

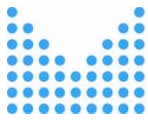


**Výběr ze stanovisek odboru veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva  
vnitřní k zákonu č. 255/2012 Sb. o kontrole (kontrolní řád), ve znění  
pozdějších předpisů (dále jen „kontrolní řád“ či „zákon o kontrole“)**

\* \* \*

Následující stanoviska jsou právně nezávaznými názory odboru veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra, vydávaná s odkazem na gesční příslušnost Ministerstva vnitra ve vztahu ke kontrolnímu řádu, přičemž dle platného znění organizačního řádu zajišťuje zdejší odbor „poskytování metodické pomoci, zejména zpracovávání výkladových stanovisek, právních výkladů a odpovědí na dotazy k aplikaci zákona o obcích, zákona o krajích, zákona o hlavním městě Praze, k zákonu o svobodném přístupu k informacím, zákona o kontrole a z dalších oblastí, které náležejí do jeho působnosti, zejména vůči územním samosprávným celkům“. S odkazem na věcnou příslušnost odboru legislativy a koordinace předpisů v oblasti správního řízení a správního trestání byla některá stanoviska vydána na základě stanoviska tohoto odboru, jak je ostatně uvedeno v textu. Stanovisko ve věci možnosti opakovaného ukládání pokut za totožné protiprávní jednání v rámci probíhající kontroly bylo zpracováno odborem legislativy a koordinace předpisů.

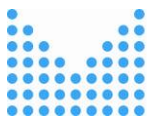
\* \* \*



## Obsah:

Výklad skutkové podstaty přestupku dle § 15 odst. 1 písm. a) kontrolního řádu	3
Souběžné provádění kontrol několika subjektů, za které jedná totožná povinná osoba, na jednom místě a v jednom časovém okamžiku	7
Námitka systémové podjatosti krajského úřadu	8
Námitka podjatosti vznesená proti kontrolujícím a jejich přímé nadřízené	9
Určení nadřízené osoby kontrolujícího a vyřízení podaných námitek	10
Pověření k vydávání pověření ke kontrole	11
Zahájení kontroly podle § 5 odst. 2 písm. c) kontrolního řádu prostřednictvím přizvané osoby ve smyslu § 6 kontrolního řádu	13
Zahájení řízení o přestupku ve lhůtě pro podání námitek	15
Nadřízená osoba kontrolujícího	17
Vzájemný vztah práva podat písemné stanovisko k návrhu zprávy o výsledku přezkoumání hospodaření a práva podávat námitky dle kontrolního řádu	18
Prodloužení lhůty pro podání námitek na žádost kontrolované osoby	20
Ukončení kontroly zahájené v rozporu se zákonem	22
Rozsah uvádění identifikačních údajů	24
Výkon státního dozoru dle novelizovaného zákona o drahách	25

\* \* \*



## Výklad skutkové podstaty přestupku podle § 15 odst. 1 písm. a) kontrolního řádu<sup>1</sup>

Podle § 15 odst. 1 písm. a) kontrolního řádu se fyzická, právnická nebo podnikající fyzická osoba dopustí přestupku tím, že *jako kontrolovaná osoba nesplní některou z povinností podle § 10 odst. 2*. Podle § 10 odst. 2 kontrolního řádu je kontrolovaná osoba povinna vytvořit podmínky pro výkon kontroly, umožnit kontrolujícímu výkon jeho oprávnění stanovených tímto zákonem a poskytovat k tomu potřebnou součinnost a podat ve lhůtě určené kontrolujícím písemnou zprávu o odstranění nebo prevenci nedostatků zjištěných kontrolou, pokud o to kontrolující požádá.

Podle § 77 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále jen „zákon č. 250/2016 Sb.“) nikdo nemůže být obviněn z totožného přestupku za skutek, o němž již bylo proti téže osobě zahájeno řízení podle tohoto zákona nebo trestní řízení. Podle § 77 odst. 2 téhož zákona nemůže být nikdo obviněn z přestupku za skutek, o němž již bylo v jiném řízení proti téže osobě pravomocně rozhodnuto.

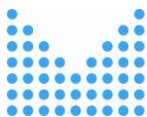
Pro posouzení, zda je v případě opakovaného ukládání správních trestů za totožné protiprávní jednání v průběhu kontroly založena překážka věci pravomocně rozhodnuté, má význam vymezení totožnosti skutku a určení, zda přestupek podle § 15 odst. 1 písm. a) kontrolního řádu má povahu trvajícího přestupku.

Podle § 8 zákona č. 250/2016 Sb. je trvajícím přestupkem takový přestupek, jehož znakem je jednání pachatele spočívající ve vyvolání a následném udržování protiprávního stavu nebo jednání pachatele spočívající v udržování protiprávního stavu, který nebyl pachatelem vyvolán.

Podle doc. Práškové je „*podstatným znakem trvajících deliktů nepřetržité uskutečňování skutkové podstaty. Jednání pachatele tedy musí trvat nejen po celou dobu existence protiprávního stavu, ale také stále naplňovat všechny znaky popsané v příslušné skutkové podstatě. Nestačí proto, aby byl způsoben protiprávní stav, který by nadále existoval v zásadě bez ohledu na vůli pachatele, jehož trvání by nevyžadovalo další zásahy, další jednání pachatele.... trvajícím delikt je dokonán založením, vznikem protiprávního stavu, kdy pachatel naplní všechny znaky skutkové podstaty správního deliktu. Ukončen je však až odstraněním protiprávního stavu. Mezi těmito momenty probíhá kontinuálně jednání pachatele naplňující stále danou skutkovou podstatu, kterým je protiprávní stav udržován; pokud tedy správní delikt sice vyvolá protiprávní stav, ale jeho udržování není znakem skutkové podstaty, nejde o trvajícím delikt, ale trvají pouze faktické následky tohoto deliktu.*“<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Pokud se ve stanovisku odkazuje na odbornou literaturu a judikaturu pojednávající o správních deliktech, vztahují se závěry z nich plynoucí též na přestupky ve smyslu zákona č. 250/2016 Sb., který zavedl jednotný pojem přestupek, zahrnující vedle přestupků fyzických osob též dosavadní správní delikty právnických a podnikajících fyzických osob (srov. § 5 a § 112 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb.).

<sup>2</sup> Prášková, H. Základy odpovědnosti za správní delikty. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, 446 s., str. 210, 211, 217.



Z výše uvedeného plyne, že od trvajícího přestupku je nutno odlišit poruchový delikt, který může taktéž trvat delší dobu. Podle usnesení Nejvyššího soudu sp. zn. 8 Tdo 1161/2006 ze dne 31. ledna 2007 se „...*trvající trestný čin se posuzuje jako jediné jednání, které trvá tak dlouho, pokud je protiprávní stav udržován; jeho podstatným znakem je, že se zde postihuje právě ono udržování protiprávního stavu. Tím se tento trestný čin liší od poruchového deliktu, jímž se také způsobuje protiprávní stav, který může trvat delší dobu, ale nepostihuje se jeho udržování. Takové trestné činy se dokonávají způsobením protiprávního stavu a dále netrvají (typicky např. trestný čin dvojího manželství podle § 210 tr. zák. je dokonán uzavřením druhého manželství, přičemž délka jeho trvání již relevantní není).*“<sup>3</sup>

Trvající přestupek tvoří jeden skutek až do okamžiku ukončení deliktního jednání, tj. až do okamžiku odstranění protiprávního stavu; promlčecí doba ve vztahu k trvajícimu přestupku začne běžet dnem následujícím po dni, kdy došlo k odstranění protiprávního stavu [§ 31 odst. 2 písm. c) zákona č. 250/2016 Sb.].<sup>4</sup>

Jestliže k odstranění protiprávního stavu, resp. ke splnění zákonné povinnosti, nedojde ani ke dni zahájení řízení o přestupku, pak další udržování protiprávního stavu by již bylo novým skutkem a tedy novým přestupkem, pro který by počala běžet nová promlčecí doba (k tomu srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. února 2005, sp. zn. 5 A 164/2002). Přestupek tedy trvá, pokud trvá protiprávní stav, přičemž mezníkem pro posuzování spáchání trvajícího přestupku jako nového skutku a tedy nového přestupku je zahájení řízení o přestupku.

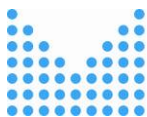
Uvedený výklad odpovídá analogickému užití § 12 odst. 11 trestního řádu<sup>5</sup>. Zákon č. 250/2016 Sb. vychází z obdobných principů jako trestní řád, což je patrné například v úpravě společného řízení. Podle § 88 odst. 3 zákona č. 250/2016 Sb. se ve společném řízení neprojedná přestupek, který byl spáchán po zahájení řízení o jiném přestupku.

Pro úplnost uvádíme, že judikatura v minulosti za mezník pro posuzování spáchání trvajícího přestupku jako nového skutku považovala v některých případech též uložení správního trestu (pokuty) v průběhu udržování protiprávního stavu. V rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 8. listopadu 2007, sp. zn. 9 As 40/2007-61, se uvádí: „*Ačkoli se trvající správní delikt posuzuje vždy jako jedno jednání a jeden skutek až do ukončení deliktního jednání, je třeba odlišit situaci, kdy je již v průběhu trvání deliktu (tj. dříve, než je protiprávní stav ukončen) uložena sankce. V takovém případě je, a to pouze z hlediska ukládání sankce, nutno trvající delikt považovat za ukončený, neboť se předpokládá, že právě uložení sankce*

<sup>3</sup> K tomu srov. též rozhodnutí Nejvyššího správního soudu sp. zn. 6 A 109/2000 – 73 ze dne 16. února 2005; sp. zn. 5 A 164/2002 – 44 ze dne 22. února 2005.

<sup>4</sup> K tomu srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. června 2007 sp. zn. 5 As 21/2007 – 99). Počátkem a ukončením běhu promlčecí doby podle zákona č. 250/2016 Sb. se pak zabývá závěr poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu a správnímu trestání č. 154 ze dne 12. 5. 2017 (dostupný na: <http://www.mvcr.cz/clanek/zavery-poradniho-sboru-ministra-vnitra-ke-spravnimuradu-a-spravnimu-trestani.aspx>).

<sup>5</sup> Pokračuje-li obviněný v jednání, pro které je stíhán, i po sdělení obvinění, posuzuje se takové jednání od tohoto úkonu jako nový skutek.



*pachatele donutí k ukončení protiprávního stavu. Pokud je však po uložení sankce protiprávní stav i nadále udržován a trvajícím delikt trvá dále, nejedná se z hlediska totožnosti skutku o skutek shodný, nýbrž o skutek nový, za který lze uložit další sankci. Existuje zde sice totožný pachatel i protiprávní stav, odlišnost je však dána časovým obdobím, po které delikt (přestupek) trvá a za které je sankce ukládána. (k tomu srov.).“* Podle rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 17. dubna 1998, sp. zn. 30 Ca 225/97: *„Za trvajícím správním deliktem tedy mohou být ukládány pokuty i opětovně, vždy je však třeba v rozhodnutí vymezit dobu protiprávního jednání, za kterou byla pokuta uložena.“*

Shrme-li výše uvedené, pak ohledně možnosti opakovaného ukládání správních trestů (pokut) platí, že jak v případě poruchových (i ohrožovacích) přestupků, tak v případě trvajících přestupků lze opakovaně ukládat správní tresty, jde-li o totožné protiprávní jednání, které je znakem skutkové podstaty jednoho a téhož přestupku. Podmínkou je samozřejmě odlišnost skutků, kterými ke spáchání totožného přestupku došlo, tedy důsledné dodržování zásady *ne bis in idem*.<sup>6</sup>

V případě trvajících přestupků dále platí, že o témže přestupku, jde-li o jiný skutek, lze zahájit nové řízení a uložit opakovaně správní trest tehdy, pokud protiprávní stav trvá, resp. je pachatelem udržován i po zahájení řízení. Rozhodujícím momentem pro odlišení skutků je zde zahájení řízení o přestupku, kterým vzniká nový skutek a nový přestupek, za který lze uložit další správní trest, neboť předchozí správní trest nesplnil svůj účel - donutit pachatele k odstranění protiprávního stavu. Podmínkou tohoto postupu je, aby ve výroku rozhodnutí bylo vždy přesně vymezeno, za jaké časové období, po které protiprávní stav trvá (je pachatelem udržován), se správní trest ukládá. Opakovaným ukládáním správního trestu je sice postihováno udržování totožného protiprávního stavu tímž pachatelem, avšak vždy za odlišné časové období vymezené ve výroku rozhodnutí.

Z výše uvedeného lze ve vztahu k výkladu skutkové podstaty přestupku podle § 15 odst. 1 písm. a) kontrolního řádu dovodit:

**Ad 1) Porušení povinnosti vytvořit podmínky pro výkon kontroly, umožnit kontrolujícímu výkon jeho oprávnění stanovených tímto zákonem a poskytovat**

<sup>6</sup>K tomu srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. A 6/2003 – 44 ze dne 16. února 2005: *„I pro správní trestání platí zásada ne bis in idem, podle níž nikdo nemůže být dvakrát potrestán pro stejný skutek. Předpokladem jejího uplatnění je, aby se jednalo o stejný skutek, tj. aby byla dána totožnost skutku.“*; rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 8 As 5/2009 – 80 ze dne 25. února 2009: *„K zachování totožnosti skutku přitom postačí totožnost jednání nebo totožnost následku (viz rozhodnutí č. 52/1979 Sb. rozh. tr.).“*; usnesení Nejvyššího soudu sp. zn. 3 Tdo 1053/2010-2: *„Totožnost skutku je dána tehdy, když se konkrétní skutkové okolnosti týkají téhož obžalovaného a jsou neoddělitelně spjaty v čase a místě.....“*; usnesení Nejvyššího soudu sp. zn. 8 Tdo 243/2008 ze dne 27. února 2008: *„Podstata skutku je tvořena jednáním obviněného a následkem, který byl jeho jednáním způsoben, jenž je relevantní z hlediska trestního práva, v přestupkovém řízení pak podle zákona o přestupcích. Jednání a následek, popř. další právně relevantní skutkové okolnosti, se při posuzování totožnosti skutku porovnávají podle toho, jak jsou uvedeny ve skutkové větě odsuzujícího rozsudku a jak byly zjištěny v rámci přestupkového řízení, na základě něhož byl učiněn výrok rozhodnutí o přestupku. O totožnosti skutku mohou rozhodnout jen okolnosti a závěry skutkové, které jsou právně relevantní, nikoliv z nich vyplývající závěry právní.“*





**k tomu potřebnou součinnost, která je znakem skutkové podstaty přestupku podle § 15 odst. 1 písm. a) kontrolního řádu**

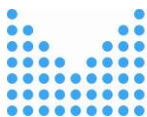
Je-li prováděna kontrola, během níž kontrolovaná osoba opakovaně svým jednáním neposkytuje součinnost (např. nevydá podklady, které kontrolující požaduje; neumožní vstup na pozemky, do staveb a jiných prostor, neumožní odebrat vzorek apod.), pak lze podle našeho názoru říci, že porušením povinnosti součinnosti dochází k udržování protiprávního stavu, neboť pachatel svým jednáním (tedy tím, že fakticky brání tomu, aby byla kontrola vykonána) nepřetržitě naplňuje znaky skutkové podstaty přestupku, čímž udržuje protiprávní stav, který spočívá v trvajícím znemožňování výkonu kontroly. Nejedná se tedy o poruchový delikt, kterým by pachatel jednorázově porušil povinnost součinnosti s tím, že faktické následky tohoto porušení by trvaly delší dobu. V tomto případě totiž pachatel svými zásahy – neposkytováním součinnosti – aktivně ovlivňuje udržování protiprávního stavu – znemožňování výkonu kontroly, a proto se podle našeho názoru jedná o trvalý přestupek.

Konkrétně tedy v případě, kdy je prováděna kontrola, při které je kontrolovaná osoba kontrolujícím vyzvána k tomu, aby v určitý časový okamžik poskytla určitou součinnost (např. aby v určitý okamžik – den A a hodinu B - umožnila vstup na pozemky, do staveb a jiných prostor), přičemž kontrolovaná osoba tuto povinnost nesplní, pak správní orgán zahájí řízení o přestupku a uloží správní trest. Pokud protiprávní stav trvá i po zahájení řízení o přestupku, kdy je kontrolovaná osoba kontrolujícím znovu vyzvána v rámci téže kontroly ke splnění téže součinnosti (tj. aby v určitý okamžik – den X a hodinu Y - umožnila vstup na pozemky, do staveb a jiných prostor) a kontrolovaná osoba toto nesplní, jedná se o nový skutek a nový přestupek, za který lze uložit další správní trest, neboť předchozí správní trest nevedl k odstranění protiprávního stavu. To znamená, že pokaždé, když se správní orgán dozví o trvání protiprávního stavu (porušování povinnosti součinnosti, kterým dochází k trvajícím znemožňování výkonu kontroly) – tedy i v rámci jedné a téže probíhající kontroly, zahájí řízení o přestupku a uloží správní trest. Takto může správní orgán postupovat až do odstranění protiprávního stavu pachatelem s tím, že promlčecí doba začne běžet znovu pokaždé, kdy se správní orgán dozví o trvání (udržování) protiprávního stavu.

Výše popsany postup lze vztáhnout též na skutkovou podstatu přestupku podle § 15 odst. 1 písm. b) kontrolního řádu, který se týká povinné osoby, jež je na základě § 10 odst. 3 téhož zákona povinna poskytovat kontrolujícímu součinnost potřebnou k výkonu kontroly, nelze-li tuto součinnost zajistit prostřednictvím kontrolované osoby.

**Ad 2) 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**

V tomto případě 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 spjaté 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.

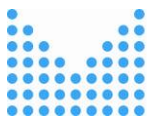
Při tomto posuzování je nutno vzít především v úvahu, že pachatel nesplnil jednorázovou povinnost podat konkrétní zprávu, která zohledňuje výsledky konkrétní kontroly, přičemž nepodáním zprávy ve lhůtě došlo k ukončení protiprávního jednání, tedy k dokonání skutku. Skutečnost, že pachatel po nabytí právní 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.

### **Souběžné provádění kontrol několika subjektů, za které jedná totožná povinná osoba, na jednom místě a v jednom časovém okamžiku**

Kontrolní orgán, v rámci dohledových pravomocí podle § 36 zákona č. 312/2006 Sb., o insolvenčních správcích, ve znění pozdějších předpisů, provádí podle kontrolního řádu současně, tj. ve stejném časovém okamžiku, kontrolu několika insolvenčních správců, majících sídlo či provozovnu na totožné adrese. Ve většině případů pak na místě kontroly jedná za všechny kontrolované osoby totožná osoba povinná, která je však ke každé kontrolované osobě ve smluvním vztahu. Kontrolní řád blíže neupravuje problematiku provádění určité kontroly v témže časovém okamžiku vůči několika kontrolovaným osobám (v daném případě vůči insolvenčním správcům), za něž vystupuje jediná povinná osoba ve smyslu § 5 odst. 2 písm. b) kontrolního řádu. S uvedeným souvisí otázka, zda je přípustné takovou kontrolu provést.

Z hlediska kontrolního řádu zastáváme názor, že provedení kontroly vůči několika kontrolovaným osobám (insolvenčním správcům), za něž vystupuje jediná povinná



osoba, je přípustné. Jinými slovy řečeno, kontrolní řád nevylučuje, aby jedna a táž povinná osoba působila u jedné či více kontrolovaných osob. Nicméně doporučujeme, aby vůči kontrolovaným osobám probíhal „oddělený“ (samostatný) kontrolní proces, tj. **vůči každé kontrolované osobě (insolvenčnímu správci) je nutné zahájit kontrolu způsobem předvídaným kontrolním řádem (§ 5 odst. 2 písm. a/ až c/ kontrolního řádu), předložit pověření ke kontrole (§ 4 odst. 2), doručit protokol o kontrole (§ 12 odst. 3), vyřídit případné námitky proti kontrolním zjištěním (§ 14) apod.**

### Námitka systémové podjatosti krajského úřadu

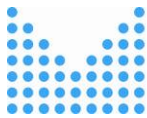
*V průběhu kontroly poskytovatele sociálních služeb byla poté, co neumožnili kontrolující náhled do svých zápisů právnímu zástupci poskytovatele, vznesena námitka podjatosti nikoliv všech kontrolujících, ale celého krajského úřadu. V této souvislosti se krajský úřad dotazuje, zda je nutné přihlížet k námitce podjatosti všech zaměstnanců krajského úřadu, a tedy předložit věc k rozhodnutí o řediteli KÚ zřejmě resortnímu ministerstvu (Ministerstvo práce a sociálních věcí) či lze námitku vyřídit ve směru ke kontrolujícím a námitkou podjatosti všech zaměstnanců krajského úřadu se nezabývat. Případně, které ministerstvo je příslušné k vyřízení námitky podjatosti vznesené při kontrole – MV nebo MPSV?*

Námitka podjatosti je prozatím obecná - **krajský úřad údajně upřednostňuje jiné zájmy než by měl a je u něj „systémová podjatost“.**

Dle § 10 odst. 1 písm. b) kontrolního řádu platí, že *kontrolovaná osoba je oprávněna namítat podjatost kontrolujícího nebo přizvané osoby*. V návaznosti na § 28 kontrolního řádu se pro rozhodování o námitce podjatosti použije aplikace § 14 a násl. zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), z něhož vyplývá, že *každá osoba bezprostředně se podílející na výkonu pravomoci správního orgánu (dále jen „úřední osoba“), o níž lze důvodně předpokládat, že má s ohledem na svůj poměr k věci, k účastníkům řízení nebo jejich zástupcům takový zájem na výsledku řízení pro nějž lze pochybovat o její nepodjatosti, je vyloučena ze všech úkonů v řízení, při jejichž provádění by mohla výsledek řízení ovlivnit; a dále účastník řízení může namítat podjatost úřední osoby, jakmile se o ní dozví.*

Dlužno podotknout, že vzhledem k aplikaci § 14 správního řádu nelze oprávnění kontrolované osoby vznést námitku podjatosti vykládat restriktivním způsobem a možnou podjatost vztahovat pouze na osoby kontrolující pověřené ke kontrole a přítomné na místě kontroly. Správní řád hovoří o namítání podjatosti ve vztahu ke *každé úřední osobě bezprostředně se podílející na výkonu pravomoci správního orgánu*, což v intencích kontrolního řádu znamená, že námitku podjatosti lze vznést nejen vůči osobám v pozici kontrolujících (tj. osob, které byly pověřeny ke kontrole a provádějí kontrolu na místě), ale rovněž vůči všem ostatním zaměstnancům (úředním osobám) podílejících se na výkonu pravomoci kontrolního orgánu, resp. lze tak učinit vůči kontrolnímu orgánu jako celku s tím, že nelze vyloučit ani systémovou podjatost.





S ohledem na shora uvedené dospíváme k závěru, že **v uváděném případě je námitka podjatosti** ve znění (*krajský úřad údajně upřednostňuje jiné zájmy než by měl a je u něj „systémová podjatost“*) **přípustná, přičemž orgánem příslušným k rozhodnutí o této námitce je Ministerstvo práce a sociálních věcí.**

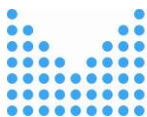
### Námitka podjatosti vznesená proti kontrolujícím a jejich přímé nadřízené

Námitka podjatosti byla vznesena při provádění kontroly dle § 7 zákona č. 26/2000 Sb., o veřejných dražbách, ve znění pozdějších předpisů, kdy dražebník podal námitku podjatosti nejen proti oběma kontrolujícím, ale rovněž proti jejich přímé nadřízené (Ing. XY, vedoucí oddělení, která podepsala pověření ke kontrole).

Ministerstvo pro místní rozvoj požádalo o stanovisko, jak se vypořádat se všemi skutečnostmi uvedenými v námitce podjatosti, a k otázce týkající se formy a způsobu vyřízení dané námitky. Výše uvedená otázka byla konzultována s odborem legislativy a koordinace předpisů Ministerstva vnitra.

Podle § 28 kontrolního řádu se při kontrole postupuje podle správního řádu, nestanoví-li tento zákon jinak. Na základě toho je možné při kontrole subsidiárně aplikovat též § 14 správního řádu, který upravuje institut podjatosti. Dle § 14 odst. 2 správního řádu rozhodne o námitce podjatosti usnesením služebně nadřízený úřední osoby, jejíž podjatost se namítá, nebo ten, kdo má obdobné postavení; nemusí se však jednat o bezprostředně nadřízeného. Není-li žádná taková osoba, rozhodne o námitce podjatosti nadřízený správní orgán. Pokud je tedy v uvedeném případě namítána podjatost dvou kontrolujících osob a jejich přímé nadřízené, bude o námitce podjatosti směřující proti Ing. XY rozhodovat náměstkyně pro řízení dané sekce, příp. jiná jí nadřízená osoba. Pokud paní náměstkyně dospěje k závěru, že lze důvodně pochybovat o nepodjatosti Ing. XY, vyloučí ji ze všech úkonů v řízení a bezodkladně za ni určí jinou úřední osobu, která k ní není ve vztahu podřízenosti (§ 14 odst. 1 a 4 správního řádu). Pokud podjatost Ing. XY neshledá, bude následně otázku podjatosti kontrolujících posuzovat Ing. XY. **Je ovšem též možné, aby o (ne)podjatosti všech osob rozhodla paní náměstkyně jedním usnesením.**

Výjimkou z pravidla, že o námitce podjatosti se rozhoduje usnesením, je situace, kdy účastník řízení nenamítal podjatost úřední osoby bezodkladně poté, co se o důvodu podjatosti dozvěděl. V takovém případě není o opožděné námitce potřeba vydávat samostatné usnesení, avšak správní orgán je i přesto povinen zabývat se skutečnostmi v ní uvedenými a měl by se s ní vypořádat alespoň v odůvodnění meritorního rozhodnutí. Aby mohl správní orgán shledat námitku podjatosti oprávněnou, musí účastník řízení domnělou podjatost konkrétně odůvodnit a podložit. Není nutné, aby prokázal skutečný poměr úřední osoby k rozhodované věci, ale postačí, vzniká-li na základě nějakého objektivně vnímatelného projevu vůle či jednání poměrně nízká míra podezření. Pokud účastník řízení podjatost konkrétně neodůvodní a ani sám správní orgán z úřední povinnosti neshledá důvody pro vyslovení podjatosti úřední osoby, námitce podjatosti nevyhoví.

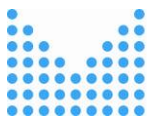


Podle § 68 odst. 3 správního řádu se v **odůvodnění rozhodnutí** uvedou důvody výroku nebo výroků rozhodnutí, podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, a informace o tom, jak se správní orgán vypořádal s návrhy a námitkami účastníků a s jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí. Správní orgán tedy v odůvodnění musí uvést nejen soupis podkladů, na jejichž základě rozhodoval, ale též jakým způsobem je hodnotil a jaký přikládal jednotlivým podkladům význam, a proč činil právě tak. Dále musí uvést, jakými úvahami se řídil při výkladu právních předpisů, které na rozhodovanou věc aplikoval a na jejichž základě rozhodnutí vydával. Úvahy správního orgánu související s aplikací právních předpisů jsou ještě důležitější v případě, kdy se rozhodnutí vydává na základě správního uvážení nebo na základě tzv. neurčitých právních pojmů. Správní orgán musí rovněž uvést, jakým způsobem se vypořádal s návrhy a námitkami účastníků a s jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí. Pokud některé návrhy účastníků řízení neakceptuje, musí zdůvodnit, proč tak neučinil, resp. proč tak neučinil způsobem navrhovaným účastníky řízení.

### Určení nadřízené osoby kontrolujícího a vyřízení podaných námitek

Věcný odbor ministerstva (pověřen funkcí zřizovatele) provedl veřejnosprávní kontrolu příspěvkové organizace, kdy složení kontrolní skupiny bylo v počtu 9 zaměstnanců z různých odborů ministerstva (odborníci na účetnictví, IT služby, hospodářské služby). Kontrolní skupina byla pověřena k výkonu kontroly přímo paní ministryní, kontrola na místě byla provedena a následně byl zpracován protokol o kontrole. Po jeho zaslání kontrolované osobě došlo z její strany k podání námitek proti kontrolním zjištěním. Vedoucí kontrolní skupiny v mezidobí od doručení protokolu o kontrole a přijetím námitek odešla na mateřskou dovolenou. V této souvislosti je dotazováno, *kdo konkrétně vypořádá předmětné námitky, a kdo ve věci bude nadřízenou osobou, jestliže pověření k výkonu kontroly autorizovala přímo paní ministryně.*

Dle § 4 odst. 2 kontrolního řádu stanoví: „**Pověření ke kontrole vydává vedoucí kontrolního orgánu, anebo osoba k tomu pověřená vedoucím kontrolního orgánu** (dále jen „nadřízená osoba kontrolujícího“). Je-li při jednotlivé kontrole kontrolujících více, **určí nadřízená osoba kontrolujícího jednoho z nich vedoucím kontrolní skupiny.**“ Citované ustanovení je nutné vykládat tím způsobem, že pověření ke kontrole vystavuje kontrolujícímu nadřízená osoba kontrolujícího, což je legislativní zkratka, kterou kontrolní řád zavádí pro vedoucího kontrolního orgánu a osoby jím pověřené k určitým úkonům v oblasti kontroly. Vedoucí kontrolního orgánu je oprávněn prostřednictvím svých interních pracovněprávních nebo služebních předpisů (resp. lze tak učinit i *ad hoc*) svěřit určité kompetence jiným osobám např. ředitelům odborů. Nadřízenou osobou kontrolujícího tedy může být (a zpravidla i bude) jeho přímý nadřízený (vedoucí oddělení, ředitel odboru apod.). Kontrolní řád tímto nikterak nezasahuje do interních vztahů kontrolních orgánů, ale výslovně deklaruje, že osobou jednajícím jménem kontrolního orgánu (kromě kontrolujícího) může být též jiná osoba, odlišná od vedoucího kontrolního orgánu.



K otázce určení vedoucího kontrolní skupiny uvádíme, že kontrolní řád nestanoví žádnou zvláštní formu. Je tak na kontrolním orgánu, aby s přihlédnutím k prováděným kontrolním činnostem specifikoval (např. svými interními předpisy), jak se bude určovat vedoucí kontrolní skupiny. Určení vedoucího kontrolní skupiny může proběhnout i zcela neformálně ústně, nebo písemně či jiným pokynem nadřízené osoby kontrolujícího. Na § 4 odst. 2 kontrolního řádu navazuje § 14 odst. 1 kontrolního řádu, který stanoví: *„Nevyhoví-li námitkám vedoucí kontrolní skupiny nebo kontrolující ve lhůtě 7 dnů ode dne jejich doručení, vyřídí je nadřízená osoba kontrolujícího ve lhůtě 30 dnů ode dne jejich doručení tak, že jim vyhoví, částečně vyhoví, nebo je zamítne. Ve zvlášť složitém případě se lhůta pro vyřízení námitek nadřízenou osobou kontrolujícího prodlužuje o 30 dnů. O tomto prodloužení lhůty nadřízená osoba kontrolujícího kontrolovanou osobu předem vyrozumí.“*

Kontrolní řád blíže neupravuje ani nestanoví povinnost, aby nadřízenou osobou kontrolujícího byla během celé kontroly toliko jedna a táž osoba. Je tedy přípustná kombinace, např. vedoucí kontrolního orgánu pověří určitou osobu k vydání pověření ke kontrole podle § 4 odst. 2 kontrolního řádu, přičemž bude určeno (např. interním pracovněprávním předpisem), že k vyřízení námitek je příslušný vedoucího kontrolního orgánu jako nadřízená osoba kontrolujícího. Nebo naopak pověření ke kontrole vydá přímo vedoucí kontrolního orgánu podle § 4 odst. 2 kontrolního řádu, ale námitky vyřídí podle § 14 kontrolního řádu osoba, kterou vedoucí kontrolního orgánu k tomuto úkonu pověří (*ad hoc*, resp. na základě interního pracovněprávního předpisu). Jedná se tedy o ryze vnitřní záležitost kontrolního orgánu, kterou lze předně upravit interními pracovněprávními předpisy.

Je nicméně doporučeníhodné, aby nadřízenou osobou kontrolujícího byla v průběhu konkrétní kontroly toliko jedna a táž osoba. **Ve Vámi posuzovaném případě je nutno se vypořádat s absencí vedoucí kontrolní skupiny, která v mezidobí odešla na mateřskou dovolenou. Nemůže-li dosavadní vedoucí kontrolní skupiny (z určitého objektivně existujícího důvodu) nadále vystupovat v rámci kontroly (např. v důsledku změny zaměstnání, dlouhodobé nemoci apod.), je nutné, aby nadřízená osoba kontrolujícího ze zbývajících členů kontrolní skupiny určila nového vedoucího kontrolní skupiny. V uvedeném případě je nadřízenou osobou kontrolujícího ministryně, která by měla (některým ze shora uvedených způsobů) určit nového vedoucího kontrolní skupiny.**

**Osobou příslušnou k vyřízení námitek bude nový vedoucí kontrolní skupiny, a to za předpokladu, že veškerým podaným námitkám vyhoví. Nebude-li námitkám vyhověno, je příslušnou osobou k vyřízení námitek ministryně jako nadřízená osoba kontrolujícího – srov. § 14 odst. 1 kontrolního řádu.**

### **Pověření k vydávání pověření ke kontrole**

Ministerstvo musí provést veřejnosprávní kontrolu v oblastech, které podmiňují účast zaměstnanců ministerstva, kteří jsou dislokováni v různých odborných útvech. *Dotazujete se, jakým způsobem lze nastavit pověření ke kontrolní činnosti, aby nemusel být předmětnou osobou přímo ministr, ale taková osoba, která bude mít*



*pravomoc pověřit zaměstnance z různých odborů napříč ministerstvem (kteří nespadají pod stejnou gesci) a zároveň by mohla být nadřízenou osobou kontrolní skupiny. Zároveň prosíte o možný text, který se dal využít do příslušného pověření.*

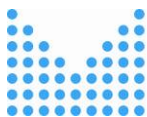
K dotazu, zda je přípustné, aby ministr jako vedoucí kontrolního orgánu pověřil na základě § 4 odst. 2 kontrolního řádu vydáváním pověření ke kontrole osobu, která není v pozici představeného vůči státním zaměstnancům, kterým předmětná pověření vydává, bylo zdejšími odborem vyžádáno stanovisko odboru legislativy a koordinace předpisů Ministerstva vnitra, oddělení legislativy státní služby, s nímž se ztotožňujeme a z něhož vyplývá následující závěr:

Pověření ke kontrole dle kontrolního řádu vnímáme jako akt, jímž se pověřuje (určuje) osoba, která má vykonávat kontrolu, přičemž tento akt působí také navenek – kontrola je zahájena mj. předložením pověření ke kontrole. Podle § 4 odst. 2 kontrolního řádu vydává pověření ke kontrole vedoucí kontrolního orgánu, anebo osoba k tomu pověřená vedoucím kontrolního orgánu.

**Řízení (úkolování) státních zaměstnanců podle zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě, se má dít cestou příkazů k výkonu státní služby.** Takový příkaz může vydat příslušný člen vlády (respektive vedoucí Úřadu vlády České republiky) a představený; ten však v rozsahu stanoveném služebním předpisem (§ 84 zákona o státní službě). V této souvislosti se sluší doplnit, že takovým představeným nutně nemusí být pouze bezprostřední představený, vždy však musí jít o představeného, který je alespoň v některých aspektech nadřízen příslušnému státnímu zaměstnanci.

Vzniká otázka, zda lze pověření ke kontrole považovat současně za příkaz k výkonu státní služby. Je nepochybné, že udělením pověření získá státní zaměstnanec pravomoc provést v jeho mezích kontrolu. Nelze však jednoznačně říci, zda současně nastává i povinnost kontrolu provést. Minimálně v případě jedné z kontrolním řádem připuštěné varianty pověření ke kontrole – průkazu – se lze přiklonit k závěru, že samo držení pověření ještě neznamená povinnost provést kontrolu, neboť průkaz představuje „všeobecné“ pověření ke kontrole, nikoliv pověření ke konkrétní kontrole, a provedení konkrétní kontrolní akce, nemá-li státní zaměstnanec s ohledem na své postavení autonomii, lze provést až na základě příkazu k výkonu státní služby. V případě druhé z variant pověření ke kontrole – písemného pověření k jednotlivé kontrole – se nabízí – bráno z hlediska „jednoty“ účelu – stejný závěr, tj. nejde ještě o příkaz k provedení konkrétní kontroly, nýbrž o udělení pravomoci konkrétní kontrolu provést (takové pověření např. nemusí obsahovat konkrétní časový okamžik kontrolní akce, ten může až následně, např. z taktických důvodů, stanovit příslušný představený). Na druhé straně nelze přehlédnout určitou nuanci tkvící v rozsahu, respektive v míře cílenosti písemného pověření k jednotlivé kontrole. Ta naopak svědčí tomu, že písemné pověření k jednotlivé kontrole může být současně i příkazem k výkonu státní služby. Protože se nelze jednoznačně přiklonit k jednomu závěru, s ohledem na fakt, že jde o ukládání povinností státním zaměstnancům, bude vhodnější preferovat variantu písemného pověření k provedení kontroly i jako příkazu k výkonu státní služby, a tedy pohlížet na možný rámec pro jeho udělování spíše restriktivně.





**Přístup k problému uvedený v předchozím odstavci vede k závěru, že osobou pověřenou vedoucím kontrolního orgánu k tomu, aby za něj vydávala pověření ke kontrole, by měl být představený, který je služebním předpisem oprávněn minimálně k tomu, aby vysílal státní zaměstnance k provedení kontroly (tj. pokud jde o provedení kontroly, byli by mu podřízeni i státní zaměstnanci, kteří jinak podléhají jiným představeným).**

**Nebude-li osoba pověřená vedoucím kontrolního orgánu k tomu, aby za něj vydávala pověření ke kontrole, takto postaveným představeným, máme za to, že bude potřeba, aby státní zaměstnanec, jemuž tato osoba udělila pověření ke kontrole (lhostejno zda v podobě průkazu nebo písemného pověření k jednotlivé kontrole), obdržel nadto příkaz k výkonu státní služby tkvící v provedení kontrole od představeného, který je takový příkaz kompetentní vydat.**

S ohledem na shora uvedené doporučujeme, aby pověření k vydávání pověření ke kontrole mělo písemnou podobu s tím, že bude obsahovat alespoň: *identifikaci kontrolního orgánu, identifikaci vedoucího kontrolního orgánu, identifikaci osoby, jíž je vydávání pověření ke kontrole svěřeno, druh a předmět kontroly, identifikaci kontrolovaných osob, podpis vedoucího kontrolního orgánu, datum vydání pověření.*

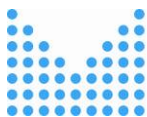
Text pověření doporučujeme formulovat například následujícím způsobem: *Ministr X v souladu s ustanovením § 4 odst. 2 zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád), ve znění pozdějších předpis, pověřuje osobu Y k vydávání písemného pověření ke kontrole pro výkon veřejnosprávních kontrol příspěvkových organizací prováděných na základě § (...) zákona (...).*

Otázku příkazu k výkonu státní služby a případných náležitostí bylo doporučeno konzultovat s odborem legislativy a koordinace předpisů Ministerstva vnitra, oddělení legislativy státní služby (tel. 974 817 340).

### **Zahájení kontroly podle § 5 odst. 2 písm. c) kontrolního řádu prostřednictvím přizvané osoby ve smyslu § 6 kontrolního řádu**

Ministerstvo financí je nadřízeným orgánem krajských úřadů a Magistrátu hl. m. Prahy ve věcech cenové kontroly. Specifickým typem cenové kontroly je pak cenová kontrola dodržování regulovaných cen taxislužeb na území hl. m. Prahy. Kontrolním orgánem a současně správním orgánem I. stupně je v uvedeném případě Magistrát hl. m. Prahy. Ministerstvo financí je v dané věci odvolacím orgánem. V souladu s ustálenou rozhodovací praxí bylo doposud na cestující figuranty nahlíženo jako na běžné cestující (tyto osoby nebyly přizvanými osobami ve smyslu § 6 kontrolního řádu). Tyto osoby, které se vydávaly za zahraniční turisty, si po předběžné dohodě s kontrolním orgánem „vzaly“ na ulici taxík a následně se nechaly dopravit na smluvené místo. Kontrolující vyčkával dojezdu vozidla taxislužby na smluveném cílovém místě, kde následně, po zúčtování jízdy a výstupu cestujících figurantů z vozidla taxislužby, přistoupil k vozidlu a předložením pověření ke kontrole řidiči zahájil v souladu s § 5 odst. 2 písm. a) kontrolního řádu kontrolu.





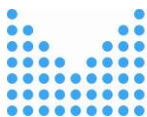
Tuto konstrukci správní soudy ve své judikatuře akceptovaly. V současné době však došlo ze strany kontrolního orgánu ke změně uvedeného postupu. Kontrolní orgán pověřil cestující figuranty jako přizvané osoby ve smyslu § 6 kontrolního řádu. Z protokolu o kontrole je zřejmé, že kontrolní orgán považuje za okamžik zahájení kontroly nástup figurantů do vozidla, a to s odkazem na § 5 odst. 2 písm. c) kontrolního řádu. Kontrolní pracovník nebyl během předmětné jízdy kontroly ve vozidle přítomen, k vozidlu přistoupil až v cíli cesty, po vyúčtování jízdy řidičem, a při tom předložil pověření ke kontrole.

Ministerstvo financí se v návaznosti na uvedené dotazuje, zda je z *hlediska kontrolního řádu přípustné, aby kontrolu na základě § 5 odst. 2 písm. c) kontrolního řádu zahájila pouze sama přizvaná osoba, a nikoliv osoba kontrolujícího, resp. zda je aplikace § 5 odst. 2 písm. c) kontrolního řádu možná pouze v případě, je-li ve vozidle během kontrolní jízdy přítomna (byť inkognito) i osoba kontrolujícího.*

Podle § 5 odst. 2 písm. c) kontrolního řádu platí: *Kontrola je zahájena prvním kontrolním úkonem, jímž je první z kontrolních úkonů bezprostředně předcházejících předložení pověření ke kontrole kontrolované osobě nebo povinné osobě, jež je přítomna na místě kontroly, pokud je provedení takových kontrolních úkonů k výkonu kontroly třeba.* Institut přizvané osoby upravuje § 6 kontrolního řádu s tím, že v odstavcích 1 až 3 pak stanoví: *Kontrolní orgán může k účasti na kontrole v zájmu dosažení jejího účelu přizvat fyzickou osobu (dále jen „přizvaná osoba“). Kontrolní orgán vystaví přizvané osobě pověření a poučí přizvanou osobu o jejích právech a povinnostech při účasti na kontrole. Práva a povinnosti kontrolované osoby a povinné osoby vůči přizvané osobě se řídí přiměřeně ustanoveními tohoto zákona o právech a povinnostech kontrolované osoby a povinné osoby vůči kontrolujícímu.*

V případě zahájení kontroly podle § 5 odst. 2 písm. c) kontrolního řádu platí, že kontrolní orgán nejenže zahájení kontroly neoznamuje předem, ale v zájmu naplnění účelu kontroly provádí určitý kontrolní úkon nebo úkony ještě předtím, než kontrolované (nebo povinné) osobě sdělí, že už kontrola probíhá.

Takovými kontrolními úkony prováděnými „v utajení“ jsou např. tzv. kontrolní nákupy, které je kontrolující oprávněn provádět na základě § 8 písm. b), co zřejmě nemusí znamenat „jen“ koupi nějakého zboží, ale třeba i objednání si (a využití) nějaké služby. Jde zejména o to, aby kontrolující měl možnost prověřit, zda je zboží prodáváno či služby poskytovány ve stanoveném množství a kvalitě, aniž by osoba, vůči které kontrola směřuje, věděla, že už jde o kontrolu (a nemohla tomu přizpůsobit své chování). Dalšími takovými kontrolními úkony prováděnými „v utajení“ by mohly být odběry vzorků či provádění potřebných měření, případně i další úkony podle § 8 písm. b) kontrolního řádu. Kontrola je v takovém případě zahájena „prvním z kontrolních úkonů“, které „bezprostředně předcházejí předložení pověření ke kontrole“ kontrolované nebo povinné osobě, jež je přítomna na místě kontroly, přičemž „provedení takových kontrolních úkonů musí být k výkonu kontroly třeba“. Mluví-li se o prvním z kontrolních úkonů, plyne z toho, že takových kontrolních úkonů prováděných v „utajení“ může být více, kontrola je v takovém případě zahájena už prvním z nich. Dalšími podmínkami je, že takové kontrolní úkony musí



„bezprostředně předcházet“ předložení pověření ke kontrole a provedení kontrolních úkonů v „utajení“ je k výkonu kontroly třeba.

Smyslem zavedení institutu přizvané osoby podle § 6 kontrolního řádu je zajistit, aby se kontrolní činnosti mohly účastnit též další osoby (např. znalci, tlumočníci, jiní experti, popř. i zaměstnanci orgánu nadřízeného kontrolnímu orgánu), kteří mohou přispět k dosažení splnění účelu kontroly. Rozhodnutí, zda a jaké osoby budou ke kontrole přizvány, závisí zcela na správním uvážení kontrolního orgánu. Přizvaná osoba musí disponovat pověřením ke kontrole podle § 4 odst. 2 a 3 kontrolního řádu a musí být poučena ji o svých právech a povinnostech (především Vedral, J.: *Kontrolní řád. Komentář*. 1. vydání. Praha: BOVA POLYGON, 2015, s. 79-80. o povinnosti mlčenlivosti).

Práva a povinnosti kontrolovaných a povinných osob vůči přizvaným osobám se přiměřeně řídí ustanoveními upravujícími práva a povinnosti kontrolovaných a povinných osob vůči kontrolujícím (tj. především § 11), přičemž z povahy věci je zřejmé, že se jedná především o povinnost kontrolované nebo povinné osoby umožnit přizvané osobě účast na kontrole (včetně vstupu) a případné poskytnutí podkladů či informací potřebných pro tuto účast, čemuž pak odpovídá povinnost mlčenlivosti přizvané osoby, a naopak právo kontrolované nebo povinné osoby požadovat předložení pověření přizvané osoby či namítat její podjatost. Viz blíže k tomu důvodová zpráva k § 6 kontrolního řádu.

Na základě shora předestřené výkladu dospíváme k následujícím závěrům: § 5 odst. 2 písm. c) kontrolního řádu výslovným způsobem neurčuje, která osoba je oprávněna provádět první z kontrolních úkonů bezprostředně předcházejících předložení pověření ke kontrole. Jinými slovy řečeno, není výslovně stanoveno, že první kontrolní úkon musí bezpodmínečně provádět pouze a jen osoba kontrolujícího ve smyslu § 4 odst. 1 kontrolního řádu. S ohledem na shora uvedené podle našeho názoru není vyloučeno, aby první z kontrolních úkonů předcházejících předložení pověření ke kontrole učinila přizvaná osoba podle § 6 kontrolního řádu, která disponuje příslušným pověřením ke kontrole a které svědčí obdobná práva a povinnosti jako osobě kontrolujícího – srov. § 6 odst. 2 kontrolního řádu.

**Na základě uvedeného výkladu dospíváme k závěru, že je z hlediska kontrolního řádu přípustné, aby první z kontrolních úkonů bezprostředně předcházejících předložení pověření ke kontrole podle § 5 odst. 2 písm. c) kontrolního řádu provedla přizvaná osoba podle § 6 kontrolního řádu.**

### **Zahájení řízení o přestupku ve lhůtě pro podání námitek**

Kontrolní orgán se dotazuje, zda je možné nevyčkat na případné podání námitek proti kontrolním zjištěním uvedeným v protokolu o kontrole a z důvodu snahy o přerušení promlčecí doby ve smyslu § 32 odst. 2 písm. a) zákona o přestupcích (s ohledem na blízké uplynutí promlčecí doby) zahájit řízení o přestupku ještě ve lhůtě pro podání námitek bez obdržení těchto námitek. Případné námítky proti protokolu o kontrole by potom byly vypořádány v rámci řízení o přestupku ve smyslu § 14 odst. 3 kontrolního řádu.

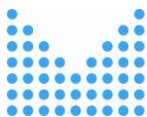


Podle § 14 odst. 3 kontrolního řádu: *Jestliže je do vyřízení námitek zahájeno s kontrolovanou osobou správní řízení o uložení sankce nebo opatření k nápravě v přímé souvislosti se skutečností obsaženou v protokolu o kontrole, lze se souhlasem nadřízené osoby kontrolujícího námítky vyřídit v rámci tohoto správního řízení; je-li ke správnímu řízení příslušný jiný správní orgán než kontrolní orgán, který kontrolu vykonal, lze se souhlasem nadřízené osoby kontrolujícího námítky předat tomuto správnímu orgánu. O předání námitek kontrolní orgán kontrolovanou osobu vyrozumí. Jestliže je však správní řízení zahájeno v přímé souvislosti pouze s některými skutečnostmi obsaženými v protokolu o kontrole, které lze od ostatních skutečností v daném protokolu o kontrole oddělit, postupuje se podle věty první pouze ohledně námitek, které se týkají skutečností, k nimž je správní řízení zahájeno. Vyřízení námitek se uvede v odůvodnění rozhodnutí vydaného v rámci tohoto správního řízení.*

Právní teorie (srov. Vedral, J.: *Kontrolní řád. Komentář. 1. vydání.* Praha: BOVA POLYGON, s. 154-155) uvádí, že citovaným ustanovením je umožněno, aby byly námítky vyřízeny v rámci správního řízení o uložení sankce nebo opatření k nápravě, které je zahájeno v přímé souvislosti se skutečností obsaženou v protokolu o kontrole. Jednou z podmínek k tomu, aby mohly být námítky vyřízeny v rámci takového správního řízení, je to, aby toto řízení bylo zahájeno „do vyřízení námitek“. To nutně neznamená, že by takové správní řízení mohlo být zahájeno až poté, co budou námítky podány. **Takové správní řízení může být zahájeno jak poté, co byly námítky podány, tak ještě před podáním námitek nebo také před samotným vyhotovením a odesláním protokolu kontrolované osobě.** Musí totiž jít o správní řízení, které bude zahájeno „v přímé souvislosti se skutečností obsaženou v protokolu o kontrole“, tedy se skutečností, která byla zjištěna v průběhu kontroly a která se promítne do kontrolních zjištění.

Podnětem k zahájení správního řízení je skutečnost zjištěná při kontrole, která se posléze objeví, jako součást zjištěného stavu věci, v protokolu o kontrole, a sice v té jeho části, která obsahuje kontrolní zjištění. Protokol o kontrole není podmínkou pro zahájení správního řízení „v přímé souvislosti se skutečností obsaženou v protokolu o kontrole“, se zahájením správního řízení není nutné čekat až na vyhotovení protokolu o kontrole či podání námitek. Tak jako není podmínkou zahájení správního řízení a vydání rozhodnutí předchozí provedení kontroly, není podmínkou zahájení správního řízení a vydání rozhodnutí ani dokončení kontroly, která byla už zahájena, a to ani dokončení té fáze kontroly, která končí vyhotovením a odesláním protokolu o kontrole.

Čekání se zahájením správního řízení na vyhotovení a odeslání protokolu či podání námitek by mohlo znamenat nebezpečí z prodlení, např. z toho důvodu, že až po zahájení správního řízení je možné nařídit předběžné opatření podle § 61 správního řádu, kterým je např. možné zakázat účastníkovi řízení pokračovat v určité činnosti, při které se dopouští porušování právních předpisů a z toho plynoucích protiprávních následků, které by při váhání se zahájením správního řízení mohly mít nevratné účinky. Nebezpečí z prodlení se týká správního řízení o uložení opatření k nápravě, nikoliv správního řízení o uložení sankce. To neznamená, že by se řízení o uložení sankce mělo bezdůvodně odkládat, v případě řízení o uložení opatření k nápravě je



však zpravidla třeba co nejrychleji reagovat na zjištěný faktický stav. Se shora uvedeným právním názorem se ztotožňujeme a zastáváme názor, že **správní řízení může být zahájeno před podáním námitek proti kontrolním zjištěním.**

### Nadřízená osoba kontrolujícího

Dotaz Ministerstva financí, zda je přípustné, aby pověření ke kontrole, které dle § 4 odst. 2 kontrolního řádu vydává nadřízená osoba kontrolujícího, bylo vydáno osobou odlišnou od osoby, která je oprávněná pro vyřízení námitek (které, jak kontrolní řád předpokládá ve svém § 14 odst. 1, v určitých případech vyřizuje taktéž „nadřízená osoba kontrolujícího“), s tím, že by obě osoby (resp. jejich funkční zařazení) byly definovány organizačním řádem ministerstva.

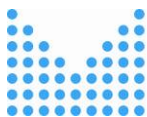
Dle § 4 odst. 2 kontrolního řádu *„Pověření ke kontrole vydává vedoucí kontrolního orgánu, anebo osoba k tomu pověřená vedoucím kontrolního orgánu (dále jen „nadřízená osoba kontrolujícího“). Je-li při jednotlivé kontrole kontrolujících více, určí nadřízená osoba kontrolujícího jednoho z nich vedoucím kontrolní skupiny.“*

Citované ustanovení je nutné vykládat tím způsobem, že pověření ke kontrole vystavuje kontrolujícímu nadřízená osoba kontrolujícího, což je legislativní zkratka, kterou kontrolní řád zavádí pro vedoucího kontrolního orgánu a osoby jím pověřené k určitým úkonům v oblasti kontroly. Vedoucí kontrolního orgánu je oprávněn prostřednictvím svých interních pracovněprávních předpisů (resp. lze tak učinit i *ad hoc*) svěřit určité kompetence jiným osobám např. ředitelům odborů. Nadřízenou osobou kontrolujícího tedy může být (a zpravidla i bude) jeho přímý nadřízený (vedoucí oddělení, ředitel odboru apod.). Kontrolní řád tímto nikterak nezasahuje do interních vztahů kontrolních orgánů, ale výslovně deklaruje, že osobou jednající jménem kontrolního orgánu (kromě kontrolujícího) může být též jiná osoba, odlišná od vedoucího kontrolního orgánu.

K pojetí „nadřízené osoby kontrolujícího“ - ke vztahu § 4 odst. 2 a § 14 kontrolního řádu (*Nevyhoví-li námitkám vedoucí kontrolní skupiny nebo kontrolující ve lhůtě 7 dnů ode dne jejich doručení, vyřídí je nadřízená osoba kontrolujícího ve lhůtě 30 dnů ode dne jejich doručení tak, že jim vyhoví, částečně vyhoví, nebo je zamítne. Ve zvlášť složitém případě se lhůta pro vyřízení námitek nadřízenou osobou kontrolujícího prodloužuje o 30 dnů. O tomto prodloužení lhůty nadřízená osoba kontrolujícího kontrolovanou osobu předem vyrozumí.*), lze uvést následující.

**Kontrolní řád blíže neupravuje ani nestanoví povinnost, aby nadřízenou osobou kontrolujícího byla během celé kontroly toliko jedna a táž osoba.** Je tedy přípustná kombinace, např. vedoucí kontrolního orgánu pověří určitou osobu k vydání pověření ke kontrole podle § 4 odst. 2 kontrolního řádu, přičemž bude určeno (např. interním pracovněprávním předpisem), že k vyřízení námitek je příslušná jiná osoba (která je ovšem také v pozici nadřízeného osob kontrolujících). Jedná se tedy o ryze vnitřní záležitost kontrolního orgánu, kterou lze předně upravit





interními pracovněprávními předpisy. **Navrhovaný postup je tedy – z hlediska kontrolního řádu – přípustný.**

Z hlediska praktického plnění úkolů nadřízené osoby kontrolujícího nicméně náš odbor doporučuje, aby nadřízenou osobou kontrolujícího byla v průběhu konkrétní kontroly toliko jedna a táž osoba. Tj. je-li nadřízenou osobou kontrolujícího vedoucí kontrolního orgánu, který vydá pověření ke kontrole, doporučujeme, aby i tento vedoucí kontrolního orgánu nadále vystupoval jako osoba nadřízená kontrolujícího při vyřizování námitek podle § 14 kontrolního řádu. Je-li nadřízenou osobou kontrolujícího osoba odlišná od vedoucího kontrolního orgánu (tj. osoba jím pověřená k vydání pověření ke kontrole), doporučujeme, aby tato osoba vystupovala jako nadřízená osoba kontrolujícího při vyřizování námitek podle § 14 kontrolního řádu.

**Vzájemný vztah § 7 písm. c) zákona č. 420/2004 Sb. (právo podat písemné stanovisko k návrhu zprávy o výsledku přezkoumání hospodaření)<sup>7</sup> a § 10 odst. 1 písm. d) zákona o kontrole (právo podávat námítky proti kontrolním zjištěním uvedeným v protokolu o kontrole).**

Kontrolní řád je obecným právním předpisem na úseku kontroly ve veřejné správě, který se na základě **principu subsidiarity** použije na vymezené kontrolní postupy orgánů veřejné moci, aniž by na něj muselo být ve zvláštním předpise odkázáno, ledaže zvláštní právní předpis výslovně stanoví, že se na jím upravené „kontrolní postupy“ nepoužije (srov. § 1 odst. 1 kontrolního řádu, který vymezuje věcnou působnost tohoto zákona). Proces přezkoumávání (kontroly) hospodaření územních samosprávných celků, městských částí hlavního města Prahy, dobrovolných svazků obcí a Regionálních rad regionů soudržnosti upravuje primárně zákon č. 420/2004 Sb. Uvedený právní předpis je *lex specialis* ve vztahu ke kontrolnímu řádu, který se na proces přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků použije na základě principu subsidiarity (*lex specialis derogat legi generali*) vždy tehdy, pokud tento zvláštní předpis neobsahuje speciální procesní úpravu (tato má pak aplikační přednost před úpravou obsaženou v kontrolním řádu).

Podle § 10 odst. 1 zákona č. 420/2004 Sb. „*Zpráva o výsledku přezkoumání hospodaření nahrazuje protokol o kontrole podle kontrolního řádu a zpracovává se na základě výsledků jednorázového přezkoumání, anebo na základě zápisů z dílčích přezkoumání.*“ Dle odst. 2 uvedeného ustanovení *zpráva o výsledku přezkoumání hospodaření* musí mimo jiné obsahovat všechny náležitosti stanovené kontrolním řádem pro protokol o kontrole. Náležitosti kontrolního protokolu jsou stanoveny v § 12 odst. 1 kontrolního řádu. Dle § 12 odst. 1 písm. i) protokol o kontrole musí vždy obsahovat: „*poučení o možnosti podat proti kontrolním zjištěním uvedeným v protokolu o kontrole námítky s uvedením lhůty pro jejich podání a komu se podávají.*“

Dle § 7 písm. c) zákona č. 420/2004 Sb. má územní celek, u něhož se přezkoumání koná, *právo doručit kontrolorovi pověřenému řízením přezkoumání písemné stanovisko k návrhu zprávy o výsledku přezkoumání hospodaření a požadovat jeho*

<sup>7</sup> Zákon č. 420/2004 Sb., o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 420/2004 Sb.“).





*příložením ke zprávě o výsledku přezkoumání hospodaření. Dle § 6 odst. 1 zákona č. 420/2004 Sb. jsou kontroloři povinni:*

- a) pořídit zápisy z jednotlivých dílčích přezkoumání a zprávu o výsledku přezkoumání hospodaření,*
- b) seznámit územní celek s obsahem zápisu z dílčích přezkoumání za účelem umožnění přijetí opatření k nápravě zjištěných chyb a nedostatků v něm uvedených,*
- c) předat územnímu celku návrh zprávy o výsledku přezkoumání, podepsaný kontrolorem pověřeným řízením přezkoumání,*
- d) umožnit územnímu celku podat k návrhu zprávy o výsledku přezkoumání hospodaření písemné stanovisko do 15 dnů ode dne předání návrhu této zprávy, pokud kontrolor pověřený řízením přezkoumání v odůvodněném případě nestanoví lhůtu delší; stanovisko se doručuje kontrolorovi pověřenému řízením přezkoumání,*
- e) prověřit námitky uplatněné ve stanovisku podle písmene d) a písemné závěry z tohoto prověření, podepsané kontrolorem pověřeným řízením přezkoumání nebo jeho nejbližším nadřízeným, předat územnímu celku a projednat je s ním bez zbytečného odkladu, nejpozději však do 15 dnů ode dne doručení stanoviska, pokud s územním celkem v odůvodněném případě nedohodne kontrolor pověřený řízením přezkoumání lhůtu delší,*
- f) předat a s územním celkem projednat konečné znění zprávy o výsledku přezkoumání hospodaření.*

K otázce, zda kontrolovaná osoba má právo se bránit proti zprávě o výsledku přezkoumání hospodaření dle § 10 odst. 1 zákona č. 420/2004 Sb. podáním odůvodněných námitek dle kontrolního řádu (§ 10 odst. 1 písm. d/ ve spojení s § 13), sdělujeme, že námitky proti protokolu o kontrole lze co do charakteru považovat za zvláštní druh „opravného prostředku“ směřující proti kontrolním zjištěním uvedeným v protokolu o kontrole, tj. proti výsledkům kontroly<sup>8</sup>. Vyřízení námitek není správním řízením podle správního řádu, ale probíhá postupem dle § 14 kontrolního řádu. Zastáváme názor, že právo doručit kontrolorovi *písemné stanovisko k návrhu zprávy o výsledku přezkoumání hospodaření* a požadovat jeho přílohu ke zprávě o výsledku přezkoumání hospodaření podle § 7 písm. c) zákona č. 420/2004 Sb. již z povahy věci nemůže nahrazovat výše uvedený „opravný prostředek“, resp. oprávnění podat námitky ve smyslu kontrolního řádu. Jedná se totiž o zcela odlišné instituty, které se liší co do svého charakteru, i co do způsobu jejich vyřízení. Zatímco právo podat písemné stanovisko dle § 7 písm. c) zákona č. 420/2004 Sb. směřuje proti *návrhu* zprávy o výsledku přezkoumání, námitky směřují proti zprávě o výsledku přezkoumání hospodaření (tato zpráva nahrazuje protokol o kontrole), tj. výslednému dokumentu celého kontrolního procesu. Z tohoto pohledu má písemné stanovisko dle § 7 písm. c) zákona č. 420/2004 Sb. pouze předběžný charakter, neboť nesměřuje proti konečnému znění kontrolních zjištění, byť zákon č. 420/2004 Sb. kontrolorům ukládá prověřit námitky uplatněné v písemném stanovisku, písemné závěry z tohoto prověření předat územnímu celku a projednat je s ním bez zbytečného odkladu (viz § 6 odst. 1 písm. e/).

<sup>8</sup> SVOBODA, Petr. K právní povaze protokolu o kontrole a rozhodování o námitkách proti němu; s. 342. Dostupné na: [www.mvcr.cz/soubor/spravni-pravo-56-12w-svoboda-pdf.aspx](http://www.mvcr.cz/soubor/spravni-pravo-56-12w-svoboda-pdf.aspx). VEDRAL, Josef. Kontrolní řád. Komentář. 1. vydání. Praha: RNDr. Ivana Hexnerová – BOVA POLYGON, 2015, s. 144.

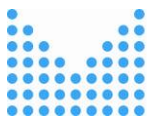


Nahrazuje-li konečná zpráva o výsledku přezkoumání hospodaření protokol o kontrole podle kontrolního řádu (§ 10 odst. 1 zákona č. 420/2004 Sb.) musí být umožněno územnímu celku, u něhož se přezkoumání koná, uplatnění jeho práv v plném rozsahu, tedy včetně možnosti podat námitky, jak vyplývá z § 12 odst. 1 písm. i) ve spojení s § 10 odst. 1 písm. d) kontrolního řádu. Domníváme se, že § 7 písm. c) zákona č. 420/2004 Sb. zákonodárce neměl v úmyslu vyloučit právo kontrolované osoby podat námitky proti zprávě o výsledku přezkoumání hospodaření, resp. proti výsledkům kontrolního šetření, a domáhat se jejich vyřízení postupem dle § 14 kontrolního řádu. Úmysl zákonodárce vyloučit právo kontrolované osoby podat námitky dle kontrolního řádu nelze jednoznačně dovodit ani s odkazem na povinnost kontrolora dle § 6 odst. 1 písm. f) zákona č. 420/2004 Sb. (předat a s územním celkem projednat konečné znění zprávy o výsledku hospodaření). Z našeho hlediska právo uvedené v § 7 písm. c) zákona č. 420/2004 Sb. představuje **zvláštní oprávnění vyjádřit se k návrhu zprávy o výsledku přezkoumání hospodaření před jejím vydáním** (tj. v průběhu kontrolního postupu), které však **není možné považovat za institut nahrazující oprávnění podat námitky ve smyslu kontrolního řádu.**

Domníváme se, že vyloučení práva kontrolovaného podat námitky dle kontrolního řádu by v takovém případě muselo být zákonem č. 420/2004 Sb. uvedeno výslovně. Na podporu výše uvedeného pouze dodáváme, že v souvislosti s přijetím kontrolního řádu bylo zákonem č. 64/2014 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím kontrolního řádu, ve znění pozdějších předpisů, zasaženo mimo jiné též do § 7 zákona č. 420/2004 Sb. Dotčenou změnou došlo k redukci jeho obsahu, při zachování práva *doručit kontrolorovi pověřenému řízením přezkoumání písemné stanovisko k návrhu zprávy o výsledku přezkoumání hospodaření a požadovat jeho přiložení ke zprávě o výsledku přezkoumání hospodaření*, původně obsaženého v § 7 odst. 1 písm. f), nově označeného jako § 7 písm. c). Aktuální znění § 7 písm. c) zákona č. 420/2004 Sb. tak bylo v zákoně ponecháno, z čehož lze dovozovat, že užití obou zákonodárcem vedle sebe, bylo záměrné. Na základě výše uvedeného **máme za to, že kontrolovaná osoba má právo jak na písemné stanovisko k návrhu zprávy o výsledku hospodaření (§ 7 písm. c) zákona č. 420/2004 Sb.), tak na podání námitek proti konečné zprávě o výsledku hospodaření** (neboť tato je ekvivalentem protokolu o kontrole s náležitostmi uvedenými v § 12 kontrolního řádu), a kontrolor má tedy povinnost kontrolované osobě využití obou těchto institutů umožnit.

### Prodloužení lhůty pro podání námitek na žádost kontrolované osoby

Kontrolované osobě (příspěvkové organizaci) byl odeslán protokol o provedené kontrole, který kontrolovaná osoba převzala dne 24. srpna 2017. Dne 6. září 2017 (před uplynutím lhůty pro podání námitek) kontrolovaná osoba požádala o prodloužení lhůty pro podání námitek uvedené v protokolu o kontrole, a to do 29. září 2017. Dotaz zněl, zda lze na základě šetření práv a oprávněných zájmů kontrolované osoby nestandardně prodloužit lhůtu (o 22 dní) pro podání námitek a poskytnout tuto dodatečnou lhůtu (delší než se ve standardních situacích poskytuje ostatním kontrolovaným subjektům).



Dle § 13 odst. 1 kontrolního řádu „*Námítky proti kontrolnímu zjištění uvedenému v protokolu o kontrole může kontrolovaná osoba podat kontrolnímu orgánu ve lhůtě 15 dnů ode dne doručení protokolu o kontrole, není-li stanovena v protokolu o kontrole lhůta delší.*“ Z citovaného ustanovení vyplývá, že minimální lhůta pro podání námitek je stanovena jako patnáctidenní, přičemž rozhodujícím kritériem určující její počátek je den doručení protokolu o kontrole. Dnem následujícím (tj. dnem nastávajícím po dni, v němž byl kontrolované osobě doručen protokol o kontrole) počíná plynout patnáctidenní lhůta, není-li přímo v protokole o kontrole stanovena lhůta delší.

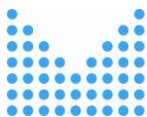
Otázku, jak postupovat v případě, kdy protokol o kontrole stanoví konkrétní lhůtu pro podání námitek a kontrolovaná osoba požádá o prodloužení této lhůty, kontrolní řád, ani jiný právní předpis, blíže neřeší a neupravuje. Právní teorie<sup>9</sup> k tomuto uvádí: „*Zákon o kontrole specificky neřeší otázku možnosti prodloužení lhůty pro podání námitek (či jejich části nebo doplnění jejich odůvodnění), pokud o něj kontrolovaná osoba požádá. Kontrolní orgán by v takovém případě měl žádosti o prodloužení lhůty posoudit se zohledněním zásady vycházet dotčeným osobám podle možností vstříc (§ 4 správního řádu), a tedy zvážit jejich vyhovění, pokud tomu nebrání nějaké podstatné skutečnosti. (...) na toto prodloužení není právní nárok a vyhovění, resp. nevyhovění takovým žádostem nepředstavuje rozhodování o právech (nemá formu rozhodnutí či usnesení).*“

Ministerstvo vnitra zastává názor, že prodloužení lhůty pro podání námitek na žádost (v situaci, kdy byl kontrolované osobě doručen protokol o kontrole), nemá oporu v právních předpisech, neboť kontrolní řád počítá pouze s možností stanovit delší lhůtu pro podání námitek s tím, že tato lhůta je uvedena přímo /výslovně/ v protokolu o kontrole. Obdobně správní řád výslovným způsobem neupravuje oprávnění odvolatele žádat o prodloužení lhůty pro podání odvolání (srov. § 83 odst. 1 správního řádu, dle něhož platí: „*Odvolací lhůta činí 15 dnů ode dne oznámení rozhodnutí, pokud zvláštní zákon nestanoví jinak. Odvolání lze podat teprve poté, co bylo rozhodnutí vydáno. Bylo-li odvolání podáno před oznámením rozhodnutí odvolateli, platí, že bylo podáno v první den odvolací lhůty.*“)

Ze shora uvedeného důvodu **nelze doporučit obecně přdestřžený postup, tedy aby kontrolní orgán vyhověl požadavku kontrolované osoby a bez dalšího prodloužil lhůtu pro podání námitek uvedenou v protokolu o kontrole, který byl kontrolované osobě doručen.**

Nad rámec uvedeného dotazu podotýkáme, že od požadavku prodloužit lhůtu pro podání námitek je nutno odlišovat situaci, kdy osoba podá tzv. blanketní námítka, v níž je třeba vycházet z podpůrné (subsidiární) aplikace příslušných ustanovení správního řádu (srov. § 28 kontrolního řádu) a nahlížet na ni obdobně jako na blanketní odvolání, kde Nejvyšší soud v rozsudku ze dne 6. března 2009, čj. 1 As 4/2009 -53 judikoval: „*Dle § 82 odst. 2 správního řádu musí odvolání obsahovat vedle náležitostí dle § 37 odst. 2 správního řádu i údaje o tom, proti kterému*

<sup>9</sup> Jemelka, L., Vetešník, P., Libosvár, O. Zákon o kontrole. Komentář. 1. Vydání. Praha: C. H. Beck, 2014, s. 120-121.



*rozhodnutí směřuje, v jakém rozsahu ho napadá a v čem je spatřován rozpor s právními předpisy nebo nesprávnost rozhodnutí nebo řízení, jež mu předcházelo. Nemá-li odvolání některou z těchto náležitostí, postupuje správní orgán dle § 37 odst. 3 správního řádu. Rozhodne-li správní orgán, aniž by bylo odvolání doplněno, je jeho postup vadný a v rozporu s procesními předpisy.“*

Povinností kontrolního orgánu je v takovém případě vyzvat kontrolovanou osobu k doplnění námitek (podání) ve smyslu § 37 odst. 3 správního řádu, a k tomu doplnění stanovit přiměřenou lhůtu. Jinými slovy řečeno, pokud podané námitky neobsahují všechny předepsané náležitosti dle § 13 odst. 2 kontrolního řádu, kontrolní orgán musí umožnit v přiměřené lhůtě jejich doplnění (dle § 37 odst. 3 správního řádu). Pakliže by kontrolovaná osoba v přiměřené lhůtě námitky (jejich odůvodnění) neupřesní, zamítne je nadřízená osoba kontrolujícího dle § 14 odst. 2 kontrolního řádu jako nedůvodné.

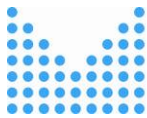
### **Ukončení kontroly zahájené v rozporu se zákonem (neoprávněně)**

*Krajský úřad dle „§ 107 zákona č. 372/2011 Sb., o zdravotních službách, provádí kontrolu poskytovatelů zdravotních služeb v souvislosti s poskytováním zdravotních služeb nebo kontrolu poskytovatelů nebo jiných právnických nebo podnikajících fyzických osob v souvislosti s prováděním činností, k nimž je třeba udělení oprávnění k činnosti. Krajský úřad obdržel podnět, že lékařka JS a paní XY poskytují zdravotní služby, na kontrolu obou osob má kontrolní skupina uděleno pověření ke kontrole pro každou osobu zvlášť. Kontrola byla zahájena předložením pověření ke kontrole kontrolovaným osobám. Při kontrole bylo zjištěno a ověřeno, že paní XY je zaměstnancem lékařky JS, nemá oprávnění k poskytování zdravotních služeb a není ani osobou fyzickou podnikající. Kontrola tedy nadále probíhala u lékařky JS – protokol jí již byl doručen.“*

Dotaz krajského úřadu zněl následovně: „jak ukončit kontrolu s paní XY – když kontrolní orgán zjistil a ověřil, že není fyzickou osobou, která by poskytovala zdravotní služby, nemá uděleno oprávnění k poskytování zdravotních služeb a není ani fyzickou osobou podnikající, je pouze zaměstnancem lékařky JS. Máme vyhotovit protokol s tím, že na základě kontrolních zjištění bylo zjištěno, že paní XY není fyzickou osobou, která by poskytovala zdravotní služby, nemá uděleno oprávnění k poskytování zdravotních služeb a není ani fyzickou osobou podnikající a kontrola nadále pokračovala u jejího zaměstnavatele, nebo o tom stačí vyhotovit pouze záznam do spisu – v případě zápisu do spisu – máme o takovém ukončení kontroly informovat paní XY?“

Na základě substanoviska odboru legislativy a koordinace právních předpisů sdělil k dané problematice zdejší odbor následující. Z uvedeného popisu vyplývá, že na základě obdrženého podnětu krajský úřad zahájil kontrolu vůči lékařkám JS i XY, a to předložením pověření ke kontrole uvedeným osobám. Později, při samotné kontrole, však bylo krajským úřadem zjištěno, že vůči lékařce XY nemůže být kontrola provedena, neboť není kontrolovanou osobou ve smyslu § 107 odst. 1 zákona o zdravotních službách, ale zaměstnankyní lékařky JS. Byla-li kontrola vykonávána





vůči osobě, která vůbec nemohla být kontrolovanou osobou podle § 107 zákona o zdravotních službách, lze usuzovat, že **správní orgán neměl k výkonu kontroly v daném případě pravomoc** (veřejnou moc lze podle čl. 2 odst. 3 Ústavy České republiky vykonávat jen v případech stanovených zákonem).

Vycházíme-li z předpokladu, že v uvedeném případě byla kontrola vůči lékaři XY zahájena v rozporu se zákonem (neoprávněně), je třeba ji zákonem stanoveným způsobem ukončit (zastavit). Kontrolní řád zná pouze jediný úkon, který směřuje k ukončení kontroly, a tím je protokol o kontrole (§ 12 kontrolního řádu). **Vyhotovení protokolu o kontrole dle § 12 kontrolního řádu však v daném případě není na místě.** Protokol o kontrole je možno považovat za určitý „meritorní“ výstup kontroly, obsahující zejména skutková zjištění získaná v rámci vlastního kontrolního postupu, včetně jejich právní kvalifikace [tj. kontrolní zjištění podle § 12 odst. 1 písm. h) kontrolního řádu]. Vyhotovení protokolu o kontrole implicitně předpokládá splnění podmínek k výkonu kontroly samotné, a to zejména existenci pravomoci správního orgánu k jejímu výkonu (to se odráží rovněž v obsahových náležitostech protokolu – viz § 12 odst. 1 písm. b) kontrolního řádu).

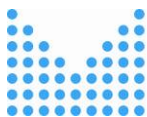
Dle § 28 kontrolního řádu nestanoví-li tento zákon jinak, postupuje se při kontrole podle správního řádu. Z § 158 odst. 1 a § 177 odst. 2 správního řádu lze konkrétně dovodit podpůrnou použitelnost části čtvrté správního řádu. Zdejší odbor zvažoval, zda je na danou situaci aplikovatelný § 66 odst. 2 správního řádu, na základě kterého by mělo dojít k zastavení kontroly usnesením (pro odpadnutí důvodu zahájení

kontroly). Ustanovení § 154 správního řádu však výslovně neuvádí § 66 ve výčtu *obdobně* použitelných ustanovení části druhé. Podle našeho názoru nelze § 66 správního řádu použít ani *přiměřeně* (podle § 154 správního řádu, části za středníkem, má správní orgán *přiměřeně použít i další ustanovení tohoto zákona, pokud jsou potřebná*). Zde je vhodné připomenout, že kontrola není správním řízením podle § 9 správního řádu a protokol o kontrole není rozhodnutím podle § 67 odst. 1 správního řádu. Pakliže bychom připustili možnost zastavení kontroly usnesením podle § 66 správního řádu, znamenalo by to, že tento procesní postup bude formalizovanější než postup v rámci „standardního“ ukončení kontroly.

Usnesení je totiž na rozdíl od protokolu o kontrole (nebo vyřízení námitek dle § 18 písm. b) kontrolního řádu) druhem správního rozhodnutí – § 76 odst. 1 správního řádu. Máme za to, že daný výklad by nebyl z hlediska právní povahy kontroly systémový a neshledáváme pro něj ani jiné dostatečné důvody.

S ohledem na výše uvedené se domníváme, že **správní orgán by měl postupovat tak, že kontrolu ukončí fakticky, tzn., upustí od dalšího provádění kontrolních úkonů. Současně je vhodné dotčenou osobu o této skutečnosti vyzoomět v souladu se zásadami dobré správy**, aby nebyla ponechána v nejistotě o dalším postupu správního orgánu. Máme za to, že na toto vyzoomění se nepoužije správní řád, a to ani jeho část čtvrtá. Správní řád upravuje postupy, které jsou alespoň v určité míře procesně formalizovány a mají povahu výkonu veřejné moci (§ 1 odst. 1 správního řádu). V tomto případě však konkrétní postup není právem předvídan vůbec a samotným vyzooměním není ovlivněna právní sféra osoby, vůči níž byla





kontrola vykonávána. **Zmíněné vyrozumění může být podle našeho názoru zcela neformální, nicméně lze přesto doporučit formu písemnou, eventuálně alespoň písemný záznam správního orgánu.**

### Rozsah uvádění identifikačních v souvislosti s provedením kontrolního nákupu

Česká obchodní inspekce požádala o stanovisko, v jakém rozsahu lze uvádět (v protokolu o kontrole a pověření ke kontrole) identifikační údaje osob mladších 18 let v souvislosti s provedením kontrolního nákupu, resp. jaké další údaje mohou být uvedeny ve spisu, mimo spis nebo k nahlížení.

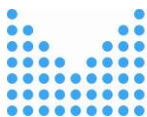
Jedná se o kontrolu na základě § 30 odst. 1 a 4 zákona č. 65/2017 Sb., o ochraně zdraví před škodlivými účinky návykových látek, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 65/2017 Sb.“), jehož dikce zní: *„Kontrolu dodržování povinností stanovených tímto zákonem vykonávají Česká obchodní inspekce. Česká obchodní inspekce vykonává kontrolu dodržování povinností stanovených v § 3 odst. 1, § 3 odst. 2 písm. f), § 3 odst. 3 a 4, § 4 odst. 1, pokud jde o hračky, § 5, § 6 odst. 1 až 5 a 7, § 7, § 11 odst. 1, § 11 odst. 2 písm. e), § 11 odst. 4, § 11 odst. 5, § 12 odst. 1, § 13, 15 a 16; při kontrole dodržování povinností stanovených v § 3 odst. 4, § 6 odst. 1, § 11 odst. 5 a § 15 je Česká obchodní inspekce oprávněna provádět kontrolní nákupy prostřednictvím osob mladších 18 let.“*

Za účelem zodpovězení uvedené otázky byl odbor legislativy a koordinace předpisů požádán o stanovisko na základě něhož byl uveden následující výklad příslušných ustanovení kontrolního řádu, neboť výklad zákona č. 65/2017 Sb., přísluší **Ministerstvu zdravotnictví**.

Kontrolní řád upravuje institut tzv. **přizvané osoby** (§ 6 a násl. kontrolního řádu). Podle tohoto ustanovení může v pozici přizvané osoby vystupovat **pouze fyzická osoba** s tím, že se jedná o např. znalce, tlumočníky, jiné experty, kteří svými znalostmi a odbornými dovednostmi mohou významným způsobem přispět k dosažení účelu kontroly s tím, že tyto osoby vykazují svůj podíl účasti na konkrétní kontrole prostřednictvím provádění určitých kontrolních úkonů.

Z popsané situace vyplývá, že v § 30 odst. 4 zákona č. 65/2017 Sb., je přímo stanoveno, že v rámci kontroly dodržování povinností dle § 3 odst. 4, § 6 odst. 1, § 11 odst. 5 a § 15 (tedy zákaz prodeje tabákových a alkoholických nápojů i na dálku) může Česká obchodní inspekce provádět kontrolní nákupy (ve smyslu kontrolního řádu jde o kontrolní činnost) prostřednictvím osob mladších 18 let. **Tyto osoby s ohledem na ustanovení § 6 odst. 1 kontrolního řádu splňují podmínky pro ustavení přizvanou osobou. Zároveň lze z hlediska kontrolního řádu považovat za přípustné, aby v pozici přizvané osoby v daném případě vystupovala osoba mladší 18 let. Tento zákonný požadavek zakotvený v § 30 odst. 4 zákona č. 65/2017 Sb., je ve vztahu speciality ke kontrolnímu řádu, který upravuje institut přizvané osoby obecným způsobem.**

K otázce vhodné identifikace a zajištění ochrany jejich zájmu lze sdělit, že kontrolní řád o identifikaci přizvaných osob hovoří ve vztahu k povinným náležitostem



protokolu o kontrole (§ 12 odst. 1 písm. c/kontrolního řádu). Podle tohoto ustanovení platí, že: „*Protokol o kontrole obsahuje skutečnosti vztahující se k vykonané kontrole. Vždy však obsahuje alespoň označení přizvané osoby, včetně důvodu jejího přizvání.*“ **Přizvaná osoba by měla být v kontrolním protokolu označena jménem a příjmením, případně i s uvedením instituce, ve které jinak působí, včetně uvedené konkrétního důvodu přizvání (odkaz na § 6 kontrolního nestačí)**<sup>10</sup>.

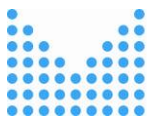
Naopak povinné náležitosti pověření ke kontrole nejsou zákonem stanoveny. To znamená, že záleží na uvážení kontrolního orgánu, které údaje do pověření uvede. **Lze tak pouze doporučit, aby ve vztahu k přizvané osobě bylo uvedeno: označení přizvané osoby (jménem a příjmením, případně i s uvedením instituce, ve které jinak působí) včetně důvodu přizvání a specifikování úkonů, které přizvaná osoba při kontrole provádět.** K zodpovězení otázky ochrany osobních údajů v souvislosti s ochranou zájmů osob mladších 18 let není Ministerstvo vnitra příslušné, neboť se jedná o problematiku výkladu zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, přičemž výklad tohoto předpisu přísluší Úřadu pro ochranu osobních údajů.

### Výkon státního dozoru dle novelizovaného zákona o drahách

Podle zákona č. 266/1999 Sb., o drahách, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o drahách“), ve znění účinném do 31. března 2017, je Drážní inspekce oprávněna k výkonu státního dozoru, při kterém se řídí kontrolním řádem. Na základě novely zákona o drahách, č. 319/2016 Sb., s účinností od 1. dubna 2017 dochází ke změně § 58 tohoto zákona a Drážní inspekce zcela pozbývá výše uvedené oprávnění. Jelikož v uvedeném zákoně neexistuje žádné přechodné ustanovení ohledně dokončení této agendy, vyvstal problém, kdo by měl neuzavřené dozory dokončit. Přestože Drážní inspekce omezila výkon státního dozoru na minimum, nestihne do účinnosti zmíněné novely všechny zahájené kontroly dokončit, neboť v některých případech nestihne uplynout kontrolním řádem stanovená lhůta na podání námitek. Bylo by tedy vhodné s ohledem na tuto skutečnost upravit poučení v kontrolním protokolu, ke kterému subjektu může podat kontrolovaný námitky proti kontrolním zjištěním. Drážní inspekce se s odkazem na § 24 kontrolního řádu domnívá, že by v této situaci bylo nejvhodnější využít atrakce nadřízeným správním orgánem (Ministerstvo dopravy), a to i s ohledem na § 58, § 55 odst. 1 a § 59 zákona č. 266/1994 Sb., ve znění zákona č. 319/2016 Sb.

Drážní inspekce se rovněž domnívá, že neuzavření dozorů by ve své podstatě mohlo být porušením § 9 kontrolního řádu, mohlo by vést ke zkrácení práv kontrolovaných a především by bylo nesprávným úředním postupem. Z tohoto důvodu Drážní inspekce požádala o posouzení výše uvedeného postupu, případně o návrh jiného řešení. Předepisujeme, že uvedený dotaz se netýká výkladu kontrolního řádu, resp. určení postupu při výkonu kontroly ve veřejné správě. Ke změnám procesní úpravy totiž nedošlo. Podstatou dotazu je posouzení účinnosti uvedené novely a jejího

<sup>10</sup> Viz k tomu Vedral, J.: *Kontrolní řád. Komentář*. 1. vydání. Praha: BOVA POLYGON, 2015, s. 135.

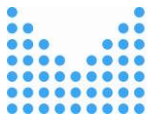


dopadu na trvání, resp. vznik a zánik oprávnění k provádění kontroly stanovené normou hmotného práva (§ 58 odst. 1 zákona o dráhách). Uvedený zákon nespadá do působnosti Ministerstva vnitra. K výkladu této právní úpravy a zodpovídání otázek vyplývajících z její aplikace je oprávněno Ministerstvo dopravy.

Zdejší odbor přesto k uvedenému dotazu ve stručnosti sdělil: Podle § 58 odst. 1 zákona o dráhách, ve znění účinném do 31. března 2017, platí, že: „*Státní dozor ve věcech drah vykonávají **dražní správní úřady a Drážní inspekce**. Výkon státního dozoru obcemi náleží do přenesené působnosti obcí. Působnost pro výkon státního dozoru je určena věcnou a územní působností drážního správního úřadu.*“ Dle § 58 odst. 1 zákona o dráhách, ve znění účinném od 1. dubna 2017 platí, že: „*Státní dozor nad dodržováním povinností stanovených tímto zákonem nebo jinými právními předpisy a mezinárodními smlouvami, které jsou součástí právního řádu, v oblasti drah a podmínek stanovených v rozhodnutích vydaných podle tohoto zákona vykonávají v rozsahu své působnosti **dražní správní úřad a Úřad** (tj. podle § 22a odst. 3 tohoto zákona Úřad pro přístup k dopravní infrastruktuře). V rozsahu své působnosti vykonávají státní dozor také obce; jde o výkon přenesené působnosti.*“ Podle ust. § 54 odst. 1 zákona o dráhách „*Státní správu ve věcech drah vykonávají **dražní správní úřady, kterými jsou Ministerstvo dopravy a Drážní úřad.***“

Z výše uvedeného je patrné, že s účinností od 1. dubna 2017 Drážní inspekce pozbývá pravomoc k výkonu kontroly dle zákona o dráhách. S účinností od uvedeného data disponuje tímto oprávněním pouze drážní správní úřad (tj. Ministerstvo dopravy a Drážní úřad) a Úřad pro přístup k dopravní infrastruktuře. Zákon přitom v rámci svých přechodných ustanovení neřeší, co se stane s kontrolami, které byly Drážní inspekcí zahájeny před účinností novely č. 319/2016 Sb., avšak k tomuto datu nebyly ukončeny. Zdejší odbor se domnívá, že pokud neexistuje konkrétní přechodné ustanovení zákona, které by stanovilo, že kontroly započaté před 1. dubna 2017, tj. před účinností uvedené novely, je oprávněna dokončit Drážní inspekce (nebo něco obdobného), nemůže být nedostatek pravomoci Drážní inspekce po tomto datu překlenut výkladem. S ohledem na ústavní požadavek vyjádřený v čl. 2 odst. 3 Ústavy České republiky, dle kterého „*Státní moc slouží všem občanům a lze ji uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon.*“ **absence zákonného podkladu pro uplatnění pravomoci brání tomu, aby Drážní inspekce od 1. dubna 2017 prováděla jakékoli úkony kontrolního orgánu, a to přestože k zahájení kontroly došlo před uvedeným datem.**

Na základě výše uvedeného zastáváme názor, že kontroly zahájené Drážní inspekcí před 1. dubnem 2017 by měl po tomto datu dokončit kontrolní orgán příslušný k provádění kontroly na základě účinné právní úpravy (tj. drážní správní úřad /Ministerstvo dopravy a Drážní úřad/ nebo Úřad pro přístup k dopravní infrastruktuře; viz § 58 odst. 1 zákona o dráhách, ve znění účinném od 1. dubna 2017). Vzhledem k tomu, že věcné otázky související s postoupením, resp. předáním těchto kontrol zákon o dráhách neřeší, nezbyvá než konstatovat, že praktické řešení uvedeného problému je věcí jednání s Ministerstvem dopravy, které je gestorem uvedeného právního předpisu. Právním podkladem pro převzetí těchto neskončených kontrol



přítom nemusí být nutně atrakce nadřízeným orgánem podle § 24 kontrolního řádu. K takovému postupu z našeho pohledu postačí fakt, že došlo ke změně právní úpravy, kdy od 1. dubna 2017 Drážní inspekce není oprávněna ve výkonu daných kontrol pokračovat.

Souhlasíme s názorem Drážní inspekce, že **s ohledem na ochranu práv kontrolovaných osob by nedokončení kontroly v posuzovaném případě mohlo být považováno za nesprávný úřední postup.** Změna právní úpravy by totiž neměla jít k tíži kontrolovaného subjektu. V této souvislosti odkazujeme na zásadu legitimního očekávání a zásadu součinnosti s dotčenými osobami (viz čl. 1 Ústavy České republiky a § 4 odst. 4 zákona správního řádu ve spojení s § 28 kontrolního řádu).