



Stanovisko
odboru veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra
č. 3/2022

Označení stanoviska:	Spolupráce kontrolních orgánů
Právní předpis:	Zákon č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „kontrolní řád“)
Ustanovení:	§ 25 a § 27 kontrolního řádu
Související právní předpisy:	§ 8 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), § 12 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „kompetenční zákon“)
Klíčová slova:	spolupráce kontrolních orgánů, koordinace a plánování kontrol, duplicita kontrol, předávání poznatků
Datum zpracování:	23. září 2022
Zpracoval:	odbor veřejné správy, dozoru a kontroly

Jakým způsobem kontrolní řád upravuje koordinaci a kooperaci (spolupráci) kontrolních orgánů? Jakých forem může spolupráce kontrolních orgánů nabývat?

Stanovisko:

Uvedené stanovisko se zabývá možnostmi spolupráce kontrolních orgánů, jejímž účelem by ve smyslu naplňování principu dobré správy (§ 8 odst. 2 správního řádu) měla být efektivní koordinace postupu kontrolních orgánů a související sdílení a maximální využití poznatků z kontrol kontrolními orgány, což by v ideálním případě mělo vyústit v odstranění duplicit v kontrolní činnosti a minimalizaci zátěže kontrolovaných osob v souvislosti s kontrolní činností.

Legislativní rámec

Kontrolní řád neobsahuje komplexní úpravu spolupráce kontrolních orgánů, resp. nezakotvuje spolupráci kontrolních orgánů jako jasně definovaný institut



s vymezením konkrétních pravidel a mantinelů, nýbrž v této oblasti obsahuje pouze rámcovou úpravu, což je ostatně zřejmé z § 25 kontrolního řádu. Není však vyloučeno, aby byla spolupráce kontrolních orgánů upravena ve zvláštním právním předpisu.

Dle § 25 odst. 1 kontrolního řádu platí, že *kontrolní orgány v zájmu dobré správy vzájemně spolupracují a koordinují své kontroly.*

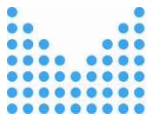
V daném ustanovení kontrolního řádu se tak promítá princip dobré správy, který je vyjádřen již v § 8 odst. 2 správního řádu, který předpokládá, že si správní (kontrolní orgány) poskytují vzájemnou součinnost v zájmu dotčených osob (kontrolovaných osob).

V souvislosti s výše uvedeným je nepochybně na místě odkázat na důvodovou zprávu ke kontrolnímu řádu, v níž je k § 25 uvedeno: *„Účelem tohoto ustanovení je maximální zefektivnění kontrol a současně ochrana a šetření práv kontrolovaných osob. Promítá se do něj především požadavek na efektivitu a hospodárnost kontrol a rovněž zásada dobré správy, jež je zakotvena v § 8 SpŘ...zejména je třeba na základě účinné výměny informací mezi kontrolními orgány zajistit co nejefektivněji koordinaci jednotlivých druhů kontrolních činností tak, aby nebyly kontrolované osoby zbytečně zatěžovány, kontrola byla efektivní, rychlá a hospodárná. Kontrolní orgány by tedy měly vzájemně více spolupracovat, informovat se a tam, kde je to možné a povahy jednotlivých kontrol to dovolují, projednat a vzájemně koordinovat jejich provedení, popř. využívat výsledků souvisejících či předcházejících kontrol.“*

S přihlédnutím k rozmanitosti a specifičnosti četných druhů kontrolní činnosti, která je vedle kontrolního řádu zpravidla upravena zvláštními právními předpisy, v současné době neexistuje žádný centrální koordinační orgán pro veškerou kontrolní činnost (dle § 12 odst. 2 kompetenčního zákona *Ministerstvo vnitra plní koordinační úlohu mj. v oblasti správního řízení a postupů podle kontrolního řádu*). Rovněž není zaveden ani žádný společný „Centrální registr kontrol“, v němž by byly kontroly plánovány a poznatky z nich shromažďovány, což by umožnilo následné sdílení těchto poznatků.

Je žádoucí, aby úlohu koordinačního orgánu v jednotlivých oblastech plnil ústřední správní úřad, který je pro danou oblast příslušný.

S ohledem na minimalizaci dopadů této limitace je nasnadě, že *„v zájmu spolupráce zdůrazňované v § 25 odst. 1 by si tedy měly kontrolní orgány (jak na stejné horizontální úrovni, tak ve vztahu nadřízenosti a podřízenosti) vyměňovat informace, resp. podklady důležité pro výkon jejich kontrol, bránit duplicitním kontrolám nebo si sdělovat výsledky kontrol a měly by rovněž předávat svá zjištění o nedostacích příslušnému orgánu, který je oprávněn činit opatření k nápravě zjištěného stavu nebo ukládat sankce (správní tresty) za zjištěné nedostatky...účelem této spolupráce je pak též omezení zátěže kontrolovaných či povinných osob v tom, že by od nich nebyly*



stejně informace a doklady vyžadovány různými orgány veřejné moci, ale tyto informace by byly sdíleny mezi orgány veřejné moci. Teoreticky by sice mohly být vyžadovány i různými orgány veřejné moci (při souběhu kontrol prováděných různými kontrolními orgány), nicméně při koordinování vzájemných kroků by se tak mohlo stát v jednom časovém období, tedy s menší zátěží, než kdyby byla jedna kontrola následována další. Jak dodává důvodová zpráva, zlepšení spolupráce a koordinace v oblasti kontrol by mělo přispět též ke zvýšení efektivity kontrol (např. díky možné konzultaci různých kontrolních orgánů a dosažení ucelenějšího přehledu o kontrolované osobě).“¹

Kontrolní řád dává obecnou možnost koordinovat a plánovat kontroly tak, aby nedocházelo k nadměrnému zatěžování kontrolovaných osob. V praxi každý resort situaci řeší odlišně.

Hmotněprávní úprava kontrol rovněž není zcela jednotná, co se týče určitosti vymezení předmětu kontroly a vymezení kontrolního orgánu, který by byl kompetentní ke kontrole (v některých právních předpisech je vymezen kontrolní orgán zcela konkrétně, v jiných je svěřena kontrola/dozor více subjektům bez vymezení jednoznačného předmětu kontroly).

Je tedy vhodné, aby ústřední správní úřady na svých úsecích provedly analýzu realizace kontrolní činnosti za účelem zjištění, zda nedochází k nadměrné zátěži kontrolovaných osob, k duplicitám či překryvu při výkonu kontrolní činnosti a případně navrhly možnosti spolupráce a koordinace mezi kontrolními orgány v dané (obdobné) oblasti.

Spolupráce kontrolních orgánů by pak měla být na místě již při plánování kontrol, protože § 27 kontrolní řádu stanovuje, že *kontrolní orgán koordinuje obsah plánu kontrol s ostatními kontrolními orgány, je-li to v zájmu ochrany práv kontrolovaných osob a nebrání-li tomu účel kontrol*. Například v případě kontrol výkonu přenesené působnosti územních samosprávných celků je plánování kontrol upraveno zvláštními právními předpisy a na základě usnesení vlády č. 689 ze dne 11. září 2013², které stanovuje pravidla pro koordinaci, plánování a vyhodnocování kontrol, je pak opakovaně zpracováván plán kontrol na 3leté období a následně souhrnná hodnotící zpráva o výsledcích kontrol, přičemž poslední hodnotící zprávu za období let 2017 – 2019 vzala vláda na vědomí usnesením vlády č. 625 ze dne 8. června 2020.

¹ Jemelka, L., Vetešník, P., Libosvár, O., Zákon o kontrole. Komentář. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2021, 269 s.

² Dostupný na: <https://www.mvcr.cz/odk2/clanek/hodnotici-zprava-k-vysledkum-kontrol-vykonu-prenesene-a-samostatne-pusobnosti-sverene-organum-obci-kraju-a-hlavniho-mesta-prahy.aspx> nebo na přímém odkazu: <https://www.mvcr.cz/odk2/soubor/material-doc.aspx>.



Postup pro identifikaci duplicit

Primárním cílem spolupráce kontrolních orgánů by měla být koordinace kontrol do té míry, aby docházelo k co nejmenší zátěži kontrolovaných osob, s čímž se pojí i potřeba vytvoření efektivního rámce pro sdílení poznatků z kontrol. V tom smyslu je třeba nejprve vyhledat (identifikovat) problém (v tomto případě duplicitu kontrol či nekoordinovanou kontrolní činnost)³, analyzovat problém (duplicitu) a navrhnout varianty jeho řešení a následně zvolit nejvhodnější řešení problému (duplicity).

V návaznosti na shora uvedené je možno daný postup rozdělit na fázi **vyhledávací (identifikační), analyticko-praktickou a hodnotící**.

V první řadě se v rámci vyhledávací fáze jeví jako žádoucí provést interní zhodnocení kontrolní činnosti kontrolního orgánu, která by odhalila, zda v rámci kontrolní činnosti případně existuje určitá duplicita kontrolní činnosti či nekoordinovaná kontrolní činnost (v rámci které kontrolní činnosti a u jakého útvaru kontrolního orgánu byla identifikována). Následně je na místě přistoupit k identifikaci duplicit vně kontrolního orgánu, tedy v rámci meziresortní spolupráce. K identifikaci duplicit mezi jednotlivými kontrolními orgány napříč resorty může napomoci materiál *Přehled kontrolních činností ve veřejné správě*⁴ zpracovaný Ministerstvem vnitra.

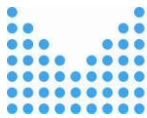
V rámci analytické fáze je třeba jasně definovat, v čem spočívá identifikovaná duplicita kontrolní činnosti a navrhnout řešení (možno i variantní) k jejímu omezení a v ideálním případě odstranění, přičemž není vyloučeno (toto je žádoucí zejména s ohledem na stanovení návrhu řešení, který bude v praxi skutečně „funkční“), aby v rámci meziresortní spolupráce došlo k praktickému ověření duplicity (prolínání předmětu kontroly) při provedení kontroly v koordinaci více kontrolních orgánů (útvary), u nichž byla duplicita identifikována.

V návaznosti na definici duplicity a stanovení návrhu k jejímu řešení, po případném ověření „funkčnosti“ návrhu řešení v praxi, je možné v rámci hodnotící fáze vybrat nejvhodnější variantu řešení a tuto následně implementovat do výkonu kontrolní činnosti.

Vzhledem k rozmanitosti kontrolní činnosti ovšem nelze poskytnout taxativní výčet variant řešení pro co nejefektivnější spolupráci kontrolních orgánů, ani nelze poskytnout univerzální návrh řešení. V rámci koordinované spolupráce kontrolních orgánů však bude v praxi nejčastěji přicházet do úvahy zúžení předmětu kontroly

³ Např. v rámci kontrol s podobným předmětem prováděných samostatně může dojít k prolínání kontrolní činnosti. I samotná duplicita kontrolní činnosti může představovat nekoordinovanou kontrolní činnost, když by této duplicitě bylo v rámci spolupráce kontrolních orgánů možné předejít při koordinovaném provedení kontroly (provedení společné kontroly).

⁴ Dostupný na: <https://www.mvcr.cz/odk2/clanek/informace-ke-kontrolle.aspx> či na přímém odkazu: <https://www.mvcr.cz/odk2/soubor/prehled-kontrolnich-cinnosti-ve-verejne-sprave-k-1-1-2022.aspx>.



u jednoho kontrolního orgánu tak, aby se neprolínal s předmětem kontroly jiného kontrolního orgánu, předání výsledků kontroly jinému kontrolnímu orgánu, jak to předpokládá § 25 odst. 3 a 4 kontrolního řádu, či provedení společné kontroly více kontrolními orgány.

K tomu je nutno dodat, že nelze vyloučit, že určitou činnost bude nutné prověřit z různých hledisek různými kontrolními orgány (to se týká zejména dotací, kde jeden kontrolní orgán může kontrolovat dodržení účelu poskytnutí dotace a jiný kontrolní orgán pak hospodárnost využití dotace apod.). V takových případech je nepochybně na místě (a v rámci efektivního výkonu kontrolní činnosti je to i nezbytné), aby kontrola byla provedena koordinovaně, ideálně jako společná kontrola provedená všemi kontrolními orgány, kde je stejný (podobný) předmět kontroly, byť se mohou lišit hlediska prověřování předmětu kontroly. Uvedený postup zamezí tomu, aby se v určitém období u kontrolované osoby kontrolní orgány „střídaly“ jeden po druhém a vyžadovaly si k posouzení tytéž podklady.

Optimálním výsledkem koordinované spolupráce kontrolních orgánů je možnost sdílení určitého poznatku z kontrolní činnosti všemi kontrolními či správními orgány, které jej k výkonu své působnosti potřebují, aniž by bylo nutné jeho opakované zjišťování.

Formy a možnosti spolupráce

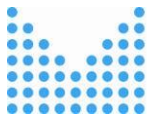
Formy a možnosti spolupráce kontrolních orgánů jsou rámcově upraveny v § 25 odst. 2, 3 a 4 kontrolního řádu.

Z hlediska iniciace je možné spolupráci kontrolních orgánů rozdělit na **aktivní** a **pasivní**. Kontrolní (správní) orgán má ve smyslu § 25 odst. 2 či 3 kontrolního řádu možnost vyžádat si (aktivní) údaje, informace a podklady nezbytné k provedení kontroly či výsledky kontroly, jsou-li potřebné pro výkon jeho působnosti, od jiného kontrolního (správního) orgánu, který je má k dispozici, a jejich poskytnutí zároveň nebrání plnění povinností uložených jiným právním předpisem, s výjimkou povinnosti mlčenlivosti.

Oslovený kontrolní (správní) orgán následně požadované údaje, informace a podklady nezbytné k provedení kontroly či výsledky kontroly poskytne (pasivní), jestliže jsou potřebné pro výkon působnosti žádajícího orgánu.

Žádosti kontrolního (správního) orgánu o poskytnutí údajů, informací, podkladů či výsledků kontroly odpovídá povinnost osloveného kontrolního (správního) orgánu tyto za výše uvedených podmínek poskytnout.

Pakliže v případě poskytnutí údajů, informací a podkladů vyjdeme ze sousloví „*pokud je má k dispozici*“, je zřejmé, že se jedná o podklady, které kontrolní (správní)



orgán musí mít, nikoliv že tyto bude na základě obdrženého požadavku opatřovat. V takovém případě by se totiž jednalo spíše o dožádání⁵, příp. podnět⁶ k výkonu kontroly či dozoru.

Ustanovení § 25 odst. 4 kontrolního řádu pak vymezuje povinnost předat zjištění o nedostatcích příslušnému orgánu, který je oprávněn činit opatření k nápravě zjištěného stavu nebo ukládat sankce za zjištěné nedostatky, přičemž se nemusí jednat pouze o předání výsledků kontrol, nýbrž i o zpřístupnění určitých informací stanovených zvláštními předpisy⁷.

Nutno poznamenat, že předávání shora uvedených údajů, informací, podkladů či výsledků kontrol není porušením mlčenlivosti dle § 20 odst. 1 kontrolního řádu (nejedná se o předávání mimo soustavu orgánů veřejné správy). Mlčenlivost však musí být zachována zaměstnanci orgánu, kterému byly údaje, informace a podklady či výsledky kontrol předány.

Z hlediska participace je možné spolupráci kontrolních orgánů rozdělit na **přímou a nepřímou**. Za přímou spolupráci je možno považovat např. koordinaci při plánování kontrol a provedení společné kontroly, nepřímá (zprostředkovaná) spolupráce pak představuje sdílení údajů, informací a podkladů či výsledků kontrol.

Z hlediska hierarchie je možné spolupráci kontrolních orgánů rozdělit na **horizontální a vertikální**. V případě horizontální spolupráce se jedná o kooperaci kontrolních orgánů stejné úrovně (zpravidla ústředních správních úřadu). V případě vertikální spolupráce jde o kooperaci kontrolních orgánů, které v systému orgánů veřejné správy nejsou na stejné úrovni, přičemž mezi nimi může existovat vztah nadřízenosti a podřízenosti (typicky spolupráce ústředního správního úřadu a krajského úřadu), ale také nemusí, když není vyloučena kooperace orgánů různé úrovně napříč resorty (např. ústřední správní úřad a krajský úřad).

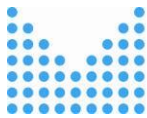
Příklady z praxe a výhled další spolupráce

Ministerstvo průmyslu a obchodu aktuálně realizuje projekt *Jednotný portál evidence kontrol* (dále jen „JePEK“), jehož hlavním cílem je zvýšení efektivity přípravy a průběhu kontrol **podnikatelských subjektů** a následné snížení administrativní zátěže. Projekt bude realizován formou nadlimitní veřejné zakázky. **JePEK umožní sdílet základní informace** o uskutečněných, probíhajících i plánovaných kontrolách podnikatelských subjektů všemi kontrolními orgány, koordinovat počet kontrol

⁵ Srov. § 13 správního řádu.

⁶ Srov. § 42 správního řádu.

⁷ Srov. např. § 8 odst. 1 zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů, § 18 zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů, § 57 zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů, apod.



případajících na jednu provozovnu podnikatelského subjektu a předávat se souhlasem kontrolované osoby dokumenty ke kontrole aj.

Ministerstvo financí disponuje *Informačním systémem finanční kontroly ve veřejné správě – modul pro koordinaci plánování pro kontroly veřejné podpory*.

Ze strany Ministerstva vnitra byla u vybraných agend pilotně ověřena aplikace tzv. „standardů kontrol“ výkonu přenesené působnosti, které realizují krajské úřady vůči obcím. Obsahem každého standardu, který byl vytvořen věcně příslušným ústředním správním úřadem, je vymezení minimálního předmětu kontroly, způsob hodnocení kontrolních zjištění, resp. kritéria posuzování zjištěných pochybení a případné vzorové texty protokolů o kontrole. Cílem je zvýšit kvalitu a zajistit jednotné provádění kontrol výkonu státní správy prováděných krajskými úřady. Přínos je možno také spatřovat v předvídatelnosti pro kontrolované osoby a s tím spojené možnosti se na kontrolu kvalitně a cíleně připravit. Po vyhodnocení pilotní fáze (pokud se tato ukáže jako přínosná) bude navrženo standardizování kontrol krajských úřadů vůči obcím na všech úsecích státní správy, a to formou usnesení vlády (novely stávajícího usnesení vlády č. 689/2013 Sb.), s výhledem následného uvedení standardů kontrol krajských úřadů vůči obcím do praxe u všech agend v rámci přenesené působnosti.

V současné době již spolupráce kontrolních orgánů funguje např. mezi:

- živnostenskými úřady a Českou obchodní inspekcí (společné kontroly),
- Ministerstvem vnitra na jedné straně a Ministerstvem financí a krajskými úřady na straně druhé, zejména v oblasti hospodaření (předávání podnětů k provedení přezkoumání hospodaření ze strany Ministerstva vnitra a zasílání výsledků přezkoumání hospodaření provedených krajským úřadem Ministerstvu vnitra k dalšímu využití).

Jak již bylo uvedeno, jeví se jako nanejvýše žádoucí, aby kontrolní orgány, jejichž předmět kontrol může být podobný, příp. se jejich kontrolní činnost může jinak prolínat, svou kontrolní činnost koordinovaly a zvažily např. provádění společných kontrol.

Příkladem může být např.:

- Ministerstvo zemědělství a Ministerstvo životního prostředí (Česká inspekce životního prostředí) na úseku ochrany přírody a krajiny či úseku vodního hospodářství,
- Ministerstvo financí, krajský úřad a Ministerstvo pro místní rozvoj (případně jiný poskytovatel dotací) v oblasti dotací,



- Ministerstvo vnitra a krajský úřad v oblasti nakládání s nemovitým majetkem (kontrola realizace dispozice nemovitým majetkem z hlediska dodržení procesních postupů i z hlediska hospodárnosti) a v oblasti plnění povinností na úseku poskytování informací⁸ (eliminace dvojí kontroly u žádostí, kde není zcela zřejmé, zda spadají do samostatné či přenesené působnosti, či žádostí, kde se tyto působnosti prolínají).

Závěr:

- 1. Cílem spolupráce kontrolních orgánů je zefektivnění a optimalizace kontrolních činností s důrazem na sdílení a využívání poznatků a eliminaci duplicit kontrolní činnosti, což zajistí zmírnění kontrolní zátěže kontrolovaných a povinných osob.**
- 2. Lze doporučit, aby každý ústřední správní úřad na svém úseku státní správy provedl analýzu kontrolní činnosti za účelem zjištění, zda nedochází k nadměrné zátěži kontrolovaných osob, k duplicitám či překryvu při výkonu kontrolní činnosti a navrhnout nástroje spolupráce a koordinace mezi kontrolními orgány v dané oblasti.**

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

⁸ Srov. zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů.