

Stanovisko

odboru veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra č. 2/2014

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

Právní předpisy: zákon č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád), (dále jen „kontrolní řád“)
zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o obcích“)
zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o krajích“)
zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě (zákon o finanční kontrole), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o finanční kontrole“)
zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů“)
zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“)
zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník (dále jen „nový občanský zákoník“)

Klíčová slova: Kontrola, příspěvková organizace, obec, kraj
Datum zpracování: 1. července 2014, aktualizace 30. června 2015 a 31. července 2017
Zpracoval: odbor veřejné správy, dozoru a kontroly ve spolupráci s odborem legislativy a koordinace předpisů

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

Kontrola činnosti příspěvkových organizací obcí nebo krajů jejich zřizovateli není v žádném předpise upravena komplexně. Dílčí úpravu lze nalézt v ustanovení § 27 odst. 9 zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, které ukládá zřizovateli povinnost provádět kontrolu hospodaření „svých“ příspěvkových organizací, a v ustanovení § 9 odst. 1 zákona o finanční kontrole, které ukládá za povinnost územnímu samosprávnému celku kontrolovat podle tohoto zákona hospodaření s veřejnými prostředky u příspěvkových organizací. Kontrolu hospodaření příspěvkových organizací jejich zřizovatelem je přitom nutné považovat za kontrolu,

na niž se podle § 1 odst. 2 kontrolního řádu tento zákon vztahuje, neboť nejde o kontrolu upravenou předpisy soukromého práva (rozpočtová pravidla i zákon o finanční kontrole jsou typickými předpisy práva veřejného, nadto zákon o finanční kontrole s aplikací kontrolního řádu v tomto případě počítá).

Ve vztahu mezi zřizovatelem a jím zřízenou příspěvkovou organizací ovšem nelze hovořit pouze o speciální kontrole hospodaření. Je nutné obecně připustit, že zřizovatel má právo na jakoukoliv kontrolu. Oprávnění k takové kontrole je dáno již postavením obce nebo kraje jako *zřizovatele* příspěvkové organizace, neboť nepochybnou součástí tohoto vztahu musí být možnost dohlížet na činnost zřízené právnické osoby. I tato kontrola se bude s ohledem na § 1 odst. 2 kontrolního řádu řídit tímto právním předpisem (vyjma kontrol prováděných výbory zastupitelstva obce; srov. dále).

Vzhledem k uvedenému je tak nutné rozdělit kontrolu příspěvkových organizací na obecnou, která se bude (s výjimkou kontroly prováděné výbory zastupitelstva obce a kraje) zcela řídit ustanoveními kontrolního řádu, a na kontrolu hospodaření, která je upravena zákonem o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů a zákonem o finanční kontrole. U kontroly hospodaření se subsidiárně bude aplikovat kontrolní řád v těch částech, kde zákon o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů a zákon o finanční kontrole žádnou zvláštní úpravu nemají (*lex specialis derogat legi generali*).

1) Obecná kontrola příspěvkových organizací zřízených obcí

1.1 Vymezení působnosti k provedení kontroly u příspěvkových organizací zřízených obcí

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

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

1.2 Vydávání pověření ke kontrole při kontrole příspěvkových organizací zřízených obcí

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

vedoucí kontrolního orgánu nebo osoba k tomu pověřená vedoucím kontrolního orgánu. Kontrolující musí být vždy fyzická osoba, nikoliv právnická osoba – tj. obce nemohou provedení té které kontroly zadat auditorské společnosti.

Vztah obou ustanovení je nutné v případě kolektivních orgánů dovozovat výkladem. V úvahu proto připadá nejen možnost, aby kontrolní orgán určil v souladu s § 4 odst. 1 kontrolního řádu konkrétní osoby, které budou vykonávat kontroly, a vedoucí kontrolního orgánu následně podle § 4 odst. 2 kontrolního řádu tyto osoby vždy *ad hoc* pověřil provedením konkrétní kontroly (typicky výběrem ze všech osob, které byly kontrolním orgánem určeny k provádění kontrol), ale i možnost, aby kontrolní orgán dle § 4 odst. 1 kontrolního řádu určil osoby k provedení každé konkrétní kontroly, přičemž vedoucí kontrolního orgánu nebo osoba jím pověřená těmto osobám v souladu s § 4 odst. 2 kontrolního řádu pouze formálně vystaví pověření k provedení této kontroly. Obě dvě popsané varianty obtojí vedle sebe a nijak se vzájemně nevyklučují, takže do značné míry bude záležet na praxi uplatňované u konkrétního kontrolního orgánu.

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

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

Není však přípustné, aby rada obce zcela „převedla“ své postavení kontrolního orgánu na tajemníka obecního úřadu (např. formulací ukládající tajemníkovi povinnost „zajistit provádění kontrol“). Protože je rada obce ve vztahu ke každé kontrole příspěvkové organizace v pozici kontrolního orgánu, musí přinejmenším rozhodnout o jejím provedení (*ad hoc* nebo nastavením systému kontroly) a o určení kontrolujících (§ 4 odst. 1 kontrolního řádu) jedním z výše uvedených způsobů

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

a starosta obce musí vystavit pro určené kontrolující pověření ke kontrole nebo musí možnost vydání pověření „převést“ svým úkonem např. na tajemníka obecního úřadu (§ 4 odst. 2 kontrolního řádu).

2. Kontrola hospodaření příspěvkových organizací zřízených obcí

Dle ustanovení § 9 odst. 1 zákona o finanční kontrole kontrolují územní samosprávné celky (tedy i obce) podle tohoto zákona *hospodaření s veřejnými prostředky u příspěvkových organizací ve své působnosti* a dle § 27 odst. 9 zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů má *zřizovatel povinnost provádět kontrolu hospodaření příspěvkové organizace*. Obce jsou tedy povinny vykonávat kontrolu hospodaření u svých zřízených příspěvkových organizací. Dále je tak nutné určit, který orgán obce je oprávněn rozhodnout o provedení kontroly hospodaření u dané příspěvkové organizace obce.

Ustanovení § 2 písm. c) zákona o finanční kontrole určuje kontrolním orgánem orgán veřejné správy, který je *podle tohoto zákona nebo zvláštního právního předpisu oprávněný finanční kontrolu u kontrolované osoby vykonávat*. Zákon o finanční kontrole v tomto přesouvá vysvětlení na § 27 odst. 9 zákon o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, který stanoví, že kontrolu hospodaření příspěvkové organizace provádí *zřizovatel*. Úkoly zřizovatele plní podle § 102 odst. 2 písm. b) zákona o obcích rada obce.

Podle § 13 odst. 1 zákona o finanční kontrole *se vzájemné vztahy mezi kontrolními orgány a kontrolovanými osobami při výkonu veřejnosprávní kontroly na místě řídí kontrolním řádem, nestanoví-li tento zákon jinak*. Proto lze odkázat na výklad uvedený výše v části 1².

Požadavky na organizační zajištění finanční kontroly obecně, a tedy i veřejnosprávní kontroly vykonávané ze strany obce jako zřizovatele u její příspěvkové organizace, upravuje ustanovení § 5 písm. b) zákona o finanční kontrole. Toto ustanovení stanoví, že finanční kontrolu mohou vykonávat jen zaměstnanci kontrolního orgánu. **Z tohoto důvodu se členové finančního a kontrolního výboru zastupitelstva obce, kteří nejsou zaměstnanci kontrolního orgánu, mohou veřejnosprávní kontroly u příspěvkové organizace účastnit pouze jako přizvané osoby dle § 6 kontrolního řádu, ne jako kontrolující.**

Pro úplnost uvádíme, že návrh zákona o řízení a kontrole veřejných financí, který by měl nahradit zákon o finanční kontrole, zmírňuje podmínku, že finanční kontrolu může vykonávat jen zaměstnanec. Na základě § 12 návrhu zákona bude možné „outsourcovat“ výkon veřejnosprávní kontroly (dle návrhu zákona „řídící ekonomické kontroly druhého stupně“), a to v případě splnění některé z těchto podmínek:

- výkon kontroly nelze zajistit vlastními zaměstnanci,
- výkon kontroly vyžaduje odborné znalosti, kterými vlastní zaměstnanci nedisponují,
nebo

² Zákon o finanční kontrole v ustanovení § 2 písm. d) výslovně určuje, že vedoucím kontrolního orgánu veřejné správy v obci je starosta obce, ve statutárních městech primátor a v hlavním městě Praze ředitel Magistrátu hlavního města Prahy.

- outsourcing přináší úsporu veřejných prostředků.³

Členové výboru zastupitelstva obce mohou provést veřejnosprávní kontrolu příspěvkové organizace, ale jen za předpokladu, že jsou tito s dotyčnou obcí (zřizovatelem příspěvkové organizace) v pracovněprávním vztahu.

3. Kontrola příspěvkových organizací zřízených obcí prováděná kontrolním nebo finančním výborem

Ačkoliv je kontrola příspěvkových organizací svou povahou primárně záležitostí vyhrazené pravomoci rady obce (viz výše), nelze dle našeho názoru upřít právo kontroly „svých“ příspěvkových organizací i zastupitelstvu obce, jakožto nejvyššímu orgánu obce.

Dle ustanovení § 119 odst. 2 zákona o obcích je finanční výbor oprávněn provádět obecnou kontrolu hospodaření s majetkem a finančními prostředky obce, případně plnit další úkoly, jimiž jej pověří zastupitelstvo obce. V souvislosti s tímto lze připustit, že finanční výbor z rozhodnutí zastupitelstva obce bude provádět kontrolu příspěvkových organizací zřízených obcí, která bude procesně podléhat pravidlům podle § 119 odst. 4 a 5 zákona o obcích.

Dle ustanovení § 119 odst. 3 zákona o obcích je kontrolní výbor oprávněn provádět kontrolu plnění usnesení zastupitelstva a rady obce, dodržování právních předpisů ostatními výbory či obecním úřadem v samostatné působnosti a plnit další kontrolní úkoly, kterými jej pověřilo zastupitelstvo obce. V souvislosti s tímto lze připustit (stejně jako u finančního výboru), že kontrolní výbor z rozhodnutí zastupitelstva obce bude provádět kontrolu činnosti příspěvkových organizací zřízených obcí, která bude taktéž procesně podléhat pravidlům podle § 119 odst. 4 a 5 zákona o obcích.

Zastupitelstvo obce může své právo kontrolovat příspěvkové organizace obce uplatnit následovně:

- a) uloží úkol provedení „formalizované“ kontroly příspěvkové organizace radě obce (plně se uplatní kontrolní řád). Ta následně postupuje v souladu s ustanoveními kontrolního řádu (srov. výše body 1.1 a 1.2). Hypoteticky tedy může rada obce pověřit provedením kontroly i osoby, které jsou členy kontrolního či finančního výboru (ani tím se však z takové kontroly nestává kontrola prováděná kontrolním či finančním výborem; srov. výše).
- b) uloží úkol provedení kontroly příspěvkové organizace finančnímu či kontrolnímu výboru (jedná se de facto o kontrolu „nad rámec“ klasických kontrolních postupů stanovených kontrolním řádem, tj. o kontrolu, která nespadá pod ustanovení § 1 kontrolního řádu) – kontrola bude provedena výhradně v režimu zákona o obcích a svojí povahou se spíše bude jednat o specifický monitoring (např. analyzováním dokumentů týkajících se příspěvkové organizace apod.). Vzhledem k tomu, že se při této kontrole neuplatní kontrolní řád, neboť výbory nejsou kontrolními orgány ve smyslu vymezení uvedeného v § 1 kontrolního řádu (jsou toliko orgánem zastupitelstva), nelze dovodit **povinnost** součinnosti kontrolované osoby (příspěvkové organizace), jelikož tato povinnost jí z žádného jiného právního

³ Stanovisko Ministerstva financí ze dne 22. května 2017, č.j. MF – 14 639/2017/1203 – 5.

předpisu nevyplývá. Povinnost poskytnout součinnost při kontrole i finančnímu a/či kontrolnímu výboru zastupitelstva obce lze nicméně stanovit ve zřizovací listině příslušné příspěvkové organizace, případně ji může na základě ustanovení zřizovací listiny uložit rada obce v rámci plnění úkolů zřizovatele podle § 102 odst. 2 písm. b) zákona o obcích.

4. Kontrola příspěvkových organizací zřízených krajem

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

Určitá specifika však platí v souvislosti s vydáváním pověření ke kontrole krajských příspěvkových organizací.

Postavení starosty obce jako vedoucího kontrolního orgánu lze také analogicky aplikovat na postavení hejtmana kraje jako vedoucího kontrolního orgánu, tedy rady kraje. Nicméně s tím rozdílem, že hejtman kraje nestojí v čele krajského úřadu, na rozdíl od starosty u obecního úřadu. Z toho vyplývá, že u starosty, který stojí v čele obecního úřadu podle § 109 odst. 1 zákona o obcích, lze připustit, (ačkoliv v obcích, kde je tajemník, není starosta pro zaměstnance zařazené do obecního úřadu v pozici zaměstnavatele) jeho oprávnění zadávat úkoly konkrétním zaměstnancům, včetně vydání pověření ke kontrole. V čele krajského úřadu ovšem stojí ředitel (§ 68 odst. 1 zákona o krajích), z čehož lze dovodit, že hejtmanovi nebylo zákonem svěřeno oprávnění případně úkolovat zaměstnance krajského úřadu, a tudíž v případě kontroly krajských příspěvkových organizací je nutné, aby hejtman (vedoucí kontrolního orgánu) pověřil vydáváním pověření ke kontrole příspěvkových organizací kraje ředitele krajského úřadu⁴, který má přímou kompetenci vůči zaměstnancům kraje z pozice zaměstnavatele a doplňkově též jako vedoucí orgánu veřejné správy dle zákona o finanční kontrole⁵.

Určitou odchylku lze nalézt i v souvislosti s kontrolou hospodaření krajských příspěvkových organizací.

Zákon o krajích staví finanční výbor do specifické pozice, protože podle § 78 odst. 4 písm. b) zákona o krajích je finanční výbor výslovně oprávněn provádět kontrolu hospodaření právnických osob založených nebo zřízených krajem, tedy i příspěvkových organizací. Nicméně i v tomto případě platí, že se kontrolní řád neaplikuje, neboť pod ustanovení § 1 kontrolního řádu spadají toliko kontroly vykonávané radou kraje (resp. na základě pověření rady kraje). Rozdíl oproti kontrole příspěvkových organizací prováděných finančním výborem obce spočívá v tom, že finanční výbor zastupitelstva kraje nepotřebuje k provedení takové kontroly výslovné zmocnění ze strany zastupitelstva kraje. U kontrol prováděných kontrolním výborem je situace obdobná jako u kontrolního výboru zastupitelstva obce.

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

⁵ U finančních kontrol platí ustanovení § 2 písm. d) zákona o finanční kontrole, dle kterého je v kraji vedoucím orgánem veřejné správy ředitel krajského úřadu.

Poznámky:

- stanovisko popisuje právní stav k 1. červenci 2014, resp. k 30. červnu 2015 a 31. červenci 2017
- stanovisko není právně závazné