

Stanovisko

odboru veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra

č. 2/2014

Označení stanoviska: Kontrola příspěvkových organizací zřízených územními samosprávnými celky a aplikace kontrolního řádu na tento typ kontroly

Právní předpisy: zákon č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád), (dále jen „kontrolní řád“)

zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o obcích“)

zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o krajích“)

zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě (zákon o finanční kontrole), ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o finanční kontrole“)

zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o rozpočtových pravidlech“)

zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „správní řád“)

zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, (dále jen „nový občanský zákoník“)

Klíčová slova: Kontrola, příspěvková organizace, obec, kraj

Datum zpracování: 1. července 2014

Zpracovala: Mgr. Karolína Plasgurová Holá (s využitím stanoviska odboru legislativy a koordinace předpisů,

č. j. MV-13033/LG-2014)

Schválili:

JUDr. Adam Furek, vedoucí oddělení legislativně-právního

Ing. Marie Kostruhová, ředitelka odboru

Stanovisko:

Kontrola činnosti příspěvkových organizací obcí nebo krajů jejím zřizovatelem není v žádném předpise upravena komplexně. Dílčí úpravu lze nalézt v ustanovení § 27 odst. 9 zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, v platném znění, které ukládá zřizovateli povinnost provádět kontrolu hospodaření „svých“ příspěvkových organizací, a v ustanovení § 9 odst. 1 zákona o finanční kontrole, které ukládá za povinnost územnímu samosprávnému celku kontrolovat podle tohoto zákona hospodaření s veřejnými prostředky u příspěvkových organizací. Kontrolu hospodaření příspěvkových organizací jejich zřizovatelem je přitom nutné považovat za kontrolu, na niž se podle § 1 odst. 2 kontrolního řádu tento zákon vztahuje, neboť nejde o kontrolu upravenou předpisy soukromého práva (rozpočtová pravidla i zákon o finanční kontrole jsou typickými předpisy práva veřejného).

Ve vztahu mezi zřizovatelem a jím zřízenou příspěvkovou organizací ovšem nelze hovořit pouze o speciální kontrole hospodaření. Je nutné obecně připustit, že zřizovatel má právo na jakoukoliv kontrolu, ať již obecnou nebo „speciální“ (zaměřenou na hospodaření s majetkem, přičemž ponecháváme stranou specifické případy kontrol např. ve vztahu ke školám nebo v souvislosti s čerpáním dotačních prostředků ze státního rozpočtu). Oprávnění k takové kontrole je dáno již postavením obce nebo kraje jako *zřizovatele* příspěvkové organizace, neboť nepochybnou součástí postavení zřizovatele je též oprávnění kontrolovat zřízený subjekt.

Podle § 1 odst. 2 kontrolního řádu se kontrolní řád vztahuje mimo jiné na postup kontrolních orgánů při kontrole činnosti právnických osob založených nebo zřízených státem nebo územním samosprávným celkem, vykonávané ze strany zakladatele nebo zřizovatele, nejde-li o kontrolu činnosti těchto právnických osob upravenou předpisy soukromého práva. Kontrola příspěvkové organizace ze strany zřizovatele proto bude probíhat v režimu kontrolního řádu.

Vzhledem k uvedenému je tak nutné rozdělit kontrolu příspěvkových organizací na obecnou, která se bude zcela řídit ustanoveními kontrolního řádu, a na kontrolu hospodaření, která je upravena zákonem o rozpočtových pravidlech a zákonem o finanční kontrole. U kontroly hospodaření se subsidiárně bude aplikovat kontrolní řád v těch částech, kde zákon o rozpočtových pravidlech a

zákon o finanční kontrole žádnou zvláštní úpravu nemají (*lex specialis derogat legi generali*).

1. Obecná kontrola příspěvkových organizací zřízených obcí

1.1. Vymezení působnosti k provedení kontroly u příspěvkových organizací zřízených obcí

Kontrolní řád předpokládá, že kontrolu vykonávají tzv. kontrolní orgány (srov. formulaci § 1 kontrolního řádu), za něž v podmínkách územní samosprávy označuje „orgány územního samosprávného celku“. Je proto nutné určit, který orgán obce je ve vztahu ke kontrole činnosti obecní příspěvkové organizace v pozici „kontrolního orgánu“.

Podle ustanovení § 102 odst. 2 písm. b) zákona o obcích vykonává zakladatelské a zřizovatelské funkce vůči právnickým osobám zřízeným nebo založeným obcí rada obce. Rada obce proto bude mít ve vztahu k obecní příspěvkové organizaci, resp. ve vztahu ke kontrole jakékoli její činnosti, která se týká vazby na zřizovatele, postavení kontrolního orgánu ve smyslu § 1 kontrolního řádu. Proto, má-li být provedena obecná kontrola činnosti příspěvkové organizace, je třeba, aby rada obce jako kontrolní orgán nejdříve o provedení této kontroly rozhodla. Přitom může rozhodnout o provedení konkrétní kontroly, nebo může nastavit podrobnější systém pro určování konkrétních kontrol (např. plán kontrol).

1.2. Vydávání pověření ke kontrole při kontrole příspěvkových organizací zřízených obcí

Podle ustanovení § 4 odst. 1 kontrolního řádu vykonává kontrolu *fyzická osoba, kterou k tomu kontrolní orgán pověřil* (zákon pro tuto osobu užívá označení „kontrolující“). Podle odstavce 2 téhož ustanovení vydává pověření ke kontrole *vedoucí kontrolního orgánu nebo osoba k tomu pověřená vedoucím kontrolního orgánu*.

Vztah obou ustanovení je nutné v případě kolektivních orgánů dovozovat výkladem. V úvahu proto připadá nejen možnost, aby kontrolní orgán určil v souladu s § 4 odst. 1 kontrolního řádu konkrétní osoby, které budou vykonávat kontroly, a vedoucí kontrolního orgánu následně podle § 4 odst. 2 kontrolního řádu tyto osoby vždy *ad hoc* pověřil provedením konkrétní kontroly

(typicky výběrem ze všech osob, které byly kontrolním orgánem určeny k provádění kontrol), ale i možnost, aby kontrolní orgán dle § 4 odst. 1 kontrolního řádu určil osoby k provedení každé konkrétní kontroly, přičemž vedoucí kontrolního orgánu nebo osoba jím pověřená těmito osobám v souladu s § 4 odst. 2 kontrolního řádu pouze formálně vystaví pověření k provedení této kontroly. Obě dvě popsané varianty ob stojí vedle sebe a nijak se vzájemně nevylučují, takže do značné míry bude záležet na praxi uplatňované u konkrétního kontrolního orgánu.

V souvislosti s kontrolami činnosti obecních příspěvkových organizací, o nichž v souladu s výše uvedeným rozhoduje rada obce, by proto mělo být součástí jejího rozhodnutí s ohledem na § 4 odst. 1 kontrolního řádu též určení kontrolujících, a to buď pro konkrétní „schvalovanou“ kontrolu, nebo obecně pro kontroly, které budou v budoucnu realizovány (takto by bylo možné určit např. všechny pracovníky kontrolního odboru obecního úřadu). Pověření k provedení kontroly podle § 4 odst. 2 kontrolního řádu by na základě tohoto rozhodnutí rady obce následně vydával starosta obce, na něhož je nutné pohlížet ve smyslu zmíněného ustanovení kontrolního řádu jako na *vedoucího kontrolního orgánu* – rady obce (pověření ke kontrole je úkonem podle části IV. správního řádu, a protože rada obce je kolektivním orgánem, bude nutné vycházet při určování vedoucího kontrolního orgánu z § 154 a 134 správního řádu ve spojení s § 103 odst. 5 zákona o obcích; za vedoucího kontrolního orgánu proto bude třeba považovat starostu obce jakožto osobu v postavení „vedoucího“ rady obce).¹

Jinou možností je, aby starosta obce v souladu s § 4 odst. 2 kontrolního řádu předem pověřil určitou osobu (např. tajemníka obecního úřadu), aby vydávala pověření ke kontrole. Tento postup se jeví jako rozumnější v obcích, kde je zřízena funkce tajemníka, neboť starosta v takovém případě, na rozdíl od tajemníka obecního úřadu, nemá přímou personální pravomoc vůči zaměstnancům obce zařazeným do obecního úřadu {srov. § 110 odst. 4 písm. d) zákona o obcích}.

Lze připustit i specifickou situaci, v níž by rada obce pověřila tajemníka obecního úřadu, aby „zajistil provedení kontroly“ příspěvkové organizace. Rada obce je kontrolním orgánem a tajemník obecního úřadu je podle § 110 odst. 4 písm. b) zákona o obcích povinen plnit úkoly uložené mu radou. Praktickým problémem by ovšem mohla být samotná realizace této povinnosti ze strany

¹ Rádi bychom zde upozornili na skutečnost, že ačkoliv starosta není pro zaměstnance zařazené do obecního úřadu v pozici zaměstnavatele v obcích, kde je tajemník, nelze opomenout, že stojí v čele obecního úřadu podle § 109 odst. 1 zákona o obcích, a proto u něj lze připustit jeho oprávnění zadávat úkoly konkrétním zaměstnancům a to tedy včetně vydání pověření ke kontrole.

Přímé úkolování konkrétních zaměstnanců starostou tak sice není porušením zákona, nicméně toto právo starosty již nezakládá povinnost přímo úkolovaného zaměstnance uložený úkol splnit a starostovi by tak nezbývalo, než opět zadat úkol prostřednictvím tajemníka.

tajemníka obecního úřadu. Jak je uvedeno v předchozím odstavci, ustanovení § 4 odst. 1 kontrolního řádu předpokládá, že osoby kontrolujících určuje vždy kontrolní orgán, tedy v pojednávané souvislosti rada obce, zatímco pověření k provedení konkrétní kontroly již vydává vedoucí kontrolního orgánu (zde starosta), či osoba jím pověřená. Pokud by tedy úkol „zajistit provedení kontroly“ příspěvkové organizace uložený tajemníkovi obecního úřadu neměl být vnímán tak, že on sám osobně provede kontrolu, bylo by současně třeba, aby rada obce v souladu s § 4 odst. 1 kontrolního řádu určila kontrolující a aby těmto osobám následně starosta obce či na základě jeho určení jiná osoba, např. tajemník obecního úřadu, v souladu s § 4 odst. 2 kontrolního řádu vydal pověření ke kontrole.

Není však přípustné, aby rada obce zcela „převedla“ své postavení kontrolního orgánu na tajemníka obecního úřadu (např. formulací ukládající tajemníkovi povinnost „zajistit provádění kontrol“). Protože je rada obce ve vztahu ke každé kontrole příspěvkové organizace v pozici kontrolního orgánu, musí přinejmenším rozhodnout o jejím provedení (*ad hoc* nebo nastavením systému kontroly) a o určení kontrolujících (§ 4 odst. 1 kontrolního řádu) a starosta obce musí vystavit pro určené kontrolující pověření ke kontrole nebo musí možnost vydání pověření „převést“ svým úkonem např. na tajemníka obecního úřadu (§ 4 odst. 2 kontrolního řádu).

1.3. Obecná kontrola příspěvkových organizací zřízených obcí prováděná kontrolním nebo finančním výborem

Dle ustanovení § 119 odst. 2 zákona o obcích je finanční výbor oprávněn provádět obecnou kontrolu hospodaření s majetkem a finančními prostředky obce, případně plnit další úkoly, jimiž jej pověří zastupitelstvo obce. V souvislosti s tímto lze připustit, že finanční výbor z vlastní iniciativy nebo z rozhodnutí zastupitelstva obce bude provádět kontrolu, která zasáhne také do oblasti hospodaření příspěvkových organizací obcí a která bude procesně podléhat pravidlům podle § 119 odst. 4 a 5 zákona o obcích, neboť se jedná o vnitřní kontrolu v nejužším smyslu, která je prováděna v rámci jednoho a téhož subjektu (obce)².

Ačkoliv tedy v průběhu kontroly hospodaření obce, kterou vykoná finanční výbor, může dojít k situaci, že pro řádné provedení této kontroly hospodaření obce bude nutné také zkontrolovat některé skutečnosti související s hospodařením příspěvkových organizací obce, je zcela nepřípustné, aby se

² Na vnitřní kontrolu v nejužším smyslu, která je prováděna v rámci jednoho a téhož subjektu, se ustanovení kontrolního řádu nepoužijí, neboť tato vnitřní kontrola je z působnosti kontrolního řádu vyloučena. Důvodem je převážně svoboda orgánů moci veřejné upravit si svou vnitřní organizaci a strukturu samostatně, včetně „kontrolních“ mechanismů. Je nutné si zejména uvědomit, že výsledky vnitřní kontroly v rámci téhož subjektu přímo ovlivňují převážně pracovní – právní problematiku na pracovišti daného orgánu moci veřejné.

kontrola finančního výboru cíleně zaměřila pouze na hospodaření příspěvkových organizací obce. Na přímé provedení kontroly hospodaření u příspěvkových organizací obce nemá finanční výbor zastupitelstva obce přímé zákonné zmocnění. V zákoně o obcích totiž zcela chybí právní úprava, která by stavěla finanční výbor do specifické pozice kontrolního orgánu při kontrolách obecních příspěvkových organizací {na rozdíl od úpravy dle zákona o krajích, kde má finanční výbor zvláštní pozici podle § 78 odst. 4 písm. b), více o postavení finančního výboru zastupitelstva kraje níže}.

Dle ustanovení § 119 odst. 3 zákona o obcích je kontrolní výbor oprávněn provádět kontrolu plnění usnesení zastupitelstva a rady obce, dodržování právních předpisů ostatními výbory či obecním úřadem v samostatné působnosti a plnit další kontrolní úkoly, kterými jej pověřilo zastupitelstvo obce. V souvislosti s tímto lze připustit (stejně jako u finančního výboru), že kontrolní výbor z vlastní iniciativy nebo z rozhodnutí zastupitelstva obce bude provádět takovou kontrolu, která zasáhne také do oblasti činnosti příspěvkových organizací obcí a která bude taktéž procesně podléhat pravidlům podle § 119 odst. 4 a 5 zákona o obcích (opět se tedy jedná jako v případě finančních výborů o vnitřní kontrolu v nejužším smyslu, která je prováděna v rámci jednoho a téhož subjektu, tedy obce, a proto se na ni nepoužije ustanovení kontrolního řádu).

I pro kontrolní výbor tak platí, že kontrola, která by byla cíleně zaměřena pouze na činnost příspěvkových organizací obce, by nebyla dle dikce zákona o obcích možná, jelikož k tomu nemá kontrolní výbor zastupitelstva obce přímé zákonné zmocnění.

2. Kontrola hospodaření příspěvkových organizací zřízených obcí

2.1. Vymezení působnosti k provedení kontroly hospodaření u příspěvkových organizací zřízených obcí

Dle ustanovení § 9 odst. 1 zákona o finanční kontrole kontrolují územní samosprávné celky (tedy i obce) podle tohoto zákona *hospodaření s veřejnými prostředky u příspěvkových organizací ve své působnosti*. Obce jsou tedy oprávněny provádět kontrolu hospodaření u svých zřízených příspěvkových organizací. Dále je tak nutné určit, který orgán obce je oprávněn rozhodnout o provedení kontroly hospodaření u dané příspěvkové organizace obce.

Ustanovení § 2 písm. c) zákona o finanční kontrole určuje kontrolním orgánem orgán veřejné správy, který je *podle tohoto zákona nebo zvláštního právního předpisu oprávněný finanční kontrolu u kontrolované osoby vykonávat*. Zákon o finanční kontrole v tomto přesouvá vysvětlení na § 27 odst. 9 zákon

o rozpočtových pravidlech, který říká, že kontrolu hospodaření příspěvkové organizace provádí *zřizovatel*. Úkoly zřizovatele plní podle § 102 odst. 2 písm. b) zákona o obcích rada obce. Proto, má-li být provedena kontrola hospodaření příspěvkové organizace obce, je třeba, aby rada obce jako kontrolní orgán nejdříve o provedení této kontroly rozhodla. Stejně jako u obecné kontroly tak může rozhodnout buď o provedení kontroly hospodaření u konkrétní příspěvkové organizace obce, nebo může nastavit podrobnější systém pro určování konkrétních kontrol (např. plán kontrol).

2.2. Vydávání pověření ke kontrole při kontrole hospodaření příspěvkových organizací zřízených obcí

Co se týká odlišností pro vydávání pověření ke kontrole při kontrole hospodaření obecních příspěvkových organizací od obecného postupu, zákon o rozpočtových pravidlech a zákon o finanční kontrole, až na jedinou výjimku, nestanoví odchylný postup pro vydávání pověření, a tudíž se v této části zcela aplikuje kontrolní řád. Pouze je nutné upozornit na zvláštní právní úpravu při stanovování vedoucího kontrolního orgánu v zákoně o finanční kontrole. Toto ustanovení je ovšem obsahově shodné s výše uvedeným určením u obecné kontroly, a tudíž je při finanční kontrole příspěvkových organizací obcí v pozici vedoucího kontrolního orgánu taktéž starosta (§ 2 písm. d) zákon o finanční kontrole}.

3. Obecná kontrola příspěvkových organizací zřízených krajem

3.1. Vymezení působnosti k provedení kontroly u příspěvkových organizací zřízených krajem

Výše uvedené u kontroly obecních příspěvkových organizací lze do určité míry vztáhnout i na kontrolu krajských příspěvkových organizací. Postavení rady obce a rady kraje je v této problematice totožné, jakožto orgánu, který plní funkce zřizovatele a je tak kontrolním orgánem ve smyslu § 1 odst. 1 a 2 kontrolního řádu ve spojení s § 59 odst. 1 písm. i) zákona o krajích.

3.2. Vydávání pověření ke kontrole při kontrole příspěvkových organizací zřízených krajem

Postavení starosty obce jako vedoucího kontrolního orgánu lze také analogicky aplikovat na postavení hejtmána kraje jako vedoucího kontrolního orgánu, tedy rady kraje. Nicméně s tím rozdílem, že hejtman kraje nestojí v čele krajského úřadu, na rozdíl od starosty. Z toho vyplývá, že u starosty, který stojí v čele obecního úřadu podle § 109 odst. 1 zákona o obcích, lze připustit, ačkoliv není pro zaměstnance zařazené do obecního úřadu v pozici zaměstnavatele v obcích, kde je tajemník, jeho oprávnění zadávat úkoly konkrétním zaměstnancům, včetně vydání pověření ke kontrole. V čele krajského úřadu ovšem stojí ředitel (§ 68 odst. 1 zákona o krajích), z čehož lze dovodit, že hejtmanovi nebylo zákonem svěřeno oprávnění případně úkolovat zaměstnance krajského úřadu, a tudíž v případě kontroly krajských příspěvkových organizací se domníváme, že je nutné, aby hejtman (vedoucí kontrolního orgánu) pověřil vydáváním pověření ke kontrole příspěvkových organizací kraje ředitele krajského úřadu³, který má přímou kompetenci vůči zaměstnancům kraje z pozice zaměstnavatele a doplňkově též jako vedoucí krajského úřadu.

4. Kontrola hospodaření příspěvkových organizací kraje

4.1. Vymezení působnosti k provedení kontroly hospodaření u příspěvkových organizací zřízených krajem

Ve srovnání s právní úpravou u obcí existuje u krajů jedna zásadní odchylka. Zákon o krajích staví finanční výbor do specifické pozice, protože podle § 78 odst. 4 písm. b) zákona o krajích je finanční výbor výslovně oprávněn provádět kontrolu hospodaření právnických osob založených nebo zřízených krajem, tedy i příspěvkových organizací. Toto ustanovení zákona o krajích je nutné vnímat jako ustanovení speciální k požadavku plynoucímu z § 1 odst. 1 kontrolního řádu o tom, že kontrolními orgány v podmínkách samosprávy mohou být pouze orgány územních samosprávných celků. Přestože finanční výbor není orgánem kraje, bude nutné jej pro účely kontroly hospodaření příspěvkové organizace považovat za kontrolní orgán podle § 1 kontrolního řádu. Proto i finanční výbor bude při této kontrole povinen postupovat podle kontrolního řádu, což vyplývá z § 1 odst. 2 tohoto zákona.

Ačkoliv finanční výbor postupuje podle zásad kontrolního řádu, je nutné, aby při své kontrolní činnosti dodržoval také zvláštní ustanovení zákona o krajích uvedené v § 79. Toto ustanovení je zvláštní k obecným ustanovením kontrolního řádu, a proto mají při aplikaci přednost. Tzn., že z kontroly se

³ Podle § 4 odst. 2 kontrolního řádu vydává pověření ke kontrole *vedoucí kontrolního orgánu* (hejtman), anebo *osoba k tomu pověřená vedoucím kontrolního orgánu* (ředitel krajského úřadu).

nesepisuje protokol o kontrole podle § 12 kontrolního řádu, ale zápis s náležitostmi podle § 79 zákona o krajích (*O provedené kontrole výbor pořídí zápis, který obsahuje předmět kontroly, jaké nedostatky byly zjištěny a návrhy na opatření směřující k odstranění nedostatků. Zápis podepisuje člen výboru a zaměstnanec, jehož činnosti se kontrola týkala; v případě kontrolního zápisu se k zápisu připojí vyjádření orgánu, případně zaměstnanců, jejichž činnosti se kontrola týkala.*). Tam, kde zákon o krajích (případně jiný předpis) neuvádí speciální úpravu, se ve zbytku aplikují ustanovení kontrolního řádu.

Kontrolu hospodaření příspěvkové organizace (finanční kontrolu) tedy mohou samostatně provádět v podmínkách krajů dva kontrolní orgány – rada kraje (obdobně jako u rady obce) a finanční výbor zastupitelstva kraje.

Za zmínku stojí také úvaha, zda nelze pohlížet na kontrolu hospodaření jako na zvláštní druh kontroly, který tak *de facto* vylučuje, aby totožnou kontrolu prováděl jiný „obecný“ kontrolní orgán, jímž je v prostředí kraje rada kraje. Dle našeho názoru je v tomto případě nutné vycházet z teleologického výkladu příslušných ustanovení, tedy z účelu zákona, s jakým byl vytvářen zákonodárcem. Vzhledem k tomu, že zákonodárce možnost dvou na sobě nezávislých kontrolních orgánů výslovně zákonem nevyloučil a že již z povahy věci není myslitelné, aby orgán, který plní funkci zřizovatele, neměl možnost přímého provedení kontroly u své příspěvkové organizace, nelze se domnívat, že by zákonodárce měl v úmyslu zabránit jednomu nebo druhému kontrolnímu orgánu (radě kraje nebo finančnímu výboru zastupitelstva kraje) v možnosti provést kontrolu.

Pokud hovoříme o možnosti provést kontrolu oběma kontrolními orgány nezávisle na sobě, nelze odhlédnout dále od skutečnosti, že oba subjekty jsou součástí téhož celku (kraje), a proto by při jejich činnosti měla být nezbytná vzájemná spolupráce, kterou předvídá také kontrolní řád v § 25. V praxi lze doporučit (pokud to nevyplývá z dostupného plánu kontrol), aby před zahájením příslušné kontroly u dané příspěvkové organizace kraje vyzval jeden kontrolní orgán druhý ve smyslu § 25 kontrolního řádu a na základě získaných informací rozhodl o nutnosti provedení samotné kontroly, či o jejím rozsahu. Upozorňujeme totiž také na skutečnost, že soudní judikatura již zná i tzv. šikanózní jednání u nepřiměřeně častých kontrol, které provádí též subjekt⁴. Ačkoliv jsou v rámci kraje dva samostatné kontrolní orgány, nelze v tomto opomenout, že se pohybují v rámci téhož celku a tak je právě u nich oprávněně předpokládána úzká spolupráce, která omezí nepřiměřeně časté kontroly, které by zatěžovaly kontrolované příspěvkové organizace. S ohledem na úzký vztah rady kraje a finančního výboru zastupitelstva kraje je tak možné analogicky vycházet právě z uvedené judikatury Nejvyššího správního soudu.

⁴ Např. nález Ústavního soudu č. II. ÚS 334/02, ze dne 13. května 2003

4.2. Vydávání pověření ke kontrole při kontrole hospodaření příspěvkových organizací zřízených krajem

Kontrola hospodaření příspěvkových organizací, tzv. finanční kontrola, je tedy speciálním typem kontroly ve smyslu kontrolního řádu, která se řídí zvláštním právním předpisem – zákon o finanční kontrole. V tomto případě je dle § 2 písm. c) zákona o finanční kontrole kontrolním orgánem ten *orgán veřejné správy, který je podle tohoto zákona nebo zvláštního právního předpisu oprávněn finanční kontrolu u kontrolované osoby vykonávat*. Ustanovení § 78 odst. 4 písm. b) zákona o krajích říká, že tímto orgánem je finanční výbor⁵.

Ačkoliv podle § 2 písm. d) zákona o finanční kontrole se v *kraji* rozumí vedoucím kontrolního orgánu ředitel krajského úřadu, u finanční kontroly vykonávané finančním výborem jako kontrolním orgánem nelze toto ustanovení aplikovat. S ohledem na specifické postavení finančního výboru jako zvláštního orgánu veřejné správy (orgán veřejné správy *sui generis*), je tak nutné vycházet z vnitřní organizace tohoto orgánu, kde je tak v pozici vedoucího kontrolního orgánu ve smyslu § 4 odst. 2 kontrolního řádu předseda finančního výboru, který je vždy členem zastupitelstva (§ 76 odst. 2 zákona o krajích).

Finanční výbor je ze zákona oprávněn rozhodnout o tom, že má být provedena finanční kontrola u konkrétní příspěvkové organizace kraje nebo může nastavit podrobnější systém pro určování konkrétních kontrol (např. plán kontrol). Stejně tak je ale možné, aby finančnímu výboru uložilo provedení kontroly zastupitelstvo kraje, které je podle § 78 odst. 4 písm. d) zákona o krajích oprávněno ukládat finančnímu výboru úkoly ve finanční oblasti.

5. Vymezení osoby kontrolujícího, kterého kontrolní orgán pověřil k provedení kontroly hospodaření u příspěvkových organizací zřízených územním samosprávným celkem

Zmíněná finanční kontrola podle zákona o finanční kontrole má kromě uvedeného další specifikum – finanční kontrolu příspěvkových organizací územních samosprávných celků (dále jako „ÚSC“) provádí pouze zaměstnanci tohoto ÚSC (§ 5 písm. b) zákona o finanční kontrole}, a tak není možné, aby tuto kontrolu vykonávala osoba odlišná od zaměstnance ÚSC. Přičemž není rozhodné, zda finanční kontrolu iniciovala rada kraje nebo finanční výbor. Je tak

⁵ *Finanční výbor provádí kontrolu hospodaření právnických osob a zařízení založených nebo zřízených krajem, nebo které na kraj byly převedeny.*

nutné se zamyslet nad tím, zde lze členy finančního výboru považovat za zaměstnance ÚSC, tedy v našem případě za zaměstnance kraje.

Nový občanský zákoník ve svém § 166 odst. 1 uvádí, že *právníckou osobu zastupují její zaměstnanci v rozsahu obvyklém vzhledem k jejich zařazení nebo funkci; přitom rozhoduje stav, jak se jeví veřejnosti. Co je stanoveno o zastoupení právnícké osoby zaměstnancem, platí obdobně pro zastoupení právnícké osoby jejím členem nebo členem jiného orgánu nezapsaného do veřejného rejstříku.* Z uvedeného vyplývá, že pokud je při finanční kontrole krajské příspěvkové organizace prováděné finančním výborem pověřen vykonáním kontroly přímo člen finančního výboru, je nutné na něj hledět jako na zaměstnance, který je oprávněn provádět takové úkony, které lze považovat vzhledem k jeho funkci za obvyklé. U finančního výboru zastupitelstva kraje, který má přímo zákonem o krajích (§ 78 odst. 4 písm. b)) stanoveno, že provádí kontrolu hospodaření příspěvkových organizací kraje, je rozhodně obvyklou činností vykonání finanční kontroly. Člena finančního výboru zastupitelstva kraje lze tedy označit pro potřeby zákona o finanční kontrole za zaměstnance kraje s odkazem na ustanovení § 166 odst. 1 nového občanského zákoníku.

U těch zvláštních zákonů, které nemají specifikováno, kdo konkrétně kontrolu provádí (tedy není uveden jako kontrolující např. zaměstnanec kontrolního orgánu), je přípustné, aby kontrolu provedla v pozici kontrolujícího jakákoliv fyzická osoba (např. na základě dohody o provedení práce/ pracovní činnosti, dohody o občanské výpomoci, smlouvy o dílo apod.).

6. Závěr

Je nutné upozornit na skutečnost, že postup podle obecných pravidel kontrolní činnosti (tedy podle kontrolního řádu) se uplatní jen, nestanoví-li jiný právní předpis jinak, tzn. pouze v případech, kdy zvláštní zákon nebude obsahovat odlišnou úpravu. Pokud tedy např. výše uvedený zákon o finanční kontrole obsahuje odlišnou úpravu, než jakou stanoví kontrolní řád (jako obecný kodex pro kontrolní činnosti), je nutné postupovat podle ustanovení zvláštního zákona, tedy podle zákona o finanční kontrole (*lex specialis derogat legi generali*).

Poznámky:

- stanovisko popisuje právní stav ke dni zpracování
 - stanovisko není právně závazné, neboť k závazným výkladům je oprávněn pouze příslušný soud
-