s různými skupinami odděleně. Následně lze výstupy z jednotlivých diskuzí vzájemně porovnat. Struktura scénáře musí pokrývat zkoumanou problematiku a otázky musí být sestaveny tak, aby byl získán dostatek informací potřebných pro provedení hodnocení dopadů na občany.

### **Sekundární data**

V rámci analýzy sekundárních dat se jedná o využití již sesbíraných dat, tzv. reanalýza. Hodnotitel využije pevná data z existujících statistických databází a dalších informačních zdrojů. V případě hodnocení dopadů regulace na občany se nabízí použití následujících zdrojů sekundárních dat:

- a. *Dostupné statistické zdroje (např. Český statistický úřad, EUROSTAT, statistiky OECD)*
- b. *Odborné výstupy realizovaných výzkumných projektů týkajících se dopadů na administrativní zátěž a soukromí občanů (zdroj např. Databáze RIV<sup>3</sup>)*
- c. *Statistiky ministerstev a orgánů veřejné správy*
- d. *Územně analytické podklady ORP a krajů*
- e. *Důvodové zprávy již zpracovaných hodnocení dopadů regulace k jiným legislativním předpisům*
- f. *Data uvedená v jiných metodikách (např.: „Metodika měření a přeměňování administrativní zátěže podnikatelů“ vydaná Ministerstvem průmyslu a obchodu, obsahující průměrné hodnoty časové náročnosti jednotlivých administrativních úkonů podnikatelů)*
- g. *Data poskytnutá konzultujícími subjekty zapojenými do procesu hodnocení dopadů regulace*
- h. *Výsledky realizovaných průzkumů v oblasti administrativní zátěže nebo dopadů na soukromí*

V příloze metodiky jsou uvedeny vybrané webové adresy na vybraná data i s jejich popisem. V rámci hodnocení dopadů lze využít například výstupy **European Values Study** (EVS), tedy Evropské studie hodnot, rozsáhlého komparativního longitudinálního výzkumu. EVS je „unikátním výzkumným projektem o tom, jak Evropané smýšlejí o životě, rodině, práci, náboženství, politice a společnosti“ (<http://www.europeanvaluesstudy.eu/>).

#### **Ukázka výstupů EVS.**

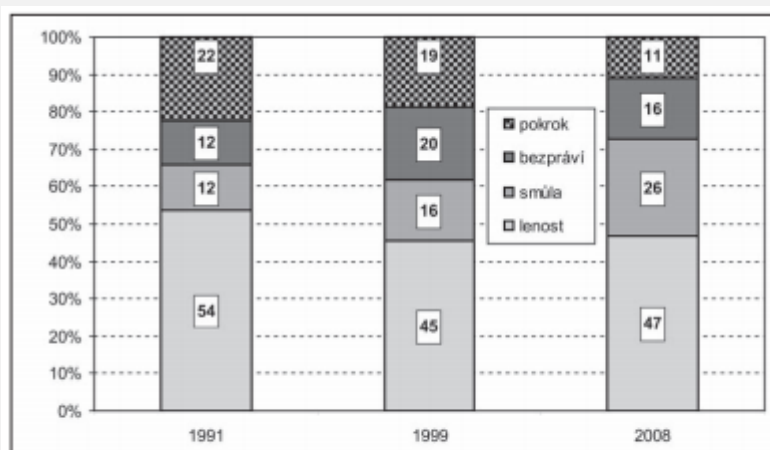
Deskriptivní ukazatel, jímž je rozložení názorů na chudobu, ukazuje, že se toto očekávání nenaplnilo (viz obr. 5). Ve všech třech sledovaných letech respondenti nejčastěji volili jako příčinu, proč jsou u nás lidé, kteří žijí v nouzi, výrok, že si lidé za svou chudobu mohou sami, neboť jsou líní a nemají dostatek pevné vůle – podíly oscilují kolem 50 % respondentů.

Jasně tak v ČR převládá prvek obviňování jedince, a pokud k němu připočteme podíly respondentů, kteří spatřují příčinu chudoby ve smůle jedinců (12 % v roce 1991, 16 % v roce 1999 a 26 % v roce 2008), dostáváme výsledek, který říká, že v percepci chudoby v Česku jasně převládá dimenze individuální. Za svou chudobu si prostě podle české veřejnosti chudí mohou sami: jsou chudými proto, že nejsou dostatečně příčinní, nebo proto, že to jsou nešťastníci, kteří mají smůlu. Nejvíce zřetelný byl tento výsledek v roce 2008, kdy tyto postoje

<sup>3</sup> RIV - Databáze výsledků Výzkumu a vývojem dostupné na: <https://www.isvav.cz/prepareResultForm.do>

zastávaly v součtu téměř tři čtvrtiny respondentů (73 %).

**Obrázek 5: Rozložení příčin života v nouzi v letech 1991, 1999 a 2008 – první důvod (v %)**



Pozn.: Z rozložení jsme vyloučili „únikovou“ odpověď „nic z uvedeného“, neboť nezapadá do našeho teoretického modelu. Takovýto postup nám umožňuje nízké podíly respondentů, kteří zvolili tuto odpověď – pohybovaly se mezi 5–7%.

Zdroj dat: EVS ČR 1991, 1999, 2008.

### 3.3.2. Způsob provádění konzultací s občanskou veřejností

Pro konzultace, respektive připomínky, k návrhům regulačních předpisů jsou dle Legislativních pravidel vlády určená povinná připomínková místa, na která je zaslání věcného záměru v rámci **mezirezortního připomínkového řízení** povinné, pokud se jich věcný záměr týká z hlediska jejich působnosti nebo jako organizačních složek státu. Mezi tato připomínková místa patří i občanská veřejnost (např. odborové organizace).

V souvislosti s administrativní zátěží a soukromím občanů se jedná například o následující organizace:

- Úřad pro ochranu osobních údajů
- Veřejný ochránce práv a zmocněnec vlády pro lidská práva
- Ústavní soud
- Nejvyšší soud
- Nejvyšší správní soud
- odborové organizace a organizace zaměstnavatelů
- připomínková místa stanovená mezinárodními smlouvami, jimiž je Česká republika vázána
- a další

**Mimo rámec mezirezortního připomínkového řízení** by měly probíhat konzultace se subjekty zastupujícími občany již při definování problému a tyto by měly být přizvány k tvorbě variant.

Proces mezirezortního připomínkování finálního návrhu může být velmi ulehčen, pokud se povinná připomínková místa budou účastnit konzultací již ve fázi definování variant případně dříve.

**Z výše uvedeného důvodu by mělo být již při identifikaci konzultujících subjektů vyhodnoceno, kterých připomínkových míst se záměr týká**

### 3.3.3. Způsob vyhodnocení konzultací, odlišení názoru od důkazu potvrzením spolehlivosti dat např. metodou benchmarkingu či relevantní analýzy, příp. posouzením ze strany odporníku na administrativní zátěž

V rámci vyhodnocení konzultací je nutné rozlišit názor od důkazu potvrzením spolehlivosti. To je možné na základě podložení jednotlivých informací získaných na základě konzultací prostřednictvím kvantitativních dat. K tomu lze využít následujících metod:

#### Triangulace

Za tímto účelem se využívá tzv. **triangulace dat**. Triangulace je označení pro **kombinaci více metodologií v jednom průzkumu** téhož tématu. Cílem kombinace nejméně dvou přístupů (nejčastěji kvalitativního a kvantitativního) je odstranění slabin jednotlivých metod, které by, pokud by byly použity samostatně, nebyly schopny odhalit některé aspekty zkoumaného předmětu. Nebezpečím kvantifikace je špatná interpretace získaných dat a odtrženost výsledků od reality, zatímco kvalitativní výzkum si většinou nemůže nárokovat takovou zobecňující sílu jako kvantitativní. Primárním a stále platným účelem triangulace je zvýšení validity prováděného výzkumu. Významný sociolog a metodolog Norman Denzin definuje čtyři typy strategie triangulace:

- *kombinaci různých datových zdrojů*
- *kombinace různých výzkumníků*
- *kombinace různých teorií*
- *kombinace různých metodologií.*

Při kvantitativní analýze je však třeba dávat pozor na všechny předpoklady pro použití statistik a neplest si metodu triangulace s využitím různých datových zdrojů v rámci jedné statistiky apod.

#### Benchmarking

Benchmarking je měření a analýza procesů a výkonů a hledání nejlepších řešení prostřednictvím systematického porovnávání s výkonem ostatních, jde o sdílení zkušeností a nejlepší praxe se srovnatelnými subjekty a identifikaci příležitosti ke zlepšení procesů a postupů ve vlastní organizaci.

Je to nepřetržitý proces porovnávání a měření, který se pokouší najít nejlepší praktické řešení za účelem zlepšování vlastních aktivit. Výsledky měření mohou dopomoci ke zlepšení postupů a procesů v rámci informačních povinností občanů.

#### Posouzení ze strany odborníků na administrativní zátěž a soukromí osob

Důležitým podložením názorů různých konzultujících subjektů je jejich posouzení odborníky na danou oblast. V tomto případě se jedná o odborníky na administrativní zátěž nebo odborníky na soukromí občanů. Jejich odborný pohled může v mnoha případech potvrdit či vyvrátit názory neodborných konzultujících subjektů.

### 3.4. Dopady na administrativní zátěž a soukromí občanů

Dopady na administrativní zátěž a soukromí občanů je nutné v rámci RIA vyhodnotit hned po fázi návrhu variant, jak ukazuje následující schéma.

	Shrnutí Závěrečné zprávy RIA (zpracované podle Přílohy č. 3)
1.	Důvod předložení a cíle
1.1	Název
1.2	Definice problému
1.3	Popis existujícího právního stavu v dané oblasti
1.4	Identifikace dotčených subjektů
1.5	Popis cílového stavu
1.6	Zhodnocení rizika
2.	Návrh variant řešení
3.	Vyhodnocení nákladů a přínosů
3.1	Identifikace nákladů a přínosů
3.2	Náklady
3.3	Přínosy
3.4	Vyhodnocení nákladů a přínosů variant
4.	Návrh řešení
4.1	Stanovení pořadí variant a výběr nejvhodnějšího řešení
5.	Implementace doporučené varianty a vynucování
6.	Přezkum účinnosti regulace
7.	Konzultace a zdroje dat
8.	Kontakt na zpracovatele RIA

Přestože obě oblasti administrativní zátěže a soukromí občanů mají společného jmenovatele, je nutné tyto dopady hodnotit zvlášť. Ty pak společně určují, jaký má regulace dopad na občany. Z výše uvedeného tedy vyplývá, že regulace nemusí mít dopad na administrativní zátěž občanů, ani na jejich soukromí, nebo může mít dopad pouze na jednu, respektive na obě tyto oblasti najednou.

Druh dopadu na občana snadno zjistíme po zodpovězení dílčích otázek, které nám nejen určí charakter dopadu na občana z hlediska administrativní zátěže a dopadu na soukromí, ale také konkrétnější aspekt, těchto oblastí, na který má regulace dopad.

**Obrázek 6: Identifikace aspektu dopadu regulace na administrativní zátěž a soukromí občanů**

Dopad regulace na administrativní zátěž a soukromí	
Administrativní zátěž	Dopad na soukromí
1. Ovlivňuje regulace počet administrativních úkonů/povinností občanů?	1. Ovlivňuje regulace osobní integritu občanů?
2. Ovlivňuje regulace dobu potřebnou k provedení administrativního úkonu/povinností občanů?	2. Ovlivňuje regulace soukromé chování občanů?
3. Ovlivňuje regulace periodicitu administrativních úkonů/povinností?	3. Ovlivňuje regulace zpracování osobních údajů (nové zpracovávání, uchování, počet nebo rozsah jednotlivých údajů / údajových položek)?
4. Ovlivňuje regulace velikost cílové skupiny občanů podléhajících administrativním úkonům/povinnostem?	

V rámci identifikace problému z pohledu občana tedy nejprve specifikujeme, zda se jedná o dopad na administrativní zátěž nebo soukromí občanů a následně také konkrétní aspekt těchto okruhů. Identifikace dopadu poté může vypadat následovně:

**Ilustrativní příklad popisu dopadu na administrativní zátěž a soukromí občanů:**

*Regulace má dopad na soukromí občanů i administrativní zátěž. Z hlediska administrativní zátěže je problémem zvýšený počet úkonů, kdy občan poskytuje stejné informace různým subjektům veřejné správy. Dochází tudíž k redundantnímu, tedy neefektivnímu vykazování údajů a zároveň k dvojímu zpracování osobních údajů.*

**Příklad – RIA k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů**

*Navrhovaná úprava představuje určitý zásah do soukromí osob, neboť ukládá zakládání a evidování osobních (popř. i jinak citlivých) údajů třetí osobě (vyšetřujícímu psychologovi), a to i bez jejich souhlasu. Tento zásah je nicméně omezené intenzity (data z evidence se na základě zákona budou vydávat jen odborné komisi v případě přezkumu, o který bude žádat vyšetřovaná osoba) a přiměřený sledovaným cílům, neboť bez vedení evidence není možné zabezpečit efektivní provádění dopravně psychologických vyšetření a jejich přezkum.*

**3.4.1. Identifikace skupin občanů, na které má regulace specifický dopad z pohledu administrativní zátěže a soukromí**

V tomto bodě je nutné identifikovat skupiny občanů, na které má regulace z pohledu administrativní zátěže a soukromí specifický dopad. Identifikace skupin dotčených občanů je individuální a liší se případ od případu. Obecně však lze vymezit rámcové skupiny občanů, které je nutné při identifikaci dotčených skupin brát v potaz a vyhodnotit, zda právě na tyto skupiny nebude mít regulace specifický dopad. Za účelem identifikace skupin občanů, na které má regulace specifický dopad je nutné zodpovězení relevantních otázek, jako např.:

- Komu přinese dodatečné povinnosti či náklady?
- Koho má regulace chránit?
- U koho dojde k zásahu do soukromí?
- apod.



Regulace může mít samozřejmě dopad na celou populaci státu, ale může mít také vliv na specifické skupiny obyvatel. Níže je uveden indikativní výčet skupin občanů, na které může mít regulace specifický vliv:

- *cizinci*
- *národnostní a etnické menšiny*
- *ekonomicky aktivní/ neaktivní*
- *zaměstnanci*
- *zdravotně postižení*
- *senioři*
- *sociálně slabí*
- *uživatelé služeb upravených regulací*
- *obyvatelé určitého místa*
- *rodiny s dětmi*
- *matky samoživitelky*
- *atd.*

Dále je nutné určit, jak velký podíl (v % nebo absolutních číslech) tvoří tato skupina v rámci celé zkoumané populace. V případě, kdy ke kalkulaci počtu zasažených subjektů nebudou dostupná relevantní data, bude tento počet určen expertním odhadem hodnotitelem na základě dostupných dat a konzultací.

#### **Příklad - RIA k věcnému záměru zákona o finanční pomoci studentům**

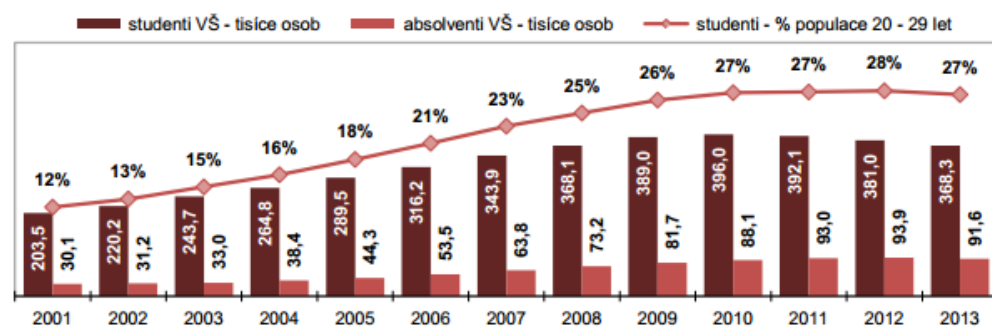
Cílem věcného návrhu zákona o finanční pomoci studentů vysokých škol je zlepšení ekonomických podmínek studentů vysokých škol v průběhu vysokoškolského studia, zejména v návaznosti na zavedení povinnosti placení školného. Riziko spojené s nečinností spočívá v tom, že zavedení školného bez odpovídajících podpůrných finančních nástrojů by vedlo ke zvýšení bariéry přístupu občanů k vysokoškolskému vzdělání.

#### *Definice studenta – příjemce finanční pomoci*

*Definice studenta jako příjemce finanční pomoci je základním požadavkem pro nastavení efektivního systému poskytování finanční pomoci studentům vysokých škol. Správné nastavení této definice je důležité také z pohledu provázání na další systémy, které pracují s definicí studenta. Jedná se o sociální systém, daňový systém či systém zdravotního pojištění.*

V rámci hodnocení dopadů je sice řečeno, že dopady budou na studenty a je zde také uvedena jejich definice a kritéria, která musí občané splňovat, aby byly za studenta považovány, ale zcela zde chybí vyčíslení počtu studentů, na které bude mít plánovaná regulace dopad. V tomto případě lze čerpat například z ČSÚ, který každoročně zpracovává statistiky týkající se studentů a absolventů vysokých škol.

**Graf 1: Studenti a absolventi vysokých škol v ČR**



Zdroj dat: MŠMT a vlastní dopočty ČSÚ

Pokud vztáhneme studenty na populaci osob ve věku 20-29 let, zjistíme, že v tomto věku studovala v roce 2013 vysokou školu více jak čtvrtina populace, tedy více než 368 000 občanů.

### 3.5. Identifikace variant řešení

V rámci procesu RIA se identifikace variant týká 2 zásadních částí: návrh variant řešení a vyhodnocení nákladů a přínosů, jak znázorňuje následující schéma.

	Shrnutí Závěrečné zprávy RIA (zpracované podle Přílohy č. 3)
1.	Důvod předložení a cíle
1.1	Název
1.2	Definice problému
1.3	Popis existujícího právního stavu v dané oblasti
1.4	Identifikace dotčených subjektů
1.5	Popis cílového stavu
1.6	Zhodnocení rizika
2.	Návrh variant řešení
3.	Vyhodnocení nákladů a přínosů
3.1	Identifikace nákladů a přínosů
3.2	Náklady
3.3	Přínosy
3.4	Vyhodnocení nákladů a přínosů variant
4.	Návrh řešení
4.1	Stanovení pořadí variant a výběr nejvhodnějšího řešení
5.	Implementace doporučené varianty a vynucování
6.	Přezkum účinnosti regulace
7.	Konzultace a zdroje dat
8.	Kontakt na zpracovatele RIA

Na základě analýzy právního a skutkového stavu a stanovení cílů jsou navrženy varianty věcného řešení, ale i právního řešení. Vždy je nutné uvedení nulové varianty, která i v případě, že v praxi není uskutečnitelná, slouží jako srovnávací úroveň.

Z ústavně právního hlediska je nutné mít neustále na paměti, že výkon určitého lidského práva či základní svobody často omezuje výkon jiného práva či svobody. Společnost musí neustále hodnotit, v jaké míře má být to které právo přiznáno tak, aby nebylo úplně potlačeno právo jiné. Princip proporcionality<sup>4</sup> je způsob řešení situace, kdy dojde ke konfliktu mezi dvěma nebo několika objektivním právem chráněnými subjektivními právy. Taková situace se posoudí tak, že přednost dostane to právo, které chrání nejdůležitější hodnotu, avšak s minimálním nutným omezením ostatních konkurujících práv, tak aby byla zachována proporcionalita – úměrnost – mezi jednotlivými právy, která jsou v konfliktu. Nejčastěji se s tímto pojmem setkáváme v případě konfliktu lidských práv.

Prvním krokem v rámci určování variant je podívat se na problém v širším kontextu a sestavit počáteční rozsáhlý seznam alternativních možných scénářů, u kterých existuje určitá pravděpodobnost dosažení navrhovaných cílů. Zpracovatel by se předem neměl uzavírat žádným možnostem. Přesto, že se určitá varianta zdá být jednoznačně nejlepší, neměl by jiné slibné alternativy okamžitě vyloučit. Je nutné zvážit, jakým způsobem by se dopady „jednoznačně nejlepší“ varianty lišily, pokud by došlo ke změně jednoho nebo více klíčových parametrů („ladění“), např. za pomoci analýzy citlivosti.

<sup>4</sup> Princip proporcionality se týká také způsobu hodnocení dopadů a míře její podrobnosti odpovídající povaze problému dle analýzy rizik.

I při identifikaci variant je nutné zohlednit pět principů, které by měla kvalitní regulace naplňovat. Tyto ukazatele kvality regulace jsou formulovány jako principy kvalitní regulace – proporcionalita, odpovědnost, konzistence, transparentnost a cílenost.

Po identifikaci potenciálních dopadů na administrativní zátěž občanů je vhodné dopady vyhodnotit kvalitativně. Finální analýza by měla mimo jiné obsahovat odhadovaný rozsah těchto dopadů (výši, persistenci, dobu (časování) vzniku a determinaci toho, zda se jedná o dopady přímé či nepřímé) a pravděpodobnost jejich vzniku (odpověď na otázku, jak je vznik dopadu pravděpodobný a nutné předpoklady pro jeho vznik).

### 3.5.1. Administrativní zátěž

V rámci identifikace variant je nutné se zaměřit na administrativní zátěž, kterou varianta přinese. Vždy je nutné identifikovat takové varianty, které představují co možná nejnížší administrativní zátěž na občany. V rámci zmírnění dopadů na administrativní zátěž je vhodné se zamyslet nad následujícími otázkami:

- *Nelze informace, které jsou prostřednictvím informačních povinností sbírány, získat z jiných informačních povinností občanů?*
- *Jak lze dopad informační povinnosti na administrativní zátěž co nejvíce zmírnit? (např. využitím elektronických komunikačních prostředků)*
- *Lze využít výjimek pro určité skupiny občanů?*

### 3.5.2. Soukromí občanů

Nejprve je nutné zjistit, zda varianta nezasahuje do tzv. **absolutního (neomezitelného) práva**. U absolutních práv nelze připouštět proporcionalitu a **varianty omezující tato práva nelze v žádném případě uvažovat**. V kontextu hodnocení dopadů při přípravě legislativy v prostředí České republiky se jedná hlavně o následující 2 základní práva:

- *právo na život*
- *právo nebýt mučen*

Soukromí musí být zohledněno již při identifikaci variant a je třeba identifikovat takové varianty, které představují co možná nejmenší omezení soukromí občanů. V případě, že je regulací omezováno soukromí, dochází ke kolizi subjektivních práv. Článek 8 Úmluvy o Lidských právech, článek 7 Listiny základních práv a svobod a §86 (tzv. nového) občanského zákoníku říkají, že každý má právo na respektování soukromí a do tohoto práva může být zasahováno jen v souladu se zákonem a v nezbytných mezích, případně se svolením člověka. Lidským právem, které je se soukromím obvykle v konfliktu, je právo na informace.

Výjimky zásahu v právním řádu se řídí několika základními podmínkami:

- *vyvážený poměr mezi efektivní ochranou důležitých veřejných zájmů a účinností ochrany fyzických osob (kontrola testem proporcionality)*
- *požadavek zákonné formy*
- *precizní vymezení účelu, obsahu a rozsahu omezení*

Identifikované varianty by měly být vybrány na základě splnění **podmínky proporcionality**. Omezení základních práv a svobod, kam soukromí spadá, je podle testu proporcionality možné pouze tehdy, jedná-li se o zásah, který je pro dosažení sledovaného cíle **vhodný, nutný a přiměřený**. Kritériem pro nutný zásah je skutečnost, že není možné ze strany daného subjektu užití jiného, objektivně srovnatelného prostředku, jímž by docházelo k menšímu zásahu do soukromí. Za přiměřený je považován takový zásah, kdy je možno očekávat, že dosažený

prospěch realizací dané činnosti bude větší, nežli nepříznivý následek jí způsobený – v tomto případě zejména v podobě míry zásahu do soukromí dotčených subjektů (např. subjektů údajů).

Ústavní soud České republiky aplikuje tento princip při kolizi subjektivních práv **pomocí tzv. testu proporcionality**, který stojí na třech kritériích a je vhodné ho využít i při identifikaci variant. K testu je nutné přistoupit v případě, kdy se střetávají dvě základní práva a svobody. Ústavní soud tedy aplikuje zjednodušeně test v této formě:

1. **Test vhodnosti**, tedy odpověď na otázku, zda institut či právo omezující určité základní právo umožňuje dosáhnout sledovaný a požadovaný cíl (tzn. ochrana jiného základního práva).
2. **Test potřebnosti**, tedy porovnávání i jiných legislativních prostředků omezujících základní právo, s jinými opatřeními, jež umožňují dosáhnout stejného cíle. Je tedy záhodno použít nejšetrnější řešení ze všech možných.
3. **Test poměrování**, tedy porovnávání závažnosti obou v kolizi stojících základních práv.

Test proporcionality se využívá i v rámci srovnání dopadů jednotlivých variant. Kromě testu proporcionality je nutné zajistit soulad regulace s následujícími právními dokumenty:

- Občanský zákoník
- Zákon č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů
- Listina základních práv a svobod
- Evropská úmluva o ochraně lidských práv<sup>5</sup>
- Směrnice EU o ochraně osobních údajů
- Směrnice EU o soukromí a elektronických komunikacích
- Úmluva Rady Evropy č. 108 o ochraně osob se zřetelem na automatizované zpracování osobních dat, která byla vyhlášena pod č. 115/2001 Sb. m. s., a její dodatkový protokol, který byl vyhlášen pod č. 29/2005 Sb. m. s.

### 3.6. Srovnání dopadů jednotlivých variant

#### 3.6.1. Administrativní zátěž

Administrativní zátěž variant se posuzuje na základě výstupu **SCM**. Jako výhodnější varianta z pohledu občanů je taková, která pro ně představuje nejmenší administrativní zátěž. V rámci tohoto hodnocení je nutné také porovnat výhodnost varianty z hlediska jejích přínosů v podobě ušetřeného času potřebného na vypořádání informační povinnosti a finančních nákladů spojených s touto informační povinností, které musí občan zaplatit. K tomu je vhodné použít analýzu přínosů a nákladů označovanou jako **Cost Benefit Analýza (CBA)**.

#### 3.6.2. Soukromí

Pokud je u varianty identifikován dopad do soukromí, je nutné v rámci hodnocení variant využít **princip proporcionality**. Princip proporcionality je označení pro právní princip využívaný při kolizi dvou či více chráněných subjektivních práv. Dojde-li ke konfliktu mezi konkurujícími si subjektivními právy (k tomu dochází nejčastěji u lidských práv), mělo by právo tento spor řešit takovým způsobem, aby hodnotnější z nich bylo chráněno s minimálním omezením méně hodnotného. Test proporcionality by měl být proveden u všech variant (kromě nulové varianty) a v rámci porovnávání jejich dopadů na soukromí by pak měly být porovnány výsledky těchto testů.

<sup>5</sup> Pro zjištění souladu připravované regulace s Evropskou úmluvou o ochraně lidských práv bude v budoucnu možné využít připravovaného Portálu slučitelnosti pro lidská práva.

Jednotlivé varianty by měly být vždy porovnány s výchozím stavem. Při hodnocení variant je vhodné použít následujících kritérií:

- *Efektivnost varianty ve vztahu k cílům*
- *Účinnost varianty při dosahování výsledků*
- *Soudržnost varianty se zastrešujícími cíli, strategiemi a prioritami*

V průběhu vyhodnocování nákladů a přínosů se soustředíte na vymezení dotčených subjektů, identifikaci nákladů a přínosů a v závěru na jejich vyhodnocení. Tato část hodnocení dopadů je nejvýznamnější z pohledu důkazů, které budeme mít v závěru pro své doporučení o nejvhodnější variantě řešení problému. Hodnotíme všechny varianty, které jsme v předešlé fázi shledali jako vhodné pro řešení problému a vedoucí ke stanoveným cílům.

### 3.6.3. Kombinované srovnání dopadů variant

Existuje množství kvalitativních a kvantitativních metod pro vyhodnocování nákladů a přínosů. Pro porovnání a vyhodnocení nákladů a přínosů jednotlivých variant, které jste identifikovali, byste měli vždy využít alespoň jednu z kvalitativních nebo kvantitativních metod.

**V případě, že jsou dopady variant vyjádřeny jak kvalitativně, tak kvantitativně, včetně peněžního vyjádření, doporučuje se zpracovat multikriteriální analýzu.** S pomocí této metody je možné porovnávat náklady a přínosy vyjádřené v různých formách.

V souhrnu by dopady neměly být agregované. Negativní a pozitivní dopady by měly být uvedeny ve vzájemné souvislosti vedle sebe a rozlišeny rovněž z časového hlediska (jednorázové a opakující se). V některých případech lze vyhodnocovat čisté dopady podle oblasti dopadu a případně uvést hodnocení celkového čistého dopadu každé z variant. V tomto případě je třeba dbát na to, aby nedošlo ke špatné interpretaci. Zpracovatel RIA musí dbát na to, aby zamezil dojmu, že dopady jsou nulové nebo nízké, když se ve skutečnosti navzájem kompletně vyrušily významné pozitivní a negativní dopady téhož typu.

Pro vyhodnocení variant je vhodné využít **multikriteriální analýzu** například ve formě expertního hodnocení jednotlivých zkoumaných oblastí dopadu pomocí 7 bodové škály <-3;3>. V rámci této škály představuje 0 výchozí stav, a čím více se hodnocení dostává do záporných čísel, má regulace negativnější dopad a naopak čím více se hodnocení dostává do kladných čísel, tím je dopad regulace pozitivnější. Pro každé hodnotící kritérium jsou vydefinovány nejhorší a nejlepší situace, které mohou realizaci navrhované regulace nastat. Hodnotitel provede jejich hodnocení na sedmibodové škále od -3 (nejhorší situace) do 3 (nejlepší situace). Hodnocení na škále bude závislé na navržených variantách, kdy v rámci variant hodnotitel přiřadí hodnotu -3 u varianty s nejnegativnějším dopadem a 3 variantě s nejpozitivnějším dopadem na dané kritérium. V tabulce níže je uveden příklad indikátorů dopadu regulace na administrativní zátěž a soukromí občanů.

Indikátory	Nejhorší situace	Hodnotící škála							Nejlepší situace
		-3	-2	-1	0	1	2	3	
<b>Administrativní časové náklady občanů</b>	Extrémní zvýšení administrativních časových nákladů občanů (například zvýšení časových nákladů občanů o 300 000 hodin ročně)								Extrémní snížení administrativních časových nákladů občanů (například snížení časových nákladů občanů o 100 000 hodin ročně)

<b>Administrativní finanční náklady občanů</b>	Extrémní zvýšení administrativních finančních nákladů občanů  (např. zvýšení finančních nákladů občanů o 5 000 000 Kč ročně)								Extrémní snížení administrativních finančních nákladů občanů  (např. snížení finančních nákladů občanů o 8 000 000 Kč ročně)
<b>Osobnostní integrita</b>	Extrémní snížení ochrany osobnostní integrity občanů  (např. nařízení povinného podstoupení lékařských zákroků)								Extrémní zvýšení ochrany osobnostní integrity občanů  (např. zrušení povinnosti podstoupení lékařských zákroků)
<b>Soukromé chování</b>	Extrémní snížení ochrany soukromého chování  (např. povolení odposlechů podezřelých subjektů policí)								Extrémní zvýšení ochrany soukromého chování  (např. absolutní zákaz odposlechů policí)
<b>Osobní údaje</b>	Extrémní snížení ochrany osobních údajů  (např. zavedení nových zpracování osobních údajů a zvýšení rizika jejich zneužití)								Extrémní zvýšení ochrany osobních údajů  (např. snížení počtu zpracování osobních údajů a zvýšení jejich ochrany před zneužitím)

V rámci hodnocení variant může hodnotitel využít vlastních indikátorů, které se nemusí týkat pouze administrativní zátěže a soukromí občanů, ale i jiných sociálních, environmentálních či hospodářských dopadů.

### **3.7. Způsob publikace výsledků srovnání dle dopadů na administrativní zátěž a soukromí občanů**

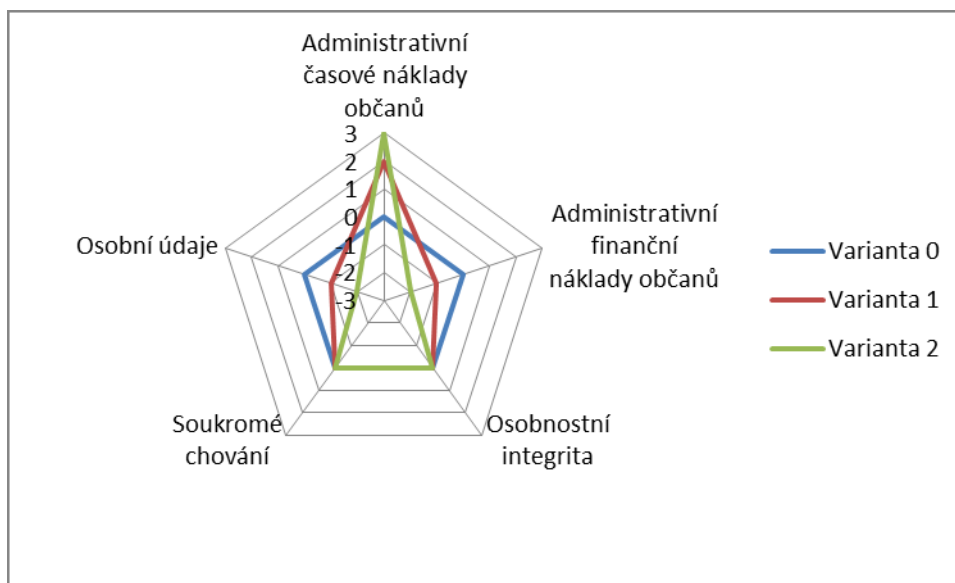
Výstupem z procesu hodnocení dopadů by mělo být určení nejvhodnější varianty pro řešení problému. Nicméně v případě rozsáhlých dopadů, je možné předložit závěrečnou zprávu RIA jako samostatný dokument vládě, která rozhodne o nejvhodnějším řešení. V těchto případech bude možné a žádoucí stanovit pořadí variant podle různých kritérií a podle odlišného pořadí na základě různých kritérií výběru. Jako důležitá pomůcka rozhodovacího procesu musí být výsledky a zvažované varianty ve všech případech prezentovány transparentním a srozumitelným způsobem tak, aby mohly sloužit jako podklad pro politické rozhodnutí o přijetí návrhu právního

předpisu či jeho nepřijetí. Následující schéma znázorňuje, které části struktury dokumentu RIA se publikace výsledků srovnání dle dopadů týká.

	Shrnutí Závěrečné zprávy RIA (zpracované podle Přílohy č. 3)
1.	Důvod předložení a cíle
1.1	Název
1.2	Definice problému
1.3	Popis existujícího právního stavu v dané oblasti
1.4	Identifikace dotčených subjektů
1.5	Popis cílového stavu
1.6	Zhodnocení rizika
2.	Návrh variant řešení
3.	Vyhodnocení nákladů a přínosů
3.1	Identifikace nákladů a přínosů
3.2	Náklady
3.3	Přínosy
3.4	Vyhodnocení nákladů a přínosů variant
4.	Návrh řešení
4.1	Stanovení pořadí variant a výběr nejvhodnějšího řešení
5.	Implementace doporučené varianty a vynucování
6.	Přezkum účinnosti regulace
7.	Konzultace a zdroje dat
8.	Kontakt na zpracovatele RIA

Výsledky hodnocení jednotlivých variant při použití multikriteriální analýzy může být prezentováno graficky ve formě paprskovitých grafů (nazývanými Ameba či Drážďanská hvězda). Čím dál od středu grafu probíhá linie vyhodnocení, tím pozitivnější dopad má navrhovaná varianta na danou oblast.

**Obrázek 7: Příklad vizualizace expertního hodnocení variant pomocí ameby**



Posuzované varianty by poté měly být slovně ohodnoceny a měl by být argumentačně podložen výběr nejvýhodnější varianty, tzn. její výhody oproti ostatním variantám a oproti současnému stavu.



**Příklad - slovní popis varianty**

Varianta č. 1 představuje pro občany výrazné snížení administrativních časových nákladů, a to o 300 000 hodin ročně, ale zároveň se pro občana zvýší administrativní finanční náklady z původních 50 000 Kč na 100 000 Kč ročně. Zároveň dojde k rozšíření evidovaných osobních údajů, které je považováno za zásah do soukromí. Přesto, že se při realizaci této varianty zvýší finanční náklady občanů na informační povinnost a zároveň dojde k širšímu zpracování osobních údajů, je tato varianta v rámci porovnání přínosů a nákladů přínosná jak z pohledu občanů, tak veřejné správy. Vzhledem k tomu, že u navrhované varianty převyšují přínosy nad náklady, lze tuto variantu doporučit jako vhodnou k dosažení všech relevantních cílů navrhované regulace.

## Zdroje

EVROPSKÁ KOMISE. Obecné zásady pro hodnocení dopadů, aktualizace 2006

FEDERAL GOVERNMENT, NORMENKONTROLLRAT AND DESTATIS, Guidelines on the Identification and Presentation of Compliance Costs in Legislative Proposals by the Federal Government, 2011

OECD. *Regulatory compliance cost assessment guidance*. 74 pages. ISBN 978-926-4209-640.

RADAELLI, Claudio M a Fabrizio DE FRNCESCO. *Regulatory quality in Europe: concepts, measures and policy processes*. New York: Distributed exclusively in the United States by Palgrave Macmillan, 2011, xii, 258 p. ISBN 978-071-9086-700.

RENDÁ, Andrea. *Impact assessment in the EU: the state of the art and the art of the state*. Brussels: Centre for European Policy Studies, 2006. ISBN 92-907-96000-6.

### Online zdroje:

DEIGHTON-SMITH, Rex a Scott H JACOBS. DEPARTMENT FOR BUSINESS INNOVATION AND SILLS. *Regulatory impact analysis: best practices in OECD countries* [online]. Washington, D.C.: OECD Washington Center, c 1997, 291 p. [cit. 2014-11-17]. ISBN 92-641-5603-8. Dostupné z:

[https://gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/211981/bis-13-1038-better-regulation-framework-manual-guidance-for-officials.pdf](https://gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/211981/bis-13-1038-better-regulation-framework-manual-guidance-for-officials.pdf)

EVROPSKÁ KOMISE. ČÁST III: Přílohy k pokynům pro hodnocení dopadů [online]. 15. ledna 2009 [cit. 2014-11-17]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/soubor/prilohy-ek-k-pokynum-pro-hodnoceni-dopadu-pdf.aspx>

EVROPSKÁ KOMISE. *Pokyny pro hodnocení dopadů* [online]. 15. ledna 2009 [cit. 2014-11-17]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/soubor/pokyny-pro-hodnoce-dopadu-evropske-komise-pdf.aspx>

EVROPSKÁ KOMISE. *Tisková Zpráva: Zeštíhlení a zjednodušení předpisů EU – bilance výsledků*. Brusel, [online] 14. října 2014 [cit. 2014-11-18]. Dostupné z: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-14-1116\\_cs.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-1116_cs.htm)

HURK, Joey (2008) Standard Cost Model for Citizens: User's guide for measuring administrative burdens for Citizens [online]. [cit. 2015-02-16]. Dostupné z: [http://presidencia.gencat.cat/web/.content/ambits\\_actuacio/millora\\_regulacio\\_normativa/simplificacio\\_i\\_reduccio\\_carregues\\_ad/metodologia\\_quantificacio/standard\\_cost\\_model\\_for\\_citizens.pdf](http://presidencia.gencat.cat/web/.content/ambits_actuacio/millora_regulacio_normativa/simplificacio_i_reduccio_carregues_ad/metodologia_quantificacio/standard_cost_model_for_citizens.pdf)

ICO. Privacy Impact Assessment Handbook: Version 2.0. [online]. [cit. 2014-11-26]. Dostupné z: [http://ico.org.uk/pia\\_handbook.html\\_v2/html/0-advice.html](http://ico.org.uk/pia_handbook.html_v2/html/0-advice.html)

ITALIAN, IRISH AND DUTCH PRESIDENCIES OF THE COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. *A Report Prepared for the EU Directors of Better Regulation Group, Dublin*, [online] May 2004 [cit. 2014-11-18]. Dostupné z: <https://www.wbginvestmentclimate.org/uploads/9.ReportonRIAEU.pdf>

KIRKPATRICK, C a David PARKER. *Regulatory impact assessment: towards better regulation?*. Northampton, MA: Edward Elgar, c2007, xi, 286 p. ISBN 978-184-8441-958.

Metodická příručka k uplatnění některých metod při hodnocení dopadů regulace (RIA). In: [online]. [cit. 2014-11-17]. Dostupné z: <http://www.vlada.cz/assets/ppov/Lrv/ria/metodiky/Metodicka-prirucka-k-RIA.pdf>

Ministerstvo průmyslu a obchodu (2013). *Metodika měření a přeměňování administrativní zátěže podnikatelů*

Ministerstvo vnitra České republiky (2008). *Koncepce snižování nadbytečné regulace a byrokratické zátěže* [online]. [cit. 2015-02-16]. Dostupné z: [www.mvcr.cz/soubor/koncepce-snizovani-administrativni-zateze.aspx](http://www.mvcr.cz/soubor/koncepce-snizovani-administrativni-zateze.aspx)

NETWORK OF EUROPEAN ENVIRONMENT AND SUSTAINABLE DEVELOPMENT. ADVISORY COUNCILS. *Impact Assessment of European Commission Policies: Achievements And Prospects Statement of the EEAC Working Group on Governance* [online]. [cit. 2014-11-18]. Dostupné z: <http://www.oecd.org/greengrowth/40033017.pdf>

OECD. *Regulatory Impact Analysis (RIA) Inventory. Note by Secretariat* [online]. [cit. 2014-11-17]. Dostupné z: <http://www.oecd.org/regreform/regulatory-policy/35258430.pdf>

OECD. *Sustainability in Impact Assessments - A Review of Impact Assessment Systems in selected OECD countries and the European Commission.* [online]. [cit. 2014-11-17]. Dostupné z: [http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/Sustainability%20in%20impact%20assessment%20SG-SD\(2011\)6-FINAL.pdf](http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/Sustainability%20in%20impact%20assessment%20SG-SD(2011)6-FINAL.pdf)

VLÁDA ČESKÉ REPUBLIKY (2011). *Usnesení vlády České republiky ze dne 20. července 2011 č. 560: ke Zprávě o realizaci projektů s dopadem na snižování administrativní zátěže občanů.* [online]. [cit. 2015-02-16]. Dostupné z: [http://racek.vlada.cz/usneseni/usneseni\\_webtest.nsf/web\\_file/uv110720.0560.doc/\\$File/uv110720.0560.doc](http://racek.vlada.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/web_file/uv110720.0560.doc/$File/uv110720.0560.doc)

VLÁDA ČESKÉ REPUBLIKY (2014). *Obecné zásady pro hodnocení dopadů regulace* [online]. [cit. 2015-02-16]. Dostupné z: <http://www.vlada.cz/cz/ppov/lrv/ria/metodiky/obecne-zasady-pro-hodnoceni-dopadu-regulace-90556/>

## Přílohy

Vybrané zdroje dat a jejich popis		
Název zdroj	Popis	Webová adresa
Integrovaný portál MPSV	<p>Portál obsahuje data a časové řady týkající se:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>nezaměstnanosti</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ vývoj nezaměstnanosti</li> <li>○ struktura uchazečů o zaměstnání</li> </ul> </li> <li>• <b>absolventů škol a mladistvým</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ pololetní statistiky absolventů</li> <li>○ kvalifikační struktura absolventů</li> </ul> </li> <li>• <b>rekvalifikací</b></li> <li>• <b>nabídky a poptávky na trhu práce</b></li> <li>• <b>uchazečů z EU, EHP a třetích zemí</b></li> <li>• <b>zaměstnávání cizinců</b></li> <li>• <b>výdělků</b></li> <li>• <b>výdajů na státní politiku zaměstnanosti</b></li> </ul>	<a href="http://portal.mpsv.cz/sz/stat">http://portal.mpsv.cz/sz/stat</a>
Sčítání lidu, domů a bytů	Nejrozsáhlejší statistické šetření vždy 1 za 10 let. Nejkomplexnější <b>sociodemografická data</b> .	<a href="https://www.czso.cz/csu/sldb">https://www.czso.cz/csu/sldb</a>
Veřejná databáze ČSÚ	<p>Statistická data týkající se těchto okruhů:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>životní prostřední, zemědělství</b></li> <li>• <b>práce, sociální statistiky</b></li> <li>• <b>obyvatelstvo, volby</b></li> <li>• <b>makroekonomika</b></li> <li>• <b>zahraniční obchod</b></li> <li>• <b>ceny</b></li> <li>• <b>průmysl, stavebnictví, energetika</b></li> <li>• <b>služby</b></li> </ul>	<a href="https://vdb.czso.cz/vdbv/o/uvod.jsp">https://vdb.czso.cz/vdbv/o/uvod.jsp</a>
Národní účty	Národní účty jsou zdrojem celé řady všeobecně známých hospodářských ukazatelů. Základní kostru národních účtů tvoří soustava tzv. sektorových účtů. Na ně navazují další účty a bilance. <b>Sektorové účty zachycují veškeré materiální, důchodové, peněžní a ostatní toky mezi všemi ekonomickými subjekty uvnitř ekonomiky státu i ve vztahu k zahraničí.</b>	<a href="http://apl.czso.cz/pll/rocenka/rocenka.indexnu">http://apl.czso.cz/pll/rocenka/rocenka.indexnu</a>
ČSÚ - Databáze demografických údajů za obce ČR	Data obsahující <b>zemní změny, počty obyvatel, narození, zemřelí, stěhování (1971-2014)</b>	<a href="https://www.czso.cz/statistika/cz/obce_d/index.htm">https://www.czso.cz/statistika/cz/obce_d/index.htm</a>
Databáze zahraničního obchodu	Data týkající se <b>dovozu, vývozu, bilance a obratu ČR</b>	<a href="http://apl.czso.cz/pll/stazo/STAZO.STAZO">http://apl.czso.cz/pll/stazo/STAZO.STAZO</a>
Dostupné statistiky Ministerstva	<p>Jedná se o data týkající se:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>daní</b></li> <li>• <b>makroekonomických ukazatelů</b></li> </ul>	<a href="http://data.mfcr.cz/">http://data.mfcr.cz/</a>

<b>financí</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• provozu a efektivity státu</li> <li>• vývoji státního rozpočtu</li> <li>• atd.</li> </ul>	
<b>Statistiky České národní banky</b>	<p>Česká národní banka ve své působnosti sestavuje a zveřejňuje statistiky, mezi které patří zejména:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• měnová a finanční statistika,</li> <li>• platební bilance,</li> <li>• statistika finančních účtů,</li> <li>• všeobecná ekonomická statistika a</li> <li>• vládní finanční statistika.</li> </ul>	<a href="http://www.cnb.cz/cs/statistika/">http://www.cnb.cz/cs/statistika/</a>
<b>Ústav zdravotnických informací a statistiky ČR</b>	Statistiky týkající se zdravotnictví a pacientů.	<a href="http://www.uzis.cz/">http://www.uzis.cz/</a>
<b>Databáze Eurostatu</b>	Statistiky na evropské úrovni umožňující srovnání mezi jednotlivými zeměmi a regiony	<a href="http://apl.czso.cz/pll/eutab/html.h">http://apl.czso.cz/pll/eutab/html.h</a>