

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

Č. j. MV- 49702-44/ODK-2019
Praha 8. července 2019
Přílohy: 6/el.

Zápis ze setkání „Kulatý stůl k zákonu o kontrole“

Termín konání: 13. června 2019, 9:30 – 12:45 hod.

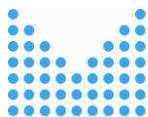
Místo konání: Centrotex, místnost č. 1.70, Náměstí Hrdinů 3, 140 21 Praha 4

Za účelem naplnění koordinační role Ministerstva vnitra v oblasti zákona o kontrole uspořádal odbor veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra již IV. setkání věnované problematice kontroly, jehož náplň byla ovlivněna dlouhodobou intenzivní interakcí mezi kontrolními pracovníky napříč celou veřejnou správou.

Za účelem napomoci řešení a sjednocení aplikačních situací vzniklých při kontrolní činnosti se i letošního ročníku zúčastnili zástupci celého spektra kontrolních orgánů ve veřejné správě se zástupci akademické obce. Namátkou se jednalo o zástupce „inspekčních“ orgánů (Česká inspekce životního prostředí, Státní energetická inspekce, Česká obchodní inspekce, Státní zemědělská a potravinářská inspekce), ústředních orgánů státní správy (Energetický regulační úřad, Úřad pro ochranu osobních údajů, Ministerstvo pro místní rozvoj), obcí a krajů, ale i Nejvyššího kontrolního úřadu, České národní banky či Akademie věd.

Za akademickou obec přijali pozvání JUDr. Bc. Pavel Vetešník, Ph.D., a JUDr. Květoslav Kramář, Ph.D., a ani v tomto roce nechyběla zástupkyně Kanceláře veřejného ochránce práv, JUDr. Veronika Gabrišová.

Po úvodním slovu, kterého se ujala **Ing. Marie Kostruhová**, ředitelka odboru veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra, a jejímž prostřednictvím byli přivítáni všichni přítomní účastníci setkání a ve stručnosti byl rozvinut rámcový program setkání, zaměřený zejm. na právní prostředí v oblasti ukládání nápravných opatření, bylo setkání zahájeno.



Blok I.

Institut přizvané osoby nejenom z pohledu soudní judikatury **JUDr. Bc. Pavel Vetešník, Ph.D.**

JUDr. Bc. Pavel Vetešník, Ph.D., zahájil diskusní setkání prezentací svého příspěvku, zaměřeného na problematiku spojenou s přizvanou osobou, ve smyslu § 6 odst. 1 zákona o kontrole, již může kontrolní orgán přizvat k účasti na kontrole v zájmu dosažení účelu kontroly.

Shrnutí:

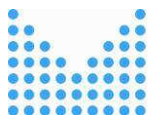
Informace získané prostřednictvím kontroly provedené s pomocí osob budících dojem cizinců nebo s pomocí cizinců samotných, kteří s orgány provádějícími cenovou kontrolu spolupracují (...), zásadně mohou být dostatečným podkladem pro uložení sankce podle zákona o cenách a obecně vzato je postup jejich získávání v souladu se základními principy správního řízení (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 11. 2005, č. j. 2 Afs 104/2005 - 81, č. 1083/2007 Sb. NSS).

Přizvané osoby nemohou, podobně jak úřední osoby, postrádat záruku nepodjatosti [§ 10 odst. 1 písm. b) zákona o kontrole; srov. též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 8. 2010, čj. 2 As 60/2010-113, bod 25] a nemohou být nevěrohodné (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 11. 2005, č. j. 2 Afs 104/2005 - 81, č. 1083/2007 Sb. NSS).

Rozhodnutí, zda a jaké osoby, k jakým úkonům v rámci kontrolní činnosti, budou ke kontrole přizvány, závisí na správním uvážení kontrolního orgánu. Nepominutelným požadavkem je, aby účast přizvané osoby byla potřebná k dosažení účelu kontroly (podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 7. 2018, čj. 10 As 162/2018 - 30).

Ke kontrole mohou být přizvány fyzické osoby, prostřednictvím kterých lze opatřit podklady již před zahájením kontroly. Takovéto osoby mohou učinit i úkon, jímž se kontrola formálně zahájí [§ 5 odst. 2 písm. c) zákona o kontrole]. (podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 7. 2018, čj. 10 As 162/2018 - 30).

„Kontrola může být zahájena mj. bez předchozího oznámení přímo prvním kontrolním úkonem, který bezprostředně předchází předložení pověření ke kontrole kontrolované osobě, je-li takový postup k výkonu kontroly třeba. Zpravidla bude kontrola takto zahájena v případech, kdy je pro splnění účelu kontroly nezbytné, aby byl kontrolní úkon proveden bez vědomí kontrolované osoby o tom, že je kontrolována.“ (podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 7. 2018 č. j. 10 As 25/2018 - 50).



„Kontrola má význam a smysl pouze tehdy, pokud se minimalizuje riziko manipulace s objektem kontroly. Trvání na osobní účasti kontrolované osoby ve všech případech by z tohoto hlediska v některých případech mohlo vést k tomu, že by prováděná kontrola nemohla splnit svoji funkci.“ (podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 8. 2005, č. j. 2 As 43/2004-51, č. 719/2005 Sb. NSS)

„Naopak v zájmu zajištění řádného a pravdivého změření hluku je žádoucí, aby orgán ochrany veřejného zdraví v okamžiku, kdy již nebude možné účel měření zmařit, provozovatele, případně jeho zaměstnance či zástupce, který se v provozovně zdržuje, o probíhající měření vyrozuměl a přizval ho k účasti na něm.“ (dle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 10. 2006, č. j. 2 As 71/2005-134, č. 1067/2007 Sb. NSS).

Pokud by se přizvané osoby mohly kontroly účastnit pouze v přítomnosti kontrolující osoby, tento zákonný institut by byl nepřipustně zúžen jen na použití znalců, tlumočníků atd. (dle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 7. 2018, č. j. 10 As 162/2018 - 30).

Nelze požadovat, aby každé písemné pověření přizvané osoby bylo vyhotoveno pro konkrétní kontrolu, která se koná jen na určitém místě v určitý čas a míří na konkrétní osobu kontrolovaného a jeho vozidlo (podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 7. 2018, č. j. 10 As 162/2018 - 30).

Případný nedostatek oprávnění přizvaných osob, nemůže zasáhnout do právní sféry kontrolované osoby (dle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 9. 2018, č. j. 9 As 172/2018 - 29).

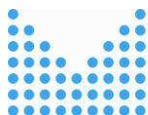
Postup kontrolního orgánu lze označit za nezákonný zásah v případě, kdy je kontrola svévolná či šikanózní (Ústavní soud vymezil konkrétní případ šikanózního postupu kontrolního orgánu např. v nálezu ze dne 18. 11. 2008, sp. zn. I. ÚS 1835/07).

Nezákonným zásahem mohou být také kontrolní úkony, jež fakticky vybočují ze zákonného účelu daného správního řízení (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 4. 2014, č. j. 6 Afs 46/2014 - 39).

Aby byl určitý kontrolní postup správních orgánů považován za nezákonný zásah, musí obsahovat určité „kvalifikované“ vady (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 8. 2014, č. j. 5 Afs 34/2014 - 39).

Za nezákonný zásah lze považovat i kontrolu, u které kontrolní orgán vybočil ze zákonných mezí méně excesivně a tedy zásah do právní sféry kontrolované osoby je méně intenzivní. I tehdy totiž může dojít k porušení ústavně zaručených práv kontrolované osoby (podrobně viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2005, č. j. 2 Afs 144/2004 - 110, č. 735/2006 Sb. NSS).

Prezentace je přílohou zápisu.



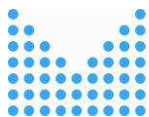
Diskuse účastníků k tématu

Zkušenosti s přizvanou osobou

- ✓ uvedení přizvané osoby v protokolu je povinnou náležitostí protokolu, na rozdíl od jejího podpisu; podepsání protokolu přizvanou osobu však lze doporučit, příp. je vhodné uvést, za kterou část protokolu připojuje přizvaná osoba svůj podpis,
- ✓ dotaz, zda je vhodné, resp. lze formou přizvané osoby zapojit člena kontrolního výboru zastupitelstva kraje do kontroly dotací a příspěvkových organizací dle zákona o finanční kontrole → daná problematika ve vztahu k obci je podrobně zpracována ve stanovisku odboru veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra č. 2/2014, na které lze tímto plně odkázat; ve stručnosti: člena kontrolního výboru lze zapojit do procesu kontroly, a to nejen jako přizvanou osobu, ale též jako kontrolujícího, nicméně zákon o finanční kontrole v tomto případě vyžaduje, aby se jednalo o zaměstnance kontrolního orgánu; nadto o tom, kdo bude kontrolujícím, musí rozhodnout rada kraje; k poznámce, že v případě kraje podepisuje rozhodnutí ředitel krajského úřadu, bylo vytknuto, že přesto musí o kontrolujících rozhodnout rada kraje s tím, že pokud se nejedná o zaměstnance, je nutný pracovněprávní vztah, je tedy nutné uzavřít dohodu o provedení práce nebo pracovní činnosti; nadto s dohodou člena zastupitelstva kraje musí souhlasit zastupitelstvo kraje.

Způsob uvedení přizvané fyzické nepodnikající osoby do pověření a protokolu, jestliže tato osoba nemá služební průkaz

- ✓ primárně lze vycházet z § 37 správního řádu bez uvedení data narození, nicméně v některých případech je vhodnější užší penzum informací – vždy je nutné vycházet z účelu kontroly a poskytnout informaci kontrolované osobě, kdo se bude na kontrole podílet, aby mohla uplatnit nejen námitku podjatosti, ale aby bylo možné též posoudit znalosti, zkušenosti či vlastnosti, které umožní přizvané osobě realizaci dané části kontroly,
- ✓ v případě odborného pracoviště, ústavu, institutu bude postačující uvést jméno a příjmení zaměstnance konkrétní instituce,
- ✓ nezletilá osoba provádějící např. kontrolní nákup – bude postačující jméno, příjmení, rok narození, obec; není žádný relevantní důvod uvádět adresu bydliště,
- ✓ minimalizace rozsahu informací – pokud má přizvaná osoba sama provádět kontrolní úkon, je otázkou, jakým způsobem se má kontrolované osobě sama prezentovat – škála informací bude muset být širší, protože bude muset spolu s pověřením předložit také doklad totožnosti (pověření tak např. bude obsahovat č. občanského průkazu

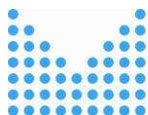


nebo č. zaměstnaneckého průkazu, což ovšem neznamená, že veškeré informace se musí uvést do samotného pověření či protokolu o kontrole),

- ✓ vždy primárně identifikaci nevázat na konkrétní fyzickou osobu, ale na profesní stránku, za účelem ověření, zda je z dané instituce, viz § 10 odst. 1 písm. a) zákona o kontrole,
- ✓ určitým vodítkem by mohl být informační zákon, ve smyslu rozsahu údajů poskytovaných o příjemci veřejných prostředků (přizvanou osobu lze považovat za příjemce – lze předpokládat, že bude za činnost odvedenou v rámci kontroly odměněna),
- ✓ mantinely, s ohledem na námitky podjatosti – pokud kontrolní orgán využije jiné zaměstnance než ty, kteří jsou specializováni na kontrolu, je namístě uvést jméno, příjmení a vztah k organizaci, neboť kontrolovaná osoba musí mít dostatek informací, kdo je přizvanou osobou – vždy je potřeba určité vyváženosti.

Smluvní zajištění a odměna přizvaných osob

- ✓ zkušenosti z praxe: jsou uzavírány dohody o provedení práce (pracovní činnosti), se znalci a specialisty z oboru jsou prostř. veřejných zakázek uzavírány rámcové smlouvy s tím, že tyto osoby (vč. osob „příhlázejících“) jsou odměňovány za jednotlivé úkony v rámci kontroly – dotaz na existenci právního rámce → obecný právní rámec dán není, nejedná se o otázku upravenou zákonem o kontrole, který toliko umožňuje kontrolnímu orgánu přizvat v zájmu dosažení jejího účelu fyzickou osobu; vždy je rozhodné, o koho se jedná a jakou činnost vykonává – mantinely mohou být dány např. zákonem o státní službě či zákonem o úřednících, nicméně všechny formy jsou de facto možné (dohody o provedení práce či pracovní činnosti – blíže ve vztahu k zákonu o kontrole vymezit nelze),
- ✓ v obecné rovině, pokud se účast přizvané osoby opakuje, je namístě smluvní zajištění, tj. mezi kontrolovanou a přizvanou osobou by měl být právní vztah,
- ✓ v případě jednorázové akce zná právní řád jinou formu spolupráce, a to princip nezúčastněných osob, tj. úkony ze strany policie či soudu nevyžadující smluvní zajištění ani odměňování,
- ✓ zmíněna spolupráce v rámci veřejné správy, např. bez existence formální dohody je realizována kontrola obce realizovaná krajským úřadem za účasti zaměstnance Ministerstva vnitra v postavení přizvané osoby na základě pověření ředitele krajského úřadu či spolupráce Ministerstva vnitra s Ministerstvem financí za účelem stanovení ceny v místě a čase obvyklé.



Zakládání písemností týkajících se zajištění a odměňování přizvaných osob do kontrolního spisu

- ✓ argumentace proti: pokud se jednalo o veřejnou zakázku nad 50 tis., lze dohledat na webových stránkách, informace nejsou utajovány, pokud jsou vyžádány dle informačního zákona, jsou poskytnuty, zakládání do kontrolního spisu se nejeví jako vhodné, protože smlouvy obsahují iniciály, které jsou pro výplatu či fakturace nezbytné,
- ✓ argumentace pro zakládání smluv či dohod o spolupráci do kontrolního spisu: souvisí s nutností přezkoumatelnosti naplnění účelu přizvané osoby, potažmo transparentností přizvání – kontrolovaná osoba má právo být informována o tom, proč a na základě čeho byla osoba přizvána,
- ✓ závěr: vztah mezi kontrolovanou osobou a osobou přizvanou by měl být vždy, z důvodu možnosti ověření nepodjatosti a věrohodnosti přizvané osoby; pro zakládání věcí pracovněprávního a smluvního charakteru do kontrolního spisu není důvod.

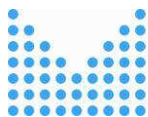
Zkušenosti Kanceláře veřejného ochránce práv s ukládáním opatření k nápravě JUDr. Veronika Gabrišová

JUDr. Veronika Gabrišová přispěla do diskuse, potažmo očekávala zapojení přítomných do diskuze nad otázkami „co se ukládá (jaké povinnosti mohou správní orgány ukládat) a jakou formou se opatření k nápravě ukládají (vykonatelnost)?“

Je nutné si uvědomit smysl nápravných opatření – navazují na zjišťovací fázi kontroly, pokud trvá protiprávní stav (kontrolovaná osoba neplní zákonné povinnosti). Kontrolní orgán, na rozdíl od sankčních řízení, nepůsobí represivně, ale perspektivně do budoucna, za účelem odstranění protiprávního stavu. Opatření by mělo mít věcnou i logickou vazbu na kontrolovanou (veřejnoprávní) povinnost (jen výjimečně na soukromoprávní).

Otázkou je, zda mohou opatření směřovat k ochraně subjektivních práv konkrétní osoby a ukládat kontrolovanému konkrétní povinnosti, resp. do jaké míry a kde jsou hranice, např. odměňování zaměstnanců oblastním inspektorátem práce „vyplatíte mzdu ve výši paní x, y, opatřete ochranné pomůcky panu x, y.“, či oprávněnost poplatku za přítomnost u porodu atp. – je nutné vymezit hranice pro ukládání opatření pro kontrolní orgány, pokud tyto neobsahují zvláštní zákony – např. dle zákona č. 101/2000 Sb. je Úřad pro ochranu osobních údajů oprávněn nařídít odstranit osobní údaje.

Mohou opatření směřovat k plnění povinností, jejichž nesplnění zákon nepostihuje (nejde o správní delikt, přestupek)?



Protokol nemá charakter správního rozhodnutí, je to informační, dokumentační úkon. Může působit jen neformálně – opatření lze tedy ukládat neformálně specifikací zjištěných nedostatků v protokolu, pokud je nutno řešit okamžitě – kontrolující „očekává“, že kontrolovaný bude dobrovolně činit – vede samo o sobě k tomu, že nesoulad napraví a odstraní.

Formálně – rozhodnutím, příkazem, příkazem na místě... Není vyloučeno a judikatura rovněž připouští, aby protokol a písemné vyhotovení rozhodnutí o uložení opatření byly obsaženy v jednom dokumentu, současně však musí být zachovány (zřetelně vymezeny) náležitosti rozhodnutí a náležitosti protokolu. Zkušenost z praxe: kontrolní protokol inspekčního orgánu neobsahoval žádná pochybení, ale současně byly kontrolované osobě ukládány opatření k nápravě.

Příspěvek je přílohou zápisu.

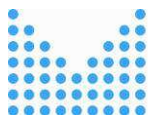
K právní povaze a úpravě nápravných prostředků kontroly obecně, a tzv. výzev ke zjednání nápravy zvláště

JUDr. Květoslav Kramář, Ph.D.

JUDr. Květoslav Kramář, Ph.D., navázal na otázky položené JUDr. Veronikou Gabrišovou s tím, že má připraveno obecnější zamyšlení k otázce právní povahy nápravných prostředků kontroly.

Nápravné prostředky kontroly nelze z hlediska jejich právní povahy či podstaty souhrnně charakterizovat, neboť záleží na tom, v jaké z oblastí kontrol ve veřejné správě jsou realizovány (např. státní inspekce versus interní audit).

Následně se JUDr. Květoslav Kramář, Ph.D., zaměřil na právní podstatu nápravných prostředků u správního dozoru, neboť nejvíce kontrolních činností, pokud jde o počet zákonných úprav, lze považovat právě za správní dozor (tj. kontrolní činnost realizovanou na základě zákona vůči jinak nepodřízeným právníckým či fyzickým osobám, jakou je např. státní požární dozor, živnostenská kontrola, kontrolní činnost státních inspekcí atd.). Poté JUDr. Květoslav Kramář, Ph.D., vyjádřil pro diskusi svůj názor, že nápravné prostředky správního dozoru jsou bez ohledu na to, jak je jednotlivé zákony konstruují a pojmenovávají, ve své podstatě vždy uložení právní povinnosti kontrolované osobě, popř. jsou přímým donucením ke splnění této povinnosti, čili jsou to vždy regulativní, právně zavazující úkony a nerespektování takového nápravného prostředku je ze strany kontrolované osoby protiprávním jednáním.



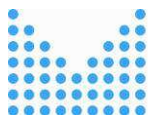
Tradiční učebnicová literatura správního práva je se shora vyřčeným v souladu tam, kde hovoří o tom, že nápravné prostředky dozoru se člení na tzv. obecné a specifické a v zásadě říká, že jsou to příkazy obecné nebo příkazy konkrétní, anebo specifická zásahová oprávnění dozorčích orgánů (jako např. oprávnění rozhodnout o uzavření provozovny či zničit zdravotně závadnou věc na místě samém). To, že nápravné prostředky jsou uložení povinnosti, je hmotně-právní stránka věci. Procesní stránka (podoba) dozoru je v obecné poloze celkově jasná (méně zřetelná je ovšem v jednotlivých zákonných úpravách) – jsou to buď faktické pokyny, ať již zcela bezprocedurální či částečně procedurální, nebo jsou to standardní správní akty.

I když vyjádřený názor, že nápravné prostředky dozoru jsou vždy uložení právní povinnosti nebo donucením ke splnění povinnosti, se může na první pohled jevit jako zcela samozřejmý, při pohledu na platnou úpravu tomu tak být nemusí. Terminologie zákonů pojmenovávajících nápravné prostředky dozoru je velmi roztržštěná a mnohdy nejednoznačná a v rámci jednotlivých kontrolních činností mohou nápravné prostředky tvořit i celou škálu; vyskytují se zde prostředky předběžné, mezitímní a definitivní a konkrétní zvolené označování a „vrstvení“ prostředků nápravy může pak v celkovém kontextu dané právní úpravy budit dojem, že mezi jednotlivými těmito prostředky jsou významné rozdíly v jejich právní povaze, resp. podstatě. U některých z nich je to, že ukládají právní povinnost, z dikce zcela nesporné, zatímco jiné mohou vyznívat jako právně neregulativní doporučení nespojená s uložení povinnosti, jejichž naplnění je závislé na úvaze samotného kontrolovaného.

Jako příklad odkázal JUDr. Květoslav Kramář, Ph.D., na právní úpravu obsaženou v § 3 zákona č. 282/1991 Sb., o České inspekci životního prostředí (dále jen „ČIŽP“) a její působnosti v ochraně lesa, v níž je uvedena trojice nápravných prostředků:

1. ČIŽP vyžaduje odstranění a nápravu zjištěných nedostatků, jejich příčin a škodlivých následků,
2. ČIŽP ukládá opatření k odstranění a nápravě nedostatků, jejich příčin a škodlivých následků,
3. ČIŽP nařizuje (za určitých podmínek) omezení, popřípadě zastavení výroby nebo jiné činnosti až do doby odstranění nedostatků a jejich příčin.

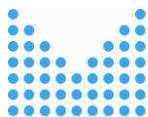
Druhý a třetí z těchto prostředků nápravy jsou z dikce úpravy („ukládá“ a „nařizuje“) jasným uložení povinnosti a právě kvůli této jejich jednoznačnosti se ovšem vtírá otázka, zda se v případě prvního prostředku (vyjádřeného s použitím slova „vyžaduje“) nejedná o neregulativní úkon, tedy zda tu nejde o prostředek nápravy, jehož prostřednictvím kontrolní orgán jen (v jistém smyslu předběžně) „apeluje“ na kontrolovaného a „výchovně“ na něj působí. Tento pohled může být zesilován tím, že právě tento první z uvedených prostředků nápravy není na rozdíl od těch dalších zřejmě kryt sankcí [vzhledem k dikci sankčního ustanovení § 4 odst. 1 písm. d) zákona o ČIŽP].



V různých jiných zákonech je terminologie ještě jiná – vyskytuje se např. pojem „požadovat“, což se etymologicky ještě více blíží k výrazu „žádost“, čili se to může rovněž jevit, že to není regulativní úkon. V četných zákonech jsou pak zmiňovány „výzvy“, tedy dozorčí orgán kontrolovanou osobu „vyzve ke zjednání nápravy“. V obecném jazyce je „výzva“ vnímána spíše jako něco, co je spojeno s dobrovolným plněním ze strany dotčené osoby, na druhé straně v platném právu je řada výzev, které jsou svou povahou jednoznačným uložením povinnosti (např. výzva policisty podle zákona o Policii ČR k upuštění od protiprávního jednání, jako např. rvačky).

Podle některých předpisů jsou výzvy, jako úkony spojené s jednoznačným uložením povinnosti, uplatňovány již v první fázi kontroly, tedy při kontrolním zjišťování (např. dopravní policista vyzve řidiče, aby se podrobil dechové zkoušce; řidič je povinen této výzvě vyhovět). A právě u výzev se místy v právní literatuře objevuje názor, že jako prostředky spojené s realizací správního dozoru nemusí mít povahu regulativního úkonu, tedy že jde o neregulativní úkony, a to zvláště v těch případech, kdy taková výzva není spojena s možností uložení sankce za její nesplnění.

Závěrem JUDr. Květoslav Kramář, Ph.D., shrnul shora uvedené do formulace názoru, že významové rozdíly v legislativní terminologii (v uplatňovaných výrazech jako „vyžaduje“, „požaduje“, „ukládá“, „nařizuje“, i „vyzve“ atd.) obecně nemohou samy o sobě vyjadřovat natolik zásadní rozdílnosti v povaze či podstatě jednotlivých nápravných prostředků, aby u některých šlo o uložení právní povinnosti (regulativní úkon), zatímco u jiných o uplatnění pouhého neregulativního úkonu, jehož naplnění ve vztahu k uskutečnění nápravy závisí toliko na vůli kontrolované osoby. Ve prospěch takového názoru svědčí i skutečnost, že u kontrol charakteru správního dozoru, které jsou svými hledisky omezeny (na rozdíl od některých jiných kontrolních činností, např. auditního typu) pouze na zákonnost, není žádný dobrý důvod, aby zákonodárce dozorčí orgánům svěřoval neregulativní prostředky nápravy. Existence zákonem upravených neregulativních prostředků nápravy by mohla vnášet do vztahů povahy správního dozoru spíše právní nejistotu a oslabovat efektivitu dozorčí činnosti. Různorodost terminologie používané v zákonech pro označování jednotlivých nápravných prostředků správního dozoru by tedy neměla mít obecně dopady ve směru založení odlišné právní podstaty těchto různých prostředků; všechny tyto prostředky jsou vždy uložením právní povinnosti. To však na druhé straně neznamena, že nemůže mít právní význam pro něco jiného, a sice např. pro určení stupně závažnosti (společenské naléhavosti) uložení povinnosti spojené s tím kterým nápravným prostředkem dozoru a pro určení různého časového okamžiku uplatnění jednotlivých nápravných prostředků – prostředky budou uplatňovány postupně od těch, které podle zvolené legislativní dikce se jeví jako méně závažnější, až k těm, které vyznívají jako ty nejpřísnější (s nejvýraznějšími právními následky pro kontrolovanou osobu).



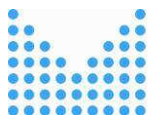
S tím pak také souvisí i vliv zvolené terminologické diferenciace nápravných prostředků v jednotlivých zákonech na řešení procesní stránky věci. A to zejména tam, kde příslušné zákony ve vztahu k nápravným prostředkům dozoru procesní stránku jejich uplatňování explicitně vůbec neřeší (jako je tomu právě v uvedeném zákoně o ČIŽP). V těchto případech může být právě existující diferenciace výrazů efektivním podpůrným vodítkem při hledání odpovědi na otázku procesní podoby uplatnění nápravného prostředku dozoru (takže uvedená triáda výrazů v zákoně o ČIŽP „vyžaduje“ → „ukládá opatření“ → „nařizuje“ pak může být logicky interpretována tak, že v prvním případě je „vyžadování“ nápravy realizováno formou bezprocedurálního faktického pokynu, zatímco v těch dalších případech formou správního aktu).

I při vyjádření názoru, že nápravné prostředky správního dozoru jsou vždy regulativními úkony spojenými s uložením právní povinnosti kontrolované osobě, je samozřejmě nutno připustit (vzhledem k tomu, jak právo funguje) možnost, že některé nápravné prostředky správního dozoru založené zákonem budou mít přece jen povahu neregulativního úkonu správního orgánu, jako např. nějakého doporučení formulovaného dozorcím orgánem pro optimální postup kontrolované osoby při odstraňování nedostatků zjištěných kontrolou (a to bez ohledu na to, nakolik takové řešení bude příléhavé povaze správního dozoru). Bude tomu tak ovšem pouze tehdy, pokud z výslovné legislativní dikce onoho zákonného ustanovení, které tento prostředek zakotví, bude zcela jednoznačně zřejmé, že jde právě o takovýto právně neregulativní prostředek.

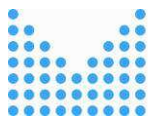
Diskuse účastníků k tématům

Jaká opatření k nápravě lze ukládat a jakým způsobem, příklady z praxe

- ✓ ve chvíli, kdy inspektoři shledají delikty spočívající v administrativní činnosti, kdy materiální stránka přestupku je velmi nízká, např. nepodání hlášení v řádech dnů, uloží prostřednictvím protokolu o kontrole opatření učinit nápravu, např. „učiňte, požádejte si, sdělte nám“ s tím, že pokud tak kontrolovaná osoba učiní, nebude mít kontrolní zjištění (sic!).
- ✓ dotaz na uvedený postup inspekce v praxi – jedná se o „mezitímní“ zjištění, nebo finální protokol, nebo jsou zjištění rozdělena do více protokolů → zdůrazněno, že se jedná o výjimečnou situaci, např. přesažení limitu pro integrované povolení (disponují složkovými povoleními), kdy je kontrolovaná osoba upozorněna na povinnost podat žádost o integrované povolení do šesti měsíců (po zahájení by nebylo ukládáno ani napomenutí),

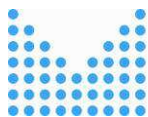


- ✓ v principu nic nebrání tomu, aby byly faktické prostředky nápravy, které nemají konstitutivní povahu, uvedeny v protokolu, ale jiná situace je v případě, kdy jde o klasický správní akt (i když judikatura připouští, že může být správní akt součástí protokolu), neboť tento by měl být vydán dle správního řádu a pokud je v protokolu, musí tak být činěno na základě výslovné zákonné úpravy – nelze, aby správní akt byl zapsán v protokolu, který ze své podstaty není správním rozhodnutím – je to zavádějící, proto by bylo vhodné, aby měl název např. „protokol o kontrole s uložením opatření k nápravě“, neboť materiálně se jedná o správní rozhodnutí,
- ✓ Nejvyšší kontrolní úřad postupuje dle kontrolního řádu obsaženého ve zvláštním zákoně, čímž opatření k nápravě zůstalo mezi oprávněními kontrolujících – kontrolovaná osoba by tak měla činit; postřeh, zda se v některých případech nejedná o historické reziduum, neboť kontrolující v minulosti disponovali tímto oprávněním, resp. zda je dostatečně reagováno na skutečnost, že zákon o kontrole umožňuje ukládat opatření (k odstranění nebo prevenci nedostatků) explicitně v rámci kontroly státní správy (§ 19 zákona o kontrole), nikoliv soukromoprávním entitám – není tak možné zasahovat do subjektivních práv fyzických osob bez toho, aby tak bylo činěno prostřednictvím rozhodnutí, které je soudně přezkoumatelné,
- ✓ opatření by měla být do jisté míry obecná, s ohledem na kritéria kontroly, která nemá hodnotit efektivnost, hospodárnost atp., aby tak nenastala situace, kdy je shledáno, že přenesená agenda je vykonávána nedostatečně a opatření jsou formulována: „přijměte na zajištění agendy tři nové pracovníky“, ale obecně, např.: „přijměte opatření, aby byla správní rozhodnutí přijímána v zákonných lhůtách“,
- ✓ Státní zemědělská a potravinářská inspekce má na základě zákona č. 146/2002 Sb., právo uložit opatření, jímž zakládá povinnost, jedná se tedy o rozhodnutí s tím, že dle uvedeného zákona učiní inspektor o opatření písemný záznam – povahou se jedná o rozhodnutí, které by mělo respektovat náležitosti dle správního řádu, jak dovodila judikatura, na níž bylo reagováno v praxi, kdy jsou standardně ukládána opatření namísto (i během) kontroly, kdy je třeba odstranit protiprávní stav na místě – jelikož inspektor není v pozici s to napsat plnohodnotné správní rozhodnutí se všemi náležitostmi, má inspekce v zákoně jisté odklony od správního řádu – je kladen důraz na výrok rozhodnutí (odůvodnění je v zákoně „rozvolněno“); opatření jsou vázána k protokolu, případně k dokladu o kontrolních úkonech, vedených jako pomocný materiál; nadto byla zmíněna vázanost evropskou úpravou, která vyžaduje, aby opatření byla uvedena přímo v kontrolním materiálu, který má inspekce jako přílohu. V této souvislosti bylo též zmíněno, že pokud by bylo opatření pouze zapsáno do protokolu a povinnost by tak byla uložena bez náležitostí dle správního řádu, je to v konečném výsledku rozhodnutí v materiálním smyslu a kontrolovaná osoba se může proti takovému opatření bránit. Stran kontroly plnění opatření je zřejmé, že tuto

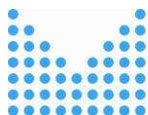


povinnost zakládá potravinářská legislativa – pokud je následnou kontrolou zjištěno, že opatření není splněno, jedná se o přešůpek, za který lze uložit pokutu (k výkonu opatření není přístupováno, nesplnění je trestáno pokutou),

- ✓ **prejudikováno, že dokument splňující parametry zákona o kontrole nesplňuje zdaleka všechny parametry dle správního řádu a kombinace obou úkonů v jednom dokumentu je natolik náročná, že to brzdí jak kontrolu, tak správní řízení – oddělení procesu je proto namístě.** Co se týče „škálování“ opatření – ve chvíli, kdy je kontrola bez porušení, nicméně bylo by možné zlepšení, uvádí Úřad pro ochranu osobních údajů do protokolu nezávazné doporučení či poučení. Nadto pokud je zjevné, že kontrolovaná osoba je svolná nápravě, je vydávána výzva před zahájením správního řízení.
- ✓ Státní úřad inspekce práce se v rámci kontroly dotýká i subjektivních práv fyzických osob vyplývajících ze zákoníku práce – na konkrétní kontrolní zjištění je v protokolu o kontrole odkazováno v obecné rovině, např. „odstraňte nedostatek uvedený v protokolu na str. 1 bod 1“. Další opatření jsou přijímána přímo v rámci kontroly – jedná se např. o oblast bezpečnosti práce – pokud je zjištěna absence ochranného prvku na zařízení, který je okamžitě nainstalován, je tato skutečnost v protokolu zaznamenána jako prvek napravený v průběhu kontroly (což nevylučuje, že bude zahájeno přestupkové řízení, neboť skutková podstata byla nepochybně naplněna).
- ✓ Krajský úřad vykonává nejčastěji finanční kontrolu „svých“ příspěvkových organizací – u každého zjištění je v protokolu uvedeno doporučení („auditní postup“) s tím, že je po kontrolované osobě vyžadováno, aby do určité doby předložila přehled nápravných opatření, která sama přijme k doporučením s termíny, ve kterých opatření splní a následně je kontrolováno, zda opatření byla fakticky realizována (v této souvislosti zmíněna písemná zpráva o odstranění nebo prevenci nedostatků zjištěných kontrolou ve smyslu § 10 odst. 2 zákona o kontrole),
- ✓ Úřad pro ochranu osobních údajů – vznesen dotaz co do míry obecnosti ukládaného opatření – jelikož se jedná o rozhodnutí, mělo by být dostatečně určité, na druhou stranu zase nemůže být tak specificky určité, aby kontrolovaná osoba nenamítla, že by postupovala jinak, lépe, levněji. V případě úřadu je tu konkrétní otázka, zda obecné nařízení umožňuje přímo uložit nápravné opatření ve formě „nastolení stavu souladného s nařízením“ – jelikož se jedná o velmi obecnou formulaci, je otázkou, zda v situaci, kdy dotyčný správce má z pohledu osobních údajů „tabula rasa“, tj. nepřipouští, že by vůbec zpracovával osobní údaje, zvažujeme rozhodnutí „uveďte stav do souladu s nařízením“, což však vyvolává pochybnosti z pohledu určitosti a přezkoumatelnosti rozhodnutí,



- ✓ v této souvislosti akcentováno, že řada nesplnění opatření nápravy je následně postihována jako přestupek, proto je zapotřebí, aby kontrolovaná osoba věděla, co porušila a co má napravit – nikoliv ve smyslu, aby opravila „na str. v tomto řádku“, ale aby naplnila stav, který zákon předpokládá, tj. např. řádné vedení dokumentace; nepostačí pouze obecný odkaz na jeden paragraf, byť v extrémním případě toto lze připustit, pokud kontrolovaná osoba poruší všechny body paragrafu, ale z výroku a odůvodnění musí jednoznačně vyplývat, co konkrétně má napravit,
- ✓ zmíněna nutnost „provazby“ opatření a kontrolního zjištění s tím, že v kontrolním zjištění musí být uvedena konkrétní porušení a pak lze opatření napsat obecněji, právě s odkazem na kontrolní zjištění,
- ✓ dotaz na zkušenosti s vymahatelností nápravných opatření, pokud je zakotvena ve zvláštních právních předpisech (uložení pokuty) – Energetický regulační úřad má ze zákona pravomoc sankcionovat nápravná opatření, s ohledem na vysoké sankce je přístupováno na splátkové kalendáře, exekuce, je vymáháno v rámci insolvenčních řízení atp.; exekuce uložené povinnosti je efektivní způsob, jak se domoci nápravy nezákonného stavu, je realizována prostř. sankcí, vč. sankcionování pověřené osoby (chceme dosáhnout cíle, ale způsob splnění povinnosti je na kontrolované osobě),
- ✓ každý přistupuje k ukládání opatření jiným způsobem, bylo by proto vhodné danou problematiku shrnout např. prostřednictvím stanoviska, z něhož by bylo zřejmé, že pokud je v protokolu uvedeno opatření k odstranění nebo prevenci nedostatků, musí být pouze ve vztahu k výkonu státní správy, protože zákon o kontrole nepřipouští jinou možnost za předpokladu, že tato pravomoc vůči fyzickým osobám či soukromoprávním subjektům nevyplývá ze zvláštního zákona, a rovněž pokud se určitým způsobem pouze něco doporučuje, s odkazem na dispoziční volnost co do obsahu protokolu a správní uvážení kontrolního orgánu (míra porušení a závažnosti nedosáhla míry deliktu), musí to být v protokole nazváno jinak,
- ✓ k návaznosti na vymahatelnost opatření k nápravě JUDr. Bc. Pavel Vetešník, Ph.D., zmínil, že samozřejmě v případech, kdy právní předpis stanoví za nesplnění opatření správní trest v podobě přestupku, tak tam je situace jednoduchá v tom kontextu, že ukládáním pokuty je nepřímě donucováno k plnění povinnosti, na druhé straně jsou právní předpisy, které tyto provazby nemají – namísto je využít exekuce na nepeněžitá plnění dle správního řádu, což může být cestou, jak se domoci, aby právní stav, který zákon předpokládá, byl ze strany kontrolovaných osob dodržen,
- ✓ ukládání opatření je vedeno zásadou oficiality, proto vyvstává otázka, zda vůbec má kontrolní orgán možnost uvádět dobrovolná doporučení ke zjednání nápravy, neboť



pokud kontrolovaná osoba pochybila, musí být uvedeno opatření k nápravě rozhodnutím, pokud nikoliv, je otázkou, zda je vůbec možné toto uvést v protokolu,

- ✓ všechna shora uvedená opatření k nápravě musí vycházet ze zvláštního právního předpisu, neboť zákon o kontrole nedává jinou možnost, pokud se nejedná o výkon státní správy, vč. doporučení, např. dle § 129a odst. 1 zákona o obcích, *pokud obec požádá o doporučení opatření k nápravě nedostatků zjištěných kontrolou, uvede kontrolující tato doporučení v protokolu o kontrole*; v opačném případě doporučení, která nadto mohou být zatížena jistou subjektivitou, spíše neuvádět, resp. držet se znění zákona,
- ✓ formulace nezavazujícího doporučení nad zákonný rámec zvláštního právního předpisu, uvedeného za účelem splnění výchovné formy kontroly, však zřejmě nebude nezákonným postupem veřejné správy (kontrolovanou osobu nikterak nezavazuje; nerespektování doporučení v žádném případě nesmí být dáváno k tíži v navazujícím správním řízení).

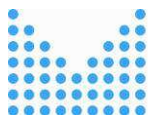
Blok II.

Témata navržená účastníky

Poskytnutí protokolu o kontrole na základě žádosti o informace

Dle § 4a odst. 2 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „InfZ“) *je-li informace poskytována na základě žádosti, poskytuje se způsobem podle obsahu žádosti*. Způsob poskytnutí informace tedy primárně závisí na samotném žadateli a povinný subjekt musí určit způsob poskytnutí informace žadatelem respektovat. Výjimkou by byla situace, kdy by požadovanou informaci žadatelem zvoleným způsobem nebylo možno poskytnout. Je-li vyžadováno poskytnutí kopie protokolu o kontrole jejím zasláním například na uvedenou adresu, není možné, aby povinný subjekt této žádosti nevyhověl a například nabízel poskytnutí informace jiným způsobem (umožněním náhledu do dokumentu). Výčet způsobů poskytnutí informace v § 4a odst. 2 InfZ je výčtem demonstrativním.

Co se týče samotného poskytnutí požadované informace, tedy protokolu o kontrole, žadatel má právo domáhat se informací o provedené kontrole. Pro posouzení žádosti je třeba vycházet z ustanovení § 11 odst. 3 InfZ, jehož dikce zní: *„Informace, které získal povinný subjekt od třetí osoby při plnění úkolů v rámci kontrolní, dozorové, dohledové nebo obdobné činnosti prováděné na základě zvláštního právního předpisu, podle kterého se na ně vztahuje povinnost mlčenlivosti anebo jiný postup chránící je před zveřejněním nebo zneužitím, se neposkytují. Povinný subjekt poskytne pouze ty informace, které při plnění těchto úkolů vznikly jeho činností.*



Toto ustanovení je speciálním k ustanovení § 19 InfZ, podle něhož platí: „*Umožnění přístupu k informacím nebo poskytnutí informací za podmínek a způsobem stanoveným tímto zákonem není porušení povinnosti zachovávat mlčenlivost uložené zvláštními zákony.*“

Z citovaného ustanovení plyne závěr, že kontrolní orgán v postavení povinného subjektu je povinen poskytnout informace, které vznikly v souvislosti s výkonem jeho kontrolní činnosti, např. kontrolní závěry obsažené v protokolu o kontrole (tj. závěry zda, kým a jakým způsobem byly porušeny právní či jiné předpisy a normy, jejichž kontrola je povinnému subjektu svěřena, popřípadě jaká nápravná opatření byla uložena atd.). Stejně tak je povinen zpřístupnit i informace o postupu povinného subjektu, neboť i ty byly vytvořeny jeho činností.

Z poskytnutí je však třeba naopak vyloučit ty informace, které obsahují údaje získané od třetích osob (od kontrolovaných subjektů), pokud se na dané informace vztahuje zákonná povinnost mlčenlivosti či jiná zákonem stanovená překážka jejich zveřejnění. Třetí osobu je třeba vykládat ve smyslu § 11 odst. 2 písm. a) InfZ, z něhož plyne, že nebude možné odepřít poskytnutí informací, které žádostí oslovený povinný subjekt sice získal od třetí osoby při plnění kontrolní činnosti, tato třetí osoba je však sama povinným subjektem (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 11. 2013, č. j. 2 As 66/2013-25 a rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 14. 5. 2014, č. j. 7 Af 46/2010-54). Proto pokud např. byla kontrolována krajská hygienická stanice, která je sama povinným subjektem, není prostor pro aplikaci § 11 odst. 3 InfZ dán.

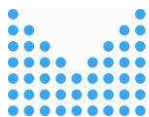
Pro úplnost podotýkáme, že povinný subjekt nezpřístupní v kopii protokolu ty informace, které jsou chráněny jinými zákonnými ustanoveními (tj. např. osobní údaje podle § 8a, obchodní tajemství podle § 9 apod.). Pokud kontrolní orgán v postavení povinného subjektu shledá, že se jedná o informace, které je třeba podle příslušných ustanovení v režimu informačního zákona odepřít, musí kromě provedené anonymizace současně vydat rozhodnutí o částečném odmítnutí žádosti ve smyslu § 15 odst. 1 InfZ.

Závěry viz stanovisko č. 3/2019, dostupné elektronicky na www.mvcr.cz/odk.

Diskuse účastníků k tématu

Poznatky z aplikační činnosti a praxe, vč. limitů (např. částečné odmítnutí žádosti)

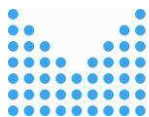
- ✓ dotaz, zda poskytnutí protokolu o kontrole na základě žádosti ve smyslu InfZ nekoliduje s nutností zachovávat mlčenlivost podle § 20 zákona o kontrole → zákon o kontrole je obecný procesní předpis, k prolomení mlčenlivosti dojde na základě výjimky uvedené v § 19 InfZ, dle něhož *umožnění přístupu k informacím nebo poskytnutí informací za podmínek a způsobem stanoveným tímto zákonem není porušení povinnosti zachovávat mlčenlivost uložené zvláštními zákony* (kontrolující nesmí prezentovat informace zjištěné při kontrole, ale výstup, tj. protokol, poskytnout musí; plnění jiné povinnosti nemůže být porušením mlčenlivosti),



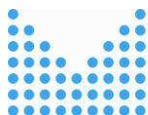
- ✓ základním vodítkem pro poskytnutí informací v neanonymizované podobě je, kdo je původcem informace, tedy zda vznikla za použití veřejných prostředků či nikoliv; navazující dotaz, zda Ministerstvo vnitra oslovuje dotčené subjekty, jejichž osobní údaje se vyskytují v protokolu → ano, neboť dotčené osoby mají status účastníka řízení – povinnost označení dotčených osob je povinností povinného subjektu, vůči němuž žádost směřuje,
- ✓ zkušenost z praxe: poskytnutí protokolu o kontrole bylo Energetickým regulačním úřadem zamítnuto, neboť by jeho poskytnutím v době doručení žádosti došlo ke zmaření dalších úkonů (řetězení kontrol, subjektů) – subjekt odůvodnění akceptoval a dále již informaci nepožadoval (doposud nejudikováno),
- ✓ dotaz, kdy informace (protokol o kontrole) vzniká a je tedy možné ji poskytnout, zda je to až ukončením kontroly, tj. vyřízením námitek – nikoliv, daná informace vzniká odesláním protokolu kontrolované osobě, neboť i po případném vyhovění námitkám se již protokol nemění, pouze se vyhotoví dodatek; pokud ještě neuplynula lhůta pro uplatnění námitek, je vhodné žadatele o této skutečnosti informovat, nicméně povinná osoba nemůže ovlivnit, že bude např. zveřejněn pouze protokol, i když následně vyhotovený dodatek, který je pro kontrolovanou osobu, co do kontrolních zjištění „příznivější“, již nikoliv,
- ✓ nutnost anonymizace sdělení zaměstnance kontrolované osoby v protokolu; lze jej poskytnout jen se souhlasem této osoby, neboť je ryze původcem – v případě nesouhlasu je nutné anonymizovat a částečně odmítnout (pokud z informace vznikne závěr, jedná se již o výsledek kontrolního orgánu); s odkazem na nepřezkoumatelnost nelze odmítnout celý dokument; akcentováno, vždy je podstatný obsah informace.

Diskuse účastníků nad aktuálními problémy a aplikační zkušenosti

- ✓ **dotaz na postup, kdy je po učinění úkonů rozhodnuto nezahájit kontrolu** – pokud je na základě zjištěných skutečností rozhodnuto, že nebude zahájena kontrola, je zcela postačující vyhotovení záznamu o úkonech předcházejících kontrole; zmíněn postřeh z praxe – i když je během určených státních svátků provozovna uzavřena, není úkonu předcházejícího kontrole využíváno, ale je vyhotovován protokol, který je zaslán kontrolované osobě, a to z preventivních důvodů, tj. aby si kontrolované osoby uvědomily, že dodržování dané zákonné povinnosti je ověřováno (pozn. pokud jsou v rámci úkonů předcházejících kontrole zjištěna závažná pochybení, lze přímo zahájit přestupkové řízení bez toho, aby na úkony navazovala kontrola),

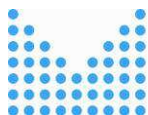


- ✓ **přípustnost realizace kontroly v sídle kontrolujícího** – jedná se o kontroly (právnických a podnikajících fyzických osob) „administrativního“ charakteru, kdy kontrolní orgán zahájí kontrolu, vyzve kontrolovanou osobu k poskytnutí podkladů a zároveň ji vyzve, ať se dostaví na oblastní inspektorát; pokud se nedostaví, je jí uložena pokuta za nesoučinnost – pokud tak kontrolní orgán činí dle zákonného ustanovení, pak je to možné, neboť na kontrolu lze subsidiárně použít správní řád, institut předvolání, avšak pokud má kontrolující možnost si podklady sám zajistit (např. požádat o zaslání, „dojet“ na místo), pak je jednání v rozporu s § 9 zákona o kontrole, dle něhož má kontrolující mj. povinnost šetřit práva a oprávněné zájmy kontrolované osoby, takovýto postup je nepřiměřený (je možné se bránit, zřejmě úspěšně, zásahovou žalobou),
- ✓ **mocenské úkony (vrchnostenskou správu)** je nutné vykonávat s plným respektem k principu minimalizace zásahů do subjektivních práv, v daném případě kontrolovaných osob – proto je nutné vždy volit co nejméně zatěžující cestu, ale zároveň takovou, aby bylo dosaženo stanoveného účelu,
- ✓ **dotaz na možnost, resp. míru přenesení povinnosti kontrolované osoby na osobu povinnou** – platí princip, že lze tehdy, pokud ji nelze získat od kontrolované osoby, která trvale brání provedení kontroly – např. kontrolovaná osoba sdělí, že dokumenty neexistují, ačkoliv kontrolující ví, že ano a že těmito dokumenty disponuje povinná osoba, je kontrolující oprávněn vyžadovat součinnost,
- ✓ **související situace** – kontrola je již zahájena, ale kontrolované osoby píší důvody, proč nepředloží požadované podklady – lze „v druhé linii“ provádět kontrolu na základě dokumentů získaných od povinných (či tzv. třetích) osob, neboť je průkazné, že kontrolovaná osoba podklady neposkytuje – jedná se o nesoučinnost, za níž lze uložit pokutu (kontrolovaná osoba součinnost předstírá, žádá o doplnění, upřesnění atp.),
- ✓ **pořizování fotodokumentace** – je nutné zasílat současně s protokolem o kontrole kompletní fotodokumentaci (s ohledem na velikost jen prostřednictvím poskytovatele poštovních služeb na CD nosiči), nebo je možné zaslat pouze fotografie vybrané inspektory, které dokládají kontrolní zjištění (kontrolovaná osoba se nemůže vyjádřit ke všem podkladům, tyto jsou posuzovány až následně v souvislostech a vcelku v rámci navazujícího řízení) → protokol o kontrole obsahuje skutečnosti vztahující se k vykonané kontrole, vždy však dle § 12 odst. 1 písm. h) zákona o kontrole obsahuje alespoň *kontrolní zjištění, obsahující zjištěný stav věci s uvedením nedostatků a označení právních předpisů, které byly porušeny, včetně uvedení podkladů, z kterých tato kontrolní zjištění vycházejí*; zákon o kontrole tedy na protokol neváže veškeré podklady, ale jen ty, ze kterých vychází § 9 zákona o kontrole, což znamená, že těmito dokumenty musí kontrolující disponovat, musí v protokolu uvést, z jakých podkladů



vychází, ale nemusí být součástí protokolu, neboť zákon povinnost vkládat fotografie do protokolu (přikládat k protokolu) neklade; pokud kontrolující uzná za vhodné, aby byly fotografie součástí protokolu, je tedy možné vložit pouze „výběr“, i pokud by se mělo jednat pouze o výběr v neprospěch kontrolované osoby,

- ✓ **zákaz sebeobviňování** a sebeusvědčování v rámci kontroly je velmi komplikovaným institutem, který je v kontrole prolomen, nicméně prolomení se vztahuje jen na písemné či listinné podklady, nikoliv ústní vyjádření; v některých případech je možné získat prostřednictvím povinných osob; v této souvislosti uveden případ, kdy byly uplatněny námitky (s odkazem na zákaz sebeobviňování), avšak kontrolující si je vědom, že v rámci navazujícího správního řízení již požadované podklady nezíská; dotaz, zda je možné využít v tomto případě institutu **došetření věci** → zákon v této souvislosti počítá se zjištěnou nesprávností, ale pakliže zjistím, že dotyčné kontrolní zjištění potřebuji, resp. je riziko, že nebude zajištěno, zákon jeho uplatnění nevylučuje, samozřejmě za respektování práv a povinností kontrolovaného; otázkám spojeným s vyřízením námitek a dodatkem k protokolu o kontrole s/bez došetření věci detailně věnováno stanovisko zdejšího odboru Ministerstva vnitra, adresované Ministerstvu pro místní rozvoj, které tvoří též přílohu tohoto zápisu,
- ✓ dotaz na způsob **ukončení „marné“ kontroly** (mimo důvody uvedené v § 18 zákona o kontrole), pokud kontrolující nejsou schopni již roky zjistit stav věci, neboť kontrolovaná osoba i přes opakovaně ukládané pokuty (doručováno fikcí) neposkytuje součinnost (podklady) → lze vyhotovit „bianco“ protokol, v němž bude konstatováno, že nebylo možno prokázat, neboť se např. kontrolovaná osoba zdržuje v zahraničí či zemřela a povinnost se vztahovala pouze na tuto osobu, nebo je možné učinit pouze záznam do spisu (zastavení řízení, subsidiární využití správního řádu),
- ✓ **doručení protokolu veřejnou vyhláškou či stanovení opatrovníka** kontrolované osobě s odkazem na veřejný zájem v rámci energetiky – v odůvodněných případech (nedaří se doručit, neznámá adresa) zřejmě nelze doručování veřejnou vyhláškou vyloučit; pouze pokud je ukládána povinnost, je nutné určit kontrolované osobě opatrovníka,
- ✓ **vhodnost uvádění termínu do pověření ke kontrole** – není nutné, aby byli kontrolující v pověření vázáni lhůtou, ve které kontrola proběhne s tím, že samozřejmě rozestup od podepsání pověření ke kontrole k její realizaci by neměly být měsíce, potažmo roky, ale lze uvést jen datum zahájení kontroly – v této souvislosti lze odkázat na zákon o kontrole, který v tomto ohledu na pověření ke kontrole neklade žádný nárok; pokud uzná kontrolující za vhodné časové rozmezí specifikovat, je v pověření ke kontrole vhodná např. formulace „ke kontrole...“, která bude zahájena dne...“, příp. lze uvést, v jakém časovém období měly být splněny zákonné povinnosti.



Závěry setkání

Účastníci diskusního setkání jsou ve shodě, že aktuálně zákon o kontrole nevyžaduje bezprostřední novelizaci a většinu aplikačních situací lze řešit výkladem stávajícího znění zákona o kontrole. Za velmi pozitivní lze označit zejména velmi aktivní diskuzi přítomných, jež dlouhodobě vede mimo jiné k výměně a předávání praktických zkušeností mezi jednotlivými kontrolními orgány a zástupci akademické obce, na čemž se shodli i aktéři jednání, kteří vyjádřili zájem o účast i na dalším diskusním setkání, věnovaném problematice zákona o kontrole a souvisejícím aspektům.

S ohledem na rozdílnost postupů kontrolních orgánů při ukládání návazných opatření bude zváženo zpracování stanoviska v této oblasti.

Ministerstvo vnitra uvítá průběžné zasílání námětů na další „Kulatý stůl“, jehož konání předpokládáme v červnu 2020.

Přílohy zápisu:

- Prezentace JUDr. Bc. Pavla Vetešníka, Ph.D.
- Prezentace JUDr. Veroniky Gabrišové
- Příspěvek JUDr. Veroniky Gabrišové
- Prezentace Ministerstva vnitra (průvodce setkáním)
- Stanovisko odboru veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra věnované vyřízení námitek s dodatkem protokolu s/bez došetření věci
- Stanovisko č. 3/2019 – Promítnutí obecného nařízení o ochraně osobních údajů do protokolu o kontrole a navazujících povinnostech kontrolního orgánu

- Stanovisko č. 4/2019 – Zakládání podnětu ke kontrole do spisu při vedení kontroly a v (navazujícím) správním řízení,
- Stanovisko č. 2/2019 – Možnost opakovaného ukládání pokut za porušení povinnosti, která je znakem skutkové podstaty přestupku dle § 15 odst. 1 písm. a) kontrolního řádu
- Stanovisko č. 3/2018 – Kontrola jako postup před zahájením správního řízení, předaná v listinné podobě v rámci diskusního setkání, jsou dostupná elektronicky na adrese www.mvcr.cz/odk, v sekci 3. Metodické materiály a stanoviska odboru (včetně vzorů obecně závazných vyhlášek obce), pod odkazem Stanoviska odboru veřejné správy, dozoru a kontroly (zde je dostupné rovněž stanovisko č. 2/2014 – Kontrola příspěvkových organizací zřízených územními samosprávnými celky a aplikace kontrolního řádu na tento typ kontroly).

Zapsala: Mgr. Petra Šulcová

Vedoucí oddělení kontroly: Ing. Bc. Tomáš Pösl

Schválila:

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