

Dozor x dohled x kontrola

Jan Neckář

BVV09Zk Finanční správa

16. 11. 2021

Správněprávní pojetí kontroly x dozoru x dohledu

- Dozor
- Dohled
- Kontrola
- Kontrolní řád

Finančněprávní pojetí kontroly x dozoru x dohledu

Dozor

Dohled

Kontrola

Finanční kontrola

Nejvyšší kontrola

Audit

Dozor × dohled × kontrola

Dozor

- Dodržování zákonnosti
- Vůči nepodřízeným subjektům

Dohled

- Delegovaný dozor

Kontrola

- Dodržování zákonnosti, hospodárnosti, efektivnosti a účelnosti
- V rámci nadřízenosti a podřízenosti

Audit

- Ověření správnosti záznamů

Dozor

- Důvod – vedle státu i jiné subjekty (vč. veřejnoprávní orgány) provádějí finanční činnost a nakládají s finančními prostředky, stát tedy reguluje činnost, podmínky vzniku, pravidla a podrobuje tyto subjekty státnímu doзору
- Subjekty, vůči kterým je vykonáván dozor, nejsou v podřízeném postavení vůči dozoruujícímu subjektu
- Dozor x správní dozor
 - Na úseku finanční činnosti se odlišuje tím, že vždy souvisí s tvorbou, přerozdělováním a používáním peněžní masy nebo jejích částí dozorovanými subjekty a to zejména při jejich činnosti ve sféře soukromých financí

Dozor

□ Státní dozor

- Obecně je jeho obsahem dodržování nějakých povinností, které mohou být stanoveny zákony, přímo použitelnými předpisy EU, podzákonnými předpisy, stanovené pro výkon činnosti subjektů (např. povinnost, které mají stanovený licenci nebo jiným typem oprávnění), nebo povinnosti uložené dozorem prostřednictvím individuálního právního aktu

Modely dozoru

- Dozor vykonávaný státem
 - Ministerstvo
 - Zvláštní orgán

- Dohled vykonávaný národní bankou

- Žádný dozor, žádná regulace (*laissez-faire*)

Dozor

- Chápání dozoru v širším a užším smyslu
- **Širší** – pozorování určité činnosti nebo stavu, na které navazuje hodnocení zjištěných skutečností podle toho, jaké skutečnosti jsou zjištěny, tak eventuálně i aplikace prostředků směřující k zajištění účelu
- **Užší** – správní dozor: Pozorování subjektů jiným subjektem na základě oprávnění, které pozorujícímu dala právní norma, a toto oprávnění spočívá ve sledování činnosti pozorovaného subjektu a v porovnávání výkonu jeho činnosti s výkonem, který požaduje právní norma; zajišťuje se tedy soulad s právem

Dohled

- Je to dozor, který byl svěřen osobě odlišné od státu
- Nezáleží na tom, jestli je to osoba soukromého nebo veřejného práva, pokud tato osoba vykonává dozor, mluví se o tom, že vykonává dohled
 - Když vykonává dozor Ministerstvo financí, je to **dozor**
 - Když vykonává dozor ČNB, je to **dohled** (je to subjekt odlišný od státu, je to soukromá nezávislá osoba)

Kontrola

- obvykle je takto označována forma dozoru (sensu largo) vykonávána v rámci vztahů nadřízenosti a podřízenosti
 - např. krajský úřad může kontrolovat obecní úřad, jak hospodaří s rozpočtem, kontrola průběžná v jednotlivých orgánech, ať už státní správy nebo ÚSC
- při kontrole bývají pozorovány i mimoprávní hlediska
 - tedy věcná správnost, účelnost, hospodárnost, efektivnost
 - vždy ale vycházejí z objektivních požadavků právní normy

Kontrola

- Finanční kontrola
- Nejvyšší kontrola

Nejvyšší kontrola

- Modely nejvyšší kontroly
 - Účetní dvůr (latinský)
 - Kontrolní úřad (Anglosaský)
 - Skandinávský

- Rozhodovací pravomoc
 - Monokratická
 - Kolegiální

Nejvyšší kontrola v České republice

- Zákon č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu
- Vykonává Nejvyšší kontrolní úřad
 - Nezávislost zakotvená v Ústavě
- Model kontrolního úřadu
- Kolegiální rozhodovací pravomoc
- Nenaplnuje definici kontroly (není vztah nadřízenosti a podřízenosti)

- Viz přednáška doc. Mrkývky!

Audit

- Dozorový postup spočívající ve výkonu činností, které mají za cíl ověřit zda účetní jednotka uvádí ve svých záznamech věrný a poctivý obraz reality

- Externí × interní audit
 - Externí audit – nezávislý auditor vně auditovaného subjektu
 - Interní audit – auditor zevnitř auditovaného subjektu

× due dilligence

Typy dozoru

- podle okamžiku, kdy je dozor vykonáván:
 - Předběžný
 - Průběžný
 - Následný
- podle frekvence vykonávání dozoru:
 - Soustavný
 - Jednorázový
 - Pokud impuls k doзору přichází zvenčí – tzv. incidentní dozor

Fáze průběhu dozoru

- v rámci průběhu dozoru můžeme rozlišit několik fází:
 - Zjišťování
 - Hodnocení
 - Uplatnění nebo iniciace nápravných a sankčních prostředků
je to fakultativní fáze

Opatření dozoru k nápravě obecně

Sankční prostředky

- Zejména pokuty
- Účel represivní, výchovný a preventivní

Nápravné prostředky

- Zjednání nápravy a odstranění závadného stavu
- Omezení trvání závadného stavu v čase

Trvalé znemožnění pokračování, prohlubování nebo opakování závadného stavu

- Např. odebrání licence, nucená správa, ...

Právní úprava

- čl. 2 odst. 2 LZPS: „státní moc lze uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví.“
 - Je to zásah do podnikajících subjektů, proto to musí být vymezeno v zákoně
- Správní řád
- Zákon o kontrole (kontrolní řád)
- Zákon o finanční kontrole
- Zvláštní zákony vztahujících se k jednotlivým oblastem

2 důležité oblasti dozoru

- Finanční kontrola ve veřejné správě
- Dohled nad finančním trhem

Finanční kontrola ve veřejné správě

Kontrola – finanční kontrola

- je subsystémem kontroly
- úkolem je provádět kontrolu finančního řízení, nakládání s finančními prostředky
- může být uskutečňována ve všech oblastech finanční činnosti, nemusí být realizována jen státními subjekty,
- může být uskutečňována i v oblasti soukromoprávní
- dle zákona o finanční kontrole tvoří 3 subsystémy:
 - veřejnosprávní kontrola
 - finanční kontrola vykonávána dle mezinárodních smluv
 - vnitřní kontrolní systém v orgánech veřejné správy

Finanční kontrola

- Zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole)

- Cíl finanční kontroly
 - hospodárný, efektivní a účelný výkon veřejné správy
 - prověřování dodržování právních předpisů při hospodaření s veřejnými prostředky
 - ochrana veřejných prostředků
 - zajištění proti ne hospodárnému, neúčelnému a neefektivnímu nakládání s nimi
 - včasné a spolehlivé informování vedoucích orgánů veřejné správy o nakládání s veřejnými prostředky za účelem účinného usměrňování činnosti orgánů veřejné správy

Výkon finanční kontroly

Vykonává se

- mezi orgány veřejné správy
- mezi orgány veřejné správy a žadateli nebo příjemci veřejné finanční podpory
- uvnitř orgánů veřejné správy
- u státního podniku ministerstvem

Druhy finanční kontroly

- Veřejnosprávní kontrola
 - Ministerstvo financí
 - Správci kapitol státního rozpočtu
 - Řídící orgán a platební agentura
 - Územní samosprávné celky

- Finanční kontrola podle mezinárodních smluv

- Vnitřní kontrolní systém
 - Řídící kontrola
 - Interní audit

Finanční kontrola ve veřejné správě

Orgánem veřejné správy se rozumí:

- organizační složka státu, která je účetní jednotkou podle zvláštního právního předpisu,
- státní příspěvková organizace,
- státní fond,
- územní samosprávný celek, městská část hlavního města Prahy,
- příspěvková organizace územního samosprávného celku nebo městské části hlavního města Prahy

a

- právnická osoba zřízená k plnění úkolů veřejné správy zvláštním právním předpisem nebo
- právnická osoba zřízená na základě zvláštního právního předpisu, která hospodaří s veřejnými prostředky

Finanční kontrola ve veřejné správě

- Veřejnými financemi se rozumí veřejné příjmy a veřejné výdaje
- Veřejnými prostředky se rozumí veřejné finance, věci, majetková práva a jiné majetkové hodnoty patřící státu nebo jiné právnické osobě (viz výše)
- Zákon stanoví předmět, hlavní cíle a zásady finanční kontroly
- Zákon se nevztahuje:
 - na kontrolu vykonávanou NKÚ
 - přezkoumávání hospodaření ÚSC podle zvláštních právních předpisů,
 - → v těchto případech je finanční kontrola prováděna podle jiných právních předpisů

Finanční kontrola ve veřejné správě

- 3 součásti systému finanční kontroly:
 - 1. systém finanční kontroly vykonávané kontrolními orgány (vlastní veřejnosprávní kontrola),
 - 2. systém finanční kontroly vykonávané podle mezinárodních smluv,
 - 3. vnitřní kontrolní systém v orgánech veřejné správy
 - řídicí kontrola – zajišťovaná odpovědnými vedoucími zaměstnanci jako součást vnitřního řízení orgánu veřejné správy
 - interní audit – organizačně oddělené a funkčně nezávislé přezkoumávání a vyhodnocování přiměřenosti a účinnosti řídicí kontroly

Finanční kontrola ve veřejné správě

Hlavní cíle finanční kontroly

- dodržování právních předpisů
- zajištění ochrany veřejných prostředků proti rizikům, nesrovnalostem nebo jiným nedostatkům
- včasné a spolehlivé informování vedoucích orgánů veřejné správy
- hospodárný, efektivní a účelný výkon veřejné správy

Veřejnosprávní kontrola je vykonávána jako předběžná, průběžná a následná v rámci všech stupňů řízení státní správy

Finanční kontrola ve veřejné správě

- Kontrolní orgány veřejnosprávní kontroly (§ 7 an. z. o kontrole)

Ministerstvo financí ČR

- koordinuje a metodicky řídí finanční kontrolu
- spolu s územními finanční orgány vykonávají finanční kontrolu u organizačních složek státu, státních fondů, poskytovatelů veřejné finanční podpory, žadatelů a příjemců finanční podpory

Správci kapitol státního rozpočtu

- vykonávají kontrolu v rámci svého resortu svých organizačních složek a příspěvkových organizací

Řídící orgán (finanční prostředky EU)

ÚSC (obce a kraje)

Finanční kontrola ve veřejné správě

□ Finanční kontrola dle mezinárodních smluv

- Stanoví-li tak vyhlášená mezinárodní smlouva, kterou je Česká republika vázána, mohou vykonávat mezinárodní organizace svými kontrolními orgány nebo určenými zmocněnci finanční kontrolu podle tohoto zákona v rozsahu a za podmínek, které tato smlouva stanoví.

Finanční kontrola ve veřejné správě

- Vnitřní kontrolní systém v orgánech veřejné správy
- Vedoucí orgánu veřejné správy je v rámci své odpovědnosti povinen v tomto orgánu zavést a udržovat vnitřní kontrolní systém
- Řídící kontrola - vedoucí tohoto orgánu nebo vedoucí zaměstnanec zajišťuje předběžnou, průběžnou i následnou kontrolu všech operací
- Interní audit - zajišťuje ho funkčně nezávislý útvar, případně k tomu zvláště pověřený zaměstnanec, organizačně oddělený od řídicích výkonných struktur, zajišťuje zejména finanční audity, předkládá vedoucímu orgánu veřejné správy doporučení ke zdokonalování kontrolního systému

Dohled nad finančním trhem

Finanční trh

- Systém subjektů a vztahů mezi nimi, které umožňují shromažďování, soustředování, rozmísťování dočasně volných peněžních prostředků na základě nabídky a poptávky, tedy smluvního principu, to vše se děje prostřednictvím instrumentů finančního trhu
- Můžeme ho rozdělit na:
 - Peněžní – trh krátkodobých peněz
 - Kapitálový – trh dlouhodobých peněz a majetkových cenných papírů

Subjekty na finančním trhu

Orgány dozoru – ČNB, Ministerstvo financí

- Většinu dohledu (dozoru) vykonává ČNB nad finančním trhem
- MF – mimo jiné vytváří legislativní rámec finančního trhu

Investoři

- Institucionální – banka, pojišťovna, investiční fondy, penzijní fondy, ...
- Profesionální – obchodníci s cennými papíry, zajišťovny, provozovatelé platebního systému, ...
- Drobní investoři

Emitenti / dlužníci

Finanční zprostředkovatelé / poskytovatelé služeb na kapitálovém trhu

4 oblasti dohledu na finančním trhu

- Dohled v oblasti bankovníctví, peněžnictví a peněžním trhem
- Dohled v oblasti pojišťovnictví
- Dohled v oblasti kapitálového trhu, penzijního připojištění a důchodového spoření
- Doplnkový dohled

- Systém a postupy při dohledu nad těmi subjekty jsou velmi podobné

Fáze dohledu

Můžeme rozlišit 2 fáze dohledu:

1. Povolovací řízení

- vydáváno povolení, aby vůbec mohl působit na finančním trhu
- na povolení není právní nárok
- Kritéria autorizace - tzn. Podmínky k činnosti toho subjektu

2. Kontrola činnosti subjektů

- Např. plnění nějakých počátečních podmínek, případné vyvozování nápravných opatření, dohled nad jejich plněním, ukládání sankcí, případně nucená správa, na posledním místě pak odnětí povolení k činnosti

A. Dohled v oblasti bankovníctví, peněžnictví a nad peněžním trhem

□ Banky

- Na základě zákona o bankách, zákon o ČNB, vyhlášky ČNB, opatření ČNB
- subjekty, kterým je vydána bankovní licence ČNB a to ať tuzemské, tak pobočky zahraničních bank, případně činnost banky může vykonávat subjekt na základě oprávnění vydaného v domovském státě (tzv. jednotná licence), případně subjekty na základě mezinárodní smlouvy
- Dohled nad těmito subjekty **vykonává ČNB** a to podle zákona o ČNB
- ČNB má při této činnosti postavení správního úřadu, její činnost se nazývá bankovním dohledem
- Řídí se také jinými zákony – např. zákony o státní kontrole
- Tímto způsobem vykonává dohled nad tuzemskými pobočkami zahraničních bank, konsolidačními celky, nad bankami tuzemskými
- ČNB má omezení kompetence při vykonávání dohledu nad zahraničními bankami působícími v ČR na základě jednotné licence

A. Dohled v oblasti bankovníctví, peněžnictví a nad peněžním trhem

□ Banky

□ Dohled je koncipován velice široce

□ Uplatňuje se již na dobu, kdy ještě subjekt není bankou

V této době ČNB zjišťuje kritéria autorizace

I v případě, že ty podmínky subjekt splňuje, neznamená to, že mu musí být licence udělena, protože na ni neexistuje právní nárok

□ Po udělení licence ČNB kontrolu, zda subjekt i nadále splňuje podmínky, zda ta banka jedná v souladu s právními předpisy

Pokud zjistí nedostatky, nejdříve uloží opatření k nápravě, nebo uloží sankci

Pokud nic z toho k nápravě nevede, může být zavedena nucená správa, v posledním případě také může být odňata bankovní licence

Nucená správa je zaváděna, pokud činnosti banky ohrožují stabilitu systému a akcionáři neučinili opatření k odstranění toho stavu

Nucená správa = je pozastaven výkon všech orgánů banky a tyto orgány jsou nahrazeny osobou dosaženou z ČNB

Této osobě se pak říká správce, který přebírá postavení statutárního orgánu

□ Licence se zapisuje do veřejného rejstříku, končí uplynutím 24 let

□ Pokuta může být uložena až do výše 50 mil. Kč

A. Dohled v oblasti bankovníctví, peněžnictví a nad peněžním trhem

□ Stavební spořitelny

□ Vykonávají svou činnost podle zákona o stavebním spoření a státní podpoře stavebního spoření: Zákon o ČNB, kompetenční zákon, vyhlášky, opatření ČNB, vyhlášky MF

□ Stavební spořitelna je vždy banka, tedy musí mít vždy bankovní licenci

□ Musí tedy vždy dodržovat povinnosti stanovené zákonem o bankách

□ Působí zde i Ministerstvo financí

Má povinnost dozorovat nad prostředky poskytovaných státem

Ve všem ostatním vykonává dohled ČNB

MF může chtít údaje o výši poskytnuté státní podpory, včetně údajů o účastnících

Na poskytování těchto údajů MF se nevztahuje bankovní tajemství

MF má pravomoc uložit stavební spořitelny vrácení části nebo celé státní podpory, která byla neprávem vyplacena

Ministerstvo financí vykonává pouze kontrolu používání rozpočtových prostředků stavebními spořitelny, které jim byly poskytnuty pro jejich klienty jako podpora stavebního spoření

sankce při porušení povinností při nakládání s tímto příspěvkem: MF

uloží stavební spořitelně vrácení neoprávněně vyplacené části nebo celé státní podpory a uloží stavební spořitelně peněžitou pokutu až do výše 50% částky státní podpory, kterou je spořitelna povinna vrátit

A. Dohled v oblasti bankovníctví, peněžnictví a nad peněžním trhem

Družstevní záložny

- Právní úprava: Zákon o spořitelních a úvěrních družstev
- Dohled nad nimi vykonává ČNB podle zákona o ČNB
- Vyhlášky a opatření ČNB
- Nejsou bankami, ale dohled je podobný jako dohled bankovní
- Mají oprávnění vykonávat některé činnosti, které vykonávají banky
- Může přijímat vklady od svých členů, poskytovat jim úvěry, finanční leasing, peněžní služby (např. platební styk), mohou vkládat a spravovat své prostředky
- Podmínky vzniku jsou stanoveny zákonem o spořitelních a úvěrních družstvech
- Jsou vybudovány na členském principu - členy mohou být FO i PO, počet členů min. 30

A. Dohled v oblasti bankovníctví, peněžnictví a nad peněžním trhem

Družstevní záložny

Dohled

- od začátku tisíciletí je dohled obdobný dohledu bankovnímu
- při nedostacích v činnosti záložny je ČNB oprávněna žádat zjednání nápravy, může na omezenou dobu až 120 dní omezit či zakázat výkon některých povolených činností záložny, může zavést nucenou správu, odejmout povolení působit jako družstevní záložna
- může být uložena sankce až 10 mil. Kč
- Při nedostacích nejdříve ČNB zažádat o zjednání nápravy, může také omezit nebo zakázat výkon některých jejích činností, může zavést nucenou správu, nebo odejmout povolení

A. Dohled v oblasti bankovníctví, peněžnictví a nad peněžním trhem

□ Nebankovní subjekty

- Právní úprava: Zákon o ČNB, vyhlášky a opatření ČNB

- Dohled vykonává ČNB nad subjekty:

 - Držitelé koncesních listin ke směnářenské činnosti

 - Platební systémy

 - Osoby vykonávající činnosti podle zákona o platebním styku

- Sankce – pokuty (do 1 mil, u někoho až do 100 mil. Kč)

 - pokuta při porušení povinností až 1 mil. Kč (provozovateli platebního systému až 100 mil. Kč)

 - pokuta pro nebankovní subjekt vykonávající bez náležitého povolení činnost, k níž povolení potřebuje je také až 1 mil. Kč

B. Dohled v oblasti pojišťovnictví

□ Pojišťovny

□ Právní úprava:

Zákon o pojišťovnictví

Dohled vykonává ČNB na základě zákona o ČNB

Zákon o pojišťovacích zprostředkovatelích a samostatných likvidátorech pojišťovacích událostí

Vyhlášky a opatření ČNB

□ V rámci provozování činnosti pojišťovny opět funguje tzv. jednotný evropský pas

□ Na našem území může vykonávat pojišťovna zahraniční na základě toho jednotného evropského pasu

□ Dohled: vykonává ČNB

povolení k provozování pojišťovací činnosti uděluje ČNB, funguje také jednotný evropský pas

obdobně se vykonává také dohled nad zajišťovny

ČNB také registruje samostatné pojišťovací zprostředkovatele a samostatné likvidátory pojistných událostí

při nedostacích v činnosti pojišťovny je ČNB oprávněna vyžadovat opatření k odstranění

nedostatků, může (a v některých případech také musí) odejmout povolení k činnosti pojišťovny

může být uložena sankce až 50 mil. Kč

C. Dohled v oblasti kapitálového trhu, penzijního připojištění a důchodového spoření

□ Penzijní fondy

□ Právní úprava:

Zákon o doplňkovém penzijním spoření

Zákon o penzijním připojištění se státním příspěvkem

Dohled vykonává ČNB a MF na základě zákona o ČNB a zákona o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy ČR

Vyhlášky a opatření ČNB, vyhlášky MF

□ ČNB

Oprávněna vyžadovat nápravná opatření, pozastavit nakládání s majetkem, ustanovení správce majetku, odejmutí povolení k činnosti

Ukládání sankcí – do výše až 5 mil. Kč při porušení uložených povinností (o tuto pokutu se sníží část zisku určená akcionářům), až 20 mil. Kč tomu, kdo provádí penzijní připojištění bez povolení

□ MF – kontroluje nakládání se státním příspěvkem

C. Dohled v oblasti kapitálového trhu, penzijního připojištění a důchodového spoření

Ostatní subjekty na kapitálovém trhu

Zákon o dohledu v oblasti kapitálového trhu

Zákon o ČNB

Zákon o podnikání na kapitálovém trhu

Zákon o dluhopisech

Zákon o investičních společnostech a investičních fondů

Dohled vykonává ČNB

Nad všemi subjekty podnikajícími na kapitálovém trhu

Nad subjekty vyvíjejícími činnost při kolektivním investování

Nad emitenty dluhopisů

Nad dalšími subjekty při plnění jejich povinností stanovených zákonem

ukládají se opatření k nápravě, pozastavení, omezení či zakázání určité činnosti, uložení peněžité pokuty až 20 mil. Kč

D. Doplnkový dohled

- Zákon o finančních konglomerátech
- Dohled vykonává MF
- Je to zbytkový dohled

Dohled nad finančním trhem

Subjekt	Orgán dohledu
Banky	ČNB
Stavební spořitelny	ČNB a Ministerstvo financí
Družstevní záložny	ČNB
Nebankovní subjekty peněžního trhu	ČNB
Pojišťovny	ČNB
Penzijní fondy	ČNB a Ministerstvo financí
Subjekty kapitálového trhu	ČNB

Děkuji za pozornost!

Zdroje

Zpracováno za použití následujících zdrojů:

- <https://www.studocu.com/cs/document/univerzita-palackeho-v-olomuci/financni-pravo-1/10-prednaska-dohled-dozor-kontrola/3248918>
- <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:WNnJ45Ww2bUJ:www.flaw.cz/sites/default/files/03%2520Dozorove%2520postupy.pptx+&cd=10&hl=cs&ct=clnk&gl=cz>
- Příslušné právní předpisy