

MVCRX06QC7L5
prvotní identifikátor

odbor veřejné správy, dozoru a kontroly
náměstí Hrdinů 1634/3
140 21 Praha 4

Praha 23. listopadu 2022
Č. j. MV-135651-40/ODK-2022
Přílohy: 7/el.

Zápis z VI. diskusního setkání „Kulatý stůl k zákonu o kontrole“

Termín konání: 12. října 2022, 9:30 – 14:00 hod.

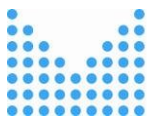
Místo konání: Centrotex, náměstí Hrdinů 3, 140 21 Praha 4

S akcentem na příslušnost Ministerstva vnitra k provádění analýz právního a skutkového stavu, vč. zpracování koncepcí budoucích právních úprav zákona o kontrole¹, plnění koordinační úlohy ve vztahu k tomuto právnímu předpisu a poskytování metodické pomoci, uspořádal odbor veřejné správy, dozoru a kontroly v pořadí již šesté setkání věnované otázkám spojeným se zákonem o kontrole. Pozornost byla rovněž věnována připravované evidenci všech kontrol veřejné správy a byly též předeštěny vize cílící na standardizaci kontrol. Setkání bylo jako vždy vedeno zejména snahou o sjednocení praxe v případě sporných nebo jiným způsobem náročných situací. Tento ročník byl podpořen teoretickým náhledem JUDr. Josefa Vedrala, Ph.D., a JUDr. Bc. Pavla Vetešníka, Ph.D., kteří jsou všeobecně uznávanými odborníky na danou problematiku.

Také letošního setkání se zúčastnili mj. zástupci „inspekčních orgánů“, konkrétně České inspekce životního prostředí, České obchodní inspekce, Státního úřadu inspekce práce či Státní zemědělské potravinářské inspekce, ústředních orgánů státní správy, např. Českého báňského úřadu, Energetického regulačního úřadu, Ministerstva financí, Ministerstva kultury, Ministerstva pro místní rozvoj nebo Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy. Pozvání přijaly rovněž zástupkyně Komory auditorů České republiky a Svazu měst a obcí České republiky.

S vlastním příspěvkem již „tradičně“ vystoupila JUDr. Veronika Gabrišová, zástupkyně Kanceláře veřejného ochránce práv. Své dva aktuální příspěvky přednesl rovněž PhDr. Tomáš Vyhnánek z Ministerstva financí.

¹ Zákon č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o kontrole“ nebo „kontrolní řád“).



Úvodní slovo přednesl Ing. Bc. Tomáš Pösl, vedoucí oddělení kontroly odboru veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra. V jeho rámci přivítal přednášející a všechny přítomné, představil program a samotné diskusní setkání tímto otevřel.

Blok I.

Rozsah působnosti kontrolního řádu a jednotlivé typy kontrol vyplývající z § 1 kontrolního řádu

JUDr. Josef Vedral, Ph.D.

JUDr. Josef Vedral, Ph.D., se ve svém příspěvku věnoval otázce kategorizace kontrol, na které dopadá kontrolní řád podle svého § 1. Úvod byl zaměřen na výčet a stručnou kategorizaci kontrol (jednotlivé typy vyplývající částečně z odst. 1 a částečně z odst. 2 daného ustanovení kontrolního řádu), charakterizaci kontroly, kontrolní orgány a kontrolované osoby. Blíže byla vymezena kontrola jako výkon působnosti (veřejné moci) v oblasti veřejné správy (§ 1 odst. 1 kontrolního řádu), kontrola výkonu státní správy (§ 1 odst. 2 kontrolního řádu). Závěr byl věnován kontrole činnosti právnických osob založených nebo zřízených státem, obcí nebo krajem, vykonávané ze strany zakladatele nebo zřizovatele (§ 1 odst. 2 kontrolního řádu).

Prezentace je přílohou zápisu.

Následovala diskuse o praktických zkušenostech s konkrétními kontrolami.

Vyrozumívání podatelů podnětů dle § 42 správního řádu

JUDr. Veronika Gabrišová

JUDr. Veronika Gabrišová ve svém příspěvku vyzdvihla povinnost kontrolního orgánu sdělit podateli ve lhůtě 30 dní od obdržení podnětu informaci, zda zahájil kontrolu nebo neshledal důvody k zahájení kontroly (požádá-li o to podatel podnětu) s tím, že z obsahového hlediska je vyrozumění podatele podle § 42 správního řádu² sdělením podle části IV. správního řádu, které nenaplnuje materiální znaky rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s., a nepodléhá tak soudnímu přezkumu na základě § 70 písm. a) s. ř. s.

Vedoucí odboru veřejného pořádku a místní správy Kanceláře veřejného ochránce práv apelovala na nutnost informovat podatele o tom, jak bylo s jejich podněty naloženo, i bez požádání. Účelem vyrozumění je nejen ujistit podatele, že kontrolní orgán není nečinný a jeho podnětem se zabývá, a to v pořádkové lhůtě 30 dnů (tj. aspekt nečinnosti), ale také zajistit podateli informaci, jak s jeho podnětem naložil; zda vedl v konečném důsledku k zahájení kontroly či nikoliv (tj. aspekt informační).

² Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“).



Doporučení ochránce:

S ohledem na princip přesvědčivosti a otevřenosti má kontrolní orgán vyrozumět podatele podnětu o tom, jak s podnětem naložil, i bez požádání.

Vyrozumění by mělo obsahovat přiměřené odůvodnění, které ve stěžovateli nevzbudí důvodné podezření na nečinnost úřadu, příp. na svévolné uplatnění správního uvážení.

Z vyrozumění by se měl podatel dozvědět informace o způsobu využití svého podnětu, zejména zda byla/bude na jeho základě zahájena kontrola.

Cílem vyrozumění není odpovědět podateli podnětu na všechny jeho otázky či podrobně vyvrátit jeho myšlenky. Vyrozumění by však mělo obsahovat vyjádření k zásadním bodům, na kterých je zahájení/nezahájení řízení založeno.

Relevantní stanoviska veřejného ochránce práv:

4913/2013/VOP, 5000/2018/VOP, 7622/2018/VOP, 10869/2022/VOP, 10932/2022/VOP

Poslání ochránce:

Veřejný ochránce práv působí k ochraně osob před jednáním úřadů a dalších institucí, pokud je v rozporu s právem, neodpovídá principům demokratického právního státu a dobré správy, jakož i před nečinností, a tím přispívá k ochraně základních práv a svobod.

Principy dobré správy formuloval první veřejný ochránce práv JUDr. Otakar Motejl v roce 2006.

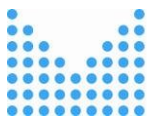
Prezentace je přílohou zápisu.

Zveřejňování informací o kontrole a z kontroly

JUDr. Bc. Pavel Vetešník, Ph.D.

Příspěvek JUDr. Bc. Pavla Vetešníka, Ph.D., byl rovněž velmi aktuální, neboť kontrolní orgány čelí často žádostem o informace o kontrole nejen ze strany třetích osob, ale rovněž od jiných kontrolních orgánů.

- poukaz na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 9. 2010, č. j. **1 Afs 45/2010**, (cit.): „*Nutno navíc zdůraznit, že mediální prezentace výsledku rozhodovací činnosti má být ze strany správních orgánů obvyklým standardem. Média vyjádření předsedy žalovaného k jednotlivým případům očekávají. Správní úřad v demokratickém právním státě se nemůže podobat Zámku ze stejnojmenného Kafkova románu, o kterém nikdo nic neví, neboť je zahalen mlhou mlčení. Mediální prezentace činnosti orgánu veřejné správy, na rozdíl od paušálních a zaujatých hodnocení určitého jednání před započítím správního řízení nebo před jeho formálním ukončením (srov. bod [23] shora), přispívá k realizaci*

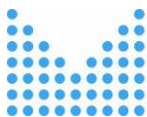


ústavního postulátu, podle něhož státní moc slouží všem občanům (čl. 2 odst. 3 Ústavy), resp. zákonného principu, podle něhož veřejná správa je službou veřejnosti (§ 4 odst. 1 správního řádu).“

- odkaz na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 6. 2020, č. j. **2 As 291/2019**, obsahující závěr (cit.): *„že se krajský soud měl zabývat nejen otázkou povolenosti metody, ale také ostatními žalobními námitkami sporujícími správnost či pravdivost zveřejněných informací. Právní názor krajského soudu, jímž vytčené nevypořádání žalobních námitek zdůvodnil, shledal Nejvyšší správní soud nesprávným. V důsledku nezbyvá než napadený rozsudek zrušit a vrátit věc krajskému soudu k dalšímu řízení, v němž posoudí důvodnost těch žalobních námitek, jimiž se v napadeném rozsudku nezabýval, a případně provede nezbytné dokazování.“*
- odkaz na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 6. 2010, č. j. **1 As 28/2010**, (cit.): *„Střet práva na informace a povinnosti zachovávat mlčenlivost je výslovně řešen v § 19 zákona o svobodném přístupu k informacím. Poskytnutí informací dle zákona o svobodném přístupu k informacím není porušením povinnosti zachovávat mlčenlivost. Žádné ustanovení zákona o veřejných zakázkách neobsahuje speciální normu, kterou by bylo třeba použít namísto § 19 zákona o svobodném přístupu k informacím. Informace, na něž se vztahuje povinnost zachovávat mlčenlivost, lze však poskytnout pouze tehdy, jestliže tomu nebrání některý z důvodů odepření informací (např. ochrana utajovaných informací, ochrana osobnosti, soukromí a osobních údajů, ochrana obchodního tajemství, ochrana důvěrnosti majetkových poměrů, další omezení dle § 11 zákona).“*
- jedním z uvedených důvodů je § 11 odst. 3 InfZ³, dle něhož *„informace, které získal povinný subjekt od třetí osoby při plnění úkolů v rámci kontrolní, dozorové, dohledové nebo obdobné činnosti prováděné na základě zvláštního právního předpisu⁴, podle kterého se na ně vztahuje povinnost mlčenlivosti anebo jiný postup chránící je před zveřejněním nebo zneužitím, se neposkytují. Povinný subjekt poskytne pouze ty informace, které při plnění těchto úkolů vznikly jeho činností.“*
- k argumentaci neveřejností jednání se vyjádřil ve Městský soud v Praze v rozsudku ze dne 20. 11. 2018, č. j. **10 A 51/2016**, (cit.): *„poskytnutí informací, jimiž povinný subjekt disponuje, ať už se jedná o informace, na něž se vztahuje povinnost zachovávat mlčenlivost, či informace, které mají být či byly projednávány v rámci neveřejného jednání povinného subjektu (jeho orgánu), lze v konkrétních případech odepřít. Důvodem pro takové odepření však nemůže být odkaz na zákonnou povinnost zachovávat mlčenlivost,*

³ Zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „InfZ“).

⁴ Například zákon č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 15/1998 Sb., o Komisi pro cenné papíry a o změně a doplnění dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 64/1986 Sb., o České obchodní inspekci, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 133/1985 Sb., o požární ochraně, ve znění pozdějších předpisů.

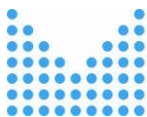


ani skutečnost, že požadované informace byly předmětem neveřejného jednání povinného subjektu, nýbrž některý z důvodů pro odepření“.

- pro užití § 11 odst. 3 InfZ je směrodatné nikoliv to, o jakou informaci se jedná, ale to, kdo je původcem požadovaného dokumentu; třetí osoba musí být osoba odlišná od orgánu veřejné správy, resp. osoba, která není povinným subjektem, viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 11. 2013, č. j. **2 As 66/2013**
- otázka na žádosti o informace ze spisů → kontext s § 38 správního řádu → judikatura dovodila, že rozdíl není v obsahu, ale kvantitě rozsahu → pokud je žádáno o podstatnou část (kontrolního) spisu, měl by být aplikován § 38 správního řádu, pokud pouze o jednotlivosti z kontrolního spisu, mělo by být využito informačního zákona
- vedena diskuse, jaký procesní postup využít, pokud je podání vyhodnoceno jako žádost o podstatnou část spisu → zda nejdříve formálně aplikovat § 15 InfZ, anebo přímo § 38 odst. 5 správního řádu, podle něhož *odepřel-li správní orgán osobě nahlížet do spisu nebo jeho části, vydá o tom usnesení, které se oznamuje pouze této osobě, neboť povinný subjekt může čelit nečinností žalobě (poskytnutí informací nebylo odmítnuto rozhodnutím tak, aby žadatel měl právo bránit se odvoláním) → poukaz na rozdílnou judikaturu*
- žádost o informace z kontroly podaná druhým kontrolním orgánem → lze využít § 25 zákona o kontrole; zákon o kontrole má své meze a limity → v těchto případech je namístež užití § 8 odst. 2 správního řádu, dle něhož *správní orgány vzájemně spolupracují v zájmu dobré správy*
- odkaz na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 27. 5. 2019, č. j. **10 A 102/2018**, (cit.): *„Pokud jde o to, co zákon rozumí „jiným úředním postupem“, sdílí soud přesvědčení žalované o tom, že takovým postupem měl zákonodárce na mysli především žádost o součinnost adresovanou jiným orgánům veřejné moci, o nichž je správnímu orgánu známo, popř. o nichž správní orgán usuzuje, že mohou mít ve své dispozici podklady, které by správnímu orgánu umožnily získat skutkové poznatky potřebné pro závěr o tom, zda v konkrétní věci přistoupí k zahájení správního řízení. Se zřetelem k zásadě součinnosti správních orgánů vyplývající z ustanovení § 8 odst. 2 správního řádu, dle kterého správní orgány vzájemně spolupracují v zájmu dobré správy, je tedy podle soudu třeba za takový „jiný úřední postup“ považovat především žádost správního orgánu adresovanou jinému orgánu o konkrétně či typově identifikované podklady, které má mít takový orgán k dispozici. Takový úřední postup má přitom v souladu s dříve uvedeným přednost před invazivnějším typem zásahu do práv adresátů veřejné moci, v daném případě tedy před požadavkem podání vysvětlení dle § 137 správního řádu.“*

Prezentace je přílohou zápisu.

Diskuse:



Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy – s odkazem na četné žádosti novinářů o poskytnutí protokolu z probíhající (dosud neukončené) kontroly bylo diskutováno na toto téma.

Ministerstvo vnitra, odbor veřejné správy, dozoru a kontroly, v nedávné době poskytlo protokol z kontroly s tím, že podatel byl výslovně upozorněn na skutečnost, že protokol byl prokazatelně doručen kontrolované osobě, avšak doposud plyne lhůta pro podání námitek proti kontrolním zjištěním dle § 13 zákona o kontrole a obsah protokolu tak může být změněn formou dodatku k protokolu o kontrole (pozn. případný dodatek by byl následně žadateli poskytnut).

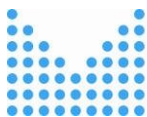
Ministerstvo financí – protokoly byly poskytovány až po vyřízení námitek; aktuální příklon k poskytování a zveřejňování (anonymizovaných) protokolů již ve fázi, kdy mohla povinná osoba podat námitky a „zvrátit“ obsah protokolu. Vždy je však nutné žádost individuálně posoudit.

Dle současné praxe se MF osvědčil otevřený přístup, tedy zveřejnit vše, co lze; zkušenost, že v případech, kdy je nutné se dotázat, např. pokud se jedná o součást trestního spisu, nebo cizí dokument, obdrží MF ve většině případů souhlas. Zmíněny např. auditní zprávy požadované před ukončením námitkového připomínkového řízení.

JUDr. Veronika Gabrišová – šetření jsou uzavírána zprávou o šetření (fakticky protokol); zprávou však zpravidla působení VOP nekončí, protože úřad má obvykle 30 dní na vyjádření (zpráva se zasílá též stěžovateli). Pokud VOP v této fázi obdrží žádost dle InfZ o poskytnutí zprávy, která není definitivní, neboť může být vydáno závěrečné stanovisko, jehož součástí je návrh opatření k nápravě, případně mohou následovat sankce, tak aktuálně, dle metodických pokynů se v zásadě zprávy nebudou poskytovat, zejm. v případech, kdy je pravděpodobné, že se jedná o problematický případ.

S uvedeným souzní názor z pléna (který nikdo nerozporoval), že protokol před ukončením kontroly je vhodné poskytovat pouze v individuálnostech, právě s odkazem na skutečnost, že se jedná o průběžné výsledky kontroly, které mohou být změněny na základě námitek (změna závěrů). Transparentnost je zajištěná tím, že žadatel je informován o datu ukončení kontroly a až následně je mu poskytnuta požadovaná informace.

V návaznosti na dotazy novinářů o poskytnutí informací s odkazem na InfZ byl vytknut rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. srpna 2011, č. j. 8 As 57/2011-77, a skutečnost, že ne každá žádost, byť mající formální náležitosti dle InfZ, musí být vyřizována v režimu tohoto zákona. Vždy je nutné podání posoudit dle jeho obsahu a v těchto intencích žádost vyhodnotit, např. jako dotaz na názor či podnět dle jiného právního předpisu.



Poznámka: z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. srpna 2011, č. j. 8 As 57/2011-77, plyne (cit.): „*Ne každý dotaz, sdělení či žádost fyzické či právnické osoby učiněný vůči orgánům veřejné správy je třeba podřadit pod formalizované postupy tohoto zákona. Opačný přístup by znamenal, že by jakýkoliv dotaz osoby podléhal režimu předmětného zákona. To však ani není jeho podstatou, což ostatně plyne z § 14 odst. 4 zákona č. 106/1999, podle něhož žádost, která neobsahuje náležitosti podle odstavce 2 věty první a adresu pro doručování, není žádostí ve smyslu tohoto zákona. Vždy, a to s ohledem na konkrétní okolnosti daného případu, musí správní orgán, který je jinak povinným subjektem dle tohoto zákona, vážít, zda je možné obdržené podání podřadit pod režim zákona č. 106/1999 Sb., či nikoliv. V případě, že je možné dotaz osoby vůči povinnému subjektu posoudit jako žádost o poskytnutí informace dle tohoto zákona, je třeba režimu tohoto zákona podřídít i proces jejího vyřizování, resp. odmítnutí dle § 15, i možnost procesní obrany žadatele v případě neposkytnutí informace dle § 16 či § 16a.*“

JUDr. Veronika Gabrišová – v návaznosti na nečinnostní žalobu, kdy povinný subjekt nevydal rozhodnutí podle § 15 InfZ a přistoupil přímo k aplikaci § 38 správního řádu byla zmíněna vznesená výtku VOP vůči povinnému subjektu, který obdobně vyřídil žádost přímo dle zákona č. 110/2019 Sb., o zpracování osobních údajů, ve znění pozdějších předpisů, bylo poukázáno na změnu judikatury bez vypořádání předchozích judikátů – oproti „Šimíčkovu judikátu“ z roku 2009, dle něhož i v případě, kdy povinný subjekt žádost vyhodnotí jako žádost tak, že se nejedná o InfZ, ale jde o nahlížení do spisu podle § 38 správního řádu, vydá rozhodnutí o odmítnutí žádosti dle § 15 InfZ tak, aby byla zachována procesní práva žadatele a ten se tak mohl bránit. V návaznosti na aktuální judikaturu bylo avizováno, že v případech, kdy jsou požadovány informace v takovém rozsahu a takové kvalitě, kdy je možné žádost po vyhodnocení jejího obsahu kvalifikovat jako žádost o nahlížení do spisu podle § 38 správního řádu, již nebude ze strany VOP trváno na povinnosti formálního vyřízení žádosti rozhodnutím dle § 15 InfZ.

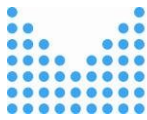
Diskutovány další související problematiky, např. argumentace povinnosti mlčenlivosti zaměstnance, po němž je informace požadována → InfZ sice hovoří o povinném subjektu a porušení povinnosti mlčenlivosti, nicméně tato argumentace neuspěje, neboť za právnickou osobu samozřejmě jedná osoba fyzická. Také bylo konstatováno, že InfZ je postaven tak specificky, že i když fakticky je zákonný důvod pro neposkytnutí, nezávisle na tom, jestli může povinný subjekt informace neposkytnout, vždy by měl provést test proporcionality a vážít tak zájmy žadatele podle čl. 17 Listiny a práva daného subjektu.

Možnost spolupráce kontrolních orgánů, odstranění duplicit kontrol

**Ing. Bc. Tomáš Pösl, odbor veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra
vedoucí oddělení kontroly**

Odkaz na programové prohlášení vlády – část veřejná správa (cit.):

„Budeme sjednocovat a koordinovat činnost kontrolních orgánů a snižovat zátěž obcí a krajů kontrolami.“



„Vyloučíme duplicitní kontroly.“

„Zajistíme sdílení poznatků mezi kontrolními orgány.“

- naplnění programového prohlášení vlády
- zefektivnění koordinace a plánování kontrol výkonu přenesené působnosti obcí a krajů
- standardy kontrol výkonu přenesené působnosti krajů

Standardy kontrol (již realizované):

- Střet zájmů (MSP)
- Správa místních poplatků (MF)
- Editace údajů ISÚI/RÚIAN (ČÚZK)
- Matriky, ověřování (MV)
- Přestupková agenda (na úseku přestupků proti pořádku ve státní správě a v územní samosprávě, veřejnému pořádku, občanskému soužití a majetku) (MV)
- Přezkoumání hospodaření (MF)
- Sociálně-právní ochrana (MPSV)
- Sociální práce (MPSV)

Standardy kontrol se v praxi osvědčily → příprava zavedení standardů kontrol pro všechny agendy přenesené působnosti, které jsou kontrolovány krajskými úřady/MHMP na obcích/městských částech.

MV připraví zakotvení standardů (předběžný předpoklad usnesením vlády). KÚ a MHMP se doporučuje již vytvořené standardy kontrol využívat i v následujícím období.

Koordinace kontrolní činnosti napříč veřejnou správou (koordinační role MV)

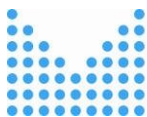
- spolupráce s MPO – informační systém Jednotný portál evidence kontrol
- spolupráce s Ministerstvem financí

Díky zpětné vazbě většiny oslovených ústředních správních úřadů Ministerstvo vnitra každoročně aktualizuje **přehled kontrolních činností ve veřejné správě**, dostupný:

<https://www.mvcr.cz/odk2/soubor/prehled-kontrolnich-cinnosti-ve-verejne-sprave-k-1-1-2022.aspx>

Diskutována varianta centrální evidence všech kontrol ve veřejné správě.

Diskuse – masivní jednotný systém (kontrola dotací) směřuje právě do finančních kontrol → poukaz na značené množství subjektů oprávněných kontrolovat dotace; určitá míra koordinace by tak byla nepochybně na místě. Poukázáno na skutečnost, že výhrada zejm. senátorů směřovala k finančním kontrolám – problematická z jejich pohledu je skutečnost, že se na obec dostává např. nejen poskytovatel, ale také auditní orgán, Evropská komise a Evropský účetní dvůr a každý kontrolní orgán zaujímá jiné stanovisko, což starosty politicky poškozuje. Analýza však ukázala, že se jedná o jedinou duplicitu v systému.



Duplicita je však neodstranitelná a roste důvěra ze strany evropské komise → kontrol je výrazně méně, zejména u obcí. Kontroly jsou efektivnější, realizovány částečně distančně.

Ministerstvo kultury – systém kontrol zřejmě funguje, soudě podle výzvy MF k doplnění plánu kontrolních činností do modulu koordinace plánování kontrol a následně též výzvy k doplnění kontrol dotací. Zástupce MF poděkoval za spolupráci a poukázal na „Modul koordinace plánování veřejnosprávních kontrol veřejné finanční podpory (včetně evidence výsledků kontrol)“ jakožto součást informačního systému „Finanční kontroly ve veřejné správě“.⁵ Jedná se o metodický nástroj, tedy nástroj nevynutitelný, který může přispět k odstranění duplicit kontrol (jejich sdílením).

Zaznělo potvrzení názoru, že největší problém je s finančními kontrolami, zejména s rozdílnými výsledky kontrol s tím, že se následně rozcházejí i názory Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže a auditního orgánu, pokud se týká veřejných zakázek. Odkaz na částečný překryv předmětu kontroly, možnost využití výsledků kontrol jiného kontrolního orgánu (sdílení získaných podkladů). Duplicitní kontroly – všeobecné řešení je problematické, např. vysoké školy – kontroly nelze zkoordinovat – nejedná se o zatěžování kontrolované osoby, neboť předměty kontrol jsou rozdílné.

Žádný z účastníků setkání nevyslovil názor a nepodpořil myšlenku, že by byla potřebná centrální evidence všech kontrol ve veřejné správě.

Dotaz na způsob ukončení kontroly v případě zániku spolku (výmaz z rejstříku) – ukončení kontroly není v zákoně o kontrole upraveno; bylo by vhodné doplnit do zákona? → odkaz na správní řád – zanikne subjekt, je nutno zastavit řízení. Pokud zanikne před zahájením kontroly, lze využít institut odložení věci (v tomto kontextu). Zastavení řízení – novelizovat zákon o kontrole v této souvislosti není na místě.

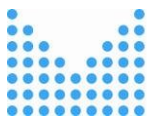
Dotaz na aplikaci správního řízení v případě zániku kontrolovaného subjektu v průběhu kontroly – poukázáno na přiměřené použití části čtvrté správního řádu.

→ znovu vytknuto, že kontrola není správní řízení, čili není nutné formalizovat kontrolu více, než je nezbytné; není rozhodováno o právech a povinnostech, není vydáváno rozhodnutí, čili pokud v průběhu kontroly kontrolovaný subjekt zanikne, je postačující zaznamenání do spisu s odůvodněním (nikoliv usnesením; není komu doručit).

Ukončení x přerušení kontroly – jak zachovat transparentnost jednání v případech, kdy není objektivně možné vyhotovit protokol do 30 (60) dnů od posledního kontrolního úkonu, aby bylo možné ukončit kontrolu (odkaz na nemožnost překročit hranice okresu s odkazem na mimořádná opatření kvůli šířící se nákaze nemocí covid-19).

→ ukončení kontroly zákon o kontrole jasně definuje (§ 18). „Přerušení“ kontroly – tento institut nelze v daném případě aplikovat, neboť slouží pro odstranění důvodu, pro který

⁵ https://fkvs.mfcr.cz/mkp/app/Help/MKP/FKVS_MKP_Manual.pdf?q=9515824



nelze v řízení pokračovat. Poslední kontrolní úkon lze „posunout“ (k naznačené situaci jím bude např. další z úkonů nutných pro výkon kontroly na místě po ukončení opatření). V rámci principu dobré správy lze informovat kontrolovanou osobu o nastalých faktických (právních atp.) důvodech, proč není možné v kontrole aktuálně pokračovat (námitka šikanózní kontroly by neobstála).

Stanovisko Centrální harmonizační jednotky k principu jednotného auditu Hlavní zvažované změny v oblasti veřejnosprávní kontroly

**PhDr. Tomáš Vyhnánek, Centrální harmonizační jednotka Ministerstva financí
vedoucí oddělení Harmonizace interního auditu**

PhDr. Tomáš Vyhnánek uvedl svůj první příspěvek s odkazem na obdržené, zejména metodické dotazy, týkající se principu jednotného auditu a přebírání výsledků finanční kontroly jiného kontrolního orgánu. V této souvislosti ve stručnosti přednesl stanovisko Ministerstva financí, z něhož vyplývá, že kontrolní orgán může využívat a převzít výsledky finanční kontroly jiného kontrolního orgánu. Tento postup je součástí praktické aplikace principu jednotného auditu. Aplikace principu jednotného auditu může přispět ke snižování administrativního zatížení na straně kontrolujících i kontrolovaných osob a zefektivnění celého kontrolního systému. Využívání principu jednotného auditu v rámci výkonu kontrolní činnosti je dobrou praxí a projevem zásady dobré správy a zásady spolupráce správních orgánů. Posouzení rozsahu a způsobu využití výsledků finanční kontroly od jiného kontrolního orgánu je v kompetenci odpovědného kontrolního orgánu.

Stanovisko Ministerstva financí č. 2/2022 je přílohou zápisu.

Diskuse:

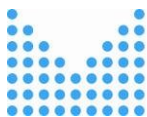
V návaznosti na kontrolu dotací bylo zmíněno, že dříve byl při kontrolách u organizací podpůrně využíván CEDR (centrální evidence dotačních rozhodnutí), který však již nefunguje. Zástupci Ministerstva financí v této souvislosti zmínili, že vnímají potřebu centrální evidence dotací na základě povinnosti (CEDR fungoval na bázi dobrovolnosti) a poukázali na moduly RISRE a RIS ZED [pozn.: cílem zavedení zjednodušené evidence dotací a modulu RIS ZED je rozšíření rozpočtového systému o chybějící informace o dotacích tak, aby Ministerstvo financí mohlo disponovat uceleným přehledem o všech dotacích a návratných finančních výpomocích poskytovaných ze státního rozpočtu; jeho legislativní ukotvení je v § 3 písm. o) zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech]⁶.

Hlavní zvažované změny v oblasti veřejnosprávní kontroly

PhDr. Tomáš Vyhnánek

Prostřednictvím druhého příspěvku PhDr. Tomáš Vyhnánek informoval o aktuálním projektu „Posílení řízení a kontroly veřejných financí“ z programu „Řádná správa Fondů EHP a Norska 2014-2021, Programové oblasti 16 – Řádná správa věcí veřejných,

⁶ <https://www.statnipokladna.cz/cs/risre>



Odpovědné instituce“, jehož hlavním cílem je získat nezávislé hodnocení stávajícího stavu řízení a kontroly veřejných financí, identifikovat hlavní nedostatky a jejich příčiny a připravit návrh věcného záměru zákona o řízení a kontrole veřejných financí včetně důkladné argumentace pro prosazení změny a hodnocení dopadu navrhované regulace.

Projekt je realizován v partnerství s veřejnými vysokými školami. Partneri projektu vypracovali analýzy stávajícího stavu a navrhli doporučení ke zlepšení systému řízení a kontroly veřejných financí. Ekonomicko-správní fakulta Masarykovy univerzity zpracovala v rámci projektu analýzu fungování vnitřních kontrolních systémů orgánů veřejné správy. Právnická fakulta Masarykovy univerzity se na projektu podílela přípravou analýzy ústavních limitů regulace řízení a kontroly veřejných financí (ve vztahu k územní samosprávě) včetně mezinárodního srovnání a analýzou řízení o porušení rozpočtové kázně. Právnická fakulta Univerzity Karlovy zpracovala zhodnocení stávající právní regulace interního auditu a úvahy *de lege ferenda*. Aktuálně probíhají veřejné konzultace, v jejichž rámci jsou prezentovány závěry z analýz, diskutovány záměry a nápady týkající se zákona o finanční kontrole⁷. PhDr. Tomáš Vyhnánek všechny přítomné pozval na probíhající veřejné konzultace a předestřel, že ve věci řídicí kontroly by bylo vhodné zjednodušit, zpřesnit zákon a stanovit přesně práva a povinnosti osob, které se účastní finanční kontroly a zároveň ze zákona odstranit procesní ustanovení, které by si měly organizace stanovit samy dle svých potřeb interně, dle velikosti; hlavní požadavek na řídicí kontrolu → zakotvení principu 3E, principu legality a principu čtyř očí. Veřejnosprávní kontrola je věcně i procesně funkční, vč. porušení rozpočtové kázně dle daňového řádu. V neposlední řadě by mělo dojít k posílení role a významu interního auditu (centralizovat, metodicky posílit a více aplikovat mezinárodní standardy).

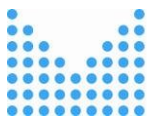
Následovala diskuse týkající se právě role interního auditu v organizaci → vyřčeny obavy, aby interní auditor neingeroval do všech záležitostí, o nichž již rozhodlo vedení úřadu a zmíněna nezbytnost zohlednění potřeb u „malých“ úřadů (Český báňský úřad, školy atp.) → souhlas s názorem, že ne u všech organizací je interní audit ve stávající podobě nutný → opětovné pozvání na probíhající konzultace právě k internímu auditu.

Diskuse účastníků k předem zaslaným dotazům

Státní zemědělská a potravinářská inspekce

„Naši inspektoři se při kontrolách setkávají s dosti příkrým jednáním zástupců kontrolovaných osob, které by mohlo být kvalifikováno jako rušení pořádku, někdy i hrubě urážlivé podání ve smyslu § 62 správního řádu. Často se jedná o neslušné chování kontrolovaných osob slovně i nonverbálně útočících na kontrolující. Nejedná se o typické neposkytování součinnosti podle kontrolního řádu. Vycházíme z toho, že kontrola je postupem podle části čtvrté správního řádu, tedy podle § 154 správního řádu se § 62 správního řádu použije obdobně. Je podle Vašeho názoru možné rušení pořádku závažně

⁷ <https://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/rizeni-a-kontrola-verejnych-financi/posileni-rizeni-a-kontroly-verejnych-fin>



ztěžující průběh kontroly či hrubě urážlivá podání během kontroly postihnout uložením pořádkové pokuty podle § 62 správního řádu? Nebo je třeba rušení pořádku kvalifikovat jako neposkytnutí součinnosti potřebné k výkonu kontroly?“

Uložení pořádkové pokuty podle § 62 správního řádu

Mgr. Věra Ondračková, odbor legislativy a koordinace předpisů Ministerstva vnitra vedoucí oddělení správního řízení

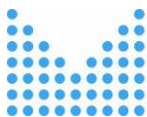
Uložení pořádkové pokuty podle § 62 správního řádu (na základě podpůrné aplikace části čtvrté správního řádu) je teoreticky možné, ale v praxi bude využitelné málokdy.

Především je právní úpravu přestupků v § 15 kontrolního řádu nutno považovat za speciální úpravu vůči § 62 správního řádu. Pořádkovou pokutu tedy nelze ukládat za neposkytování součinnosti při kontrole. Ustanovení o přestupku podle kontrolního řádu představuje zvláštní úpravu vynucení nesplněných povinností uložených zákonem v souvislosti s kontrolním procesem, a proto se použije přednostně před obecnou úpravou ve správním řádu.

Skutkové podstaty přestupků v kontrolním řádu nahradily dřívější institut pořádkové pokuty v zákoně č. 552/1991 Sb., o státní kontrole. Z důvodové zprávy návrhu zákona pak vyplynulo, že cílem zákonodárce je pořádkovou pokutu skutečně nahradit, nepředpokládala se zároveň aplikace přestupků i pořádkové pokuty.⁸

Lze asi vést debatu o tom, do jaké míry se skutková podstata přestupku spočívající v neposkytování součinnosti vztahuje na jednání, na které se vztahuje pořádková pokuta podle § 62 správního řádu, tedy zda skutková podstata v kontrolním řádu vyčerpává zcela obsah § 62 správního řádu, nebo existuje nějaký prostor, kdy by bylo možné daný institut při kontrole využít, např. při podání hrubě urážlivého podání. Nelze ale pominout, že zatímco aplikace přestupku podle kontrolního řádu vyžaduje, aby „nebyla poskytnuta součinnost při výkonu kontroly“, tak podobně § 62 správního řádu předpokládá, že bude „závažně ztížen postup v řízení“. O neposkytnutí součinnosti by se asi jednalo, pokud by toto jednání znemožňovalo pokračování kontroly; pokud by provedení kontroly nebránilo ani ji významně neztěžovalo, pak by asi nemohla být naplněna skutková podstata podle

⁸ V rozsudku ze dne 14. 12. 2021, č. j. 16 A 1/2019-60, např. Krajský soud v Ústí nad Labem uvedl: „41. K vynucení plnění potřebných povinností kontrolovaných či povinných osob nebo k zabránění narušení či dokonce zmaření kontroly poté jako represivní (sankční) prostředek slouží institut pokuty. V těchto případech nelze využít institut pořádkové pokuty, neboť v daném případě nejde o pořádkovou pokutu srovnatelnou např. s pořádkovou pokutou podle § 62 správního řádu či pořádkovými pokutami podle jiných procesních předpisů (občanský soudní řád, trestní řád atd.), ale o postih za to, že kontrolovaná osoba brání ve výkonu kontroly. Nejedná se tedy o porušení procesní povinnosti, ale povinnosti hmotněprávní, což je podstatným odlišujícím znakem od pořádkové pokuty jakožto procesního institutu obvykle užívaného v zákonech upravujících výkon veřejné správy (k tomu srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 4. 2021, č. j. 8 As 102/2019, ze dne 12. 7. 2017, č. j. 6 As 83/2017-33 nebo ze dne 18. 8. 2021, č. j. 9 As 98/2021 – 26).“



kontrolního řádu, ale zpravidla by nemohly být naplněny ani podmínky pro uložení pořádkové pokuty podle správního řádu.

V případě zmiňovaných vulgarit, urážek apod., u nichž má tazatel pochybnosti, zda se jedná o neposkytnutí součinnosti, by bylo možné uvažovat o naplnění skutkové podstaty přestupku znevážení úřední osoby při výkonu její pravomoci - § 5 odst. 1 písm. b) zákona č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích.

ERÚ – zmíněny nejen hrubé urážky, ale dokonce i setkání s bodnými zbraněmi v rámci kontroly a zdůrazněno, že nelze prokázat neposkytování součinnosti „v hmotné stránce“. V praxi se osvědčilo, aby členem kontrolní skupiny byl i právní zástupce (zaměstnanec) s tím, že kontrolovaná osoba je na jeho přítomnost výslovně upozorněna, případně je též žádána asistence Policie České republiky (osoba je následně vyslýchána, musí podat vysvětlení, což má preventivní efekt).

V rámci diskuse přisvědčeno, že agresivita kontrolovaných je na vzestupu, často však dochází např. též k zesměšňování inspektorů; řešení v rámci občanskoprávní žaloby na ochranu osobnosti je irelevantní; výše pokut není adekvátní.

Báňské úřady řeší obdobné případy pořádkovou pokutou podle správního řádu, což však nefunguje vždy. Dalšími opatřeními je, že jezdí více kontrolujících (inspektorů), také je vyžadována asistence Policie České republiky (zákon o kontrole nevyřeší akutní stav na místě). Doporučeno, pokud to povaha předmětu kontroly umožňuje, např. u finančních kontrol, vyvarovat se rizikových situací např. s využitím distanční formy kontroly.

Ministerstvo pro místní rozvoj

Dotaz na využití (četnost) úkonů předcházejících kontrole – v diskusi zdůrazněno, že principiálně by neměly nahrazovat kontrolu, na druhou stranu jsou určité druhy kontrol, v jejichž rámci probíhá určitý monitoring a není účelné, aby se kontrola prováděla u všech subjektů – např. uzavření obchodů o svátcích; záleží na interních postupech v rámci organizace.

Využíváno v rámci řešení podnětů – tvrzení je např. prověřeno na místě, a pokud není zjištěno porušení zákona, je podatel o této skutečnosti informován. Formálně není „šetření“ zakončeno, jedná se pouze právě o úkon předcházející kontrole. Prověřovaný subjekt může být informován o skutečnosti, že byl předmětem šetření. Úkon předcházející kontrole má primárně sloužit k rozhodnutí kontrolního orgánu, zda kontrolu učinit či nikoliv (např. monitoring webových stránek).

Opatření k odstranění/prevenci nedostatků

Diskuse vedena s ohledem na kontrolu hospodaření, kdy je posouzení skutečnosti, zda jednal kontrolovaný subjekt hospodárně, či zda už nikoliv, do jisté míry subjektivní. Poukázáno na hierarchický vztah nadřízenosti a podřízenosti při kontrole státní správy



a důsledky s tím spojené. V otázkách hospodárnosti poukázáno na princip 3E a rovněž cíl kontroly; ta by měla být řídicí a identifikovat příčiny a následně kontrolovat, zda došlo k nápravě, nikoliv cílit na porušení rozpočtové kázně a následné „ztrestání“ organizace.

Zmíněno rozlišení „kontrolních zjištění“ a „zjištění“, která mají přidanou hodnotu pro samotnou organizaci (prostor pro zlepšení např. v oblasti ochrany oznamovatelů, zajištění kybernetické bezpečnosti) → co je kontrola, je dáno § 2 zákona o kontrole → jedná se fakticky o metodiku; pokud není označováno jako „kontrolní zjištění“, je to v pořádku.

Ministerstvo práce a sociálních věcí

Nesouhlas se stanovisky Ministerstva vnitra uvedenými ve Výběru stanovisek MV k zákonu o kontrole (dále jen „Stanovisko“), která se týkají prodloužení lhůty pro podání námitek na žádost kontrolované osoby a blanketních námitek. Pozn., že se jedná o jednu z příloh zápisu z kulatého stolu, který se konal dne 13. 6. 2018.⁹

Prodloužení lhůty pro podání námitek na žádost kontrolované osoby a podání blanketních námitek

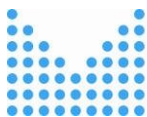
Stanovisko MV (cit.): *„Kontrolované osobě (příspěvkové organizaci) byl odeslán protokol o provedené kontrole, který kontrolovaná osoba převzala dne 24. srpna 2017. Dne 6. září 2017 (před uplynutím lhůty pro podání námitek) kontrolovaná osoba požádala o prodloužení lhůty pro podání námitek uvedené v protokolu o kontrole, a to do 29. září 2017. Dotaz zněl, zda lze na základě šetření práv a oprávněných zájmů kontrolované osoby nestandardně prodloužit lhůtu (o 22 dní) pro podání námitek a poskytnout tuto dodatečnou lhůtu (delší než se ve standardních situacích poskytuje ostatním kontrolovaným subjektům).*

Dle § 13 odst. 1 kontrolního řádu „Námítky proti kontrolnímu zjištění uvedenému v protokolu o kontrole může kontrolovaná osoba podat kontrolnímu orgánu ve lhůtě 15 dnů ode dne doručení protokolu o kontrole, není-li stanovena v protokolu o kontrole lhůta delší.“ Z citovaného ustanovení vyplývá, že minimální lhůta pro podání námitek je stanovena jako patnáctidenní, přičemž rozhodujícím kritériem určující její počátek je den doručení protokolu o kontrole. Dnem následujícím (tj. dnem nastávajícím po dni, v němž byl kontrolované osobě doručen protokol o kontrole) počíná plynout patnáctidenní lhůta, není-li přímo v protokole o kontrole stanovena lhůta delší.

Otázku, jak postupovat v případě, kdy protokol o kontrole stanoví konkrétní lhůtu pro podání námitek a kontrolovaná osoba požádá o prodloužení této lhůty, kontrolní řád, ani jiný právní předpis, blíže neřeší a neupravuje. Právní teorie¹⁰ k tomuto uvádí: „Zákon o kontrole specificky neřeší otázku možnosti prodloužení lhůty pro podání námitek (či jejich

⁹ <https://www.mvcr.cz/odk2/clanek/kulaty-stul-ke-kontrolnimu-radu-konany-dne-13-6-2018.aspx>

¹⁰ Jemelka, L., Vetešník, P., Libosvár, O. Zákon o kontrole. Komentář. 1. Vydání. Praha: C. H. Beck, 2014, s. 120-121.



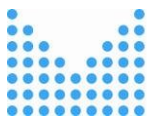
části nebo doplnění jejich odůvodnění), pokud o něj kontrolovaná osoba požádá. Kontrolní orgán by v takovém případě měl žádosti o prodloužení lhůty posoudit se zohledněním zásady vycházet dotčeným osobám podle možností vstříc (§ 4 správního řádu), a tedy zvážit jejich vyhovění, pokud tomu nebrání nějaké podstatné skutečnosti. (...) na toto prodloužení není právní nárok a vyhovění, resp. nevyhovění takovým žádostem nepředstavuje rozhodování o právech (nemá formu rozhodnutí či usnesení).“

Ministerstvo vnitra zastává názor, že prodloužení lhůty pro podání námitek na žádost (v situaci, kdy byl kontrolované osobě doručen protokol o kontrole) nemá oporu v právních předpisech, neboť kontrolní řád počítá pouze s možností stanovit delší lhůtu pro podání námitek s tím, že tato lhůta je uvedena přímo /výslovně/ v protokolu o kontrole. Obdobně správní řád výslovným způsobem neupravuje oprávnění odvolatele žádat o prodloužení lhůty pro podání odvolání (srov. § 83 odst. 1 správního řádu, dle něhož platí: „Odvolací lhůta činí 15 dnů ode dne oznámení rozhodnutí, pokud zvláštní zákon nestanoví jinak. Odvolání lze podat teprve poté, co bylo rozhodnutí vydáno. Bylo-li odvolání podáno před oznámením rozhodnutí odvolateli, platí, že bylo podáno v první den odvolací lhůty.“)

Ze shora uvedeného důvodu nelze doporučit obecně přdestřžený postup, tedy aby kontrolní orgán vyhověl požadavku kontrolované osoby a bez dalšího prodloužil lhůtu pro podání námitek uvedenou v protokolu o kontrole, který byl kontrolované osobě doručen.

Nad rámec uvedeného dotazu podotýkáme, že od požadavku prodloužit lhůtu pro podání námitek je nutno odlišovat situaci, kdy osoba podá tzv. blanketní námitky, v níž je třeba vycházet z podpůrné (subsidiární) aplikace příslušných ustanovení správního řádu (srov. § 28 kontrolního řádu) a nahlížet na ni obdobně jako na blanketní odvolání, kde Nejvyšší soud v rozsudku ze dne 6. března 2009, čj. 1 As 4/2009 -53 judikoval: „Dle § 82 odst. 2 správního řádu musí odvolání obsahovat vedle náležitostí dle § 37 odst. 2 správního řádu i údaje o tom, proti kterému rozhodnutí směřuje, v jakém rozsahu ho napadá a v čem je spatřován rozpor s právními předpisy nebo nesprávnost rozhodnutí nebo řízení, jež mu předcházelo. Nemá-li odvolání některou z těchto náležitostí, postupuje správní orgán dle § 37 odst. 3 správního řádu. Rozhodne-li správní orgán, aniž by bylo odvolání doplněno, je jeho postup vadný a v rozporu s procesními předpisy.“

Povinností kontrolního orgánu je v takovém případě vyzvat kontrolovanou osobu k doplnění námitek (podání) ve smyslu § 37 odst. 3 správního řádu, a k tomu doplnění stanovit přiměřenou lhůtu. Jinými slovy řečeno, pokud podané námitky neobsahují všechny předepsané náležitosti dle § 13 odst. 2 kontrolního řádu, kontrolní orgán musí umožnit v přiměřené lhůtě jejich doplnění (dle § 37 odst. 3 správního řádu). Pakliže by kontrolovaná osoba v přiměřené lhůtě námitky (jejich odůvodnění) neupřesnila, zamítne je nadřízená osoba kontrolujícího dle § 14 odst. 2 kontrolního řádu jako nedůvodné.“



Ministerstvo práce a sociálních věcí argumentuje tím, že „*lhůta na podání námitek stanovená v protokolu v souladu s § 13 odst. 1 KŘ je lhůtou určenou kontrolním orgánem. KŘ možnost prodloužení lhůty na žádost kontrolované osoby neřeší. Podpůrně za použití § 39 odst. 2 SŘ lze takovou lhůtu prodloužit, pokud je toho zapotřebí a prodloužení by mělo mít formu usnesení. Nemůžeme tedy souhlasit s větou uvedenou ve Stanovisku: „Otázku, jak postupovat v případě, kdy protokol o kontrole stanoví konkrétní lhůtu pro podání námitek a kontrolovaná osoba požádá o prodloužení této lhůty, kontrolní řád, ani jiný právní předpis, blíže neřeší a neupravuje.“*

Dále zástupci Ministerstva práce a sociálních věcí nesouhlasí s argumentací: „*obdobně správní řád výslovným způsobem neupravuje oprávnění odvolavatele žádat o prodloužení lhůty pro podání odvolání. Podstatný rozdíl je v tom, že v případě odvolání proti správnímu rozhodnutí se jedná o lhůtu určenou zákonem, kterou nelze prodloužit.“*

Dotaz, zda lze či nelze prodloužit lhůtu pro podání námitek a zda formou usnesení či volnou formou → zákon o kontrole stanoví pouze spodní hranici 15 dnů, kterou prodloužit lze a správní orgán tak činí usnesením s odkazem na § 39 odst. 2 správního řádu, dle něhož „*lhůtu určenou správním orgánem může na žádost účastníka správní orgán za podmínek stanovených v odstavci 1 usnesením přiměřeně prodloužit.“*

Ministerstvo vnitra trvá na svém stanovisku → *a priori* není prodloužení lhůty vyloučeno, v obecné rovině požádá-li kontrolní orgán, nedoporučuje paušálně vyhovovat. Ohledně právní úpravy poukázáno na komentářovou literaturu a skutečnost, že možnost prodloužení připouští § 4 správního řádu a zákon o kontrole neupravuje. Vždy je nutné posoudit konkrétní záležitost.

V případě rozsáhlosti protokolu či kontrolních zjištění je vhodné přímo do protokolu stanovit delší lhůtu pro podání námitek dle § 13 odst. 1 zákona o kontrole.

Diskutující se shodli, že postupují v intencích shora citovaného stanoviska a standardně žádostem o prodloužení lhůty pro podání námitek nevyhovují. V opačném případě by nastal problém v jakých případech žádostem vyhovět a v jakých nikoliv (zmíněna striktní lhůta 5 dnů v případě protokolu NKÚ o státním závěrečném účtu, přestože má 200 stran).

Podání blanketních námitek

Ministerstvo práce a sociálních věcí nesouhlasí s argumentací uvedeným judikátem (týká se konkrétního správního rozhodování) a ani s argumentací § 28 kontrolního řádu. Zákon (kontrolní řád) obsahuje zvláštní úpravu v § 14 odst. 2 kontrolního řádu (stanoví jinak oproti správnímu řádu): *Námítky, z nichž není zřejmé, proti jakému kontrolnímu zjištění směřují, nebo námítky, u nichž chybí odůvodnění, nadřízená osoba kontrolujícího zamítne jako nedůvodné.*



Následně vedena diskuse o tom, že námitky jsou podány zřejmě proto, aby si kontrolovaný subjekt zachoval lhůtu pro podání námitek; otázka, zda v případě blanketních námitek kontrolovanou osobu vyzvat k doplnění, či nevyzývat a zamítnout rovnou. Ministerstvo vnitra vyzývá k doplnění, samozřejmě pouze pokud jsou námitky podány ve lhůtě. Argumentace výzvy v případě podání námitek advokátem bez toho, aby kontrolní orgán disponoval příslušnou plnou mocí, je nepřiléhavá, neboť skutečnosti, že z námitek není zřejmé, proti jakému kontrolnímu zjištění směřují a že neobsahují odůvodnění nesouhlasu s tímto kontrolním zjištěním, jsou zřejmé „okamžitě“ a doplnění tak není třeba.

Problematika blanketních námitek byla diskutována již v rámci kulatého stolu v roce 2016 → příklon k výzvě kontrolované osobě na doplnění.

Ministerstvo vnitra v současné době nezvažuje odklonění od svého stanoviska, nicméně bude iniciovat dotaz v této věci na odbor legislativy a koordinace předpisů s tím, že případná změna bude publikována na internetových stránkách odboru veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra, dostupných na www.mvcr.cz/odk, pod odkazem Metodické materiály a stanoviska odboru.

Ministerstvo životního prostředí

aplikace zákona o kontrole při veřejnosprávní kontrole státních příspěvkových organizací – zmíněn velmi ambiciózní plán kontrol přes oddělení interního auditu a veřejnosprávní kontroly, potažmo personální změny – odkaz na možnost realizace distančních kontrol a **stanovisko ODK č. 1/2021** věnované dané problematice.

Český báňský úřad

Zástupce úřadu předešel diskusi na téma účast kontrolovaných, resp. povinných osob, zejm. v případě, že je v průběhu kontroly zjištěno porušení povinností ze strany povinných osob → pokud se jedná např. o dodavatele, který zajišťuje pro kontrolovanou osobu určitou službu, příkladmo vybavuje zaměstnance osobními ochrannými prostředky → konstatováno, že se jedná o pochybení kontrolované osoby, která je ze zákona povinna své zaměstnance ochrannými prostředky vybavit. V následné diskusi zmíněn přílehlavější příklad, a to kontroly stavebníka, kdy po zahájení kontroly vyjde najevo skutečnost, že v rámci stavby vykonává činnost i jiná společnost, ať již přímo pro kontrolovanou osobu, či v koordinaci, o které kontrolní orgán nevěděl, příp. zjistí, že tato povinná osoba neplní povinnosti vůči svým zaměstnancům → je zahájena další kontrola, resp. další kontroly (počet není omezen) v případě, že kontrolující disponují průkazem, který je opravňuje k provedení kontroly; pokud nedisponují (pověřením ke kontrole), jsou realizovány úkony předcházející kontrole.

→ poukaz na procesní nástroj zakotvený v zákoně č. 61/1998 Sb., o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě, ve znění pozdějších předpisů, a to „závazný příkaz“.



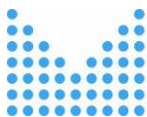
V souvislosti s předestřenou situací, kdy kontrolující zjistí, že byly porušeny konkrétní povinnosti, avšak nejsou s to zjistit, zda je porušila kontrolovaná osoba, a tedy učinit závěr, že kontrolovaná osoba porušila konkrétní zákonnou povinnost, bylo zdůrazněno, že není prostor pro nejasnosti (§ 2 zákona o kontrole) → kontrola je vedena s kontrolovanou osobou a vše, co je zaznamenáno do protokolu se váže ke kontrolované osobě. Vzhledem k tomu, že většina povinností ve složkových předpisech je navázána na přestupek, bylo odkázáno na **stanovisko ODK č. 3/2018 – Kontrola jako postup před zahájením správního řízení**.

Druhé navržené diskusní téma navržené Českým báňským úřadem se týkalo účasti kontrolujících, resp. přizvaných osob, a to zejména v případě, že se kontroly mají účastnit např. zaměstnanci regionálních orgánů (příp. útvarů) nebo zástupci odborů → rozvinuto, že se jedná o situaci, kdy je ke kontrole přizvána osoba z jiného správního orgánu, např. regionálního útvaru, pobočky, agentury, protože tato osoba je schopna poskytnout relevantní informace. Tato situace popsána v návaznosti na názor, že přizvané osoby, na rozdíl od kontrolujících, nemohou informace předat dál. Příkladem bylo zmíněno, že „teoreticky obvodní báňský inspektor nemůže dát reflex svému nadřízenému, tudíž nemůže ani vyplnit zprávu ze služební cesty.“ V tomto duchu zmíněna další situace, a to případ, kdy se zástupce VOP zúčastnil kontroly jako přizvaná osoba, jeho názor byl totožný s hodnocením kontrolujících, avšak ochránce sdělil, že tyto názory nesdílí a odůvodnil to tím, že jeho zástupce mu nemohl sdělit, co viděl a jak to bylo hodnoceno.

V návaznosti na uvedené bylo konstatováno, že z logiky věci je vhodnější využívat tyto osoby v případech, kdy je to možné, jako kontrolující, nikoliv jako přizvané osoby. Kdo může být kontrolující, stanoví zvláštní zákony (např. zákon o úřednících, zákon o státní službě, školský zákon atp.). Pokud tomu tak není, může být kontrolujícím jakákoliv fyzická osoba, která disponuje pověřením ke kontrole (pokud např. musí být kontrolujícím zaměstnanec obce, lze uzavřít dohodu o provedení práce nebo dohodu o provedení činnosti). Dále byla diskutována problematika kárné odpovědnosti v souvislosti s porušením mlčenlivosti po skončení služebního poměru, potažmo nemožnost postihu po rekodifikaci přestupkového zákona.

Mlčenlivost

Ministerstvo vnitra je mimo jiné gestorem zákona o kontrole a na základě Organizačního řádu Ministerstva vnitra zajišťuje zdejší odbor „poskytování metodické pomoci, zejména zpracovávání výkladových stanovisek, právních výkladů a odpovědí na dotazy k aplikaci zákona o obcích, zákona o krajích, zákona o hlavním městě Praze, k zákonu o svobodném přístupu k informacím, zákona o kontrole a z dalších oblastí, které náležejí do jeho působnosti, zejména vůči územním samosprávným celkům“. Z organizačního řádu vyplývá, že může být poskytována toliko obecná metodická pomoc při výkladu jednotlivých ustanovení k aplikaci zákonů spadajících do působnosti Ministerstva vnitra.



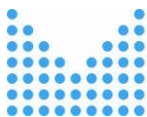
Ministerstvo vnitra proto není příslušné se vyjadřovat k tomu, zda konkrétní správní úřad např. splnil povinnost informovat o výsledcích kontrol subjektů, kterým jsou poskytovány finanční prostředky z dotačního titulu, případně jakým způsobem má být splnění této povinnosti doloženo atp., neboť nefiguruje v roli nadřízeného arbitra mezi jednotlivými správními úřady. K dotazům, které se týkají poskytování protokolů o kontrole jednoho správního úřadu jinému správnímu úřadu, standardně zastáváme názor, že tomu nic nebrání s tím, že **není nutné kontrolujícího zprostit povinnosti mlčenlivosti o všech skutečnostech, o kterých se dozvěděl v souvislosti s kontrolou.** V daném případě lze totiž aplikovat § 25 odst. 3 zákona o kontrole, dle něhož *kontrolní orgán na požádání sdělí výsledky kontrol jinému kontrolnímu orgánu nebo orgánu veřejné moci, jestliže jsou potřebné pro výkon jeho působnosti. Zaměstnanci zařazení v těchto orgánech jsou povinni o těchto skutečnostech zachovávat mlčenlivost; § 20 se použije obdobně.*

Zaměstnanci zařazení v jiných kontrolních orgánech nebo jiných orgánech veřejné moci, kterým byly určité skutečnosti sděleny, jsou povinni zachovávat o těchto skutečnostech mlčenlivost. Ustanovení § 20 se použije obdobně. I tito zaměstnanci jsou povinni informace o těchto skutečnostech chránit, utajovat je a nijak je nezneužívat.¹¹

Poskytnutí informací na základě § 25 zákona o kontrole tedy nepředstavuje porušení povinnosti mlčenlivosti. **Povinnost mlčenlivosti je totiž koncipována tak, že je uplatňována zejména vůči třetím osobám stojícím vně soustavu orgánů veřejné moci.** Dodáváme, že na tomto právním názoru se shoduje veškerá relevantní komentářová literatura k zákonu o kontrole. Neztotožňujeme se tedy s názorem, který zazněl v rámci kulatého stolu, a to že pokud je zaměstnanec kontrolního orgánu vyslán na kontrolu realizovanou jiným kontrolním orgánem a v rámci této kontroly figuruje jako přizvaná osoba, není nejenže oprávněn svému nadřízenému sdělovat jakékoliv informace z kontroly, ale *ad absurdum* ani vyplnit cestovní příkaz, neboť by z něj byly seznatelné informace týkající se kontroly. Dle názoru Ministerstva vnitra tomu nic nebrání, neboť všichni zaměstnanci zařazení v orgánech veřejné moci jsou povinni zachovávat o těchto skutečnostech mlčenlivost. Rozdílná situace by nastala pouze v případě, pokud by povinná osoba nebyla zařazena v jiných kontrolních orgánech nebo jiných orgánech veřejné moci.

Co se týče způsobu předání výsledků kontrol, resp. protokolů o kontrole, zákon o kontrole podrobnosti jejich poskytnutí nestanovuje, a ponechává tento organizačně-technický aspekt spolupráce kontrolních orgánů (orgánů veřejné moci) na jejich dohodě. Nicméně podotýkáme, že doručování písemností orgány veřejné moci je postaveno na preferenci doručování prostřednictvím veřejné datové sítě do datové schránky.

¹¹ JEMELKA, Luboš, VETEŠNÍK, Pavel, LIBOSVÁR, Ondřej. Zákon o kontrole. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2014, s. 199.



Závěry setkání

Potřeba legislativní změny zákona o kontrole sice není aktuální, nicméně i letošní setkání bylo díky zajímavým příspěvkům, aktivní diskuzi a poskytnutým stanoviskům velmi přínosné.

S ohledem na pozitivní zpětnou vazbu účastníků a zájem o pokračování ve sdílení praktických zkušeností s aplikací zákona o kontrole mezi uznávanými odborníky na danou problematiku a kontrolními a dozorčími orgány předpokládáme, že setkání věnované zákonu o kontrole se bude konat i v říjnu 2023.

Přílohy zápisu:

- Presentace JUDr. Josefa Vedrala, Ph.D.
- Presentace JUDr. Veroniky Gabrišové
- Presentace JUDr. Bc. Pavla Vetešníka, Ph.D.
- Presentace Ministerstva vnitra:
 - Průvodce setkáním
- Stanovisko Ministerstva financí č. 2/2022
- Stanovisko ODK č. 3/2022 – Spolupráce kontrolních orgánů
- Stanovisko ODK č. 1/2022 – Pověření ke kontrole

Zapsala: JUDr. Petra Šulcová

Vedoucí oddělení kontroly: Ing. Bc. Tomáš Pösl

Schválil:

Ing. Bc. Miroslav Veselý

ředitel odboru veřejné správy, dozoru a kontroly