



STANOVISKO

ODBORU CENTRÁLNÍ HARMONIZAČNÍ JEDNOTKA Č. 2/2024

Dotaz

Je nezbytné za každých okolností požadovat po územním celku, aby:

- podal přezkoumávajícímu orgánu informaci o opatřeních k nápravě chyb a nedostatků uvedených ve Zprávě o výsledku přezkoumání hospodaření,
- v písemné informaci upřesnil lhůtu, ve které podá příslušnému přezkoumávajícímu orgánu písemnou zprávu o plnění přijatých opatření a v uvedené lhůtě písemnou zprávu o plnění přijatých opatření dodal?

ZAŘAZENÍ DOTAZU

PŘÁVNÍ PŘEDPIS	<ul style="list-style-type: none">zákon č. 420/2004 Sb., o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o přezkoumávání hospodaření územních celků“)
SOUVISEJÍCÍ PŘÁVNÍ PŘEDPISY	<ul style="list-style-type: none">zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění zákona pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“)zákon č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád), ve znění zákona č. 183/2017 Sb. (dále jen „kontrolní řád“)
KLÍČOVÁ SLOVA	chyby a nedostatky, opatření k nápravě, zpráva o výsledku přezkoumání, přestupky
DATUM ZPRACOVÁNÍ	14. 2. 2024
ZPRACOVATEL	Oddělení Harmonizace interního auditu

Stanovisko

Požadovat po územním celku, aby podal přezkoumávajícímu orgánu písemnou informaci o přijetí opatření k nápravě chyb a nedostatků (dále jen „nedostatky“) uvedených ve Zprávě o výsledku přezkoumání hospodaření (dále jen „Zpráva“) a ve stanovené lhůtě i písemnou zprávu o plnění přijatých opatření podle ustanovení § 13 odst. 1 písm. b) a odst. 2 zákona o přezkoumávání hospodaření územních celků, lze v případě, že Zpráva obsahuje zjištěné nedostatky, pro které nebyly tyto informace přezkoumávajícímu orgánu v dostatečném rozsahu poskytnuty do doby vydání Zprávy.

Odůvodnění:

Povinnost přijmout opatření k nápravě představuje sekundární právní povinnost, která vzniká jako následek porušení primární právní normy, respektive jako následek nerealizace primární pravomoci. Má zajišťovací a ochranný charakter, její podstatou není potrestání. Primárním cílem tohoto institutu je vynutit splnění porušené povinnosti nebo zajistit, aby porušení dále netrvalo, popřípadě, aby bylo sníženo riziko jeho opakování.¹

Povinnosti územních celků vztahující se k přijímání a plnění opatření k nápravě nedostatků zjištěných v rámci přezkoumávání hospodaření územních celků jsou upraveny v ustanovení § 13 zákona o přezkoumávání hospodaření územních celků. **Smyslem dílčích ustanovení je dosažení co nejrychlejší nápravy zjištěného nedostatku, respektive zajištění toho, aby územní celek realizoval opatření, které sníží pravděpodobnost opakování obdobných nedostatků v budoucnu, a to ideálně již v reakci na zápisy z dílčích přezkoumání, nejpozději však v reakci na Zprávu. Rozhodnutí o rozsahu a formě konkrétních opatření k nápravě přijímaných v reakci na seznámení se se zápisy z dílčích přezkoumání, resp. přímo se Zprávou, je v odpovědnosti příslušného územního celku.**

Územní celek má v reakci na seznámení se se zjištěným nedostatkem navrhnout, přijmout a realizovat nápravná či preventivní opatření, a o svém postupu informovat přezkoumávající orgán.

Pokud územní celek poskytne informace o přijetí opatření ke zjištěným nedostatkům včetně termínů, ve kterých proběhlo, nebo proběhne, jejich plnění, ještě v průběhu probíhajícího přezkoumávání hospodaření, pak lze účel a smysl ustanovení § 13 zákona o přezkoumávání hospodaření územních celků považovat za dosažený. V souladu se zásadou materiální pravdy vyjádřenou v ustanovení § 3 správního řádu musí kontrolující skutečnost, že územní celek poskytl informace o přijatých opatřeních k nápravě již v průběhu přezkoumání (nejpozději k termínu konečného přezkoumání), zohlednit ve Zprávě. Pokud by totiž informace o splnění dané povinnosti ve Zprávě absentovala, byla by enormně ztížena přehlednost evidence i následná kontrola plnění dané povinnosti územního celku ze strany přezkoumávajícího orgánu. Poučení o právech a povinnostech územního celku, které přezkoumávající orgán uvádí ve Zprávě, musí reflektovat

¹ V podrobnostech viz GERLOCH, Aleš. Teorie práva. 8. aktualizované vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2021. ISBN 978-80-7380-838-9. BOHÁČ, Radim. Následky porušení finančního práva. In: KARFÍKOVÁ, Marie. Teorie finančního práva a finanční vědy. Praha: Wolters Kluwer, 2018. ISBN 978-80-7552-935-0.

konkrétní situaci, včetně toho, zda a v jakém rozsahu byla přijata, resp. splněna opatření k nápravě zjištěných nedostatků již v průběhu přezkoumání, resp. před vydáním samotné Zprávy. **Pokud kontrolující dojde k závěru, že s ohledem na informace poskytnuté územním celkem, lze mít jeho povinnosti vztahující se k přijetí opatření k nápravě zjištěných nedostatků podle ustanovení § 13 zákona o přezkoumávání hospodaření územních celků za splněné, uvede toto výslovně ve Zprávě namísto poučení, že jejich neposkytnutím se územní celek dopustí přestupku podle ustanovení § 14 odst. 1 písm. b) a c) zákona o přezkoumávání hospodaření územních celků. Pokud však kontrolující obdržené informace o přijatých opatřeních (které získal v průběhu přezkoumání, resp. před vydáním Zprávy) nepovažuje za dostatečné, je nutné ve Zprávě uvést poučení o povinnosti vyplývající z ustanovení § 13 odst. 1 písm. b), resp. odst. 2 zákona o přezkoumávání hospodaření územních celků a v něm konkretizovat, ke kterému nedostatku jsou informace o nápravě požadovány, aby bylo zřejmé, zda je nutné dodat informace pouze k vybraným, nebo ke všem nedostatkům uvedeným ve Zprávě.**

Jelikož do Zprávy je nezbytné uvádět veškeré zjištěné nedostatky, které byly zjištěny v průběhu přezkoumání hospodaření, je informace o případných opatřeních k nápravě přijatých již v průběhu samotného přezkoumání důležitou informací vypovídající o přístupu a aktivitě územního celku.

V kontextu výše uvedeného je vhodné doplnit, že v případě, že územní celek poskytuje přezkoumávajícímu orgánu informace o opatřeních k nápravě zjištěných nedostatků ještě v průběhu přezkoumání hospodaření, není pro tyto informace zákonem předepsaná písemná forma. Pokud územní celek poskytne přezkoumávajícímu orgánu informace o nápravných opatřeních jinou, než písemnou formou (například v rámci osobního jednání), je v souladu se zásadou materiální pravdy nezbytné zajistit o způsobu splnění povinnosti průkazný záznam (například formou poznámky do spisu, zápisem, nebo úředním záznamem). Přestože zákon písemnou formu nepředepisuje, pro kompletnost a průkaznost auditní stopy je samozřejmě nejvhodnější zajistit o konkrétním způsobu a termínu splnění dané povinnosti písemný podklad přímo od územního celku.

Z praktického hlediska je vhodné doplnit toto výkladové stanovisko také o upřesnění, jakým způsobem je ze strany přezkoumávajících orgánů potřeba přistupovat k obsahovému vyhodnocení informací týkajících se nápravných opatření poskytnutých územním celkem.

Podoba konkrétního opatření k nápravě by měla správně vycházet z řady faktorů, zejména však z podstaty zjištěného nedostatku, z příčiny jeho vzniku, četnosti výskytu nebo významnosti jeho dopadů, případně také z konkrétních souvislostí týkajících se nastavení vnitřního kontrolního systému územního celku nebo míry zavinění odpovědné osoby, atd. Souhrnně můžeme o těchto faktorech mluvit jako o celkovém charakteru zjištění. Celkový charakter zjištění neovlivňuje pouze podobu a rozsah nápravných opatření, ale i to, jestli je vůbec objektivně možné k danému zjištění smysluplné opatření k nápravě stanovit. V praxi totiž mohou nastávat situace, kdy je předmětem zjištění skutečnost, kterou nelze zpětně napravit, ani zvrátit její průběh, či důsledek.

Nezbytným logickým předpokladem pro splnění povinnosti přijmout opatření k nápravě nedostatků je, že jejich charakter umožňuje realizovat nápravu ve smyslu dodatečného splnění povinnosti, nebo zamezení pokračování porušování právní povinnosti, popřípadě

je objektivně účelné a důvodné zajistit dodatečné preventivní úkony proti opakování obdobných nedostatků v budoucnosti. Tato objektivní účelnost a důvodnost by měla vyplývat z konkrétního aspektu zjištěného nedostatku, nemělo by se tudíž jednat o pouhou obecnou teoretickou možnost. V teoretické rovině lze totiž v případě téměř každého nedostatku uvažovat o přijetí nějakého preventivního opatření, které by mohlo snižovat riziko opakování stejného nedostatku v budoucnu. To však automaticky neznamená, že zákon o přezkoumávání hospodaření územních celků ukládá, aby takováto teoretická preventivní opatření s nejasným výsledkem a přínosem byla přijímána v každém jednotlivém případě. To by mohlo vést až k absurdním situacím, které budou pro územní celek představovat administrativní zátěž a náklady, avšak bez jakéhokoliv reálného pozitivního dopadu na jeho hospodaření, či měřitelné snížení chybovosti.

Příkladem může být opakované proškolení zaměstnanců územního celku na povinnosti vztahující se k zadávání veřejných zakázek jako reakce na individuální selhání jednotlivce vedoucí k nedodržení konkrétní lhůty stanovené zákonem č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve znění pozdějších předpisů. V daném případě se totiž charakterově jedná o izolované pochybení jednotlivce, které zpětně již nelze odstranit, ani napravit. Funkci přiměřené prevence, tj. snížení pravděpodobnosti opakovaného výskytu obdobného nedostatku v budoucnu, může v daném případě plnit již samotné uvedení nedostatku do Zprávy a jeho projednání příslušnými orgány územního celku. Pokud je v důsledku oznamovací povinnosti přezkoumávajícího orgánu nedostatek předán příslušnému správnímu orgánu (Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže) jako podnět k zahájení řízení o uložení sankce, může být realizace případných opatření ve vztahu k nastavení systému či vyvození osobní odpovědnosti vázána až na pravomocné rozhodnutí příslušného orgánu v dané věci. Pokud v daném případě územní celek poskytne přezkoumávajícímu orgánu informaci, že s ohledem na charakter zjištění nebude k předmětnému nedostatku přijímat dodatečná nápravná opatření, popřípadě, že opatření bude spočívat v individuálním napomenutí dotčeného zaměstnance, bude možné, vzhledem k charakteru nedostatku, považovat povinnost územního celku za splněnou. Na druhou stranu, pokud v daném případě územní celek tuto informaci neposkytne, postrádá smysl takovou informaci od územního celku v kontextu daného nedostatku požadovat. Takový formalismus by mohl vést ke vzniku nadbytečné administrativní zátěže na straně územního celku, ale v podstatě také k neefektivitě na straně přezkoumávajícího orgánu. V tomto případě nelze ani uvažovat o uložení pokuty za přestupky dle ustanovení § 14 odst. 1 písm. b) a c) zákona o přezkoumávání hospodaření územních celků.

Smyslem ustanovení § 13 odst. 1 a 2 zákona o přezkoumávání hospodaření územních celků není, aby přezkoumávající orgány od územních celků požadovali přípravu samoučelných textů pro formální deklaraci splnění povinnosti přijmout opatření k nápravě či prevenci zjištěných nedostatků. **Smyslem ustanovení je dosáhnout nápravy zjištěného nedostatku, či zamezit pokračování porušování právní povinnosti tam, kde je to objektivně potřeba.** Je to přezkoumávající orgán, který formou a obsahem kontrolního zjištění, resp. konkrétním popisem zjištěného nedostatku, popisuje příčiny, důsledky, popřípadě jiné klíčové souvislosti daného nedostatku (včetně rizik, která lze z nedostatku dovodit). Je to pak právě popis daného nedostatku a souvisejících rizik, který by měl předurčit, čemu má být věnována pozornost územního celku. Tímto lze eliminovat potenciální nejasnosti, které by mohly vznikat mezi zástupci územního celku a přezkoumávajícího orgánu při navazující výměně informací ohledně přijímaných nápravných opatření. Při hodnocení splnění povinností vyplývajících

z ustanovení § 13 odst. 1 a 2 zákona o přezkoumávání hospodaření územních celků **by se přezkoumávající orgány měly soustředit na dostupnost informací o přiměřené reakci územních celků na nedostatky, které nápravu či prevenci objektivně vyžadují. O které nedostatky jde, by mělo být zcela zřejmé z jejich popisu uvedeném v zápisech z dílčích přezkoumání, potažmo Zprávy.**

Cílená a detailní kontrola nápravných opatření je pak možností, která vyplývá z ustanovení § 13 odst. 3 zákona o přezkoumávání hospodaření územních celků a její provedení předpokládá využití režimu kontrolního řádu, což znamená, že kontrola má vlastní procesní pravidla a především vlastní časový rámeček.

Závěrem je vhodné zdůraznit, že stanovisko reaguje na konkrétní dotaz, zda je nezbytné **za každých okolností požadovat** po územních celcích, aby přezkoumávajícímu orgánu informace o nápravných opatřeních zasílali **v návaznosti na projednání Zprávy, resp. aby v písemné informaci upřesnili další požadované informace** – stanovisko ozřejmuje možný přístup a postupy ze strany přezkoumávajícího orgánu se zohledněním zásady dobré správy, tj. ve snaze o eliminaci nadbytečné administrativní zátěže a formalismu, ke kterým by mohlo docházet v důsledku nejasností ohledně charakteru nedostatků a potenciálu jejich nápravy, a v důsledku opakovaného vyžadování již poskytnutých informací. Tím však není dotčena možnost, že územní celek, přestože přezkoumávajícímu orgánu dodal v průběhu přezkoumání hospodaření informace o přijímaných a plněných opatřeních, podá i dodatečné písemné informace, ve kterých zrekapituluje již přijatá opatření, popřípadě je doplní o dodatečná opatření anebo informace o průběhu jejich plnění.