

K040EQL2\*

'CRX040EQL2  
státní identifikátor

odbor veřejné správy, dozoru a kontroly  
náměstí Hrdinů 1634/3  
140 21 Praha 4

Č. j.: MV- 38773-45/ODK-2018

Praha 9. července 2018

Přílohy: 9/el.

### **Zápis ze setkání „Kulatý stůl k zákonu o kontrole“**

**Termín konání: 13. června 2018, 10:00 – 14:15 hod.**

**Místo konání: Centrotex, místnost č. 1.70, Náměstí Hrdinů 3, 140 21 Praha 4**

Již v pořadí III. setkání věnované otázkám souvisejícím se zákonem o kontrole, které pořádal odbor veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra, se zúčastnili představitelé akademické obce, zástupci ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy, Nejvyššího kontrolního úřadu, Kanceláře veřejného ochránce práv, České národní banky, Komory auditorů České republiky a v neposlední řadě též orgánů státní správy a samosprávy.

Cílem těchto diskusních setkání k zákonu o kontrole je nejen výměna názorů mezi jednotlivými účastníky, vedená snahou o nalezení konsenzu ve vztahu ke konkrétním situacím, se kterými se kontrolní orgány aktuálně v praxi setkávají, a která se jeví z určitého hlediska jako sporná, ale též společné úvahy nad jednotlivými tématy, či kritická rozprava o potřebnosti a smyslu související právní úpravy, a to jak z hlediska de lege lata, tak de lege ferenda.

Po úvodním slovu, jehož se ujal Ing. Bc. Tomáš Pösl, vedoucí oddělení kontroly odboru veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra, a jehož prostřednictvím byli přivítáni všichni účastníci setkání a ve stručnosti byl rozvinut avizovaný program, bylo setkání zahájeno.



## **Blok I.**

### **Využití skutečností zjištěných při kontrole v navazujícím správním řízení**

JUDr. Josef Vedral, Ph.D.

JUDr. Josef Vedral, Ph.D., otevřel diskusní setkání prezentací svého příspěvku, ve kterém se v úvodu věnoval vztahu právní úpravy kontroly a správního řízení, využití kontrolních zjištění ve správním řízení, právům kontrolované osoby a právům účastníka řízení či omezení pravomoci kontrolujícího požadovat poskytnutí údajů, dokumentů a věcí vztahujících se k předmětu kontroly nebo k činnosti kontrolované osoby.

#### **Závěry:**

Kontrola nemusí předcházet správnímu řízení, neboť účelem kontroly je kontrola dodržování povinností ve smyslu § 2 zákona o kontrole, nikoliv opatřování podkladů pro správní řízení ani prověřování oznámení, která by mohla být důvodem k zahájení řízení z moci úřední.

Skutečnosti zjištěné při kontrole mohou být využity jako podklad rozhodnutí v navazujícím správním řízení.

Jde o skutečnosti známé správnímu orgánu z jeho úřední činnosti (§ 50 odst. 1 správního řádu), které jsou písemně zachyceny v protokolu o kontrole a které proto nepodléhají dokazování (nejedná se o listinný důkaz).

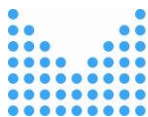
V rámci kontroly nemůže správní orgán zjišťovat od kontrolované osoby (pozdějšího účastníka řízení) skutečnosti, které by v navazujících procesních postupech (postup před zahájením správního řízení a správní řízení) od účastníka řízení zjišťovat nemohl, protože tomu brání procesní ustanovení správního řádu nebo „nového“ přestupkového zákona.

Prezentace k příspěvku je přílohou zápisu (viz příloha č. 1).

### **K pojmovému vymezení kontrolního zjišťování a kontrolního zjištění**

JUDr. Květoslav Kramář, Ph.D.

JUDr. Květoslav Kramář, Ph.D., navázal na předchozí příspěvek úvahami věnovanými otázce co je to vlastně kontrolní zjištění, resp. co vše může být za ně považováno, poté se



zaměřil na kontrolní zjišťování, jakožto postup kontrolního orgánu konaného s cílem zjistit skutečný stav činnosti, která je předmětem kontroly, a provést zhodnocení tohoto stavu, které se opírá o příslušné podklady, a závěrečnou část zaměřil na uplatnění nápravných prostředků kontroly (a také správních trestů).

#### **Závěry:**

Kontrolní zjišťování a kontrolní zjištění jsou pojmy různého stupně obecnosti – významově obecnější je pojem kontrolní zjišťování, protože zahrnuje i kontrolní zjištění (kontrolní zjištění je součástí kontrolního zjišťování, protože kontrolní zjišťování završuje).

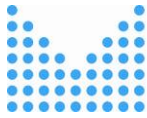
„Výsledné kontrolní zjištění“ je podkladem pro navazující uplatnění nápravných prostředků kontroly (a také správních trestů). Tato návaznost je návazností nejen logickou, ale zpravidla i časovou – pro zpracování výsledného kontrolního zjištění v protokole o kontrole následuje v přímé časové návaznosti uplatnění těchto prostředků.

Nápravné prostředky kontroly nemusí být vždy uplatněny v časové návaznosti na výsledné kontrolní zjištění vymezené v § 12 zákona o kontrole, ale mohou přicházet ke slovu již před jeho dokončením, tedy již v průběhu kontrolního zjišťování.

S uplatňováním nápravných prostředků kontroly na základě dílčích kontrolních zjištění před dokončením kontrolního zjišťování, čili slovy kontrolního řádu před ukončením kontroly, mohou být spojeny různé problémy interpretace dané právní úpravy kontrolní činnosti, např. pokud jde o právní formu takovýchto úkonů (správní rozhodnutí či faktický zásah?) či otázku dalšího pokračování v kontrolním zjišťování a jeho formalizovaného dokončení.

Jelikož se kontrolní řád kontextem těchto otázek nijak nezabývá, je otázkou do diskuse, zda by tak v určité základní míře neměl činit, např. stanovit, že o takovýchto nápravných prostředcích kontroly se činí záznam v protokolu o kontrole, resp. zvláštní písemný záznam, který se přikládá k protokolu, nebo prostřednictvím kontrolního řádu vyjádřit, že protokol o kontrole s výsledným kontrolním zjištěním podle § 12 se zpracovává i v těch případech, kdy v průběhu kontrolního zjišťování došlo k uplatnění zatímních (předběžných) nápravných prostředků, jejichž důvodnost byla v dalším průběhu kontrolního zjišťování potvrzena a z těchto zatímních, resp. předběžných nápravných prostředků se staly „definitivní“ nápravné prostředky apod.

Příspěvek je přílohou zápisu (viz příloha č. 2).



## **Diskuse účastníků k tématu**

### **Plná moc**

S odkazem na aktuální judikaturu byl vznesen dotaz, zda může být plná moc udělená k zastupování při kontrole, pokud je obecně formulovaná, využitelná i v navazujícím správním řízení. Bylo upřesněno, že v rámci stávající praxe je v případech, kdy na kontrolu navazuje správní řízení, ať již o pokutě, či ve vztahu k opatření k nápravě, vyžadována nová plná moc.

JUDr. Josefem Vedralem, Ph.D., bylo akcentováno, že vždy je nutné vycházet z formulace plné moci s tím, že pokud je plná moc natolik abstraktní, že ji je možné vztáhnout na správní řízení, nemá správní orgán možnost vyžadovat novou plnou moc. Správní orgán se může případně pouze zmocnitele dotázat, zda má použít pro návazné správní řízení (samozřejmě za předpokladu, že předmětná plná moc není zpochybnitelná z jiného důvodu (xeromontáž, pochybné podpisy, fotomontáž atp.). Udělení plné moci je věcí účastníka řízení, neboť jsou s ní spojeny důsledky z hlediska doručování a z hlediska úkonů ve správním řízení; není důvod vůli zpochybňovat.

### **Shrnutí:**

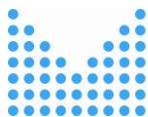
Pokud nic nenasvědčuje tomu, že obecná plná moc je udělena jen na kontrolu, není důvod ji nevyužít i v navazujícím správním řízení. Přednost má vůle stran právního vztahu; je případně možné se zmocnitele na rozsah zastoupení dotázat.

Dosavadní přístup prolomil závěr 113 poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 10. dubna 2012, který připustil použití generální plné moci advokáta, nesplňující § 33 odst. 2 písm. c) správního řádu (úředně neověřené), a to na základě § 33 odst. 2 písm. d) správního řádu. V závěru však není dostatek argumentů, aby tento závěr bylo možné vztáhnout jen advokáty (zákon o advokacii neobsahuje zvláštní ustanovení). Nadto pokud je použití generální plné moci možné v soudním řízení, nedává logiku, aby to ve správním řízení možné nebylo.

**Vyřizování námitek v navazujícím správním řízení (§ 14 odst. 3 zákona o kontrole)**  
– v praxi využíváno, nečiní problémy.

**Využívání skutečností zjištěných při úkonech předcházejících kontrole (§ 3 zákona o kontrole)**

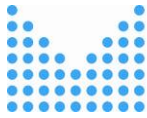
- ✓ diskutovány případy, kdy je vhodnější využít spíše § 138 správního řádu (zajištění důkazu před zahájením řízení),



- ✓ zmíněny dohledové úkony, a to v návaznosti na činnost a typy subjektů, které je nutné monitorovat,
- ✓ shoda, že tento institut principiálně slouží k rozhodnutí, zda kontrolu zahájit či nikoliv,
- ✓ uvedena možnost využití protokolu jako „bezpečnostního prvku“ z důvodu unesení důkazního břemene,
- ✓ konstatováno, že rovněž skutečnosti zjištěné v rámci úkonů předcházejících kontrole mohou být podkladem ve správním řízení, typicky v příkazním řízení (subjektivizovaná zásada materiální pravdy).

#### **Ochrana totožnosti osoby, která podala podnět ke kontrole (§ 22 zákona o kontrole)**

- ✓ z diskuse vyplynulo, že v praxi jsou vedeny oddělené spisy podnětové (dohledové), kontrolní a správní, a to z důvodu zajištění anonymity podatele podnětu,
- ✓ ze strany ČIŽP vznesen dotaz, zda Ministerstvo vnitra setrvává na svém stanovisku, že je možné vést odděleně kontrolní a správní spis (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. srpna 2009, sp. zn. 8 Afs 74/2007-140, který judikoval, že podnět k zahájení řízení nemusí být součástí správního spisu), a to s odkazem na podstatně novější rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 24. 11. 2017, č. j. 5 A 174/2016 – 31, proti němuž však byla podána kasační stížnost,
- ✓ pozn. až v průběhu zpracování zápisu jsme byli seznámeni s rozsudkem Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 418/2017 – 38 ze dne 30. května 2018, který uvedený rozsudek Městského soudu v Praze zrušil a žalobu odmítl, přičemž dospěl k závěru, že *„povinnost vedení podnětu a ostatních písemností před zahájením správního řízení ve správním spise lze vztáhnout i na vedení kontrolního spisu. Že by měl být podnět ke kontrole součástí kontrolního spisu, ostatně vyplývá i z jazykového a logického výkladu § 22 kontrolního řádu. Bylo by v rozporu se zásadou racionálního zákonodárce, aby z nahlížení do spisu vyloučil něco, co ve spisu vůbec nemá být vedeno. Stěžovatelce a městskému soudu je proto třeba dát zapravdu, že podnět ke kontrole měl být součástí kontrolního spisu. Žalovaná proto pochybila, když podnět součástí kontrolního spisu neučinila“*,

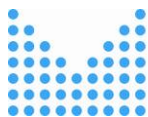


- ✓ v nejbližší době bude zdejším odborem Ministerstva vnitra zpracováno samostatné stanovisko ve věci zakládání podnětu do kontrolního spisu, reflektující aktuální judikaturu Nejvyššího správního soudu; předmětné stanovisko bude následně zveřejněno na internetových stránkách zdejšího odboru MV, dostupných na internetové adrese [www.mvcr.cz/odk](http://www.mvcr.cz/odk) v rubrice 3. – Metodické materiály a stanoviska odboru, oddíl stanoviska odboru, ročník 2018,
- ✓ z tohoto důvodu není stanovisko v této věci zahrnuto do aktualizovaného Výběru stanovisek ODK MV k zákonu o kontrole (viz příloha č. 4),
- ✓ mimoto bylo v rámci diskuse konstatováno, že Ministerstvo vnitra respektuje § 42 správního řádu, neboť podatele podnětu ke kontrole výkonu samostatné působnosti svěřené orgánům územních samosprávných celků vždy nejdříve informuje o předmětu kontroly (pozn. velmi často se podatelé domáhají kontroly oblastí, které jsou zcela mimo působnost) a poté o jejich výsledcích, a to i bez toho, že o to podatel podnětu požádá,
- ✓ pokud není možné prověřit konkrétní podnět bez toho, aby nebylo zřejmé, kdo podnět podal, žádá Ministerstvo vnitra souhlas se ztotožněním při kontrole, resp. komunikaci s územním samosprávným celkem (standardně při prověřování respektování práv občana obce),
- ✓ debata o problematice spojené se ztotožněním podatele podnětu v návaznosti na skutečnost, že správní řád stanoví pouze nutnost vyloučení dokumentů, z nichž by bylo možné podatele identifikovat. Konstatování, že v kontrolní praxi by neměla být totožnost podatele seznatelná ani tacitně,
- ✓ polemika co to je vlastně podnět ke kontrole chráněný § 22 zákona o kontrole, resp. jak rozeznat podnět ke kontrole od podnětu k zahájení řízení (§ 42 správního řádu), zda dle formálního znaku (orgán je podatelem k provedení kontroly vyzván), nebo materiálního znaku (je upozorňováno na nedostatky); indikace nebo podnět k zahájení z moci úřední, standardně prověřován před zahájením řízení.

## **Blok II**

### **Zákon o kontrole a správní trestání**

Mgr. Věra Ondračková



Mgr. Věra Ondračková, vedoucí oddělení správního řízení odboru legislativy a koordinace předpisů MV, v rámci svého příspěvku nejdříve uvedla prameny právní úpravy, nastínila hlavní teze nové úpravy přestupků či obsah zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Rovněž se zaměřila na související změny kontrolního řádu, a další aktuální témata, jako jsou důvody zániku odpovědnosti za přestupek, délka a běh promlčecí doby či otázky spojené s vydáním příkazu.

Prezentace k příspěvku je přílohou zápisu (viz příloha č. 3).

### **Diskuse účastníků k tématu**

#### **Změna místní příslušnosti před zahájením správního řízení**

- ✓ konstatováno, že judikatura vede k tomu, že by věci projednávané různými úřady s různou místní a stejnou věcnou příslušností měly být, v souladu s absorpční zásadou, společně (§ 88 přestupkového zákona). Problematické je technické projednání přestupků jen jedním ze všech úřadů; přestupkový zákon řeší jen některé dílčí příklady, kdy má docházet ke změně příslušnosti. V této souvislosti je vytýkáno, že „vyměřování“ dle § 37 přestupkového zákona (určení druhu a výměry správního trestu) lze použít za situace, kdy jsou vedena dvě řízení, nikoliv dvacet (SZPI),
- ✓ za situace, kdy je příslušný týž správní orgán, je nutné najít důvod k postoupení věci, což by pravděpodobně bylo postoupení z důvodu vhodnosti dle § 131 odst. 5 správního řádu; situaci však zkomplikoval poradní sbor ke správnímu řádu – dle něho není možné postupovat věc před zahájením – nutno tedy řízení formálně zahájit a po dohodě s jiným správním orgánem věc postoupit až následně.

#### **Zjištění skutečností nenáležících do kompetence kontrolního orgánu**

- ✓ vhodným a v praxi využívaným postupem je podat podnět příslušnému správnímu orgánu již v průběhu kontroly (domněnky, seznam skutečností) s tím, že samotné posouzení, zda jsou tyto skutečnosti relevantní či nikoliv již samozřejmě náleží do jeho kompetence. Zaznamenání skutečností do protokolu (nejsou předmětem kontroly) se nejeví jako vhodné, např. z důvodu možného maření úkonů příslušného orgánu.

#### **Opakované ukládání pokut**

- ✓ diskutováno opakované ukládání pokut v souvislosti s neposkytnutím součinnosti; mezníkem pro zahájení řízení, jedná-li se o trvalý přestupek bránící splnění účelu





kontroly, je zahájení řízení; případy, kdy není součinnost poskytována opakovaně (např. Odebrání vzorku); akcentována nutnost konkretizace nového skutku,

- ✓ nutnost odlišit poruchový přestupek, kdy se jedná o porušení jednorázové povinnosti, uveden případ nepodání písemné zprávy o odstranění nebo prevenci nedostatků zjištěných kontrolou, pokud o to kontrolující požádal (§ 10 odst. 2 zákona o kontrole). Zmíněna možnost uložení opakované pokuty po nabytí právní moci rozhodnutí o pokutě, v případě jiného skutku.

### **Zpráva o odstranění nebo prevenci nedostatků zjištěných kontrolou**

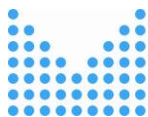
- ✓ vedena diskuse o samotných náležitostech písemné zprávy; pokud kontrolovaná osoba teoreticky zašle sdělení „nesouhlasím s kontrolními závěry, nebudu činit nic“, nebo pouze sdělení „odstranil jsem“ atp., byla povinnost fakticky splněna (pokud nejsou vymezeny další podmínky obsahu zprávy). Zprávu lze ale konkretizovat, např. určením povinnosti zaslat revizní zprávu, technické dokumenty atp.
- ✓ v návaznosti na uvedené JUDr. Josef Vedral, Ph.D. uvedl, že vidí problém v tom, že chybí obecná hmotněprávní úprava – otázka co to je odstranění nedostatků – co mohu chtít. Pokud mám speciální úpravy, je ta obecná kontroverzní. Polemizoval též o trvajícím deliktu v souvislosti se zásadou *ne bis in idem*. Pokud kontrolovaná osoba vyvolala protiprávní stav tím, že nepodala zprávu, tím to skončilo. Nešlo by o nový skutek. Pokud zprávu nepodal, není možné vymezit jiný skutek.

#### **Závěr:**

V této souvislosti bylo Ing. Bc. Tomášem Pöslem přislíbeno, že odbor legislativy a koordinace předpisů MV bude požádán o upřesnění stanoviska ve věci možného opakovaného ukládání pokut za nepodání písemné zprávy. V průběhu zpracování zápisu již bylo předmětné stanovisko v této věci (resp. jeho relevantní část) odborem legislativy a koordinace předpisů MV upraveno (viz příloha č. 4), a to následovně:

V případě porušení povinnosti podat ve lhůtě určené kontrolujícím písemnou zprávu o odstranění nebo prevenci nedostatků zjištěných kontrolou, pokud o to kontrolující požádá, která je rovněž znakem skutkové podstaty přestupku podle § 15 odst. 1 písm. a) kontrolního řádu se jedná o porušení fakticky jednorázové právní povinnosti, kterým pachatel sice vyvolá protiprávní stav, ten však již dále netrvá, neboť byl ukončen právě nesplněním povinnosti ve stanovené lhůtě. Jde tedy o poruchový přestupek (nikoli o přestupek trvajících).





Po nabytí právní moci rozhodnutí o přestupku, kterým byl obviněný uznán vinným za tento přestupek a byl mu za něj uložen správní trest (dále jen „rozhodnutí“), je předmětem posuzování to, zda je možné pachatele potrestat znovu, pokud ani po nabytí právní moci rozhodnutí tutéž zprávu nepodá.

Jak dovodila trestněprávní judikatura i teorie, předpokladem uplatnění ústavního principu ne bis in idem je totožnost skutku a totožnost pachatele. Totožnost skutku je dána tehdy, když se konkrétní skutkové okolnosti týkají téhož pachatele a jsou neoddělitelně spjaty v čase a místě. Totožnost skutku je zachována i při alespoň částečné shodě v jednání nebo v následku (nebo v obojím), to ovšem pouze pokud je taková shoda v podstatných okolnostech, jimiž se rozumí zejména skutkové okolnosti charakterizující jednání nebo následek z hlediska právní kvalifikace, která přichází v úvahu.

Při tomto posuzování je nutno vzít především v úvahu, že pachatel nesplnil jednorázovou povinnost podat konkrétní zprávu, která zohledňuje výsledky konkrétní kontroly, přičemž nepodáním zprávy ve lhůtě došlo k ukončení protiprávního jednání, tedy k dokonání skutku. Skutečnost, že pachatel po nabytí právní moci rozhodnutí tutéž zprávu stále nepodal, je proto nutno hodnotit jako stejný skutek, který byl dokonán na základě předchozího ukončeného protiprávního jednání téhož pachatele. Za tento skutek proto pachatele vzhledem k zásadě ne bis in idem nelze znovu potrestat.

Jiná situace nastane tehdy, pokud po nabytí právní moci rozhodnutí probíhá nová kontrola téhož subjektu a jsou k dispozici nové výsledky kontroly, které budou zohledněny v nové zprávě. Nepodání této nové zprávy ve stanovené lhůtě lze poté potrestat, neboť jde o jiný skutek téhož pachatele.

### **Diskuse účastníků k tématu**

#### **Postih kontrolujícího za porušení povinnosti mlčenlivosti**

- ✓ zmíněno, že již není možné trestat porušení povinnosti mlčenlivosti ve smyslu § 46 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb. až 30 tis. Kč); nyní je možné porušení této povinnosti řešit pouze v rámci pracovněprávního vztahu (po jeho ukončení je to problematické).

#### **Možnost vyžadovat součinnost po tzv. třetí osobě**

- ✓ byla nastíněna problematická situace, a to když uživatelé a vlastníci prostor nejsou osobou kontrolovanou ani povinnou, přesto jejich součinnost je nutná ke splnění účelu kontroly, např. je nutné přejít přes pozemek v jejím vlastnictví, avšak mezi tzv. třetí osobou a osobou kontrolovanou či povinnou není žádný nájemní vztah, ani jiný. Otázkou je, zda je možné využít služebnosti a přes tento institut tuto osobu definovat jako osobu povinnou. Jelikož se mezi osobou kontrolovanou, povinnou a vlastníkem pozemku



předpokládá vztah, je nutné poukázat na ochranu práv třetích osob. V daném případě se jeví uvedená možnost jako problematická, pokud na takto specifické situace není reagováno ve zvláštním zákoně.

### **Blok III**

#### **K legitimitě úvah o vytvoření specializovaného správního úřadu pro kontrolní činnosti ve veřejné správě**

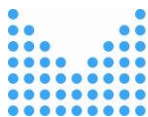
JUDr. Květoslav Kramář, Ph.D.

JUDr. Květoslav Kramář, Ph.D., se prostřednictvím svého dalšího příspěvku věnoval vývoji právní úpravy kontrolních činností a kontrolních institucí ve veřejné správě u nás od roku 1989 až po současnost, poukázal na dramatický vzestup složitosti společenského řízení a s ním spojených byrokratických mechanismů, jakožto trvalý jev evropské integrace, který lze dokumentovat jak na dlouhodobém překotném vývoji v oblasti legislativy, tak i v rovině institucionální.

V návaznosti na komplikovanost systému, s očekáváním diskuse v této věci, byla zmíněna možnost vzniku určitého nadresortního, vládě podléhající a pro potřeby vlády pracujícího specializovaného kontrolního správního úřadu se všeobecnou kontrolní působností vůči ostatním institucím státní správy, pro jehož zřízení by mohly hovořit faktory, které ve svém souhrnu vytváří situaci, kdy vláda oproti minulosti na jedné straně musí činit svá rozhodnutí v podstatně složitějších podmínkách, na straně druhé se přitom nachází v mnohem slabším postavení, nežli tomu bývalo dříve.

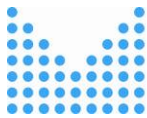
S odkazem na rovinu klíčových hmotněprávních úprav působnosti kontrolních orgánů a procesních úprav uplatňování nápravných prostředků kontroly byla akcentována nutnost zdokonalení této části kontrolní legislativy, jejímž prostřednictvím by bylo možno dosáhnout společenských úspor, neboť mnohé nedostatečné, nejasné úpravy vymezení předmětu kontrolních činností, subjektů kontrolních vztahů či postupů při uplatňování nápravných prostředků v zákonech vyvolávají nadměrné uplatňování opravných prostředků a soudních žalob, zvyšují tedy náklady a snižují efektivnost kontrol. Z tohoto důvodu by měla být zvažována alespoň (zřejmě realističtější) možnost rozšíření současné působnosti MV, které by mělo stát ústředním správním úřadem nejen pro koordinaci postupů podle kontrolního řádu jako dosud, ale nově pro koordinaci a sjednocování právní úpravy kontrolních činností ve veřejné správě jakožto celku.

Úvaha věnovaná danému tématu je rovněž přílohou zápisu (viz příloha č. 2).



### **Diskuse účastníků k tématu**

- ✓ otevřena diskuse, zda by bylo vhodné uvažovat o vzniku nadresortního úřadu, závislého na vládě, disponujícího koordinačně legislativní funkcí (úlohou) ve vztahu ke kontrolní činnosti orgánů veřejné správy,
- ✓ informace, jimiž by disponoval, by byly zájmově nepodmíněné (konkrétními resorty), paralela s Ministerstvem kontroly,
- ✓ vysloven názor, že vytvoření specializovaného správního úřadu je nereálné, vhodné by bylo rozšíření kompetencí Ministerstva vnitra, případně jiného správního orgánu, který bude schopen koordinaci zajistit,
- ✓ nedocházelo by se ke střetu či nadbytečnosti NKÚ; instituce (potažmo organizační útvar) by nejen kontrolovala, ale i měla roli koordinaci legislativní činnosti,
- ✓ možné řešení prostřednictvím vložení věty do kompetenčního zákona „Ministerstvo vnitra koordinuje výkon kontroly ve veřejné správě“,
- ✓ aktuálně zvážit myšlenku koncentrace koordinace na úrovni metodologických postupů, cestou působnosti na veřejnou správu, a až následně cestou legislativní (výtka, že i přes koordinaci kontrol či plánování kontrol, které by mělo zabránit překrývání jejich předmětu a zatěžování kontrolovaných subjektů v praxi objektivně příliš nefunguje),
- ✓ proti myšlence vzniku úřadu může být obava z duplikace jeho činnosti s NKÚ, kontrolujícího koncepce a plnění povinností jednotlivými resorty. Nadto se jedná o kontrolní orgán nezávislý na vládě, na rozdíl od teoreticky zvažovaného nového úřadu; NKÚ o své činnosti informuje Poslaneckou sněmovnu, výstupy volá k odpovědnosti vládu, závěry jsou projednávány na kontrolním výboru. Vláda je pouze oprávněna podávat podněty NKÚ ke kontrole – zda kontrolu NKÚ realizuje či nikoliv rozhoduje kolegium. Poukaz, že vláda již nezávislé informace dostává. Problémem je však následná vynutitelnost či absence kritérií - zmíněna problematika agentur, jakožto právních a organizačních útvarů, na který se nevztahují právní předpisy, např. zákon o hospodaření s majetkem státu; není tedy nejen jasné, dle čeho se mají řídit, ale také je není podle čeho kontrolovat; vhodnost rozšíření koordinační role Ministerstva vnitra v této oblasti, která by zabránila selhávání legislativních mechanismů a řešila by ovlivňování finálního textu zákona prostřednictvím pozměňovacích návrhů.



### **Závěry:**

Úvahy o vzniku úřadu s koordinační úlohou ve vztahu ke kontrolní činnosti orgánů veřejné správy byly uzavřeny s tím, že komplexní koordinace kontrolních činností jako celku není reálná, absentuje však zajištění koordinace mechanismů v legislativním procesu.

Shoda účastníků na vhodnosti posílení role Ministerstva vnitra prostřednictvím rozšíření jeho pravomoci, jako orgánu, který disponuje koordinační rolí v kontrolní legislativě, aby se zabránilo překrývání předmětu kontrol z důvodu kompetence více kontrolních orgánů (platforma pro spolupráci, s odkazem na § 25 zákona o kontrole danou problematiku neřeší).

Vhodnost působit na kvalitu výkonu (procesu) kontroly, aby se zabránilo diferenciaci v kvalitě protokolů (rozsah, předmět kontroly, výsledky kontroly).

Odkaz na koordinační roli Ministerstva vnitra v rámci přenesené působnosti územních samosprávných celků (NV 689/2013 ) a zvážení možnosti zavedení určitých standardů např. formou usnesení vlády (např. dle § 99 zákona o sociálních službách stanoví obsah jednotlivých standardů kvality sociálních služeb, jejichž plnění se hodnotí systémem bodů, prováděcí právní předpis).

V návaznosti na nejednotnost postupu vydal např. ERÚ metodický pokyn, jehož smyslem je zajištění jednotnosti postupů kontrolujících, který by měl zamezit jejich kreativitě, konkretizuje váhy jednotlivých zjištění, rozsah stran protokolu atp. Při jeho zpracování bylo vycházeno ze stanovisek Veřejného ochránce práv z roku 2015.

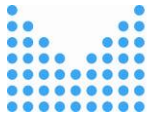
Zmíněna vhodnost vydání obdobného interního předpisu na „vyšší úrovni“.

Zvážení koordinační role Ministerstva vnitra nejen v rovině procesního práva, ale též v rovině hmotněprávní - zastřešení legislativy kontrolních činností jako celku, což by mohlo vyřešit zatěžování soudů a úředníků ad hoc záležitostmi.

Očekávat koordinaci celého komplexu kontrolních činností nelze, ale je smysluplné koordinovat legislativní činnosti upravující kontrolní činnost povahy správního dozoru (nyní nefunkčnost sjednocování úprav z důvodu jejich vytváření jednotlivými resorty).

Dalším z možných přínosů specializovaného koordinačního orgánu by bylo též řešení případů, kdy je vícero orgánů kompetentních k vyřešení dané věci, či vymezení hranic (např. ČOI, SEI a Ministerstvo obrany řeší překrývání kompetencí na základě dohody).

Jako další argument pro nutnost koordinace „kontrolní legislativy“ byla akcentována faktická nemožnost kontroly finančních prostředků krajů (NKÚ, MŠMT).



## **Obecná diskuse, dotazy**

### **Podpisy kontrolujících**

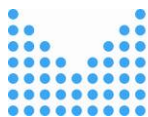
- ✓ nutnost podpisu všech kontrolujících v případě vypracování „dílčích protokolů“ – nikoliv (shoda s koherentní odbornou literaturou), Ministerstvo vnitra však doporučuje, aby v případech, kdy je to možné, tak bylo učiněno;
- ✓ jako nepříliš vhodné se jeví u kontrolujících, kteří byli uvedeni v pověření ke kontrole, avšak protokol nepodepsali (zdravotní důvody, ukončení pracovního poměru atp.) uvádět u jejich jména konkrétní důvod, proč se již kontroly neúčastní (osobní stav), ale je zcela postačující uvést pouze datum, od kdy se neúčastní,
- ✓ absence podpisu některého z kontrolujících nemá vliv na relevantnost kontrolního zjištění; příkladem může být předběžné opatření, které není méně validní, pokud jej podepíše jen jedna osoba,
- ✓ zmíněny příklady z praxe (ČNB, ERÚ), kdy se kontroly účastní značné množství kontrolujících; možnost vydání interního předpisu, v němž je stanoveno, že protokol podepisuje vedoucí kontrolní skupiny a dva až tři kontrolující.

### **Institut přizvané osoby**

- ✓ nejasnosti ohledně institutu přizvané osoby vs. zákon o státní službě – s přizvanou osobou, aby bylo možné ji „zaplatit“, musí být uzavřen formalizovaný právní vztah. Jaký má být zvolen, když výkon je výkonem služby, který je možné pouze na základě pracovního poměru; je možné tak učinit na základě smlouvy o dílo, dohodě o provedení práce či rámcových smluv, avšak jen na jediný úkon, nikoliv na celý výkon kontroly, který by podléhal službě – nutnost podpisu pověření a dohodu s přesným úkonem; je tedy nutné uzavřít individuální dohodu s přesně uvedenou činností, neboť se nejedná o výkon kontroly ve smyslu správní činnosti, ale jen o izolovanou činnost (účel přizvání musí být uveden v protokolu).

### **Ukončení kontroly**

- ✓ vznesen dotaz, jak ukončit kontrolu dle § 18 písm. c) zákona o kontrole (předáním námitek k vyřízení správnímu orgánu) v případě, kdy je správní orgán totožný s kontrolním orgánem – předání správnímu orgánu je nutné formálně zaznamenat v interním předávacím protokolu.



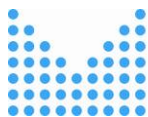
### **Subjekt údajů dle GDPR**

- ✓ položen dotaz na postup ohledně sdělení subjektu údajů, tj. na uvedení fyzických osob v protokolu o kontrole výkonu samostatné působnosti svěřené orgánům obce (např. jméno starosty kontrolované obce) s odkazem na GDPR.

Zdejším odborem MV bude zpracováno stanovisko věnované dané problematice a souvisejícím aspektům (formulace pověření ke kontrole přizvané osoby atp.), které bude následně rovněž zveřejněno na internetové adrese [www.mvcr.cz/odk](http://www.mvcr.cz/odk) v rubrice 3. – Metodické materiály a stanoviska odboru, oddíl stanoviska odboru, ročník 2018.

### **Poskytnutí protokolu o kontrole**

- ✓ dotaz, zda lze odepřít poskytnutí protokolu o kontrole na základě žádosti dle zákona č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí z důvodu probíhajícího správního řízení, kdy protokol je jedním z podkladů řízení, bylo odkázáno na výklad kompetentního gesčního úřadu, tj. Ministerstva životního prostředí, neboť Ministerstvo vnitra je kompetentní pouze k výkladu zákona č. 106/1999 Sb.



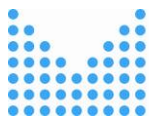
## Závěry setkání

- ✓ Z diskuse nevyvstala potřeba legislativních zásahů do zákona o kontrole a příprava legislativní změny.
- ✓ Zásadní rozpory v postupech správních orgánů při provádění kontrol dle kontrolního řádu nebyly shledány.
- ✓ MV bylo přislíbeno zpracovat stanovisko ve věci zakládání podnětu do kontrolního spisu a stanovisko k vlivu GDPR na obsah protokolu o kontrole a souvisejícím aspektům.
- ✓ Bylo sděleno, že stanovisko ODK k pořizování „skrytých“ obrazových a zvukových záznamů při kontrole bylo sice zpracováno, nicméně z důvodu nenalezení celkového obecného konsenzu nebylo prozatím vydáno – individuální případy je možno konzultovat s MV.
- ✓ Účastníci hodnotili „kulatý stůl“ velmi pozitivně a vyjádřili zájem o účast i na dalším diskusním setkání věnovaném problematice zákona o kontrole.
- ✓ Byla otevřena diskuse o možnosti vzniku ústředního úřadu, zda by bylo vhodné uvažovat o vzniku nadresortního úřadu, závislého na vládě, disponujícího koordinačně legislativní funkcí (úlohou) ve vztahu ke kontrolní činnosti orgánů veřejné správy - převážil názor, že vytvoření specializovaného správního úřadu je nereálné, vhodné by bylo rozšíření kompetencí Ministerstva vnitra, případně jiného správního orgánu, který bude schopen koordinaci zajistit – diskuse bude nadále pokračovat.

## Přílohy zápisu:

- Prezentace JUDr. Josefa Vedrala, Ph.D.
- Příspěvky JUDr. Květoslava Kramáře, Ph.D.
- Prezentace Mgr. Věry Ondračkové
- Výběr stanovisek ODK MV k zákonu o kontrole
- Soubor související judikatury
- Přehled kontrolních činností ve veřejné správě
- Stanovisko č. 6/2017 – Novela kontrolního řádu
- Stanovisko č. 1/2018 – Používání malého státního znaku a otisku úředního razítka na listinách vydávaných při kontrole výkonu státní správy
- Stanovisko č. 2/2018 – Kontrolní zjištění v protokolu o kontrole





Zapsala: Mgr. Petra Šulcová

Vedoucí ODK/4: Ing. Bc. Tomáš Pösl

Schválila:

Ing. Marie Kostruhová  
ředitelka odboru veřejné správy, dozoru a kontroly