



POSLANECKÁ
SNĚMOVNA
PARLAMENTU
ČESKÉ REPUBLIKY

PARLAMENT ČESKÉ REPUBLIKY

Poslanecká sněmovna

2020

VIII. volební období

Pozměňovací návrh

Poslanců Martina Kupky, Marka Výborného, Víta Rakušana a Marka Bandy

k vládnímu návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony

(sněmovní tisk 360/0)

dle § 63 odst. 1 bod 5. písm. a)
zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny

1. V čl. I se bod č. 4 nahrazuje bodem č. 4, který zní:

„4. § 3 odst. 4 zní: „(4) Úřad průběžně vyhodnocuje fungování systému kontrol.““

2. V čl. I se za bod č. 6 se vkládá nový bod č. 7, který zní:

„7. V § 8 odst. 3 se na konci písmene h) tečka nahrazuje čárkou a doplňuje se písmeno i), které zní: „i) návrh zprávy o fungování systému kontrol.“

3. V čl. I za nový bod č. 7 se vkládá nový bod č. 8, který zní:

„8. V § 13 odst. 3 se na konci písmene h) tečka nahrazuje čárkou a doplňuje se písmeno i), které zní: „i) zprávu o fungování systému kontrol.““

4. V čl. I za nový bod č. 8 se vkládá nový bod č. 9, který zní:

„9. V § 17 se vkládá nový odst. 7, který zní: „(7) Kontrolní akce z plánu kontrolní činnosti Úřad zaznamená do evidence kontrol dle § 27b kontrolního řádu.““

5. V čl. I za nový bod č. 9 se vkládá nový bod č. 10, který zní:

„10. Za § 17 se vkládá nový § 17a, který zní:

„§ 17a

System kontrol

(1) Úřad průběžně vyhodnocuje fungování systému kontrol, který je souhrnem kontrolní činnosti zaznamenávané do evidence kontrol dle § 27b kontrolního řádu (dále jen „systém kontrol“). Úřad zejména vyhodnocuje přínos kontrolní činnosti ve vztahu k zátěži kontrolovaných osob a doporučuje opatření vedoucí ke zlepšení fungování systému kontrol.

(2) Úřad, počínaje uplynutím jednoho roku od zavedení evidence kontrol dle § 27b kontrolního řádu, vyhotoví jednou za rok zprávu o fungování systému kontrol, která obsahuje závěry vyplývající z činnosti dle odst. 1. Zprávu o fungování systému kontrol prezident Úřadu zveřejňuje ve Věstníku Úřadu a předkládá ji pro informaci Poslanecké sněmovně, Senátu a vládě.“

Dosavadní body č. 7, 8 a 9 se označují jako body č. 11,12 a 13.

6. Za část čtvrtou se vkládá část pátá a šestá, které znějí:

„ČÁST PÁTÁ

Změna zákona o kontrole (kontrolní řád)

Čl. I

1. V § 5 se vkládají nové odstavce 2 a 3, které znějí:

„(2) Kontrolní orgán je před naplánováním kontroly povinen ověřit v evidenci kontrol, zda kontrolou vzniká významná kontrolní zátěž.

(3) Kontrolní orgán bez zbytečného odkladu od naplánování kontroly zaznamená do evidence kontrol

- a) datum začátku a očekávaného ukončení kontroly,
- b) předmět kontroly a ustanovení právního předpisu vymezujícího pravomoc kontrolního orgánu k výkonu kontroly,
- c) odůvodnění nezbytnosti kontroly, má-li takovou kontrolou dojít k významné kontrolní zátěži.“

Zbylé odstavce se přečíslují.

2. V § 9 se vkládá nové písm. d), které zní: „d) předložit kontrolované osobě odůvodnění významné kontrolní zátěže podle § 5 odst. 3 písm. c), pokud kontrolou významná kontrolní zátěž vzniká,“. Ostatní písmena se přečíslují.

3. V § 18 se dosavadní odstavec označuje jako odstavec 1 a vkládají se nové odstavce 2 a 3, které znějí:

„(2) Po ukončení kontroly kontrolní orgán bez zbytečného odkladu do evidence kontrol zaznamená

- a) datum skutečného ukončení kontroly,
- b) protokol o kontrole, případně obdobné dokumenty, jsou-li vytvářeny,

(3) Po ukončení kontroly kontrolní orgán zajistí, aby údaje zaznamenané do evidence kontrol dle § 5 odst. 3 odpovídaly skutečnému průběhu kontroly.“

4. V § 21 odst. 1 zní : „(1) Nesprávnosti v protokolu o kontrole opraví kontrolní orgán z moci úřední formou dodatku k protokolu o kontrole, jehož stejnopis se doručí kontrolované osobě a přiloží k protokolu o kontrole. Dodatek k protokolu o kontrole kontrolní orgán zaznamená do evidence kontrol.“

5. V § 25 odst. 1 nově zní: „(1) Kontrolní orgány plánují kontroly tak, aby bezdůvodně nedocházelo k významné kontrolní zátěži kontrolovaných osob. Kontrolní orgány vzájemně koordinují kontroly, není-li to v rozporu s účelem kontroly.“

6. Za § 27 se vkládají nové § 27a a §27b, které (včetně nadpisů a poznámek pod čarou) znějí:

„§ 27a

Významná kontrolní zátěž

(1) Významnou kontrolní zátěží se rozumí stav, kdy u jedné kontrolované osoby probíhá

- a) současně dvě a více kontrol, které nejsou koordinované,
- b) druhá a každá další kontrola shodného předmětu kontroly v průběhu jednoho kalendářního roku, nebo
- c) čtvrtá a každá další naplánovaná kontrola v průběhu jednoho kalendářního roku, pokud je kontrolovanou osobou orgán obce s jinou než rozšířenou působností, nebo fyzická nebo právnická osoba, která nemusí mít účetní závěrku ověřenou auditorem.¹

§ 27b

Evidence kontrol

(1) Zřizuje se evidence kontrol jako informační systém veřejné správy. Správcem evidence kontrol je Nejvyšší kontrolní úřad.

(2) Do evidence kontrol se nevkládají utajované informace² a údaje týkající se kontrol zpravodajských služeb³ a Generální inspekce bezpečnostních sborů⁴.

(3) Nejvyšší kontrolní úřad na svých webových stránkách zveřejňuje údaje z evidence kontrol, jejichž zveřejnění nevyklučuje zvláštní právní předpis a neohrožuje účel kontrol, veřejný zájem a práva a oprávněné zájmy kontrolovaných osob. Údaje se zveřejní i jako otevřená data podle zvláštního právního předpisu.⁵

¹ § 20 odst. 1 zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví, ve znění pozdějších předpisů.

² § 2 písm. a) zákona č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti, ve znění pozdějších předpisů.

³ § 12 zákona č. 153/1994 Sb., o zpravodajských službách, ve znění pozdějších předpisů.

⁴ § 57 zákona č. 341/2011 Sb., o generální inspekci bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů.

⁵ § 4b zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů.

ČÁST ŠESTÁ
Změna daňového řádu

Čl. I

1. V § 85 se vkládají nové odstavce 7 a 8, které znějí:

„(7) Správce daně je před zahájením daňové kontroly povinen ověřit v evidenci kontrol dle § 27b kontrolního řádu, zda kontrolou vzniká významná kontrolní zátěž dle § 27a kontrolního řádu.

(8) Správce daně je před zahájením a po ukončení daňové kontroly povinen do evidence kontrol dle § 27b kontrolního řádu zaznamenat údaje dle ustanovení § 5 odst. 3, § 18 odst. 2 a § 21 odst. 1 kontrolního řádu.”

Dosavadní část pátá se označuje jako část sedmá.

Důvodová zpráva k pozměňovacímu návrhu

Pozměňovací návrh je podán v návaznosti na projednávaný návrh zákona, kterým se mění zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů (sněmovní tisk č. 229/0), ve znění pozměňovacího návrhu. Cílem tohoto pozměňovacího návrhu je doplnit navrhované rozšíření kompetence NKÚ o vyhodnocování systému kontrol v České republice za účelem **předcházení významné kontrolní zátěži** u kontrolovaných osob, **podpořit koordinaci kontrol** mezi kontrolními orgány a poskytnout k vytyčeným cílům relevantní nástroje.

1. Obecná část

Analýza systému kontrol¹ územních samosprávných celků provedená v roce 2016 Ministerstvem financí v úvodu konstatuje odbornou shodu na nepřehlednosti, přebujelosti a duplicitnosti systému kontrol v České republice² a fakticky neuskutečnitelné sdílení výsledků kontrol kontrolními orgány, a to přesto, že kontrolní orgány mají povinnost spolupracovat a své kontroly vzájemně koordinovat.³ Obdobný stav lze očekávat i v případě kontrol veřejné správy u soukromých subjektů. Z uvedených důvodů je v České republice téměř nemožné kontrolními orgány efektivně naplňovat principy tzv. jednotného auditu (tedy účinné předcházení duplicitám a snižování nákladů na kontrolní činnost)⁴ a zároveň je nemožné přikročit ke skutečně efektivní a na datech založené reformě systému kontrol v České republice.

Navrhovaná právní úprava cílí na řešení uvedených překážek ve snižování kontrolní zátěže v České republice a k umožnění efektivně naplňovat principy jednotného auditu, což spolu se zavedením indikace významné kontrolní zátěže kontrolním orgánům povede k faktickému snížení kontrolní zátěže. Sjednocení plánovacího prostředí pro kontroly v České republice a zajištění přehledu o plánovaných, konaných i uskutečněných kontrolách pro celou veřejnou správu i pro veřejnost povede také k ušetření nákladů na plánování a koordinaci kontrol. Navrhované zřízení Evidence kontrol v níže popsaných parametrech je však především nezbytný krok pro budoucí reformu systému kontrol v České republice.

¹ MF, 2017. Analýza systému kontrol územních samosprávných celků. Dostupné z: <https://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/kontrola-verejnych-financi/financni-kontrola/ostatni-dokumenty/analiza-systemu-kontrol-uzemnich-samospr-27552>

² „Kontrolní systém vůči územní samosprávě je laickou i odbornou veřejností hodnocen jako nepřehledný, přebujelý a plný duplicit, případně multiplinit. Dlouhodobě existuje snaha snižovat kontrolní zátěž na straně územních samosprávných celků, stejně jako omezovat duplicitní kontroly, které se v současném systému mohou vyskytovat. Bez zevrubné analýzy kontrolního prostředí však nelze provést systémové změny, které by přinesly žádoucí výsledek.“ (MF, 2017, s. 13)

³ Viz § 25 zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád), a § 8 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád.

⁴ „Využívání výsledků kontrol jednoho kontrolního orgánu druhým (tzv. sdílení výsledků kontrolní činnosti) [...] je základním předpokladem naplňování principu jednotného auditu. [...] V České republice neexistuje automatizované sdílení výsledků kontrol územních samosprávných celků, ani jiných kontrol, které by umožnilo efektivní naplňování principu jednotného auditu.“ (s. 113)

1.1. Zhodnocení současného stavu a vysvětlení nezbytnosti právní úpravy na příkladu kontrol obcí

V České republice je 6 258 obcí s průměrnou velikostí přibližně 1 700 obyvatel. V 55 % obcí žije méně než 500 obyvatel a v 77 % obcí méně než 1000 obyvatel.⁵ Obce s rozvinutějším úřednickým aparátem jsou zejména obce tzv. III. typu (s rozšířenou působností), kterých je v České republice 205, tj. 3,3 %. Z Analýzy vyplývá, že pravděpodobnost, že se v obci potkají dva typy kontrol, je u některých typů kontrol až 46 %. Pravděpodobnost, že obec bude mít v průběhu roku dvě a více kontrol je 69 % a tři a více kontrol pak 22,7 %. Ačkoli je kontrolní činnost pro správné fungování veřejné správy nezbytná, je s ohledem na faktickou extrémní rozdrobenost municipální struktury na malé samosprávné jednotky důležitá přiměřenost kontrolní zátěže jejím efektům.

Množství kontrol se primárně neodvíjí od velikosti obce, ale v základu je potenciální kontrolní zátěž obdobná a narůstá především s množstvím veřejné finanční podpory (zejména s počtem dotačních titulů), které obec využívá. I obec tzv. prvního typu (nejmenší obce téměř bez přenesené působnosti⁶), která nevyužívá žádné veřejné finanční pomoci, je potenciálně vystavena externí kontrolní zátěži v případě kontroly výkonu přenesené působnosti (průměrně 37 hodin), kontroly výkonu samostatné působnosti (32 hodin) a přezkoumávání hospodaření krajem (69 hodin). V souhrnu je tedy základní možná kontrolní zátěž malých obcí v průměru nejméně 138 hodin za rok (více než 17 pracovních dnů), do čehož nejsou započítány vnitřní kontrolní mechanismy ani příprava na kontrolu či náprava zjištěného stavu, jedná se pouze o časovou náročnost poskytování součinnosti na místě, a to jen jednomu segmentu kontrol (viz dále).

Vzhledem k nutnosti pro rozvoj zejména malých obcí využívat veřejné finanční podpory, dochází k dalšímu narůstání potenciální kontrolní zátěže a s tím k narůstání pravděpodobnosti, že obec bez potřebného úřednického aparátu bude významně a přitom nezáměrně zatížena kontrolami, což omezí její běžnou zejména samosprávnou činnost. U větších obcí narůstá zátěž při poskytování součinnosti kontrole na místě i několikanásobně, k čemuž je třeba vzít v úvahu, že tato zátěž na malých obcích bez úřednického aparátu potenciálně dopadá na neuvolněné starosty, kteří správu obce vykonávají de facto ve volném čase při zaměstnání. I v případě větších obcí s úřednickým aparátem považuje předkladatel potenciální množství nekoordinované kontrolní zátěže za neúměrné.

K výše uvedenému je třeba doplnit, že Analýza Ministerstva financí byla provedena pouze v oblasti kontrol týkajících se hospodaření územních samosprávných celků, nakládání s finančními prostředky a v oblasti dohledu a dozoru nad působností územních samosprávných celků.⁷ Analýza nezahrnuje další typy kontrol prováděné jinými orgány veřejné správy (úřady práce, hygiena, požární ochrana atp.), které jsou ovšem pro celkový přehled o systému kontrol ve veřejné správě a obecně pak v České republice a její množstevní náročnosti také důležité, neboť

⁵ ČSÚ, 2018. Malý lexikon obcí České republiky – 2018. Dostupné z: <https://www.czso.cz/csu/czso/maly-lexikon-obci-ceske-republiky-2018>

⁶ V úplném základu cca 37 % obcí bez přenesené působnosti (vyjma Czech POINT), celkově s některými typy vykonávané státní správy (matriky, vidimace a legalizace apod.) cca 95 % obcí. (MMR, Portál územního plánování. Dostupné z: http://portal.uur.cz/spravni-usporadani-cr-organy-uzemniho-planovani/obce.asp#index_2)

⁷ Analýza kontrol tedy zahrnuje činnost těchto kontrolních orgánů: Ministerstvo vnitra, magistráty v rámci kontroly samostatné působnosti, kraje a ústřední správní úřady, magistráty v rámci kontroly přenesené působnosti, kraje v rámci přezkoumávání hospodaření obcí, auditní orgán, řídicí orgány, poskytovatelé národních dotací, finanční úřady, Nejvyšší kontrolní úřad, Úřad pro ochranu hospodářské soutěže.

vedení obcí při dlouhodobých stížnostech na kontrolní zátěž typy kontrol nerozlišuje, ale obecně konstatuje jejich nadměrnost.

Ministerstvo financí postupovalo při sběru dat pro zevrubnou analýzu formou dotazníkového šetření mezi obcemi a kontrolními orgány, což dokladuje skutečnost, že souhrnné informace o systému kontrol ve veřejné správě, a dokonce i o jednotlivých podčástech tohoto systému citelně chybí, neboť nejsou systematicky shromažďovány a vyhodnocovány. Jakákoli analýza systému kontrol v České republice je proto nesmírně časově i administrativně náročná a zatěžující jak pro kontrolované a kontrolující subjekty, tak pro zpracovatele.

Navrhané zavedení Evidence kontrol má za cíl naplnit poptávku po nástroji, který bude možné využít ke koordinaci kontrol, pro spolupráci kontrolních orgánů, pro sdílení výsledků kontrol a v konečném důsledku povede společně se zavedením indikace významné kontrolní zátěže kontrolním subjektům i k přirozenému snížení kontrolní zátěže dnes způsobené faktickou nemožností účinně naplňovat principy jednotného auditu a faktické nemožnosti se nezáměrně významné kontrolní zátěži za současné situace jednoduše vyhnout. V neposlední řadě je cílem navrhované Evidence kontrol vytvořit nástroj k zmapování a systematickému vyhodnocování fungování kontrolního systému České republiky, a vytvořit tak nezbytný evidenční základ pro jeho systémové změny, které v neznámém velkém počtu zmocňovacích předpisů nelze v současnosti účinně provádět.

Návrh nijak neomezí kontrolní činnost nezávislého Nejvyššího kontrolního úřadu, jehož kontroly jsou sice jedny z časově nejnáročnějších, ale pravděpodobnost, že kontrole Nejvyššího kontrolního úřadu bude obec vystavena, je v průměru 0,3 %, přičemž pravděpodobnost souběhu s jinými kontrolami je téměř nulová i díky efektivně vykonávané koordinační činnosti s některými subjekty provádějícími finanční kontroly. Návrh v této oblasti směřuje k zefektivnění kontrolní činnosti a k jejímu rovnoměrnějšímu rozložení, a tedy k úlevě kontrolovaným subjektům. V dalším kroku pak připravuje půdu pro systémovou reformu.

Výše zmíněné kontroly jinými kontrolními orgány jsou mnohem pravděpodobnější než kontroly prováděné Nejvyšším kontrolním úřadem a podle analýzy Ministerstva financí jsou tyto kontroly potenciálně duplicitní a zatěžující. Nejvyšší kontrolní úřad, jako zřejmě jediná instituce schopná celosystémového nezávislého pohledu, by podle navrhované právní úpravy měla systém kontrol jako celek vyhodnocovat a jednou za rok o něm podávat zprávu, popřípadě formulovat doporučení pro jeho reformu.

1.2. Odůvodnění hlavních principů navrhované právní úpravy a přehled navrhovaných opatření a jejich dopadů.

Základní princip navrhované právní úpravy vychází z již fungujícího resortního Modulu koordinace plánování Ministerstva financí, do něhož ovšem přistupují jen některé kontrolní orgány a mnohé z nich na bázi dobrovolnosti. Modul koordinace plánování však všeobecně poskytuje platformu pro sdílení informací o kontrolách jen v segmentu finančních kontrol. Navrhované zřízení Evidence kontrol jako informačního systému veřejné správy předpokládá zákonnou povinnost vstupovat do Evidence kontrol pro veškeré kontrolní orgány veřejné správy, které provádějí kontroly podle kontrolního či daňového řádu, a evidovat v Evidenci kontrol informace o všech prováděných kontrolách. Evidovanými informacemi budou kromě předmětu, data a trvání kontroly i informace o průběhu a výsledku kontroly. Veškeré informace, jejichž povaha to umožňuje, budou veřejně přístupné, a to v režimu obdobném otevřeným datům. Data ze systému tak bude moci využívat každý, což zvýší jejich informační hodnotu i potenciál pro

systemovou reformu. Ze zákona bude mít povinnost informace analyzovat nezávislý Nejvyšší kontrolní úřad, který má dlouhodobou zkušenost se systémovým vyhodnocováním činnosti veřejné správy.

Kromě stanovení povinnosti evidovat předem veškeré kontroly v Evidenci kontrol bude do systému zabudován automatický indikační mechanismus významné kontrolní zátěže. Kontrolní orgán bude při splnění kritérií významné kontrolní zátěže u plánované kontroly upozorněn, že jím do systému zadávaná kontrola je již významnou kontrolní zátěží.

Přijetím navrhované právní úpravy tak dojde:

1. ke zřízení centrální Evidence kontrol, v níž budou koncentrovány informace potřebné ke koordinaci kontrol a ke sdílení jejich výsledků, což povede ke snížení nezáměrné kontrolní zátěže;
2. k zabudování automatického mechanismu do Evidence kontrol, který bude vyhodnocovat, zda plánovaná kontrola není významnou kontrolní zátěží, a v případě pozitivního vyhodnocení bude nejdříve vyžádáno odůvodnění či koordinace s jinou kontrolou, neboť kontrolní orgán bude moci uskutečnit jen takovou kontrolu, která nebyla vyhodnocena jako významná kontrolní zátěž nebo takovou, u níž důvodnost významné kontrolní zátěže odůvodní;
3. k získání informací o systému kontrol a jejich systémovému zpracování Nejvyšším kontrolním úřadem, což je základní podmínka pro budoucí reformu systému kontrol.

#	Opatření v navrhované právní úpravě	Dopad navrženého opatření
1	Zřízení Evidence kontrol jako informačního systému veřejné správy, do něhož budou veškeré kontrolní subjekty ve veřejné správě zapisovat údaje o kontrolách a jejich výsledcích.	Informace o kontrolách a jejich výsledcích budou shromážděny na jednom místě. Dojde k usnadnění koordinace kontrol a sdílení jejich výsledků, což sníží nezáměrnou kontrolní zátěž. Zejména kontrolované subjekty budou mít přehled o vůči nim plánovaných kontrolách.
2	Uložení povinnosti Nejvyššímu kontrolnímu úřadu analyzovat systém kontrol skrze Evidenci kontrol. Otevření dat Evidence kontrol široké veřejnosti.	S daty v Evidenci kontrol bude pracovat nezávislý úřad zvyklý na systémový pohled na činnost veřejné správy. Analyzovat systém kontrol bude moci kdokoli. Otevřenost a systematická práce s daty umožní zmapování systému kontrol a následné provedení jeho reformy na základě podrobného poznání jeho stavu a potřeb.
3	Zavedení indikace významné kontrolní zátěže pro kontrolní subjekty a souvisejících nástrojů pro vymáhání koordinace kontrol a snižování významné kontrolní zátěže.	Kontrolní subjekty budou informovány, pokud jimi plánovaná kontrola bude vyhodnocena jako významná kontrolní zátěž. Pro uskutečnění kontroly bude třeba kontrolu koordinovat s jinou povolenou kontrolou nebo odůvodnit nezbytnost provedení kontroly. Opatření povede ke snížení kontrolní zátěže.

Tabulka 1: Dopady přijetí navrhované úpravy.

Ministerstvo financí ve své Analýze zaměřené na kontroly prováděné vůči obcím shromáždilo 11 zjištění o systému kontrol a vydefinovalo 11 opatření ke zlepšení. Velká část opatření nebyla realizována, a to zejména s ohledem na provázání navrhovaných opatření se zákonem o řízení a kontrole veřejných financí, jehož návrh Senát v létě 2017 zamítl, a Poslanecká sněmovna senátní

veto nepřehlasovala.⁸ Předkládaný návrh nové právní úpravy zřizující Evidenci kontrol s uváděnými parametry nad výše zmíněné naplňuje či pomáhá naplňovat i některé z vydefinovaných opatření Ministerstva financí.

⁸ Sněmovní tisk 1001 v 7. volebním období Poslanecké sněmovny. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=7&t=1001>

#	Zjištění MF	Navrhované opatření MF	Naplnění opatření navrhovanou právní úpravou
1	Systém kontroly územních samosprávných celků není vyhodnocován z hlediska efektivnosti. Není zejména nastaven způsob poměrování nákladů vynakládaných na systém a přidané hodnoty zavedených kontrol.	Bude vypracována zpráva o hodnocení systému kontroly územních samosprávných celků. Zpráva by se zpracovávala v tříleté periodicitě a předkládala by se k projednání vládě ČR. Zpráva bude analyzovat a vyhodnocovat účinnost navrhovaných opatření přijatých na základě této analýzy a navrhopat další opatření pro zajištění efektivního fungování systému. Zpráva se nebude vztahovat na kontroly samostatné a přenesené působnosti. Za účelem vyhodnocení systému kontroly územních samosprávných celků bude vytvořena pracovní skupina (dále jen „PS ÚSC“).	Zpracování zprávy je uloženo nezávislému Nejvyššímu kontrolnímu úřadu a pro zpracování zprávy je Nejvyššímu kontrolnímu úřadu vytvořen odpovídající moderní nástroj v podobě Evidence kontrol.
3	V praxi není efektivně naplňován princip jednotného auditu, tedy evidence a sdílení dokumentů a záznamů souvisejících s průběhem kontroly, ze kterých lze rekonstruovat posloupnost při rozhodování o výsledku kontroly a tyto činnosti ověřit.	Stanovení povinnosti orgánům státní správy vkládat informace o kontrolách do informačního systému Ministerstva financí (stávající IS MKP).	Nově je zřizována Evidence kontrol jako samostatný informační systém veřejné správy, která bude nad rámec rozsahově omezených doporučených opatření Ministerstva financí shromažďovat informace o všech, jejich průběhu a výsledcích.
5	Zprávy o výsledcích finanční kontroly, a tedy i o kontrole dotací poskytovaných územním samosprávným celkům nemají potřebnou vypovídací hodnotu a neobsahují data, z nichž je možné vyhodnocovat účinnost kontrolního systému.	Stanovení obsahu zpráv tak, aby sesbírané informace poskytl ucelenou informaci o provedených kontrolách.	Evidence kontrol sjednocuje základní informace o prováděných kontrolách a potřebné informace soustředí na jednom obecně dostupném místě.
6	Informace o výkonu kontrol územních samosprávných celků nejsou evidovány a není možné vyhodnocovat přidanou hodnotu, časovou náročnost a administrativní zátěž kontrol.	Stanovení povinnosti orgánům státní správy evidovat data o kontrolách v určité struktuře, aby tyto údaje měly potřebnou vypovídací hodnotu a mohly být vzájemně porovnatelné. Opatření se nebude vztahovat na kontroly samostatné a přenesené působnosti.	Údaje evidované v Evidenci kontrol budou mít pro všechny kontrolní subjekty jednotnou podobu, čímž bude podstatně usnadněna analýza systému kontrol i koordinace kontrol.

Tabulka 2: Zjištění a opatření obsažená v Analýze systému kontrol územních samosprávných celků, která naplňuje navrhovanou právní úprava.

1.3. Zhodnocení souladu navrhované právní úpravy s ústavním pořádkem České republiky

Navrhovaná právní úprava doprovází pozměňovací návrh ke Sněmovnímu tisku 229/0, kterým se mění Ústava ČR v souvislosti s přijetím novely zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, obsažené ve Sněmovním tisku 360/0, k níž je určen tento pozměňovací návrh. Předmětným pozměňovacím návrhem k novele Ústavy ČR (Sněmovní tisk 229/0) bude po jeho přijetí vytvořen ústavní základ pro esenciální princip navrhovaného rozšíření působnosti Nejvyššího kontrolního úřadu tímto návrhem, a to o povinnost Nejvyššího kontrolního úřadu vyhodnocovat pravidelně systém kontrol v České republice.

1.4. Předpokládaný dopad navrhované úpravy na rozpočty

Dopad na státní rozpočet bude mít zejména navrhované zřízení Evidence kontrol jakožto informačního systému veřejné správy. Předpokládaná výše nákladů na zřízení Evidence kontrol je odhadována na 0,5 až 0,7 milionu korun bez DPH, což odpovídá aktuálně odhadovaným nákladům na zřízení např. funkčně obdobného Registru lobbistů a lobbovaných návrhem zákona o lobbování.

2. Zvláštní část

K bodu č. 1 (§ 3 odst. 4)

V návaznosti na doplnění čl. 97 odst. 2 Ústavy o větu umožňující Nejvyššímu kontrolnímu úřadu „v rozsahu stanoveném zákonem“, kterým se myslí zákon č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu (dále jen „ZNKÚ“), vyhodnocovat fungování systému kontrol je totožné oprávnění NKÚ výslovně svěřeno v nově vloženém odstavci 4. Smyslem tohoto oprávnění je vyhodnocovat stávající systém kontrol v České republice z hlediska možné „významné kontrolní zátěže“ a navrhnout doporučení ke zlepšení fungování systému kontrol.

Za tímto účelem může NKÚ využívat též informační systémy uvedené v § 4 odst. 4 ZNKÚ (informační systémy veřejné správy ve smyslu § 2 písm. b) zákona č. 365/2000 Sb., o informačních systémech veřejné správy, ve znění pozdějších předpisů, a informační systém státní pokladny ve smyslu § 33 a násl. zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech, ve znění pozdějších předpisů), přičemž uvedené ustanovení ZNKÚ není třeba za tímto účelem novelizovat (neboť § 3 odst. 4 ZNKÚ rozšiřuje působnost NKÚ).

K bodu č. 2 (§ 8 odst. 3)

V souvislosti se zakotvením kompetence NKÚ vyhodnocovat stávající systém kontrol v České republice v § 3 odst. 4 ZNKÚ je nově doplněným ustanovením § 17a odst. 2 ZNKÚ uloženo NKÚ jednou za každé dva roky vyhotovit zprávu o fungování systému kontrol, zahrnující poznatky NKÚ získané z průběžného vyhodnocování systému kontrol, počínaje uplynutím dvou let ode dne zavedení evidence kontrol. Návrh znění takové zprávy má být podle § 8 odst. 3 písm. i) ZNKÚ

předložen prezidentem NKÚ kolegiu NKÚ ke schválení stejně, jako je tomu v případě návrhu výroční zprávy o činnosti NKÚ za uplynulý rozpočtový rok (§ 8 odst. 3 písm. d) ZNKÚ).

V souvislosti s výroční zprávou o činnosti NKÚ za uplynulý rozpočtový rok je třeba uvést, že ačkoli zpráva o fungování systému kontrol představuje samostatnou zprávu (nikoli pouhou součástí výroční zprávy), znění § 18 odst. 2 písm. c) ZNKÚ zaručuje, že součástí výroční zprávy o činnosti NKÚ budou také dílčí poznatky o fungování systému kontrol v České republice, získávané průběžně NKÚ dle § 17a odst. 1 ZNKÚ, a to v rámci „zhodnocení ostatní činnosti“.

K bodu č. 3 (§ 13 odst. 3)

V návaznosti na uložení povinnosti prezidentovi NKÚ každé dva roky předkládat kolegiu NKÚ zprávu o fungování systému kontrol (§ 8 odst. 3 písm. i) ZNKÚ) je v § 13 odst. 3 ZNKÚ odpovídajícím způsobem rozšířena působnost kolegia NKÚ, které návrh uvedené zprávy musí schválit stejně, jako schvaluje např. návrh výroční zprávy o činnosti NKÚ za uplynulý rok (§ 13 odst. 3 písm. d) ZNKÚ).

Protože ustanovení § 13 odst. 3 písm. i) ZNKÚ ukládá kolegiu NKÚ právo schválit zprávu o fungování systému kontrol, předkládanou prezidentem NKÚ, bylo by nadbytečné opakovat toto oprávnění kolegia NKÚ znovu v nějakém dalším ustanovení ZNKÚ (srov. § 18 odst. 1 ZNKÚ, které zcela nadbytečně opakuje právo kolegia NKÚ schválit výroční zprávu).

K bodu č. 4 (§ 17 odst. 6)

NKÚ je podle tohoto ustanovení povinen rovněž zaznamenávat jím prováděné kontroly do evidence kontrol. Na rozdíl od ostatních kontrolních orgánů veřejné správy se však na NKÚ nevztahují ustanovení týkající se indikace významné kontrolní zátěže (jedním z důvodů je fakt, že NKÚ provádí toliko pouze několik desítek kontrolních akcí ročně se specifickým účelem a v této činnosti je nezávislý). NKÚ taktéž není povinen do evidence zaznamenávat ani jiné údaje, jako je např. kontrolní závěr. Zároveň se NKÚ ve vkládání dalších údajů nebrání.

K bodu č. 5 (§ 17a)

Činnost NKÚ je upravena ve dvou částech části čtvrté ZNKÚ – „všeobecné“ části, zahrnující mezinárodní spolupráci, plán kontrolní činnosti a výroční zprávu (§ 16 až 18 ZNKÚ), a kontrolního řádu upravujícího podrobně provádění kontrolní činnosti NKÚ (§ 19 až 31 ZNKÚ). Nově navržená působnost NKÚ je proto systematicky zařazena do „všeobecné“ části.

Ustanovení § 17a ZNKÚ je jedním z klíčových ustanovení nově navržené právní úpravy řešící zejm. nežádoucí duplicitní (či multiplicitní) případy kontrol. Pro větší přehlednost jsou níže okomentovány jednotlivé odstavce doplňovaných ustanovení ZNKÚ.

Ad § 17a odst. 1)

Ustanovení § 17a odst. 1 ZNKÚ ukládá NKÚ povinnost průběžně vyhodnocovat fungování systému kontrol, kterým se rozumí souhrn výkonu kontrolní činnosti zaznamenávané do evidence kontrol, vymezené v § 27b zákona č. 255/2012 Sb., kontrolního řádu (viz níže). Tyto poznatky a průběžná vyhodnocení by měla být součástí výroční zprávy NKÚ ve smyslu § 18 ZNKÚ.

Ad § 17a odst. 2)

Ustanovení § 17a odst. 2 ZNKÚ ukládá NKÚ povinnost každý rok, počínaje uplynutím jednoho roku ode dne nabytí účinnosti ustanovení § 27b kontrolního řádu, vydávat zprávu o fungování systému kontrol spolu s doporučeními opatření vedoucích ke zlepšení systému kontrol. Zpráva má být následně předkládána pro informaci Poslanecké sněmovně, Senátu a vládě, stejně jako je tomu v případě stávající výroční zprávy, a měla by být také uveřejněna ve Věstníku NKÚ (srov. § 18 odst. 3 ZNKÚ).

K bodu č. 6 (změna zákona o kontrole a změna daňového řádu)

Jádrem nově navržené právní úpravy (zřízení evidence a definice významné kontrolní zátěže) jsou níže popsané změny zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád). Jednotlivé změny navazují na již existující povinnosti kontrolních orgánů, postupujících podle kontrolního řádu, který představuje obecnou právní úpravu jakékoli kontroly veřejné správy a který se subsidiárně použije i v případech, že jiný právní předpis obsahuje vlastní (obvykle kusou) úpravu kontroly. Ze systematického hlediska tak nebylo možné právní úpravu „významné kontrolní zátěže“ zakotvit v jiném právním předpise. Pro větší přehlednost jsou dále komentována jednotlivá ustanovení navržené právní úpravy.

Ad § 5 odst. 2

Ustanovení ukládá kontrolnímu orgánu veřejné správy ověřit ještě před naplánováním vlastní kontroly nahlédnutím do evidence kontrol, zda by jím plánovanou kontrolou dané kontrolované osoby nebo orgánu veřejné správy (který nemusí mít právní osobnost) nedošlo ke vzniku významné kontrolní zátěže, tedy administrativního břemene, neseného kontrolovaným (který by měl být kontrolou zatížen co nejméně, jak vyplývá i z řady stávajících ustanovení kontrolního řádu, např. § 8 písm. c) a e) a § 9 písm. b), podle něhož mají být šetřena práva a oprávněné zájmy kontrolované osoby). Protože je tato povinnost ověřovat obsah evidence kontrol před naplánováním vlastní kontroly ukládána přímo (každému) kontrolnímu orgánu, odpadá nutnost jakýchkoli ověření či potvrzení o tom, zda představuje plánovaná kontrola významnou kontrolní zátěž nebo ne. Kontrolní orgán by se tak měl pokusit sám vyhnout vzniku významné kontrolní zátěže, pokud je to možné. Předpokládá se, že systém pomůže kontrolnímu orgánu samostatně vyhodnotit, zda je jím plánovaná kontrola významnou kontrolní zátěží, a že mu díky propojení s ostatními kontrolními orgány pomůže kontrolu koordinovat. Obecně jsou parametry navrhovaného systému nastaveny tak, aby kontrolní orgány motivovaly ke spolupráci, sdílení kontrol a přiměřenému rozprostírání kontrolní zátěže.

Ad § 5 odst. 3

Ustanovení § 5 odst. 3 kontrolního řádu ukládá každému kontrolnímu orgánu povinnost bez zbytečného odkladu (tj. neprodleně) po naplánování kontroly zaznamenat do evidence kontrol taxativně vymezený výčet skutečností, konkrétně:

- a) datum začátku a očekávaného ukončení kontroly – toto datum je relevantní pro posuzování významné kontrolní zátěže v případě indikátoru „dvě a více současně probíhajících kontrol“;
- b) předmět kontroly u kontrolované osoby nebo orgánu veřejné moci – předmětem kontroly se rozumí uvedení takových skutečností, které umožní identifikaci kontrolované věci (tzn.

například uvedení, zda se jedná o výkon dozoru nad samosprávou a případně v jaké věci, finanční kontrolu určité dotace přidělené z určité dotační výzvy podle zákona o finanční kontrole ve veřejné správě atp.). Součástí předmětu kontroly je i zákonné zmocnění ke kontrole a případně jiný důvod (podnět apod.). Smyslem tohoto ustanovení je získat statistická data o počtu kontrol určitých typů, jejich průměrné délce atp. Dále slouží pro posuzování významné kontrolní zátěže v případě indikátoru „druhá a každá další kontrola shodného předmětu kontroly v témže kalendářním roce“;

- c) odůvodnění nezbytnosti kontroly, má-li takovou kontrolou dojít k významné kontrolní zátěži – odůvodnění kontroly by v základu mělo obsahovat vysvětlení spolu s odkazem na právní předpis, který vyžaduje kontrolu provést u daného subjektu přesto, že kontrola bude pro kontrolovanou osobu či orgán veřejné moci představovat významnou kontrolní zátěž. Součástí odůvodnění nezbytnosti takové kontroly by mělo být i vypořádání se s požadavkem koordinace kontrol, tzn. vysvětlení, proč kontrolu není možné koordinovat s jinou kontrolou (koordinovat kontroly a spolupracovat spolu je povinností kontrolních orgánů dle § 25 odst. 1 kontrolního řádu) a tím se vyhnout označení kontroly za “významnou kontrolní zátěž”.

Ad § 9 písm. d)

Ustanovení doplňuje stávající povinnosti kontrolních orgánů o povinnost odůvodnění významné kontrolní zátěže. Kontrolní orgán musí mít legitimní důvod pro výkon kontroly, která má pro kontrolovaného negativní dopad, např. pokud probíhá několik kontrol stejného nebo podobného předmětu kontroly (kontrolní orgány si mohou předávat informace z provedených kontrol a nemusí se duplikovat). Ustanovení vychází ze zásady šetření práv a oprávněných zájmů kontrolovaných osob (a třetích osob přítomných kontrole), viz § 9 písm. b) kontrolního řádu, § 22 odst. 2 písm. b) ZNKÚ, § 5 odst. 3 daňového řádu apod.

Ad § 18 odst. 2 a 3

Ustanovení § 18 odst. 2 vyžaduje, aby byly po ukončení kontroly do evidence kontrol zaznamenány rovněž informace o datu skutečného ukončení kontroly, dále by měl být v evidenci kontrol uveden protokol o kontrole ve smyslu § 13 kontrolního řádu,⁹ případně obdobné dokumenty obsahově odpovídající protokolu o kontrole (typově např. kontrolní protokol ve smyslu § 25 ZNKÚ).

Smyslem vkládání protokolů o kontrole a obdobných dokumentů je umožnit i jiným kontrolním orgánům seznámit se s výsledky provedených kontrol (a tím předejít vykonání kontroly s totožným či obdobným předmětem u kontrolovaného správního orgánu). Smyslem daného ustanovení je rovněž umožnit porovnávat výsledky totožných kontrol a vyhodnocovat, zda nevykazují výrazné odchylky. Podotýkáme, že protokoly o kontrole budou do evidence kontrol umístěny až poté, co dojde k vypořádání případných námitek mezi kontrolovaným správním orgánem a kontrolním orgánem proti obsahu kontrolního protokolu nebo obdobného dokumentu. To plyne z požadavku vkládání těchto informací bezprostředně po ukončení kontroly, viz § 18 kontrolního řádu. Např. podle § 13 odst. 1 kontrolního řádu může podat kontrolovaná osoba námítky proti kontrolnímu zjištění uvedenému v protokolu o kontrole, které musí být následně

⁹ Protokol o kontrole obsahuje skutečnosti vztahující se k vykonané kontrole. Vždy musí obsahovat náležitosti uvedené v § 12 odst. 1 písm. a) až k) ZOK. Jiné právní předpisy mohou mít vlastní úpravu protokolu o kontrole, resp. kontrolního protokolu.

kontrolující osobou vypořádány, stejně tak může kontrolovaná osoba podat námitky proti kontrolnímu protokolu podle § 27 ZNKÚ. Tato podmínka má zajistit, že kontrolní protokoly a obdobné dokumenty budou vloženy do evidence kontrol ve své konečné podobě a že po vložení do evidence kontrol nedojde k jejich změnám.

Ustanovení § 18 odst. 3 pak dopadá na situace, kdy může být kontrola naplánována (a informace o ní vloženy do evidence) v určitém rozsahu a určitém předmětu, aby poté došlo k rozšíření kontroly. Informace uvedené v evidenci by toto měly reflektovat (mimo jiné právě proto, aby se předešlo duplicitním kontrolám téhož).

Ad § 21 odst. 1

Ustanovení vyžaduje doplnit do evidence kontrol rovněž dodatek k protokolu o kontrole, tedy dokument vytvořený až po ukončení kontroly, který slouží k opravení nesprávností v protokolu o kontrole, dojde-li k nim (viz § 21 odst. 1 kontrolního řádu).

Ad § 25 odst. 1

Dosavadní ustanovení § 25 odst. 1, podle něhož: „*Kontrolní orgány v zájmu dobré správy vzájemně spolupracují a koordinují své kontroly.*“ je doplněno tak, že z něj nově vyplývá pro kontrolní orgány povinnost předcházet bezdůvodnému vzniku významné kontrolní zátěže. Tato povinnost se pak odráží v povinnosti odůvodnit vznik významné kontrolní zátěže dle § 5 odst. 3 písm. c) a v povinnosti toto odůvodnění předkládat kontrolovaným osobám dle § 9 písm. d). Ostatně podle důvodové zprávy k zákonu o kontrole mělo být účelem § 25 odst. 1: „...*maximální zefektivnění kontrol a současně ochrana a šetření práv kontrolovaných osob. Promítá se do něj především požadavek na efektivitu a hospodárnost kontrol a rovněž zásada dobré správy, jež je zakotvena v § 8 SpŘ. Cílem je zajistit, aby určitá část kontrol v působnosti zákona nezůstávala stranou zájmu, zatímco jiná oblast by nadměrně zatěžovala kontrolované osoby množstvím kontrol s podobným předmětem. Zejména je třeba na základě účinné výměny informací mezi kontrolními orgány zajistit co nejefektivněji koordinaci jednotlivých druhů kontrolních činností tak, aby nebyly kontrolované osoby zbytečně zatěžovány, kontrola byla efektivní, rychlá a hospodárná. Kontrolní orgány by tedy měly vzájemně více spolupracovat, informovat se a tam, kde je to možné a povahy jednotlivých kontrol to dovolují, projednat a vzájemně koordinovat jejich provedení, popř. využívat výsledků souvisejících či předcházejících kontrol.*“ Realita však těmto původním cílům právní úpravy ne vždy odpovídala, proto je nyní předkládána nová právní úprava výslovně bránící vzniku významné kontrolní zátěže. Dochází tak k naplnění původních cílů kontrolního řádu, resp. k návratu k jeho prvotní podobě (kontrolní řád ve svém původně navrženém znění mimo jiné předpokládal, že nebrání-li to splnění účelu kontroly, zveřejní kontrolní orgán informace o zaměření plánu svých kontrol na své úřední desce. Toto ustanovení však bylo z návrhu vypuštěno).

Dále je připuštěna možnost kontrolních orgánů své kontroly koordinovat, pokud taková koordinace není v rozporu s účelem kontroly. To mimo jiné znamená, že by si správní orgány měly při souběhu více kontrol u jedné kontrolované osoby raději vyměňovat informace o provedených kontrolách a jejich výsledcích (a takto koordinovat svůj postup) namísto jejich získávání v řadě po sobě jdoucích izolovaných kontrol. Poznámka o koordinaci nebrání účelu kontrol je převzata z § 27 kontrolního řádu, upravujícího plánování kontrol, a je proto svým způsobem nadbytečná.

Z ustanovení § 25 odst. 1 je vypuštěna zmínka o spolupráci kontrolních orgánů, neboť není třeba – kontrolní orgány se musí řídit i principy dobré správy, zakotvené v § 2 až 8 správního řádu,

včetně § 8 odst. 2 správního řádu, podle něhož spolu správní orgány vzájemně spolupracují v zájmu dobré správy.

Ad § 27a

Ustanovení v § 27a odst. 1 definuje pojem „významná kontrolní zátěž“, což je stav, kterému se nyní navrhovaná právní úprava snaží předejít jednak požadavkem na koordinaci kontrol (viz § 25 výše), jednak rozložením plánovaných kontrol u totožné kontrolované osoby, týkající se stejného předmětu kontroly, do více než jednoho kalendářního roku.

Pro určení, jaká kontrola již pro kontrolovanou osobu může představovat významnou kontrolní zátěž, není rozhodující naplánované pořadí kontrol, nýbrž pořadí zapsání plánované kontroly do evidence kontrol (viz § 5 odst. 3), tzn. už čtvrtá kontrola u téže kontrolované osoby, zadávaná do evidence, byť by se měla uskutečnit před třemi dříve do evidence kontrol zaznamenanými kontrolami, bude vyhodnocena jako významná kontrolní zátěž, pokud nedojde k její koordinaci s jinou kontrolou, která jako významná kontrolní zátěž vyhodnocena nebyla. V případě, že se navíc kontroly týkají stejného předmětu, bude již druhá kontrola u téže kontrolované osoby v průběhu jednoho kalendářního roku pokládána za významnou kontrolní zátěž.

V případě určitých kontrolovaných osob bude za významnou kontrolní zátěž pokládána už čtvrtá a každá další naplánovaná kontrola v průběhu jednoho kalendářního roku – takovými osobami jsou orgány obce s jinou než rozšířenou působností, a dále fyzické nebo právnické osoby, jejichž účetní závěrka nemusí být ověřena auditorem dle § 20 odst. 1 zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví, ve znění pozdějších předpisů. Smyslem výjimky v písm. c) je snížit kontrolní zátěž menších a středních podnikatelů a „malých“ obcí s nedostatečným a často žádným administrativním aparátem, nikoli poskytnout dodatečnou úlevu od významné kontrolní zátěže např. kapitálově propojeným obchodním společnostem.

Ad § 27b

Ustanovením § 27b odst. 1 se zřizuje zvláštní „evidence kontrol“ jako informační systém veřejné správy ve smyslu § 2 písm. b) zákona č. 365/2000 Sb., o informačních systémech veřejné správy (dále jen „ZIS“). Uživateli evidence kontrol jsou ve smyslu § 2 písm. e) ZIS „kontrolní orgány“, zahrnující orgány moci výkonné, orgány územních samosprávných celků a jiné orgány a také fyzické a právnické osoby vykonávající působnost v oblasti veřejné správy (tj. fyzické a právnické osoby, kterým bylo zákonem svěřeno rozhodování o právech, právem chráněných zájmech nebo povinnostech fyzických nebo právnických osob), které vykonávají kontrolu.

Do evidence kontrol se podle § 27b odst. 2 zapisují záznamy zmíněných kontrolních orgánů o plánovaných kontrolách (ve smyslu § 2 zákona č. 255/2012 Sb., kontrolního řádu, ve znění pozdějších předpisů)¹⁰ kontrolovaných osob. Jinými slovy, evidence kontrol má být komplexní evidencí veškerých kontrol prováděných kontrolními orgány. Správcem a provozovatelem¹¹ evidence kontrol je Nejvyšší kontrolní úřad.

¹⁰ Kontrolní orgán při kontrole zjišťuje, jak kontrolovaná osoba plní povinnosti, které jí vyplývají z jiných právních předpisů nebo které jí byly uloženy na základě těchto předpisů.

¹¹ Správcem se podle § 2 písm. c) ZIS rozumí osoba nebo její součást, která poskytuje služby informačního systému veřejné správy a za informační systém veřejné správy odpovídá; provozovatelem se pak podle § 2 písm. d) ZIS rozumí osoba nebo její součást, která zajišťuje funkčnost technických a programových prostředků tvořících informační systém veřejné správy. Provozováním informačního systému veřejné správy může správce pověřit jiné osoby nebo jejich součásti, pokud to jiný zákon nevyklučuje.

Předpokládá se, že kontrolní orgány budou data do evidence vkládat skrze elektronický formulář, který bude data obohacovat o metadata, díky nimž bude možné s daty dále strojově pracovat a provádět jejich analýzy.

Údaje v evidenci kontrol, uvedené v odst. 2 a 3, musí být v rozumné míře přístupné jak kontrolním orgánům, tak veřejnosti, přičemž veřejností se rozumí široký okruh fyzických a právnických osob zahrnujících též kontrolované správní orgány.

Ustanovení § 27b odst. 3 pak z evidence kontrol výslovně vylučuje utajované informace ve smyslu zákona č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ZOUI“) a údaje týkající se kontrol vykonávaných zpravodajskými službami anebo Generální inspekcí bezpečnostních sborů. Evidence kontrol tak nebude spadat pod kategorii informačních a komunikačních systémů dle ustanovení § 34 a §35 ZOUI, které je třeba certifikovat ze strany NÚKIB.

Ustanovení § 27b odst. 4 zajišťuje adekvátní bezplatný dálkový přístup veřejnosti k určitým údajům z evidence kontrol skrze web Nejvyššího kontrolního úřadu. Nejvyšší kontrolní úřad může zveřejnit pouze takové informace, jejichž zveřejnění nevylučuje zvláštní právní předpis a které neohrožují účel kontroly, veřejný zájem či práva a oprávněné zájmy kontrolovaných osob. Obecně lze říci, že v případě kontroly veřejnoprávních korporací lze zveřejnit poměrně široké množství údajů v souladu s požadavkem transparentnosti při nakládání s veřejnými prostředky, naopak v případě kontroly soukromoprávních subjektů bude zveřejňování silně restriktivní v tom smyslu, že musí být respektovány veškeré oprávněné zájmy kontrolovaných osob, zejména ochrana jejich obchodních tajemství, předmětů duševního vlastnictví a dalších údajů přímo souvisejících s majetkovými poměry kontrolovaných osob. Ve vztahu k soukromoprávním subjektům se tak předpokládá zveřejňování zobecněných, případně agregovaných dat např. o charakteru kontrol v určitém regionu apod. Předpokládá se zveřejnění údajů v běžné textové formě a současně v podobě otevřených dat ve smyslu 4b zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů.

K ČÁSTI ŠESTÉ

Změna daňového řádu, spočívající v doplnění § 85 o nové odstavce 7 a 8, pak reflektuje výše popsané změny kontrolního řádu. I správce daně tak bude muset před zahájením daňové kontroly ověřit v evidenci kontrol, zda tím nedochází ke vzniku významné daňové zátěže, a dále je povinen zaznamenávat údaje o daňové kontrole do evidence kontrol.

**PLATNÉ ZNĚNÍ ZÁKONA Č. 166/1993 Sb., O NEJVYŠŠÍM KONTROLNÍM ÚŘADU,
S VYZNAČENÍM NAVRHOVANÝCH ZMĚN**

(...)

§ 3

Působnost

(1) Úřad vykonává kontrolu

- a) hospodaření se státním majetkem a finančními prostředky vybíranými na základě zákona ve prospěch právnických osob s výjimkou prostředků vybíraných obcemi nebo kraji v jejich samostatné působnosti,
- b) státního závěrečného účtu,
- c) plnění státního rozpočtu,
- d) hospodaření s prostředky, poskytnutými České republice ze zahraničí, a s prostředky, za něž převzal stát záruky,
- e) vydávání a umořování státních cenných papírů,
- f) zadávání státních zakázek.

(2) Kontrolu v rozsahu podle odstavce 1 vykonává Úřad, nestanoví-li zvláštní zákon jinak, u

- a) organizačních složek státu,
- b) právnických a fyzických osob.

(3) Úřad vykonává kontrolu hospodaření České národní banky v oblasti výdajů na pořízení majetku a výdajů na provoz České národní banky.

(4) Úřad průběžně vyhodnocuje fungování systému kontrol.

(...)

§ 8

Prezident

(1) Prezident Úřadu řídí Úřad a jedná jeho jménem navenek; předsedá Kolegiu Úřadu a Kárné komoře Úřadu.

(2) Prezident Úřadu předkládá Senátu návrh kandidátů na členy Úřadu pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí podle zákona o sdružování v politických stranách a v politických hnutích.

(3) Prezident Úřadu předkládá Kolegiu Úřadu

- a) návrh plánu kontrolní činnosti a jeho změn,
- b) návrh rozpočtu včetně jeho změn, rozpočtových opatření a závěrečného účtu rozpočtové kapitoly Úřadu,
- c) všechny kontrolní závěry, z nichž vychází stanovisko k návrhu státního závěrečného účtu,
- d) návrh výroční zprávy o činnosti Úřadu za uplynulý rozpočtový rok (dále jen "výroční zpráva"),

- e) návrh organizačního a pracovního řádu Úřadu, včetně jeho změn a doplňků,
- f) návrh jednacího řádu Kolegia Úřadu a senátů Úřadu, včetně jeho změn a doplňků,
- g) návrh kárného řádu,
- h) podněty Poslanecké sněmovny, Senátu, jejich orgánů a vlády,
- i) návrh zprávy o fungování systému kontrol.

(...)

§ 13

Kolegium Úřadu

(1) Kolegium Úřadu tvoří prezident Úřadu, viceprezident Úřadu a členové Úřadu.

(2) Kolegium Úřadu rozhoduje hlasováním; závěr hlasování je přijat, pokud pro něj hlasovala nadpoloviční většina přítomných členů Kolegia Úřadu. Při rovnosti hlasů rozhoduje hlas předsedajícího. Kolegium Úřadu je usnášeníschopné při účasti nadpoloviční většiny svých členů. Jednání Kolegia Úřadu se řídí jednacím řádem, který zejména obsahuje formu rozhodování, způsob hlasování a způsob zveřejnění opačného názoru.

(3) Kolegium Úřadu schvaluje

- a) plán kontrolní činnosti,
- b) návrh rozpočtu Úřadu předkládaný Poslanecké sněmovně, jeho změny, rozpočtová opatření, závěrečný účet rozpočtové kapitoly Úřadu a účetní závěrku Úřadu sestavenou k rozvahovému dni,
- c) všechny kontrolní závěry, z nichž vychází stanovisko k návrhu státního závěrečného účtu,
- d) výroční zprávu,
- e) kontrolní závěry, které si stanoví při schvalování plánu kontrolní činnosti nebo které mu přikáže prezident Úřadu,
- f) jednací řády Kolegia Úřadu a senátů Úřadu,
- g) organizační řád a jeho změny,
- h) kárný řád,
- i) zprávu o fungování systému kontrol.

(...)

§ 17

(1) Plán kontrolní činnosti je věcné a časové vymezení kontrolních akcí v následujícím rozpočtovém roce.

(2) Úřad je oprávněn opatřovat podklady pro zpracování plánu kontrolní činnosti a jeho změn. Ten, koho o to Úřad požádá, je povinen ve lhůtě jím stanovené poskytnout pro tento účel Úřadu informace a vysvětlení a předložit doklady a jiné písemnosti. Získané podklady mohou být použity v případě uskutečnění kontroly jako informace o zjišťovaných a souvisejících skutečnostech.

(3) Při zpracování návrhu plánu kontrolní činnosti se vychází z podnětů prezidenta Úřadu, viceprezidenta Úřadu a z podnětů členů Úřadu. Podněty vycházejí z vlastní činnosti, od Poslanecké sněmovny, Senátu, jejich orgánů a vlády.

(4) Plán kontrolní činnosti u každé kontrolní akce obsahuje zejména

- a) předmět a cíle kontroly a označení kontrolovaného orgánu, organizační složky státu, právnické nebo fyzické osoby (dále jen "kontrolovaná osoba"),
- b) časový plán,
- c) člena Úřadu, který vypracovává kontrolní závěr a orgán Úřadu, který schvaluje kontrolní závěr,
- d) složení senátu Úřadu, byl-li zřízen.

(5) Schválený plán kontrolní činnosti předkládá k informaci prezident Úřadu Poslanecké sněmovně, Senátu a vládě a zveřejňuje jej ve Věstníku Nejvyššího kontrolního úřadu (dále jen "Věstník Úřadu").

(6) Kontrolní akce z plánu kontrolní činnosti jsou zaznamenány v evidenci kontrol dle § 27b kontrolního řádu.

(7) O provedení změn v plánu kontrolní činnosti rozhoduje Kolegium Úřadu. Schválenou změnu je nutno předložit k informaci a zveřejnit podle odstavce 5.

§ 17a

Systém kontrol

(1) Úřad průběžně vyhodnocuje fungování systému kontrol, který je souhrnem kontrolní činnosti zaznamenávané do evidence kontrol dle § 27b kontrolního řádu (dále jen „systém kontrol“). Úřad zejména vyhodnocuje přínos kontrolní činnosti ve vztahu k zátěži kontrolovaných osob a doporučuje opatření vedoucí ke zlepšení fungování systému kontrol.

(2) Úřad, počínaje uplynutím jednoho roku od zavedení evidence kontrol dle § 27b kontrolního řádu, vyhotoví jednou za rok zprávu o fungování systému kontrol, která obsahuje závěry vyplývající z činnosti dle odst. 1. Zprávu o fungování systému kontrol prezident Úřadu zveřejňuje ve Věstníku Úřadu a předkládá ji pro informaci Poslanecké sněmovně, Senátu a vládě.

**PLATNÉ ZNĚNÍ ZÁKONA Č. 255/2012 Sb., ZÁKON O KONTROLE,
S VYZNAČENÍM NAVRHOVANÝCH ZMĚN**

(...)

§ 5

Zahájení kontroly

(1) Kontrolní orgán zahajuje kontrolu z moci úřední.

(2) Kontrolní orgán je před naplánováním kontroly povinen ověřit v evidenci kontrol, zda kontrolou vzniká významná kontrolní zátěž.

(3) Kontrolní orgán bez zbytečného odkladu od naplánování kontroly do evidence kontrol zaznamená

- a) datum začátku a očekávaného ukončení kontroly,
- b) předmět kontroly a ustanovení právního předpisu vymezujícího pravomoc kontrolního orgánu k výkonu kontroly,
- c) odůvodnění nezbytnosti kontroly, má-li takovou kontrolou dojít k významné kontrolní zátěži,

(3) Kontrola je zahájena prvním kontrolním úkonem, jímž je

a) předložení pověření ke kontrole kontrolované osobě nebo jiné osobě, která kontrolované osobě dodává nebo dodala zboží nebo ho od ní odebrala či odebírá, koná nebo konala pro ni práce, anebo jí poskytuje nebo poskytovala služby nebo její služby využívala či využívá, případně se na této činnosti podílí nebo podílela (dále jen „povinná osoba“), jež je přítomna na místě kontroly,

b) doručení oznámení o zahájení kontroly kontrolované osobě; součástí oznámení musí být pověření ke kontrole, anebo seznam kontrolujících, nebo

c) první z kontrolních úkonů bezprostředně předcházejících předložení pověření ke kontrole kontrolované osobě nebo povinné osobě, jež je přítomna na místě kontroly, pokud je provedení takových kontrolních úkonů k výkonu kontroly třeba.

(4) Je-li kontrola zahájena podle odstavce 2 písm. a) nebo c) bez přítomnosti kontrolované osoby, informuje kontrolující kontrolovanou osobu o zahájení kontroly dodatečně.

(...)

§ 10

Práva a povinnosti kontrolované osoby a povinné osoby

Kontrolující je v souvislosti s výkonem kontroly povinen

a) zjistit stav věci v rozsahu nezbytném pro dosažení účelu kontroly a v závislosti na povaze kontroly doložit kontrolní zjištění potřebnými podklady,

- b) šetřit práva a oprávněné zájmy kontrolované osoby, povinné osoby a třetí osoby,
- c) předložit kontrolované osobě nebo povinné osobě pověření ke kontrole, a požádá-li o to kontrolovaná osoba nebo povinná osoba, též další dokument, který dokládá, že se jedná o osobu uvedenou v pověření ke kontrole,
- d) předložit kontrolované osobě nebo povinné osobě odůvodnění významné kontrolní zátěže podle § 5 odst. 3 písm. c), pokud kontrolou významná kontrolní zátěž vzniká,
- e) vydat potvrzení o zajištěných originálních podkladech, a pominou-li důvody jejich zajištění, neprodleně je vrátit,
- f) umožnit kontrolované osobě účastnit se kontrolních úkonů při výkonu kontroly na místě, nebrání-li to splnění účelu nebo provedení kontroly,
- g) vyhotovit protokol o kontrole a doručit jeho stejnopis kontrolované osobě.

(...)

§ 18

Ukončení kontroly

(1) Kontrola je ukončena

- a) marným uplynutím lhůty pro podání námitek nebo vzdáním se práva podat námítka,
- b) dnem doručení vyřízení námitek kontrolované osobě, nebo
- c) dnem, ve kterém byly námítka předány k vyřízení správnímu orgánu (§ 14 odst. 3).

(2) Po ukončení kontroly kontrolní orgán bez zbytečného odkladu do evidence kontrol zaznamená

- a) datum skutečného ukončení kontroly,
- b) protokol o kontrole, případně obdobné dokumenty, jsou-li vytvářeny,

(3) Po ukončení kontroly kontrolní orgán zajistí, aby údaje zaznamenané do evidence kontrol dle § 5 odst. 3 odpovídaly skutečnému průběhu kontroly.

(...)

§ 21

Oprava nesprávností a došetření věci

(1) Nesprávnosti v protokolu o kontrole opraví kontrolní orgán z moci úřední formou dodatku k protokolu o kontrole, jehož stejnopis se doručí kontrolované osobě a přiloží k protokolu o kontrole. **Dodatek k protokolu o kontrole kontrolní orgán zaznamená do evidence kontrol.**

(2) Je-li to na základě podaných námitek nebo k opravě zjištěných nesprávností v protokolu o kontrole zapotřebí, provede kontrolující došetření věci. Výsledek došetření věci se zaznamená v

dodatku k protokolu o kontrole, jehož stejnopis se doručí kontrolované osobě a přiloží k protokolu o kontrole.

(3) Při došetření věci se použijí ustanovení § 6 až 11, § 13 až 17 a § 20 obdobně.

(...)

§ 25

Spolupráce kontrolních orgánů

(1) Kontrolní orgány v zájmu dobré správy vzájemně spolupracují a koordinují své kontroly.

1) Kontrolní orgány plánují kontroly tak, aby bezdůvodně nedocházelo k významné kontrolní zátěži kontrolovaných osob. Kontrolní orgány vzájemně koordinují kontroly, není-li to v rozporu s účelem kontroly.

(2) Požádá-li kontrolní orgán jiný kontrolní orgán nebo další orgán veřejné moci o poskytnutí údajů, informací nebo jiných kontrolních podkladů potřebných k provedení kontroly, oslovený orgán tyto údaje, informace a další kontrolní podklady poskytne, pokud je má k dispozici a nebrání-li tomu plnění povinností uložených jiným právním předpisem, s výjimkou povinnosti mlčenlivosti.

(3) Kontrolní orgán na požádání sdělí výsledky kontrol jinému kontrolnímu orgánu nebo orgánu veřejné moci, jestliže jsou potřebné pro výkon jeho působnosti. Zaměstnanci zařazení v těchto orgánech jsou povinni o těchto skutečnostech zachovávat mlčenlivost; § 20 se použije obdobně.

(4) Kontrolní orgán předá svá zjištění o nedostatcích příslušnému orgánu, který je oprávněn ve své působnosti činit opatření k nápravě zjištěného stavu nebo ukládat sankce za zjištěné nedostatky.

(...)

§ 27a

Významná kontrolní zátěž

(1) Významnou kontrolní zátěží se rozumí stav, kdy u jedné kontrolované osoby probíhá

- a) současně dvě a více kontrol, které nejsou koordinované,
- b) druhá a každá další kontrola shodného předmětu kontroly v průběhu jednoho kalendářního roku, nebo
- c) čtvrtá a každá další naplánovaná kontrola v průběhu jednoho kalendářního roku, pokud je kontrolovanou osobou orgán obce s jinou než rozšířenou působností, nebo fyzická nebo právnická osoba, která nemusí mít účetní závěrku ověřenou auditorem.¹

§ 27b

Evidence kontrol

(1) Zřizuje se evidence kontrol jako informační systém veřejné správy. Správcem evidence kontrol je Nejvyšší kontrolní úřad.

(2) Do evidence kontrol se nevkládají utajované informace² a údaje týkající se kontrol zpravodajských služeb³ a Generální inspekce bezpečnostních sborů⁴.

(3) Nejvyšší kontrolní úřad na svých webových stránkách zveřejňuje údaje z evidence kontrol, jejichž zveřejnění nevyklučuje zvláštní právní předpis a neohrožuje účel kontrol, veřejný zájem a práva a oprávněné zájmy kontrolovaných osob. Údaje se zveřejní i jako otevřená data podle zvláštního právního předpisu.⁵

¹ § 20 odst. 1 zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví, ve znění pozdějších předpisů.

² § 2 písm. a) zákona č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti, ve znění pozdějších předpisů.

³ § 12 zákona č. 153/1994 Sb., o zpravodajských službách, ve znění pozdějších předpisů.

⁴ § 57 zákona č. 341/2011 Sb., o generální inspekci bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů.

⁵ § 4b zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů.

**PLATNÉ ZNĚNÍ ZÁKONA Č. 255/2012 Sb., ZÁKON O KONTROLE,
S VYZNAČENÍM NAVRHOVANÝCH ZMĚN**

(...)

Daňová kontrola

§ 85

(1) Předmětem daňové kontroly jsou daňové povinnosti, tvrzení daňového subjektu nebo jiné okolnosti rozhodné pro správné zjištění a stanovení daně vztahující se k jednomu daňovému řízení.

(2) Daňová kontrola se provádí u daňového subjektu nebo na místě, kde je to vzhledem k účelu kontroly nejvhodnější.

(3) Správce daně předmět daňové kontroly prověřuje ve vymezeném rozsahu. Rozsah daňové kontroly lze v jejím průběhu rozšířit nebo zúžit postupem pro její zahájení.

(4) Daňovou kontrolu lze provádět společně pro více daňových řízení týkajících se jednoho daňového subjektu. Správce daně může daňovou kontrolu zahájit i pro další daňová řízení rozšířením daňové kontroly probíhající k jinému daňovému řízení.

(5) Daňovou kontrolu, která se týká skutečností, které již byly v souladu s vymezeným rozsahem kontrolovány, je možné opakovat pouze tehdy, pokud

a) správce daně zjistí nové skutečnosti nebo důkazy, které nemohly být bez zavinění správce daně uplatněny v původní daňové kontrole a které zakládají pochybnosti o správnosti, průkaznosti nebo úplnosti dosud stanovené daně nebo tvrzení daňového subjektu; takto lze daňovou kontrolu opakovat pouze v rozsahu, který odpovídá nově zjištěným skutečnostem nebo důkazům, nebo

b) daňový subjekt učiní úkon, kterým mění svá dosavadní tvrzení; takto lze daňovou kontrolu opakovat pouze v rozsahu, který odpovídá změně dosavadního tvrzení daňového subjektu.

(6) Správce daně seznámí daňový subjekt s důvody pro opakování daňové kontroly při jejím zahájení.

(7) Správce daně je před zahájením daňové kontroly povinen ověřit v evidenci kontrol dle § 27b kontrolního řádu, zda kontrolou vzniká významná kontrolní zátěž dle § 27a kontrolního řádu.

(8) Správce daně je před zahájením a po ukončení daňové kontroly povinen do evidence kontrol dle § 27b kontrolního řádu zaznamenat údaje dle ustanovení § 5 odst. 3, § 18 odst. 2 a § 21 odst. 1 kontrolního řádu.