

Vladimír Sládeček

Poznámky ke koncepci návrhu zákona o kontrole

1. Úvodní poznámky

Úvodem je třeba poznamenat, že původní podoba mého příspěvku byla do určité míry ovlivněna rozpravou v rámci semináře, resp. jeho nynější obsah zčásti reflektoval proběhlou diskusi. V některých případech proto uvádím i autora/y určitého náhledu či „inspirace“ k doplnění či korekci poznámek; nepochybně jde o výčet neúplný (ne-li nepřesný).

Jak naznačuje i název příspěvku, soustředím se toliko na koncepční otázky, jednotlivá ustanovení podrobněji nerozebírám.

2. Inspirační zdroje a název zákona

Podle vstupní informace (*O. Dvorská*) jde o přepracovaný návrh zákona, který byl asi před dvěma lety předložen Legislativní radě vlády a vrácen s připomínkami k dopracování.

Zhruba lze říci, že nový návrh relevantně vychází z dosud platné a účinné úpravy obsažené v zákoně ČNR č. 552/1991 Sb., o státní kontrole (ve znění pozdějších předpisů, dále jen „zákon“), resp. z jeho části třetí, *základní pravidla kontrolní činnosti (kontrolní řád)*. Projekt byl také nejspíše inspirován již „zrušeným“¹⁾ zákonem č. 405/1991 Sb., o kontrole v České a Slovenské Federativní republice.

Výchozí dikce normativních textů byla aktualizována a obohacena o určité podrobnosti, resp. doplněna o některé nové instituty. Podstatné ovšem je, že působnost zákona byla významně rozšířena, zejména pak v tom směru, že se má (omezeně?) vztahovat i na kontrolu ve vztazích nadřízenosti a podřízenosti (k tomu srov. ještě dále).

V některých ustanoveních byl pak návrh zákona zcela zjevně inspirován konstrukcí, příp. (někdy) i samotnou dikcí platného spr. řádu,²⁾ což se vždy nezdá úplně vhodné.

Uznávám potřebnost nové úpravy, neboť konzervovat platné, dvacet let staré „torzo“ zákona, jistě není žádoucí. Méně již je mi jasné, proč byl použit název *zákon o kontrole (kontrolní řád)*. Ostatně zákon v původní podobě neobsahoval jen kontrolní řád, ale i určitá hmotněprávní ustanovení. Proč zákon prostě nenazvat jen *Kontrolní řád*, jelikož jde o úpravu určitých postupů, byť nemůžeme mluvit o právním procesu v pravém smyslu slova. Nebylo by to vcelku nic neobvyklého: srov. správní řád, daňový řád nebo

¹⁾ Srov. čl. 1 odst. 1 úst. zákona č. 4/1993 Sb., o opatřeních souvisejících se zánikem České a Slovenské Federativní republiky.

²⁾ Srov. např. § 1 odst. 1, § 2, § 4, § 20 a § 26 návrhu zákona.

soudní řád správní. Vždyť co vlastně návrh zákona uvádí o tzv. kontrole, což je nicméně značně obecný a v různém významu používaný (a chápáný) pojem, jak naznačila i diskuse (P. Průcha). Má se snad vystačit s nic neříkající až tautologickou definicí v ust. § 2?³⁾ To bych snad raději event. přenechal zvláštním zákonům, jak je tomu i dosud.

3. Působnost zákona (zejména pokud jde o kontrolu ve vztazích nadřízenosti a podřízenosti)

Pouze pozitivní vymezení působnosti v návrhu zákona (§ 1), které zčásti používá dikci spr. řádu, považuji za problematické. Vskutku se má vztahovat, jak konstatuje DZ, kupř. na Nejvyšší kontrolní úřad? A také na vládu, prezidenta republiky, orgány státního zastupitelství? Je škoda, že negativní enumeraci – na rozdíl od zákona – návrh neobsahuje.

Nicméně značné pochybnosti vyvolává především atrahování působnosti návrhu zákona na *vztahy nadřízenosti a podřízenosti* (zákon to výslovně vylučuje). Je to vůbec možné a vhodné? Sotva může postačovat argument, že vláda byla vybídnutá, aby si vybrala mezi variantami „bez vztahů nadřízenosti a podřízenosti“ a „se vztahy nadřízenosti a podřízenosti“, přičemž si vybrala variantu druhou (O. Dvorská). Proč byla vláda k řešení takové sporné, vysloveně právní (odborné) otázky vůbec vybídnutá?

Je si třeba uvědomit, jak správně uvedla v diskusi M. Hálová, že tyto vztahy nejsou vztahy právními, ale interními, služebními (proto se při kontrolní činnosti v této oblasti nezřídka používá označení *služební dohled*). Jak lze potom vůbec mluvit o právech a povinnostech kontrolujícího a kontrolovaného (včetně možnosti podání námitek či snad i správně soudní ochrany)? Domnívám se, že nadále platí, že součástí práva řídit podřízeného – přičemž nadřízenost a podřízenost je stanovena zákonem – je i právo ho kontrolovat. Taková kontrolní činnost má pochopitelně širší záběr: nejde jen o to, že kontrolovaný dodržuje právní předpisy.⁴⁾

Úprava interní kontroly či služebního dohledu by měla být spíše věcí předpisů interních, event. by tuto problematiku měl řešit (nový) služební zákon. Platný, nikoliv však účinný služební zákon (zákon č. 218/2002 Sb.) – který patrně nikdy účinnosti ani nenabude – tyto otázky v podstatě neřeší.⁵⁾

Mé pochybnosti nijak nenahloďává, resp. nevyvrací ani ust. § 1 odst. 6 návrhu zákona, podle kterého se zákon nevztahuje „na kontrolu zajišťovanou odpovědnými vedoucími zaměstnanci jako součást vnitřního řízení“ a na „jinou vnitřní kontrolní činnost zajišťovanou uvnitř jednoho subjektu, orgánu nebo organizační složky“. Takové formulace jsou více než problematické, především se zdá sporné, kde je hranice, že něco je „součástí vnitřního řízení“ a něco již není, vždyť veřejná, resp. státní správa je složité strukturovaný hierarchický systém různých organizačních jednotek (složek) a dalších útvarů. Sotva

³⁾ Původní formulace v § 3 zákona byla nepochybně povedenější.

⁴⁾ K tomu srov. např. POŠVÁŘ, J. *Obecné pojmy správního práva*. Brno: Československý akademický spolek Právnický, 1946, s. 58. POUPEROVÁ, O. Služební dohled. In: Kolektiv autorů: *Kontrolní mechanismy fungování veřejné správy*. Olomouc: Periplus, 2009, s. 65 an.

⁵⁾ Upravuje pouze související problematiku služebních předpisů (§ 10) a zcela obecně mluví o kontrole výkonu služby podřízených zaměstnanců (§ 62 písm. a/).

tomu lze rozumět tak, že by se navrhovaný zákon vztahoval „jen“ na vztahy vyšších a nižších organizačních složek státu (z hlediska řídicích vztahů není žádný zásadní rozdíl mezi řízením uvnitř organizační složky a vůči podřízeným jednotkám).

4. Vztah návrhu zákona ke správnímu řádu

Zcela obecně můžeme konstatovat, že není zřetelně vyjádřen vztah návrhu zákona ke správnímu řádu. Toliko DZ v některých svých partiích naznačuje vazby na spr. řád. Především: nepochybně nevystačíme s tím, že odkážeme na dikci ust. § 1 odst. 1 správního řádu. V závěrečných ustanoveních je zcela nutné, jak to ostatně dosud bylo i zvykem, uvést, zda a jak dalece se uplatní spr. řád. Ostatně spr. řád je jen běžný zákon, nikoliv zákon ústavní, jak se někdy snad tváří,⁶⁾ je to „jen“ úprava obecná.

V rozpravě na semináři se rozvinula bohatá diskuse, zda se má vůbec na daný kontrolní proces aplikovat spr. řád a pokud ano, v jakém rozsahu (*P. Svoboda, F. Dienstbier, J. Staša, V. Vopálka a další*). Pro úplnost je třeba říci, že (dosavadní) zákon aplikaci spr. řádu připouští, s výjimkou § 18 (řízení o námitkách).

Podle mého názoru, jak jsem ostatně již naznačil výše, kontrolní činnost nemá charakter typického právního procesu, jde spíše o určitý „zjišťovací“ postup, posouzení souladu chování s právními předpisy.⁷⁾ Zákon by tedy v zásadě měl jen stanovit nástroje (oprávnění) a povinnosti dozorčího orgánu, příp. ochranu práv kontrolovaného.⁸⁾ Teprve na základě „zjištění“ nedostatků by event. mělo proběhnout (správní) řízení.

Jak bylo zmíněno i v diskusi, poznatky z kontroly (dozoru) by byly podkladem pro event. vydání správního rozhodnutí (k tomu srov. též sub 5). Pokud lze uvažovat o uplatnění spr. řádu (při samotné kontrolní činnosti), tak nepochybně by připadaly v úvahu základní zásady činnosti, patrně i (subsidiárně) ustanovení o pořádkové pokutě (§ 62), uvažovat lze i o použití ust. o doručování (*M. Hálová*). Ale tím použitelnost spr. řádu podle mého mínění končí.

5. Opatření k nápravě

V souladu s teorií správního práva (a přísl. zvláštními předpisy) následuje po dokončení kontroly (správního dozoru), vyjdou-li najevo nějaké nedostatky, uplatnění *nápravných prostředků* (a příp. prostředků sankčních – ty ponecháme stranou). Obvykle se rozlišují obecné a specifické nápravné prostředky.⁹⁾

Domnívám se, že zákon by měl vymezit alespoň *obecné nápravné prostředky*, který-

⁶⁾ K tomu podrob. srov. SLÁDEČEK, V. Ke koncepci správního řádu. In: *Všeobecné správne konanie. Sborník z medzinárodnej vedeckej konferencie*. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2010, s. 19 an.

⁷⁾ Srov. kupř. HÁCHA, E. Dozor. In: *Slovník veřejného práva československého. Svazek I*. Polygrafia – Rudolf R. Rohner. Praha 1929, s. 458 an.

⁸⁾ Jistou podobnost a snad i inspiraci lze kupř. nalézt v „procesu“ šetření Veřejného ochránce práv (srov. zákon č. 349/1999 Sb.).

⁹⁾ KOPECKÝ, M. Správní dozor (pojem, znaky, systém). *Právník č. 2/1991*, STAŠA, J. Správní dozor. In: HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 299 an. SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. 2. vydání Praha: ASPI – Wolters Kluwer, 2009, s. 215 an.

mi se zpravidla rozumí požadování odstranění zjištěných nedostatků (nespecifikuje se způsob) nebo vydání konkrétního pokynu k odstranění nedostatků (specifikace postupu), včetně stanovení lhůt.

Možná si položíte otázku: proč na tyto prostředky kladu důraz? Má to svůj důvod. Teprve poměrně nedávno se rozvinula diskuse o právním charakteru těchto požadavků k nápravě. Ostatně to zde zmínil již J. Staša – jde o jiný úkon správního orgánu, faktický pokyn nebo o správní rozhodnutí?¹⁰⁾ Nicméně v loňském roce *Nejvyšší správní soud* rozhodl tak, že tyto nápravné prostředky, resp. konkrétně opatření inspektora Státní zemědělské a potravinářské inspekce k odstranění zjištěných nedostatků s ohledem na výsledek kontrolního zjištění, považuje za *rozhodnutí ve správním řízení*, přezkoumatelné ve správním soudnictví.¹¹⁾ Netvrdím samozřejmě, že je tento judikát nedotknutelný, jistě lze o povaze opatření dále diskutovat, ale byla by to snad určitá cesta...

Dovozuji tudíž, že by bylo potřebné upravit ukládání opatření k nápravě podrobněji, včetně příp. odchylek od správního řádu, pokud jde kupř. o opravné prostředky apod. Podle mého názoru nestačí nesystematické a neúplné zmínky v návrhu zákona: § 9 písm. i), § 16 odst. 5, a zejména pak v ust. § 19, kde je oprávnění ukládat opatření omezeno jen na vztahy nadřízenosti a podřízenosti. Je si třeba také uvědomit, že řada zvláštních zákonů s ukládáním těchto opatření počítá právě ve vztahu k nepodřízeným subjektům.

6. Připomínky z pohledu legislativně technického

Především mi poněkud vadí (ale není to zásadní námitka), že je v zákoně – na různých místech – řada legislativních zkratk, resp. definovaných pojmů (což je nicméně shodné s oběma „kontrolními“ zákony). Srov. např. kontrolní orgán, kontrolovaná osoba, kontrolující, nadřízená osoba kontrolujícího, povinná osoba, přizvaná osoba, podklady. Spíše by to mělo být uvedeno v úvodu, příp. v závěru předpisu, jak bývá nezřídka zvykem, i když to Legislativní pravidla vlády nepředepisují (čl. 44).

Další připomínku mám k tomu, že jsou jako paragrafy zákona o kontrole označeny novely zákonů jiných, což mi přijde problematické až nesmyslné. I když je pravdou, že takový postup je „posvěcený“ Legislativními pravidly vlády (čl. 28 odst. 6).

7. Závěr

Jistě by se dalo dlouze mluvit nejen o formulaci, ale i významu (faktickém obsahu) jednotlivých ustanovení návrhu zákona. Domníván se nicméně, že taková rozprava má smysl teprve tehdy, až bude domyšlena (či upravena) samotná koncepce návrhu

¹⁰⁾ K tomu srov. též podnětný článek: HÁLOVÁ, M., RAJCHL, J. Rozhodování o nápravných prostředcích správního dozoru. *Správní právo* č. 8/2008.

¹¹⁾ „Opatřením správního orgánu byla stěžovateli uložena povinnost, a proto je nutné toto opatření považovat za rozhodnutí, tj. úkon správního orgánu, jímž se v určité věci zakládají povinnosti jmenovitě určené osobě (...) opatření (..) je rozhodnutím, ve vztahu k němuž se subsidiárně použije správní řád (...) je nezbytné, aby záznam splňoval náležitosti obsažené v § 67 odst. 2 a § 68 odst. 3 spr. řádu...“ (rozh. *Nejvyššího správního soudu* čj. 7 As 33/2010-99, resp. č. 2323/2011 Sb. NSS, seš. 7).

(pokud je to ještě možné). V současné době by rozebírání jednotlivých ustanovení spíše znamenalo marný výdej energie.

* * *

V mezidobí byl zákon č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád), schválen (nabývá účinnosti k 1. 1. 2014). Co lze říci k výsledné podobě zákona ve světle mých výše uvedených poznámek?

Obecně můžeme říci, že oproti návrhu zákona, který byl předmětem analýzy, doznal schválený text řady změn (zvláště v § 1). Nicméně většinu výše popsaných výhrad lze *mutatis mutandis* uplatnit i k finální verzi zákona. Vyjádřím se jen stručně (nikoliv vyčerpávajícím způsobem), v několika bodech.

Definice kontroly byla přijatelně zestručněna, ale z neznámého důvodu se stále mluví o „jiných“ právních předpisech (§ 2).

Formulace, že se zákon vztahuje také na kontrolu ve vztazích nadřízenosti a podřízenosti (srov. sub 3.), byla opuštěna jen zdánlivě. Byla nahrazena dikcí, že se podle tohoto zákona postupuje „rovněž při kontrole výkonu státní správy“ (§ 1 odst. 2), což je obsahově v podstatě totéž.

Pokud jde o vztah ke správnímu řádu, je sice již deklarována jeho subsidiarita (§ 28), ale podle mého názoru to nedostačuje (srov. sub 4.).

Otázka opatření k nápravě (srov. sub 5.) se podle mého mínění (opět) řeší zcela absurdně, neboť se mají ukládat jen při kontrole výkonu státní správy, tedy pouze ve vztazích nadřízenosti a podřízenosti (§ 19).

Na podrobnější rozbor nového zákona bude nepochybně čas a s ohledem na datum účinnosti lze snad ještě uvažovat o jistých úpravách...