

# **DRUHY KONTROL PODLE KONTROLNÍHO ŘÁDU**

**Ministerstvo vnitra**

**12. října 2022**

# Druhy kontrol podle kontrolního řádu

- ◆ Kontrola jako výkon působnosti (veřejné moci) v oblasti veřejné správy (§ 1 odst. 1 KŘ)
  - ◆ Kontrola činnosti osob stojících mimo veřejnou správu
    - ◆ Např. živnostenská kontrola
  - ◆ Kontrola činnosti osob, které jsou součástí veřejné správy
    - ◆ Např. dozor nad samosprávou obcí a krajů
- ◆ Kontrola státní správy (§ 1 odst. 2 KŘ)
  - ◆ Kontrola přímé státní správy
  - ◆ Kontrola nepřímé státní správy
- ◆ Kontrola právnických osob založených nebo zřízených státem, obcí nebo krajem (§ 1 odst. 2 KŘ)

# Druhy kontrol podle kontrolního řádu

- ◆ **Kontrola jako postup při výkonu působnosti (veřejné moci) v oblasti veřejné správy (§ 1 odst. 1 kontrolního řádu)**
  - ◆ **postup**
    - ◆ kontrola jako formalizovaný proces s formalizovaným výstupem – kontrolní protokol (navazuje na pojem „postup“ v § 1 odst. 1 SŘ)
    - ◆ od zahájení (§ 5 KŘ) do ukončení (§ 18 KŘ) kontroly
  - ◆ **kontrolních orgánů**
    - ◆ výčet kontrolních orgánů stejný jako v § 1 odst. 1 SŘ
    - ◆ kontrolní orgány jako správní orgány podle SŘ
    - ◆ subsidiární použití správního řádu na výkon kontroly (§ 28 kontrolního řádu a § 1 odst. 2 správního řádu)
  - ◆ **pokud vykonávají působnost (veřejnou moc)**
    - ◆ „kontrolní“ působnost (příslušnost) musí být stanovena (jiným) zákonem, kontrolní řád je jen procesní předpis (jako správní řád)
    - ◆ kontrola jako působnost (veřejná moc) a výhrada zákona – obecně čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 LZPS
    - ◆ ne každá kontrola podle KŘ je „působnost“ (§ 1 odst. 2 KŘ)

# Druhy kontrol podle kontrolního řádu

- ♦ **Kontrola jako postup při výkonu působnosti (veřejné moci) v oblasti veřejné správy (§ 1 odst. 1 kontrolního řádu)**
  - ♦ **v oblasti veřejné správy (jako § 1 odst. 1 SŘ)**
    - ♦ kontrola jako způsob výkonu vrchnostenské veřejné správy
    - ♦ veřejná správa – působnost (činnost stanovená zákonem), která není mocí zákonodárnou ani soudní, např. Sb. NSS č. 1382/2007 (povaha působnosti NKÚ) – tzv. materiální pojetí veřejné správy
  - ♦ **spočívající v kontrole**
    - ♦ povaha kontroly podle kontrolního řádu
      - ♦ činnost s určitými rysy bez ohledu na formální označení
      - ♦ kontrola, dozor, dohled, inspekce atd. (nicméně ne vše, co je takto označeno zákonem, je kontrola podle KŘ)
  - ♦ **činnosti kontrolovaných osob**
    - ♦ kontrola jako výkon působnosti (veřejné moci) v oblasti veřejné správy je pouze činnost vykonávaná vůči „osobám“, které mají subjektivní práva (dotčené osoby podle SŘ)
    - ♦ vztah § 1 odst. 1 a odst. 2 KŘ a druhy kontrol podle KŘ
    - ♦ v případě § 1 odst. 2 jde o jiný druh kontroly než v § 1 odst. 1

# Druhy kontrol podle kontrolního řádu

- ♦ **Kontrolní orgány (obecně § 1 odst. 1 KŘ)**
  - ♦ jako správní orgány podle § 1 odst. 1 SŘ
  - ♦ **orgány moci výkonné**
    - ♦ zejm. ministerstva a jiné správní úřady (čl. 79 odst. 1 Ústavy)
    - ♦ státní zastupitelství (např. § 39 zákona č. 109/2002 Sb.)
    - ♦ Policie ČR (pokud jedná jako správní orgán) – zákon o zbraních
  - ♦ **orgány územních samosprávných celků**
    - ♦ kontrola jako samospráva i státní správa (v praxi většinou státní správa)
    - ♦ zejm. obecní a krajské úřady při výkonu přenesené působnosti
  - ♦ **jiné orgány, tzn. jiné než orgány moci výkonné nebo územní samosprávy**
    - ♦ např. Posl.sněmovna (kontrola hospodaření NKÚ) – Sb. NSS č. 2660/2012
  - ♦ **právnícké osoby**
    - ♦ např. ČNB (dohled nad finančním trhem), profesní komory (zejm. dohled nad svými členy), zdravotní pojišťovny (§ 42 zákona č. 48/1997 Sb.)
  - ♦ **fyzické osoby**
    - ♦ zatím zřejmě prázdná množina
    - ♦ nikoliv veřejné strážce (nevykonávají kontrolu podle § 1 KŘ – nejde o postup)
  - ♦ **pokud vykonávají (na základě zákona) působnost (veřejnou moc) v oblasti veřejné správy spočívající v kontrole (zákonem stanovené) činnosti (v zákoně označených) osob**

# Druhy kontrol podle kontrolního řádu

- ◆ **Kontrolované osoby (§ 1 odst. 1 KŘ)**
  - ◆ fyzické osoby (podnikající i nepodnikající)
    - ◆ zejm. kontrola jejich činnosti vykonávané na základě veřejnoprávního oprávnění (např. podnikání)
  - ◆ **právnícké osoby** (soukromého i veřejného práva)
    - ◆ zejm. kontrola činnosti vykonávané na základě veřejnoprávního oprávnění (např. podnikání)
    - ◆ kontrola samosprávy (profesní, zájmové) ze strany státu
  - ◆ **orgány moci výkonné**
    - ◆ zejm. kontrola výkonu státní správy nadřízeným orgánem
  - ◆ **orgány obcí a krajů**
    - ◆ včetně. orgánů MO a MČ statutárních měst
    - ◆ kontrola samostatné a přenesené působnosti
  - ◆ **jiné orgány (veřejné moci)** než orgány moci výkonné nebo orgány obcí a krajů
    - ◆ např. kontrola hospodaření NKÚ prováděná Poslaneckou sněmovnou (Sb. NSS č. 2660/2012)

# Druhy kontrol podle kontrolního řádu

- ◆ **Kontrola jako výkon působnosti podle § 1 odst. 1**
  - ◆ Výčet „kontrolovaných osob“ v § 1 odst. 1 ve vztahu k povaze kontroly podle § 1 odst. 1
  - ◆ Některé „kontrolované osoby“ podle § 1 odst. 1 připadají v úvahu jako „kontrolované osoby“ jen v případě kontroly výkonu státní správy podle § 1 odst. 2
  - ◆ **Kontrola činnosti „orgánů“ podle § 1 odst. 1 KŘ, tzn. orgánů moci výkonné, orgánů ÚSC (jde-li o kontrolu přenesené působnosti) a jiných orgánů, je kontrolou „uvnitř“ veřejné správy, zpravidla kontrolou státní správy podle § 1 odst. 2 KŘ (orgány veřejné moci nemají subjektivní práva, na rozdíl od osob)**
    - ◆ Platí to i pro právnické a fyzické osoby, pokud vykonávají státní správu

# Druhy kontrol podle kontrolního řádu

- ◆ **Kontrola jako výkon působnosti a jiné zákony**
  - ◆ Kontrolní řád je „pouze“ procesní předpis (stejně jako správní řád) upravující postup při výkonu kontroly (ne „kontrolní“ působnost samotnou)
    - ◆ KŘ nestanoví, který kontrolní orgán kontroluje a koho a jakou činnost kontrolované osoby (z § 1 odst. 1 KŘ to nevyplývá)
  - ◆ **Jiné zákony musí stanovit**
    - ◆ **Kdo je kontrolní orgán**
      - ◆ tzn. kdo kontroluje (a rozsah jeho „kontrolní“ působnosti v příslušné oblasti veřejné správy)
    - ◆ **Kdo je kontrolovaná osoba**
      - ◆ tzn. kdo je kontrolován a v jakém postavení
      - ◆ např. kontrola obce jako ÚSC ze strany MV podle obecního zřízení (specifické postavení obce) a kontrola obce jako povinné osoby podle zákona o požární ochraně (obec má postavení jako každá jiná povinná právnická osoba)
    - ◆ **Jaká činnost kontrolované osoby se kontroluje**
      - ◆ Případně podle jakých hledisek (obecně § 2 KŘ - zákonnost)



# Druhy kontrol podle kontrolního řádu

- ◆ **Kontrola jako výkon působnosti a jiné zákony**
  - ◆ stanovení působnosti kontrolních orgánů v jiných zákonech
  - ◆ **částečná výjimka - § 1 odst. 2 KŘ**
    - ◆ **Kontrola státní správy**
      - ◆ Předmět kontroly – výkon státní správy
        - ◆ Chybí výčet kontrolních orgánů a kontrolovaných osob
    - ◆ **Kontrola právnických osob**
      - ◆ Okruh kontrolovaných osob – právnické osoby založené nebo zřízené státem, krajem nebo obcí
  - ◆ V případě § 1 odst. 2 KŘ jde o jiné druhy kontrol než v případě § 1 odst. 1
    - ◆ v případě § 1 odst. 2 nejde o kontrolu jako výkon působnosti (veřejné moci) vůči dotčeným osobám
  - ◆ V případě kontroly státní správy jde o vnitřní vztah v rámci státní správy
  - ◆ V případě kontroly právnických osob zřízených nebo založených obcí, krajem nebo státem jde o kontrolu v rámci vztahu svou povahou spíše soukromoprávního

# Druhy kontrol podle kontrolního řádu

- ◆ **Kontrola výkonu státní správy (§ 1 odst. 2 KŘ)**
  - ◆ vztah k § 1 odst. 1
  - ◆ **kontrolní orgány jako v § 1 odst. 1**
    - ◆ u kontroly státní správy nejsou ani obecně vymezeny kontrolované osoby (lze vycházet z výčtu v § 1 odst. 1)
  - ◆ kontrola státní správy jako **vnitřní (organizační) vztah v rámci státní správy**
    - ◆ nejde o zásah do subjektivního práva (státní správa není právo)
  - ◆ **zmocnění ve zvláštním zákoně není třeba**
    - ◆ kontrola vyplývá ze vztahů nadřízenosti a podřízenosti
    - ◆ výslovně např. kontrola přenesené působnosti obcí a krajů
  - ◆ **co všechno je „státní správa“ (jako předmět kontroly)**
    - ◆ zřejmě jakákoliv činnost orgánů státní správy (ministerstva a jiné správní úřady) – o samosprávu tam jít nemůže
    - ◆ rovněž státní správa delegovaná zákonem na nestátní subjekty
      - ◆ obce, kraje, popř. jiné právnické osoby (např. školy nebo zdravotní pojišťovny)

# Druhy kontrol podle kontrolního řádu

- ♦ **Kontrola výkonu státní správy (§ 1 odst. 2 KŘ)**
  - ♦ **kontrola podřízených správních úřadů** nadřízenými správními úřady, vč. „složených“ správních úřadů (např. SZPI nebo SPÚ)
  - ♦ **kontrola přenesené působnosti** orgánů krajů věcně příslušnými ministerstvy (podle oblasti státní správy)
  - ♦ kontrola přenesené působnosti orgánů obcí krajskými úřady
    - ♦ kontrola přenesené působnosti orgánů městských částí a obvodů magistráty statutárních měst a HLMP
    - ♦ **6 As 18/2013 - 52**
      - ♦ *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.*
  - ♦ **kontrola právnických a fyzických osob pověřených výkonem státní správy** jejich nadřízenými orgány (§ 178 správního řádu)
  - ♦ kontrola státní správy vykonávaná jinými orgány veřejné moci
  - ♦ **podpůrně se i na provádění kontroly státní správy použije správní řád** (na základě § 28 KŘ)
    - ♦ jde o rozšíření věcné působnosti správního řádu (SŘ se sám o sobě nevztahuje na interní vztahy v rámci státní správy)

# Druhy kontrol podle kontrolního řádu

- ◆ **Kontrola výkonu státní správy (§ 1 odst. 2 KŘ)**
  - ◆ Kontrolující může ukládat opatření k odstranění nebo prevenci nedostatků v protokolu o kontrole
    - ◆ Výkon státní správy není subjektivní právo, nelze vést správní řízení s kontrolovanou osobou podle § 9 SŘ (nejde o dotčenou osobu podle SŘ)
  - ◆ **Opatření k odstranění nedostatků by se neměla týkat konkrétních (nezákonných) správních aktů podle SŘ a DŘ**
    - ◆ V těchto případech je třeba postupovat podle procesních předpisů (správní řád, daňový řád)
- ◆ **Ukládání pokut podle § 15 v případě kontroly státní správy**
  - ◆ Komu lze pokutu uložit – účastníkem řízení může být pouze osoba
  - ◆ Řízení se musí vést se subjektem, jehož je kontrolovaný orgán státní správy součástí, např. stát nebo obec či kraj

# Druhy kontrol podle kontrolního řádu

- ◆ **Kontrola činnosti právnických osob (§ 1 odst. 2 KŘ)**
  - ◆ **založených nebo zřízených státem, obcí nebo krajem**
    - ◆ právnické osoby soukromého i veřejného práva
      - ◆ zejm. příspěvkové organizace, státní podniky, veřejné výzkumné instituce, obchodní společnosti, státní fondy
  - ◆ **vykonávaná ze strany zakladatele nebo zřizovatele**
    - ◆ prováděná tím orgánem státu, obce nebo kraje, který podle zákona vykonává funkci zakladatele nebo zřizovatele
  - ◆ **s výjimkou kontroly upravené předpisy soukromého práva**
    - ◆ kontrola podle kontrolního řádu je činnost veřejnoprávní povahy vykonávaná mezi dvěma institucemi
    - ◆ kontrola podle předpisů soukromého práva zpravidla probíhá „uvnitř“ právnické osoby (např. ze strany dozorčí rady)
    - ◆ rozsah kontroly upravené předpisy soukromého práva, která vylučuje použití na kontrolu kontrolní řád

# Druhy kontrol podle kontrolního řádu

- ♦ **Kontrola činnosti právnických osob ( § 1 odst. 2 KŘ)**
  - ♦ není třeba zmocnění ve zvl. zákoně
    - ♦ nejde o (typický) výkon veřejné moci
    - ♦ výslovně např. § 15 odst. 2 zákona č. 250/2000 Sb.
    - ♦ stát takové obecné zmocnění nemá
  - ♦ nejde o **výkon působnosti** (veřejné moci)
    - ♦ **vztah mezi zakladatelem nebo zřizovatelem a právnickou osobou** je svou povahou (**spíše**) **soukromoprávní** (pokud jde o právnické osoby obcí, krajů a státu)
    - ♦ použití kontrolního řádu (§ 28 KŘ) na „kontrolní“ vztah mezi zakladatelem nebo zřizovatelem a právnickou osobou (zřejmě) mění charakter tohoto vztahu ze soukromoprávního na veřejnoprávní
      - ♦ jde zejm. o možné ukládání pokut za přestupky podle § 15 KŘ a možnou obranu kontrolovaných proti tomu nebo proti samotnému výkonu kontroly – správní soudnictví
  - ♦ **podpůrně se použije správní řád** na základě § 28 KŘ
    - ♦ rozšíření věcné působnosti správního řádu (správní řád se nevztahuje na soukromoprávní jednání - § 1 odst. 3 SŘ)
  - ♦ **Není možné převzetí výkonu kontroly nadřízeným orgánem ( § 24 KŘ)**
    - ♦ Šlo by o zásah do samosprávy (analogie - § 131 odst. 3 SŘ)

- ◆ Děkuji Vám za pozornost.  
vedral@prf.cuni.cz