

The background of the slide is a light gray gradient. It is decorated with numerous realistic water droplets of various sizes. Some droplets are at the top left, some are in the middle right, and others are at the bottom. They have highlights and shadows, giving them a three-dimensional appearance.

INSTITUT PŘIZVANÉ OSOBY NEJENOM Z POHLEDU SOUDNÍ JUDIKATURY

PAVEL VETEŠNÍK



Kontrolní orgán může k účasti na kontrole v zájmu dosažení jejího účelu přizvat fyzickou osobu (dále jen „přizvaná osoba“). (§ 6 odst. 1 KŘ)

Jedná se sice o nový institut avšak navazující na dosavadní praxi



„(...) obzvláště **efektivní kontrolu** a případný následný postih nezákonného jednání lze provést právě s pomocí osob budících dojem cizinců nebo nejlépe s pomocí cizinců samotných, kteří s orgány provádějícími cenovou kontrolu spolupracují. Praxe, kdy kontrolní jízdu provedou externí pracovníci a jimi získané informace jsou použity ve správním řízení s osobou, jíž je porušení cenových předpisů kladeno za vinu, je (za předpokladu dodržení příslušných ustanovení správního řádu) v souladu se zájmem na dostatečném zjištění skutkového stavu věci. **Informace získané touto cestou 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).

Činnost tzv. přizvaných osob, jež prováděly kontrolní jízdy, judikatura bez výhrady akceptovala. (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2008, čj. 9 As 31/2007-87, ze dne 13. 9. 2016, čj. 6 As 159/2016-40, ze dne 26. 10. 2016, čj. 1 As 254/2016-39, ze dne 14. 6. 2017, čj. 5 As 305/2016-22).

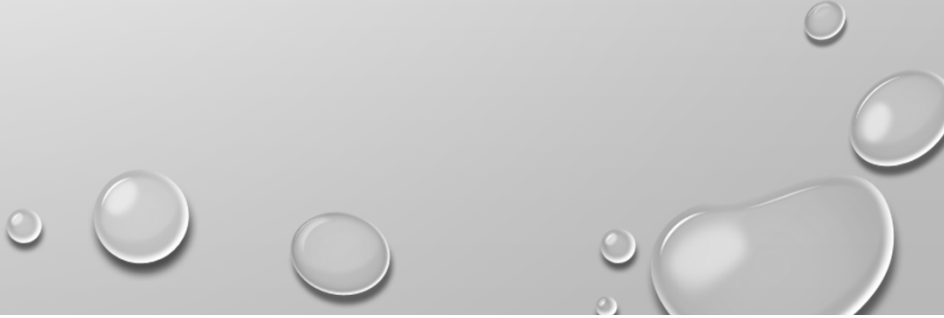
Specifika přizvané osoby

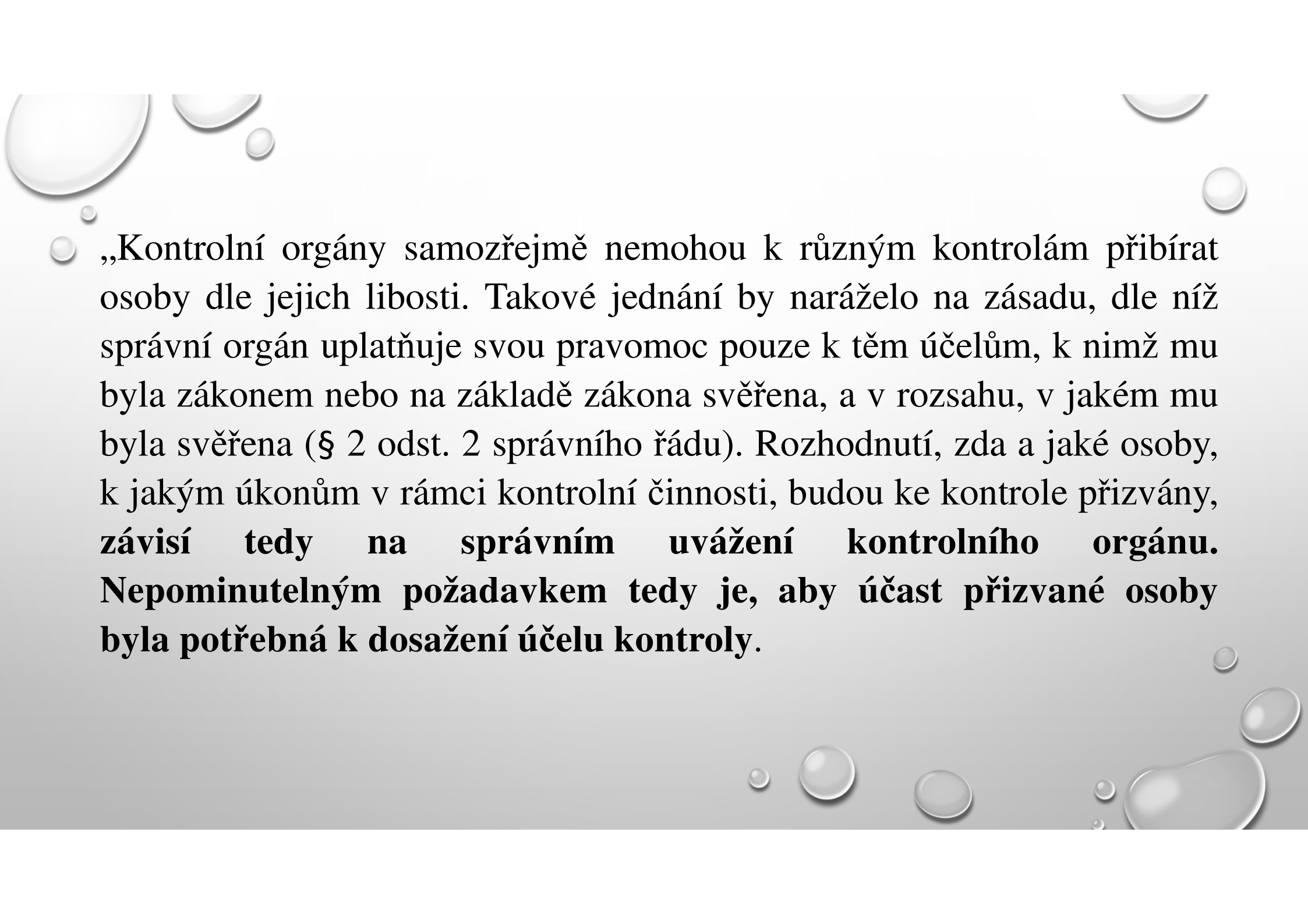
Přizvané osoby nemohou, podobně jak úřední osoby, **postrádat záruku nepodjatosti** [§ 10 odst. 1 písm. b) KŘ; srov. též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 8. 2010, čj. 2 As 60/2010-113, bod 25] a **nemohou být nevěrohodné** (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 11. 2005, č.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



• Dosažení účelu kontroly

„(...) v projednávané věci bylo zajištění účasti pověřených přizvaných osob zcela na místě, neboť **smyslem kontroly bylo zjištění objektivního skutkového stavu a takové informace mohly být zjištěny pouze za účasti osob, které nebyly žalobci známy jako osoba kontrolující.**“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. května 2018 č.j. 8 As 35/2018 - 52).



- 
- „Kontrolní orgány samozřejmě nemohou k různým kontrolám přibírat osoby dle jejich libosti. Takové jednání by naráželo na zásadu, dle níž správní orgán uplatňuje svou pravomoc pouze k těm účelům, k nimž mu byla zákonem nebo na základě zákona svěřena, a v rozsahu, v jakém mu byla svěřena (§ 2 odst. 2 správního řádu). Rozhodnutí, zda a jaké osoby, k jakým úkonům v rámci kontrolní činnosti, budou ke kontrole přizvány, **závisí tedy na správním uvážení kontrolního orgánu.** Nepominutelným požadavkem tedy je, aby účast přizvané osoby byla potřebná k dosažení účelu kontroly.


- V posuzované kauze šlo hlavně o to, aby prvotní úkony kontroly nebyly prozrazeny, jinak by kontrola postrádala smysl (bylo by ohroženo zjištění skutečného stavu věci ve smyslu § 3 správního řádu). Přepravce by neměl vědět, že probíhá kontrolní jízda. Proto zde byla **legitimní potřeba, aby tyto úkony prováděly osoby, které kontrolovaný nemohl znát z vlastní činnosti, tzn. přizvané osoby (§ 6 kontrolního řádu), nikoliv jemu potenciálně známé osoby kontrolující (§ 4).**“ (podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 7. 2018, čj. 10 As 162/2018 - 30).

„V zájmu dosažení účelu kontroly (např. proto, **aby prvotní úkony kontroly nebyly prozrazeny a tudíž byl řádně zjištěn skutkový stav**) může k účasti na kontrole využít přizvanou osobu. Ta nemůže provést celou kontrolu, je však oprávněna učinit jednotlivý kontrolní úkon.“
(podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 9. 2018 č.j. 9 As 172/2018 - 29).



Nejčastější kontrolní úkon

Provádění kontrolního nákupu, odebírání vzorků, provádění potřebných měření, sledování, prohlídky a zkoušky. [§ 8 písm. b) KŘ]

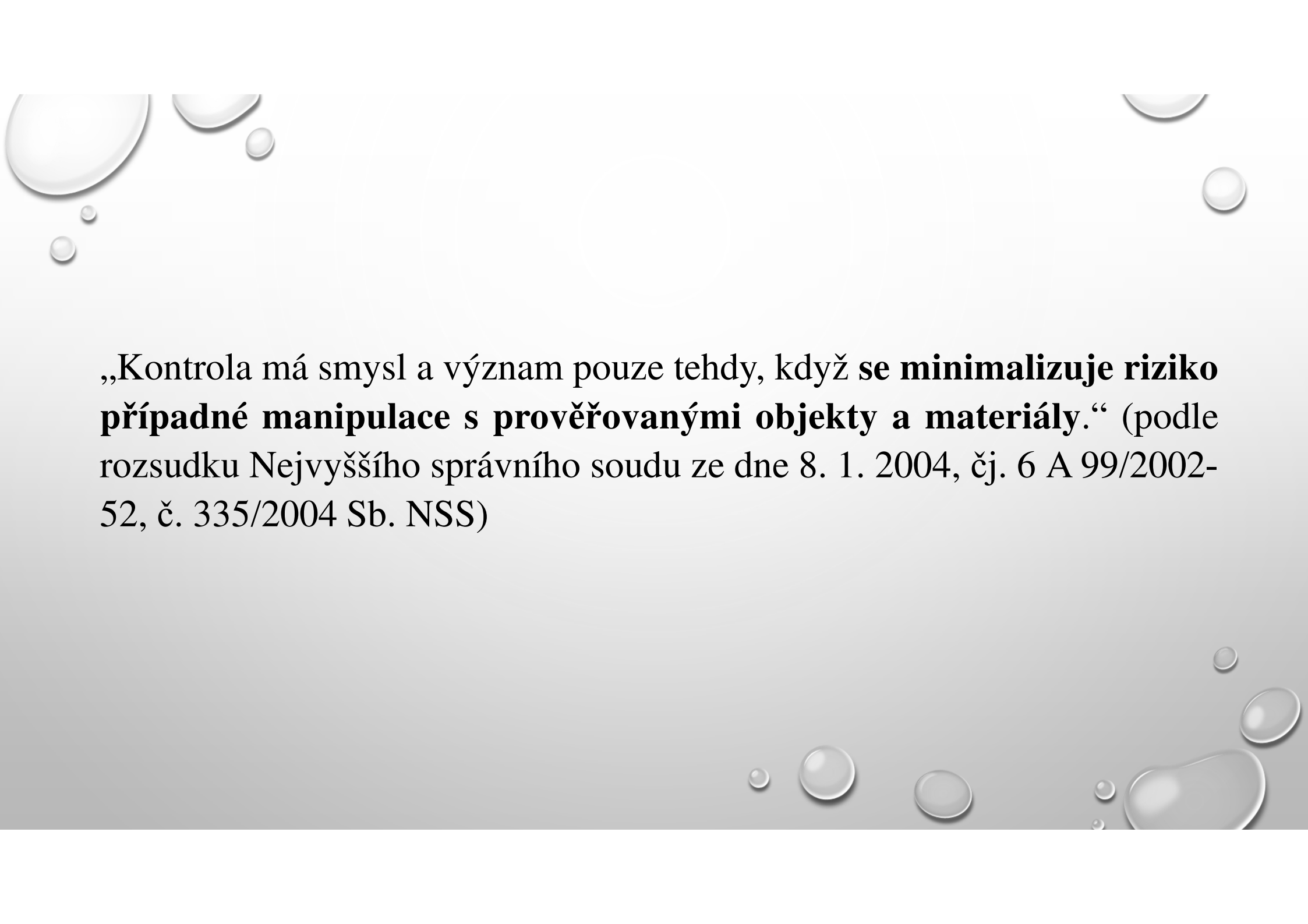


● Kdy lze přizvanou osobu využít

„Ke kontrole mohou být přizvány fyzické osoby, prostřednictvím kterých **lze opatřit podklady již před zahájením kontroly** (§ 3 odst. 1 a 2 a § 6 odst. 3 zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole). Takovéto osoby však **mohou učinit i úkon (zde kontrolní nákup), jimž se kontrola formálně zahájí** [§ 5 odst. 2 písm. c) zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole].“ (podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 7. 2018, čj. 10 As 162/2018 - 30)

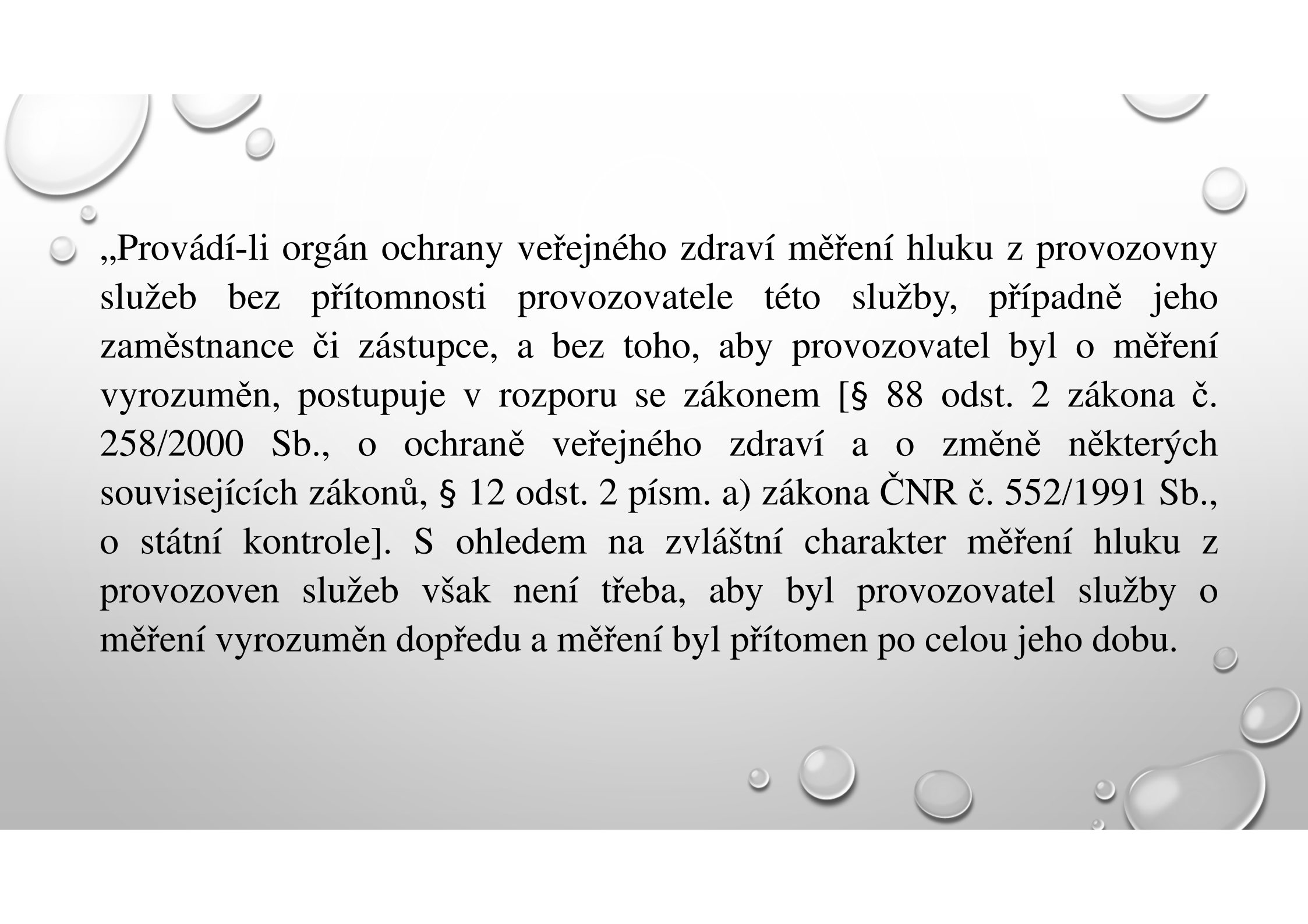
Zahájení kontroly bez vědomí kontrolované osoby

„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 [§ 5 odst. 2 písm. c) kontrolního řádu]. 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 smysl a význam pouze tehdy, když se **minimalizuje riziko případné manipulace s prověřovanými objekty a materiály.**“ (podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 1. 2004, čj. 6 A 99/2002-52, č. 335/2004 Sb. NSS)

„Nejvyšší správní soud nemohl ostatně přehlédnout ani fakt, že skutečná 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, čj. 2 As 43/2004-51, č. 719/2005 Sb. NSS)

- 
- „Provádí-li orgán ochrany veřejného zdraví měření hluku z provozovny služeb bez přítomnosti provozovatele této služby, případně jeho zaměstnance či zástupce, a bez toho, aby provozovatel byl o měření vyrozuměn, postupuje v rozporu se zákonem [§ 88 odst. 2 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, § 12 odst. 2 písm. a) zákona ČNR č. 552/1991 Sb., o státní kontrole]. S ohledem na zvláštní charakter měření hluku z provozoven služeb však není třeba, aby byl provozovatel služby o měření vyrozuměn dopředu a měření byl přítomen po celou jeho dobu.

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 probíhajícím měření vyrozuměl a přizval ho k účasti na něm.“ (podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 10. 2006, čj. 2 As 71/2005-134, č. 1067/2007 Sb. NSS)

● Přítomnost kontrolujícího


„V kontrolním řádu nikde **není stanoveno**, že by přizvaná osoba mohla vykonávat svá práva vůči kontrolované osobě **jen spolu s kontrolujícím**, proto soud neshledal nezákonný postup, při kterém přizvané osoby prováděly kontrolní jízdu a při ní činily zjištění, ke kterým byly pověřeny“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. května 2018 č.j. 8 As 35/2018 - 52).

„(...) kontrolu může provádět pouze kontrolní orgán. Kontrolní řád však výslovně umožňuje využít přizvanou osobu k jednotlivému kontrolnímu úkonu (k účasti na kontrole), tj. nikoli k jejímu celkovému provedení. Přitom stanoví, že se tak může stát za podmínky, že k tomu dochází v zájmu dosažení účelu kontroly (§ 6 odst. 1). **Pokud by se přizvané osoby mohly kontroly účastnit pouze v přítomnosti kontrolující osoby, tento zákonný institut by byl nepřípustně zúžen jen na použití znalců, tlumočnicků atd. Přizvané osoby by bez účasti kontrolní osoby nemohly provádět třebaš kontrolní nákupy, což je jedna ze stěžejních funkcí, pro které tento institut zákonodárce vložil do kontrolního řádu.**“ (podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 7. 2018, čj. 10 As 162/2018 - 30).



Pověření přizvané osoby

Kontrolní orgán vystaví přizvané osobě pověření a poučí přizvanou osobu o jejích právech a povinnostech při účasti na kontrole. (§ 6 odst. 2 KŘ)

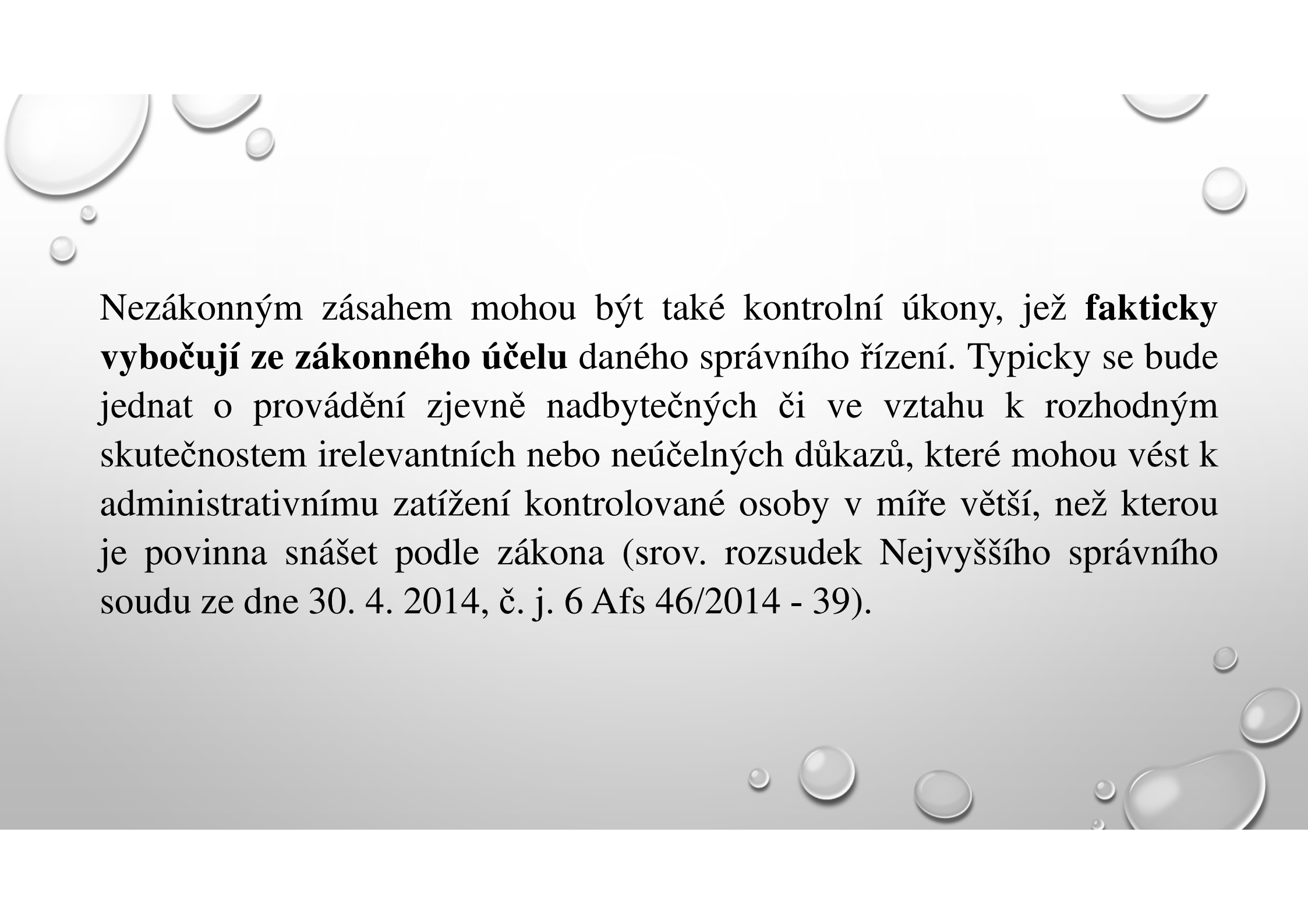


„Kontrolní řád vyžaduje písemnou formu pověření k jednotlivé kontrole [§ 4 odst. 3 písm. a)], avšak ve vztahu k osobě, která provádí samotnou kontrolu, nikoliv ve vztahu k přizvané osobě. Dle NSS **musí mít i pověření přizvané osoby písemnou formu. Avšak nelze požadovat, aby každé takové pověření přizvané 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.** Takto exaktně ostatně ani nelze předvídat parametry plánované kontroly na úseku silniční dopravy, a to zejména, jde-li o kontrolu řidičů, kteří nabízejí a provozují dopravu přes mobilní aplikace typu UBER.“ (podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 7. 2018, čj. 10 As 162/2018 - 30).

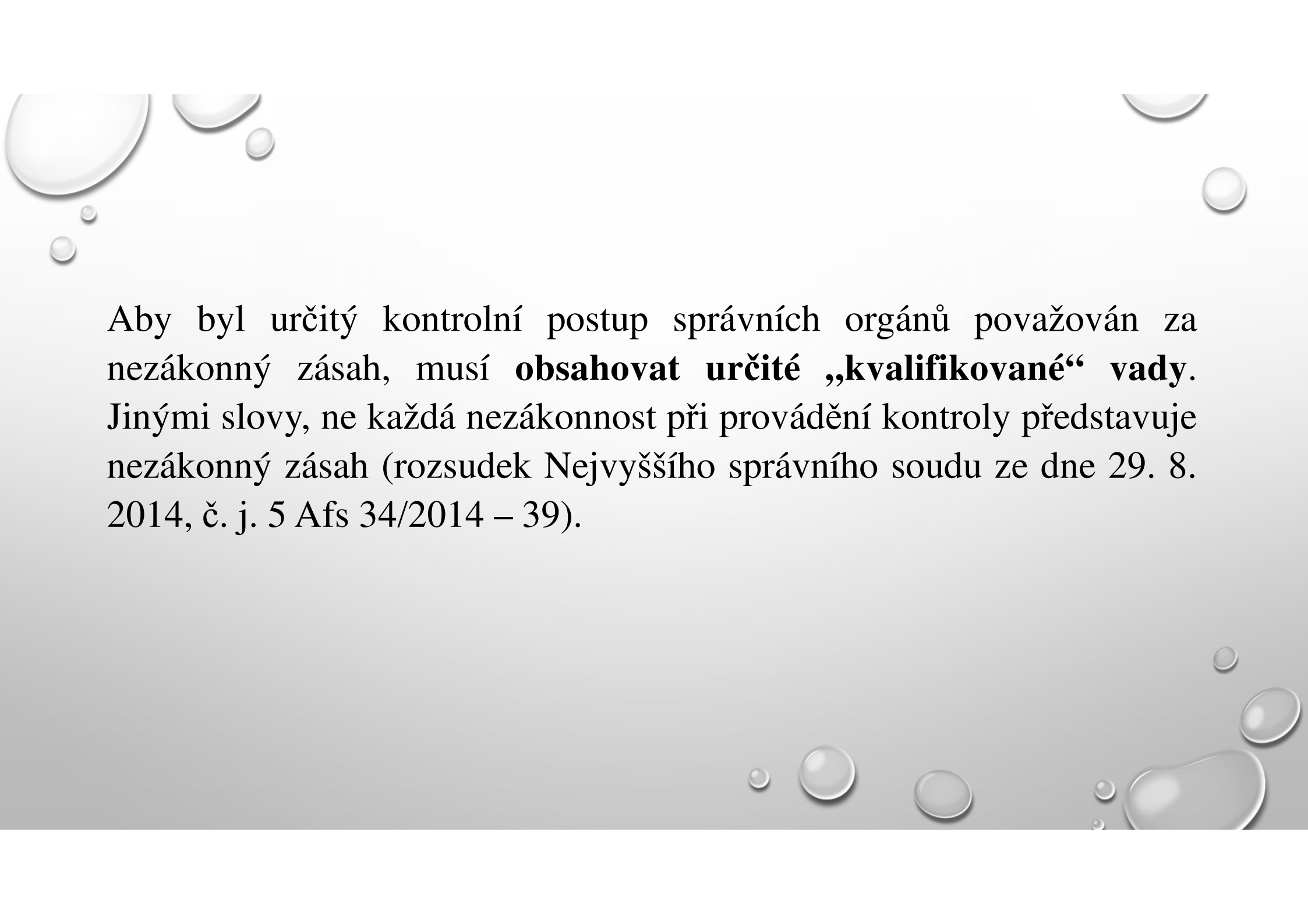
„Případný nedostatek oprávnění přizvaných osob, nemůže zasáhnout do právní sféry kontrolované osoby. Stěžovatel o činnosti přizvaných osob (a tedy ani o jím tvrzených nedostatcích pověření) v průběhu kontrolní jízdy nevěděl, dozvěděl se o ní až zpětně z protokolu o kontrole a ze záznamů z kontrolní jízdy. Do právní sféry stěžovatele mohl zasáhnout až následný postup správních orgánů. Pro úplnost soud uvedl, že ani kontrolní zjištění nesprávná nebo zjištěná způsobem, který by byl v rozporu s kontrolním řádem, neznamenají zkrácení práv kontrolované osoby, byť mohou být podkladem pro navazující správní řízení.“ (podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 9. 2018 č.j. 9 As 172/2018 - 29).

Kontrola jako nezákonný zásah

Postup kontrolního orgánu lze označit za nezákonný zásah v případě, kdy **je kontrola svévolná či šikanózní**. Jako příklad daňové kontroly, kterou lze považovat za svévolnou či šikanózní, je možné uvést opakované kontroly za stejné zdaňovací období bez danosti nových skutečností či důvodů. Ústavní soud vymezil konkrétní případ šikanózního postupu kontrolního orgánu např. v nálezu ze dne 18. 11. 2008, sp. zn. I. ÚS 1835/07, v němž označil za neústavní „ryze formální“ daňovou kontrolu, kterou dovodil z toho, že kontrolní protokol byl vyhotoven velmi ledabyle (některé položky byly vyplněny rukou, vyskytovaly se v něm písařské chyby atd.), a z „podezřelého“ zvoleného dne zahájení kontroly (jednalo se o pátek těsně před Vánocemi, deset dní před koncem prekluzivní lhůty pro vyměření daně).



Nezákonným zásahem mohou být také kontrolní úkony, jež **fakticky vybočují ze zákonného účelu** daného správního řízení. Typicky se bude jednat o provádění zjevně nadbytečných či ve vztahu k rozhodným skutečnostem irelevantních nebo neúčelných důkazů, které mohou vést k administrativnímu zatížení kontrolované osoby v míře větší, než kterou je povinna snášet podle zákona (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**. Jinými slovy, ne každá nezákonnost při provádění kontroly představuje nezákonný zásah (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 8. 2014, č. j. 5 Afs 34/2014 – 39).

- Za nezákonný zásah 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, a to přinejmenším práva na ochranu její svobodné sféry (čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod a čl. 2 odst. 3 Ústavy České republiky). Základním právům a svobodám jsou soudy povinny poskytnout ochranu (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).

Děkuji za pozornost

vetesnikp@seznam.cz