

Stanovisko
odboru veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra
č. 2/2018

Označení stanoviska:	kontrolní zjištění v protokolu o kontrole dle zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád), ve znění pozdějších předpisů.
Právní předpis:	zákon č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „kontrolní řád“),
Ustanovení:	§ 12 odst. 1 písm. h) kontrolního řádu,
Související právní předpisy:	zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“),
Klíčová slova:	kontrolní zjištění, protokol, kontrola,
Datum zpracování:	22. května 2018

Jaké náležitosti a formu by mělo mít „kontrolní zjištění“ v protokolu o kontrole dle kontrolního řádu?

Stanovisko:

Protokol o kontrole je výsledkem kontrolního procesu, ve kterém jsou zaznamenány kontrolní zjištění. Není rozhodnutím ve správním řízení ve smyslu § 67 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). Jeho podstatou je primárně zaznamenání stavu zjištěného kontrolou, je tedy především dokumentačním, informačním úkonem.

Minimální obsahové náležitosti protokolu o kontrole jsou stanoveny v § 12 odst. 1 kontrolního řádu¹. Dle tohoto jsou v protokolu o kontrole uvedeny *skutečnosti vztahující se k vykonané kontrole*, načež dále stanoví výčet minimálních náležitostí

¹ § 12 odst. 1 kontrolního řádu:

Protokol o kontrole obsahuje skutečnosti vztahující se k vykonané kontrole. Vždy však obsahuje alespoň

- a) označení kontrolního orgánu a kontrolujícího,
- b) označení ustanovení právního předpisu vymezujícího pravomoc kontrolního orgánu k výkonu kontroly,
- c) označení přizvané osoby, včetně důvodu jejího přizvání,
- d) označení kontrolované osoby,
- e) označení předmětu kontroly,
- f) kontrolní úkon, jímž byla kontrola zahájena, a den, kdy byl tento kontrolní úkon proveden,
- g) poslední kontrolní úkon předcházející vyhotovení protokolu o kontrole a den, kdy byl tento kontrolní úkon proveden,
- h) kontrolní zjištění, obsahující zjištěný stav věci s uvedením nedostatků a označení právních předpisů, které byly porušeny, včetně uvedení podkladů, z kterých tato kontrolní zjištění vycházejí,
- i) poučení o možnosti podat proti kontrolním zjištěním uvedeným v protokolu o kontrole námitky s uvedením lhůty pro jejich podání a komu se podávají,
- j) datum vyhotovení,
- k) podpis kontrolujícího.



protokolu o kontrole. Těmito jsou jak identifikační údaje osob a orgánů zúčastněných na kontrole, označení úkonů určujících počátek kontroly a běhu lhůty pro vyhotovení protokolu o kontrole a další formální náležitosti, poučení o možnosti podat námitky, datum vyhotovení protokolu a podpisy kontrolujících.

Nad uvedené je další povinnou náležitostí protokolu dle §12 odst. 1 písm. h) kontrolního řádu také **kontrolní zjištění, obsahující zjištěný stav věci s uvedením nedostatků a označení právních předpisů, které byly porušeny, včetně uvedení podkladů, z kterých tato kontrolní zjištění vycházejí.**

V protokolu o kontrole se však mohou objevit i další skutečnosti závislé například na charakteru kontrolované činnosti, zavedené praxi kontrolních orgánů apod. Výsledná podoba protokolů o kontrole se tedy může u jednotlivých kontrolních orgánů značně lišit.

Kontrolní zjištění - význam

Kontrolní zjištění je **nejpodstatnější obsahovou částí** protokolu. Je v něm především zaznamenán výsledek kontrolní činnosti, tedy zjištění, zda kontrolovaná povinnost byla nebo nebyla ze strany kontrolované osoby splněna, jak předpokládá § 2 kontrolního řádu². Účelem kontroly je zjistit skutečný stav plnění povinností kontrolované osoby a tento zaznamenat do protokolu o kontrole formou kontrolního zjištění. Z definice kontrolního zjištění dle kontrolního řádu jako „zjištěného stavu věci“ vyplývá, že kontrolním zjištěním **není jen zjištění porušení** povinnosti vyplývající z právního předpisu nebo povinnosti na základě právního předpisu uložené (tedy zákonem zmíněné „uvedení nedostatků“), nýbrž veškerá zjištění učiněná při kontrole ve vztahu k plnění této povinnosti, tedy i **zjištění pozitivní, potvrzující postup kontrolované osoby v souladu s kontrolovanou povinností**. Pozitivní kontrolní zjištění má obdobnou významovou hodnotu jako zjištění porušení kontrolované povinnosti a jeho zanesení do protokolu o kontrole přispívá ke splnění výchovné funkce kontroly. Obsah a formulace kontrolního zjištění určuje hodnotu a význam provedené kontroly, kdy účelem kontroly není zpravidla toliko zjištění o (ne)plnění právních povinností, ale nepřímou také poskytnutí „návodu“ k další činnosti kontrolované osoby nebo vyhodnocení její činnosti sloužící jako zpětná vazba nejen pro kontrolní orgán, ale také pro kontrolovanou osobu. Pouze u negativního kontrolního zjištění poté zákon rozvádí, že je nutné uvést konkrétní zjištěný nedostatek a označit právní předpis, který měl být postupem kontrolované osoby porušen.

Kontrolní zjištění - struktura

² § 2 kontrolního řádu:

Kontrolní orgán při kontrole zjišťuje, jak kontrolovaná osoba plní povinnosti, které jí vyplývají z jiných právních předpisů nebo které jí byly uloženy na základě těchto předpisů.



S vědomím, že protokol o kontrole není rozhodnutím správního orgánu dle správního řádu, kterým by bylo rozhodováno o právech a povinnostech kontrolované osoby, lze kontrolní zjištění částečně přirovnat k výrokové části a odůvodnění správních rozhodnutí. Jsou to právě kontrolní zjištění, proti kterým má kontrolovaná osoba možnost podat dle § 13 kontrolního řádu námitky kontrolnímu orgánu. **Kontrolní zjištění je vždy nutno formulovat co nejpřesněji a nejjednoznačněji, tak aby formulace nepřipouštěla více možností výkladů**, nebo nevyvolávala pochybnosti o tom, zda kontrolovaná osoba kontrolovanou povinnost splnila či nikoli, a při které své konkrétní činnosti. Při stanovování struktury kontrolních zjištění je třeba, aby kontrolní zjištění obsahovala vždy:

a) stanovení konkrétní kontrolované povinnosti s označením ustanovení právního předpisu, ze kterého tato povinnost vyplývá

Součástí kontrolního zjištění dle kontrolního řádu je také „*označení právních předpisů, které byly porušeny včetně uvedení podkladů, z kterých tato kontrolní zjištění vycházejí*“. Při samotné kontrolní činnosti je ověřováno jak kontrolovaná osoba „*plní povinnosti, které jí vyplývají z jiných právních předpisů nebo které jí byly uloženy na základě těchto předpisů*“.

Kontrolní řád sice v definici kontrolního zjištění hovoří o „*označení právních předpisů, které byly porušeny*“, nicméně vzhledem ke skutečnosti, že kontrolou je ověřováno plnění jednotlivých povinností vyplývajících z právních předpisů, je jednoznačně nutné u kontrolních zjištění uvést nejen právní předpis, ale konkrétní ustanovení právního předpisu, ze kterého povinnost kontrolované osobě vyplývá, respektive na základě kterého je kontrolované osobě nějaká povinnost uložena (blíže viz níže uvedené modelové příklady). Kontrolní zjištění uvádějící, že kontrolou bylo zjištěno porušení právního předpisu, např. „*kontrolou bylo zjištěno porušení správního řádu*“, bez uvedení konkrétního ustanovení daného předpisu, a tedy kontrolované povinnosti, nelze považovat za dostatečné a souladné s požadavky kontrolního řádu na formulování kontrolního zjištění dle § 12 odst. 1 písm. h) kontrolního řádu.

b) zjištěný postup kontrolované osoby ve vztahu ke kontrolované povinnosti s uvedením podkladů, z kterých tato zjištění vycházejí

Kontrolní řád požaduje, aby v kontrolním zjištění byly uvedeny zjištěné nedostatky. Je-li stanovena konkrétní kontrolovaná povinnost, je nutné v kontrolním zjištění uvést zjištěné skutečnosti o postupu kontrolované osoby ve vztahu ke kontrolované povinnosti. Tato část kontrolního zjištění je de facto popsáním konkrétního zjištěného postupu kontrolované osoby při plnění kontrolované povinnosti. Při popisu zjištěného postupu kontrolované osoby je třeba jednoznačně vymežit, ať už místně, časově nebo věcně, který konkrétní postup kontrolované osoby je hodnocen (např. při kontrole vedení spisu uvést konkrétní spis a dobu prováděné kontroly, při kontrole kvality uvést místo, datum a čas odebrání vzorku apod.)



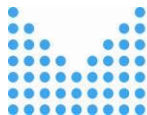
Zjištěný postup zpravidla vyplývá z provedených kontrolních úkonů a ze skutečností vyplývajících z dostupných podkladů sloužících ke zjištění, zda kontrolovaná osoba plní nebo neplní kontrolovanou povinnost.

Nedílnou součástí kontrolního zjištění musí být uvedení podkladů, ze kterých kontrolní zjištění vyplývá. Kontrolní řád po kontrolujících požaduje, aby v protokolu o kontrole byly ke každému kontrolnímu zjištění uvedeny podklady, ze kterých toto zjištění vyplývá. Kontrolní řád výslovně nepožaduje, aby těmito podklady disponoval kontrolní orgán, nebo aby tyto tvořily například přílohu protokolu, požaduje toliko identifikaci těchto podkladů tak, aby bylo zjevné, a případně ověřitelné, z čeho kontrolující vycházel při formulování kontrolního zjištění. Uvedení podkladů vedoucích ke kontrolním zjištěním je podstatné zejména v situaci, kdy se kontrolovaná osoba proti kontrolním zjištěním brání námitkami. Z tohoto důvodu je třeba, aby především v případech kontrolních zjištění, ve kterých je konstatováno porušení povinnosti ze strany kontrolované osoby, měli kontrolující k dispozici alespoň např. kopie podkladů, na základě kterých bylo shledáno porušení kontrolované povinnosti a mohli tak splnit svou povinnost kontrolujícího vyplývající z ustanovení § 9 písm. a) *v závislosti na povaze kontroly doložit kontrolní zjištění potřebnými podklady.*

V praxi může být problematické zejména dokládání kontrolního zjištění za situace, kdy se kontrolovaná osoba dopustila porušení své povinnosti tím, že neprovedla úkon, který zákon po kontrolované osobě požaduje, typicky například nevytvořila dokument nebo záznam o některé své činnosti tam, kde to zákon vyžaduje. Pokud nesplnění této povinnosti nevyplývá z jiného dostupného podkladu, nebo z provedení jiného kontrolního úkonu, je nutné zajistit jiný podklad k prokázání zjištění nesplnění povinnosti ze strany kontrolované osoby. V případě například nevytvoření příslušného dokumentu, může kontrolní orgán prokázat nesplnění této povinnosti tím, že kontrolované osobě předloží seznam požadovaných dokumentů, kdy u požadované písemnosti bude uvedeno, že tato nebyla předložena (např. i s poznámkou, že nebyla ani vytvořena), takový podklad, ideálně stvrzený podpisem kontrolované osoby, je poté podkladem ke kontrolnímu zjištění, případně může požádat kontrolovanou osobu o prohlášení, že takovýto úkon neprovedla.

c) vyhodnocení postupu kontrolované osoby buďto v souladu s kontrolovanou povinností, nebo v rozporu s ní.

Po stanovení kontrolované povinnosti, popsání postupu kontrolované osoby při plnění této povinnosti, musí kontrolní orgán na závěr jednoznačně v kontrolním zjištění stanovit, zda kontrolovaná osoba postupovala v souladu s danou povinností, zda ji splnila, nebo tuto porušila, a postupovala tedy v rozporu s uvedenou právní povinností. Tato část kontrolního zjištění věcně, místně a časově navazuje na předchozí části zjištění a je „výrokem“ o činnosti kontrolované osoby.



V praxi může při kontrolní činnosti nastat situace, kdy kontrolní orgán nedospěje k jednoznačnému závěru, zda kontrolovaná osoba kontrolovanou povinnost splnila či nikoliv, například z důvodu, že některé kontrolní úkony směřující k tomuto kontrolní zjištění nebylo možno provést (např. kontrolovaná osoba nedisponuje podklady, ze kterých by bylo možné plnění povinností prověřit a ke kontrolnímu zjištění nelze dojít ani jiným způsobem, provedením jiného kontrolního úkonu). V takovém případě doporučujeme po stanovení kontrolované povinnosti uvést, že plnění této povinnosti ze strany kontrolované osoby nebylo možno ověřit a tuto skutečnost dále odůvodnit. V případě, že kontrolovaná osoba nedoložila podklady k provedení kontrolního úkonu a tato skutečnost sama není kontrolním zjištěním při prováděné kontrole (např. povinnost vytvořit podklad vyplývá z jiného právního předpisu, a plnění povinnosti z něj vyplývajících není předmětem prováděné kontroly, nebo je k této kontrole příslušný jiný kontrolní orgán) musí kontrolní orgán vyhodnotit, zda o této skutečnosti bude informovat orgán, který je oprávněn ve své příslušnosti činit opatření k nápravě zjištěného stavu nebo ukládat sankce za zjištěné nedostatky dle § 25 odst. 4 kontrolního řádu³.

Modelový příklad formulace kontrolních zjištění z kontrolní činnosti Ministerstva vnitra⁴ – zjištění splnění kontrolované povinnosti.

Dodržování postupu při naplňování ustanovení § 92 až § 96 zákona o obcích (pravidla pro svolávání a konání zasedání ZM)

Dodržování pravidel stanovených pro svolávání a konání zasedání ZM, bylo prověřeno na základě:

- zápisů ze zasedání zastupitelstva města,
- informací o místě, době a navrženém programu připravovaného zasedání zastupitelstva města (dále též „pozvánka“),
- dalších souvisejících dokumentů vedených k jednotlivým zasedáním zastupitelstva města.

Zasedání ZM	Informace o konání zasedání ZM zveřejněna	Přítomno členů ZM
Rok 2017		
16. 10. 2017 ^{*)}	06. 10. – 16. 10. 2017	14/15
13. 11. 2017	03. 11. – 13. 11. 2017	10/15
13. 12. 2017	4. 12. – 13. 12. 2017	15/15

³ § 25 odst. 4 kontrolního řádu:

Kontrolní orgán předá svá zjištění o nedostacích příslušnému orgánu, který je oprávněn ve své působnosti činit opatření k nápravě zjištěného stavu nebo ukládat sankce za zjištěné nedostatky.

⁴ Ministerstvo vnitra dle ustanovení § 129 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o obcích“), kontroluje výkon samostatné působnosti svěřené orgánům obcí. Při této činnosti kontroluje plnění povinností orgány obcí vyplývající z jednotlivých ustanovení zákona o obcích.



Rok 2018		
07. 02. 2018	04. 02. – 07. 02. 2018	11/15
08. 03. 2018	28. 02. – 08. 03. 2018	12/15

*) Předcházející zasedání ZM se uskutečnilo dne 4. září 2017.

Kontrolní zjištění (popis zjištěného stavu):

1. Porovnáním předložených zápisů ze zasedání ZM a dat jejich konání bylo zjištěno, že město v kontrolovaném období zachovává periodicitu konání zasedání ZM a postupuje tak **v souladu s § 92 odst. 1 věta první zákona o obcích**, dle něhož *se zastupitelstvo obce schází podle potřeby, nejméně však jedenkrát za 3 měsíce*.
2. Obec předložila informace o místě, době a navrženém programu připravovaného zasedání ZO ke všem zasedáním konaným v kontrolovaném období, jež obsahují zákonem o obcích předpokládané náležitosti, čímž obec **splnila povinnost dle § 93 odst. 1 věty první zákona o obcích**, jež stanoví, že *obecní úřad informuje o místě, době a navrženém programu připravovaného zasedání zastupitelstva obce*.
3. Pozvánky jsou opatřeny daty vyvěšení na úřední desce obecního úřadu a sejmutí z ní, z nichž bylo možné ověřit, že všechny byly, vyjma pozvánky na zasedání ZO konané dne 7. února 2018, zveřejněny vždy minimálně 7 dní před konáním příslušného zasedání ZO. V případě zasedání ZO konaného dne 7. února 2018 byla informace o jeho konání vyvěšena na úřední desce obecního úřadu dne 4. února 2017, tj. pouze po dobu 4 dnů (při započítání data vyvěšení na úřední desce a data konání samotného zasedání). Tímto **obec porušila § 93 odst. 1 větu druhou zákona o obcích**, podle které *(obecní úřad) informaci vyvěsí na úřední desce obecního úřadu alespoň 7 dní před zasedáním zastupitelstva obce; kromě toho může informaci uveřejnit způsobem v místě obvyklým*.
4. Kontrolní skupina ověřila, že zápisy jsou na městském úřadě dostupné k nahlédnutí. Město tedy **plní povinnost danou ustanovením § 95 odst. 2 věta první zákona o obcích**, dle kterého *zápis, který je nutno pořídit do 10 dnů po skončení zasedání, musí být uložen na obecním úřadu k nahlédnutí*, v části dostupnosti zápisů. Samotné zápisy ze zasedání ZM nejsou opatřeny daty jejich vyhotovení. Dodržení zákonem stanovené 10denní lhůty pro pořízení zápisu tak **nebylo možné ověřit**.

Zjištěná porušení zákona

Město porušilo § 93 odst. 1 větu druhou zákona o obcích (*informaci vyvěsí na úřední desce obecního úřadu alespoň 7 dní před zasedáním zastupitelstva obce; kromě toho může informaci uveřejnit způsobem v místě obvyklým*) **tím, že informace o místě, době a navrženém programu připravovaného zasedání zastupitelstva města konaného dne 7. února 2018 nebyla zveřejněna na úřední desce městského úřadu po dobu alespoň 7 dní, ale jen po dobu 4 dní od 4. února 2018 do 7. února 2018, což je doloženo kopií informace o místě, době a navrženém programu připravovaného zasedání zastupitelstva města konaného dne 7. února 2018.**



Kontrolní zjištění - následky

Jak je již zmíněno v úvodu, protokol o kontrole není rozhodnutím správního orgánu o právech a povinnostech kontrolované osoby, má charakter informačního, dokumentačního úkonu. Dle kontrolního řádu nevzniká automaticky na základě negativního kontrolního zjištění právní povinnost na straně kontrolované osoby spojená s předmětem kontroly, tuto však může stanovit zvláštní právní předpis ukládající kontrolované osobě povinnost již na základě kontrolních zjištění, respektive opatření stanovených kontrolním orgánem v protokolu o kontrole⁵.

Výjimkou z tohoto principu je § 19 kontrolního řádu upravujícího kontrolu výkonu státní správy, tedy při kontrole orgánů veřejné moci, kdy mezi kontrolním orgánem a kontrolovanou osobou je vztah nadřízenosti a podřízenosti, který kontrolujícího opravňuje k ukládání opatření k odstranění nebo prevenci nedostatků zjištěných kontrolou.

Kontrolní orgán tedy v protokolu o kontrole např. také nerozhoduje o spáchání přestupku, kontrola nemůže nahradit správní řízení. Nicméně dle § 150 odst. 2 správního řádu může být protokol jediným podkladem v řízení o vydání příkazu. Uvedená právní úprava tedy v některých případech fakticky zvyšuje význam protokolu o kontrole oproti jeho prvotní podstatě. Pro navazující správní řízení jsou podstatné skutečnosti zjištěné při kontrole.

Závěr:

Kontrolním zjištěním dle § 12 odst. 1 písm. h) kontrolního řádu je zjištění, zda kontrolovaná osoba plní nebo neplní povinnosti, které jí vyplývají z jiných právních předpisů nebo které jí byly uloženy na základě těchto předpisů. Kontrolní zjištění by mělo vždy také obsahovat uvedení nedostatků s označením konkrétních ustanovení právních předpisů, ze kterých povinnosti vyplývají nebo na základě kterých jsou povinnosti uloženy a uvedení podkladů, ze kterých tato zjištění vycházejí.

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

⁵Srov. např. § 18 zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole), ve znění pozdějších předpisů. § 13 zákona č. 420/2004 Sb., o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí, ve znění pozdějších předpisů. § 175 zákona č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon), ve znění pozdějších předpisů. § 129 odst. 4 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů.