

II.

Informace pro vládu ke kontrolní zátěži a duplicitě kontrol obcí a krajů

***Informativní materiál ke splnění bodu v programovém prohlášení vlády – část
Veřejná správa „Budeme sjednocovat a koordinovat činnost kontrolních
orgánů a snižovat zátěž obcí a krajů kontrolami. Vyloučíme duplicitní kontroly.
Zajistíme sdílení poznatků mezi kontrolními orgány.“***

Ke splnění výše uvedeného cíle se předkládá tento informativní materiál pro jednání vlády ČR, jehož cílem je zmapovat kroky, jež byly učiněny Ministerstvem vnitra (dále jen „MV“) k naplnění uvedeného bodu programového prohlášení vlády.

1. Analýza nadměrné kontrolní zátěže obcí a krajů

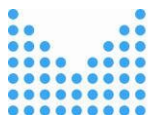
MV v reakci na programové prohlášení vlády a odbornou diskuzi **navrhlo v Hodnotící zprávě** k výsledkům kontrol výkonu přenesené a samostatné působnosti svěřené orgánům obcí, krajů a hlavního města Prahy za léta 2020–2022¹ (dále jen „Hodnotící zpráva za léta 2020–2022“) jako jedno z doporučených opatření, **aby ústřední správní úřady provedly na svých úsecích analýzu kontrolní činnosti, jejímž předmětem bude prověření, zda nedochází k nadměrné kontrolní zátěži obcí a krajů či duplicitám kontrol, a pokud ano, aby navrhly možnosti spolupráce, koordinace a sdílení kontrolních zjištění mezi kontrolními orgány v dané (obdobné) oblasti.**

Vláda **usnesením č. 401 ze dne 7. června 2023** vzala na vědomí tuto Hodnotící zprávu za léta 2020–2022 a současně mimo jiné uložila dotčeným ústředním správním úřadům (dále jen „ÚSÚ“) provést na svých úsecích předmětnou analýzu kontrolní činnosti a o závěrech této analýzy informovat ministra vnitra do 31. prosince 2023.

V souvislosti s přijetím Hodnotící zprávy za léta 2020–2022 se dne 12. října 2023 konala koordinační porada, jejímž tématem bylo mj. i zpracování vládou uložené analýzy kontrolní činnosti. MV představilo její doporučenou strukturu, jež byla následující:

- Úsek státní správy

¹ <https://www.mvcr.cz/odk2/clanek/hodnotici-zprava-k-vysledkum-kontrol-vykonu-prenesene-a-samostatne-pusobnosti-sverene-organum-obci-kraju-a-hl-m-prahy-za-obdobi-2020-2022.aspx>



- Kontrolní činnost na daném úseku ve vztahu k obcím a krajům
- Duplicity či překryvy kontrolní činnosti při kontrole obcí a krajů
- Sdílení poznatků z kontrolní činnosti
- Kontrolní činnost vůči dalším kontrolovaným osobám

Analýzu zpracovaly a zaslaly ministru vnitra všechny dotčené ÚSÚ.

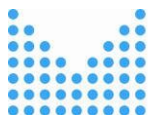
Z doručených analýz vyplývá následující:

- **ÚSÚ neshledaly, že by vůči územním samosprávám docházelo k nadměrné kontrolní zátěži, přičemž nenavrhují žádná konkrétní opatření. Výjimkou je Ministerstvo financí (dále jen „MF“) – v podrobnostech dále.**
- Pouze **dílčí či hypotetické duplicity kontrol** zmiňují Ministerstvo pro místní rozvoj, Ministerstvo dopravy, Ministerstvo spravedlnosti, Ministerstvo životního prostředí a Ministerstvo vnitra – odbor všeobecné správy a odbor správních činností, přičemž shodně uvádějí, že k těmto duplicitám **není třeba přijímat opatření**.
- **MF** zpracovalo analýzu systému kontrol územních samosprávných celků (dále jen „ÚSC“), jejímž cílem je identifikovat případné duplicity v kontrolním systému a navrhnout opatření, jak omezit či eliminovat nežádoucí duplicity. Na základě analýzy jsou navržena opatření, jejichž aplikace má přispět k efektivnějšímu fungování kontrolního systému. Hlavním závěrem analýzy je, že **možnost duplicitních kontrol silně koreluje se skutečností, zda daný ÚSC čerpá prostředky z dotačních titulů**, zejména při čerpání dotací z fondů Evropské unie.

Shrnutí analýz, včetně současného stavu analýzy zpracované MF, je součástí příloh k této informaci.

Shrnutí analýz kontrolní činnosti bylo také následně zasláno Svazu měst a obcí České republiky (dále jen „SMO ČR“), Sdružení místních samospráv České republiky, z. s., a Asociaci krajů České republiky k vyjádření. Vyjádření zaslal pouze SMO ČR, dle něhož *„obce a města aktuálně neevidují přímé duplicity, které by mohl SMO ČR jednoznačně identifikovat. Problém spočívá v tom, že z hlediska kontrolované akce jsou prováděny kontroly různých institucí, které nahlíží na jednu akci a mnohdy i stejné části, ale dochází k různým kontrolním závěrům. Toto se děje zejména v oblasti finančních kontrol“*.

Diskuse o možných duplicitách a nadměrné kontrolní zátěži byla zařazena i na další odborná diskusní fóra pořádaná MV, jako např. diskusní setkání kontrolních pracovníků s akademickou obcí „Kulatý stůl k zákonu o kontrole“. Výsledkem bylo konstatování shodné se závěry analýzy, že případné duplicity či nadměrná kontrolní zátěž spadá pouze do oblasti čerpání finančních prostředků.



Závěr:

Duplicity kontrol či nadměrná kontrolní zátěž se ve vztahu k ÚSC týkají pouze oblasti čerpání finančních prostředků z dotačních titulů, tj. oblasti spadající do kompetence MF.

2. Zefektivnění koordinace a plánování kontrol výkonu přenesené působnosti obcí a krajů

2.1. Plánování a koordinace kontrol výkonu přenesené působnosti obcí a krajů

Aktuálně jsou usnesením vlády² nastavena základní pravidla pro koordinaci, plánování a vyhodnocování kontrol výkonu přenesené působnosti obcí a krajů. Plán kontrol ÚSÚ vůči krajům a hl. městu Praze³ zpracovává po dohodě s těmito orgány MV a publikuje jej na svém webu. Plány kontrol obcí zpracovávají krajské úřady (dále jen „KÚ“) a zveřejňují je jen na svých webech. Rovněž je nastavena povinnost zveřejňovat výsledky kontrol a spolupráce mezi KÚ a ÚSÚ. Podstatný je také úkol pro MV zpracovávat tzv. Hodnotící zprávu o výsledcích kontrol výkonu přenesené a samostatné působnosti svěřené orgánům obcí, krajů a hl. města Prahy, v níž jsou podrobně tyto výsledky ve všech oblastech přenesené působnosti zmapovány a která je ve tříletých intervalech předkládána vládě (viz výše).

Došlo k dílčímu sjednocení **plánování kontrol výkonu přenesené působnosti ÚSC**, kdy jsou nově **plány kontrol jednotlivých KÚ vůči obcím zveřejněny na jednom místě, a to na internetových stránkách MV**. Plán kontrol ÚSÚ vůči KÚ na léta 2023–2025 je zveřejněn taktéž na webu **MV**.

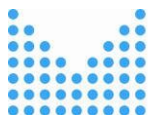
Obce ani kraje nepoukázaly na problémy v plánování či koordinaci kontrol.

Závěr:

V plánování a koordinaci kontrol obcí a krajů v oblasti přenesené působnosti nejsou aktuálně shledávány problémy.

² Usnesení vlády č. 689 ze dne 11. září 2013 - Plánování, vyhodnocování a koordinace kontrol výkonu přenesené a samostatné působnosti ÚSC prováděných ÚSÚ, KÚ a MHMP a magistráty územně členěných statutárních měst.

³ Dále bude pro zjednodušení uváděno jen vůči krajům, resp. KÚ.



2.2. Standardy kontrol výkonu přenesené působnosti krajů vůči obcím

V roce 2021 byla u osmi vybraných agend pilotně ověřena aplikace tzv. standardů kontrol výkonu přenesené působnosti, které realizují KÚ vůči obcím. **Obsahem** každého standardu, který byl vytvořen věcně příslušným ÚSÚ, je vymezení minimálního předmětu kontroly, způsobu hodnocení kontrolních zjištění, resp. kritérií posuzování zjištěných pochybení a případné vzorové texty do protokolů o kontrole. **Cílem** je zvýšit kvalitu a zajistit jednotné provádění kontrol výkonu státní správy prováděných KÚ. Přínos lze také spatřovat v předvídatelnosti pro kontrolované osoby (obce) a s tím spojené možnosti se na kontrolu kvalitně a cíleně připravit.

Jelikož se pilotní fáze ukázala jako přínosná, bylo v souvislosti s přijetím Hodnotící zprávy za léta 2020–2022 doporučeno všem ÚSÚ **standardizovat kontroly KÚ vůči obcím na všech úsecích státní správy**.

Závěr:

V současné době (červen 2024) probíhá finalizace dalších standardů ve spolupráci s KÚ a od 1. července 2024 se předpokládá postupné zavedení standardů ve všech oblastech do praxe. Tím by mělo dojít k dalšímu kvalitativnímu pokroku a sjednocení při kontrolách obcí.

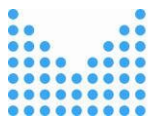
3. Koordinace kontrolní činnosti napříč veřejnou správou (koordinační role MV)

3.1. Koordinační role obecně

Zákon o kontrole⁴ dává obecnou možnost (resp. povinnost) koordinovat a plánovat kontroly tak, aby nedocházelo k nadměrnému zatěžování kontrolovaných osob. V praxi každý resort situaci řeší odlišně [např. Ministerstvo průmyslu a obchodu (dále jen „MPO“) zavádí systém „Jednotný portál evidence kontrol“ vůči kontrolám podnikatelů, MF používá Informační systém finanční kontroly ve veřejné správě – modul pro koordinaci plánování pro kontroly veřejné podpory]. V dalších oblastech si kontrolní orgány již nyní vyměňují informace o výsledcích kontrol a předávají si svá zjištění (např. MV a MF v oblasti samostatné působnosti obcí) či kontroly společně koordinují (příkladem dobré praxe jsou živnostenské úřady a Česká obchodní inspekce).

„Kontrolní legislativa“ rovněž není zcela ideální stran jednoznačnosti vymezení předmětu kontroly a vymezení kontrolního orgánu, který by byl kompetentní ke kontrole (v některých právních předpisech je vymezen kontrolní orgán zcela konkrétně, v jiných je svěřena kontrola/dozor více subjektům bez vymezení jednoznačného předmětu kontroly).

⁴ Zákon č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád), ve znění pozdějších předpisů.



MV zpracovalo metodické stanovisko k zákonu o kontrole⁵, které se zabývá spoluprací kontrolních orgánů a koordinací a plánováním kontrol.

3.2. Spolupráce s ÚSÚ na jejich projektech

3.2.1. Spolupráce s MPO – jednotný portál evidence kontrol

MV spolupracuje na projektech dalších ÚSÚ.

MPO aktuálně připravuje projekt JePEK, jehož hlavním cílem je zvýšit efektivitu přípravy a průběhu kontrol **podnikatelských subjektů** a následně snížení administrativní zátěže. **JePEK umožní** sdílet základní informace o kontrolách podnikatelských subjektů všemi kontrolními orgány.

Spuštění pilotního provozu MPO se předpokládá ve 4. čtvrtletí roku 2024. V 1. etapě JePEK představuje toliko interní systém MPO pro plánování a koordinaci kontrol vůči podnikatelským subjektům zahrnující kontrolní orgány v přímé gesci MPO. V 2. etapě se předpokládá rozšíření systému i na další kontrolní orgány vykonávající kontroly podnikatelských subjektů. V oblasti novelizace zákona o kontrole se předpokládá spolupráce MV.

Po zavedení 2. etapy (**předpoklad od r. 2025**) bude MV monitorovat využitelnost systému a v případě úspěšnosti projektu vyhodnocovat případnou přínosnost i na další kontroly ve veřejné správě.

3.2.2. Spolupráce s MF

Dle závěrů jednání se zástupci obcí a krajů k **největším problémům, duplicitám a nadměrné kontrolní zátěži dochází především ve „finanční oblasti“**, a to zejména při kontrole poskytování dotací. Na tuto situaci reagovalo rovněž programové prohlášení vlády, kdy v části *Finance – transparentnost* je vymezen úkol „**Provedeme komplexní revizi systému kontrol veřejných prostředků s důrazem na posílení prvků hospodárnosti, efektivitu a účelnosti a na snižování administrativní zátěže na straně kontrolovaných osob**“.

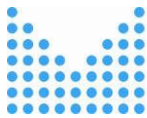
Obdobnou problematikou se zabýval i Senát Parlamentu ČR v souvislosti s projednáváním novely zákona o Nejvyšším kontrolním úřadu a přijal k tomu související usnesení⁶.

MF v minulosti zpracovalo „Analýzu systému kontrol územních samosprávných celků“⁷. Již existuje i Informační systém finanční kontroly ve veřejné správě – modul

⁵ Stanovisko č. 3/2022 - [Spolupráce kontrolních orgánů za účelem odstranění duplicit v kontrolní činnosti a minimalizace zátěže kontrolovaných osob v souvislosti s kontrolní činností](#)

⁶ Usnesení Senátu č. 287 ze dne 18. srpna 2021 ke kontrolám ve veřejné správě.

⁷ Usnesení vlády č. 297 ze dne 19. dubna 2017.



pro koordinaci plánování⁸. Problémem dle MF je však spíše naplňování systému, zejm. ze strany ÚSC a dalších kontrolních orgánů.

Závěr:

MV průběžně spolupracuje na aktivitách MF (např. na projektu věcný záměr zákona o řízení a kontrole veřejných financí – aktuálně probíhá meziresortní připomínkové řízení) a MPO (na projektu JePEK) a poskytuje další spolupráci při koordinaci kontrolní činnosti.

3.2.3. Centrální evidence všech kontrol ve veřejné správě

V praxi byla diskutována i možnost tzv. centrální evidence všech kontrol ve veřejné správě. V současné době neexistuje centrální platforma, v níž by byly plánovány a evidovány kontroly a dostupné protokoly o kontrolách, resp. kontrolní zjištění. Uvažovat tak bylo možné o zavedení **centrální evidence všech kontrol ve veřejné správě**.

Legislativně by byla nezbytná úprava zákona o kontrole, v němž by byla zavedena povinnost pro kontrolní orgány vkládat jednak informace o plánu kontrol (resp. o zpětné realizaci kontrol u „neohlášených“ kontrol) a jednak vkládat protokoly o kontrole. Současně by bylo nutné legislativně ukotvit a vytvořit zcela **nový informační systém veřejné správy**. U kontrolních orgánů by pak došlo k uložení povinnosti zaznamenat do evidence kontrol taxativně vymezený výčet skutečností. Tento systém však přináší nejen klady, ale i zásadní zápory.

Přínosy zřízení centrální evidence

- možnost využívat výsledků kontrol jiných kontrolních orgánů,
- možnost efektivněji plánovat kontroly a případně zohledňovat zvýšenou koncentraci kontrol u kontrolovaných osob,
- možnost sdílet vybrané dokumenty.

Rizika

- zvýšená **administrativní zátěž** s vkládáním údajů; u protokolů s osobními údaji navíc nutnost anonymizace protokolů; vkládání objemných příloh; administrativní zátěž by se výrazně dotkla i ÚSC, které vykonávají značné množství kontrol,
- **nastavení přístupů oprávněných osob do databáze protokolů** a s tím spojené poměrně značné riziko zneužití výsledků kontrol,
- **zvýšený počet žádostí o informace** z takovéto evidence a s tím spojená možnost chybné interpretace výsledků kontrol (např. zneužití zejména v předvolebním období na obcích),

⁸ Úkol byl MF uložen usnesením vlády č. 402 z 29. května 2013.



- **nemožnost zajištění aktuálnosti všech údajů** - „neohlášené“ kontroly by se do systému dostaly až se zpožděním, což by mělo podstatný vliv na plánování kontrol,
- poměrně **vysoké náklady** na zřízení evidence – s ohledem na statisíce kontrol ve veřejné správě by se pravděpodobně jednalo o náklady v řádech minimálně desítek milionů korun (nezbytnost zpracování podrobné **finanční analýzy**),
- **nezbytnost vymezení správce systému** – správa systému a editace údajů by si vyžádala další **navýšení systemizovaných míst**,
- částečná **duplicita s jinými informačními systémy** – předpokládaný nesouhlas zejména těch ÚSÚ, které již mají koordinaci řešení jinými systémy či nastaveny jiné fungující vazby a do těchto informačních systémů investovaly finanční prostředky, vč. prostředků z projektů EU,
- **nezbytnost legislativních změn** (zákon o kontrole a další právní předpisy upravující kontrolu na jednotlivých úsecích státní správy).

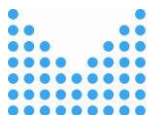
Poznámka: kontrolní orgány (zejm. ÚSC) **takovýto centrální systém nepožadují a MV ani nezaznamenalo poptávku ze strany kontrolovaných osob** (upozorňováno je jen na nekoordinaci jednotlivých oblastí – zejm. kontrola dotací apod.).

Doporučení pro vznik centrální evidence kontrol

Centrální evidence všech kontrol ve veřejné správě by dle názoru MV nepřinesla kýžený efekt. MV nadále považuje za **nejefektivnější cestu koordinaci a spolupráci v jednotlivých oblastech** (kontrola podnikatelů, finanční kontroly apod.). Tato skutečnost vyplývá i z jednání, která MV uskutečnila (včetně jednání např. i s akademickou obcí – pravidelná konference Kulatý stůl k zákonu o kontrole). Daná problematika je průběžně diskutována i s představiteli ÚSÚ (např. jednání se SMO ČR) a dalšími subjekty. Rovněž považujeme za vhodné vyčkat, jak se osvědčí projekt JePEK.

Závěr:

V současné době se navrhuje legislativní práce na evidenci kontrol pro všechny kontroly ve veřejné správě nezahajovat.



4. Shrnutí

Cílem materiálu bylo podat vládě ČR informaci o naplnění programového prohlášení vlády v bodě možné nadměrné kontrolní zátěže a duplicit při kontrolách ÚSC a zmapovat kroky, jež byly učiněny MV.

Shrneme-li výše uvedené, potom lze učinit následující závěry:

- Na základě provedených analýz ÚSÚ se duplicity kontrol či nadměrná kontrolní zátěž ve vztahu k ÚSC týkají pouze oblasti čerpání finančních prostředků z dotačních titulů, tj. oblasti spadající do kompetence MF, které na řešení pracuje na základě samostatného úkolu.
- MV koordinuje výkon kontrol přenesené působnosti, přičemž koordinace spočívá zejména v zavedení projektu standardů kontrol výkonu přenesené působnosti obcí realizovaných KÚ, v plánování a další koordinaci kontrol vůči obcím a krajům a jejich vyhodnocování (tzv. Hodnotící zpráva).
- MV spolupracuje s dalšími ÚSÚ na koordinaci a zefektivnění kontrol na jejich projektech v jednotlivých oblastech, poskytuje metodickou pomoc a výkladová stanoviska.
- Centrální evidence všech kontrol ve veřejné správě by dle názoru MV nepřinesla kýžený efekt a rizika a náklady by převážely nad přínosy. MV nadále považuje za nejefektivnější cestu koordinaci a spolupráci v jednotlivých oblastech (kontrola podnikatelů, finanční kontroly apod.) a z tohoto důvodu se navrhuje legislativní práce na evidenci pro všechny kontroly ve veřejné správě v současné době nezačínat.

Přílohy:

1. Shrnutí výsledků analýz kontrolní činnosti zpracovaných ústředními správními úřady
2. Doprovodný materiál k analýze systému kontrol územních samosprávných celků za účelem plnění úkolu vyplývajícího z usnesení vlády České republiky ze dne 7. června 2023 č. 401 (zpracovaný Ministerstvem financí)