

Závěrečná zpráva z hodnocení dopadů regulace (RIA)

1 NÁVRH ZÁKONA O KONTROLE A ZÁKONA, KTERÝM SE MĚNÍ NĚKTERÉ ZÁKONY V SOUVISLOSTI S PŘIJETÍM ZÁKONA O KONTROLE

2 DŮVOD PŘEDLOŽENÍ A CÍLE

Potřeba sjednocovat právní prostředí v oblasti kontroly prováděné orgány veřejné správy vychází jednak ze samotné praxe, kdy zejména představitelé územních samosprávných celků poukazují na nejednotnost (a mnohdy i rozpornost) procesních ustanovení upravujících různé druhy kontrol, které jsou u nich na základě platných právních předpisů prováděny.

Vzhledem k těmto a dalším skutečnostem, jakož i praktickým zkušenostem z oblasti kontroly, byl zpracován projekt nazvaný „*Analýza kontrolního systému ve veřejné správě*“. Mimo to byl Ministerstvem vnitra uspořádán odborný seminář na téma „*Kontrolní mechanismy ve veřejné správě – sjednocení právního prostředí*“, jehož se zúčastnilo více než 70 zástupců resortů (zejména inspekčních orgánů), dalších institucí (např. zástupci kanceláře veřejného ochránce práv, Úřadu vlády, kanceláře Poslanecké sněmovny a Senátu), krajských úřadů, ale i odborné veřejnosti (např. zástupci vysokých škol). Rovněž zde se při diskusích potvrdila potřeba sjednotit právní prostředí v této oblasti. Ke stejnému závěru lze tím spíše dojít po analýze podkladů získaných od ústředních správních úřadů, jež si Ministerstvo vnitra v této souvislosti vyžádalo, a dále z kontrolních porad s orgány působícími v oblasti kontroly. V březnu 2006 byla rovněž zpracována „*Hodnotící zpráva o výsledcích kontrol výkonu přenesené působnosti orgány krajů a hlavního města Prahy v letech 2004 – 2005*“, již vzala vláda na vědomí usnesením ze dne 10. května 2006 č. 507 a na niž navázala v dubnu letošního roku „*Hodnotící zpráva k výsledkům kontrol výkonu samostatné a přenesené působnosti svěřené orgánům obcí, krajů a hlavního města Prahy za léta 2006 – 2007*“, která byla vzata vládou na vědomí usnesením ze dne 14. května 2008 č. 544. Ze závěrů obou zpráv vyplývá taktéž nezbytnost sjednocení procesu kontroly. V neposlední řadě je třeba zmínit též odborné jednání, diskuse a konference, které na tato témata probíhají po celou dobu přípravného procesu, ať už jsou pořádány Ministerstvem vnitra či jinými orgány veřejné správy. Analýzou kontrolního systému ve veřejné správě počínaje až po přípravu návrhu paragrafového znění. Naposledy byla např. tato problematika diskutována na konferenci „*Kontrola ve veřejné správě aneb cesta k respektu a důvěře*“ pořádané společností Triáda, spol. s r. o., pod záštitou Nejvyššího kontrolního úřadu.

Podrobný přehled postupů předcházejících zpracování návrhu zákona o kontrole, spolu se znázorněním procesu kontroly, je uveden v příložených grafech (viz přílohy). Závěry a výsledky získané uvedeným postupem jsou zohledněny v následujícím hodnocení dopadů regulace (tzv. malá RIA).

2.1 Definice problému

Současná právní úprava kontrolních postupů při provádění kontrolních činností orgány veřejné správy je značně nepřehledná, nejednoznačná, roztříštěná, nejednotná, mnohdy duplicitní, či naopak neúplná nebo nepřesná atd., což způsobuje mimo jiné především právní nejistotu adresátů příslušných norem. Kromě toho tento stav také způsobuje problémy pro kontrolující, kdy často jeden kontrolní orgán postupuje při své kontrolní činnosti, v závislosti na předmětu kontroly, dle různých pravidel. Jako příklad lze uvést poměrně častý jev, kdy jedni a tiž zaměstnanci ústředního správního úřadu kontrolují výkon přenesené působnosti

na krajském úřadě a za určitý čas kontrolují finanční dotace poskytnuté tomuto krajskému úřadu. Uvedené kontroly však mají odlišný režim, což působí potíže jak kontrolujícím, tak kontrolovaným osobám, zejména pokud jde o náklady kontroly či přípravu příslušných podkladů. Kontrolované osoby jsou tak mnohdy zatěžovány množstvím kontrol, jejichž opakované, resp. v určité míře duplicitní, provádění není nutné. Rovněž práce kontrolujících je tak zbytečně komplikována, přestože ve většině kontrolních postupů lze vymezit jisté společné fáze či instituty.

Výkon veřejné správy podléhající kontrole je upraven v současné době více než 200 právními předpisy. Postup příslušných orgánů při této kontrolní činnosti, případně plnění uložených povinností z ní vyplývajících, je upraven přibližně 60 právními předpisy, přičemž mnohé používané nástroje kontroly (inspekce, dozoru, vrchního státního dozoru) jsou co do obsahu obdobné či totožné.

S tím souvisí rovněž problematika netransparentnosti, průtahů v provádění kontrol, a následně zvyšování nákladů nejen orgánů veřejné správy, ale také kontrolovaných osob.

2.2 Identifikace dotčených skupin

Vzhledem k tomu, že kontrola ve veřejné správě zahrnuje značně rozsáhlý počet subjektů, jelikož v současné době existuje řada různých druhů kontrol zaměřených na konkrétní oblasti, jedná se v podstatě o průřezovou právní úpravu, která se bude obecně dotýkat na jedné straně kontrolních orgánů, tj. všech orgánů veřejné správy, které provádí kontrolní činnost, a na druhé straně fyzických a právnických osob, které provozují činnosti, jež jsou předmětem kontroly, a to s ohledem na jednotlivé druhy kontrol (demonstrativní výčet oblastí a skupin subjektů, jichž se navrhovaná právní úprava dotýká je blíže vymezen v bodu 4.1).

Obecně lze konstatovat, že v převážné většině případů se jedná o podnikatelské subjekty, nicméně může se jednat též o jednotlivé občany (např. kontroly v oblasti sociální péče), a v případě kontrolních orgánů se jedná v podstatě o všechny orgány veřejné správy, které provádějí kontrolní činnost, ať je označována jako kontrola, inspekce, dozor či dohled.

2.3 Popis cílového stavu

Potřeba sjednocovat právní prostředí v oblasti procesu kontroly prováděné orgány veřejné správy, která vychází jednak ze samotné praxe, ale je též deklarována na četných jednáních, diskusích či konferencích rovněž v teoretické rovině.

Základním cílem nové právní úpravy je tedy odstranění identifikovaných nedostatků včetně snížení nadměrné zátěže kontrolovaných subjektů a zajištění právní jistoty adresátů norem.

Konkrétně se jedná především o vytvoření jednotných pravidel základního obecného kontrolního postupu, která jsou aplikovatelná v zásadě na všechny druhy kontrolní činnosti, s výjimkou kontrol, jež jsou tak specifické a mají ucelenou zvláštní právní úpravu, včetně kontrolních postupů, že je nelze pod obecnou úpravu podřadit. Na tuto obecnou úpravu dále navazuje odstranění úpravy obecných procesních postupů ze zvláštních právních předpisů, přičemž zachována zůstávají pouze specifika postupů příslušného druhu kontrolní činnosti, která jsou odůvodněná a nelze je zobecnit. Výsledkem by měla být ucelená obecná právní úprava kontrolního postupu, kompatibilní jednak se základním obecným procesněprávním předpisem v oblasti veřejného práva, tj. správním řádem, a rovněž kompatibilní se zvláštními právními úpravami, které budou nadále obsahovat toliko výlučná specifika příslušné kontrolní činnosti, resp. hmotněprávní úpravu, nikoli ustanovení upravující obecný proces kontroly.

Cílem nové právní úpravy je rovněž zefektivnění výkonu veřejné správy, větší transparentnost kontroly prostřednictvím informování veřejnosti, hospodárnost, efektivita a zrychlení kontrolního procesu, odstranění nadbytečných regulací a byrokratické zátěže, a to především zakotvením zásady spolupráce a vzájemného informování orgánů veřejné správy v oblasti kontroly či možností provedení kontroly nadřízeným kontrolním orgánem, namísto příslušného kontrolního orgánu, je-li to efektivnější a účelnější, a v neposlední řadě též revize veškerých procesních předpisů, které jsou používány v rámci výkonu jednotlivých správních agend, na jejichž základě mají být vytvořena univerzální procesní pravidla s minimem odchylek a výjimek, a to v souladu s dlouhodobou strategií vlády.

V důsledku dosažení těchto cílů by mělo dojít následně také ke snížení nákladů jak kontrolních orgánů (např. díky využití výsledků kontroly související, namísto provádění nové samostatné kontroly), tak i kontrolovaných osob (např. odstraněním zbytečné dvojí duplicitní kontroly).

2.4 Popis existující regulace/vládní politika

Za obecný procesněprávní předpis upravující problematiku kontrolních mechanismů byl a do jisté míry stále ještě je v současné době považován zákon č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, ve znění pozdějších předpisů, který do určité míry plnil poslání základní sjednocující právní úpravy kontroly v oblasti vnější správní kontroly, tedy kontroly subjektů stojících mimo veřejnou správu. Působnost tohoto zákona je však omezena pouze na kontrolu státní. Mnohé zákony, které zakládaly působnost různých veřejných institucí k výkonu správního dozoru, odkazovaly na tento základní předpis v otázkách obecné úpravy kontrolní činnosti. Během let však tato sjednocující role zákona o státní kontrole začala být postupně oslabována a rozměňována. Od přijetí zákona o státní kontrole došlo k jistým změnám ve vývoji společnosti a tudíž určitému posunu také v oblasti kontroly, což bylo sice částečně zohledněno prostřednictvím jeho novel, nicméně ani současná podoba zákona o státní kontrole není pro potřeby praxe v rámci stávajících kontrolních postupů dostatečná.

I když tedy byla role zákona o státní kontrole, coby obecného kontrolního předpisu, zpočátku respektována a mnohé zákony, které zakládaly působnost různých veřejných institucí k výkonu správního dozoru, na něj v otázkách obecné úpravy kontrolní činnosti odkazovaly. Během let však tato sjednocující úloha zákona o státní kontrole začala být postupně oslabována a rozměňována. Potřeba aktualizace, vyplnění mezer či doplnění práv a povinností byla namísto novelizace zákona o státní kontrole řešena speciální úpravou v odvětvových zákonech (např. otázky zahájení a ukončení kontroly či rozsahu oprávnění ve vztahu ke kontrolovaným subjektům). Současně bylo přijímáno stále více zákonů, které úpravu pravidel kontrolní činnosti začaly řešit odchýlně od obecné úpravy v zákoně o státní kontrole (např. v oblasti průběhu námitkového řízení, podoby a obsahu výsledného kontrolního materiálu apod.), popř. zákonů, které zcela zbytečně duplicitně upravily to, co již bylo obsahem právě obecného zákona o státní kontrole.

V současné době je tak proces kontroly upraven několika způsoby. Jednak existují zákony pouze obecně odkazující na zákon o státní kontrole, a to v podstatě jako po stránce hmotněprávní, tak i procesní, bez jakékoli další úpravy. Takovým zákonem je např. zákon č. 215/2004 Sb., o úpravě některých vztahů v oblasti veřejné podpory a o změně zákona o podpoře výzkumu a vývoje (viz jeho § 3 písm. d/). Některé zákony dokonce pouze stanoví, jakou kontrolu lze vykonávat, ovšem bez bližší specifikace a dokonce i bez odkazu na jiný právní předpis, např. právě zákon o státní kontrole, přičemž je pak sporné, zda se zákon o státní kontrole, vzhledem k jeho omezené věcné působnosti, navzdory obecnému subsidiárnímu použití, na daný druh kontrol aplikuje. Jako příklad lze uvést zákon č. 555/1992 Sb., o Vězeňské službě a justiční stráži České republiky, ve znění pozdějších

předpisů, který v § 4a písm. b) a v § 4b svěřuje Ministerstvu spravedlnosti oprávnění provádět kontrolní činnost, její proces však neupravuje a ani neobsahuje odkaz na obecnou právní normu. Dále existují tzv. odvětvové zákony, upravující především hmotněprávní stránku té které kontroly, a z hlediska procesu odkazující obecně na zákon o státní kontrole, nicméně kromě toho obsahující též vlastní ucelenou nebo dílčí úpravu procesních pravidel kontroly. Příkladem příslušných ustanovení takových zákonů může být např. § 44 ve spojení s § 40 a násl. zákona č. 251/2005 Sb., o inspekci práce, ve znění pozdějších předpisů, § 37 zákona č. 356/2003 Sb., o chemických látkách a chemických přípravcích a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a další. A konečně existují též předpisy, které ať už oprávněně či nikoli obsahují vedle hmotněprávních ustanovení též více či méně komplexní úpravu kontrolních procesů, aniž by využívaly zákona o státní kontrole. Jedná se např. o zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 79/1997 Sb., o léčivech a o změnách a doplnění některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 13/1993 Sb., Celní zákon, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 356/2003 Sb., o chemických látkách a chemických přípravcích a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů či zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů, a další.

Některé druhy kontrol jsou rovněž upraveny na úrovni komunitárního práva [viz např. nařízení Evropského Parlamentu a Rady (ES) č. 882/2004 ze dne 29. dubna 2004 o úředních kontrolách za účelem ověření dodržování právních předpisů týkajících se krmiv a potravin a pravidel o zdraví zvířat a dobrých životních podmínkách zvířat].

Jakkoli je tedy vcelku pochopitelný trend odvětvových zákonů, regulujících příslušnou materii věcně, tj. hmotněprávně, upravit i tu procesní část kontroly, která je dané problematice a jejím specifikům nejbližší, neměly by určité zvláštnosti či specifika jednotlivých kontrol, dozorů, dohledů apod. bránit nutné abstrakci základních kontrolních postupů a jejich obecných institutů v jednom zákoně. Vyžaduje to jednak zkvalitňování právní úpravy kontroly a též princip dobré správy, který zahrnuje určitou předvídatelnost příslušných procesů. Zpracování nové jednotné právní úpravy se proto jeví jako nejvhodnější řešení výše uvedené nežádoucí situace v právním řádu České republiky.

Novou právní úpravou v jejím komplexním pojetí je pak naplňován jeden ze střípků mozaiky dlouhodobé strategie vlády, jejímž účelem je mimo jiné zefektivnění výkonu veřejné správy, větší transparentnost, hospodárnost, odstranění nadbytečných regulací a byrokratické zátěže a v neposlední řadě též revize veškerých procesních předpisů, které jsou používány v rámci výkonu jednotlivých správních agend, na jejichž základě mají být vytvořena univerzální procesní pravidla s minimem odchylek a výjimek (viz Programové prohlášení a cíle vlády).

2.5 Zhodnocení rizika

Při zachování současného stavu hrozí nejen setrvání, ale též další prohlubování nepřehlednosti právních úprav procesu kontroly, zbytečné množství kontrol, které představuje zvýšenou zátěž, ať administrativní či hospodářskou, nejen pro veřejnou správu, ale i pro kontrolované osoby. Nízká míra transparentnosti a spolupráce v oblasti kontrol neodpovídá současnému vývojovému trendu a dlouhodobé strategii vlády v oblasti veřejné správy.

K odstranění výše uvedených zásadních problémů procesu kontroly a současně dosažení výše popsaného cílového stavu lze realizovat pouze prostřednictvím přijetí nové právní úpravy v podobě zákona, tj. je nezbytné přijmout opatření na úrovni státní správy.

3 VÝBĚR VARIANT ŘEŠENÍ

3.1 Nulová varianta – ponechání současného stavu beze změny

Zůstane zachována roztržitost právní úpravy, nejednotnost kontrolních postupů, zbytečná duplicita kontrol, nepřehlednost, netransparentnost. Dále hrozí riziko další roztržitosti a stále větší nepřehlednosti právní úpravy v oblasti procesu kontroly v důsledku přijímání stále nových zvláštních právních úprav, tzn. stále větší prohlubování současné negativní situace, projevující se mimo jiné zvýšenou administrativní a finanční zátěží nejen orgánů veřejné správy, tj. kontrolních orgánů, ale i kontrolovaných subjektů, tj. především fyzických a právnických osob.

3.2 Novela zákona o státní kontrole

Ponechání zákona o státní kontrole a jeho aktualizace zohledňující výše uvedený cílový stav, prostřednictvím novely tohoto zákona. Nicméně již samotné ponechání názvu by bylo zavádějící, neboť obecná úprava kontrolního postupu by se měla vztahovat nejen na kontrolu státní, nýbrž v podstatě na veškeré kontrolní postupy obecně, vyjma postupů výrazně specifických.

V některých částech zákon o státní kontrole rovněž neodpovídá současnému pojetí či trendu (např. rozhodování o námitkách je v tomto zákoně postaveno v podstatě na principu dvojinstančnosti, byť po novele provedené v souvislosti s přijetím nového správního řádu zákonem č. 501/2004 Sb. poněkud zjednodušené, zatímco v zájmu zrychlení kontrolní činnosti a její objektivitu, současně při zachování efektivitu, se navrhuje úprava rozhodování námitek na principu výhradní jednoinstančnosti, tj. rozhodování jedním subjektem), v zákoně o státní kontrole není dále specifikováno zahájení a ukončení kontroly, není provázanost se správním řádem (např. vyloučení kontrolujících) atd.

Všechny uvedené skutečnosti by bylo třeba novelizovat, a dále, s ohledem na dlouhodobou strategii vlády, nad rámec toho doplnit informování veřejnosti, spolupráci a poskytování informací mezi kontrolními orgány, možnost výjimečného provedení kontroly nadřízeným kontrolním orgánem namísto příslušného kontrolního orgánu atd. Novela by tedy byla značně rozsáhlá a zásadně by překračovala současnou věcnou působnost zákona o státní kontrole, čímž by opět přispěla k nejednoznačnosti a nepřehlednosti právní úpravy.

Z hlediska kontrolovaných subjektů (především fyzických a právnických osob) představuje tato varianta snížení administrativní a finanční zátěže těchto subjektů, projevující se např. v podobě odstranění duplicity kontrol (která vyžaduje dvojí přípravu totožných či obdobných podkladů, dvojnásobek času, vyčlenění určitých zaměstnanců, kteří budou s kontrolujícími úzce spolupracovat), spolu se zrychlením a zefektivněním kontrolního procesu atd. Kromě toho by měl být kontrolní proces pro tyto subjekty a obecně pro veřejnost, v důsledku zveřejňování informací o kontrolní činnosti, transparentnější a otevřenější. Nicméně zde hrozí riziko zachování nepřehlednosti právní úpravy, způsobené rozsáhlou novelou a rovněž zavádějícím názvem zákona (viz dále vyhodnocení nákladů a přínosů variant).

3.3 Zpracování nového zákona o kontrole

Zpracování zcela nové právní úpravy, jejíž věcná působnost nebude omezena pouze na kontrolu státní, čemuž by odpovídal též název nového zákona. V rámci této právní úpravy lze komplexně regulovat celý proces kontroly, a to tak, aby byly zohledněny požadavky současné praxe v rámci jednotlivých druhů kontrolních činností.

Úpravu některých v praxi osvědčených a fungujících institutů procesu kontroly, které jsou již nyní obsaženy v zákonu o státní kontrole, ale uplatňují se pouze v rámci jeho omezené věcné působnosti, bude možno ponechat a vztáhnout ji na všechny kontroly obecně. Kromě toho lze zavést nové instituty či další právní úpravu, která odpovídá současným trendům a dlouhodobé strategii vlády. Naopak ne zcela fungující instituty upravené v zákoně o státní kontrole, lze nahradit vyhovující novou právní úpravou, která zohlední též praxí zjištěné nedostatky.

Zcela nová právní úprava bude rovněž respektovat postavení správního řádu, jakožto obecného procesněprávního předpisu veřejného práva, čímž dojde k důslednému propojení obou právních předpisů a zamezení zbytečné duplicity právních úprav. Rovněž název zákona bude odpovídat jeho skutečné věcné působnosti, vyplývající z požadavku, aby se obecný kontrolní proces týkal všech vykonavatelů veřejné správy (nejen státních orgánů). Nový zákon o kontrole a zejména s ním související změnový zákon přispějí k zjednodušení právního řádu v dané oblasti.

Z hlediska kontrolovaných subjektů (především fyzických a právnických osob) představuje také tato varianta snížení administrativní a finanční zátěže těchto subjektů, projevující se např. v podobě odstranění duplicity kontrol (která vyžaduje dvojí přípravu totožných či obdobných podkladů, dvojnásobek času, vyčlenění určitých zaměstnanců, kteří budou s kontrolujícími úzce spolupracovat), spolu se zrychlením a zefektivněním kontrolního procesu atd. Kontrolní proces bude pro tyto subjekty, a obecně pro veřejnost, v důsledku zveřejňování informací o výsledcích kontrol, transparentnější a otevřenější. Kromě toho zde nehrozí, na rozdíl od varianty předcházející, riziko zachování nepřehlednosti právní úpravy, způsobené rozsáhlou novelou a rovněž zavádějícím názvem zákona.

4 VYHODNOCENÍ NÁKLADŮ A PŘÍNOSŮ

4.1 Vymezení skupin a oblastí dotčených regulací

oblasti: např. trh práce, sociální zabezpečení, životní prostředí, zdravotnictví, bezpečnost obyvatel, ochrana spotřebitelů, kultura, vzdělávání, územní veřejná správa, školství, zemědělství, atd.

skupiny: podniky, spotřebitelé, zaměstnanci, orgány státní správy, orgány samosprávy, studenti, občané, sociálně potřební, atd.

4.2 Identifikace nákladů a přínosů

Problematika, která má být upravena, je vzhledem ke své obecné aplikovatelnosti značně rozsáhlá co do počtu skupin subjektů a oblastí regulace, jichž se bude dotýkat (viz demonstrativní výčty výše v bodě 4.1). Současně však navrhované řešení vychází především z dosavadní praxe. V návrzích řešení je zohledněna též dlouhodobá strategie vlády, a to v podobě zavedení nových institutů (zejména posílení spolupráce a vzájemné informovanosti kontrolních orgánů, informování veřejnosti o výsledcích kontrol, koordinace kontrol, jasně stanovená pravidla, apod.), které jsou z důvodu odstranění zbytečné administrativní zátěže potřebné či v rámci některých kontrolních činností již dokonce zavedené.

Z těchto důvodů lze těžko vymezit náklady a přínosy pro jednotlivé oblasti či skupiny, a proto se hodnocení variant v této fázi zabývá především komplexním zhodnocením nákladů a přínosů navrhovaných řešení, a to především z pohledu naplnění stanoveného cíle (viz bod 6).

Kvantitativní vyhodnocení nákladů či přínosů je v této fázi komplikované, jelikož zde by bylo třeba zabývat se konkrétním druhem kontroly dopadající na konkrétní oblast a skupinu. Následující hodnocení nákladů a přínosů navrhovaných variant řešení se tedy omezuje pouze na hodnocení kvalitativní, přičemž kvantitativní vyjádření bude následně záviset především na úpravě zvláštních právních předpisů, jež s navrhovanou právní úpravou souvisí. Kvantifikovatelné náklady lze uvést v podstatě pouze u úprav týkajících se průkazů ke kontrole (blíže k tomu viz důvodová zpráva k zákonu o kontrole), avšak tyto nejsou nikterak výrazné.

4.3 Vyhodnocení nákladů a přínosů variant

Navrhované varianty jsou vyhodnoceny z pohledu nákladů a přínosů pro jednotlivé dotčené skupiny i komplexního přínosu pro zlepšení a zjednodušení právního prostředí v České republice v oblasti kontroly.

V úvodu uvádíme náklady a přínosy společné pro obě varianty (s výjimkou varianty nulové), dále pak specifické zhodnocení každé z variant jednotlivě.

Komplexní hodnocení variant

Náklady

Náklady výše uvedených variant řešení (s výjimkou varianty nulové) spočívají především ve zpracování zcela nové právní úpravy, včetně aktualizace souvisejících právních předpisů, a jejím zavedení do praxe. Nicméně je třeba v této souvislosti připomenout, co bylo uvedeno již výše, a to že zvolená varianta řešení bude zpracována především s ohledem na požadavky stávající praxe.

Nová právní úprava si tak nevyžádá výrazně vyšší náklady oproti současnému stavu, a to ani u kontrolovaných osob, ani u kontrolních orgánů (tj. především v oblasti veřejných rozpočtů). Nová právní úprava by měla v zásadě využít již zavedených kontrolních postupů a institutů. Novost bude spočívat především v doplnění mezer či odstranění a nahrazení nedostatků stávající právní úpravy, které vytváří problém při jejich realizaci v praxi.

Výsledkem by mělo být komplexní zpracování kontrolního postupu, zavedení organizace a koordinace kontrolních činností při důsledném dodržování předepsaných postupů v zájmu splnění účelu kontroly i ochrany práv a právem chráněných zájmů kontrolovaných osob, a současně větší otevřenost a transparentnost kontrolních procesů pro veřejnost. Nová úprava tedy nevytvoří nové administrativní náklady, jako např. nové výkaznictví, evidence, vyšší spotřebu práce či kancelářských a technických prostředků, nevyvolá požadavky na přijímání nových úředníků a jejich zvláštní odbornou přípravu. Veškeré instituty nové úpravy budou totiž vycházet z požadavků stávající praxe, anebo se bude jednat o obecné principy nevyžadující speciální odbornou přípravu, jejichž zavádění je nadto již současným vývojem trendem.

Přínosy

Jednoznačnost a větší přehlednost právní úpravy prostřednictvím vytvoření jednotných pravidel základního (obecného) kontrolního postupu, která budou aplikovatelná v zásadě na všechny druhy kontrolní činnosti, s výjimkou kontrol, jež jsou tak specifické, přičemž mají

ucelenou zvláštní právní úpravu, včetně procesu kontroly, že je nelze pod obecnou právní úpravu podřadit. S tím souvisí též důsledné propojení se správním řádem, jakožto obecným procesněprávním předpisem veřejného práva, a rovněž dosažení kompatibility se zvláštními právními předpisy upravujícími hmotněprávní stránku kontrol.

Proces kontroly tak bude přehlednější, transparentnější a otevřenější veřejnosti, a to mimo jiné též výslovným zakotvením zásady zveřejňování informací o výsledcích kontrol, což by ve svých důsledcích mělo omezit také možnost korupce.

Dále dojde ke zrychlení a zefektivnění celého procesu kontroly, k čemuž by mělo sloužit především přesné vymezení zahájení a ukončení kontroly, spolu s jejím důsledným oddělením od navazujících, popř. souběžně probíhajících, správních řízení, která však již nejsou procesní součástí kontroly. Tyto přínosy budou podpořeny rovněž zavedením principu jednoinstančního rozhodování o námitkách vůči protokolu o kontrole (namísto stávajícího v podstatě dvojinstančního rozhodování), při současném zachování a zdůraznění objektivitu kontroly výslovným vyloučením všech kontrolujících, kteří se na kontrole přímo podíleli z rozhodování o námitkách. V neposlední řadě díky zakotvení zásady spolupráce, vzájemného informování a koordinace kontrolních činností kontrolních orgánů budou odstraněny zbytečné duplicity kontrol, jelikož bude možno využít výsledků kontroly související, namísto opětovného provádění v podstatě totožné kontroly.

V důsledku zavedení těchto mechanismů dojde tedy nejen ke zrychlení a zefektivnění kontrolní činnosti, nýbrž i k odstranění zbytečné administrativní a hospodářské (finanční) zátěže, a to jak kontrolních orgánů (tj. obecně veřejné správy a veřejných rozpočtů), tak i kontrolovaných osob (např. v důsledku odstranění duplicity kontrol, která vyžaduje dvojnásobnou přípravu totožných či obdobných podkladů, dvojnásobek času, vyčlenění určitých zaměstnanců, kteří budou s kontrolujícími úzce spolupracovat atd.).

Samostatné zhodnocení každé varianty

Nulová varianta (Varianta A)

náklady: Nepředstavuje sice žádné nové náklady, nicméně hrozí riziko přijímání stále nových zvláštních právních úprav, což způsobí ještě větší nepřehlednost právní úpravy předmětné problematiky, zachování duplicity a nekoordinovanosti kontrolních činností, což znamená zachování stávajících zvýšených administrativních i hospodářských nákladů jak veřejné správy a veřejných rozpočtů, tak i kontrolovaných subjektů. Kromě toho, vzhledem k nedostatku transparentnosti a otevřenosti kontrol veřejnosti je zde dán větší prostor pro korupci.

přínosy: V podstatě žádné, vyjma skutečnosti, že nebude třeba měnit stávající právní úpravu, nicméně s ohledem na její výše uvedené nedostatky je otázkou, zda lze v tomto případě vůbec hovořit o přínosu.

Varianta novely (Varianta B)

náklady: Především náklady spojené se zpracováním novely současného zákona o státní kontrole, spolu s aktualizací souvisejících právních předpisů rovněž v podobě jejich novel. Vzhledem k tomu, že se jedná o zásahy značného rozsahu, v podstatě o zcela novou koncepci procesu kontroly, i když se zachováním co nejvíce v praxi již osvědčených a fungujících institutů, byla by novela poměrně obsáhlá a s největší pravděpodobností by bylo třeba vyhlásit též úplné znění tohoto zákona, tzn. že zpracování novely by bylo značně komplikované a nepřehledné.

Kromě toho je třeba vyřešit problém s názvem zákona, který odpovídá jeho současné věcné působnosti, jež se zahrnuje pouze kontrolu státní, ve vztahu k zamýšlenému zásadnímu rozšíření věcné působnosti též mimo kontrolu státní.

přínosy: Dojde k odstranění nedostatků stávající právní úpravy, ovšem nikoli její nepřehlednosti (viz např. výše zmíněný zavádějící název zákona o státní kontrole, komplikovanost a nepřehlednost zpracování novely).

Tato varianta nebude vyžadovat navýšení prostředků poskytovaných z veřejných rozpočtů. Novela nebude vyžadovat ani vytvoření nových úřadů či institucí, ani změnu výdajů v důsledku zabezpečování nových činností, jelikož se jedná pouze o sjednocení procesní úpravy činností, které jsou již v současné době prováděny.

Dále dojde ke snížení administrativní a hospodářské zátěže kontrolovaných subjektů (tj. právnických a fyzických osob) i kontrolních orgánů (tj. orgánů veřejné správy, včetně jejich rozpočtů). Novela nebude mít negativní sociální dopady, včetně dopadů v oblasti zaměstnanosti, ani dopady na životní prostředí. Naopak lze očekávat v těchto oblastech nepřímé pozitivní dopady způsobené zvýšením efektivity a otevřenosti kontrolních činností.

Varianta zcela nové úpravy (Varianta C)

náklady: I zde se jedná především o náklady spojené se zpracováním nového zákona o kontrole a jím provedenými úpravami spolu s aktualizací souvisejících právních předpisů v podobě jejich novel.

přínosy: Také v případě této varianty odstranění stávajících nedostatků, včetně odstranění nepřehlednosti (viz obecně přínosy uvedené v bodě 4.4).

Rovněž tato varianta nebude vyžadovat navýšení prostředků poskytovaných z veřejných rozpočtů. Nová úprava také nebude vyžadovat vytvoření nových úřadů či institucí, ani změnu výdajů v důsledku zabezpečování nových činností, jelikož se jedná pouze o sjednocení procesní úpravy činností, které jsou již v současné době prováděny.

Dále dojde ke snížení administrativní a hospodářské zátěže kontrolovaných subjektů (tj. právnických a fyzických osob) i kontrolních orgánů (tj. orgánů veřejné správy, včetně jejich rozpočtů). Novela nebude mít negativní sociální dopady, včetně dopadů v oblasti zaměstnanosti, ani dopady na životní prostředí. Naopak lze očekávat v těchto oblastech nepřímé pozitivní dopady způsobené zvýšením efektivity a otevřenosti kontrolních činností.

4.4 Konzultace

V průběhu celého procesu hodnocení dopadů regulace, předcházejícímu zpracování návrhu zákona o kontrole, a dále i v průběhu jeho tvorby probíhaly, za účelem dosažení co nejvhodnějšího řešení předmětného problému, formální či neformální konzultace s dotčenými subjekty, tj. především s odbornou veřejností, příslušnými resorty a dalšími ústředními správními úřady, jež provádějí kontrolu, nebo jichž se kontrolní činnost jinak dotýká. V červnu roku 2005 byl Ministerstvem vnitra uspořádán odborný seminář na téma „*Kontrolní mechanismy ve veřejné správě – sjednocení právního prostředí*“, jehož se zúčastnilo více než 70 zástupců resortů (zejména inspekčních orgánů), dalších institucí (např. zástupci kanceláře veřejného ochránce práv, Úřadu vlády, kanceláře Poslanecké sněmovny a Senátu), krajských úřadů, ale i odborné veřejnosti (např. zástupci vysokých škol).

Ministerstvo vnitra rovněž důkladně prostudovalo podklady resortů a jiných ústředních správních úřadů, jež si v této souvislosti vyžádalo. Využity byly dále poznatky získané z kontrolních porad s orgány působícími v oblasti kontroly. Praktické zkušenosti Ministerstva vnitra z jím prováděných kontrol, se zohledněním postavení kontrolovaných subjektů a jejich reakcí, byly rovněž podnětným materiálem pro výběr nejvhodnější varianty řešení (např. v březnu roku 2006 byla zpracována „*Hodnotící zpráva o výsledcích kontrol výkonu přenesené působnosti orgány krajů a hlavního města Prahy v letech 2004 – 2005*“, na niž navázala v dubnu 2008 „*Hodnotící zpráva k výsledkům kontrol výkonu samostatné a přenesené působnosti svěřené orgánům obcí, krajů a hlavního města Prahy za léta 2006 – 2007*“ atd.). I nadále jsou průběžně vyhodnocovány a diskutovány výsledky kontrolních činností prováděné Ministerstvem vnitra a ve spolupráci s ostatními resorty a jinými ústředními správními úřady též jejich poznatky. Z posledních veřejných diskusí lze zmínit např. konferenci „*Kontrola ve veřejné správě aneb cesta k respektu a důvěře*“ pořádanou společností Triáda, spol. s r. o., pod záštitou Nejvyššího kontrolního úřadu.

Zpracování doprovodného změnového zákona by bez výše uvedené spolupráce dotčených subjektů, především formou jednání a diskusí, bylo značně obtížné, ne-li nemožné. Dosáhnout stanoveného cíle, tj. obecně řečeno sjednocení procesněprávního prostředí v oblasti kontroly, lze pouze na základě důkladné spolupráce resortů a jiných ústředních právních úřadů, a následně též samotných kontrolních orgánů, kontrolujících a kontrolovaných osob. Proto jsou konzultace a sběr informací v tomto případě naprosto zásadní skutečností a byla jim věnována významná pozornost již od samého počátku procesu hodnocení, tj. od okamžiku vymezení shora definovaného problému.

Již vládě předložený věcný záměr zákona o kontrole vycházel v maximální možné míře s návrhů, podnětů a připomínek nejen resortů a jiných ústředních správních úřadů, ale též dalších subjektů, které provádí kontrolní činnost, nebo se na ní jinak podílejí (a to např. i z pozice kontrolovaných osob). Přínosné byly v tomto smyslu také připomínky krajů a obcí (Svazu měst a obcí ČR), které jsou nejen kontrolními orgány, ale v mnoha případech jsou též kontrolovanými subjekty. V rámci přípravy návrhu zákona o kontrole pak byla tato spolupráce ještě prohloubena.

5 IMPLEMENTACE, VYNUCOVÁNÍ, PŘEZKUM

5.1 Implementace

Jako nejvhodnější varianta řešení problému se jeví varianta zpracování zcela nového zákona o kontrole spolu s doprovodným změnovým zákonem, kterým budou novelizovány související zvláštní zákony.

Ministerstvo vnitra vypracovalo nejprve věcný záměr zákona o kontrole a následně, po jeho schválení vládou, paragrafované znění zákona o kontrole, které je nyní předkládáno. Současně se zpracováním paragrafovaného znění zákona o kontrole, bylo Ministerstvem vnitra zpracováno též paragrafované znění doprovodného změnového zákona, a to na základě podkladů resortů, do jejichž věcné působnosti zákony, které jsou změnovým zákonem novelizovány, patří. Celý proces zabezpečovalo Ministerstvo vnitra, ovšem v úzké spolupráci s ostatními resorty a ústředními správními úřady, bez jejichž účasti by nebylo možné stanoveného cíle dosáhnout.

Pokud jde o činnosti, které budou muset regulované subjekty v důsledku implementace nové právní úpravy provádět, jedná se v zásadě o činnosti, které provádí i v současné době. Určité nové činnosti, jež budou vykonávat kontrolní orgány, tedy orgány veřejné správy, spočívají ve vzájemné spolupráci a informování těchto orgánů a dále

v poskytování informací o kontrolní činnosti veřejnosti. Tyto činnosti jsou však navrhovány v důsledku současného vývojového trendu, jenž je rovněž významnou součástí dlouhodobé strategie vlády.

Vzhledem k tomu, že se jedná o zpracování obecné právní úpravy, která se průřezově dotýká značného okruhu oblastí a subjektů, nelze uvést konkrétní výčet orgánů veřejné správy, které se budou podílet na zavádění a vynucování regulace. Obecně lze konstatovat, že se bude jednat o všechny orgány veřejné správy, které provádí kontrolní činnosti, jejichž proces bude nový zákon o kontrole upravovat.

Pro zpracování a implementaci nové právní úpravy jsou podstatné především poznatky ze stávající praxe, které jsou získávány na základě konzultací se subjekty, jež kontrolní činnost provádějí, a také s ohledem na výsledky diskusí s odbornou veřejností. Vzhledem k nezbytnosti změn již existujících zvláštních zákonů upravujících kontrolní činnost v důsledku přijetí nového zákona o kontrole, jenž bude obecně upravovat procesní pravidla kontrolních činností, je třeba též úzká spolupráce všech dotčených resortů a ústředních správních úřadů.

Náklady výše uvedené implementace představují pouze obecné náklady, jež jsou vždy spojeny se zpracováním a přijetím nové právní úpravy v podobě zákona.

5.2 Vynucování

Nová právní úprava bude kromě ukládání práv a povinností obsahovat též prostředky zajišťující účinné uplatnění práv a vynucování povinností. V případě neplnění povinností uložených kontrolovaným osobám je dána kontrolnímu orgánu možnost sankce v podobě pořádkové pokuty. Kontrolované osoby naopak mohou vůči kontrolujícím či kontrolnímu orgánu uplatňovat námitky podjatosti, námitky vůči protokolu o kontrole (dle zákona o kontrole), nebo stížnosti na chování či postup při kontrole (dle § 175 správního řádu). Kromě toho budou nově zavedeny mechanismy, které by měly napomoci objektivitě a otevřenosti kontrol, zejména v podobě informování veřejnosti.

Náklady na tuto činnost opět nebudou představovat výraznou zátěž příslušných subjektů, jelikož možnost ukládání pořádkové pokuty je obsažena již ve stávajícím zákonu o státní kontrole. Nově zavedený institut informování veřejnosti by ve svých důsledcích měl naopak vést ke snížení zátěže a nákladů, a to především z důvodu snížení počtu, popř. zrychlení a zjednodušení vyřizování, žádostí o informace dle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, tím, že kontrolní orgán určité informace týkající se jeho kontrolní činnosti zveřejní v souladu s novou právní úpravou na své úřední desce. Rovněž institut námitek je již v současné praxi znám, přičemž v důsledku zavedení nového zákona by mělo dojít k jeho zjednodušení a větší objektivitě.

5.3 Přezkum účinnosti regulace

Již samotný návrh zpracování nové právní úpravy vychází z přezkumu účinnosti úpravy stávající, a to především s ohledem na potřeby praxe. Rovněž v případě přijetí nového zákona o kontrole a doprovodného změnového zákona budou nadále na základě provádění kontrolní činnosti a konzultací s ostatními subjekty, jichž se kontrolní činnost dotýká nebo které kontrolní činnost přímo provádějí, sledováno uplatňování nově upravených procesních pravidel v praxi. V důsledku této činnosti bude následně zvažována případná novelizace či úplné odstranění těch ustanovení, jež se v praxi neosvědčí, a naopak zavedení nových mechanismů, které by kontrolní činnost v praxi zefektivnily. Cílem navrhovaného řešení problému v podobě nového zákona je však jeho důsledné zpracování a maximální možné

omezení počtu následných novel a doplňků, pokud nebudou vyvolány v souvislosti s vývojem v oblasti kontroly, který nelze v současné době zohlednit.

6 STANOVENÍ POŘADÍ VARIANT

pozn.: *hodnota 0* *negativní hodnocení (tzn. výrazné náklady, nebo nízké či žádné přínosy)*

hodnota 1 *neutrální hodnocení (tzn. přiměřené náklady, nebo ne příliš významné přínosy)*

hodnota 2 *pozitivní hodnocení (tzn. nízké náklady, nebo významné přínosy)*

Varianty	Náklady/ přínosy	Dopady				Výsledek	Součet výsledků**	Pořadí variant***
		Sociální	Ekono- mické	Environ- mentální	Jiné*			
Varianta A	Náklady	0	0	1	0	1	1	3.
	Přínosy	0	0	0	0	0		
Varianta B	Náklady	1	1	2	1	5	9	2.
	Přínosy	1	1	1	1	4		
Varianta C	Náklady	2	2	2	2	8	15	1.
	Přínosy	2	2	1	2	7		

7 KONTAKTY A PROHLÁŠENÍ O SCHVÁLENÍ RIA

Hodnocení dopadů zpracovala:

Jméno a příjmení: **JUDr. Olga Dvorská**

Útvar: Odbor dozoru a kontroly veřejné správy, Ministerstvo vnitra

Kontaktní spojení (tel.a e-mail): 974 816 452, odvorska@mvcz.cz

Zpracováno dne: 19. dubna 2007

Drobné aktualizace provedeny dne: 17. prosince 2008

Hodnocení dopadů schválil:

Seznámil jsem se s hodnocením dopadů regulace uvedené v tomto dokumentu a souhlasím se způsobem vyhodnocení nákladů a přínosů, včetně navrženého způsobu řešení.

Jméno a příjmení, funkce: **Ing. Daniel Trnka**, ředitel Odboru reformy regulace a kvality veřejné správy, Ministerstvo vnitra

Schváleno dne: 19. dubna 2007

* Dopady spojené především s naplněním stanoveného cíle

** Součet všech bodových hodnot nákladů a přínosů

*** Nejvhodnější varianta je varianta s nejvyšší bodovou hodnotou