

K rozsahu působnosti kontrolního řádu

Nová obecná právní úprava kontroly, zákon č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád), nabyla účinnosti už před téměř třemi lety, 1. ledna 2014. Jedním z nejvýraznějších rozdílů mezi novou úpravou a předchozí úpravou obsaženou v zákoně č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, je rozsah působnosti, a to jak věcné, tak osobní, tedy jak pokud jde o to, na jakou kontrolu se zákonná úprava vztahuje, tak pokud jde o okruh subjektů či orgánů veřejné správy, které podle kontrolního řádu postupují.

Zákon o státní kontrole jako „předchůdce“ kontrolního řádu

Zákon o státní kontrole z r. 1991 ve svých úvodních ustanoveních stanovil, že státní kontrolu podle tohoto zákona vykonávají ministerstva a jiné ústřední správní úřady v rozsahu stanoveném zvláštními zákony, místní orgány státní správy a orgány územní samosprávy, pokud vykonávají státní správu v rozsahu stanoveném zvláštními zákony a konečně ostatní orgány státní správy, do jejichž působnosti náleží specializovaná kontrola, odborný dozor nebo inspekce podle zvláštních předpisů. Státní kontrolou se podle tohoto zákona rozuměla kontrolní činnost zmíněných orgánů zaměřená na hospodaření s finančními a hmotnými prostředky České republiky a plnění povinností vyplývajících z obecně závazných právních předpisů nebo uložených na základě těchto předpisů.

Pokud šlo o negativní vymezení působnosti tohoto zákona, tak za státní kontrolu podle tohoto zákona se nepovažovala (tedy se na ni zákon nevztahoval) kontrola vykonávaná v rámci vztahu nadřízenosti a podřízenosti a kontrole podle tohoto zákona nepodléhaly soudy, prokuratura a státní notářství, s výjimkou hospodaření těchto orgánů s finančními a hmotnými prostředky České republiky, rozhodovací činnost orgánů státní správy a řízení jim předcházející, výkon působnosti ozbrojených bezpečnostních sborů a Sboru nápravné výchovy České republiky vykonávané podle zvláštních předpisů.

Zákon o státní kontrole se vztahoval jen na kontrolu, která byla výkonem státní správy a jen na některé správní orgány (alespoň ve srovnání s obecným výčtem druhů správních orgánů obsaženým dnes v § 1 odst. 1 správního řádu nebo v § 4 odst. 1 písm. a) soudního řádu správního). Rozsah jeho působnosti byl ve srovnání se současnou úpravou užší a rozdíly mezi nimi lze do určité míry přirovnat k rozdílům mezi působností předchozího a stávajícího správního řádu. Podobně jako v případě předchozího správního řádu vedla i v případě zákona o státní kontrole jeho úzce vymezená působnost k tomu, že použitelnost tohoto zákona začala být nepřímými novelami rozšiřována i na další instituce,

na které by se zákon o státní kontrole sám o sobě nepoužil, neboť na ně ve výše uvedeném výčtu orgánů, které podle něj měly při výkonu kontroly postupovat, nepamatoval. Tak např. zákon o České národní bance již od počátku obsahoval ustanovení, které ve své původní podobě stanovilo, že při výkonu bankovního dohledu formou kontroly na místě se vztahy mezi Českou národní bankou a kontrolovanými osobami řídí základními pravidly kontrolní činnosti stanovenými zvláštním zákonem pro orgány státní správy (tím byl právě zákon o státní kontrole) s výjimkou ustanovení o spolupráci v oblasti kontroly. Rovněž do zákona o Státním zemědělském a intervenčním fondu bylo vloženo ustanovení, podle kterého tento fond postupuje při výkonu kontroly, ke které ho tento zákon zmocňuje, podle zákona o státní kontrole (dnes toto ustanovení, kterým je § 12a odst. 2 zákona č. 256/2000 Sb., odkazuje na kontrolní řád).

Zákon o státní kontrole byl i při své úzeji vymezené působnosti (ve srovnání s dnešním kontrolním řádem) chápán jako obecný procesní předpis vztahující se na provádění kontroly v případě, kdy zákon svěřil některému z orgánů spadajících do výčtu obsaženého v § 2 zákona o státní kontrole výkon kontrolní činnosti v určité oblasti státní správy. Zákon, který stanovil věcnou působnost spočívající ve výkonu kontroly, nemusel na zákon o státní kontrole odkazovat (podobně jako nebylo nutné v jiných zákonech odkazovat na použití správního řádu, předchozího ani stávajícího). To vyplývalo hlavně z § 8 zákona o státní kontrole, který v odst. 1 stanovil, že základními pravidly kontrolní činnosti označovanými jako „kontrolní řád“ obsaženými v třetí části zákona o státní kontrole se řídí postup při výkonu kontroly a vztahy mezi kontrolními orgány uvedenými v § 2 tohoto zákona a kontrolovanými orgány, právníckými a fyzickými osobami při kontrole prováděné z vlastního podnětu kontrolních orgánů, na základě dožadání zvláštními zákony k tomu oprávněných státních orgánů a v dalších případech, pokud tak stanoví zvláštní zákon. V odst. 2 tohoto ustanovení bylo uvedeno, že podle tohoto kontrolního řádu postupují kontrolní orgány uvedené v § 2 tohoto zákona jen v těch případech, kdy zvláštní zákon nestanoví jiný postup. Takto byl vztah zákona o státní kontrole k jiným zákonům chápán i v judikatuře.¹⁾

¹⁾ Nejvyšší správní soud tak např. v rozhodnutí Sb. NSS č. 852/2006 dospěl k závěru, že „zákon o silniční dopravě sice skutečně odkaz na použití zákona o státní kontrole neobsahuje, avšak nelze opomenout úvodní ustanovení zákona o státní kontrole. V ustanovení § 2 písm. d) zákona o státní kontrole je řečeno, že státní kontrolu podle tohoto zákona vykonávají orgány státní správy, do jejichž působnosti náleží specializovaná kontrola, odborný dozor nebo inspekce podle zvláštních předpisů (dále jen „kontrolní orgány“). Ustanovení § 4 zákona pak vymezuje negativní výčet orgánů nepodléhajících kontrole podle tohoto zákona. Kontrole podle tohoto zákona tedy nepodléhají „soudy, prokuratura a státní notářství, s výjimkou hospodaření těchto orgánů s finančními a hmotnými prostředky České republiky, rozhodovací činnost orgánů státní správy a řízení jim předcházející, výkon působnosti ozbrojených bezpečnostních sborů a Sboru nápravné výchovy České republiky vykonávané podle zvláštních předpisů“. Proto je zapotřebí vycházet z toho, že odborný dozor prováděný orgány vymezenými v § 2 písm. d) zákona o státní kontrole podléhá režimu tohoto zákona. V daném případě byla dopravní kontrola odborným dozorem vykonávaným podle zvláštního předpisu, zde podle zákona o silniční dopravě“. V rozhodnutí Sb. NSS č. 1509/2008 uvedl Městský soud v Praze, že „zejména z ustanovení § 2 a § 3 zákona o státní kontrole, tak z ustanovení § 2 a § 3 zákona o České inspekci životního prostředí nevyplývá, že by pro oblast působnosti inspekce byl zákon

Pojem a povaha kontroly podle kontrolního řádu

Působnost kontrolního řádu, a to jak věcnou (na co se tento zákon vztahuje), tak osobní (na koho se tento zákon vztahuje) vymezuje jeho § 1 ve spojení s dalšími ustanoveními. Ustanovení § 1 odst. 1 je formulováno podobně jako § 1 odst. 1 správního řádu a podobně jako u správního řádu jsou i v případě kontrolního řádu pro určení rozsahu jeho věcné působnosti rozhodující pojmy „postup“, „působnost“ a „veřejná správa“. K nim se tu navíc přidává pojem „kontrola“, která se v § 1 odst. 1 kontrolního řádu pokládá za zvláštní druh působnosti orgánů veřejné správy (správních orgánů označovaných jako kontrolní orgány).

Kontrolní řád se vztahuje na „postup“ kontrolních orgánů, pokud vykonávají „působnost“ (působností se v § 1 odst. 1 kontrolního řádu stejně jako v § 1 odst. 1 správního řádu rozumí veřejná moc, tzn. ta část činnosti správních orgánů, v tomto případě kontrolních orgánů, která musí být stanovena zákonem a platí pro ni pravidlo obsažené v čl. 2 odst. 3 Ústavy, resp. čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod) v „oblasti veřejné správy“, která spočívá v kontrole činnosti jiných orgánů nebo (fyzických nebo právnických) osob. Kontrolní orgány podle kontrolního řádu jsou současně správními orgány podle správního řádu.

Kontrola podle § 1 odst. 1 kontrolního řádu je výkonem „působnosti v oblasti veřejné správy“, tedy výkonem veřejné moci (vrchnostenské veřejné správy), která může mít povahu státní správy i samosprávy podle toho, jakému kontrolnímu orgánu bude kontrolní působnost zákonem svěřena a jak bude tuto působnost příslušný zákon označovat, popř. jaký charakter této působnosti bude vyplývat z příslušné právní úpravy (pokud např. zákon stanoví, že orgány obcí nebo krajů vykonávají státní dozor, jde o přenesenou působnost, i když zákon s odkazem na § 8 obecního zřízení výslovně nestanoví, že to přenesená působnost je).

V tom se kontrolní řád liší od předchozího zákona o státní kontrole, který se vztahoval jen na kontrolu vykonávanou jako státní správu (podobně jako se správní řád z r. 1967 oproti tomu stávajícímu vztahoval jen na rozhodování

o státní kontrole a priori vyloučen a že by tento orgán nebyl povinen při činnosti v rámci výkonu své působnosti podle uvedeného zákona postupovat.“ V rozhodnutí Sb. NSS č. 3249/2015 uvedl rozšířený senát Nejvyššího správního soudu, že „zákon o státní kontrole byl zamýšlen jako předpis státními orgány všeobecně použitelný, přičemž rozlišení na jednotlivé oblasti učinil zákonodárce především v souvislosti s rozdělením kompetencí při kontrole mezi jednotlivé státní orgány. Z právní úpravy nelze dovodit, že by zákonodárce zamýšlel některé typy prováděných kontrol vyloučit z věcné působnosti zákona, částečnou výjimku tvořily pouze případy výslovně uvedené v § 4 a dále mohly být vyloučeny ty případy, kde by byl proces kontroly komplexně upraven zvláštním právním předpisem (§ 8 odst. 2 zákona „a contrario“).“ V tomto rozhodnutí dospěl rozšířený senát rovněž k závěru, že „zákon o státní kontrole byl s účinností od 1. 1. 2014 nahrazen zákonem č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád), který ve svých ustanoveních § 1 a 2 vymezuje působnost zákona i pojem kontroly již bez jakýchkoli pochybností, a to tak, že zákonem určené kontrolní orgány postupují podle tohoto zákona vždy, týká-li se kontrola plnění povinností stanovených jinými právními předpisy“.

správních orgánů v oblasti státní správy). Podle nynějšího kontrolního řádu se může postupovat i při kontrole, která je výkonem samosprávy (a nemusí jít jen o samosprávu územní ale i o jiné druhy samosprávy).

Veřejnou moc lze chápat jako takovou činnost, při které může ten, kdo ji vykonává, jednostrannými úkony zasahovat do práv osoby, vůči které se veřejná moc vykonává, udílet jí zákazy a příkazy či jiná omezení, nejde tedy o rovnoprávný vztah. Veřejná moc je činností, která musí mít zákonný základ, veřejnou moc lze vykonávat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon. To vyplývá z čl. 2 odst. 3 Ústavy ČR a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Obě ustanovení sice zmiňují výslovně jen státní moc, ale obě se chápou tak, že se vztahují na veřejnou moc jako takovou, tedy i tu, která je vykonávána na základě zákonné delegace nestátními subjekty v podobě samosprávy, neboť výkon jakékoliv veřejné moci musí koneckonců vycházet ze zákona, tedy ze státu.

Slovní spojení „pokud (kontrolní orgány) vykonávají působnost v oblasti veřejné správy při kontrole činnosti (jiných orgánů a osob)“ znamená (podobně jako v § 1 odst. 1 správního řádu), že kontrolní řád upravuje „jen“ postup při výkonu kontroly, tedy proces, ne už však to, kdo, v jakém rozsahu a vůči komu kontrolu vykonává, tedy onu „(věcnou) působnost spočívající ve výkonu kontroly“, kterou musejí stanovit jiné zákony (podobně jako v případě správního řádu, kdy „působnost v oblasti veřejné správy“ jako věcnou příslušnost v jednotlivých oblastech veřejné správy upravují jiné zákony).

Kontrolní řád je procesním předpisem, který sám „kontrolní“ působnost kontrolním orgánům nestanoví, to je věcí zákonů z oblasti hmotného práva. Určitou výjimkou z procesního charakteru kontrolního řádu je § 17 odst. 5, který zakládá kontrolním orgánům působnost spočívající v rozhodování o ukládání pokut za správní delikty kontrolovaných osob, a to těm kontrolním orgánům, které jsou věcně příslušné k provedení kontroly, v rámci níž se kontrolovaná osoba správního deliktu dopustí. V tomto případě však nejde o kontrolní, ale sankční pravomoc, byť bezprostředně vázanou na výkon pravomoci kontrolní stanovené příslušným zákonem.

Kontrolní řád se na výkon kontroly použije tehdy, pokud zákon (jiný než kontrolní řád) svěří některému orgánu (či osobě)²⁾ uvedenému v § 1 odst. 1 kontrolního řádu působnost (veřejnou moc) v oblasti veřejné správy spočívající ve výkonu kontroly. Musí jít přitom o takovou kontrolu, u které příslušný zákon předpokládá, že bude představovat formalizovaný postup kontrolních orgánů vůči kontrolovaným osobám v konkrétních případech, který má být zakončen

²⁾ Kontrolní řád sice mluví počínaje § 1 o kontrolních orgánech, to je však „jen“ legislativní zkratka zahrnující jak vykonavatele veřejné správy, např. orgány moci výkonné, tak subjekty veřejné správy, např. právnické osoby (které ale budou kontrolu vykonávat prostřednictvím svých orgánů k tomu určených zákonem v rámci funkční příslušnosti – pokud by zákon stanovil právnické osobě kontrolní působnost a nestanovil současně, který její orgán bude tuto působnost vykonávat, muselo by se při neexistenci jiné úpravy analogicky, neboť kontrola není správní řízení, postupovat podle § 130 správního řádu a určit „funkčně“ příslušný orgán právnické osoby podle tohoto ustanovení).

formalizovaným výstupem, kontrolním protokolem zachycujícím výsledek dané kontroly.

Rozhodující pro určení toho, zda jde o kontrolu, při které se má postupovat podle kontrolního řádu, je charakter dané činnosti, který bude vyplývat z toho zákona, který upravuje věcnou příslušnost k výkonu kontroly. Kontrolou lze obecně rozumět takovou správní činnost, při které kontrolní orgán pozoruje chování nepodřízených subjektů a porovnává je s chováním žádoucím, obvykle s pravidly obsaženými v právních předpisech, a v návaznosti na provedené hodnocení případně používá nápravné či sankční prostředky. Uplatnění nápravných či sankčních prostředků reagujících na kontrolní zjištění už není součástí kontroly, ale jde o samostatný procesní postup, který na výsledky kontroly navazuje, obvykle v podobě správního řízení (zjednodušeného, tzn. řízení na místě nebo příkazního řízení, či standardního) podle správního řádu nebo v podobě faktických zásahů.³⁾

Kontrola podle § 1 odst. 1 kontrolního řádu představuje výkon působnosti (veřejné moci) v oblasti veřejné správy, při kterém musejí kontrolní orgány dodržet zákonem stanovený postup. Na výkon kontroly podle kontrolního řádu se použije podpůrně (subsidiárně) správní řád, který podle svého § 1 odst. 1 upravuje postup správních orgánů, které vykonávají působnost v oblasti veřejné správy (takovou působností je i působnost v oblasti veřejné správy spočívající ve výkonu kontroly podle § 1 odst. 1 kontrolního řádu). Kontrolní řád je speciálním zákonem ke správnímu řádu, což potvrzuje i § 28 kontrolního řádu (a obecně to vyplývá z § 1 odst. 2 správního řádu) a kontrolní orgány podle § 1 odst. 1 kontrolního řádu jsou (při výkonu kontroly jako působnosti v oblasti veřejné správy) správními orgány podle § 1 odst. 1 správního řádu.

To, že kontrolní orgány podle § 1 odst. 1 kontrolního řádu jsou současně správními orgány podle § 1 odst. 1 správního řádu, potvrzují i některá další ustanovení kontrolního řádu. Je to např. § 14 odst. 3, kde se upravuje postup při vyřizování námitek proti protokolu o kontrole pro případ, že je ke správnímu řízení navazujícím na kontrolu (půjde o správní řízení o uložení sankce nebo opatření k nápravě v návaznosti na kontrolní zjištění) příslušný jiný správní orgán než kontrolní orgán, který kontrolu vykonal, což implicitně předpokládá i situaci, že k takovému správnímu řízení může být příslušný stejný správní orgán jako kontrolní orgán, který kontrolu vykonal. Dalším takovým ustanovením je § 24 odst. 1, kde se upravuje možnost, aby výkon kontroly v odůvodně-

³⁾ Judikatura k obsahu pojmu „kontrola“ uvádí, že kontrola „v teorii správního práva označuje postup orgánu veřejné moci, který zjišťuje a eventuálně posuzuje plnění povinností adresáty veřejné správy. Pojmovými znaky takových kontrol bývá možnost zahájení na základě podnětu či ex officio, zákonem upravený postup zahájení, regulace práv a povinností kontrolujících pracovníků i kontrolovaných subjektů, stanovení sankcí pro porušení takových povinností, oprávnění kontrolovaného subjektu podat námitky proti kontrole apod. Takový charakter vykazuje celá řada institutů, jež zvláštní předpisy správního práva označují jako kontrolu, např. kontrola prováděná Českou obchodní inspekcí, Státní zemědělskou a potravinářskou inspekcí aj. Podstatným znakem takové kontroly je mj. možnost jejího namátkového provedení, tedy provedení za situace, kdy kontrolující osoba a priori nedisponuje (konkrétním) podezřením, že kontrolovaný subjekt neplní řádně své povinnosti.“ (Sb. NSS č. 1983/2010, Sb. NSS č. 2000/2010).

ných případech převzal nadřízený správní orgán kontrolního orgánu, což předpokládá, že kontrolní orgán musí být současně správním orgánem (jinak by nemohl mít nadřízený správní orgán).

Na postup kontrolních orgánů při výkonu kontroly se použijí podpůrně, tzn. v tom rozsahu, v jakém kontrolní řád neobsahuje vlastní zvláštní úpravu (§ 1 odst. 2 správního řádu), ustanovení části čtvrté správního řádu, tzn. ustanovení o tzv. jiných úkonech správních orgánů, tedy takových úkonech, které podle svého obsahu a právních účinků nejsou ani správními rozhodnutími, ani opatřeními obecné povahy (a ani veřejnoprávními smlouvami, i když u nich záměna s jednostrannými správními úkony zřejmě nehrozí), neboť kontrola není správní řízení podle § 9 správního řádu a jejím výsledkem není rozhodnutí o právech a povinnostech ale „jen“ kontrolní zjištění zachycené v protokolu o kontrole. Použitelnost ustanovení části čtvrté správního řádu na výkon kontroly podle § 1 odst. 1 kontrolního řádu vyplývá z § 177 odst. 2 a také z § 158 odst. 1 správního řádu.

Kontrola podle kontrolního řádu představuje „postup“, tedy formalizovaný proces, který se řídí stanovenými procesními pravidly (obsaženými zejm. v § 5 až 12 kontrolního řádu) a je ukončen formalizovaným výstupem (kontrolním protokolem). Podobně jako se správní řád nevztahuje na veškerý výkon působnosti (veřejné moci) v oblasti veřejné správy, ale jen na formalizovaný „postup“ při výkonu takové působnosti zakončený nějakým formalizovaným výstupem (rozhodnutím, závazným stanoviskem, opatřením obecné povahy atd.), z čehož vyplývá, že se nevztahuje na tzv. faktické pokyny a bezprostřední zásahy správních orgánů, které představují jejich neformální faktickou činnost, ani kontrolní řád se nevztahuje na jakoukoliv kontrolu, která má povahu působnosti (veřejné moci) v oblasti veřejné správy, ale jen na takovou kontrolu, která má být z hlediska svého účelu prováděna formalizovaným postupem a zakončena formalizovaným výstupem, protokolem o kontrole.

Kontrolu podle kontrolního řádu lze charakterizovat jako formalizovaný časově ohraničený proces („postup“), který je vymezen okamžikem jejího zahájení a ukončení (§ 5 a § 18 kontrolního řádu) a jehož formalizovaným výstupem je kontrolní protokol. Současně jde o postup vztahující se ke konkrétní (kontrolované) osobě (nebo orgánu) a konkrétnímu předmětu kontroly, kterým je činnost (část činnosti) konkrétní osoby nebo orgánu. Nutnost individualizace kontrolované osoby (či osob) a její činnosti, která je předmětem kontroly, lze dovodit především z povinných náležitostí kontrolního protokolu, kterými jsou rovněž označeny kontrolované osoby a předmětu kontroly.

Kontrolou podle kontrolního řádu není postup, který není časově ohraničen zahájením a ukončením bez konkrétně určeného předmětu, bez konkrétně určené kontrolované osoby a bez formalizovaného výstupu v podobě kontrolního protokolu. Kontrolní řád se nevztahuje na takovou kontrolu, která má na základě příslušných zákonů vzhledem ke svému účelu probíhat neformálně a jejíž formalizace v režimu kontrolního řádu by popírala význam a cíl takové kontroly (např. kontrola bezpečnosti a plynulosti silničního provozu prováděná Policií ČR nebo v určitém rozsahu též obecní policií nebo kontrola prováděná tzv. veřejnými strážemi).⁴⁾

Zákon, který stanoví „kontrolní působnost“, na kterou obecně odkazuje § 1 odst. 1 kontrolního řádu, nemusí používat pouze pojmu kontrola, v zákonech stanovujících kontrolní působnost se lze setkat i s pojmy dozor, dohled, inspekční činnost, revize, prověrka, sledování či monitoring. Nelze však bez dalšího vycházet jen z pojmu kontrola nebo dalších možných obdobných pojmů, ale je třeba přihlížet především k povaze kontrolní činnosti upravené příslušným zákonem, jinými slovy jde o obsah daného právního institutu a ne o jeho slovní označení.

Kontrola je obecně zaměřena na kontrolu zákonnosti (právnosti) činnosti vykonávané kontrolovanou osobou (§ 2 kontrolního řádu). Obecně by mělo jít o kontrolu dodržování veřejnoprávních předpisů, což vyplývá z toho, že kontrola je výkonem působnosti v oblasti veřejné správy (případné výjimky, kdy správní orgány mají kontrolovat i dodržování právních předpisů z oblasti soukromého práva, by měly být stanoveny výslovně, např. v případě zákona o inspekci práce). Jiné zákony mohou stanovit i další „kontrolní“ hlediska, jako např. kontrolu dodržování rovněž vnitřních předpisů či kontrolu účelnosti, hospodárnosti a efektivitu činnosti kontrolované osoby.

V právní úpravě se lze setkat s několika druhy kontroly. Jednak je to vnější kontrola, kdy kontrolní orgán kontroluje činnost osoby, která není součástí veřejné správy, resp. může být součástí veřejné správy ale její činnost, která je předmětem kontroly, není výkonem veřejné správy. Jde např. o kontrolu podnikatelské či jiné veřejnoprávně regulované činnosti vykonávanou zejména specializovanými kontrolními orgány, inspekcemi, jako např. Českou obchodní inspekci či Státní zemědělskou a potravinářskou inspekci.

Dalším druhem kontroly je kontrola (označovaná v tomto případě obvykle jako dozor) činnosti samosprávných veřejnoprávních korporací, která se týká výkonu jejich samosprávné působnosti. Jde především o kontrolu samostatné působnosti obcí a krajů a kontrolu zájmové či profesní samosprávy vykonávanou profesními komorami. V tomto případě už nejde o klasickou vnější kontrolu, ale o kontrolu vykonávanou „uvnitř“ veřejné správy, kdy kontrolní orgán, kterým je orgán státu, kontroluje výkon samosprávy jako veřejné správy, nejde však ani o klasickou vnitřní kontrolu, neboť kontrola samosprávy není prováděna ve vztazích nadřízenosti a podřízenosti (jako je tomu při kontrole výkonu státní správy) a kontrolovaný subjekt se může proti kontrole bránit jako proti zásahu do svého veřejného subjektivního práva, kterým právo na samosprávu je (jako prostředek obrany připadá v úvahu zejm. žaloba proti zásahu správního orgánu podle § 82 soudního řádu správního).

Specifickým druhem kontroly samosprávných veřejnoprávních korporací je přezkoumávání hospodaření územních samosprávních celků, ovšem jen pokud je prováděno krajským úřadem ve vztahu k obcím nebo Ministerstvem financí

⁴⁾ K podobnému závěru dospěl Nejvyšší správní soud v rozhodnutí č. j. 9 Ans 7/2011 – 59, ve kterém uvedl, že pobytová kontrola podle § 167 odst. 1 písm. d) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky představuje úzce specializovanou a zcela specifickou kontrolu ze strany policie, která při jejím provádění nepostupuje podle zákona č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, ale podle zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky.

vůči krajům. Pokud přezkum hospodaření provádí auditor, o kontrolu podle kontrolního řádu nejde, neboť auditor nevykonává působnost v oblasti veřejné správy a nemá tak postavení kontrolního orgánu a vztah mezi územním samosprávným celkem a auditorem je vztahem soukromoprávním a nikoliv veřejnoprávním.

Dalším druhem kontroly je kontrola prováděná v už ryze vnitřních vztazích ve veřejné správě, tedy ve vztazích nadřízenosti a podřízenosti, kterou je kontrola výkonu státní správy. Může jít jak o kontrolu přímé, tak nepřímé státní správy, tzn. jak státní správy vykonávané (přímo) orgány státu, typicky orgány moci výkonné, tak státní správy vykonávané (nepřímo) orgány a (veřejnoprávními i soukromoprávními) osobami, které nejsou součástí státu (např. kontrola přenesené působnosti obcí a krajů či kontrola činnosti státních fondů). Kontrolním orgánem přitom může být jak orgán státu, např. v případě kontroly přenesené působnosti krajů ze strany příslušných ústředních správních úřadů, tak orgán jiného subjektu než státu, např. kontrola přenesené působnosti obcí ze strany krajských úřadů. Zcela anomální situaci, kdy orgán nestátního subjektu kontroluje státní správu vykonávanou orgánem státu, jako tomu bylo v období 2000 až 2002 v případě krajských úřadů, které kontrolovaly státní správu vykonávanou okresními úřady, už zřejmě v současném právním řádu nenajdeme.

Specifickým druhem kontroly ve veřejné správě je finanční kontrola upravená zákonem o finanční kontrole a vykonávaná mezi orgány veřejné správy, uvnitř orgánů veřejné správy i vůči žadatelům a příjemcům veřejné finanční podpory.

Kontrolní řád se na všechny tyto druhy kontroly jako obecný procesní předpis upravující výkon kontrolní činnosti subsidiárně použije, byť rozsah jeho použití může být v jednotlivých případech různý a bude záviset na rozsahu případné speciální úpravy kontroly obsažené v jiném zákoně vymezujícím „kontrolní působnost“ toho kterého kontrolního orgánu.⁵⁾

Z hlediska forem kontroly, tzn. konkrétního způsobu výkonu kontroly, lze rozlišovat kontrolu na místě a kontrolu na dálku. O kontrolu na místě půjde tehdy, pokud je nutné provádět kontrolu v místech, která mají vztah ke kontrolnímu zjišťování, zpravidla v místě, kde se vykonává kontrolovaná činnost, např. v sídle či provozovně kontrolované osoby. O kontrolu na dálku půjde tehdy, pokud kontrolu v místech, která mají vztah ke kontrolnímu zjišťování provádět třeba není a kdy ji lze provést např. na základě zaslaných dokladů, které si kontrolní orgán od kontrolované osoby vyžádá.

Kontrolní řád se vztahuje na obě tyto možné formy kontroly. Obecně se vychází z toho, že volba způsobu kontroly je na úvaze kontrolního orgánu (pokud ze zvláštního zákona upravujícího zvláštnosti určitého druhu kontroly nevyplyvá něco jiného, tzn. např. povinnost provádět kontrolu, třeba jen v určitých případech, pouze na místě). Slovní spojení „kontrola na místě“ může být zavádějící, neboť každá kontrola a každý kontrolní úkon, ze kterých se kontrola skládá, probíhá na (nějakém) místě, přitom ale asi většina kontrol neprobíhá jen

⁵⁾ V této souvislosti lze zmínit zákon č. 64/2014 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím kontrolního řádu, jehož účelem bylo přizpůsobit právní úpravu kontroly v jednotlivých zákonech nové obecné úpravě v kontrolním řádu.

na jednom místě (např. v kontrolované provozovně) a např. vypracování kontrolního protokolu, který musí být vyhotoven písemně a musí být doručen kontrolované osobě, asi bude probíhat jinde, typicky zřejmě v sídle a úředních místnostech kontrolního orgánu, takže půjde o jakousi kombinovanou kontrolu prováděnou částečně na místě, kde se vykonává kontrolovaná činnost, a částečně na dálku.

Kontrolní orgány podle kontrolního řádu

Kontrolní řád v § 1 obecně vypočítává druhy kontrolních orgánů (podobně jako správní řád v § 1 vypočítává druhy správních orgánů). Kontrolními orgány, na které se vztahuje kontrolní řád, jsou orgány moci výkonné, orgány územních samosprávních celků, tzv. jiné orgány (tzn. obdobně jako ve správním řádu jiné orgány veřejné moci než orgány moci výkonné nebo orgány územních samosprávních celků, tedy jakási zbytková kategorie institucí, které nelze jinak zařadit) a právnické nebo fyzické osoby. Tyto orgány a osoby mají postavení kontrolních orgánů podle kontrolního řádu za podmínky, jim zákon svěřuje působnost v oblasti veřejné správy spočívající ve výkonu kontroly. Současně je stanoveno, vůči komu může kontrola směřovat a jsou to opět orgány moci výkonné, orgány územních samosprávních celků, jiné orgány a právnické nebo fyzické osoby. Který kontrolní orgán bude koho kontrolovat a jakou činnost bude kontrolovat, musí stanovit další zákony, kontrolní řád je tak jako správní řád pouze procesní předpis, který sám věcnou příslušnost ke kontrole nestanoví.

Orgány moci výkonné, které jako kontrolní orgány postupují při výkonu jim svěřené kontroly podle kontrolního řádu, jsou především ministerstva a jiné správní úřady (čl. 79 odst. 1 Ústavy). V případě ministerstev je kontrolní působnost „jen“ jednou ze součástí jejich působnosti jako takové, žádné specializované ministerstvo státní kontroly, jaké existovalo v minulosti, dnes není. V případě dalších správních úřadů existují jak správní úřady, které kromě kontrolní činnosti mají i další pravomoci, tak správní úřady zřízené speciálně pro výkon kontroly v určité oblasti (a zpravidla současně také pro přijímání opatření, která reagují na provedenou kontrolu, zejména v podobě sankcí či opatření k nápravě závadného stavu). Jde především o tzv. inspekce, jako např. Česká obchodní inspekce, Státní zemědělská a potravinářská inspekce nebo Česká inspekce životního prostředí.

V případě orgánů územních samosprávních celků vykonávají kontrolní působnost, jejíž výkon se na základě § 1 odst. 1 provádí podle kontrolního řádu, zpravidla obecní a krajské úřady. To souvisí s tím, že i když se kontrolní řád nevztahuje tak jako zákon o státní kontrole jen na státní kontrolu, tedy kontrolu jako výkon státní správy, ale zásadně na jakoukoliv kontrolu, která má povahu veřejné moci (jde o působnost), spadá převážná většina kontrol svěřených orgánům územních samosprávních celků do přenesené působnosti a převážnou část přenesené působnosti na úrovni obcí a krajů zase vykonávají obecní a krajské úřady.

Např. v § 27 odst. 5 zákona o ochraně ovzduší je uvedeno, že krajské úřady a obecní úřady obcí s rozšířenou působností (a další tam uvedené správní

orgány) v rozsahu své působnosti dozírají na dodržování ustanovení tohoto zákona a předpisů podle něj vydaných (tedy kontrolují). Podle § 171 odst. 1 stavebního zákona vykonávají státní dozor ve věcech územního plánování a stavebního řádu (kromě Ministerstva pro místní rozvoj), krajské úřady, obecní úřady obcí s rozšířenou působností a stavební úřady. Podle § 41 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích vykonávají státní dozor na dálnicích, silnicích, místních komunikacích a veřejně přístupných účelových komunikacích silniční správní úřady v rozsahu své působnosti, přičemž podle § 40 odst. 1 jsou silničními správními úřady (kromě Ministerstva dopravy, celních úřadů a újezdních úřadů) krajské úřady a obecní úřady obcí s rozšířenou působností a podle § 40 odst. 5 písm. b) vykonávají působnost silničního správního úřadu ve věcech místních komunikací obce.

Podle § 78 odst. 2 písm. b) zákona o odpadech krajský úřad kontroluje, jak právnické osoby, fyzické osoby oprávněné k podnikání a obce dodržují ustanovení právních předpisů a rozhodnutí ministerstva a jiných správních úřadů v oblasti odpadového hospodářství, zda pověřené osoby dodržují stanovený způsob hodnocení nebezpečných vlastností odpadů a ukládá právnickým osobám a fyzickým osobám oprávněným k podnikání pokuty podle § 66 odst. 6 tohoto zákona. Obecní úřady podle § 80 odst. 1 tohoto zákona kontrolují, zda právnické osoby a fyzické osoby oprávněné k podnikání využívají systém zavedený obcí pro nakládání s komunálním odpadem pouze na základě písemné smlouvy s obcí a zda se fyzická osoba, která není podnikatelem, zbavuje odpadu pouze v souladu s tímto zákonem, dále kontrolují, zda právnické osoby a fyzické osoby oprávněné k podnikání mají zajištěno využití nebo odstranění odpadu v souladu s tímto zákonem a také kontrolují u provozovatele skládky placení poplatků za ukládání odpadů na skládky.

To jsou jen některé příklady kontrol vykonávaných orgány obcí a krajů v přenesené působnosti.

Kontrolní řád se nevztahuje na finanční a kontrolní (ani jiné) výbory zastupitelstev obcí a krajů. Těmto výborům zastupitelstva sice obecní a krajské zřízení (a zákon o hl. m. Praze) svěřují určitou kontrolní činnost, nejsou to však orgány obcí a krajů, kterým by zákon svěřoval výkon působnosti (tedy veřejné moci) v oblasti veřejné správy ale „jen“ orgány zastupitelstev obcí a krajů, tedy instituce působící „uvnitř“ obce nebo kraje jako veřejnoprávní korporace, nikoliv navenek. Nejde o orgány územních samosprávných celků, jejichž prostřednictvím by obce a kraje vykonávaly svou působnost jako veřejnou moc navenek, protože obecní a krajské zřízení jim toto postavení nepřiznává, tudíž nespádají do výčtu kontrolních orgánů obsaženého v § 1 odst. 1 kontrolního řádu.

„Jinými orgány“, které vykonávají působnost v oblasti veřejné správy, jež spočívá v kontrole činnosti jiných orgánů a/nebo osob, jsou ty orgány veřejné moci, které z hlediska jejich postavení v rámci veřejné správy nejsou ani orgány moci výkonné ani orgány územních samosprávných celků. Takovým „jiným orgánem“ vykonávajícím kontrolní působnost je např. Nejvyšší kontrolní úřad. V jeho případě však byla současně s přijetím kontrolního řádu přijata novela zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, do jehož § 31 bylo doplněno, že pro „řízení“ podle kontrolního řádu obsaženého v § 19 až 31 tohoto

zákona neplatí zákon o kontrole. Ani kontrolní řád, tedy zákon č. 255/2012 Sb., ani kontrolní řád obsažený v zákoně č. 166/1993 Sb. neupravují žádné řízení, alespoň tedy ne řízení ve smyslu § 9 správního řádu, účelem novely ale patrně bylo, i přes ne zcela přesnou dikci, vyloučit použití zákona č. 255/2012 Sb. na kontrolní působnost vykonávanou Nejvyšším kontrolním úřadem.

Jiným orgánem vykonávajícím kontrolní působnost může být (zřejmě jen ve velmi specifických případech) i orgán moci zákonodárné. Např. v § 18 zákona č. 154/1994 Sb., o Bezpečnostní informační službě je uvedeno, že kontrolu činnosti Bezpečnostní informační služby vykonává Poslanecká sněmovna, která k tomuto účelu zřizuje zvláštní kontrolní orgán. Zákonem č. 64/2014 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím kontrolního řádu, však bylo do tohoto ustanovení doplněno, že kontrolní řád se na kontrolu činnosti Bezpečnostní informační služby nepoužije.

Podobně je v § 98 odst. 1 zákona o Policii České republiky stanoveno, že kontrolu použití odposlechu a záznamu telekomunikačního provozu a použití sledování osob a věcí podle jiného právního předpisu a rušení provozu elektronických komunikací vykonává Poslanecká sněmovna, která k tomu účelu zřizuje kontrolní orgán. I do tohoto ustanovení ale bylo zákonem č. 64/2014 Sb. doplněno, že na postup podle tohoto ustanovení se kontrolní řád nepoužije. To platí např. i pro § 57 zákona o Generální inspekci bezpečnostních sborů.

I když tedy existují „jiné orgány“ vykonávající kontrolní působnost, která by jinak podléhala režimu kontrolního řádu, bylo použití kontrolního řádu těmito zákony bez náhrady vyloučeno. Otázkou zůstává, do jaké míry je taková úprava vylučující bez náhrady obecný zákonem upravený procesní postup slučitelná se zásadou obsaženou v čl. 2 odst. 3 Ústavy, resp. v čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, tedy se zásadou, že výkon státní, resp. veřejné moci, se musí opírat o zákonnou úpravu. Podobná ustanovení, která takto bez náhrady vylučovala správní řád, Ústavní soud pro rozpor s těmito ustanoveními v minulosti zrušil. Na druhou stranu jde v daných případech o vzájemné vztahy mezi dvěma státními orgány, byť každý je součástí jiné moci, zatímco čl. 2 odst. 3 Ústavy, resp. v čl. 2 odst. 2 Listiny souvisejí se vztahem státu a jednotlivce.

Jedním z mála případů, možná jediným, kdy se kontrolní řád použije i na kontrolní působnost vykonávanou orgánem moci zákonodárné, konkrétně Poslaneckou sněmovnou, je § 33 odst. 2 zákona č. 166/1993 Sb., kde je stanoveno, že hospodaření Nejvyššího kontrolního úřadu s majetkem státu včetně prostředků státního rozpočtu kapitoly Nejvyššího kontrolního úřadu kontroluje Poslanecká sněmovna nebo orgán, který si pro tento účel zřídila nebo který tímto úkolem pověřila. Judikatura v minulosti dospěla k závěru, že na kontrolní působnost Poslanecké sněmovny, resp. orgánu, který pro tento účel zřídila, se vztahoval už předchozí zákon o státní kontrole.⁶⁾ Pokud se na kontrolu hospo-

⁶⁾ Městský soud, který rozhodoval o žalobě Nejvyššího kontrolního úřadu proti Poslanecké sněmovně Parlamentu České republiky na ochranu před nezákonným zásahem spočívajícím v zahájení a v kontrole činnosti NKÚ konstatoval (v rozhodnutí č. j. 9 A 9/2011 – 64 ze dne 14. 3. 2012, Sb. NSS č. 2660/2012), že „činnost žalované [tedy Poslanecké sněmovny – pozn. aut.] vykonávanou podle § 33 odst. 2 zákona o Nejvyšším kontrolním úřadu spočívající

v provádění kontroly hospodaření žalobce vskutku nelze považovat za výkon zákonodárné moci. To, že žalovaná při výkonu této činnosti vystupuje v postavení kontrolního orgánu – správního úřadu, ostatně ve svém vyjádření k žalobě připouští sama žalovaná. Soud k tomu dodává, že pro zodpovězení otázky, zda žalovaná při zahájení a provádění kontroly u žalobce může být považována za správní orgán ve smyslu legislativní zkratky zakotvené v § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s., je určující vymezení veřejné správy, neboť pouze před zásahy patřícími do působnosti veřejné správy je možno poskytnout ochranu ve správním soudnictví. Hendrych (Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 5. rozšířené vydání. Praha : C. H. Beck, 2003, s. 6–7) v této souvislosti poukazuje na skutečnost, že pojem veřejná správa je přikládán různý význam; tento termín je v zásadě možno chápat jako určitý druh činnosti (spravování) nebo instituci (organizaci, úřad), která veřejnou správu vykonává. Je proto rozlišováno materiální a formální pojetí veřejné správy. Z hlediska materiálního je veřejná správa v současnosti definována negativně jako souhrn činností, které nelze kvalifikovat jako zákonodárství nebo soudnictví. Jak vyplývá i z rozhodovací činnosti Nejvyššího správního soudu (viz např. rozsudek ze dne 27. 4. 2006, čj. 4 Aps 3/2005–35, č. 905/2006 Sb. NSS) či z rozhodování Ústavního soudu (např. nález ze dne 12. 9. 2006, sp. zn. II. ÚS 53/06, č. 159/2006 Sb. ÚS), judikatura se v současnosti kloní spíše k materiálnímu pojetí veřejné správy. Jak již bylo shora řečeno, provádění kontroly hospodaření žalobce s majetkem státu žalovanou nebo orgánem, který si žalovaná pro tento účel zřídila nebo který tímto úkolem pověřila, není zákonodárstvím a nejedná se ani o výkon moci soudní. Proto lze zmíněnou otázku uzavřít tak, že žalovaná při výkonu této specifické činnosti vykonává veřejnou správu v materiálním smyslu, ačkoliv jinak správním úřadem není. ... Žalovaná patří mezi „ostatní orgány státní správy, do jejichž působnosti náleží specializovaná kontrola vykonávaná podle zvláštního předpisu“ – zákona o Nejvyšším kontrolním úřadu, ve smyslu § 2 písm. d) zákona o státní kontrole. Kontrolní činnost žalované je zaměřena „na hospodaření žalobce s finančními a hmotnými prostředky České republiky“. Jedná se tak nepochybně o výkon státní kontroly ve smyslu § 3 odst. 1 zákona o státní kontrole, který je tímto zákonem podrobně upraven. Soud považuje za podstatné, že žalobce nepatří mezi orgány, které podle § 4 zákona o státní kontrole nepodléhají kontrole podle tohoto zákona. Okruh těchto orgánů je přitom v uvedeném ustanovení zakotven jejich taxativním výčtem, z čehož a contrario vyplývá, že žalobce státní kontrole prováděné podle tohoto zákona podléhat musí. Neobstojí argumentace, že žalobce není v tomto výčtu uveden proto, že zákon o státní kontrole byl přijat ještě před zřízením žalobce. Pokud by měl zákonodárce v úmyslu zařadit žalobce mezi orgány, které státní kontrole nepodléhají, nic mu nebránilo v tom, aby tak při jeho zřízení učinil novelizací příslušného ustanovení zákona o státní kontrole. Argumentace, že žalobce kontrolyje orgány moci výkonné, a proto sám nemůže být objektem jimi vykonávané kontroly, je zcela nepřipadná, neboť žalobce žádnou kontrolu žalované nevykonává. Zákon o státní kontrole lze na kontrolu hospodaření žalobce s majetkem státu, kterou podle § 33 odst. 2 zákona o Nejvyšším kontrolním úřadu vykonává žalovaná nebo orgán, který si pro tento účel nebo který tímto úkolem pověřila, aplikovat přímo, nikoliv pouze per analogiam. Jak již bylo soudem konstatováno shora, tato kontrolní činnost je zaměřena na hospodaření žalobce s finančními a hmotnými prostředky České republiky, a tudíž se jedná o státní kontrolu ve smyslu definice tohoto pojmu obsažené v § 3 odst. 1 zákona o státní kontrole. Na tom nic nemění skutečnost, že při aplikaci některých ustanovení zákona o státní kontrole je nutno přihlídnout ke specifickému postavení žalované a jejích jednotlivých členů (poslanců). Za „kontrolní pracovníky“ ve smyslu § 9 zákona o státní kontrole je proto třeba považovat jednotlivé poslance, které žalovaná pověřila provedením kontroly u žalobce, bez ohledu na to, že poslanci nejsou pracovníky žalované ve smyslu pracovněprávních předpisů. Totéž platí i pro žalobcem zmiňovaný § 25 zákona o státní kontrole. Z postavení poslanců – členů kontrolního výboru žalované v ústavním systému České republiky vyplývá, že pokud v souvislosti s výkonem kontroly zjistí potřebu změnit, popř. zrušit platné právní předpisy, bude „podnětem“, který „u příslušného státního orgánu“ učiní, využití jejich práva zákonodárné iniciativy. Dle náhledu soudu neexistuje žádný rozumný důvod, proč by předseda Kontrolního výboru nemohl postupem podle § 10 odst. 4 zákona o státní kontrole rozhodovat o podjatosti „kontrolních pracovníků“, tj. o podjatosti jednotlivých poslanců pověřených provedením kontroly. To, že poslanec podle čl. 26 Ústavy není při výkonu poslaneckého mandátu vázán žádnými příkazy, neznamená, že při provádění kontroly hospodaření žalobce nemusí respektovat zákon a rozhodnutí

daření NKÚ prováděnou Poslaneckou sněmovnou vztahoval už předchozí zákon o státní kontrole, jehož věcná i institucionální působnost byla užší, tím spíše se na výkon této kontroly vztahuje nový kontrolní řád.

Jiným (kontrolním) orgánem podle kontrolního řádu může být i orgán moci soudní. Podle § 7 odst. 6 exekučního řádu vykonává státní dohled nad exekuční činností a nad činností exekutora podle § 74 odst. 1 písm. c) rovněž, tzn. vedle Ministerstva spravedlnosti a Exekutorské komory, předseda okresního soudu, do jehož obvodu je exekutor jmenován a jde-li o státní dohled v jednotlivé věci, též předseda soudu příslušného podle § 45 exekučního řádu.

Dalšími institucemi, které mohou vykonávat kontrolní působnost, při které postupují podle kontrolního řádu, jsou právnické osoby. I v jejich případě záleží na tom, zda a v jakém rozsahu jim takovou působnost zákon svěří a koho a v jakém rozsahu mají při výkonu této působnosti kontrolovat. Příkladem takové právnické osoby je Česká národní banka a její působnost spočívající v dohledu nad (zjednodušeně řečeno) kapitálovým trhem vyplývající především z § 44 a dalších zákona č. 6/1993 Sb., o České národní bance a zákona č. 15/1998 Sb., o dohledu v oblasti kapitálového trhu.

V § 45 odst. 1 zákona č. 6/1993 Sb. je uvedeno, že při výkonu dohledu formou kontroly na místě se vztahy mezi Českou národní bankou a kontrolovanými osobami řídí kontrolním řádem s výjimkou ustanovení o spolupráci v oblasti kontroly. Takový „pozitivní“ odkaz na obecnou úpravu kontroly byl nutný jen do 1. 1. 2014, kdy nový kontrolní řád nabyl účinnosti, protože jím zrušený zákon o státní kontrole se na Českou národní banku (a vůbec právnické osoby pověřené výkonem kontrolní působnosti) sám o sobě nevztahoval a jeho působnost tak musela být založena právě takovými odkazy, vlastně nepřímými novelami (podobné to bylo v případě použití předchozího správního řádu na správní řízení prováděné právnickými osobami, i tam bylo nutné působnost předchozího správního řádu takto nepřímo novelizovat).

Věcná a institucionální působnost kontrolního řádu v jeho § 1 odst. 1 je nyní vymezena natolik široce a obecně, že použití kontrolního řádu na výkon dohledu prováděného Českou národní bankou vyplývá ze samotného kontrolního řádu (ve spojení se zákony, které svěřují České národní bance výkon působnosti v oblasti veřejné správy spočívající v provádění kontroly). Takové odkazy na použití obecných předpisů o kontrole už dnes nemají právní význam (podobně jako odkazy na použití správního řádu), neboť se jimi působnost kontrolního řádu už nezakládá ani nijak nemění (nelze z toho např. dovozovat, že by se kontrolní řád nepoužil v případě kontroly, kterou bude Česká národní banka provádět „na dálku“, výluka by musela být stanovena výslovně), pouze se deklaruje to, co už plyne z obecné úpravy, právní účinky tak má pouze vylovení ustanovení o spolupráci v oblasti kontroly, tzn. § 25 kontrolního řádu

vydaná na jeho základě. I pro poslance tedy platí § 10 odst. 1 zákona o státní kontrole, podle kterého kontrolu nesmí provádět ti kontrolní pracovníci (poslanci), u nichž se zřetelem na jejich vztah ke kontrolované osobě nebo k předmětu kontroly jsou důvodné pochybnosti o jejich nepodjatosti, přičemž o tom, zda je konkrétní poslanec skutečně podjatý, rozhoduje podle čtvrtého odstavce téhož zákonného ustanovení vedoucí kontrolního orgánu nebo jím pověřený pracovník, a to bez zbytečného odkladu.“

(a samozřejmě i další věta v § 45 odst. 1 zákona č. 6/1993 Sb., která dále omezuje nahlížení do spisu vedeného při výkonu bankovního dohledu).

Jinou právníckou osobou, která vykonává kontrolní působnost, je např. Státní zemědělský intervenční fond (§ 12a zákona č. 256/2000 Sb.). I v jeho případě zákon výslovně stanoví, že při výkonu kontroly postupuje Státní zemědělský intervenční fond vůči fyzickým a právníckým osobám podle kontrolního řádu, byť tato skutečnost rovněž vyplývá z § 1 odst. 1 samotného kontrolního řádu (ve spojení s kontrolní působností, kterou fondu svěřuje zejména zákon č. 256/2000 Sb.). V § 12a zákona č. 256/2000 Sb. nicméně stojí za pozornost jeho odst. 4 věta druhá, kde je uvedeno, že Státní zemědělský intervenční fond může podle přímo použitelného předpisu Evropské unie o financování společné zemědělské politiky pověřit výkonem kontroly právníckou osobu, která v takovém případě postupuje podle kontrolního řádu. Zákon umožňuje, aby Státní zemědělský intervenční fond delegoval svou kontrolní působnost na jinou právníckou osobu, která se v takovém případě stane právníckou osobou podle § 1 odst. 1 kontrolního řádu, tedy „kontrolním orgánem“ se všemi důsledky z toho plynoucími.

Jiným případem možné delegace kontrolní působnosti na právníckou osobu je zřejmě i § 36 zákona č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, na základě kterého může Ministerstvo zemědělství pověřit kontrolní činností podle § 21 odst. 8 tohoto zákona, tzn. kontrolou udržitelnosti biopaliv, právníckou osobu, která splňuje odborné a technické podmínky stanovené zákonem. I v tomto případě jde podle všeho o kontrolu podle § 1 odst. 1 kontrolního řádu.

Příkladem delegace kontrolní působnosti na právníckou osobu je zřejmě i § 82 odst. 1 zákona č. 49/1997 Sb., o civilním letectví, kde je uvedeno, že Ministerstvo dopravy může svým rozhodnutím pověřit výkonem státní správy ve věcech sportovních létajících zařízení na základě její písemné žádosti právníckou osobu, přičemž v rozhodnutí o pověření k výkonu státní správy stanoví podmínky a postupy při tomto výkonu a vymezí jeho rozsah. Podle § 83 odst. 1 tohoto zákona takto pověřená osoba mimo jiné vykonává dohled nad činností stavitelů sportovních létajících zařízení a nad činností provozovatelů, pilotů a dalších osob zúčastněných na provozu sportovních létajících zařízení, což je zřejmě rovněž kontrola ve smyslu § 1 odst. 1 kontrolního řádu.

Kontrolní řád se vztahuje i na kontrolu jako působnost v oblasti veřejné správy vykonávanou profesními komorami (jde o právnícké osoby zřízené zákonem), přesněji řečeno k tomu příslušnými orgány profesních komor jako veřejnoprávních korporací, ovšem jen pokud jde o kontrolu jejich členů vykonávajících tu kterou profesi, nikoliv třeba na vzájemnou kontrolu orgánů dané profesní komory, neboť pak už by šlo o kontrolu podle § 1 odst. 1 kontrolního řádu, která předpokládá, že jde o kontrolu mezi dvěma subjekty, nikoliv uvnitř jednoho subjektu.

Tak např. podle § 46 odst. 4 zákona o advokacii přísluší Kontrolní radě České advokátní komory dohlížet na dodržování tohoto zákona a dalších právních předpisů, pokud souvisejí s výkonem advokacie nebo s činností České advokátní komory, jakož i stavovských předpisů jinými orgány České advokátní komory, zaměstnanci České advokátní komory, advokáty, evropskými advokáty a advo-

kátními koncipienty. Kontrolní řád by se podle svého § 1 měl vztahovat na kontrolu advokátů, evropských advokátů a advokátních koncipientů.

Podle § 7 odst. 5 exekučního řádu vykonává Exekutorská komora dohled nad činností exekutora, nad řízením činnosti exekutorského úřadu a nad dodržováním povinností stanovených exekutorovi zákonem o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu.

Kontrolní řád se podle § 1 odst. 1 vztahuje i na postup fyzických osob, pokud vykonávají působnost v oblasti veřejné správy, při kontrole činnosti jiných osob, případně orgánů. Příkladem fyzických osob vykonávajících působnost v oblasti veřejné správy jsou především tzv. veřejné stráže, konkrétně stráž přírody podle § 81a dalších zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, lesní stráž podle § 38 a dalších lesního zákona, myslivecká stráž podle § 12 a dalších zákona č. 449/2001 Sb., o myslivosti a rybářská stráž podle § 14 a dalších zákona o rybářství.

Charakter kontrolní činnosti těchto tzv. veřejných stráží vyplývající z jednotlivých zákonů se však přičítá tomu, aby se na jejich působnost mohl kontrolní řád vztahovat, byť to není výslovně vyloučeno, neboť jejich kontrolní činnost svým charakterem připomíná spíše policejní dohled vykonávaný příslušníky Policie ČR nebo strážníky obecní policie, tedy (průběžně vykonávanou) činnost z hlediska předmětu kontroly, času a osob, vůči kterým je zaměřena, neohraničenou, jde o namátkový pochůzkový dohled a nikoliv kontrolu zaměřenou na určitou osobu a její činnost v určitém místě a čase (zejm. § 5 až 12 kontrolního řádu). V případě kontroly prováděné veřejnými strážemi jde, stejně jako v případě Policie ČR nebo obecní policie, o faktickou neformální činnost, která nepředpokládá formalizovaný výstup v podobě kontrolního protokolu a nikoliv „postup při výkonu působnosti v oblasti veřejné správy“, jaký předpokládá § 1 odst. 1 a další ustanovení kontrolního řádu. Na kontrolu prováděnou veřejnými strážemi se proto kontrolní řád nevztahuje.

Předmět kontroly podle kontrolního řádu

Vedle kontrolních orgánů vypočítává kontrolní řád v § 1 odst. 1 obecně i okruh možných „kontrolovaných osob“, kterými jsou, resp. mohou být, stejné instituce, jaké mohou mít postavení kontrolních orgánů, tzn. rovněž orgány moci výkonné, orgány územních samosprávných celků, jiné orgány (tedy jiné orgány než orgány moci výkonné nebo orgány územních samosprávných celků) a právnické nebo fyzické osoby. V případě kontrolovaných osob (a orgánů) už nemusí být splněna podmínka, že „vykonávají působnost v oblasti veřejné správy“, aby mohly být kontrolovanými osobami, neboť předmětem kontroly prováděné podle kontrolního řádu může být nejen výkon působnosti (veřejné moci) v oblasti veřejné správy, ale potenciálně jakákoliv jejich „činnost“, a to vždy v rozsahu stanoveném zákonem, neboť zákon musí vždy také stanovit, kdo má být kontrolován a jaká jeho činnost má být kontrolována, aby byl naplněn požadavek vyplývající obecně z čl. 2 odst. 3 Ústavy. Z § 1 odst. 1 kontrolního řádu vyplývá, že podle kontrolního řádu může v zásadě „každý kontrolovat každého“, pokud je k tomu zákonem zmocněn (a v rozsahu, v jakém je

k tomu zmocněn), což předpokládá především stanovení kontrolního orgánu, vymezení kontrolovaných osob a určení jejich činnosti, která má kontrole podléhat.

Kontrolní řád jde v § 1 odst. 1 dále než správní řád, který ve stejném ustanovení vypočítává „pouze“ obecně okruh správních orgánů (stejným způsobem, jakým kontrolní řád vypočítává okruh možných kontrolních orgánů). Správní řád však už nevypočítává okruh těch, vůči nimž může směřovat „výkon působnosti v oblasti veřejné správy“, na kterou se správní řád podle svého § 1 odst. 1 vztahuje. Ze správního řádu ale vyplývá, že se vztahuje na výkon působnosti správních orgánů, který směřuje vůči tzv. dotčeným osobám (§ 2 odst. 3, § 27 až 39, § 154, § 160 až 162, § 172 a § 174 odst. 2), tzn. fyzickým a právnickým osobám, které mají svá práva, jichž se může výkon působnosti správních orgánů dotýkat.

Správní řád se nevztahuje na vnitřní vztahy ve veřejné správě, tzn. vztahy mezi správními orgány, v rámci nichž by nebyla „ve hře“ práva dotčených osob. Správní řád samozřejmě upravuje odvolací nebo přezkumné řízení, což jsou rovněž postupy, ve kterých jde o vztahy mezi správními orgány, tyto vztahy se však týkají především dotčených osob, v daném případě účastníků řízení, o jejichž právech (a povinnostech) se rozhoduje, nikoliv jen správních orgánů samotných. Správní řád se ale sám od sebe nevztahuje např. na kontrolu výkonu státní správy probíhající v rámci vztahů nadřízenosti a podřízenosti, např. kontrolu přenesené působnosti vykonávané orgány obcí ze strany krajských úřadů. To deklaruje např. § 128 odst. 6 obecního zřízení, kde je uvedeno, že ustanovení správního řádu se nepoužijí na rozhodování o pozastavení účinnosti nařízení obce a o zrušení usnesení, rozhodnutí nebo jiného opatření orgánu obce (městského obvodu nebo městské části územně členěného statutárního města) v přenesené působnosti, s výjimkou ustanovení o základních zásadách činnosti správních orgánů, neboť výkon přenesené působnosti není subjektivním právem obce jako veřejnoprávní korporace a zásah do přenesené působnosti tak nemůže být zásahem do nějakého práva obce.⁷⁾ Naproti tomu na dozor nad samostatnou

⁷⁾ Jak Uvedl Nejvyšší správní soud v rozhodnutí č. j. 6 As 18/2013 – 52 z 3. října 2013, tak „přenesenou působnost ... zajišťuje obec na základě zákona za stát a jeho jménem. Stát může také obci výkon přenesené působnosti kdykoliv odejmout, a to buď jako součást plošného opatření legislativní povahy (v krajním případě si lze představit i absolutní centralizaci některé státní agendy), nebo dokonce i ad hoc, jsou-li pro takový postup splněny zákonné podmínky [srov. např. § 80 odst. 4 písm. b) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, nebo § 13 odst. 4 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů]. Nejvyšší správní soud proto nemůže dát za pravdu stěžovateli v tom, že by ze zákonné povinnosti zajišťovat výkon státní správy vyplývalo pro územní samosprávný celek obsahově korespondující veřejné subjektivní právo na její výkon, jemuž by soudy mohly poskytovat ochranu ve správním soudnictví. Takový model by totiž skutečně mohl vést k obcházení ustanovení § 90 odst. 1 písm. b) správního řádu, podle něhož je podřízený správní orgán vázán právním názorem vysloveným v odůvodnění rozhodnutí odvolacího správního orgánu, na což správně poukázal ve svém rozsudku krajský soud. ... Jinak řečeno, součástí práva na samosprávu není právo vykonávat státní správu podle představ a potřeb samosprávných orgánů. Obecní úřad je naopak při výkonu státní správy vázán stanovisky a rozhodnutími nadřízených státních orgánů. Výkon státní správy je nutno od výkonu samosprávy přísně odlišovat, byť to v současném smíšeném modelu veřejné správy vy-

působnosti se správní řád subsidiárně vztahuje, neboť samospráva je (veřejným) subjektivním právem obce, která je v tomto případě dotčenou osobou.

Kontrolní řád se ale podle svého § 1 odst. 1 vztahuje i na kontrolu činnosti orgánu moci výkonné vykonávanou jiným orgánem moci výkonné, tedy na čistě interní vztah v rámci výkonné moci (půjde v tomto případě o kontrolu státní správy, na což § 1 odst. 2 kontrolního řádu výslovně odkazuje) a na základě odkazu obsaženého v § 28 kontrolního řádu se i na takovou kontrolu subsidiárně použije správní řád, který se jinak sám o sobě na takové interní vztahy mezi správními orgány nevztahuje.

Kontrolní řád mluví v případě kontrolovaných osob a orgánů obecně o kontrole jejich „činnosti“. Předmětem kontroly prováděné kontrolními orgány podle kontrolního řádu může být obecně jakákoliv činnost kontrolovaných osob nebo orgánů, jak činnost vykonávaná soukromoprávně, např. podnikání, tak činnost vykonávaná veřejnoprávně, tzn. výkon působnosti orgánu veřejné moci. To, jaká činnost to bude a v jakém rozsahu a za jakých podmínek (podle jakých kritérií) se bude kontrolovat, záleží na těch zákonech, které stanoví působnost kontrolních orgánů a které musejí rovněž stanovit i kdo a co (a v jakém rozsahu) se kontroluje.

Kontrolní řád se vztahuje především na tzv. vnější kontrolu, tedy kontrolu, při které kontrolní orgán kontroluje činnost právnické nebo fyzické osoby, která stojí mimo veřejnou správu, a to činnost, která je (alespoň v určitém rozsahu) veřejnoprávně regulovaná (např. živnostenská kontrola). I když to není výslovně stanoveno, mělo by se vycházet z toho, že při výkonu (veřejnoprávní) kontroly, tzn. kontroly jako působnosti v oblasti veřejné správy (§ 1 odst. 1 kontrolního řádu) se kontroluje dodržování veřejnoprávních předpisů, nikoliv předpisů z oblasti soukromého práva, a to zejména proto, že k tomu jsou kontrolní orgány jako orgány veřejné správy odborně způsobilé. Některé zákony to stanoví výslovně, např. v § 129 odst. 3 písm. a) obecního zřízení je uvedeno, že kontrolou se pro účely tohoto zákona rozumí činnost orgánů veřejné správy uvedených v odstavci 1 a 2 tohoto ustanovení, při které se zjišťuje, zda orgány obcí, městských obvodů a městských částí územně členěných statutárních měst dodržují při výkonu samostatné působnosti zákony a jiné právní předpisy, s výjimkou právních předpisů občanského, obchodního nebo pracovního práva.

Vedle tzv. vnější kontroly se kontrolní řád vztahuje i na kontrolu probíhající „uvnitř“ veřejné správy, kdy jak kontrolním orgánem, tak kontrolovanou osobou (či orgánem) je ten, kdo je součástí systému veřejné správy, tzn. že sám nějakou veřejnou správu vykonává (a má tak zpravidla i postavení správního orgánu podle správního řádu). Kontrolní řád mluví obecně o kontrole „činnosti“ kontrolovaných osob či orgánů, předmětem kontroly tak v těchto případech může být jak státní správa (což navíc výslovně stanoví § 1 odst. 2), tak samospráva (územní, zájmová či profesní).

V případě kontroly probíhající „uvnitř“ veřejné správy je třeba rozlišovat, zda

konávané obcemi a kraji může být nelehký úkol. Nárok na soudní ochranu má obec pouze proti zásahům státu do výkonu samosprávy (samostatné působnosti), nikoliv proti zásahům do výkonu státní správy (přenesené působnosti).“.

jde o kontrolu výkonu státní správy nebo kontrolu samosprávy (územní, profesní nebo zájmové). Tak jako se od sebe liší pravidla pro výkon samosprávy a státní správy (osoby a orgány vykonávající samosprávu jsou obecně vázány pouze právními předpisy, včetně svých vlastních, jakož i vlastními statutárními předpisy, jako jsou např. stavovské předpisy profesních komor, zatímco orgány a osoby vykonávající státní správu jsou vedle právních předpisů obvykle vázány i interními akty vyšších orgánů výkonné moci, zejm. usneseními vlády a směrnicemi ústředních správních úřadů), liší se od sebe i pravidla pro jejich kontrolu (např. rozdíly mezi kontrolou samostatné a přenesené působnosti obcí a krajů).

Rozdíly se týkají především toho, jak kontrolní orgán může při kontrole vůči kontrolované osobě či orgánu vystupovat a jak se může kontrolovaná osoba či orgán proti postupu kontrolního orgánu bránit. Samospráva jako samostatná správa vlastních záležitostí, ať již územní, profesní nebo zájmová, je veřejným subjektivním právem toho, kdo ji vykonává (obce, kraje, profesní komory, veřejné vysoké školy atd.) a ten se tak proti postupu kontrolního orgánu může bránit (zpravidla žalobou proti zásahu správního orgánu podle soudního řádu správního).

V případě státní správy, ať přímé nebo nepřímé, tedy státní správy vykonávané (přímo) orgány státu nebo (nepřímo) orgány jiných subjektů než státu (např. orgány obcí či krajů) něco takového neplatí. Státní správa není (veřejným subjektivním) právem toho, na koho je přenesena (nejde o správu jeho vlastních záležitostí ale o delegovanou působnost vykonávanou za stát jako původního nositele státní správy) a její výkon nepožívá právní ochrany proti zásahům zvnějšku, včetně zásahů spočívajících v její kontrole. Mezi kontrolujícím a kontrolovaným existuje pro státní správu typický vztah nadřízenosti a podřízenosti, byť v různých podobách daných postavením nadřízeného a podřízeného vykonavatele státní správy (něco jiného je, přinejmenším po faktické stránce, vztah nadřízeného a podřízeného správního úřadu, tedy dvou státních orgánů, a něco jiného je vztah ministerstva a orgánu kraje vykonávajícího přenesenou působnost nebo vztah krajského úřadu a orgánu obce vykonávajícího přenesenou působnost, neboť ve druhém a třetím případě jde z formálního hlediska o vztah dvou osob, tzn. státu a kraje, resp. obce a kraje, neboť orgány obcí a krajů ani při výkonu státní správy nepřestávají být orgány samosprávných korporací, kdežto v případě dvou správních úřadů jde o vztah v rámci jedné osoby, tzn. státu).

Z toho, že při kontrole státní správy je rozhodující vztah nadřízenosti a podřízenosti mezi kontrolujícím a kontrolovaným, vychází např. § 19 kontrolního řádu, podle kterého je kontrolující při kontrole výkonu státní správy oprávněn ukládat opatření k odstranění nebo prevenci nedostatků zjištěných kontrolou přímo v protokolu o kontrole. To vychází z toho, že v případě této kontroly je vyloučeno, aby kontrolní orgán vedl s kontrolovaným orgánem či osobou např. správní řízení o uložení opatření k nápravě, neboť výkon státní správy není subjektivním právem jejího vykonavatele a při ukládání nápravných opatření by nešlo o rozhodování o právech a povinnostech ve smyslu § 9 správního řádu.

Předmětem kontroly prováděné kontrolním orgánem podle kontrolního řádu je (obecně jakákoliv) činnost kontrolované osoby či orgánu, takže kontrolou je

v pojetí kontrolního řádu taková správní činnost, kdy na jedné straně vystupuje kontrolní orgán a na straně druhé kontrolovaná osoba (či orgán), jde tedy o vztah mezi dvěma subjekty či dvěma orgány nebo mezi orgánem a subjektem. Kontrolní řád se zásadně nevztahuje na kontrolu probíhající „uvnitř“ právnické osoby, např. uvnitř obce (něco jiného je ale stát jako právnická osoba svého druhu, kdy se kontrolní řád na kontrolu prováděnou orgány státu vůči jiným orgánům státu, typicky jednoho správního úřadu vůči jinému, naopak použije) nebo na kontrolu „uvnitř“ nějakého orgánu, tedy na něco, co by bylo možné označit jako „ryze vnitřní“ kontrolu.

Kontrolní řád se nevztahuje na „kontrolu“ prováděnou v rámci soukromoprávních vztahů, kdy jde o činnost, která může být v zákoně označena jako kontrola, nejde však o výkon působnosti (veřejné moci) v oblasti veřejné správy. Kontrolní řád se nevztahuje např. na činnost stanic technické kontroly, revizorů ve veřejné dopravě nebo auditorů provádějících přezkoumání hospodaření obce, neboť ve všech případech jde o soukromoprávní a nikoliv veřejnoprávní vztahy těchto subjektů vůči jiným osobám (nejde tedy o výkon působnosti v oblasti veřejné správy), byť některé tyto vztahy mohou mít i veřejnoprávní důsledky.

Kontrolní řád a jeho vztah k jiným zákonům upravujícím kontrolu

Kontrolní řád neobsahuje obecné pravidlo, jaké má v § 1 odst. 2 správní řád, kde se předpokládá existence jiných zákonů, které mohou stanovit jiný (zvláštní) postup než obecná úprava ve správním řádu, která se v důsledku toho v tom či onom rozsahu nepoužije. Tato zásada týkající se vztahu obecné a zvláštní právní úpravy ale pro kontrolní řád jako obecný procesní předpis platí úplně stejně, i když v něm vyjádřena není, neboť jde o jedno z interpretačních pravidel používaných při výkladu a aplikaci práva (*lex specialis derogat legi generali*). Jiné zákony mohou obsahovat zvláštní pravidla pro výkon kontroly, např. určitá specifická oprávnění kontrolujících nezbytná pro některé zvláštní druhy kontrol rozšiřující obecný standard rozsahu oprávnění kontrolujících v kontrolním řádu.

Zvláštní zákony mohou rovněž použití některých ustanovení kontrolního řádu vyloučit (např. podle § 175 odst. 3 školského zákona se § 24 kontrolního řádu nepoužije na inspekční činnost prováděnou Českou školní inspekci), a mohou vyloučit i kontrolní řád jako celek, a to buď pro některé nebo všechny kontrolní postupy podle takového zvláštního zákona. Např. podle § 113 odst. 6 stavebního zákona se zvláštní právní předpisy o státní kontrole nevztahují na provádění prohlídek stavby (odkazuje se tu sice stále na předpisy o státní kontrole, čímž se v době, kdy byl stavební zákon přijímán, myslel zákon o státní kontrole, nyní je zvláštním předpisem o státní kontrole kontrolní řád, který se vztahuje také na státní kontrolu, i když nejen na ni). Podle § 53 celního zákona se zákon o kontrole nevztahuje na výkon celního dohledu. Zákon o kontrole se nepoužije ani na postup Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže podle zákona o ochraně hospodářské soutěže (§ 25b zákona č. 143/2001 Sb.).

Podle § 26b zákona č. 553/1991 Sb., o obecní policii se kontrolní řád nevztahuje na kontrolní činnost prováděnou obecní policií. Podobné ustanovení obsahuje i zákon č. 273/2008 Sb., o Policii ČR, v jehož § 117a je uvedeno, že na kontrolní činnost prováděnou policií se kontrolní řád nevztahuje, nestanoví-li

jiný právní předpis jinak. S vedlejší větou předvídací, že jiný zákon může stanovit jinak, což koneckonců může jiný zákon udělat vždycky, i když se to takto nepředpokládá (jde opět o vztah obecné a zvláštní úpravy), souvisí např. § 75 zákona o zbraních, kde je výslovně uvedeno, že nestanoví-li tento zákon jinak, řídí se výkon kontrolní činnosti kontrolním řádem, přičemž kontrolu provádí jednak policejní prezidium a jednak krajská ředitelství Policie ČR a tyto orgány Policie ČR vystupují v těchto případech jako kterékoliv jiné kontrolní orgány podle kontrolního řádu.

Přes nepodařenou formulaci se zákon o kontrole zřejmě nevztahuje ani na kontrolu prováděnou Nejvyšším kontrolním úřadem (§ 31 zákona č. 166/1993 Sb.).

I když to není výslovně stanoveno, kontrolní řád se vzhledem k jejímu zcela specifickému charakteru patrně nevztahuje ani na daňovou kontrolu podle daňového řádu (§ 85 až 88 zákona č. 280/2009 Sb.) která je součástí správy daní. Argumentem může být i skutečnost, že podle § 262 daňového řádu se při správě daní nepoužije správní řád a bylo by asi poměrně paradoxní, pokud by správní řád do správy daní pronikl „zadními vrátky“ přes jeho subsidiární použití ke kontrolnímu řádu (§ 28 kontrolního řádu), pokud by se kontrolní řád na daňovou kontrolu subsidiárně použil.⁸⁾

Argumentovat lze ale i opačně, a sice tak, že daňový řád vylučuje v § 262 výslovně pouze použití správního řádu, když sám obsahuje zvláštní (a zřejmě komplexní) procesní úpravu, včetně základních zásad, takže by se dalo vystačit i jen s § 1 odst. 2 správního řádu, použití kontrolního řádu ale daňový řád naproti tomu nikde výslovně nevylučuje a ten by se tak mohl na daňovou kontrolu subsidiárně použít v tom rozsahu, v jakém daňový řád neobsahuje vlastní úpravu s tím, že na vyloučení správního řádu se tím nic nemění.

Kontrola státní správy

Kontrolní řád se vztahuje rovněž na kontrolu výkonu státní správy, což v případě zákona o státní kontrole neplatilo, v jeho § 3 odst. 2 bylo výslovně uvedeno, že za státní kontrolu podle tohoto zákona se nepovažuje kontrola vykonávaná v rámci vztahu nadřízenosti a podřízenosti, pod což spadala i kontrola prováděná nadřízeným orgánem státní správy u orgánu podřízeného. Takovou výjimku kontrolní řád neobsahuje a v jeho § 1 odst. 1 se nyní mluví obecně

⁸⁾ Vztahem tehdy platného zákona o státní kontrole a zákona o správě daní a poplatků se v r. 2008 zabýval Nejvyšší správní soud v rozhodnutí č. j. 5 Afs 36/2008 – 146 z 6. 11. 2008, Sb. NSS č. 1781/2009, ve kterém uvedl, že „zákon o státní kontrole je obecným právním předpisem, podle něhož postupují kontrolní orgány ošude tam, kde vykonávají správní dozor na základě pravomoci jim svěřené zvláštním zákonem a přitom zvláštní zákon nestanoví pro provádění této kontroly jiný postup (§ 8 odst. 2 zákona o státní kontrole). V oblasti „správy daní“ v širším slova smyslu, jak ji definuje § 1 odst. 1 a odst. 2 d. ř., je tímto zvláštním právním předpisem právě daňový řád, který obsahuje podrobnou úpravu provádění daňové kontroly v § 16, a proto se zde zákon o státní kontrole nemůže uplatnit ani subsidiárně. Kromě toho je třeba zdůraznit, že při provádění daňové kontroly má daňový subjekt minimálně plně srovnatelný, či spíše širší rozsah procesních práv než kontrolovaná osoba podle zákona o státní kontrole.“.

o „kontrolu činnosti“ (osob a orgánů), tedy obecně jakékoliv činnosti jakýchkoliv osob a orgánů, o které to stanoví jiné zákony, aniž by se z této kontroly nějaká činnost, např. státní správa, vylučovala. Určení kontrolovaných osob či orgánů a rozsah jejich činnosti, která má být předmětem kontroly, je věcí úpravy v jednotlivých zákonech zmocňujících k výkonu kontroly, protože kontrolní řád jako obecný procesní předpis sám o sobě ke kontrole nezmocňuje, obecně ale předpokládá, že může být použit na kontrolu jakékoliv činnosti, veřejnoprávní nebo soukromoprávní, tedy i státní správy.

V tomto smyslu by výslovná zmínka o použitelnosti kontrolního řádu na kontrolu státní správy v jeho § 1 odst. 2 mohla být zbytečná. Tuto výslovnou zmínku o použití kontrolního řádu na kontrolu státní správy lze ale chápat tak, že v případě kontroly státní správy není (nemusí být) splněna podmínka podle odst. 1, tedy že nejde (nemusí jít) o kontrolu jako výkon „působnosti“ (veřejné moci) v oblasti veřejné správy, pokud by se působnost jako veřejná moc chápala jako činnost orgánů veřejné správy směřující „navenek“ vůči osobám stojícím mimo veřejnou správu (nebo vůči osobám vykonávajícím samosprávu, která je jejich veřejným subjektivním právem), ke které musí být kontrolní orgán zmocněn zákonem, jak to obecně vyžaduje čl. 2 odst. 3 Ústavy ČR a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Kontrola výkonu státní správy by se v takovém případě chápala jako nutná součást vztahů nadřízenosti a podřízenosti typických právě pro státní správu, nikoliv však jako působnost sama o sobě (ostatně ani správní řád, který se na výkon kontroly podle kontrolního řádu použije subsidiárně, se na vztahy nadřízenosti a podřízenosti mezi orgány veřejné správy, ve kterých nejde o činnost, která by směřovala vůči dotčeným osobám, nevztahuje).

Účelem čl. 2 odst. 3 Ústavy ČR a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod je stanovit obecné základní pravidlo pro výkon státní (veřejné moci) vůči jednotlivci, tzn. někomu, kdo stojí mimo soustavu orgánů státní moci, což by vyplývalo z toho, že na oba zmíněné odstavce navazují v obou případech dva rovněž obdobné odstavce, podle kterých každý (občan) může činit, co není zákonem zakázáno a nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá. V případě čl. 2 odst. 3 Ústavy ČR a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod jde tedy o obecnou regulaci vztahů mezi orgány veřejné moci a jednotlivci, nikoliv o regulaci „vnitřních“ vztahů jen mezi orgány veřejné moci navzájem.

V případě čl. 2 odst. 3 Ústavy lze pro tento závěr argumentovat tím, že se v něm stanoví, že státní moc slouží všem občanům, z čehož by mělo vyplývat, že i jeho druhá část požadující pro výkon státní (veřejné) moci zákonný základ se týká „jen“ vztahů mezi orgány veřejné moci a jednotlivcem (pojem „občan“ tu asi nelze chápat jen ve smyslu „občan ČR“) a ne jakékoliv činnosti orgánů veřejné moci, tedy i takové jejich činnosti, kdy jednají vůči sobě navzájem (ani takový závěr by však asi nemohl platit beze zbytku, vezmeme-li v úvahu např. pravidla legislativního procesu stanovená v Ústavě a v zákonech o jednáních rádech komor Parlamentu, lze ale snad přijmout tezi, že u kontroly státní správy prováděné mezi orgány státní správy jde o kvalitativně jinou činnost, u které snad není nutné bezvýhradně trvat na výslovném zákonném zmocnění). V případě čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod lze argumentovat

celkovým účelem tohoto dokumentu, kterým je úprava práv jednotlivce a nikoliv regulace vzájemných vztahů mezi orgány veřejné moci.

Nejde tedy možná ani tak o to, zda kontrolu státní správy lze nebo nelze pokládat za výkon působnosti v oblasti veřejné správy podle § 1 odst. 1 kontrolního řádu (a podle § 1 odst. 1 správního řádu), ale především o to, zda ke kontrole státní správy, při které se bude postupovat podle kontrolního řádu, musí mít kontrolní orgán zmocnění v jiném zákoně, tak jako ke kontrole podle § 1 odst. 1, která je označena jako výkon působnosti v oblasti veřejné správy, nebo zda lze vycházet z toho, že kontrola výkonu státní správy prováděná nadřízeným orgánem státní správy u podřízeného orgánu či osoby je neodmyslitelnou součástí organizačních vztahů nadřízenosti a podřízenosti, které jsou pro státní správu typické a nikoliv výkonem působnosti v oblasti veřejné správy podle § 1 odst. 1 kontrolního řádu (a subsidiárně podle § 1 odst. 1 správního řádu). Je ale také pravda, že kontrolu státní správy nemusí provádět jen „vyšší“ orgán státní správy.

Odpověď na tuto otázku, tedy zda i ke kontrole státní správy je třeba výslovného zákonného zmocnění v jiném zákoně, komplikuje i skutečnost, že řada zákonů ke kontrole státní správy výslovně zmocňuje, a to nejen pokud jde o kontrolu nepřímé státní správy (např. kontrola přenesené působnosti obcí a krajů), ale i pokud jde o kontrolu přímé státní správy, tedy kontrolu státní správy, kterou provádí „vyšší“ správní úřad u „nižšího“ správního úřadu.

Např. podle § 111 odst. 1 vodního zákona Ministerstvo zemědělství a Ministerstvo životního prostředí kontrolují v rámci vrchního vodoprávního dozoru, jak vodoprávní úřady (což jsou kromě zmíněných ministerstev obecní úřady, újezdní úřady, obecní úřady obcí s rozšířenou působností a krajské úřady), a Česká inspekce životního prostředí provádějí ustanovení vodního zákona a předpisů podle něho vydaných (vůči újezdním úřadům vykonává tuto kontrolu Ministerstvo obrany).

Podle § 125b zákona o silničním provozu vykonávají krajské úřady a Ministerstvo dopravy dozor nad výkonem působnosti ve věcech provozu na pozemních komunikacích, přičemž Ministerstvo dopravy vykonává vrchní státní odborný dozor nad výkonem působnosti obecních úřadů obcí s rozšířenou působností a krajských úřadů. Podle § 51 lesního zákona dozírá Ministerstvo životního prostředí (v rámci výkonu vrchního státního dozoru) na to, jak orgány státní správy (a také právnické a fyzické osoby) dodržují ustanovení tohoto zákona, předpisů vydaných k jeho provedení a rozhodnutí vydaných na jeho základě.

Podle § 41 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích vykonává Ministerstvo dopravy vrchní státní dozor nad výkonem státního dozoru (tedy státní správy) prováděného příslušnými silničními správními úřady. Podle § 37 odst. 3 zákona o vodovodech a kanalizacích Ministerstvo zemědělství dozírá na to, jak orgány veřejné správy na úseku vodovodů a kanalizací, s výjimkou území vojenských újezdů, provádějí ustanovení tohoto zákona a předpisů podle něj vydaných. A taková zmocnění ke kontrole státní správy jsou obsažena i v řadě dalších zákonů.

Argumentem ve prospěch toho, že ke kontrole státní správy (prováděné

především nadřízeným správním orgánem u podřízeného správního orgánu) by nemusel být kontrolní orgán výslovně zmocněn zákonem (tak jako musí být zmocněn k tzv. vnější kontrole, kdy kontroluje nepodřízené právnické nebo fyzické osoby stojící mimo soustavu veřejné správy nebo osoby vykonávající samosprávu, která je jejím veřejným subjektivním právem, a tedy nepochybně vykonává veřejnou moc, která může zasahovat do práv a povinností osob), může být skutečnost, že v tomto případě nejde o působnost v oblasti veřejné správy, alespoň tedy ne takovou působnost, na kterou by se vztahoval správní řád. Správní řád se na kontrolu podle kontrolního řádu subsidiárně použije, jak to plyne i z § 28 kontrolního řádu, sám o sobě se však nevztahuje na interní vztahy v rámci státní správy, které nemají bezprostřední vliv na práva a povinnosti osob stojících mimo veřejnou správu, což je i kontrola výkonu státní správy.

Působností v oblasti veřejné správy podle správního řádu, na kterou odkazuje i § 1 odst. 1 kontrolního řádu, je působnost vykonávaná zásadně vůči osobám stojícím mimo veřejnou správu, případně vůči osobám vykonávajícím samosprávu (územní, zájmovou nebo profesní) jako veřejné subjektivní právo (správní řád mluví o tzv. dotčených osobách, kterých se dotýká činnost, tedy působnost, správního orgánu). V případě kontroly státní správy jde však o čistě vnitřní vztah uvnitř systému veřejné správy vyplývající ze vztahů nadřízenosti a podřízenosti, na který se správní řád sám o sobě nepoužije. Nejde o postup, který by se týkal práv a povinností tzv. dotčených osob, tedy osob, které mohou být činností správního orgánu dotčeny ve svých právech nebo oprávněných zájmech, jak to předpokládá např. § 2 odst. 3 nebo § 4 odst. 2 až 4 správního řádu, neboť výkon státní správy není (veřejným) subjektivním právem.

Dalším argumentem, který by mohl odůvodňovat, proč je v § 1 odst. 2 kontrolního řádu výslovně uvedeno, že se kontrolní řád vztahuje i na kontrolu státní správy, může být skutečnost, že předchozí zákon o státní kontrole se na kontrolu výkonu státní správy nevztahoval, když to výslovně vylučoval. V jeho § 3 odst. 2 bylo stanoveno, že za státní kontrolu podle tohoto zákona se nepovažuje kontrola vykonávaná v rámci vztahu nadřízenosti a podřízenosti. Nebylo sice uvedeno, o jaké vztahy nadřízenosti a podřízenosti má jít, vzhledem k obecné formulaci bylo ale možné soudit (a tak to chápala i správní praxe), že šlo („především“ nebo alespoň „rovněž“) o vztahy mezi nadřízenými a podřízenými (pří-
mými či nepřímými) vykonavateli státní správy.

V § 4 zákona o státní kontrole bylo navíc uvedeno, že kontrole podle tohoto zákona nepodléhá (kromě jiného) rozhodovací činnost orgánů státní správy a řízení jim předcházející. Správně tam asi mělo být uvedeno, že se zákon o státní kontrole nepoužije na kontrolu rozhodovací činnosti orgánů státní správy a řízení jim předcházející. Nešlo totiž (a snad ani nemohlo jít) o to, že by zmíněné instituce neměly podléhat vůbec žádné kontrole. Zákon o státní kontrole byl, podobně jako např. správní řád, „pouze“ procesní normou, která sama o sobě orgánům veřejné správy žádnou (věcnou) působnost nestanovila, ta musela být stanovena v jednotlivých zákonech upravujících tu kterou oblast veřejné, přesněji řečeno státní, správy.

Výraz „rozhodovací činnost orgánů státní správy“ byl svým rozsahem užší

než výkon státní správy jako takový, který nemusí nutně spočívat jen v „rozhodování“ (o právech a povinnostech osob) ale i v dalších formách činnosti orgánů veřejné správy, mezi něž patří i samotná kontrola. Rozhodovací činností orgánů státní správy je možné rozumět vydávání rozhodnutí o právech a povinnostech jako individuálních správních aktů, zpravidla ve správním řízení. Z těchto ustanovení bylo možné usuzovat na to, že zákon o státní kontrole se na kontrolu výkonu státní správy nevztahoval.

Naproti tomu někdejší „federální“ zákon o kontrole (zákon č. 405/1991 Sb., o kontrole v České a Slovenské Federativní Republice) kontrolu státní správy alespoň rámcově upravoval, a to v rámci tzv. vnitřní kontroly, kterou definoval jako kontrolní činnost vykonávanou uvnitř orgánů státní správy ČSFR, kontrolní činnost vykonávanou vůči podřízeným orgánům státní správy nebo osobám jim naroven postaveným, kontrolní činnost vykonávanou v rámci ostatních vztahů nadřízenosti a podřízenosti a kontrolní činnost uvnitř právnických osob zapojených příjmy a výdaji na státní rozpočet federace a ve státních podnicích (§ 2 odst. 3 tohoto zákona). V § 45 a 46 tohoto zákona byla stanovena relativně jednoduchá obecná pravidla pro výkon této vnitřní kontroly.

Vrátíme-li se zpět k současnému kontrolnímu řádu, další otázkou spojenou s jeho § 1 odst. 2, na kterou je třeba hledat při určování rozsahu působnosti kontrolního řádu odpověď, může být otázka, co všechno spadá pod kontrolu „státní správy“, jinými slovy která činnost orgánů a osob je státní správou (a jak a podle čeho se to má poznat) a co tedy vlastně může být předmětem kontroly, na kterou se má vztahovat kontrolní řád. Vedle mnoha teoretických definic pojmů „veřejná správa“ i „samospráva“ se vymezení pojmu „státní správa“ netěší v právní doktríně velké pozornosti. Státní správu je možné chápat, podobně jako veřejnou správu jako takovou, jejíž je státní správa součástí, ve formálním nebo materiálním smyslu. Veřejnou správou ve formálním smyslu se obvykle rozumí (veškerá) činnost vykonávaná určitou kategorií (veřejných) orgánů, a sice správními orgány (či orgány veřejné správy), což jsou typicky orgány moci výkonné či orgány územních samosprávních celků, obecně tedy takovými orgány, které nejsou součástí ani moci zákonodárné ani soudní. Veřejnou správou v materiálním smyslu je naproti tomu činnost vykonávaná orgány nebo osobami, která vykazuje určité typické znaky bez ohledu na to, kdo ji vykonává (veřejnou správu v materiálním pojetí tak mohou vykonávat i orgány moci soudní nebo zákonodárné). Právní teorie i judikatura se kloní k materiálnímu pojetí veřejné správy (např. rozsudek Městského soudu v Praze Sb. NSS č. 2660/2012 cit. v pozn. č. 6).

I v případě materiálního pojetí veřejné správy má ale nakonec ta instituce, která vykonává činnost, již lze označit podle její povahy za veřejnou správu, a to právě v důsledku toho, že takovou činnost vykonává, postavení správního orgánu (orgánu veřejné správy), alespoň z hlediska obecných procesních předpisů, které se na tuto činnost vztahují. Platí to přinejmenším z hlediska správního řádu a soudního řádu správního (a nyní též kontrolního řádu), které v rámci vymezení své institucionální působnosti a stanovení okruhu správních orgánů zmiňují i tzv. jiné orgány jako instituce, které mohou vykonávat veřejnou správu, nelze je však zařadit mezi typické vykonavatele veřejné správy, jimiž

jsou orgány moci výkonné a orgány územní samosprávy. „Jiným orgánem“ je např. Nejvyšší kontrolní úřad, ale třeba i orgány moci soudní (např. rozhodování předsedů krajských soudů o jmenování znalců a tlumočníků podle zákona č. 36/1967 Sb. a další s tím související agenda) a zákonodárné (viz zmíněný judikát Sb. NSS č. 2660/2012).

Státní správu je možné vymezit jako činnost vykonávanou orgány určitého typu, a sice orgány státní správy (formální pojetí), nebo jako činnost splňující určité znaky bez ohledu na to, který orgán nebo osoba ji vykonávají (materiální pojetí). Otázkou pak je, jaké znaky to mají být, aby o státní správu šlo, to je ale otázka i v případě veřejné správy jako takové. I v tomto případě by se ale dalo tvrdit, že orgán, který vykonává státní správu, je v důsledku toho, že ji vykonává (z materiálního hlediska) „orgánem státní správy“.

Státní správu je možné z obsahového hlediska obecně vymezit jako takovou činnost, která by měla být vykonávána (na rozdíl od samosprávy, zejména té územní) podle (pokud možno) jednotných kritérií a (pokud možno) stejným způsobem na celém území státu (pokud ji vykonává více než jedna instituce s celostátní působností). Tato kritéria budou stanovena nejen právními ale také vnitřními předpisy, jimiž se výkon státní správy sjednocuje (nebo by se alespoň měl sjednocovat) ze strany ústředních orgánů (např. orgány obcí a krajů jsou při výkonu přenesené působnosti vázány kromě právních předpisů rovněž usneseními vlády a směrnicemi ústředních správních úřadů).

I státní správu zřejmě lze, tak jako veřejnou správu jako takovou (a jako i samosprávu jako součást veřejné správy), členit na státní správu vrchnostenskou a nevvrchnostenskou. V případě státní správy, na rozdíl od samosprávy, kde je tomu spíše naopak, převažuje správa vrchnostenská, tedy taková, která má povahu veřejné moci. Vrchnostenskou státní správou je zejm. rozhodování o právech a povinnostech ve správním řízení, příkladem nevvrchnostenské státní správy jsou např. úkony obce vyplývající jí z nového občanského zákoníku označené za státní správu v § 149b obecního zřízení, neboť jde o úkony podle občanského zákoníku, tedy soukromoprávní, tzn. že nemůže jít o výkon veřejné moci.

Při formálním pojetí státní správy, ve kterém by se za státní správu označila (veškerá) činnost, kterou vykonávají orgány označované jako orgány státní správy, však může být sporné, zda lze za „státní správu“ označovat opravdu všechno, co orgány státní správy vykonávají. Otázkou např. je, zda za státní správu lze označit třeba i nakládání se státním majetkem prováděné orgány moci výkonné. V případě obcí a krajů je nakládání s majetkem součástí samostatné působnosti, tzn. samosprávy (zejm. § 38 až 45 obecního zřízení a § 17 až 23 krajského zřízení), o tu však v případě státních orgánů jít nemůže (mohou však orgány moci výkonné vykonávat něco jiného než státní správu?).

Pokud i státní správa může být vykonávána jako správa nevvrchnostenská, nutně to vede k otázce, kam řadit majetkoprávní úkony státních orgánů prováděné za stát jako právnickou osobu, tzn. zda jde z formálního hlediska také o státní správu nebo zda jde o činnost svého druhu, kterou za státní správu označit nelze, což by ale zase odporovalo formálnímu pojetí, neboť by se do něj vkrádalo hodnotící kritérium (bez ohledu na tyto pochybnosti podléhá hospo-

daření se státním majetkem kontrole, kterou vykonává Nejvyšší kontrolní úřad - čl. 97 odst. 1 Ústavy ČR).

Např. zákon o státní službě pokládá za součást státní služby, tedy státní správy, i zadávání veřejných zakázek nebo zajišťování právní činnosti, pod které spadá i hospodaření se státním majetkem.

Rovněž v případech právnických a fyzických osob pověřených výkonem určitých zvláštních vyhrazených činností majících veřejnoprávní důsledky (např. v oblasti metrologie nebo posuzování technických požadavků na výrobky) může být někdy dost složité určit, zda činnost, která je jim svěřena, je státní správou (ať již vrchnostenskou nebo nevrchnostenskou) nebo tzv. jinou veřejnou správou. Obecně jde o případy, kdy určité osoby na základě autorizačního aktu vydaného příslušným orgánem veřejné správy vykonávají určitou činnost, kterou mohou vykonávat jen takto autorizované osoby a s jejímiž výsledky spojuje právní řád stanovené veřejnoprávní důsledky. Nejde (nemusí jít) vždy o delegovanou (nepřímou) státní správu.

Autorizovaná činnost je alespoň částečně veřejnoprávně regulovanou činností, kterou mohou vykonávat pouze k tomu zmocněné osoby soukromého (ale i veřejného) práva (ani veřejnoprávní subjekty by však v těchto případech nevystupovaly jako subjekty veřejné moci) a která má veřejnoprávní důsledky, jaké nemůže mít činnost jiných (neautorizovaných) osob. Výsledkem činnosti autorizované osoby ale není správní akt, resp. jiný veřejnoprávní úkon (správní řád se na tuto činnost nepoužije, neboť nejde o výkon působnosti, tzn. veřejné moci, v oblasti veřejné správy), ale soukromoprávní úkon, se kterým jsou ze zákona spojeny veřejnoprávní důsledky (např. pokud je pokud je technickou prohlídkou silničního vozidla prováděnou stanicí technické kontroly podle zákona č. 56/2001 Sb., zjištěna nebezpečná závada, je vozidlo technicky nezpůsobilé k provozu a nesmí být používáno v provozu, veřejnoprávním důsledkem je tedy ze zákona plynoucí zákaz používat takové vozidlo v provozu na pozemních komunikacích).

Přijmeme-li tezi, že i státní správa může být vykonávána prostředky soukromého práva, pak i tato autorizovaná činnost by mohla být posuzována jako výkon státní správy, který může být předmětem kontroly, při které se postupuje podle kontrolního řádu. Činnost těchto autorizovaných osob se ale v praxi většinou považuje za podnikání a výkon kontroly vůči takovým osobám tak bude mít povahu výkonu působnosti v oblasti veřejné správy podle § 1 odst. 1 kontrolního řádu.

Odpověď na otázku kdo má (může) být jako vykonavatel státní správy kontrolován, je možná o něco jednodušší, neboť je to potenciálně každý vykonavatel státní správy (ovšem s tou výhradou, že ani kontrolní řád ani jiný zákon obecně neřeší, co je a co není státní správa). Typickými vykonavateli státní správy jsou zejména správní úřady (tedy orgány moci výkonné označované dříve obvykle jako orgány státní správy), vedle nich pak především orgány obcí a krajů, zejména obecní a krajské úřady (na obecním základě vyplývajícím z čl. 105 Ústavy), které na úrovni obcí a krajů vykonávají rozhodující část přenesené působnosti a na které tak po zániku okresních úřadů (31. 12. 2002) přešla podstatná část územní státní správy okresními úřady do té doby vykonávaná.

Vykonavateli státní správy mohou být i jiné orgány (veřejné moci), případně osoby, a to jak právnické tak fyzické, pokud je na ně výkon státní správy přenesen, obvykle zákonem, v některých případech i podzákonným aktem (např. autorizační smlouvou).

V rámci těchto kategorií vykonavatelů státní správy lze rozlišovat několik typů vztahů, které mohou při kontrole výkonu státní správy mezi kontrolovanými orgány (osobami) a kontrolními orgány vznikat.

Diferenciace právních vztahů mezi kontrolujícími a kontrolovanými může mít význam pro rozsah a obsah právní úpravy kontroly státní správy, který by případně mohl být ve vztahu k obecné úpravě v kontrolním řádu obsažen ve zvláštních zákonech. Je zřejmě něco jiného, jestli bude kontrolu vykonávat nadřízený správní úřad vůči podřízenému správnímu úřadu a půjde tak o vnitřní kontrolu uvnitř soustavy orgánů moci výkonné, nebo zda ji bude vykonávat orgán státu (orgán moci výkonné) vůči orgánu územní samosprávy pověřenému výkonem státní správy (zejm. kontrola přenesené působnosti krajů ze strany ministerstev, případně jiných ústředních správních úřadů) nebo konečně zda kontrolu bude provádět orgán státu (moci výkonné) vůči osobě soukromého práva pověřené výkonem státní správy či orgán státu (orgán moci zákonodárné) vůči orgánu moci výkonné (např. kontrola činnosti zpravodajských služeb ze strany Parlamentu, kde je ovšem podle současné úpravy kontrolní řád vyloučen).

Kontrola výkonu státní správy může být prováděna ve vnitřních vztazích v rámci výkonné moci, tzn. ze strany nadřízeného vůči podřízenému správnímu úřadu (např. dozor ministerstev nad jim podřízenými správními úřady). Dále může jít o kontrolu prováděnou ve vnitřních vztazích státní správy „s vnějším prvkem“, což je kontrola nepřímé státní správy, tzn. státní správy vykonávané nestátními vykonavateli. Tuto kontrolu může provádět buď orgán moci výkonné (např. dozor ministerstev nad přenesenou působností krajů, resp. jejich orgánů), nebo sám nestátní vykonavatel státní správy vůči jiným nestátním vykonavatelům (např. dozor krajských úřadů nad přenesenou působností obcí). Atypickou variantou byla kontrola prováděná nestátním vykonavatelem státní správy nad orgánem státu, což byl v období 2001 až 2003 případ kontroly někdejších okresních úřadů, kterou prováděly krajské úřady.

Konečně může jít také o kontrolu vykonávanou orgánem veřejné moci stojícím mimo systém veřejné správy, typicky orgánem moci zákonodárné (zpravidla prostřednictvím jeho funkčně příslušné organizační jednotky), nad vykonavatelem státní správy (např. kontrola Poslanecké sněmovny vykonávaná prostřednictvím jejího příslušného orgánu nad činností zpravodajských služeb či Policie ČR, kde je ovšem podle současné úpravy kontrolní řád vyloučen).

V případě kontroly státní správy u podřízených správních úřadů, kterou provádějí nadřízené správní úřady, např. při kontrole ministerstva prováděné vůči jemu podřízeným (specializovaným) správním úřadům s celostátní působností (např. různé inspekce), jde o vztahy v rámci státní správy, které lze označit za ryze vnitřní. V případě kontroly prováděné správními úřady vůči orgánům územní samosprávy pověřeným výkonem státní správy už o ryze vnitřní vztahy nejde, i když jde stále o vztah nadřízenosti a podřízenosti, orgán samosprávy

však zůstává orgánem samosprávy, tzn. orgánem nestátního subjektu, i při výkonu delegované státní správy, byť jeho postavení je v tomto případě velmi podobné postavení správního úřadu, např. z hlediska vázanosti usneseními vlády a interními předpisy ústředních správních úřadů.

Těmto vztahům podobné jsou vztahy mezi správními úřady jako orgány kontrolními a fyzickými či právníckými osobami pověřenými výkonem státní správy - rozdíl je v tom, že zatímco v případě orgánů územní samosprávy je kontrolován orgán veřejnoprávního subjektu (obce nebo kraje), ve druhém případě je kontrolována osoba soukromého práva, tzn. že jde ještě o něco volnější vztah mezi kontrolujícím a kontrolovaným než mezi (veřejnoprávním) orgánem státu a (veřejnoprávním) orgánem územní samosprávy.

Posledním typem vztahů, se kterým se lze při kontrole výkonu státní správy setkat, je vztah mezi Parlamentem, resp. jeho určitou součástí, zpravidla orgánem komory, a některou součástí moci výkonné (zejm. Policie ČR, zpravodajské služby). Tento vztah je specifický tím, že jde o kontrolní vztah mezi různými složkami státní moci, tzn. mocí zákonodárnou a výkonnou, nejde tedy ani v tomto případě o vztah čistě interní. Podobné by to bylo v případě, pokud by předmětem kontroly, nejspíše ze strany orgánu moci výkonné, byl výkon státní správy svěřený soudům (např. jmenování a odvolávání znalců, které z procesního hlediska podléhá správnímu řádu).

V případě vnější kontroly jde o vztah kontrolního orgánu jako vykonavatele státní, resp. veřejné moci na straně jedné a (fyzické nebo právnícké) osoby stojící mimo veřejnou správu a mající (ústavním) zákonem zaručená práva a svobody na straně druhé. Naopak v případě kontroly podřízeného orgánu státní správy orgánem nadřízeným jde o vnitřní vztah v rámci veřejné správy, ve kterém podřízený vykonavatel státní správy jako kontrolovaný nemá (a nemůže mít) subjektivní práva (výkon státní správy není subjektivním právem), do kterých by kontrolující směl zasahovat jen za určitých podmínek, případně do nich nesměl zasahovat vůbec. To nebrání přenášení státní správy na nestátní instituce, pořád však jde o státní správu, za jejíž výkon nese stát odpovědnost (pokud jde současně o výkon veřejné moci, viz zákon č. 82/1998 Sb.).

I když v případě kontroly státní správy (zřejmě) nejde o výkon působnosti (veřejné moci) v oblasti veřejné správy ve smyslu § 1 odst. 1 správního řádu, tedy vrchnostenskou správu vykonávanou vůči dotčeným osobám, použije se na výkon této kontroly subsidiárně správní řád, a to na základě § 28 kontrolního řádu, kde je uvedeno, že nestanoví-li zákon jinak, postupuje se při kontrole, tedy při jakékoli kontrole, na kterou se vztahuje kontrolní řád, podle správního řádu. V tomto ustanovení se mluví o kontrole jako takové, jde proto o jakoukoliv kontrolu podle kontrolního řádu, tedy i o kontrolu státní správy podle § 1 odst. 2. Kontrolní řád tak prostřednictvím svého § 28 nepřímou rozšiřuje věcnou působnost správního řádu, který by se jinak sám o sobě na kontrolu státní správy nepoužil, neboť předmětem jeho úpravy nejsou vnitřní vztahy ve veřejné správě, ale „pouze“ výkon působnosti (veřejné moci) v oblasti veřejné správy vůči dotčeným osobám.

V případě kontroly státní správy odkazuje kontrolní řád v § 28 obecně na postup podle tohoto zákona, aniž by použití některého ustanovení vylučoval,

včetně ustanovení o správních deliktech (§ 15 až 17 kontrolního řádu), jedinou speciální úpravou týkající se kontroly státní správy je § 19 kontrolního řádu, kde je stanoveno, že při kontrole výkonu státní správy je kontrolující oprávněn ukládat opatření k odstranění nebo prevenci nedostatků zjištěných kontrolou a že opatření k odstranění nebo prevenci nedostatků zjištěných kontrolou se uvede v protokolu o kontrole.

V § 19 je obsaženo obecné zmocnění pro kontrolní orgány, které provádějí kontrolu výkonu státní správy, aby (prostřednictvím kontrolujících) ukládaly kontrolovaným osobám opatření k odstranění nebo prevenci nedostatků zjištěných kontrolou. Taková pravomoc kontrolním orgánům z kontrolního řádu jinak obecně nevyplyvá, protože ukládání nápravných opatření (nebo sankcí) při nedostacích zjištěných při kontrole už není součástí kontroly, ale jde o samostatný proces (zpravidla správní řízení) navazující na kontrolní zjištění. Hmotněprávní zmocnění k výkonu takové pravomoci musí být obsaženo nikoliv v obecném procesním předpisu o kontrole ale v příslušném zákoně upravujícím věcnou působnost kontrolních, případně jiných správních, orgánů.

Opatření k nápravě nebo sankce se zpravidla ukládají ve správním řízení, ať už standardním nebo zjednodušeném (může jít o příkaz podle § 150 správního řádu nebo řízení na místě podle § 143 správního řádu nebo mohou zvláštní zákony stanovit, že v řízení navazujícím na kontrolu je rozhodnutí prvním úkonem v řízení apod.), nebo mají podobu neformálních faktických pokynů prováděných mimo režim správního řádu (správní řád se na faktické pokyny nevztahuje, nejde o postup podle § 1 odst. 1 správního řádu). Ať již mají tyto navazující úkony formu rozhodnutí ve správním řízení nebo jde „jen“ o faktické úkony, jde o úkony, které zasahují do subjektivních práv kontrolovaných osob, proti kterým se tyto osoby mohou bránit právní cestou (v případě rozhodnutí opravnými prostředky podle správního řádu a poté případně žalobou proti rozhodnutí správního orgánu, v případě faktických pokynů zpravidla rovnou žalobou proti zásahu správního orgánu podle soudního řádu správního).

V případě kontroly státní správy je tomu jinak, neboť výkon státní správy není (na rozdíl od jiné kontrolované činnosti, např. podnikání nebo samosprávy) subjektivním právem toho, kdo ji vykonává, ať již jde o jejího státního či nestátního vykonavatele, resp. státní či nestátní subjekt, jehož je daný vykonavatel součástí. Uložení opatření k nápravě nedostatků zjištěných kontrolou státní správy nemůže představovat zásah do práv kontrolované osoby. Vykonavatelům státní správy (zejm. správní úřady, orgány územní samosprávy) jako institucím bez právní subjektivity by ani nešlo ukládat taková opatření ve správním řízení, neboť správní řád v § 28 a § 29 odst. 1 vychází z toho, že účastníkem správního řízení může být pouze osoba, tedy osoba v právním smyslu obecně definovaná v občanském zákoníku, ať již fyzická nebo právnická, zatímco slovní spojení „kontrolovaná osoba“ je jen legislativní zkratka z § 1 kontrolního řádu zahrnující i útvary bez právní subjektivity, např. orgány moci výkonné.

S tím souvisí otázka, zda v souvislosti s kontrolou výkonu státní správy podle § 1 odst. 2 kontrolního řádu mohou kontrolní orgány ukládat kontrolovaným osobám, přesněji řečeno kontrolovaným institucím bez právní subjektivity (orgánům moci výkonné, orgánům územních samosprávných celků, jiným orgánům),

pokuty za porušení povinností kontrolované osoby podle § 15 a 16. Jde o to, že těmi, kterým je svěřen výkon státní správy, který může být předmětem kontroly, jsou zpravidla orgány státu, obcí nebo krajů, ať již ministerstva nebo jiné správní úřady podle čl. 79 odst. 1 Ústavy nebo orgány územní samosprávy podle čl. 105 Ústavy, i když výkon státní správy může být svěřen i osobám, fyzickým i právnickým. Pokud je však výkon státní správy svěřen „orgánům“, je třeba při případném řízení o uložení pokuty podle § 16 vyřešit otázku, s kým se má správní řízení o uložení pokuty vést, když jeho účastníkem podle správního řádu může být pouze osoba.

V takových případech zřejmě nezbyvá, než takové řízení vést s osobou, již je kontrolovaný orgán jako vykonavatel státní správy součástí, tzn. se státem, obcí nebo krajem, což by ale přinejmenším v případě obcí a krajů vedlo k paradoxnímu důsledku. Výkon státní správy se v případě obcí a krajů podle čl. 105 Ústavy svěřuje v jednotlivých zákonech přímo jejich orgánům, nikoliv obcím a krajům jako veřejnoprávním korporacím a za škodu způsobenou orgány obcí a krajů při výkonu státní moci odpovídá podle zákona č. 82/1998 Sb. stát. Bylo by tak dost zvláštní, pokud by se v případě, kdy orgán obce nebo kraje při kontrole výkonu přenesené působnosti nesplní některou z povinností kontrolované osoby, vedlo řízení o uložení pokuty podle § 16 s obcí, která je subjektem územní samosprávy. Jde ovšem o obecný problém ukládání pokut za správní delikty obcím a krajům, pokud k protiprávnímu jednání naplňujícímu skutkovou podstatu deliktu došlo při výkonu státní správy, který zatím nemá jednoznačné řešení.

Opatření k odstranění nebo prevenci nedostatků zjištěných kontrolou, k jejichž ukládání jsou kontrolující při kontrole výkonu státní správy zmocněni v § 19 odst. 1, má být podle tohoto ustanovení součástí protokolu o kontrole podle § 12. To vychází ze skutečnosti, že výkon státní správy není subjektivním právem, při kontrole výkonu státní správy proto nelze zasáhnout do subjektivního práva kontrolované osoby a opatření k odstranění nebo prevenci nedostatků nemusí (a zřejmě ani nemůže) být ukládáno rozhodnutím vydaným ve správním řízení navazujícím na kontrolní zjištění, současně by však nemělo jít jen o zcela neformální faktický pokyn, neboť nedostatky zjištěné při výkonu státní správy mohou být takové povahy a rozsahu, že by jejich nápravu nebylo možné ani vhodné ukládat pouze neformálně ústním pokynem, tzn. nikoliv v písemné formě.

V případě kontrol, jejichž předmětem je výkon státní správy, není nutné oddělovat kontrolu od navazujícího správního řízení nebo jiné formy správní činnosti, v rámci které se na výsledky kontroly reaguje uložením nápravných opatření. Opatření k odstranění nebo prevenci nedostatků zjištěných kontrolou se proto uvedou přímo v protokolu o kontrole. Pokud má kontrolující obecnou pravomoc ukládat opatření k odstranění nebo prevenci nedostatků zjištěných kontrolou, má kontrolovaná osoba také povinnost tato opatření plnit a lze vůči ní směřovat požadavek, aby podala ve lhůtě určené kontrolujícím písemnou zprávu o odstranění nebo prevenci nedostatků zjištěných kontrolou, jak to předpokládá § 10 odst. 2 kontrolního řádu.

Opatření k odstranění nebo prevenci nedostatků uložené na základě § 19 odst. 2 kontrolního řádu by mělo mít spíše obecnou povahu a nemělo by se týkat konkrétních správních aktů. Při kontrole výkonu státní správy může kontrolní orgán zjistit, že kontrolovaný orgán vydal např. nezákonné rozhodnutí a v takovém případě by měl kontrolní orgán, pokud je současně nadřízeným orgánem podle správního řádu, postupovat podle příslušných ustanovení správního řádu, tzn. nejspíše zrušit nezákonné rozhodnutí v přezkumném řízení, pokud pro to budou splněny podmínky podle správního řádu.

Otázka, jakou povahu má kontrola státní správy, při které se má postupovat podle kontrolního řádu na základě jeho § 1 odst. 2, není jen akademická. Na tom, jaká je právní povaha této kontroly a jaké je postavení toho, kdo je v tomto případě kontrolován, závisí odpověď na otázku, zda a jak se „kontrolovaná osoba“ může případně proti takové kontrole bránit. Judikatura vychází z toho, že kontrola je zásahem správního orgánu, proti kterému je možné se bránit „zásahovou“ žalobou podle § 82 a dalších soudního řádu správního.⁹⁾

⁹⁾ V rozhodnutí č. j. 2 Afs 17/2003-54 z 3. 6. 2004 (www.nssoud.cz) Nejvyšší správní soud uvedl, že „soudní řád správní zavedl ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu jako nový institut ochrany před nezákonným jednáním správního orgánu. Definici zásahu zákon neobsahuje, zásah vymezuje velmi obecně a široce. Přesná definice ani není možná, protože pod pojem zásahu spadá velké množství faktických činností správních orgánů, ke kterým jsou různými zákony oprávněny. Jde o úkony neformální, pro které mohou a nemusí být stanovena pravidla, např. faktické pokyny (typicky v dopravě), bezprostřední zásahy (při ohrožení, při demonstraci, příkazy ke zjednání nápravy), zajišťovací úkony atd.; tedy obecně úkony, které nejsou činěny formou rozhodnutí, ale přesto jsou závazné pro osoby vůči nimž směřují, a ty jsou povinny na jejich základě něco konat, nějaké činnosti se zdržet nebo nějaké jednání strpět, a to na základě jak písemného, tak i faktického (ústního či jinak vyjádřeného) pokynu či příkazu. Kromě neformálnosti samotného zásahu je neformální i donucení v případě nerespektování pokynu či příkazu (když ovšem i donucení je zahrnuto pod legislativní zkratku “zásah”). Zahájení kontroly je určitým úkonem správce daně směřujícím proti daňovému subjektu a jsou s ním spojeny povinnosti kontrolovaného subjektu (§ 16 daňového řádu). Při nedodržení zákona nebo překročení jeho rámce, by se mohlo jednat o nezákonný zásah ve smyslu ust. § 82 s. ř. s.“ V rozhodnutí č. j. 5 Afs 43/2004 - 69 z 9. 12. 2005 (www.nssoud.cz) Nejvyšší správní soud uvedl, že „pojem daňové kontroly ve smyslu § 16 daňového řádu nelze ztotožňovat s pojmem daňového řízení (NSS 5 Afs 16/2004). Daňová kontrola je dílčím procesním postupem odehrávajícím se v rámci daňového řízení. Účelem daňové kontroly je v souladu s § 16 odst. 1 daňového řádu zjistit nebo prověřit základ daně nebo jiné okolnosti rozhodné pro správné stanovení daně. Daňová kontrola je zpravidla zahájena sepsáním protokolu o zahájení daňové kontroly. Ukončena je sepsáním a podepsáním zprávy o daňové kontrole, kterou nelze pokládat za rozhodnutí, neboť na jejím základě nejsou daňovému subjektu ukládány povinnosti nebo přiznáváno právo ve smyslu § 32 daňového řádu, ale za pouhý podklad pro případné vydání rozhodnutí v daňovém řízení, tj. platebního výměru nebo dodatečného platebního výměru (II. ÚS 334/02). Daňová kontrola je tedy svou povahou procesem kontrolním a nikoliv rozhodovacím. Případný dodatečný platební výměr, jímž by správce daně na základě výsledků daňové kontroly doměřil daň, již není součástí daňové kontroly. Pokud dodatečný platební výměr následuje, tak je to až po skončení daňové kontroly; samotný proces daňové kontroly nemusí vždy vyústit v soudem přezkoumatelné rozhodnutí. Daňový subjekt, u něhož je prováděna daňová kontrola, má podle § 16 odst. 4 písm. d) daňového řádu ve vztahu k pracovníku správce daně právo podávat námitky proti postupu pracovníka správce daně. Tyto námitky vyřizuje podle § 16 odst. 6 daňového řádu pracovník správce daně nejbližší nadřízený tomu, vůči němuž námitky směřují. Nadřízený pracovník námitce buď vyhoví a zajistí nápravu, anebo daňovému subjektu sdělí písemně důvody, pro které nelze námitce vyhovět. Daňová kontrola tak představuje zásah správního orgánu ve smyslu § 82 s. ř. s.“

To potvrzuje i usnesení rozšířeného senátu č. j. 2 Afs 144/2004 – 110 z 31. 8. 2005, Sb. NSS č. 735/2006. V rozhodnutí č. j. 9 Aps 1/2007 – 68 z 19. 9. 2007, Sb. NSS č. 1382/2007 uvedl Nejvyšší správní soud, že i kontrola prováděná Nejvyšším kontrolním úřadem dle zákona o NKÚ může být za určitých okolností nezákonným zásahem.

Podle § 2 soudního řádu správního soudy ve správním soudnictví poskytují ochranu veřejným subjektivním právům fyzických i právnických osob způsobem stanoveným tímto zákonem a za podmínek stanovených zákonem a rozhodují v dalších věcech, v nichž tak stanoví tento zákon. Podle § 82 soudního řádu správního se může každý, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu, který není rozhodnutím, a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo, žalobou u soudu domáhat ochrany proti němu nebo určení toho, že zásah byl nezákonný.

Je-li účelem správního soudnictví poskytovat ochranu veřejným subjektivním právům (fyzických a právnických) osob a platí-li, že výkon státní správy není (veřejným, tím méně soukromým) subjektivním právem toho, kdo státní správu vykonává,¹⁰⁾ není možné, aby se vykonavatel státní správy, která bude předmětem kontroly, proti takové kontrole bránil jako proti nezákonnému zásahu.

Složitější to zřejmě je při případném uložení pokuty podle § 16 kontrolního řádu, pokud se vykonavatel státní správy, která bude předmětem kontroly, při této kontrole dopustí porušení kontrolního řádu, které naplní skutkovou podstatu správního deliktu podle § 16. Pokutu podle tohoto ustanovení lze uložit pouze právnické (nebo podnikající fyzické) osobě, což vyplývá opět z toho, že účastníkem správního řízení může být podle § 27 správního řádu pouze osoba. I když se porušení povinnosti při kontrole státní správy dopustí „orgán“ jako „kontrolovaná osoba“ podle § 1 odst. 1 kontrolního řádu, bude se pokuta ukládat nikoliv přímo tomuto orgánu ale právnické osobě, již je tento orgán součástí. Takový postup není ve správním trestání nijak neobvyklý.

Otázkou, za jakých podmínek může stát jako právnická osoba *sui generis* (a originární subjekt veřejné správy) podat ve správním soudnictví žalobu proti rozhodnutí správního orgánu, se Nejvyšší správní soud zabýval v rozhodnutí č. j. 2 As 36/2004 – 46 z 11. listopadu 2004 (Sb. NSS č. 477/2005). Šlo o případ, kdy Česká inspekce životního prostředí uložila pokutu za porušení povinností stanovených v tehdejší zákoně č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší, spočívajícím v překročení emisního limitu Ministerstvu obrany, přesněji řečeno České republice jako právnické osobě, za kterou vystupovalo Ministerstvo obrany. Nejvyšší správní soud rozhodoval o kasační stížnosti proti rozhodnutí Městského soudu v Praze, který žalobu odmítl s tím, že pokud jde o veřejnoprávní vztah, jehož

¹⁰⁾ Připomeňme, že v rozhodnutí č. j. 6 As 18/2013 – 52 z 3. října 2013 dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že z povinnosti zajišťovat výkon státní správy uložené zákonem územně samosprávnému celku – obci – na základě čl. 105 Ústavy nevyplývá pro obec obsahově korespondující veřejné subjektivní právo na výkon svěřené státní správy (přenesené působnosti), jemuž by soudy mohly poskytovat ochranu ve správním soudnictví.

důsledkem je uložení veřejnoprávní povinnosti, nemůže stát vystupovat jako subjekt práv, neboť stát je zároveň nositelem moci, tzn. nachází se ve vrchnostenském postavení vůči ostatním subjektům.¹¹⁾

Nejvyšší správní soud se ale s tímto názorem neztotožnil a odvolal se na stanovisko pléna Ústavního soudu Pl. ÚS-st. 9/99 z 9. listopadu 1999, kde se Ústavní soud zabýval otázkou, zda je správní orgán, jehož rozhodnutí bylo úspěšně napadeno správní žalobou, aktivně legitimován k podání ústavní stížnosti proti rozhodnutí správního soudu.¹²⁾

Ústavní soud ve stanovisku Pl. ÚS-st.-9/99 dospěl k závěru, že správní orgán aktivně legitimován k podání ústavní stížnosti proti rozhodnutí správního soudu není, neboť „*pokud stát vystupuje v právních vztazích v pozici subjektu veřejného práva, čili jako nositel veřejné moci, z povahy věci není a ani nemůže být nositelem (subjektem) základních práv a svobod. Přístup opačný by znamenal popření smyslu základních práv a svobod tak, jak byly zformovány staletým vývojem evropské a anglosaské kultury. Z pohledu teoretického takovýto postup znamená popření fundamentálního rozdílu mezi pojmy oprávnění (subjektivního práva) a pravomoci (kompetence), jenž je akceptován v postavení paradigmatu právního myšlení v dosahu evropské kontinentální a anglosaské právní kultury.*“.

Z tohoto názoru vyšel v rozhodnutí č. j. 2 As 36/2004 – 46 i Nejvyšší správní soud, když konstatoval, že „*stát (prostřednictvím svých orgánů) vystupuje buď ve vrchnostenském postavení, anebo v postavení zcela srovnatelném s ostatními účastníky právních vztahů. Praktickým kritériem pro rozlišování tohoto postavení je povaha konkrétního právního vztahu. ... nelze důvodně tvrdit, že nositelem práv je stát pouze*

¹¹⁾ Městský soud v Praze svým rozsudkem a argumentací v něm obsaženou navázal, ať již vědomě nebo jen mimoděk, na judikaturu Vrchního soudu v Praze z 90. let minulého století, který tehdy dospěl k závěru, že stát vystupuje v právním vztahu jako právnická osoba pouze v soukromoprávních vztazích a jen v takovém vztahu právnickou osobou je, a proto i jen v takovém vztahu se může dovolat ochrany „před sebou samým“, tj. před nezákonným rozhodnutím svého orgánu, zatímco v těch případech, kdy státní orgán rozhodne ve věci veřejnoprávní a svým rozhodnutím založí veřejnoprávní povinnost státu (České republice, přičemž není podstatné, zda rozhodnutí je adresováno orgánu správy všeobecné, školské, vojenské, finanční, celní nebo jiné), nejde tu vůbec o právní vztah práva soukromého a nemůže tu proto být řeč o tom, že by stát jako adresát takového aktu byl právnickou osobou a ve veřejnoprávních vztazích je proto stát z práva žalovat u správního soudu vyloučen (rozhodnutí Vrchního soudu v Praze č. j. 6 A 204/94 z 29. 12. 1995 a č. j. 6 A 96/94 z 22. 12. 1995).

¹²⁾ Šlo o případ, kdy se Ministerstvo životního prostředí formou ústavní stížnosti domáhalo zrušení rozsudku Vrchního soudu v Praze, kterým tento soud zrušil rozhodnutí ministerstva ve věci odvolání proti rozhodnutí tehdejšího Okresního úřadu Příbram o určení vodního toku a vodohospodářského díla (šlo deklaratorní rozhodnutí podle vodního zákona z r. 1973 vydané v pochybnostech o tom, zda jde o vodní tok, resp. o vodohospodářské dílo). Přípustnost a důvodnost ústavní stížnosti spatřovalo ministerstvo v porušení jeho základního práva plynoucího z čl. 79 a čl. 87 odst. 1 písm. k) Ústavy. Ministerstvo se přitom odvolalo na rozhodnutí Ústavního soudu č. j. I. ÚS 35/94 z 23. 6. 1994, kde tento soud dospěl k závěru, že Ministerstvo kultury je jako právnická osoba dotčená ve svých základních právech a svobodách oprávněno podat ústavní stížnost podle § 72 odst. 1 písm. a) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, proti rozsudku soudu, kterým bylo pro nezákonnost zrušeno rozhodnutí o prohlášení nemovitosti za kulturní památku.

v soukromoprávním vztahu. Dělicím kritériem nemůže být pouhá povaha zkoumaného právního vztahu, nýbrž právě a jediné postavení státu v tomto vztahu, tzn. jeho postavení buď v orchnostenské nebo naopak podřízené, resp. rovné s ostatními subjekty ... není rozhodující skutečnost, že se nepochybně jednalo o veřejnoprávní vztah, nýbrž fakt, že stát, za který jednala příslušná organizační složka, se nacházel v tomto vztahu v podřízeném postavení k jinému státnímu orgánu, který v orchnostensky rozhodoval. Jinak a zcela konkrétně řečeno, argumentace městského soudu by byla v dané situaci případná tehdy, pokud by (teoreticky) podala správní žalobu Česká inspekce životního prostředí a brojila by v ní proti zrušujícímu rozhodnutí Ministerstva životního prostředí. V tomto případě není sporu o tom, že zmíněný správní orgán I. stupně rozhodoval v orchnostensky a je pojmově vyloučeno, aby se v rámci správního soudnictví domáhal ochrany svých subjektivních veřejných práv - prostě proto, že žádná taková práva nemá. ... V souzené věci se však jedná o podstatně odlišnou situaci. Žalobcem byl totiž sankcionovaný subjekt a předmětné správní rozhodnutí je způsobilé do jeho práv zasáhnout.“

Není zcela jasné, jak byla tato část argumentace myšlena, tedy zda Nejvyšší správní soud vylučuje aktivní legitimaci orgánu veřejné moci (*de iure* subjektu, jehož je daný orgán součástí) jen tehdy, pokud by se domáhal u soudu ochrany proti rozhodnutí svého nadřízeného orgánu (viz příklad se vztahem mezi Českou inspekcí životního prostředí a Ministerstvem životního prostředí) nebo také tehdy, pokud by se domáhal u soudu ochrany proti rozhodnutí nikoliv svého nadřízeného ale jiného orgánu veřejné moci, který mu např. uložil pokutu za porušení povinnosti, kterého se dopustil při výkonu veřejné moci (mohlo by jít např. o porušení zákona o ochraně osobních údajů či zákona o archivnictví a spisové službě).^{13) 14)}

¹³⁾ Nejvyšší správní soud nakonec uvedl, že „... aktivní legitimace státu k podání žaloby ve správním soudnictví musí být nazírána jednotně ve všech potenciálních srovnatelných případech, k nimž může v praktickém životě dojít. V tomto směru existuje řada případů, kdy správním rozhodnutím může dojít i k výrazně intenzivnějšímu zásahu do vlastnického práva (typicky např. ve stavebním řízení) a kdy by vyloučení soudního přezkumu bylo zjevně nekoncepční a nelogické. Nelze rovněž přehlédnout, že stát je pouze jednou z veřejnoprávních korporací (vedle územní a profesní samosprávy) a že právní režim těchto korporací by měl být principiálně srovnatelný. Rovněž z této skutečnosti lze přesvědčivě dovodit, že v případech, kdy se stát nenachází ve v orchnostenském postavení - byť se jedná o vztah veřejnoprávní - jej není možno zbavit soudní ochrany.“

¹⁴⁾ Pro další judikaturu Nejvyššího správního soudu týkající se žalobní legitimace státu, popř. dalších veřejnoprávních korporací či obecně subjektů (i soukromoprávních) vykonávajících veřejnou moc, je důležitá ta pasáž rozhodnutí, v níž soud konstatoval, že „nesdílí případnou velmi zjednodušující námitku, že při uložení pokuty státnímu orgánu pojmově nemůže jít o zásah do jeho práv, neboť nikomu nemůže vzniknout újma - v podstatě se pouze předmětná finanční hodnota převede do „jiné kapsy“ státního rozpočtu, tzn. jedná se o vnitřní finanční pohyb v rámci jednoho subjektu. V případě vlastnického práva je totiž zřejmé, že pojmovým obsahem tohoto práva je oprávnění vlastníka předmět svého vlastnictví držet, užívat, požívat jeho plody a užítky a nakládat s ním (§ 123 občanského zákoníku). Vlastnické právo jako takové je dotčeno v případě zasažení kterékoliv jeho složky, tzn. nikoliv jen v případě práva držet předmět vlastnictví. Pokud se jedná o hospodaření se státním rozpočtem, je stát povinen akceptovat základní atribut právního státu, kterým je vázanost státní moci zákonem (čl. 2 odst. 3 Ústavy ČR). Stát tak může činit jen to, co zákon výslovně stanoví. Proto stát také hospodaří v rámci zákonné úpravy, vymezené každoročně schvalovaným zákonem o státním rozpočtu. Konstrukce tohoto zákona přitom vychází z myšlenky rozdělení rozpočtu do jednotlivých rozpočtových kapitol, přičemž tyto kapitoly vyjadřují okruh pů-

Zásah do veřejného subjektivního práva Nejvyšší správní soud zřejmě spatřuje v omezení dispozičního práva státu nakládat s finančními prostředky, které jsou součástí příslušné rozpočtové kapitoly, která „patří“ státnímu orgánu, resp. do které státní orgán spadá. Takové (široké) pojetí veřejného subjektivního práva zřejmě může platit pro rozhodnutí o uložení pokuty, resp. rozhodnutí o uložení povinnosti provést nějaké peněžité plnění, ale možná by mohlo platit i pro rozhodnutí o nepeněžitém plnění, pokud by provedení tohoto plnění znamenalo vynaložení určitých finančních prostředků. Takové pojetí veřejného subjektivního práva asi může platit nejen pro státní orgány financované ze státního rozpočtu, neboť k omezení dispozičního práva nakládat s finančními prostředky v důsledku uložení povinnosti uhradit nějaké peněžité plnění (případně v důsledku povinnosti provést nepeněžité plnění, které vyžaduje vynaložit finanční prostředky) může dojít u jakéhokoliv orgánu veřejné moci.

K závěrům obsaženým v rozhodnutí č. j. 2 As 36/2004 – 46 se Nejvyšší správní soud vyjádřil v rozsudku č. j. 3 As 182/2014 – 34 z 12. srpna 2015, ve kterém dospěl k závěru, že stát nemůže být úkonem jednoho správního orgánu vůči druhému správnímu orgánu dotčen na veřejných subjektivních právech právnické osoby ve smyslu § 2 s. ř. s. tam, kde předmětem sporu mezi správními orgány je výklad ustanovení zákona dotýkajícího se oblasti jim svěřené pravomoci a působnosti. Soud v tomto rozhodnutí uvedl, že tam, kde má povinnost každý, tedy fyzická osoba, právnická osoba či stát, a každý z nich také může být za porušení této povinnosti sankcionován, není racionálního důvodu v takovémto případě stát ze soudní ochrany vylučovat. Z toho ovšem na druhé straně podle Nejvyššího správního soudu vyplývá, že i když nebude soudní ochrana poskytovaná státu omezena jen na případy, v nichž vystupuje jako právnická osoba ve vztazích občanskoprávních (soukromého práva), nelze jít do opačného extrému a rozšiřovat ji na všechny případy, kdy je stát (prostřednictvím nějakého svého orgánu) účastníkem správního řízení. Soudní ochranu lze proto vztáhnout pouze na ty věci, v nichž má (stát) obdobné postavení jako ostatní právnické osoby, tedy na případy, kdy stojí jakoby vně státní moci jako jeden ze subjektů, vůči němuž je moc státu uplatňována.

To ale zřejmě nebude případ rozhodnutí o pokutě podle § 16 kontrolního řádu uložené v souvislosti s kontrolou státní správy, neboť v těchto případech zřejmě nelze říci, že stát stojí jakoby vně státní moci jako jeden ze subjektů, vůči němuž je moc státu uplatňována. Otázka možné soudní ochrany tak v těchto případech zřejmě zůstává otevřená.

sobnosti a odpovědnosti ústředních orgánů státní správy a dalších organizačních složek státu (viz § 10 zákona č. 218/2000 Sb., rozpočtových pravidel). Právě v tomto směru spatřuje Nejvyšší správní soud dotčení na vlastnickém právu ve smyslu práva užívat předmět vlastnictví a nakládat s ním. Jakkoliv tedy v důsledku uložení předmětné pokuty nezaniklo vlastnické právo státu k příslušné finanční hodnotě, byl o tuto hodnotu zkrácen rozpočet dotčeného státního orgánu, a v konečném důsledku tato hodnota proto nemohla být využita v souladu s předem stanoveným účelem (viz § 45 zákona č. 218/2000 Sb.). Tím zjevně došlo k zásahu do dispozičního práva státu k této hodnotě a v tom spatřuje Nejvyšší správní soud zásah do veřejných subjektivních práv stěžovatele ve smyslu ustanovení § 2 s. ř. s.“.

Kontrola některých právnických osob

Kromě kontroly státní správy se kontrolní řád podle § 1 odst. 2 vztahuje nově, na rozdíl od zákona o státní kontrole, rovněž na kontrolu činnosti právnických osob založených nebo zřízených státem nebo územním samosprávným celkem vykonávanou zakladatelem nebo zřizovatelem, pokud nejde o kontrolu činnosti těchto právnických osob upravenou předpisy soukromého práva.

Kontrolní řád mluví obecně o kontrole činnosti právnických osob založených nebo zřízených státem nebo územním samosprávným celkem, aniž by z toho některé druhy právnických osob vylučoval, může tedy jít potenciálně o jakékoliv právnické osoby, ať již to budou příspěvkové organizace, státní podniky či obchodní společnosti.

Kontrolní řád mluví o kontrole vykonávané ze strany zakladatele nebo zřizovatele, tedy státu nebo územního samosprávného celku. To na rozdíl od § 1 odst. 1, kde jde o kontrolu jako výkon působnosti (veřejné moci), předpokládá mezi tím, kdo má kontrolu vykonávat a tím, kdo má být kontrolován, spíše soukromoprávní vztah (v případě obchodních společností) nebo alespoň vztah na pomezí soukromého a veřejného práva (v případě příspěvkových organizací). I tuto kontrolu ale podle § 1 odst. 2 podle kontrolního řádu mají vykonávat kontrolní orgány vymezené v odst. 1 tohoto ustanovení. I kontrolu právnických osob založených nebo zřízených státem, krajem nebo obcí a vykonávanou ze strany jejich zakladatele nebo zřizovatele musí za stát, obec nebo kraj jako právnické osoby veřejného práva vykonávat nějaký orgán (státu, kraje nebo obce). Kontrolu ze strany státu, obce či kraje jako zakladatele nebo zřizovatele by měl vykonávat ten státní, obecní nebo krajský orgán, který funkci zakladatele nebo zřizovatele za stát, kraj nebo obec na základě zákona podle právních předpisů vykonává.

Kontrolní orgány jsou v odstavci 1 v rámci legislativní zkratky vymezeny jako orgány moci výkonné, orgány územních samosprávných celků, jiné orgány a právnické nebo fyzické osoby, pokud vykonávají působnost v oblasti veřejné správy. Orgán moci výkonné nebo orgán územního samosprávného celku je proto v duchu této legislativní zkratky v dalším textu kontrolního řádu „kontrolním orgánem“ jen za podmínky, že vykonává působnost (veřejnou moc) v oblasti veřejné správy. Taková podmínka neodpovídá vztahu státu, obce nebo kraje k jim založeným nebo zřízeným právnickým osobám, což je vztah svou povahou (přínejmenším u obchodních společností) soukromoprávní, nikoliv mocenský. Zakladatel nebo zřizovatel nevykonává vůči jím založené nebo zřízené právnické osobě působnost, tedy veřejnou moc, a kontrolní řád jako „pouhý“ procesní předpis by neměl povahu tohoto hmotněprávního vztahu měnit ze soukromoprávního na veřejnoprávní.

Kontrolní řád se sice na kontrolu právnických osob založených nebo zřízených státem, krajem nebo obcí nepoužije, pokud jde o kontrolu činnosti těchto právnických osob upravenou předpisy soukromého práva, jinými slovy kontrolní řád nemá fungovat subsidiárně jako procesní předpis vůči předpisům soukromého práva, otázkou však je, o jaké předpisy soukromého práva, které upravují kontrolu právnických osob založených nebo zřízených státem nebo

územním samosprávným celkem tu jde. Jde o to, že kontrolní řád se nevztahuje na tzv. vnitřní kontrolu, tedy kontrolu probíhající uvnitř jednoho subjektu či uvnitř jedné instituce, což bude i případ těchto (přínejmenším některých) právnických osob. Pokud předpisy soukromého práva upravují kontrolu činnosti těchto právnických osob „zevnitř“. tzn. některým jejich orgánem, kontrolní řád by se na takovou kontrolu stejně nepoužil, neboť kontrolou podle kontrolního řádu je kontrola prováděná mezi dvěma institucemi, nikoliv v rámci jedné instituce. Pokud tak např. § 44 odst. 2 zákona č. 90/2012 Sb., o obchodních korporacích stanoví, že kontrolním orgánem obchodní korporace se pro potřeby tohoto zákona rozumí dozorčí rada, kontrolní komise nebo jiný obdobný orgán, jde právě o takovou vnitřní kontrolu, na kterou by se kontrolní řád vůbec nepoužil a v tomto případě tedy nejde o výjimku předpokládanou v § 1 odst. 2 kontrolního řádu ve prospěch předpisů soukromého práva.

Otázkou může být i to, zda i ke kontrole právnických osob založených nebo zřízených státem nebo územním samosprávným celkem je třeba zákonné zmocnění tak jako ke kontrole podle § 1 odst. 1, který předpokládá, že tam uvedeným kontrolním orgánům musí být výkon kontroly v podobě působnosti v oblasti veřejné správy svěřen. Pokud přijmeme tezi, že vztah mezi zakladatelem nebo zřizovatelem a právnickou osobou je svým obsahem spíše soukromoprávní než veřejnoprávní (alespoň z hlediska hmotného práva, veřejnoprávní rozměr tomtuto vztahu dává teprve aplikace kontrolního řádu) a kontrola vykonávaná zakladatelem nebo zřizovatelem právnické osoby tak není výkonem veřejné moci, tak není zákonné zmocnění třeba. Podobně jako v případě kontroly státní správy je ale možné uvažovat tak, že kontrola právnické osoby ze strany zakladatele nebo zřizovatele je nedílnou součástí práv a povinností zakladatele nebo zřizovatele, aniž by ho k takové kontrole musel zákon výslovně zmocňovat.

Obecné zmocnění ke kontrole právnických osob založených nebo zřízených obcí nebo krajem lze přesto nalézt v § 15 odst. 2 zákona č. 250/2000 Sb., podle kterého územní samosprávný celek (a také svazek obcí) vykonává kontrolu hospodaření jím zřízených nebo založených právnických osob. V 27 odst. 11 zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, je uvedeno, že zřizovatel provádí kontrolu hospodaření příspěvkové organizace a v § 9 odst. 1 zákona o finanční kontrole je uvedeno, že územní samosprávné celky kontrolují podle tohoto zákona hospodaření s veřejnými prostředky u příspěvkových organizací ve své působnosti. V případě právnických osob založených nebo zřízených státem obdobné obecné ustanovení v zákoně č. 218/2000 Sb., či zákoně č. 219/2000 Sb., chybí.

Za pozornost ale stojí, že podle § 15 písm. g) zákona o státním podniku má zakladatel právo (a povinnost) požadovat informace o hospodářské činnosti a stavu majetku státního podniku a na kontrolu a ověřování těchto informací způsobem stanoveným zvláštním předpisem. V poznámce pod čarou, která nemá normativní účinky, se přitom u onoho „zvláštního právního předpisu“ odkazuje na zákon č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, který se ale na kontrolu právnických osob ze strany jejich zakladatelů a zřizovatelů nevztahoval.

Účast státu v jiných právnických osobách obecně upravuje zákon č. 219/2000 Sb.,

o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, v § 28 až 30. V § 28 odst. 1 tohoto zákona je uvedeno, že stát může založit obchodní společnost nebo se účastnit jejího založení pouze ve formě akciové společnosti a v odst. 2 tohoto ustanovení je uvedeno, že za stát funkci zakladatele akciové společnosti vykonává a majetek do takové společnosti vkládá ministerstvo financí. V § 29 tohoto zákona je uvedeno, že stát může založit ústav, nadaci nebo nadační fond anebo se může zúčastnit na takovém založení jen s předchozím souhlasem vlády. Vláda současně stanoví, které ministerstvo bude za stát vykonávat funkci zakladatele.

Obdobné ustanovení v případě obcí a krajů obsahuje § 23 odst. 1 zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, kde je uvedeno, že územní samosprávný celek může ve své pravomoci k plnění svých úkolů, zejména k hospodářskému využívání svého majetku a k zabezpečení veřejně prospěšných činností zřizovat příspěvkové organizace jako právnické osoby, které zpravidla ve své činnosti nevytvářejí zisk, zakládat obchodní společnosti, a to akciové společnosti a společnosti s ručením omezeným, zakládat ústavy podle zvláštního zákona, zřizovat školské právnické osoby podle zvláštního právního předpisu a zřizovat veřejné výzkumné instituce podle zvláštního zákona.

Pokud jde o to, kdo konkrétně je kontrolním orgánem, který má za obec, kraj nebo stát jako zakladatele nebo zřizovatele právnické osoby kontrolu vykonávat, za stát to bude zřejmě vždy některé ministerstvo. O § 28 odst. 2 zákona č. 219/2000 Sb., už byla řeč. Např. v § 3 odst. 1 zákona č. 77/1997 Sb., o státním podniku, je uvedeno, že zakladatelem státního podniku je stát a jeho jménem vykonává funkci zakladatele ministerstvo, do jehož působnosti spadá předmět podnikání podniku, pokud zákon nestanoví jinak. Za obec a kraj to bude obecní nebo krajská rada [podle § 102 odst. 2 písm. b) obecního zřízení plní obecní rada vůči právnickým osobám založeným nebo zřízeným zastupitelstvem obce úkoly zakladatele nebo zřizovatele, nejsou-li vyhrazeny zastupitelstvu obce, podobné ustanovení obsahuje v § 59 odst. 1 písm. i) i krajské zřízení].

V § 1 odst. 2 kontrolního řádu není uvedeno, zda se kontrolní řád vztahuje na kontrolu činnosti právnických osob založených nebo zřízených státem, krajem nebo obcí jen v případě, kdy je stát, kraj nebo obec jediným zřizovatelem nebo zakladatelem nebo i v případě, kdy je „jen“ jedním ze zakladatelů nebo zřizovatelů určité právnické osoby. Vzhledem k veřejnoprávním souvislostem, které právní úprava má (viz dále), by se ustanovení mělo vykládat restriktivně, tzn. v tom smyslu, že kontrolní řád se vztahuje jen na případy, kdy stát, obec nebo kraj je jediným zakladatelem nebo zřizovatelem právnické osoby. Jinak by zřejmě mohl stát, obec nebo kraj prováděním kontroly podle kontrolního řádu zasahovat do práva ostatních zakladatelů nebo zřizovatelů, zejména pokud by oni sami vzhledem ke svému postavení podle kontrolního řádu postupovat nemohli.

Např. podle § 23 odst. 2 zákona č. 250/2000 Sb., se územní samosprávný celek může spolu s jinými osobami stát účastníkem (společníkem) na činnostech jiných osob, zejména obchodních společností nebo obecně prospěšných společností, na jejichž činnosti se podílí svým majetkem včetně peněžních prostředků a podle

§ 28 odst. 1 zákona č. 219/2000 Sb., stát může nejen založit obchodní společnost, ale i se účastnit jejího založení, a to vždy pouze ve formě akciové společnosti. I toto ustanovení tedy předpokládá možnost, že stát nemusí být jediným zakladatelem.

Na kontrolu právnických osob založených nebo zřízených státem, obcí nebo krajem se kontrolní řád vztahuje jako celek (z § 1 odst. 2 ani jiného jeho ustanovení nevyplývá, že by tomu tak nebylo), a to včetně ustanovení o správních deliktech (§ 15 až 17 kontrolního řádu). Tím dostává vztah mezi zakladatelem a zřizovatelem alespoň částečně veřejnoprávní rozměr. Není to ale první případ, kdy zákon dává zřizovateli právnické osoby možnost vést s jím založenou nebo zřízenou právnickou osobou správní řízení. Podle § 28 odst. 8 zákona č. 250/2000 Sb., za porušení rozpočtové kázně uloží zřizovatel příspěvkové organizaci odvod do svého rozpočtu ve výši neoprávněně použitých prostředků, a to nejpozději do 1 roku ode dne, kdy porušení rozpočtové kázně zjistil, nejdéle však do 3 let ode dne, kdy k porušení rozpočtové kázně došlo, a v odstavci 7 je uvedeno, jak se může příspěvková organizace porušení rozpočtové kázně dopustit. V případě zákona č. 218/2000 Sb. taková situace zřejmě nastat nemůže, neboť podle něj správu odvodů za porušení rozpočtové kázně a penále vykonávají finanční úřady, které nemají současně postavení zakladatele či zřizovatele státem založených či zřízených právnických osob.

To, že vztah mezi zakladatelem nebo zřizovatelem a právnickou osobou je svým charakterem zřejmě více soukromoprávní než veřejnoprávní, neplatí patrně pro státní fondy, které se zřizují zákonem (§ 28 odst. 1 zákona č. 218/2000 Sb.). V zákoně, kterým se státní fond zřizuje, musí být stanoven orgán, do jehož působnosti státní fond patří (§ 28 odst. 2 zákona č. 218/2000 Sb.). Není přitom ale jednoznačné, zda se kontrolní řád vztahuje i na kontrolu státních fondů ze strany příslušných ministerstev. Zákon č. 218/2000 Sb. mluví v citovaném ustanovení o tom, že zákonem musí být stanoven orgán, do jehož působnosti státní fond patří, kontrolní řád v § 1 odst. 2 však mluví o kontrole ze strany zakladatele nebo zřizovatele a je otázka, zda lze to které ministerstvo, do jehož působnosti ten který státní fond spadá, považovat za instituci, která plní funkci zakladatele nebo zřizovatele (jako je tomu třeba u státních podniků).

Kontrolní řád „zveřejňuje“ právní vztah mezi státem, obcí nebo krajem jako zakladatelem nebo zřizovatelem a jimi založenými nebo zřízenými právnickými osobami prostřednictvím povinné aplikace (veřejnoprávní) procesní úpravy, neboť z § 1 odst. 2 kontrolního řádu zřejmě nevyplývá, že by bylo možné volit mezi kontrolou prováděnou podle kontrolního řádu a kontrolou prováděnou mimo tento procesní režim a kontrolní řád se tak musí použít. Otázkou tak může být, zda by se kontrolovaná právnická osoba mohla s odkazem na to, že kontrolní řád (alespoň částečně) „zveřejňuje“ vztah mezi obcí, krajem nebo státem jako zakladatelem nebo zřizovatelem a jimi zřízenými právnickými osobami a vybavil zakladatele a zřizovatele veřejnoprávními pravomocemi, které mohou při kontrole použít, případně bránit proti (z jejího pohledu nezákonné) kontrole prostřednictvím „zásahové“ žaloby podle soudního řádu správního tak jako se mohou bránit kontrolované osoby proti kontrolám

podle § 1 odst. 1 kontrolního řádu, které jsou výkonem působnosti v oblasti veřejné správy. Kontrola právnické osoby ze strany zakladatele nebo zřizovatele jako taková sice výkonem působnosti není, pokud ale zákon výkon této kontroly podřizuje veřejnoprávnímu procesnímu předpisu, dostává tím tato kontrola z hlediska vztahů mezi kontrolujícím a kontrolovaným prakticky stejný obsah jako kontrola podle § 1 odst. 1 kontrolního řádu.

O tom, že proti případnému rozhodnutí o pokutě za správní delikt, kterou by právnické osobě uložil příslušný orgán obce, kraje nebo státu, by se právnická osoba mohla bránit žalobou proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a dalších soudního řádu správního, by pochyb být nemělo. Orgány obcí, krajů a státu dostaly prostřednictvím ustanovení § 17 odst. 5 kontrolního řádu (veřejnoprávní) pravomoc takové pokuty ukládat a hmotněprávní základ této pravomoci je právě v tomto ustanovení, které není ustanovením procesním, byť je obsaženo v procesním předpisu.

Pokud může být porušení povinnosti kontrolované osoby postihováno i v případě kontroly právnické osoby založené nebo zřízené obcí, krajem nebo státem pokutou jako u kterékoliv jiné kontroly, má taková kontrola stejnou povahu jako kontrola podle § 1 odst. 1 kontrolního řádu, u které se vychází z toho, že k ní jako k výkonu působnosti (veřejné moci) musí být kontrolní orgán zmocněn v zákoně. V případě kontroly právnických osob založených obcí, krajem nebo státem lze možná vycházet z toho, že takové zmocnění obsahuje samotný § 1 odst. 2 kontrolního řádu, který na tuto kontrolu vztahuje kontrolní řád jako celek, aniž by činil nějakou výjimku. Pokud by byla kontrola, při které je zakladatel nebo zřizovatel právnické osoby, přesněji řečeno ten orgán obce, kraje nebo státu, který funkci zakladatele nebo zřizovatele vykonává, „vybaven“ podle kontrolního řádu stejnými pravomocemi vůči kontrolované osobě jako kterýkoliv jiný kontrolní orgán podle § 1 odst. 1, včetně pravomoci ukládat pokuty podle § 16 kontrolního řádu, prováděna v rozporu se zákonem, lze mít za to, že i proti takové kontrole by měla mít kontrolovaná osoba možnost se bránit žalobou proti zásahu správního orgánu podle soudního řádu správního. Kontrolní řád (ve spojení se správním řádem, který se i v tomto případě na základě § 28 kontrolního řádu použije) totiž zřejmě vytváří z orgánu obce, kraje nebo státu, který funkci zakladatele nebo zřizovatele vykonává, v tomto případě správní orgán.

Závěr

Nový kontrolní řád (po vzoru správního řádu) rozšířil svou působnost, jak pokud jde o okruh kontrolních orgánů, na které se vztahuje, tak pokud jde o rozsah kontrol, při kterých se má podle něj postupovat. Zejména rozšíření jeho působnosti na kontrolu státní správy a na kontrolu právnických osob založených nebo zřízených státem nebo územním samosprávným celkem ze strany jejich zakladatele nebo zřizovatele však přineslo některé otázky, na které není jednoduché dát jednoznačné odpovědi a teprve praxe, ať již správní nebo soudní, ukáže, jaké všechny důsledky takové rozšíření působnosti tohoto zákona má.

Shrnutí:

Kontrolní řád má ve srovnání s předchozím zákonem o státní kontrole mnohem širší působnost, a to jak pokud jde o rozsah kontrolních orgánů, na které se vztahuje, tak pokud jde o rozsah kontrol, na které se vztahuje. Podle svého § 1 odst. 1 se nevztahuje jen na kontrolu jako výkon státní správy ale na veškerou kontrolu, která je výkonem působnosti (veřejné moci) v oblasti veřejné správy. Další rozšíření jeho působnosti oproti předchozí úpravě představuje § 1 odst. 2 kontrolního řádu, kterým se působnost tohoto zákona vztahuje i na kontrolu státní správy, která byla ze zákona o státní kontrole výslovně vyloučena, a na kontrolu právnických osob založených nebo zřízených státem, obcí nebo krajem vykonávanou ze strany zakladatele nebo zřizovatele.

V těchto dvou případech dochází prostřednictvím kontrolního řádu nepřímě i k rozšíření působnosti správního řádu, který se na základě § 28 kontrolního řádu použije na všechny kontroly, na které se kontrolní řád vztahuje, včetně kontrol podle § 1 odst. 2 kontrolního řádu, a který by se na tyto právní vztahy sám o sobě nepoužil, neboť nejde o výkon působnosti v oblasti veřejné správy ve smyslu § 1 odst. 1 správního řádu (na rozdíl od kontrol podle § 1 odst. 1 kontrolního řádu).

Přínejmenším v případě kontrol právnických osob založených nebo zřízených státem, obcí nebo krajem se ale s největší pravděpodobností díky aplikaci kontrolního (a zprostředkovaně i správního) řádu stává z těchto kontrol výkon působnosti (veřejné moci) vůči dotčeným osobám, neboť kontrolní řád dává tomu, kdo takové kontroly provádí, stejné pravomoci, jaké mají kontrolní orgány při kontrolách podle § 1 odst. 1 kontrolního řádu, včetně pravomoci ukládat kontrolovaným osobám pokuty. S tím pak souvisí i možnost kontrolovaných osob se proti případně nezákonně vedeným kontrolám bránit u soudu, v tomto případě prostřednictvím žaloby proti zásahu správního orgánu podle soudního řádu správního, která z charakteru těchto kontrol zřejmě vyplývá.

The sphere of authority of the Inspection Rules Act – Summary:

Inspection Rules Act has in comparison with the previous State control Act much broader scope, both in terms of the scope of control bodies, covered and in terms of the scope of inspections covered. According to its § 1 para. 1 applies not only to control as the state administration but all the control, which is the exercise of authority (public authority) in public administration. Further extending its scope compared to previous legislation represents § 1 para. 2 Inspection Rules Act, extending the provisions of this Act to the control of state administration, which was from the State Control Act expressly excluded, and control of legal persons incorporated or established by the state, municipalities or regions done by a founder or founders.

In these two cases, through the Inspection Rules Act, is indirectly extended the scope of the Administrative Code, which is based on § 28 Inspection Rules Act applied to all controls on which the inspection rules apply, including controls in accordance with § 1 para. 2 Inspection Rules Act, and which would

on those relationships by itself did not use, because it is not about the exercise of authority in the field of public administration within the meaning of § 1 para. 1 of the Administrative Code (unlike controls under § 1 para. 1 Inspection Rules Act).

At least in the case of checks of legal entities incorporated or established by the state, municipalities or regions but most likely due to application control (and indirectly administrative) order becomes of these checks exercise of authority (public authority) towards the parties concerned, since the control order makes it one such checks carried out by the same powers as those of the control authorities during inspections in accordance with § 1 para. 1 of the control system, including the power to impose fines on the controlled persons. This is then related the possibility of controlled persons against possibly illegally guided controls to defend in court, in this case an action against the intervention of the administrative authority under the Administrative Procedure that the nature of these checks appear to suggest.