

Západočeská Univerzita v Plzni
Právnická fakulta

DIPLOMOVÁ PRÁCE

Tereza Kosařová

2016

**Právnická fakulta Západočeské
univerzity v Plzni
Katedra správního práva**

DIPLOMOVÁ PRÁCE

Komparace zákona o státní kontrole a nového kontrolního řádu

„Prohlašuji, že jsem diplomovou práci na téma: Komparace zákona o státní kontrole a nového kontrolního řádu vypracovala sama, a že jsem uvedla všechny použité prameny.“

Poděkování

Děkuji tímto vedoucímu mé diplomové práce, JUDr. et PhDr. Janu Malastovi, PhD. za odborné vedení mé diplomové práce, za briskní emailovou komunikaci v kteroukoli denní či noční hodinu, a také za lidský přístup a svěží výklad při seminární výuce správního práva.

Z celého srdce děkuji také mé mamince Lence za nekonečnou a vytrvalou morální podporu a víru ve mne samotnou.

Obsah

ÚVOD	1
1. VYMEZENÍ ZÁKLADNÍCH POJMŮ	3
1.1 SPRÁVNÍ PRÁVO A VEŘEJNÁ SPRÁVA.....	3
1.2 ÚSTAVNĚPRÁVNÍ ZÁKLADY VEŘEJNÉ SPRÁVY	4
1.3 ČLENĚNÍ VEŘEJNÉ SPRÁVY	5
1.4 VEŘEJNÝ ZÁJEM	7
1.5 ZÁRUKY ZÁKONNOSTI VE VEŘEJNÉ SPRÁVĚ.....	8
2. SYSTÉM KONTROLY VEŘEJNÉ SPRÁVY	10
2.1 KONTROLA VEŘEJNÉ SPRÁVY V OBECNÉM POJETÍ.....	10
2.2 DRUHY KONTROLNÍ ČINNOSTI VEŘEJNÉ SPRÁVY	11
2.3 KONTROLA VYKONÁVANÁ SPRÁVNÍMI ORGÁNY.....	12
3. ZÁKON O STÁTNÍ KONTROLE A KONTROLNÍ ŘÁD	15
3.1 ZÁKON Č. 552/1991 SB. O STÁTNÍ KONTROLE	15
3.2 ZÁKON Č. 255/2012 SB. O KONTROLE (KONTROLNÍ ŘÁD)	16
4. KOMPARACE ZÁKONA O STÁTNÍ KONTROLE A KONTROLNÍHO ŘÁDU Z HLEDISKA OBECNÉHO POJETÍ KONTROLY A PŮSOBNOSTI OBOU ZÁKONŮ	18
4.1 DEFINICE KONTROLY Z POHLEDU OBOU ZÁKONŮ.....	18
4.2 KONTROLNÍ ORGÁNY	19
4.3 NEGATIVNÍ VYMEZENÍ PŮSOBNOSTI KONTROLNÍHO ŘÁDU POMOCÍ ZÁKLADNÍCH RYSŮ KONTROLNÍ ČINNOSTI	21
4.4 KONTROLOVANÉ OSOBY	24
4.5 ÚKONY PŘEDCHÁZEJÍCÍ KONTROLE	26
5. KOMPARACE ZÁKONA O STÁTNÍ KONTROLE A KONTROLNÍHO ŘÁDU Z HLEDISKA ZAHÁJENÍ A PRŮBĚHU KONTROLY	29
5.1 KONTROLUJÍCÍ.....	29
5.2 POVĚŘENÍ KE KONTROLE	30
5.3 ZAHÁJENÍ KONTROLY	33
5.4 POVINNÉ OSOBY	36
5.5 PŘIZVANÉ OSOBY	37
5.6 KATALOG PRÁV KONTROLUJÍCÍCH	38
5.7 KATALOG POVINNOSTÍ KONTROLUJÍCÍCH	49
5.8 KATALOG PRÁV A POVINNOSTÍ KONTROLOVANÝCH A POVINNÝCH OSOB.....	51

5.9	POKUTA ZA PORUŠENÍ POVINNOSTÍ KONTROLOVANÉ A POVINNÉ OSOBY	52
5.10	PROTOKOL O KONTROLE	55
5.11	PRÁVO KONTROLOVANÉ OSOBY PODAT NÁMITKY	57
5.12	ODEBÍRÁNÍ VZORKŮ	59
6. KOMPARACE ZÁKONA O STÁTNÍ KONTROLE A KONTROLNÍHO ŘÁDU Z HLEDISKA UKONČENÍ		
KONTROLY		60
6.1	UKONČENÍ KONTROLY	60
6.2	ZVEŘEJŇOVÁNÍ INFORMACÍ O KONTROLÁCH	61
ZÁVĚR		62
RESUMÉ		64
SEZNAM POUŽITÝCH PRAMENŮ		65

ÚVOD

Rok 2014 se stal pro správně právní obec zlomovým. Nabyt totiž účinnosti nový zákon o kontrole, který plně nahradil zákon o státní kontrole z roku 1991. Mnozí však tento právní předpis krátkozrace podceňují. S rozšířením působnosti nového zákona totiž dochází k dopadu na mnohem širší okruh adresátů, než si většina veřejnosti vůbec dokáže připustit. A právě to je jeden z důvodů, proč je zpracování komparace obou právních předpisů natolik lákavé. Jeho aktuálnost a touha nahlédnout pod pokličku zdánlivě podobným ustanovením utváří dojem určitého mystéria, jehož zkoumání se jen těžko odolává.

Mou snahou se v diplomové práci stalo zejména logické a systematické vymezení kontroly a následné podrobné a detailní porovnání jednotlivých institutů zákona č. 552/1991 Sb. o státní kontrole a zákona č. 255/2012 Sb. o kontrole se zaměřením na jejich odlišnosti, důsledky a důvody změn, které nová právní úprava přinesla.

Práce je rozdělena do celkem 6 částí. Ta první se stručně, jasně a srozumitelně věnuje vysvětlení důležitých pojmů, zejména termínu veřejná správa a tomu, jakou roli v rámci její struktury kontrola vlastně hraje. Druhá část se zaměřuje obecně na systém kontroly ve veřejné správě, její druhy a definici, třetí část se pak velmi stručně zabývá oběma předmětnými předpisy z hlediska jejich snah, cílů a vůbec kontextu, za kterého došlo k jejich přijetí.

K proniknutí do samotného těžiště práce dochází až v části čtvrté, která se jako první věnuje komparaci jako takové, a to z hlediska obecného pojetí kontrolní činnosti obou předpisů a jejich působnosti, která je v souvislosti s novou úpravou asi nejdiskutovanější a nejinvazivnější, co se změn týká. Následuje obsahově nejrozsáhlejší část, a to komparace z hlediska zahájení a průběhu kontroly, která se podrobně zaobírá a detailně rozpracovává zejména praktický dopad a drobné změny, který adresáti při aplikaci normy osobně pocítí. Důležitá je také proto, že obsahuje rozpracovaný katalog práv a povinností kontrolujících a kontrolovaných subjektů. Poslední část se věnuje ukončení kontroly a také tomu, co nastane poté.

V průběhu komparace dochází i k prolínání s několika soudními rozsudky, které mají v této práci za úkol zejména utvářet obraz toho, jak se vyvíjela praxe v oblasti

kontroly za předešlé právní úpravy. Poukazují na to, proč se vlastně nová právní úprava stala natolik nezbytnou a jaké důvody vedly k jejímu přijetí.

Jako nepochybné však lze shledat, že úřední aparát veřejné správy a pravidla pro jeho postupy se rok od roku zdokonalují a díky odborným komparacím a porovnávání jednotlivých ustanovení tomu můžeme být svědkem. A to je důvod, proč jsem si jako téma pro svoji diplomovou práci vybrala právě komparaci zákona o státní kontrole a nového kontrolního řádu. Pevně věřím, že dráha, kterou veřejná správa započala, bude slibně pokračovat a dočkáme se plně funkčních postupů veřejné správy a efektivního úřednického aparátu.

1. Vymezení základních pojmů

Pro podrobné zkoumání problematiky kontroly ve veřejné správě je nezbytné udělat si nejdříve stručný exkurz k samým základům správního práva a vymezit si pojmy, bez kterých se v daném tématu nelze obejít, a těmi jsou zejména: veřejná správa a její ústavněprávní zakotvení, veřejný zájem, státní správa a samospráva.

1.1 Správní právo a veřejná správa

V první řadě je třeba si v krátkosti vymezit správní právo jako takové. Jedná se tedy o právní odvětví veřejného práva, které upravuje vztahy realizované při výkonu veřejné správy. Zde se však nabízí otázka: „*Co je to veřejná správa?*“

Ano. Takovou otázku si kladlo a dosud klade mnoho odborníků teoretiků a každý z nich na ni našel tak trochu jinou odpověď. Na čem se však jednoznačně shodnou, je to, že pojem „*veřejná správa*“ nelze přesně definovat, a kdyby se o to přeci jen někdo pokusil, pohořel by. Žádná definice totiž nedokáže obecně pojmut veškerou činnost veřejné správy tak, aby byla kompletní.

Kromě samotné složitosti pojmu je dalším faktorem, který činí takové definování těžkým to, že veřejná správa se v čase neustále mění, a to jak v její činnosti, tak organizaci. Tyto změny jsou odrazem mnoha společenských jevů, jako například členství v Evropské unii, vědecko-technický pokrok, ale hlavně samotný vývoj společnosti z hlediska společenských hodnot, tradic a způsobu chování jedinců. Proto říkáme, že veřejná správa má takzvaný dynamický charakter.

Avšak při urputné snaze o definování výše zmíněného pojmu je tu přeci jen malá skulina, která spočívá v překročení hranic teorie a přenesení se do praxe. Pokud k takovému překročení dojde, lze veřejnou správu definovat jako správu veřejných záležitostí vykonávanou ve veřejném zájmu, jež spočívá zejména v jejich obstarávání, řízení, organizování a **kontrole** takových záležitostí.

Důležité je však vymezit si veřejnou správu i negativně. Takové vymezení spočívá v odečtení jednotlivých složek státní moci tak, aby zbyla pouze jediná, pod kterou lze

problematický pojem podřadit. Veřejná správa tedy není činností zákonodárnou ani soudní. Zbývá tedy jediná složka, a to je státní moc výkonná.¹

1.2 Ústavněprávní základy veřejné správy

Ústava jakožto právní norma nevyšší právní síly ve státě v hlavě I. říká, že zdrojem veškeré státní moci je lid, který ji však vykonává prostřednictvím orgánů moci zákonodárné, výkonné a soudní.²

Jak již bylo řečeno, veřejná správa spadá do moci výkonné. A takovou moc, stejně jako moc zákonodárnou a soudní, lze, dle čl. 2 odst. 3 Ústavy, uplatňovat jen v případech, mezích a způsoby, jež stanoví zákon. A ač se takové pravidlo s nádechem samozřejmosti lehce přejde, má pro veřejnou správu zcela zásadní význam. Znamená totiž, že orgány veřejné správy mohou jednat pouze tak, jak jim zákon výslovně povolí. Suma sumárum, orgány veřejné správy jsou bezpodmínečně povinné při vrchnostenském výkonu veřejné správy respektovat zásadu legality. Z té pro dané orgány vyplývá bezvýhradní vázanost zákony, popřípadě podzákonnými právními normami, které jsou vydané na jejich základě a k jejich provedení, dále nemožnost činit nic, co není zákonem výslovně povoleno a povinnost dodržovat zásadu zákonnosti při kterékoli činnosti, která má povahu výkonu veřejné správy ve vztahu k adresátům veřejného působení, kterými jsou jak fyzické, tak právnické osoby.³

Abych tedy výše uvedené shrnula a uvedla na pravou míru: V případě soukromé správy, tedy správy soukromých záležitostí v soukromém zájmu soukromými osobami, platí zásada legální licence, což znamená, že osoby mohou činit vše, co není zákonem zakázáno a naopak nesmí být nuceny činit to, co zákon neukládá. Veřejná správa má tedy znatelně přísnější režim, jelikož ta může činit pouze to, co jí zákon výslovně stanoví, nic dalšího.

Pro objasnění ústavněprávních základů veřejné správy není nic jednoduššího než nahlédnout do samotné Ústavy, kde nalezneme zakotvení veřejné správy zejména v hlavě III. Ústavy, která pojednává o moci výkonné, jejíž je veřejná správa součástí, zejména

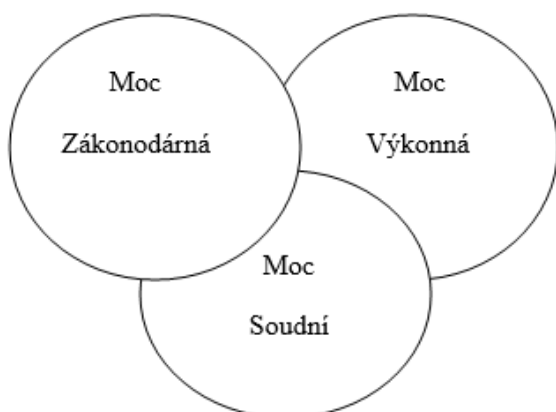
¹ HORZINKOVÁ, E., FIALA, Z.: *Správní právo hmotné: Obecná část*. Praha: Leges, 2010. 9-11s.

² ÚSTAVNÍ ZÁKON Č.1/1993 Sb.: *Ústava ČR*. Hlava I, čl. 2, odst. 1

³ ŠEMORA, V.: *Dozor a kontrola nad samostatnou a přenesenou působností svěřenou orgánům obcí, krajů a hlavního města Prahy: Komentář, judikatura a odkazy na související právní předpisy*. Praha: Linde Praha a.s., 2007. 15-16 s.

tedy o prezidentu republiky, vládě a ministerstvech jakožto správních úřadech. Dále pak hlava VI. zakotvující právo na samosprávu územních samosprávných celků, kterými jsou obce a kraje, jež jsou samostatně spravovány zastupitelstvem.

Ovšem jak bylo již řečeno výše, součástí pojmu veřejná správa je i kontrola veřejných záležitostí. To znamená, že do veřejné správy z hlediska ústavněprávního ingeruje i hlava II., tedy moc zákonodárná, která například pojednává o tom, že ve věci vyšetření veřejného zájmu může poslanecká sněmovna zřídit vyšetřovací komisi. Dokonce i hlava IV., moc soudní říká, že Ústavní soud může rozhodnout o zrušení právních předpisů, které jsou v rozporu s ústavním pořádkem nebo se zákonem. Takovým předpisem může být například obecně závazná vyhláška ministerstva nebo nařízení vlády, a jejichž zrušení už je znatelným zásahem do veřejné správy. Zde je však nutné uvést na pravou míru, že přesahy jedné státní moci do druhé jsou nejen legálně správné, ale zároveň i doslova žádoucí. Systém tří mocí je totiž vybudován na principu brzd a rovnováhy sil. To znamená, že jednotlivé státní moci fungují odděleně, ale zároveň jsou v určitých případech oprávněny do sféry činnosti jiné moci zasáhnout. Ovšem vždy pouze a jen na základě zákona⁴



Obrázek 1 - Státní moci v ČR

1.3 Členění veřejné správy

Pro účely pozdějšího výkladu je třeba učinit také základní rozdělení veřejné správy, a to z hlediska institucionálního a metodického.

⁴ ÚSTAVNÍ ZÁKON Č.1/1993 Sb.: *Ústava ČR*. Hlava II, čl. 30, odst. 1. Hlava III. Hlava IV. čl. 87, odst. 1b. Hlava VII.

Z hlediska institucionálního tvoří základní dělení veřejné správy **státní správa** a **samospráva**.

Státní správu vykonává vlastním jménem stát, a to buď přímo, prostřednictvím orgánů státu, typicky se jedná o ministerstva a jiné nejvyšší správní úřady, anebo nepřímo, a to prostřednictvím nestátních subjektů, na které byl tento výkon delegován. Typicky jde o obce a kraje jednající v přenesené působnosti.

Jako projev zásady decentralizace však stát prostřednictvím zákona přenáší exekuci některých záležitostí veřejné správy i na jiné veřejnoprávní subjekty, které tak samostatně vlastním jménem vykonávají určitou vymezenou veřejnosprávní činnost. Takovou situaci správní právo nazývá samosprávou, tedy výkon veřejné správy subjekty odlišnými od státu, přičemž zde nejsou zachovány vztahy nadřízenosti a podřízenosti nestátního subjektu k vyšším správním úřadům, na rozdíl od nepřímých vykonavatelů státní správy, u nichž je vztah podřízenosti a nadřízenosti zachován.⁵

Nejčastěji se jedná o samosprávu územních samosprávných celků, tedy obcí a krajů, jejichž právo na samosprávu je zakotveno i v Ústavě, a to v čl. 8, který říká, že samospráva územních samosprávných celků se zaručuje. Čl. 105 však toto právo omezuje tak, že orgánům samosprávy lze svěřit výkon státní správy jen tehdy, stanoví li to zákon. To znamená, že je na zákonodárci, jakou činnost veřejné správy orgánu samosprávy svěří, nikoliv na orgánu samosprávy samotném. Což je, mimo jiné, jedním z dalších projevů zásady brzd a rovnováhy sil, kdy zákonodárná moc ingeruje do moci výkonné.⁶

Podle toho, jakých metod je při výkonu veřejné správy užito, rozlišujeme veřejnou správu vrchnostenskou a nevrchnostenskou, neboli fiskální.

Pro vrchnostenskou správu je typické nerovné postavení účastníků administrativně právních vztahů, které v rámci této správy vznikají. Využívá ke svému výkonu metody veřejnoprávní, z čehož vyplývá, že jsou správní orgány oprávněny rozhodovat z pozice nositele veřejné moci jednostranně o právech a povinnostech

⁵ SLÁDEČEK, V.: *Obecné správní právo*. 3. aktualizované a upravené vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2013. 20 s.

⁶ ÚSTAVNÍ ZÁKON Č.1/1993 Sb.: *Ústava ČR*. Hlava I, čl. 8. Hlava VII, čl. 105.

fyzických a právnických osob. Jde například o vydání stavebního povolení nebo rozhodnutí o přestupku.

V případě fiskální správy dochází k její realizaci, na rozdíl od té vrchnostenské, za pomoci soukromoprávních metod. To znamená, že správní orgány mají v právním vztahu stejné postavení jako ostatní účastníci. Platí zde princip rovnosti a smluvní volnosti.⁷

1.4 Veřejný zájem

Pojem veřejný zájem nemá svou vlastní legální definici. Je to tzv. neurčitý právní pojem, který správní předpisy hojně užívají, ale jeho obsah nelze přesně vymezit, jelikož veřejný zájem se posuzuje až v konkrétním případě a vzhledem ke konkrétním okolnostem.

Vzhledem k povaze pojmu však lze dovodit, že veřejný zájem je takový zájem, který je možné označit za obecně prospěšný a jehož nositelem je blíže neurčený okruh osob, které spojuje určitý obecný prvek. Tento zájem však nesmí být v rozporu právními předpisy.

Otázku, co je a co už není veřejným zájmem, posuzuje pouze orgán veřejné moci k tomu zmocněný, v konkrétním případě pak správní orgán, který ve věci rozhoduje.⁸

K výkladu veřejného zájmu se vyjádřil v roce 2005 i senát Ústavního soud, který se ve svém nálezu vyjádřil následovně: „*Veřejný zájem v konkrétní věci je zjišťován v průběhu správního řízení na základě poměrování nejrůznějších partikulárních zájmů, po zvážení všech rozporů a připomínek. Z odůvodnění rozhodnutí, jehož ústředním bodem je otázka existence veřejného zájmu, pak musí zřetelně vyplynout, proč veřejný zájem převážil nad řadou soukromých, partikulárních zájmů. Veřejný zájem je třeba nalézt v procesu rozhodování o určité otázce a nelze jej v konkrétní věci a priori stanovit. Z těchto důvodů je zjišťování veřejného zájmu v konkrétním případě typicky pravomocí moci výkonné, a nikoliv zákonodárné.*“⁹

⁷ HORZINKOVÁ, E., FIALA, Z.: *Správní právo hmotné: Obecná část*. Praha: Leges, 2010. 13-14 s.

⁸ PRŮCHA, P.: *Správní právo: Obecná část*. 8., doplněné a aktualizované vydání. Brno-Plzeň: Doplněk a Aleš Čeněk, s.r.o., 2012. 55-56 s.

⁹ NÁLEZ ÚS ze dne 28. 6. 2006. Sp.Zn. Pl.ÚS 24/04. Dostupné na www.nalus.usoud.cz

Z výše uvedeného nám tedy na základě vlastní analýzy jasně vyplývá, že pojem veřejný zájem ani nelze *a priori* legálně definovat, jelikož by tak došlo k ohrožení samotného smyslu a významu daného pojmu, jehož neurčitost není vadou, nýbrž cílenou devizou.

Pro představu si uveďme typický příklad, kterým je institut vyvlastnění, ke kterému může dojít pouze a jen ve veřejném zájmu podle čl. 11 odst. 4 Listiny.¹⁰ Tím může být například výstavba dálnice. V takovém případě by nositeli veřejného zájmu byli například obyvatelé vesnice, kteří jsou nuceni snášet v místě bydliště naprosto nepřiměřený provoz, jelikož není dostupná jakákoli jiná komunikace, po které by se mohli řidiči vydat.

1.5 Záruky zákonnosti ve veřejné správě

Jak již bylo řečeno výše, veřejnou správu lze vykonávat pouze v případech, mezích a způsoby, jež stanoví zákon. To znamená, že se zde nachází podmínka zákonnosti, která se projevuje zejména požadavkem přísného dodržování a plnění obsahu právních norem všemi subjekty správního práva. Dále se projevuje také uskutečňováním funkcí veřejné správy na základě zákonů, a to při současném striktním dodržování zákonných práv a svobod občanů a v neposlední řadě také poskytováním právní ochrany subjektům správního práva v rámci jejich právního postavení.

K zajištění výše uvedeného slouží institut **záruk zákonnosti ve veřejné správě**. Jde o souhrn právních nástrojů sloužících k zabezpečení dodržování a zákonné realizace práva pro případ jeho porušení. Jedná se zejména o následující:

- **Kontrola veřejné správy**
- Právo na informace
- Zrušení, změna či sistace vadných správních aktů
- Uplatňování odpovědnosti za porušení právních povinností
- Přímé donucení ke splnění právních povinností

Pro tyto záruky je typické, že směřují nejen dovnitř veřejné správy, ale i navenek. To znamená, že k případnému porušení práva může dojít buď při výkonu činnosti veřejné

¹⁰ ÚSTAVNÍ ZÁKON Č.2/1993 Sb.: *Listina základních práv a svobod*. Hlava II, čl. 11., odst. 4

správy správními orgány, anebo chováním subjektů, které jsou adresáty práv a povinností vyplývajících pro ně ze správního práva.

Jako nejzásadnější a pro potřeby této práce klíčovou zárukou je kontrola veřejné správy. Ta má v systému záruk specifické postavení, jelikož díky jejím zjištěným výsledkům vytváří předpoklad pro uplatnění některé z dalších právních záruk, které jsou dány subjektům k dispozici. Specifická je i tím, že svou povahou přesahuje rámec pouhé kontroly zákonnosti. Její obsah se totiž vztahuje například i na účelnost, rychlost a hospodárnost veřejné správy.¹¹

¹¹ PRŮCHA, P.: *Správní právo: Obecná část*. 8., doplněné a aktualizované vydání. Brno-Plzeň: Doplněk a Aleš Čeněk, s.r.o., 2012. 324-325 s.

2. Systém kontroly veřejné správy

2.1 Kontrola veřejné správy v obecném pojetí

Z toho, co jest uvedeno v části 1, vyplývá, že veřejná správa je vlastně obsahem své činnosti druhem řízení společnosti, a jelikož součástí každé řídicí činnosti musí být i její kontrola, zahrnuje ji i veřejná správa s tím, že se jejím prostřednictvím specificky podílí na dosahování cílů, k jejichž uskutečnění předemtná činnost směřuje.

Obecné pojetí kontroly spočívá ve zjišťování stavu skutečného, tedy stavu jaký JE a reálně existuje a v porovnávání se stavem žádoucím, tedy stavem, jaký by MĚL BÝT. Náplní kontroly je také zjišťování příčin a vyvozování závěrů. Funkce kontroly se dají tedy taxativně vymezit jako: Poznávací, zjišťovací, porovnávací a hodnotící. V širším pojetí kontroly lze zahrnout i funkci nápravnou, jejímž účelem je odstranění odchylky a dosažení tak stavu žádoucího.

Ačkoli se to nemusí zdát natolik podstatné, je nutné zdůraznit, že kontrola musí být systematická a koordinovaná. To znamená, že kontrolní činnost nesmí narušit běžný chod kontrolované činnosti.¹² Uveďme si vlastní příklad: Pokud by přišel na průběžnou kontrolu úředník hygienické stanice hl. m. Prahy v rámci správního dozoru do pražské restaurace, nebylo by možné, aby pro účely kontroly podnik na celý den nechal zavřít. Tím by narušil chod restaurace a způsobil by tak jejímu majiteli škodu. A právě proto, aby se podobné situace neodehrávaly, je nutné přesně vymezit pravomoci, oprávnění a povinnosti kontrolních orgánů.

Snahu o koordinaci a systematickosti kontroly podporuje i ustanovení kontrolního řádu z roku 2012, které v § 27 pojednává o plánování kontrol. Kontrolní orgány jsou dle daného ustanovení povinny, za předpokladu, že tomu nebrání účel či povaha kontroly, zpracovávat a koordinovat obsah plánu jednotlivých kontrol ve snaze ochránit zájmy kontrolovaných osob. Zákon o státní kontrole problematiku plánování neupravoval, avšak to neznámá, že se za účinnosti předchozí úpravy taková činnost neprováděla. Výslovné

¹² PRŮCHA, P.: *Správní právo: Obecná část*. 8., doplněné a aktualizované vydání. Brno-Plzeň: Doplněk a Aleš Čeněk, s.r.o., 2012. 325-330 s.

zakotvení je tedy pouhým projevem snahy o zlepšení a zefektivnění koordinovanosti a systematiky v oblasti kontrolní činnosti.¹³

2.2 Druhy kontrolní činnosti veřejné správy

Rozlišujeme 2 základní druhy kontrolní činnosti veřejné správy:

- a) Správní kontrola veřejné správy
- b) Vnější kontrola veřejné správy

Správní kontrola je taková kontrolní činnost, při které jsou orgány veřejné správy v pozici subjektů kontrolujících.¹⁴ Lze ji rozdělit na vnitřní a vnější.

- Vnitřní správní kontrola- kontrola prováděná uvnitř veřejné správy za situace, kdy jsou jak kontrolní orgán, tak kontrolovaná osoba součástí systému veřejné správy, jíž na určitém úseku také vykonávají. Kontrola může být realizována buď v rámci vztahů nadřízenosti a podřízenosti, a to v případě kontroly výkonu státní správy nebo vůči nepodřízeným adresátům v případě kontroly výkonu samosprávy. To má vliv zejména z hlediska toho, co si kontrolní orgán může vůči kontrolované osobě dovolit a toho, jak se může kontrolovaná osoba bránit. Například státní správa není právem toho, na koho je přenesena na rozdíl od samosprávy, a proto nemůže podat vůči postupu kontrolního orgánu žalobu proti nezákonnému zásahu.
- Vnější správní kontrola- kontrola, při které kontrolní orgán kontroluje činnost právnické nebo fyzické osoby, která stojí mimo veřejnou správu, popřípadě může být její součástí, ale činnost, která je předmětem kontroly, není výkonem veřejné správy a zároveň je, alespoň částečně, regulována veřejným právem. Jedná se o kontrolu vůči nepodřízeným subjektům veřejné správy.¹⁵

Vnější kontrola veřejné správy spočívá v kontrole činnosti orgánů veřejné správy, které jsou v pozici subjektu kontrolovaného, kontrolujícím je v takovém případě subjekt odlišný od orgánu veřejné správy. Jedná se o:

¹³ JEMELKA, L., VETEŠNÍK, P., LIBOSVÁR, O.: *Zákon o kontrole: Komentář*. 1. vydání. Praha: C.H.Beck, 2014. 209 s.

¹⁴ PRŮCHA, P.: *Správní právo: Obecná část*. 8., doplněné a aktualizované vydání. Brno-Plzeň: Doplněk a Aleš Čeněk, s.r.o., 2012. 329 s.

¹⁵ VEDRAL, J.: *Kontrolní řád: Komentář*. 1, vydání. Praha: Bova Polygon, 2015. 14, 24-26 s.

- Parlamentní kontrola
- Kontrola vykonávána soudy
- Kontrola vykonávána Nejvyšším kontrolním úřadem
- Kontrola v rámci činnosti Veřejného ochránce práv
- Kontrola vykonávána státním zastupitelstvem
- Kontrola vykonávána samotnými občany¹⁶

Pro naplnění účelu této práce je třeba držet se nadále ve sféře kontroly správní, tedy té, kdy je kontrolujícím subjektem orgán veřejné správy, jelikož právě ta je v režimu kontrolního řádu realizována.

2.3 Kontrola vykonávaná správními orgány

Jak již bylo výše řečeno, správní kontrolu, nebo li kontrolu vykonávanou správními orgány, lze vykonávat jak vůči nepodřízeným subjektům, tak v rámci vztahů nadřízenosti a podřízenosti. Nejtypičtějším případem správní kontroly je správní dozor, může jít však dále například i o státní dozor nad veřejnou samosprávou, interní kontrolu, finanční kontrolu a přezkum hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí.

a) Správní dozor

Správní dozor, jakožto modelový institut kontrolní činnosti veřejné správy, spočívá v pozorování chování nepodřízených subjektů a porovnávání s chováním žádoucím. Realizuje se ve vztahu k fyzickým či právnickým osobám občanské společnosti mimo rámec vztahů nadřízenosti a podřízenosti. Povinné chování, které je předmětem pozorování, vyplývá zejména ze zákona nebo jiného právního předpisu, z opatření obecné povahy, ze správního aktu nebo z veřejnoprávní smlouvy.

b) Státní dozor nad veřejnou samosprávou

V případě státního dozoru jde převážně o kontrolní činnost nad výkonem samostatné působnosti krajů a obcí, ve výjimečných případech se může jednat i o kontrolu nad výkonem zájmové samosprávy. Jde o kontrolu uskutečňovanou, stejně jako u

¹⁶ PRŮCHA, P.: *Správní právo: Obecná část*. 8., doplněné a aktualizované vydání. Brno-Plzeň: Doplněk a Aleš Čeněk, s.r.o., 2012. 329-330 s.

správního dozoru, mimo rámec vztahů nadřízenosti a podřízenosti. Zákon k tomuto účelu stanovuje různé prostředky a oprávnění státním orgánům, kterých můžou k jeho naplnění využít, kupříkladu podání návrhu na přezkoumání zákonnosti statutárních předpisů, jako je například obecně závazná vyhláška kraje či obce.

c) Interní kontrola

Určitou podobnost vůči obsahu státního dozoru vykazuje tzv. interní kontrola, která se však, na rozdíl od něj, realizuje ve vztahu nadřízenosti a podřízenosti. Jde zejména o vnitřní kontrolu státních orgánů vůči podřízeným vykonavatelům veřejné správy, dále o vnitřní kontrolu zaměřenou dovnitř určité vlastní organizační jednotky, zahrnuta do interní kontroly je také kontrolní činnost v rámci zaměstnaneckých a služebních vztahů ve veřejné správě a dále i instanční kontrola ve správním řízení.

d) Finanční kontrola

Finanční kontrola má specifické postavení v oblasti správní kontroly. Je vykonávána jak uvnitř orgánu veřejné správy, tak i vně, tedy vůči žadatelům a příjemcům veřejné finanční podpory. Je vymezena svým předmětem, jímž je hospodaření s veřejnými prostředky, přičemž kritériem jejího hodnocení je krom plnění právních povinností také hospodárnost, efektivnost a účelnost. Podle povahy kontroly pak právní předpisy rozlišují například interní audit, veřejnosprávní finanční kontrola, řídicí finanční kontrola atd.

e) Přezkum hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí

Další specifickou kontrolní činností představuje přezkum hospodaření ÚSC a dobrovolných svazků obcí, jejichž povinností je nechat si každoročně přezkoumat své hospodaření. Hospodaření kraje přezkoumává ministerstvo financí, obce mají na výběr z několika institucí, volbu však musí učinit do 30. června daného roku, jinak přezkum provede krajský úřad. Předmětem přezkumu je zejména hospodaření s majetkem státu a územního celku, údaje o ročním hospodaření územního celku, jež tvoří součást závěrečného účtu, stav závazků a pohledávek a přezkum účetnictví vedeného územním celkem.¹⁷

¹⁷ HENDRYCH, D. a kol.: *Správní právo: Obecná část*. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012. 283-305 s.

Postarší odborné publikace jasně sdělují, že správní kontrola, tedy kontrola vykonávána orgány veřejné správy, které jsou v pozici kontrolujícího, se co do svých obecných pravidel řídí zákonem č. 552/1991 Sb. o státní kontrole, přičemž jde pouze o kontrolu vykonávanou orgány oprávněnými vykonávat státní správu. Z rámce této kontroly je výslovně vyloučena kontrola vykonávaná v rámci vztahů nadřízenosti a podřízenosti.¹⁸

Zde došlo k významnému posunu. Nejen že od 1. 1. 2014 nabyl účinnosti nový zákon o kontrole, který plně nahrazuje předešlý zákon č. 552/1991 Sb. o státní kontrole, ale hlavně oproti předchozí právní úpravě dochází ke změně působnosti zákona. Ten totiž v současné době upravuje vedle vnější správní kontroly vůči nepodřízeným subjektům i správní kontrolu vnitřní, která zahrnuje zejména kontrolu v rámci hierarchických vztahů nadřízenosti a podřízenosti. Typicky se jedná o kontrolu výkonu přenesené působnosti subjektů územní samosprávy. Jde o zásadní a velké změny, které se stanou předmětem zkoumání v dalších kapitolách.¹⁹

Z výše uvedeného tedy vyplývá, že všechny kontrolní orgány vykonávají kontrolní činnost podle obecných pravidel označovaných jako tzv. „**kontrolní řád**“, které upravuje zákon č. 255/2012 Sb. o kontrole (dále jen „kontrolní řád“). Konkrétní aspekty dané kontroly, například předmět a rozsah kontroly, konkrétní kontrolující subjekt, lhůty a další, upravují zvláštní předpisy, například zákon. č. 128/2000 o obcích, který upravuje dozor nad vydáváním a obsahem obecně závazných vyhlášek obcí a usnesení, rozhodnutí a jiných opatření jejích orgánů v samostatné působnosti a nařízení obce a usnesení, rozhodnutí či jiných opatření jejích orgánů v přenesené působnosti.²⁰

¹⁸ PRŮCHA, P.: *Správní právo: Obecná část*. 8., doplněné a aktualizované vydání. Brno-Plzeň: Doplněk a Aleš Čeněk, s.r.o., 2012. 343-344 s.

¹⁹ DŮVODOVÁ ZPRÁVA k návrhu zákona o kontrole. Sněmovní tisk 575/0. 22-23 s. Dostupné na: www.psp.cz

²⁰ ZÁKON Č.128/2000 Sb.: *O obcích*. Hlava VI. V platném znění.

3. Zákon o státní kontrole a kontrolní řád

3.1 Zákon č. 552/1991 Sb. o státní kontrole

Zákon o státní kontrole z roku 1991 byl přijat na míru dobových společenských poměrů a okolností, a to nejen z hlediska své působnosti, ale také v dalších aspektech.

Na počátku 90. let, v době, kdy zákon o státní kontrole vznikl, existovala instituce, kterou současný systém veřejné správy nezná. Federální ministerstvo kontroly, které zřizovalo republiková ministerstva jakožto ústřední správní úřady pro oblast kontroly v Čechách a na Slovensku. Federální ministerstvo zakotvoval zákon č. 405/1991 Sb. o kontrole v České a Slovenské Federativní Republice, který upravoval kromě jeho postavení a působnosti také pravidla, co se týká postupu orgánů státní správy ČSFR při výkonu kontrolní činnosti v obou republikách. Svou působnost realizoval nejčastěji skrze republiková ministerstva, přičemž důležitost ministerstva státní kontroly České republiky, coby ústředního správního úřad v kontrolním procesu v Čechách, dokládá i to, že byl v § 2 zákona o státní kontrole, který vymezoval subjekty vykonávající státní kontrolu, uveden hned na prvním místě.²¹

V roce 1993 došlo v důsledku rozpadu federace a zřízení Nejvyššího kontrolního úřadu ke zrušení federálního ministerstva, a tedy i toho republikového, jakožto ústředního kontrolního úřadu, což v zákoně způsobilo první rozsáhlé mezery a nejasnosti. Místo toho, aby však zákonodárce vyřešil vzniklou situaci novelizací zákona o státní kontrole, novelizoval jednotlivé zvláštní zákony, které upravovaly jednotlivé druhy kontrolní činnosti. A tak byla započata ne zcela šťastná dráha roztříštěnosti, nepřehlednosti a nejasnosti právní úpravy kontrolní činnosti veřejné správy.

Zákon o státní kontrole navíc stanovil, že se podle něj bude řídit výhradně kontrolní činnost orgánů oprávněných vykonávat státní správu vůči nepodřízeným adresátům, což bylo v té době logické. Samospráva byla tou dobou v plenkách, nejevilo se tak nezbytným kontrolu v rámci vztahů nadřízenosti a podřízenosti zahrnout. Doba se však mění a s ní i veřejná správa, která od počátku nového tisíciletí prodělala mnoho změn. A tak začala

²¹ ZÁKON Č. 405/1991 Sb.: *O kontrole v České a Slovenské Federativní Republice*. § 27-29. + ZÁKON Č.552/1991 Sb.: *O státní kontrole*. § 2., odst. 1 a). V původním znění. + VEDRAL, J.: *Kontrolní řád: Komentář*. 1, vydání. Praha: Bova Polygon, 2015. 7 s.

vláda v roce 2005, na základě *analýzy současného systému kontroly ve státní správě České republiky* zpracované ministerstvem financí, vytvářet nový kontrolní předpis.²²

3.2 Zákon č. 255/2012 Sb. o kontrole (kontrolní řád)

O nutnosti nové úpravy kontrolní činnosti je již pojednáno výše. Než však dojde na komparaci obou právních předpisů, je nutné si vymezit, jaké cíle si nový kontrolní řád při své tvorbě vlastně stanovil.

Hlavním cílem nové právní úpravy bylo již od počátku zajištění právní jistoty adresátů norem a snížení nadměrné a zbytečné zátěže kontrolujících subjektů. Toho se snažil zákonodárce docílit zejména sjednocením, zpřehledněním a zjednodušením procesu kontroly, a to odstraněním neodůvodněných rozdílů procesní povahy jednotlivých typů kontrol nebo odstraněním duplicitní právní úpravy. Cílem nového zákona bylo též zohlednění aktuálního stavu v oblasti kontroly a trendů, jež se v moderní veřejné správě v současné době vyskytují.

Za tímto účelem tak byl vytvořen úplně nový právní předpis, jakožto souhrn jednotných pravidel pro základní postup kontrolujících subjektů při výkonu kontrolní činnosti. Tato pravidla mají být aplikovatelná na v zásadě všechny druhy kontrol ve veřejné správě, pokud zákon nestanoví jinak. Zachovány ve zvláštních zákonech zůstávají pouze specifika jednotlivých druhů kontrol.²³

Nutné je na závěr této kapitoly zmínit, že úpravu si v důsledku přijetí zákona o kontrole z roku 2012 vyžádalo bezmála i 70 dalších právních předpisů. Aby došlo k naplnění již zmíněného cíle sjednocení, zpřehlednění a zjednodušení úpravy kontrolní činnosti, musely k tomu být uzpůsobeny i ostatní zákony, které byly doposud koncipovány na míru zákonu z roku 1991, což je logicky pro nový kontrolní řád v mnohých případech značně nevyhovující. Proto 1. ledna 2014 nabyl účinnosti poměrně rozsáhlý změnový zákon, který novelizuje například zákon o obcích, o krajích, o pozemních komunikacích, o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, o ochraně

²² DVORSKÁ, O.: *Kontrolní řád: Poznámkové vydání zákona s úryvky důvodové zprávy, vzory a vybranou judikaturou*. Praha: Linde Praha, 2013. 13-25 s.

²³ DŮVODOVÁ ZPRÁVA k návrhu zákona o kontrole. Sněmovní tisk 575/0. 21-22 s. Dostupné na: www.psp.cz

osobních údajů a další desítky právních předpisů tak, aby eliminoval speciální procesně právní ustanovení, která již obsahuje nová úprava obsažená v kontrolním řádu.²⁴

²⁴ ATLAS CONSULTING SPOL. S R.O.: Změnový zákon ke kontrolnímu řádu. *Právní rádce: Zákony*. 2014(8). Dostupné v systému Codexis academia.

4. Komparace zákona o státní kontrole a kontrolního řádu z hlediska obecného pojetí kontroly a působnosti obou zákonů

4.1 Definice kontroly z pohledu obou zákonů

Zákon o státní kontrole a zákon o kontrole. Už jen ze samotných názvů obou zákonů můžeme dovodit, že pojetí a definice kontroly v obou předpisech bude odlišná.

Zákon o kontrole z roku 2012 vymezuje kontrolu následovně:

„Kontrolní orgán při kontrole zjišťuje, jak kontrolovaná osoba plní povinnosti, které jí vyplývají z jiných právních předpisů nebo které jí byly uloženy na základě těchto předpisů.“²⁵

Zákon o státní kontrole z roku 1991 oproti tomu říká:

„(1) Státní kontrolou se pro účely tohoto zákona rozumí kontrolní činnost orgánů uvedených v § 2 tohoto zákona zaměřená na hospodaření s finančními a hmotnými prostředky České republiky a plnění povinností vyplývajících z obecně závazných právních předpisů nebo uložených na základě těchto předpisů.“

(2) Za státní kontrolu podle tohoto zákona se nepovažuje kontrola vykonávaná v rámci vztahu nadřízenosti a podřízenosti.“²⁶

Jak si lze na první pohled všimnout, obě legální definice kontroly vykazují značné odlišnosti. Zákon o kontrole nepoužívá pojem „*státní kontrola*“ a má to svůj smysl. Cílem kontroly podle kontrolního řádu z roku 2012 je totiž subsumovat pod pojem kontroly co nejširší okruh kontrolní činnosti kontrolních orgánů podle § 1, ať má jakékoli označení (např. přezkum, dozor, inspekce...). Na rozdíl od definice kontroly podle zákona o státní kontrole, se ta dle kontrolního řádu zaměřuje pouze na plnění povinností kontrolovaných subjektů. Pro tento účel je pojem státní kontrola značně omezující.

²⁵ ZÁKON Č.255/2012 Sb.: *O kontrole (kontrolní řád)*. § 2. V platném znění.

²⁶ ZÁKON Č.552/1991 Sb.: *O státní kontrole*. § 3., odst. 1, 2. V posledním platném znění.

Zákon o státní kontrole z roku 1991 se při definování pojmu státní kontroly zaměřil především na fiskální oblast, tedy hospodaření s finančními a hmotnými prostředky České republiky a až v druhé části definice uvedl plnění povinností vyplývajících pro adresáty z právních předpisů. Vzhledem k dobovým okolnostem se to jevílo jako logické, jelikož v době jeho přijetí ještě neexistoval zákon o finanční kontrole ani zákon o Nejvyšším kontrolním úřadu. Proto zákon o státní kontrole musel pojmut i fiskální kontrolu, jako předmět právních vztahů, na které právní norma působila.

Definice kontroly podle kontrolního řádu nespecifikuje žádnou konkrétní kontrolu, jejíž procesním postupem se má zákon zabývat. Definuje ji obecně tak, aby zahrnovala téměř jakoukoli kontrolní činnost s tím, že ji zákonodárce v důvodové zprávě vymezuje jako „zkoumání skutečného stavu a jeho porovnávání se stavem žádoucím, jenž je vymezen stanovením příslušných povinností“²⁷

Zároveň důvodová zpráva stanoví, že ač se to tak může zdát, není součástí kontroly ve smyslu tohoto zákona „náprava zjištěných chyb a nedostatků.“ Přestože je nápravná funkce bezesporu účelem kontroly, předmětem je pouze zjišťování skutečného stavu a porovnávání se stavem žádoucím. Náprava je poté vykonána v jiném procesním režimu.²⁸

4.2 Kontrolní orgány

Pro úplnost definování pojmu kontrola je třeba vymezit si také kontrolní orgány podle obou zákonů, které tak vytvoří ucelený pohled na kontrolu jako takovou a její obsah.

Kontrolní řád uvádí:

„(1) Tento zákon upravuje postup orgánů moci výkonné, orgánů územních samosprávných celků, jiných orgánů a právnických nebo fyzických osob, pokud vykonávají působnost v oblasti veřejné správy (dále jen „kontrolní orgán“), při kontrole činnosti orgánů moci výkonné, orgánů územních samosprávných celků, jiných orgánů, právnických a fyzických osob (dále jen „kontrolovaná osoba“).“²⁹

²⁷ DŮVODOVÁ ZPRÁVA k návrhu zákona o kontrole. Sněmovní tisk 575/0. 39 s. Dostupné na: www.psp.cz

²⁸ DVORSKÁ, O.: *Kontrolní řád: Poznámkové vydání zákona s úryvky důvodové zprávy, vzory a vybranou judikaturou*. Praha: Linde Praha, 2013. 44-48 s.

²⁹ ZÁKON Č.255/2012 Sb.: *O kontrole (kontrolní řád)*. § 1.

Zákon o státní kontrole říká:

„ Státní kontrolu ve smyslu tohoto zákona vykonávají:

a) zrušeno

b) ministerstva a jiné ústřední správní úřady v rozsahu stanoveném zvláštními zákony,

c) místní orgány státní správy a orgány územní samosprávy, pokud vykonávají státní správu v rozsahu stanoveném zvláštními zákony,

d) ostatní orgány státní správy, do jejichž působnosti náleží specializovaná kontrola, odborný dozor nebo inspekce podle zvláštních předpisů, 1) (dále jen "kontrolní orgány)".³⁰

Po přečtení obou ustanovení můžeme vyvodit následující závěr. Zákon o státní kontrole pojal vymezení kontrolních orgánů velice úzce, a to tak, že kontrolu vykonávají pouze takové orgány, jež jsou oprávněné k výkonu státní správy. Proto také „*státní kontrola*.“ Takové konkrétní vymezení položilo základy největšího problému ohledně aplikace zákona o státní kontrole. Bylo totiž příliš omezující a postupem času, vzhledem k výraznému rozvoji samosprávy, také nedostačující.

Zákonodárce s tímto nedostatkem počítal, a proto se, dle mého názoru, kontrolní řád k vymezení kontrolních orgánů staví úplně opačným způsobem. Vymezuje je velice obecně a abstraktně s tím, že jejich konkrétní vymezení se předpokládá ve zvláštních zákonech, které upravují jednotlivé typy kontrol. Rozdíl ohledně kontrolních orgánů tedy nespočívá v tom, že by kontrolní řád vyloučil kontrolní orgány stanovené zákonem o státní kontrole. On je pouze rozšiřuje a jejich vymezení zobecňuje tak, aby se kontrolními postupy v kontrolním řádu mohlo řídit co nejvíce kontrolních subjektů.

Kromě orgánů moci výkonné a orgánů územních samosprávných celků zákon nově vztahuje kontrolní postup i na jiné orgány a právnické nebo fyzické osoby, ovšem pouze v takovém případě, že vykonávají působnost v oblasti veřejné správy.

Takovými jinými orgány mohou být například i zvláštní orgány moci zákonodárné a mohl by k nim patřit i Nejvyšší kontrolní úřad, který si však vymohl, že se na jeho

³⁰ ZÁKON Č.552/1991 Sb.: *O státní kontrole*. § 2

kontrolní činnost kontrolní řád nevztahuje. Právníčkou osobou může být například profesní komora, která ač koná převážně kárné řízení, i takovému může předcházet kontrola dle kontrolního řádu. Pokud jde o fyzické osoby jako kontrolní orgány, vyskytují se výjimečně. Jejich vymezení se týká spíše případů v budoucnu, kdy by se určitá kontrolní pravomoc na základě konkrétní právní úpravy nějaké takové osobě poskytla. V současnosti se jedná například o mysliveckou nebo lesní stráž.³¹

Zde je ovšem, myslím, nutné zdůraznit, že se stále pohybujeme pouze v režimu správní kontroly. To že by kontrolní činnost dle kontrolního řádu prováděl například orgán poslanecké sněmovny, rozhodně neznámá, že se tím posouváme do pásma vnější kontroly veřejné správy, v tomto případě kontroly parlamentní. Jelikož by takový orgán vykonával, jak stanoví § 1 KŘ, působnost v oblasti veřejné správy, pohybujeme se stále na poli pouze kontroly správní.

Z již řečeného můžeme tedy vyvodit, že zatímco kontrolní činnost podle zákona o státní kontrole se držela pouze v mezích správní kontroly, a to té vnější, protože na vnitřní se z důvodu vyloučení vztahů nadřízenosti a podřízenosti nedala použít, v současnosti kontrola dle KŘ pojmulu kontrolní činnost nejen v rámci vnější správní kontroly, ale přesahuje i do vnitřní správní kontroly.

4.3 Negativní vymezení působnosti kontrolního řádu pomocí základních rysů kontrolní činnosti

Mezi základní rysy kontrolní činnosti dle kontrolního řádu patří:

- Časová ohraničenost kontroly
- Kontrola mezi dvěma v jistém smyslu nezávislými subjekty
- Kontrola jako součást výkonu veřejné moci
- Kontrola státní správy i v instančních vztazích nadřízenosti a podřízenosti
- Speciální procesní úprava a subsidiární aplikace kontrolního řádu

a) Časová ohraničenost kontroly

³¹ DVORSKÁ, O.: *Kontrolní řád: Poznámkové vydání zákona s úryvky důvodové zprávy, vzory a vybranou judikaturou*. Praha: Linde Praha, 2013. 31-33 s.

Kontrolní řád, na rozdíl od zákona o státní kontrole, vymezuje kontrolu jako časově ohraničenou činnost, která se vymezuje svým počátkem, tedy zahájením a následným ukončením. Je třeba rozlišit kontrolu dle kontrolního řádu a časově neohraničenou monitorovací činnost, při níž kontrolní subjekt permanentně dohlíží na to, zda kontrolovaný plní své povinnosti. Příkladem nám buď činnost Ministerstva vnitra v rámci posuzování obecně závazných vyhlášek krajů a obcí.

Jelikož tato monitorovací činnost vzhledem ke své povaze probíhá neustále, nelze ji podřadit pod kontrolu dle kontrolního řádu. To však neznamená, že taková činnost v sobě nemůže zahrnovat kontrolu dle kontrolního řádu, kdy dochází ke kontrole konkrétních skutečností zpravidla prováděnou formou kontroly na místě. Je proto třeba posuzovat povahu konkrétní činnosti a nesnažit se aplikovat kontrolní řád za každou cenu.³²

Časová ohraničenost kontroly je jednou z těch větších změn, které nová právní úprava přinesla. Výslovné zahájení kontroly obsažené v § 5 kontrolního řádu v zákoně o státní kontrole zcela chybělo, stejně tak její ukončení, v současnosti obsažené v § 18 kontrolního řádu. To vede k významnému posílení právní jistoty kontrolovaných zejména z hlediska pochybností ohledně data zahájení kontroly. Zároveň je tak vyloučena z kontrolní činnosti i výše zmíněná monitorovací činnost, ohledně které dřívější právní úprava svým mlčením vyvolávala nejasnosti a otázky.³³

b) Kontrola mezi dvěma v jistém smyslu nezávislými subjekty

Dalším důležitým znakem kontroly dle kontrolního řádu je to, že musí probíhat mezi dvěma relativně samostatnými subjekty, to znamená, že subjekty kontrolovaného a kontrolujícího musí být odlišné. Z toho jasně plyne, že pravidlům kontrolního řádu nepodléhá vnitřní kontrola jakožto součást metod řízení. Toto je třeba si rozebrat.

Jako nejméně problematické se jeví v dané materii to, že vnější kontrola realizovaná vůči nepodřízeným adresátům je, jak z logiky věci vyplývá, vždy vykonávána dvěma samostatnými subjekty. Problematictější je vnitřní kontrola realizována ve vztahu nadřízenosti a podřízenosti, kde dochází ke kontrole interních vztahů v rámci vnitřního

³² DVORSKÁ, O.: *Kontrolní řád: Poznámkové vydání zákona s úryvky důvodové zprávy, vzory a vybranou judikaturou*. Praha: Linde Praha, 2013. 19-46 s.

³³ KOUKAL, P.: Nový kontrolní řád z pohledu compliance. *Právní rádce* [online]. 2012 [cit. 2016-02-07]. Dostupné na: www.roedl.com

systemu určité organizační jednotky. Zbytečně formalizovaný kontrolní proces by byl pro dosažení cíle a nápravu doslova nežádoucí zejména z hlediska pružnosti, efektivnosti a hospodárnosti. Typický je dle mého názoru příklad, kdy zastupitelstvo obce vykonává kontrolu činnosti výboru zastupitelstva. V takovém případě nepostupuje dle kontrolního řádu, jelikož se jedná o kontrolu v rámci jednoho jediného subjektu.

Takovým problémem se zákon o státní kontrole nemusel vůbec zabývat, jelikož jeho působnost se vztahovala pouze na kontrolu vůči nepodřízeným adresátům. Zákon o finanční kontrole takovou kontrolní činnost nazývá řídicí kontrolou a finančním auditem.

c) Kontrola jako součást výkonu veřejné moci

Vzhledem k tomu, že je kontrolní řád a i předcházející zákon o státní kontrole veřejnoprávní normou, lze pod něj zařadit pouze kontrolu coby veřejnoprávní činnost, nikoliv činnost soukromoprávní. O tom vypovídá i samotné užití termínu působnost v souvislosti s kontrolou, jelikož tohoto pojmu se užívá pouze v souvislosti s výkonem veřejné moci, jakožto vrchnostenského působení určitých osob či orgánů vůči jiným, nejčastěji nepodřízeným adresátům. V tomto se obě právní úpravy výjimečně shodují.³⁴

d) Kontrola státní správy i v instančních vztazích nadřízenosti a podřízenosti

Cílem zákonodárce při tvorbě nového kontrolního řádu bylo zejména rozšířit působnost zákona tak, aby se právní předpis stal podkladem pro co nejvíce kontrolních postupů a vyloučil tak definice jednotlivých typů kontrol, sjednotil terminologii a odstranil tak jeho zmatečnost, roztříštěnost a nesrozumitelnost.

A tak vznikla obecná, ryze procesně právní úprava, která je oproti té předchozí rozšířená z hlediska věcné působnosti, a to zejména zařazením kontrolní činnosti v rámci vztahů nadřízenosti a podřízenosti mezi orgánem kontrolujícím a kontrolovanou osobou. Takový vztah vzniká *de iure*, neboli ze zákona, a týká se to nejčastěji oblasti výkonu přenesené působnosti územních samosprávných celků, kdy stát deleguje část své pravomoci na obce a kraje coby své nepřímé vykonavatele. Jak již bylo však výše řečeno, nemůže jít o vztahy uvnitř jednoho subjektu.

³⁴ DVORSKÁ, O.: *Kontrolní řád: Poznámkové vydání zákona s úryvky důvodové zprávy, vzory a vybranou judikaturou*. Praha: Linde Praha, 2013. 21-24 s.

e) Speciální procesní úprava a subsidiární aplikace kontrolního řádu

Důležité je zmínit také to, že se obecná pravidla kontrolní činnosti podle kontrolního řádu uplatní pouze v případech, kdy nestanoví zvláštní předpis jinak. Jedná se o situace, kdy je daná kontrola natolik specifická, že je nezbytné, aby obsahovala svá vlastní procesní pravidla, která se nedají zobecnit. Kontrolní řád se tak použije buď pouze subsidiárně, anebo se nepoužije vůbec.³⁵

Nejtypičtějším příkladem takové specifické kontrolní činnosti je kontrola vykonávaná Nejvyšším kontrolním úřadem, jejíž specifčnost pramení spíše než ze zvláštnosti samotného kontrolního postupu, ze speciálního ústavně zakotveného postavení Nejvyššího kontrolního úřadu. Reálně odůvodněnou speciální procesní úpravu z hlediska kontroly má daňová kontrola, která je vzhledem ke své povaze natolik zvláštní, že jí zákonodárce vzhledem k potřebnosti v daňovém řádu poskytl vlastní souhrn kontrolních pravidel.³⁶

Když si shrneme výše uvedené, můžeme si vyvodit negativní vymezení věcné působnosti kontrolního řádu, tedy, že kontrolní řád se neaplikuje v případě:

- Časově neohraničená monitorovací činnost
- Interní kontrola v rámci jednoho subjektu
- Realizace kontroly v rámci soukromoprávních vztahů
- Existence zvláštní procesní úpravy kontroly

4.4 Kontrolované osoby

Obecného pojetí kontroly se týká i vymezení kontrolovaných osob, jež jsou v současné době, dle kontrolního řádu, určeny takovým způsobem, aby jejich výčet nebránil kontrolní činnosti vůči téměř kterékoli osobě. Jsou vymezeny zrcadlově ke kontrolním orgánům v § 1 kontrolního řádu, jedná se tedy o orgány moci výkonné, orgány územních samosprávných celků, jiné orgány a právnické a fyzické osoby, na rozdíl však od kontrolních orgánů nemusí kontrolované osoby splňovat podmínku, že vykonávají

³⁵ DŮVODOVÁ ZPRÁVA k návrhu zákona o kontrole. Sněmovní tisk 575/0. 22-23, 35, 36, 38 s. Dostupné na: www.psp.cz

³⁶ DVORSKÁ, O.: *Kontrolní řád: Poznámkové vydání zákona s úryvky důvodové zprávy, vzory a vybranou judikaturou*. Praha: Linde Praha, 2013. 29-30 s.

působnost v oblasti veřejné správy. Předmětem kontroly tedy může být jakákoliv činnost kontrolovaných osob, ať je soukromoprávní či veřejnoprávní.³⁷ Jaká konkrétní činnost, v jakém rozsahu a za jakých podmínek bude kontrolována, pak stanoví zvláštní zákon.

A zatímco kontrolované osoby v kontrolním řádu jsou vymezeny pozitivně, ač velmi obecně, zákon o státní kontrole je vymezuje pouze negativně:

„Kontroly podle tohoto zákona nepodléhají soudy, prokuratura a státní notářství, s výjimkou hospodaření těchto orgánů s finančními a hmotnými prostředky České republiky, rozhodovací činnost orgánů státní správy a řízení jim předcházející, výkon působnosti ozbrojených bezpečnostních sborů a Sboru nápravné výchovy České republiky vykonávané podle zvláštních předpisů.“³⁸

Na daném ustanovení je, dle mého názoru, zajímavé to, že orgány oprávněné vykonávat státní správu byly dle zákona o státní kontrole orgány výlučně kontrolními. To znamená, že jejich rozhodovací činnost a řízení takové činnosti předcházející pravidlům tehdejšího kontrolního řádu nepodléhalo a orgány státní správy se tak nemohly vtělit do pozice kontrolované osoby.

To se s novou úpravou změnilo tak, že se kontrole výkonu státní správy dostalo dokonce i vlastního ustanovení v § 1 odst. 2, kde zákon říká, že kontrolní orgány postupují podle kontrolního řádu rovněž při kontrole výkonu státní správy a věnuje se jí i § 19, který stanovuje oprávnění kontrolního orgánu uložit v případě zjištění nedostatků opatření k odstranění nebo prevenci. Jde vlastně o kontrolu činnosti dekoncentrátů státní správy a jimi zřízených právnických osob, pokud jsou jejichmi zřizovateli územně samosprávné celky. Daná změna je důsledkem rozšíření působnosti na instanční vztahy nadřízenosti a podřízenosti, díky čemuž lze uvedenou kontrolu realizovat.³⁹

Důvodem, proč si kontrola výkonu státní správy vysloužila v novém zákoně výslovnou zmínku, je ten, že „v případě kontroly státní správy není splněna podmínka podle § 1 odst. 1, tedy že nejde o kontrolu jako výkon „působnosti“ v oblasti veřejné

³⁷ VEDRAL, J.: *Kontrolní řád: Komentář*. 1, vydání. Praha: Bova Polygon, 2015. 24 s.

³⁸ ZÁKON Č.552/1991 Sb.: *O státní kontrole*. § 4

³⁹ VESELSKÝ, O.: *Nový kontrolní řád. Sborník přednášek z odborné konference Právo ve veřejné správě*. 2013. Dostupné v systému Codexis academia. + ZÁKON Č.255/2012 Sb.: *O kontrole (kontrolní řád)*. § 1(2), 19.

*správy, pokud by se působnost chápala jako veřejná moc směřující vůči osobám stojícím mimo veřejnou správu, ke které musí být kontrolní orgán zmocněn zákonem.*⁴⁰

A podle jakých kritérií se vybírá konkrétní kontrolovaná osoba, která bude podrobena kontrole? Jak již bylo jednou řečeno, má v této problematice široký rozsah kompetencí kontrolní orgán, který takové subjekty vybírá a kontroly plánuje na základě vlastního uvážení. Například v případě inspekce práce dochází k četnějším kontrolám zejména u takových subjektů, u kterých bylo v předešlém roce evidováno více pracovních úrazů, nebyly dosud kontrolovány nebo u nich již někdy bylo zjištěno vážné pochybení. Impulsem se pro kontrolní orgán může stát i velké množství podnětů pro porušení zákonů ze strany veřejnosti. V roce 2013 například došlo k situaci, že inspekce práce dostala do rukou nepřiměřené množství podnětů, co se týká porušování zákona ze strany agenturních zaměstnavatelů. Kontrolní orgán si z toho tedy vzal ponaučení a kontroly na rok 2014 naplánoval tak, aby nastalou situaci komplexně prověřil. Kromě kontrol plánovaných dlouhou dobu dopředu reaguje kontrolní orgán i na aktuální problémy například havárie na pracovišti atd. Takové kontroly je nutné vykonat ihned.⁴¹

4.5 Úkony předcházející kontrole

Ustanovení § 3 kontrolního řádu pojednávající o úkonech předcházejících kontrole je hlediska komparace obou předpisů jedno z nejpodstatnějších. Zákon o státní kontrole tento institut totiž vůbec neupravoval. To vedlo k jistým zmatkům a nabeurčení právní jistoty adresátů kontroly, jelikož nebylo přesně vymezeno, co přesně kontrolní činností je a co už není. Proto byla často za kontrolu považována i taková činnost, která neodpovídala jejímu klasickému průběhu. Typicky se jednalo například o již zmíněný monitoring činnosti kontrolovaného nebo ověřování podnětu.

Kontrolované osoby tedy přesně nevěděly, kdy mohou realizovat svá práva vůči kontrolujícímu, například odmítnout poskytnout součinnost a naopak kontrolující autoritativně rozhodovali o povinnostech kontrolovaných i tam, kde to samotná logika věci vylučuje. Vznik úpravy úkonů předcházejících kontrole však dal věci pevná pravidla

⁴⁰ VEDRAL, J.: *Kontrolní řád: Komentář*. 1. vydání. Praha: Bova Polygon, 2015. 30 s.

⁴¹ JANŠOVÁ, M., FUKA, J.: Jak probíhá kontrola inspekce práce. *Právní rádce*. 2014(4), 20-25 s.

a řád. Institut tak navazuje na nově zakotvený okamžik zahájení a ukončení kontroly, díky němuž je jasné, kdy se jedná o kontrolu a kdy jde o úkony předcházející kontrole.⁴²

„(1) Kontrolní orgán může provádět před zahájením kontroly úkony, jejichž účelem je opatření podkladů pro posouzení, zda zahájit kontrolu.

(2) O úkonech podle odstavce 1 se pořídí záznam. Navazuje-li na tyto úkony kontrola, mohou sloužit skutečnosti takto získané jako podklad pro kontrolní zjištění.“⁴³

Z odstavce 1 vyplývá, že se v případě výše zmíněných úkonů jedná o fakultativní stadium kontrolní činnosti. To znamená, že kontrolní orgán může, ale nemusí výše uvedený institut využít. Záleží na jeho uvážení, zda-li takový postup shledá, vzhledem k povaze kontrolované činnosti, nutným. Pokud ano, musí kontrolující počítat s tím, že realizace takových úkonů je založena na dobrovolné spolupráci kontrolovaných osob. Pakliže kontrolovaný odmítne poskytnout kontrolujícímu součinnost, nelze ji vynucovat pokutou. Může to však být vnímáno kontrolujícím jako signál k zahájení kontroly.

Institut úkonů předcházejících kontrole spočívá v opatření podkladů pro posouzení, zda tu je důvod pro zahájení kontroly či není. Z této teze jasně vyplývá, k čemu nový institut slouží, není však jasně a přesně vymezeno, o které konkrétní úkony se jedná. To by v budoucno mohlo činit v praxi spory a nejasnosti.

Jako příklad takových úkonů jsou uváděny kontrolní nákupy, kdy kontrolní orgány před zahájením cenové kontroly (dle zákona č. 526/1990 Sb. o cenách) provádějí prostřednictvím utajené totožnosti monitoring například kvality potravin a opatřují si takovou činností důkazy a poklady pro vyhodnocení, zda-li došlo k porušení určité povinnosti vyplývající z právního předpisu nebo uložené na základě právního předpisu, či nikoliv.

O úkonech předcházejících kontrole je kontrolní orgán povinen pořídít záznam, a to bez ohledu na to, jak takové úkony byly vyhodnoceny. Zákon ani důvodová zpráva však neuvádí, jakou má mít takový záznam formu. Z logiky věci a z hlediska právní jistoty však lze předpokládat písemnou povahu, jak listinnou, tak elektronickou. Samozřejmě

⁴² JEMELKA, L., VETEŠNÍK, P., LIBOSVÁR, O.: *Zákon o kontrole: Komentář*. 1. vydání. Praha: C.H.Beck, 2014. 35-38 s.

⁴³ ZÁKON Č. 255/2012 Sb.: *O kontrole (kontrolní řád)*. § 3

musí obsahovat všechny podstatné skutečnosti, k jejichž zjištění během postupu kontrolujících orgánů došlo.

Důležité je také zmínit, že důkazy opatřené a skutečnosti zjištěné během úkonů předcházejících kontrole mohou sloužit jako podklad pro následné kontrolní zjištění, avšak pouze v případě, že úkony přímo navazují na samotnou kontrolu. Je tedy nezbytné, aby mezi úkony předcházejícími kontrole a kontrolou samotnou byla místní, věcná a časová souvislost.⁴⁴

⁴⁴ JEMELKA, L., VETEŠNÍK, P., LIBOSVÁR, O.: *Zákon o kontrole: Komentář*. 1. vydání. Praha: C.H.Beck, 2014. 35-38 s.

5. Komparace zákona o státní kontrole a kontrolního řádu z hlediska zahájení a průběhu kontroly

5.1 Kontrolující

Již několikrát byl v textu použit termín „*kontrolující*“, avšak doposud nedošlo k jeho vymezení. Ač by se to tak mohlo jevit, je důležité zdůraznit, že nejde o kontrolní orgán, nýbrž, dle § 4 kontrolního řádu, o fyzickou osobu, která kontrolu vykonává, a která musí mít k takové činnosti zvláštní pověření, které jí k za tímto účelem vydá kontrolní orgán. To znamená, že kontrolující je konkrétní fyzická osoba, tedy člověk, který kontrolní činnost fakticky provádí, na rozdíl od kontrolního orgánu, který je osobou právnickou, a proto logicky nemůže faktický výkon kontroly provést. Realizuje ho prostřednictvím kontrolujícího. Zákon o kontrole nevyžaduje od takové fyzické osoby žádné zvláštní předpoklady pro výkon kontroly. To ponechává k úvaze zvláštním předpisům.

Zde došlo z hlediska komparace k dalšímu významnému posunu. Dle zákona o státní kontrole se dnešní pojem „*kontrolující*“ nazýval „*kontrolní pracovník*“. Obsahem jeho činnosti bylo to samé, co popisuje kontrolní řád, tedy vykonat kontrolu. Rozdíl však přichází s novou právní úpravou v souvislosti s rozšířením okruhu možných kontrolujících, jelikož předchozí právní úprava stanovila, že kontrolním pracovníkem může být pouze zaměstnanec kontrolních orgánů na základě písemného pověření. Dnes je situace taková, že kontrolujícím nemusí být výlučně zaměstnanec kontrolního orgánu, důraz je kladen spíše na pověření ke kontrole (viz dále).⁴⁵

Zvláštní předpis může stanovit, že výkon kontroly je oprávněn vykonat pouze zaměstnanec kontrolního orgánu, například v případě zákona č. 582/1991 o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, který říká, že v případě kontroly plnění povinností uložených předpisy o sociálním zabezpečení jsou oprávněnými orgány k provedení kontroly pouze pověření zaměstnanci orgánů sociálního zabezpečení.⁴⁶ Zároveň může stanovit, že kontrolujícím je jiná fyzická osoba odlišná od zaměstnance kontrolního orgánu.

⁴⁵ DVORSKÁ, O.: *Kontrolní řád: Poznámkové vydání zákona s úryvky důvodové zprávy, vzory a vybranou judikaturou*. Praha: Linde Praha, 2013. 52-53 s.

⁴⁶ ZÁKON Č. 582/1991 Sb.: *O organizaci a provádění sociálního zabezpečení*. § 15. V platném znění.

Co se týká počtu kontrolujících, kontrolní řád se, i přes četné dohady, rozhodl stanovení takového počtu vynechat. Nechá tak kontrolnímu orgánu volnou ruku a prostor pro úvahu, jaký počet kontrolujících je vzhledem k situaci nezbytný. Obecně se doporučuje více kontrolujících zejména z důvodu posílení objektivity a eliminace možnosti ovlivňování kontrolujícího ze strany kontrolované osoby.⁴⁷

Z hlediska podjatosti zde máme další rozdíl mezi zákonem z roku 1991 a z roku 2012. Zatímco kontrolní řád se k podjatosti kontrolujícího vůbec nevyjadřuje, zákon o státní kontrole o ní pojednává v § 10 týkajícího se vyloučení kontrolních pracovníků, který má celkem 6 odstavců, což značí dosti rozsáhnou úpravu oproti té současné.

Zákon o státní kontrole říká, že je nutné vyloučit z kontroly takové kontrolní pracovníky, u nichž jsou důvodné pochybnosti o nepodjatosti vzhledem k jejich vztahu ke kontrolovaným osobám nebo k předmětu kontroly. Kontrolní pracovník je povinen oznámit domněnku své podjatosti nadřízenému ihned poté, co se o skutečnosti, která podjatost zakládá, dozvěděl. Takovou oznamovací povinnost mají i osoby kontrolované v případě, že mají důvodné pochybnosti o podjatosti kontrolního pracovníka. O podjatosti rozhodne vedoucí kontrolního orgánu bez zbytečného odkladu a do té doby kontrolní pracovník činí pouze takové úkony, které nesnesou odkladu.⁴⁸

To, že podjatost kontrolní řád neupravuje, však neznamená, že se v rámci kontrolní činnosti tento institut vůbec neaplikuje. Použije se § 28 KŘ, který stanovuje subsidiární použití správního řádu.⁴⁹ Ten v § 14 mluví o vyloučení osob z projednávání a rozhodování o věci, přičemž v něm lze spatřovat analogii s ustanovením, které se nacházelo v zákoně o státní kontrole. Rozdílné je hlavně obecné pojmosloví, jakým je úřední osoba a účastník řízení nebo představený. Dá se tedy mluvit o pouhé lenosti zákonodárce včlenit institut podjatosti přímo do kontrolního řádu.⁵⁰

5.2 Pověření ke kontrole

Jak již bylo řečeno, aby mohl kontrolující kontrolu vykonat, potřebuje k tomu dle kontrolního řádu pověření. To vydává vedoucí kontrolního orgánu, anebo osoba k tomu

⁴⁷ DVORSKÁ, O.: *Kontrolní řád: Poznámkové vydání zákona s úryvky důvodové zprávy, vzory a vybranou judikaturou*. Praha: Linde Praha, 2013. 55 s.

⁴⁸ ZÁKON Č.552/1991 Sb.: *O státní kontrole*. § 10

⁴⁹ ZÁKON Č.255/2012 Sb.: *O kontrole (kontrolní řád)*. § 28

⁵⁰ ZÁKON Č.500/2004 Sb.: *Správní řád*. § 14. V platném znění.

takovým vedoucím pověřená. Pro takové osoby zákon užívá legislativní zkratku „nadřízená osoba kontrolujícího“. Dále zákon stanoví, že je-li při jedné kontrole více kontrolujících, určí nadřízená osoba z jejich řad vedoucího kontrolní skupiny.

Pověření ke kontrole má 2 podoby:

- a) Písemné pověření pro jednotlivou kontrolu
- b) Průkaz, stanoví-li tak jiný právní předpis.⁵¹

Zákon o státní kontrole v oblasti pověření ke kontrole ponechal příliš mnoho prostoru pro různorodý výklad. Jediné, co totiž stanovil, je to, že kontrolní činnost vykonávají kontrolní pracovníci na základě písemného pověření. Dále nspecifikuje, kdo takové pověření vydává a ani to, co lze za písemné pověření vlastně brát. To v praxi způsobovalo značné potíže týkající se zejména výkladu pojmu písemného pověření.⁵²

To dokládá i kasační stížnost z roku 2013, kterou podala stěžovatelka k Nejvyššímu správnímu soudu z důvodu domněle neoprávněné kontroly veterinárního inspektora, coby kontrolujícího subjektu orgánu veterinární správy, který jako pověření ke kontrole užil svého služebního průkazu. Stěžovatelka po předložení takového průkazu neumožnila inspektorovi přístup do provozovny na maso a uzeniny z důvodu nezákonného postupu. Argumentovala absencí písemného pověření dle zákona o státní kontrole z roku 1991. Stěžovatelka vnímala písemné pověření dle zákona o státní kontrole ve smyslu pověření k jednotlivé kontrole, jak jej uvádí současný kontrolní řád.

Nejvyšší správní soud uvedl svou právní větou věc na pravou míru následovně: „*Ustanovení § 53 odst. 1 písm. a) veterinárního zákona hovoří o veterinárních inspektorech jako o úředních veterinárních lékařích orgánů veterinární správy pověřených výkonem státního veterinárního dozoru, z čehož vyplývá, že veterinární inspektori jsou k výkonu státního veterinárního dozoru pověřováni obecně, a tudíž nemusejí předkládat zvláštní pověření ke každé jednotlivé kontrole. Veterinární inspektori osvědčují své obecné oprávnění k výkonu státního veterinárního dozoru ve smyslu § 53 odst. 2 písm. c) veterinárního zákona služebním průkazem.*“⁵³

⁵¹ ZÁKON Č.255/2012 Sb.: *O kontrole (kontrolní řád)*. § 4 odst. 2, 3.

⁵² ZÁKON Č.552/1991 Sb.: *O státní kontrole*. § 9

⁵³ ROZSUDEK NSS ze dne 27. 2. 2014. Sp. zn. 8 As 30/2013. Dostupné na www.nssoud.cz

Výše uvedený judikát je podle mě přesnou demonstrací toho, proč byla obecná úprava pověření ke kontrole dle zákona o státní kontrole natolik nedostačující. V současnosti proto kontrolní řád uvádí nejen konkrétní formy pověření, ale také osoby, které ho vydávají.

A kdo tedy dané pověření vydává? Za prvé je to vedoucí kontrolního orgánu. Toto ustanovení nedává příliš prostoru pro pochybnosti. Kupříkladu pokud je kontrolním orgánem ministerstvo, vedoucím je jeho ministr. Pokud jde o orgány nižších územních samosprávných celků, je vedoucím tajemník obecního úřadu, popřípadě starosta obce. Více nejasností však vyplývá z teze, že pověření může vydat osoba k tomu pověřená vedoucím kontrolního orgánu. Z povahy věci samé by se v takovém případě mělo jednat zpravidla o jiného zaměstnance kontrolního orgánu. Ze zásady legální licence, která říká, že „je dovoleno vše, co není zákonem zakázáno“, však jasně vyplývá, že takovou osobou může být i jakákoliv jiná fyzická osoba.

Nově zakotvený institut vedoucího kontrolní skupiny spočívá v podstatě ve faktickém vedení kontrolní skupiny. Odpovídá za ni, komunikuje s kontrolovanou osobou a mimo jiné také rozhoduje o námitkách.⁵⁴

Nejasné však zůstává, co nastane v situaci, kdy zde máme určitou skupinu kontrolujících, a ta má pouze jedno jediné pověření. Vystává otázka, zda-li by měla mít každá z těchto osob zvláštní samostatné pověření nebo postačí-li jedno hromadné.

K takové otázce se vyjádřilo ministerstvo vnitra následovně: „I v této věci KŘ nestanovuje omezení. Zákon svým textem nijak nevyklučuje variantu jednotlivého pověření ke kontrole pro každého člena kontrolní skupiny zvlášť ani variantu jednoho pověření ke kontrole pro celou kontrolní skupinu. Záleží opět na konkrétním kontrolním orgánu a jeho kontrolních činnostech, jestli je vhodnější mít pro každého člena kontrolní skupiny samostatné pověření, nebo mít pouze jedno, na němž budou uvedeni všichni kontrolující. Obecně lze říci, že ve většině případů, kdy jsou vykonávány kontroly na základě písemného pověření, bude vystavováno jedno pověření pro celou kontrolní skupinu.“⁵⁵

⁵⁴ JEMELKA, L., VETEŠNÍK, P., LIBOSVÁR, O.: *Zákon o kontrole: Komentář*. 1. vydání. Praha: C.H.Beck, 2014. 45 s.

⁵⁵ PLASGUROVÁ HOLÁ, K., HORNÍČKOVÁ, D., PÖSL, T., RYNDOVÁ A.: *Metodické doporučení k činnosti územních samosprávných celků: Doplněk č. 1 – Dotazy a odpovědi, vzory k zákonu č. 255/2012*

Dosavadní praxe dále vytvořila 2 formy pověření, které předchází právní úprava nespécifikovala. Písemné pověření *ad hoc*, tedy k jednotlivé kontrole a průkaz jakožto obecné a dlouhodobé pověření k opakovanému provádění kontrol v určité oblasti. Průkaz však lze použít pouze tam, kde to zvláštní právní předpis stanoví. Taková úprava slouží zejména k tomu, aby se předcházelo zneužívání pravomoci úředních osob, které by jinak mohly svůj průkaz prezentovat jako osvědčení ke kontrolní činnosti, ke které však reálně oprávněny nejsou. Dané ustanovení je mimo jiné také projevem snahy zákonodárce o posílení právní jistoty kontrolovaných osob.⁵⁶

Co se týká podstatných náležitostí pověření ke kontrole, kontrolní řád ani správní řád při subsidiárním použití takový výčet neobsahuje. V případě průkazu jsou takové náležitosti ponechány na úpravě zvláštního předpisu, v případě písemného pověření na úvaze kontrolního orgánu. Z povahy věci však lze vyčíst, že musí obsahovat následující: identifikaci kontrolního orgánu a kontrolujícího, identifikaci kontrolovaného a osoby, která pověření vydala, předmět kontroly, datum vydání a podpis.⁵⁷

5.3 Zahájení kontroly

Moment zahájení kontroly je zcela novým institutem, jehož vymezení v předchozí právní úpravě chybělo. Nový kontrolní řád na něj klade velký důraz, a to zejména proto, že okamžikem zahájení dochází k aktivaci procesních práv a povinností kontrolovaných a kontrolujících, mezi které patří především možnost uložení pokuty kontrolované osobě za nerespektování práv kontrolujících například z důvodu odmítnutí poskytnutí součinnosti v podobě nevpuštění do objektu. Nově vzniklý institut má pozitivně ovlivnit hlavně kontrolované osoby z hlediska posílení jejich právní jistoty. Ta se projevuje v tom, že na rozdíl od předchozí právní úpravy, v současnosti zná kontrolovaná osoba přesný okamžik vzniku svých procesních práv a povinností, které jí v souvislosti s kontrolou vznikají, stejně jako zná moment ukončení kontrolní činnosti.

Sb. o kontrole (kontrolní řád) [online]. Praha: Ministerstvo vnitra České republiky, odbor dozoru a kontroly veřejné správy, 2013 [cit. 2016-02-11]. 24-25 s. Dostupné na www.mvcr.cz/odk

⁵⁶ DŮVODOVÁ ZPRÁVA k návrhu zákona o kontrole. Sněmovní tisk 575/0. 41-42 s. Dostupné na: www.psp.cz

⁵⁷ DVORSKÁ, O.: *Kontrolní řád: Poznámkové vydání zákona s úryvky důvodové zprávy, vzory a vybranou judikaturou*. Praha: Linde Praha, 2013. 59 s.

Kontrolu dle kontrolního řádu lze zahájit výlučně z moci úřední. To znamená, že je pouze na úvaze kontrolního orgánu, zda kontrolu zahájí a nikdo není oprávněn podat vůči takovému rozhodnutí o nezahájení kontroly žalobou na ochranu proti nečinnosti správního orgánu. Zahájení z moci úřední však nevylučuje to, aby jakákoli fyzická nebo právnická osoba či jiný správní orgán podal k takovému zahájení podnět. Kontrolní orgán takový podnět prověří a posoudí, zda-li jsou informace v něm obsažené dostatečným důvodem pro zahájení kontroly. K takovému zjištění slouží zejména již zmiňované úkony předcházející kontrole, které samy o sobě nejsou kontrolní činností. Jejich cílem je zejména monitorování toho, zda konkrétní subjekt plní zákonem mu stanovené povinnosti a následné rozhodnutí, zda je důvod pro zahájení kontroly či nikoliv.⁵⁸

Podnět k zahájení kontroly sice neupravuje kontrolní řád, upravuje ho však správní řád, který se použije dle § 28 kontrolního řádu subsidiárně. Ten říká, že kontrolní orgán je povinen přijímat podněty k zahájení kontroly z moci úřední a zároveň má povinnost sdělit ve lhůtě 30 dnů ode dne, kdy podnět obdržel, osobě, která podnět podala, zda kontrolu zahájil, popřípadě že neshledal důvody pro zahájení, anebo že podnět postoupil příslušnému správnímu orgánu. To však platí pouze v případě, kdy o to sama osoba, která podnět podala, požádá.⁵⁹

Zákon o státní kontrole obsahoval ve vztahu k zahájení kontroly sporné ustanovení § 12 odst. 2, které říkalo, že kontrolní pracovníci jsou povinni oznámit kontrolované osobě zahájení kontroly a předložit pověření ke kontrole.⁶⁰

Výše uvedené, dle mého názoru, jasně predestíralo mnoho neshod ve věci výkladu, jelikož některé kontroly, vzhledem k jejich povaze, nelze smysluplně vykonat s předchozím obeznámením kontrolovaného a navíc zákon o státní kontrole ani přesný okamžik zahájení kontroly neznal. Ačkoli ustanovení nehovoří o přesném momentu, kdy má kontrolující takovou skutečnost kontrolovanému oznámit, vedlo se o tom mnoho sporů, jelikož oznámení o zahájení kontroly směřuje k možnosti účasti kontrolovaného při kontrolní činnosti, kterou zákon o státní kontrole nevylučoval, nenařizoval, a ani

⁵⁸ JEMELKA, L., VETEŠNÍK, P., LIBOSVÁR, O.: *Zákon o kontrole: Komentář*. 1. vydání. Praha: C.H.Beck, 2014. 48-50 s.

⁵⁹ ZÁKON Č.500/2004 Sb.: *Správní řád*. § 42

⁶⁰ ZÁKON Č.552/1991 Sb.: *O státní kontrole*. § 12 odst. 2 a)

takovou přítomnost kontrolovaného nijak neomezoval, tudíž se jí kontrolované osoby často dožadovaly.

K této problematice se vyjádřil Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku, kde se stěžovatelka bránila, že jí byla ze strany státní a zemědělské potravinářské inspekce uložena na základě výsledků kontroly pokuta 90.000 korun. Jejím argumentem pro neoprávněnost uložení pokuty bylo, že v den kontroly nemohla být přítomna v provozovně z důvodu nemoci. Na to Nejvyšší správní soud reaguje slovy, že ze zákona o státní kontrole nevyplývá, že by kontrolovaná osoba musela být při kontrolní činnosti po celou dobu fyzicky přítomna. Její přítomnost lze vyžadovat pouze v případě potřeby součinnosti za účelem naplnění účelu kontroly. A krom toho skutečná kontrola má význam a smysl pouze tehdy, pokud se minimalizuje riziko manipulace s objektem kontroly. To znamená, že trvání na osobní účasti kontrolovaného ve všech případech by mohlo vést k tomu, že by provedená kontrola nesplnila svůj zamýšlený účel.⁶¹

A z důvodu podobných sporů kontrolní řád z roku 2012 v § 5 taxativně vymezuje 3 způsoby, jak lze kontrolu zahájit, kde zakotvuje i možnou nepřítomnost kontrolovaného a povinnost oznámení o kontrole osobě kontrolované. Všechny způsoby jsou rovnocenné a žádný z nich není základní a nepoužije se přednostně. Jsou jimi:

- a) Kontrola zahájená doručením oznámení o zahájení kontroly
- b) Kontrola zahájená předložením pověření ke kontrole
- c) Kontrola zahájená prvním z úkonů bezprostředně předcházejících předložením pověření

V případě kontroly zahájené doručením oznámení dochází k předchozímu obeznámení kontrolovaného o tom, kdy a kde bude kontrola provedena. To slouží za prvé k možnosti přípravy kontrolovaného na provedení kontroly a za druhé z praktických důvodů kontrolujícího, který si v takovém oznámení může na kontrolovaném například vyžádat zaslání určitých podkladů, vyžádat přítomnost určité osoby při provedené kontrole, popřípadě sdělit kontrolovanému, jaké dokumenty si má ke kontrole připravit. Cílem takového způsobu zahájení je tedy zejména organizační zajištění kontroly při

⁶¹ ROZSUDEK NSS ze dne 4. 8. 2005. Sp. zn. 2 As 43/2004. Dostupné na www.nssoud.cz

termínu jejího provedení. Takové zahájení však nesmí odporovat povaze a naplnění účelu samotné kontroly.

Zahájení předložením pověření ke kontrole se využívá zejména v případě, kdy by jiný způsob zmařil účel samotné kontroly. Jde například o požární kontrolu, kdy je výsledek kontroly závislý na samotném momentu překvapení. Takový způsob zahájení spočívá v tom, že kontrolovaný je zastižen nepřipraven, tudíž nemůže předem pozměnit obvyklou činnost, kterou vykonává tak, aby odpovídala stavu žádoucímu, ačkoli mu za normálních okolností neodpovídá. Jedná se o tzv. přepadovou kontrolu, při které se přítomnost kontrolovaného nevyžaduje, ba i je dokonce nežádoucí.

Třetím způsobem je kontrola zahájena jiným úkonem, která spočívá v tom, že kontrolující provede určitý kontrolní úkon „*inkognito*“ za účelem zjištění skutečného stavu věci a teprve poté oznámí kontrolovanému, že se jedná o výkon kontroly, ke které následně předloží pověření. Jde o případy, kdy by byl předešlým oznámením kontroly zmařen její účel, ale zároveň nelze využít zahájení předložením pověření ke kontrole, jelikož by taková kontrola pak ztrácela smysl. Typicky se jedná o kontrolu hostinských zařízení, zda nešidí své zákazníky. Předložením pověření by ke zjištění skutečného stavu z logiky věci nemohlo dojít. Podmínkou, aby takové zahájení bylo přípustné, je však to, aby předložení pověření ke kontrole následovalo bezprostředně po provedení daného prvního kontrolního úkonu.

V případě zahájení předložením pověření nebo jiným úkonem, který předložení pověření předchází, lze kontrolu vykonat i bez přítomnosti kontrolované osoby, avšak kontrolující je povinen ji o tom obeznámit dodatečně.⁶²

5.4 Povinné osoby

Dalším institutem, který se vyvinul v důsledku praxe a zákon o státní kontrole ho nezná, je institut povinné osoby. Jedná se o takové osoby, které nejsou osobami kontrolovanými, ale i tak od nich má kontrolující, v důsledku jejich určitého vztahu ke kontrolovanému, právo vyžadovat součinnost při provádění kontroly. Typicky se jedná například o dodavatele či odběratele, od nichž potřebuje kontrolující získat určité

⁶² DVORSKÁ, O.: *Kontrolní řád: Poznámkové vydání zákona s úryvky důvodové zprávy, vzory a vybranou judikaturou*. Praha: Linde Praha, 2013. 63-68 s.

informace či dokumenty související s předmětem kontroly. Může jít však i o zaměstnance kontrolované osoby v případě, že ta není v místě kontroly přítomna. V takovém případě by se jednalo o tzv. kontrolu na místě, kdy je povinné osobě předloženo pověření ke kontrole, a ta je povinna na základě takového úkonu umožnit kontrolujícímu provést kontrolu. Typicky se jedná o kontroly provozoven, v nichž není kontrolovaný soustavně přítomen. Povinnou osobou je v takovém případě například prodavačka. Následně je však kontrolující povinen doručit kontrolovanému oznámení o zahájení kontroly spolu s protokolem o výsledcích kontroly.⁶³

Poprvé se o povinné osobě zmiňuje zákon v § 5 odst. 2 (a), kde říká:

„a) předložení pověření ke kontrole kontrolované osobě nebo jiné osobě, která kontrolované osobě dodává nebo dodala zboží nebo ho od ní odebrala či odebírá, koná nebo konala pro ni práce, anebo jí poskytuje nebo poskytovala služby nebo její služby využívala či využívá, případně se na této činnosti podílí nebo podílela (dále jen „povinná osoba“), jež je přítomna na místě kontroly“⁶⁴

5.5 Přizvané osoby

Dalším nově vzniklým institutem, který zákon o státní kontrole nezná, je tzv. institut přizvané osoby, který kontrolní řád vymezuje v § 6. Jde o další subjekty, které se vedle kontrolujícího mohou na kontrole podílet. Jsou jimi pouze fyzické osoby, které mohou svými zkušenostmi, odborností a znalostmi přispět k dosažení účelu kontroly jako takové, a to zejména v případě, kdy obdobné znalosti nemá sám kontrolující. Podmínkou je však vazba jejich účasti na splnění účelu kontroly. Jedině tak lze docílit toho, aby se na kontrole nepodílely osoby, jejichž účast není potřebná, přičemž důvod přizvání se uvádí do písemného pověření. Důležité je také zmínit, že tyto osoby nejsou co do počtu nijak omezené. Záleží pouze na úvaze kontrolního orgánu. Jedná se například o překladatele, znalce nebo jiné odborníky.

V případě, že to kontrolní orgán uzná za vhodné, přizve ke kontrole v zájmu dosažení jejího účelu výše uvedenou osobu vystavením pověření s tím, že ji zároveň poučí o právech a povinnostech, která souvisí s její účastí na takové činnosti. Tím se ovšem

⁶³ DŮVODOVÁ ZPRÁVA k návrhu zákona o kontrole. Sněmovní tisk 575/0. 44 s. Dostupné na: www.psp.cz

⁶⁴ ZÁKON Č.255/2012 Sb.: *O kontrole (kontrolní řád)*. § 5 odst. 2 a).

pověřená osoba nezavazuje k odpovědnosti za negativní následky s přizváním spojené. Tu nese vždy kontrolní orgán. Pokud by vznikla v souvislosti v účasti přizvané osoby na kontrole škoda, má kontrolovaná, povinná nebo jiná 3. osoba jedinou možnost, a to obrátit se přímo na kontrolní orgán, který danou osobu přizval. Ten se pak může v občanskoprávním řízení domáhat po přizvané osobě regresní náhrady. Vzhledem k tomu, že se postavení přizvané osoby odvíjí od postavení kontrolního orgánu, tedy kontrolujícího, nemělo by se stát, že bude kontrole účastna pouze přizvaná osoba.

Poučení o právech a povinnostech, ke kterému by mělo v souvislosti s vydáním pověření dojít, má mít písemnou podobu, ačkoli ustanovení § 6 přesnou formu, na rozdíl od daného pověření, nestanoví. Práva a povinnosti pověřené osoby se odvíjejí od důvodu, kvůli kterému byla ke kontrole přizvána. Zejména se bude jednat o právo vstupu na pozemky, do staveb a jiných prostor, odebrání vzorků, provádění měření, sledování, prohlídky atd. Co se týká povinností, musí přizvaná osoba šetřit práva a zájmy kontrolované osoby, povinné osoby i třetích osob, musí předložit kontrolované nebo povinné osobě pověření ke kontrole etc. § 20 jí pak stanovuje povinnost mlčenlivosti ohledně všech skutečností, o kterých se dozvěděla v souvislosti s kontrolou.

Dále zákon stanoví, že práva a povinnosti kontrolované a povinné osoby vůči osobě přizvané se řídí přiměřeně ustanoveními kontrolního řádu o právech a povinnostech kontrolované osoby a osoby povinné vůči kontrolujícímu. Jedná se zejména o povinnost kontrolovaného vytvořit podmínky pro výkon kontroly, povinnost poskytnout pověřené osobě potřebnou součinnost atd.⁶⁵

5.6 Katalog práv kontrolujících

Katalog práv kontrolujících je, dle mého názoru, jednou z nejdůležitějších částí zákona a je obsažen jak v současné právní úpravě z roku 2012, tak v úpravě předchozí. Jeho důležitost spočívá zejména v zajištění řádného výkonu kontroly a výslovném zakotvení konkrétních oprávnění kontrolujících vůči kontrolovaným osobám. Prostřednictvím těchto oprávnění dochází k předcházení maření výkonu kontroly a obstrukcím ze strany kontrolovaných či povinných osob. Pokud by k takovému maření

⁶⁵ JEMELKA, L., VETEŠNÍK, P., LIBOSVÁR, O.: *Zákon o kontrole: Komentář*. 1. vydání. Praha: C.H.Beck, 2014. 59-64 s.

přeci jen docházelo, poskytuje zákon kontrolujícím přiměřené nástroje, které mají za cíl vynutit umožnění výkonu takových práv.

Můžeme z toho ovšem také dovodit, že institut základních práv kontrolujících slouží nejen kontrolujícím, ale také kontrolovaným a povinným osobám. Tím, že zákon přesně vymezuje konkrétní oprávnění subjektů kontrolujících, dává kontrolovaným osobám do rukou notnou dávku právní jistoty. Pokud by totiž došlo k výkonu takových práv, kterými kontrolující dle zákona nedisponuje, může se proti takovému jednání kontrolovaný či povinná osoba bránit. Nebylo by tomu tak, kdyby ustanovení týkající se práv kontrolovaných bylo koncipováno fádně, obecně a benevolentně. V takovém případě by bylo postavení kontrolovaného silně oslabeno.

Zákon o státní kontrole sice vymezoval práva kontrolních pracovníků, ale oproti současné úpravě značně obecněji, přičemž všechna práva zahrnul pouze do jednoho paragrafu, a to § 11. Zákon o kontrole z roku 2012 vyčleňuje z ustanovení o právech kontrolujícího oprávnění vstupu na pozemky, do staveb a jiných prostor. Poukazuje tak na důležitost daného oprávnění a význam v porovnání s ostatními.

Zákon o státní kontrole v § 11 odst. a) říká pouze to, že kontrolující má právo vstupovat do objektů, zařízení a provozů, na pozemky a do jiných prostor kontrolovaných osob, pokud s předmětem kontroly souvisí, s dodatkem, že ústavně garantovaná nedotknutelnost obydlí je zaručena.⁶⁶

Kontrolní řád v § 7 říká:

„Kontrolující je v souvislosti s výkonem kontroly oprávněn vstupovat do staveb, dopravních prostředků, na pozemky a do dalších prostor s výjimkou obydlí, jež vlastní nebo užívá kontrolovaná osoba anebo jinak přímo souvisí s výkonem a předmětem kontroly, je-li to nezbytné k výkonu kontroly. Do obydlí je kontrolující oprávněn vstoupit jen tehdy, je-li obydlí užívané k podnikání nebo provozování jiné hospodářské činnosti nebo v případě, kdy se mají prostřednictvím kontroly odstranit pochybnosti o tom, zda je obydlí užívané k těmto účelům a nelze-li dosáhnout splnění účelu kontroly jinak. Vlastníci nebo uživatelé těchto prostor jsou povinni kontrolujícímu vstup umožnit.“⁶⁷

⁶⁶ ZÁKON Č.552/1991 Sb.: *O státní kontrole*. § 11 odst. a)

⁶⁷ ZÁKON Č.255/2012 Sb.: *O kontrole (kontrolní řád)*. § 7

Na rozdíl od zákona o státní kontrole, jak můžeme vidět, je v kontrolním řádu právo vstupu pojato mnohem specifičtěji s tím, že kontrolujícím dané oprávnění značně rozšiřuje. Zákon z roku 1991 pojednával o právu vstupu do objektů, zařízení, provozoven a na pozemky či do jiných prostor kontrolovaných osob, šlo tedy o prostory vlastněné či užívané kontrolovanými osobami. To současná právní úprava rozšiřuje tak, že právo vstupu se týká i objektů vlastněných či užívaných jinými osobami, musí však nezbytně souviset s výkonem kontroly a zároveň musí být pro naplnění účelu kontroly takový vstup nezbytný.

Právo vstupu je jedno z nejzákladnějších práv kontrolujících, které je realizováno zejména v rámci tzv. kontrol na místě, které tvoří převážnou většinu kontrol spadajících do působnosti kontrolního řádu. Jeho podstatu tvoří právo legálně vniknout a pobývat na pozemcích, ve stavebních a jiných prostorech. Vymezuje tedy pohyb, nikoli ovšem způsob pohybu. Ten je ponechán na úvaze kontrolujícímu.

Nutné je také podotknout, že právo vstupu v sobě nezahrnuje právo násilného vniknutí. V případě, že kontrolující při vstupu narazí na nějakou fyzickou překážku, která mu znemožňuje dané oprávnění vykonat, může se vstupu dožádat u vlastníka či uživatele objektu, a ten je mu povinen takový vstup umožnit. Pokud by kontrolovaný přeci jen svou povinnost spočívající v umožnění vstupu nesplnil, může mu kontrolující uložit pokutu, v radikálním případě pak použít asistence orgánu, který je k násilnému vstupu oprávněn, nejčastěji Policie ČR. Nemůže však takový vstup provést sám kontrolující.⁶⁸

K problematice vstupu kontrolujícího se vyjadřuje rozsudek Nejvyššího správního soudu z roku 2013, který rozhodoval ve věci otázky věcné působnosti Státní zemědělské a potravinářské inspekce, kdy se žalobce domáhal určení, že orgán nebyl oprávněn vstoupit do provozovny a kontrolu provést, jelikož provozovna podléhá doзору orgánu veterinární správy. Soud ve svém rozsudku uvádí, že kontrolu je oprávněna kontrolující osoba vykonat podle zákona o potravinách vždy v případě, že je alespoň do určité míry pravděpodobné, že v dané provozovně dochází k výrobě a uvádění potravin do oběhu, nehledě na to, jakému předmětu podnikání se provozovatel věnuje.⁶⁹

⁶⁸ DVORSKÁ, O.: *Kontrolní řád: Poznámkové vydání zákona s úryvky důvodové zprávy, vzory a vybranou judikaturou*. Praha: Linde Praha, 2013. 82-84 s.

⁶⁹ ROZSUDEK NSS ze dne 30. 9. 2013. Sp. zn. 4 As 80/2013. Dostupné na www.nssoud.cz

Ačkoli dané rozhodnutí vzniklo ve vztahu k zákonu o státní kontrole a za jeho účinnosti, můžeme dovodit, že nic nebrání tomu, aby se postoj, který soud ve věci zaujal, dal vztáhnout i na současnou právní úpravu.

Kontrolní řád zároveň nově výslovně uvádí a vyčleňuje oprávnění vstupu do dopravních prostředků. Praxe totiž ukázala, že ačkoli bylo možné, dle zákona o státní kontrole, dopravní prostředek zařadit pod tzv. zbytkovou působnost pod názvem „jiné prostory“, je třeba zakotvit výslovné uvedení možnosti takového vstupu, aby nedocházelo k maření výkonu kontroly a obstrukcím ze strany kontrolovaných. Kontrolu v dopravním prostředku však lze realizovat, pouze pokud je předmětem kontroly nakládání s určitou věcí, jež se může na palubě takového prostředku nacházet.⁷⁰

Kapitolu samu o sobě tvoří vstup do obydlí. Zatímco zákon o státní kontrole k dané problematice uvádí pouze dodatek v § 11 odst. a), že nedotknutelnost obydlí je zaručena, kontrolní řád daný institut opět rozpracovává a specifikuje.

Vzhledem k čl. 12 Listiny, který zaručuje nedotknutelnost obydlí, zákon o kontrole stanoví, že oprávnění vstupu se vztahuje na obydlí pouze v případě, kdy slouží k podnikání či k provozování hospodářské činnosti, a to pouze za kumulativního splnění dvou podmínek: 1) že je takový vstup nezbytný k naplnění účelu kontroly a 2) tohoto účelu nelze dosáhnout jinak. Vstup do obydlí zahrnuje samozřejmě i vstup za účelem zjištění, zdali je vůbec k takovým účelům obydlí užíváno.⁷¹

Výše zmíněné koresponduje i s článkem 12 odst. 3) Listiny, který říká, že:

„Jiné zásahy do nedotknutelnosti obydlí mohou být zákonem dovoleny, jen je-li to v demokratické společnosti nezbytné pro ochranu života nebo zdraví osob, pro ochranu práv a svobod druhých anebo pro odvrácení závažného ohrožení veřejné bezpečnosti a pořádku. Pokud je obydlí užíváno také pro podnikání nebo provozování jiné hospodářské činnosti, mohou být takové zásahy zákonem dovoleny, též je-li to nezbytné pro plnění úkolů veřejné správy.“⁷²

⁷⁰ DVORSKÁ, O.: *Kontrolní řád: Poznámkové vydání zákona s úryvky důvodové zprávy, vzory a vybranou judikaturou*. Praha: Linde Praha, 2013. 82-84 s.

⁷¹ DŮVODOVÁ ZPRÁVA k návrhu zákona o kontrole. Sněmovní tisk 575/0. 46-47 s. Dostupné na: www.psp.cz

⁷² ÚSTAVNÍ ZÁKON Č.2/1993 Sb.: *Listina základních práv a svobod*. Hlava II, čl. 12., odst. 3

Z výše uvedeného ustanovení ústavněprávního dokumentu pro nás tedy jasně vyplývá, že oprávnění vstoupit do obydlí musí být zákonem výslovně dovoleno, k čemuž v zákoně o státní kontrole nedošlo. To znamená, že zde máme jasný závěr, a to že před nabytím účinnosti nového kontrolního řádu byl vstup do obydlí kontrolovaného přísně zapovězen, pokud ho samozřejmě výslovně nedovolovala zvláštní právní úprava. S obydlím, jakožto prostorem sloužícím k podnikání či provozování jiné hospodářské činnosti, předpis, na rozdíl od kontrolního řádu, tedy nepočítal.

Na otázku, co by se dělo, kdyby kontrolovaná osoba odmítla kontrolujícímu povolit vstup do objektu z důvodu nebezpečí úrazu či nákazy, odpovídá dle ministerstva vnitra teze, že pro výkon kontroly není nutný souhlas vlastníka ani uživatele objektu, který má zároveň povinnost umožnit do něj vstup kontrolovanému. To znamená, že záleží pouze na uvážení kontrolujícího, jak s informací ohledně hrozícího nebezpečí naloží. Jako ideální se jeví přibrat ke kontrole tzv. přizvanou osobu, která na základě svých znalostí, zkušeností a odbornosti zhodnotí, nakolik je ohrožení reálné, například statik.⁷³

§ 8 kontrolního řádu pokračuje v základním výčtu práv kontrolujících, jehož účelem je vymezit oprávnění kontrolujících tak, aby mohl být spolehlivě naplněn účel kontroly a nedošlo k jejímu maření ze strany kontrolovaných. Zároveň dává kontrolovaným osobám určitou právní jistotu, díky které mají možnost znát práva kontrolujících, a tedy vědět, kdy jednají v rámci zákona a kdy už jeho hranice překračují.⁷⁴

Současná i předchozí úprava vymezovala taková práva pouze s drobnými rozdíly analogicky. Je tedy třeba porovnat si obě ustanovení a takové rozdíly najít.

Mezi práva kontrolujících dle současné právní úpravy patří zejména požadovat po fyzických osobách, které jsou přítomny na místě kontroly, prokázání jejich totožnosti, a to pokud jde o takové osoby, které plní úkoly zadané jim kontrolovanou osobou nebo osoby, které mohou přispět ke splnění účelu kontroly. Kontrolující mohou dále provádět kontrolní nákupy, odebírat vzorky, provádět potřebná měření a sledování, zkoušky a

⁷³ PLASGUROVÁ HOLÁ, K., HORNÍČKOVÁ, D., PÖSL, T., RYNDOVÁ A.: *Metodické doporučení k činnosti územních samosprávných celků: Doplněk č. 1 – Dotazy a odpovědi, vzory k zákonu č. 255/2012 Sb. o kontrole (kontrolní řád)* [online]. Praha: Ministerstvo vnitra České republiky, odbor dozoru a kontroly veřejné správy, 2013 [cit. 2016-02-11]. 30 s. dostupné na www.mvcr.cz/odk

⁷⁴ DŮVODOVÁ ZPRÁVA k návrhu zákona o kontrole. Sněmovní tisk 575/0. 47 s. Dostupné na: www.psp.cz

prohlídky, také požadovat poskytnutí dokumentů, údajů a věcí (zákon zde užívá legislativní zkratku „podklady“), které se vztahují k předmětu kontroly nebo činnosti kontrolované osoby, přičemž v odůvodněných případech může kontrolující takové podklady zajišťovat i v originálním znění. Kontrolující je také oprávněn pořizovat zvukové a obrazové záznamy a v nezbytné míře užívat po předchozím projednání s kontrolovanou osobou i jejích technických prostředků. Zákon na závěr tohoto ustanovení uvádí právo vyžadovat od kontrolované či povinné osoby jakoukoli další součinnost, která je potřebná pro naplnění účelu kontroly.⁷⁵

K danému ustanovení se již stihl vyjádřit už i Městský soud v Praze ve svém rozsudku ze dne 20. srpna 2015, kde řešil otázku toho, jakým způsobem má být kontrolovaná osoba vyzvána k předložení potřebných podkladů. Žalobce, kterému byla udělena pokuta 50.000 Kč za správní delikt neposkytnutí potřebné součinnosti a neumožnění kontrolujícímu výkon jeho oprávnění, ve stanovené lhůtě neposlal České inspekci životního prostředí požadované podklady. Po vyčerpání všech procesních prostředků k obraně podal žalobu, ve které namítal, že výzva k předložení podkladů spolu s lhůtou má být, dle § 39 správního řádu, jehož subsidiaritu dovedl z § 28 KŘ, učiněna formou usnesení. To kontrolní orgán neprovedl a výzvu k předložení podkladů doručil kontrolované osobě jako součást oznámení a zahájení kontroly.

Jak avizuje rozhodnutí Městského soudu, je kontrolující dle kontrolního řádu oprávněn v souvislosti s výkonem kontroly požadovat od kontrolovaného subjektu poskytnutí údajů, dokumentů či věcí (dále jen „podklady“) vztahujících se k předmětu kontroly nebo činnosti kontrolované osoby. V takovém případě se nejedná o správní řízení, nýbrž o klasickou kontrolní činnost, ke které je kontrolní orgán oprávněn. A ačkoli § 28 kontrolního řádu stanovuje podpůrné použití správního řádu, je třeba vycházet kromě gramatického a jazykového výkladu také z logické a systematické interpretace, kdy nelze použít ustanovení správního řádu v části o správním řízení, pokud o správní řízení jako takové nejde. Proto je také námitka ohledně povinnosti vyzvat kontrolovanou osobu k předložení podkladů formou usnesení nedůvodná.

⁷⁵ ZÁKON Č.255/2012 Sb.: *O kontrole (kontrolní řád)*. § 8

Pro srovnání uvádí rozsudek příklad, kdy má kontrolní orgán oprávnění projednat jako prvostupňový orgán správní delikt. V takovém případě by se jednalo o správní řízení a subsidiárně by se zde užilo ustanovení správního řádu.⁷⁶

Výše uvedené potvrzuje i fakt, že dané právo může kontrolující realizovat jak při kontrole na místě, tak ve lhůtě, kterou pro dané předložení stanoví. Jak říká předmětný judikát: „Závěru o tom, že požadavek poskytnutí dokladů je neformálním a faktickým úkonem kontrolního orgánu, svědčí i skutečnost, že v řadě případů je zcela regulérní požadavek kontrolního orgánu předložit požadované podklady ihned na místě. Jako případ, kdy kontrolní orgán může požadovat předložení dokladů ihned na místě lze uvést kontrolu řidiče taxislužby, který je ze zákona povinen mít ve vozidle zákonem předepsané doklady. Obtížně si lze představit situaci, kdy by požadavek okamžitého předložení takových dokladů byl kontrolním orgánem uplatněn formou usnesení, proti němuž by zcela nepochybně kontrolovaný subjekt podal, zejména v případě, pokud by zákonem předepsaným dokladem na místě samém nedisponoval, odvolání.“⁷⁷

A jaká další práva kontrolních pracovníků stanovuje zákon o státní kontrole? V § 11 kromě práva na vstup uvádí oprávnění kontrolních pracovníků požadovat po kontrolovaných osobách ve stanovených lhůtách předložení originálních dokladů a písemností (zákon zde užívá legislativní zkratku „doklady“), které je kontrolní pracovník mimo jiné oprávněn v odůvodněných případech zajistit, přičemž jejich převzetí musí kontrolované osobě písemně potvrdit a ponechat ji kopii. Dále zákon uvádí možnost kontrolních pracovníků seznamovat se s utajovanými informacemi, požadovat po kontrolovaných sdělení pravdivých a úplných informací o zjištěných a souvisejících skutečnostech a také požadovat po kontrolovaných osobách ve stanovené lhůtě podání písemné zprávy o odstranění případných zjištěných nedostatků. Ustanovení také opravňuje kontrolního pracovníka užívat telekomunikačních zařízení kontrolovaných osob, pokud je jejich použití nezbytné pro zabezpečení kontroly a může ukládat ve stanovených případech pořádkové pokuty.⁷⁸

⁷⁶ ROZSUDEK MĚSTSKÉHO SOUDU V PRAZE ze dne 20. 8. 2015. Sp. zn. 11 A 199/2014. Dostupné na www.nssoud.cz

⁷⁷ ROZSUDEK MĚSTSKÉHO SOUDU V PRAZE ze dne 20. 8. 2015. Sp. zn. 11 A 199/2014. Dostupné na www.nssoud.cz

⁷⁸ ZÁKON Č.552/1991 Sb.: *O státní kontrole*. § 11 odst. b), c), d), e), f), g), h)

Ačkoli zákon o státní kontrole výslovně nevymezoval právo kontrolujícího požadovat po kontrolované osobě prokázání totožnosti, neznamená to, že k takovému úkonu nebyl oprávněn. Oporu pro požadavek prokázání totožnosti lze hledat v ustanovení o předložení originálních dokladů a písemností. Pod takto široce vymezený pojem se dá prokázání totožnosti rozhodně podřadit. Konkrétní úpravu však zákon o státní kontrole ponechával, stejně jako v mnohých dalších případech, na zvláštní právní úpravě. Například zákon o silničním provozu v § 6 uvádí, že řidič motorového vozidla je povinen předložit na výzvu policisty doklady ke kontrole, kterými jsou řidičský průkaz, osvědčení o registraci vozidla, doklad prokazující pojištění odpovědnosti za škodu způsobenou provozem vozidla, doklad o zdravotní způsobilosti, popřípadě průkaz profesní způsobilosti řidiče.⁷⁹

Při komparování můžeme také vidět, že shodně oba právní předpisy stanoví, že kontrolující je po kontrolované osobě oprávněn požadovat předložení originálních dokladů/podkladů, nově ovšem stanovuje, že pouze v odůvodněných případech, což v zákoně o státní kontrole chybělo. Ten odůvodněné případy zmínil pouze v souvislosti se zjištěním originálních dokladů.

A jakými doklady se může osoba prokázat? Zákon o kontrole z roku 2012 takový průkaz nespecifikuje. Obecně vzato tedy může jít o jakýkoliv doklad, který obsahuje identifikační údaje a fotografii příslušné osoby. Mezi základní patří občanský a řidičský průkaz a cestovní pas. Vzhledem k tomu, že současný kontrolní řád takový doklad nekonkretizuje, je na kontrolujícím, jaký doklad bude k prokázání totožnosti vyžadovat. Pokud ho samozřejmě nespecifikuje zvláštní právní úprava.⁸⁰

Ustanovení kontrolního řádu zakotvuje také provádění kontrolních nákupů, odebrání vzorků, provádění potřebných měření, sledování, prohlídky a zkoušky, které zákon o státní kontrole téměř neupravoval a ponechával je tak na zvláštních zákonech. Jedná se o oprávnění týkající se především kontroly zaměřené na výrobky či služby a kontroly jejich jakosti či kvality.⁸¹ Předchozí zákon danou problematiku pouze nakoušl, a to tak, že v §

⁷⁹ ZÁKON Č.361/2000 Sb.: *O provozu na pozemních komunikacích (zákon o silničním provozu)*. § 6. V platném znění.

⁸⁰ DVORSKÁ, O.: *Kontrolní řád: Poznámkové vydání zákona s úryvky důvodové zprávy, vzory a vybranou judikaturou*. Praha: Linde Praha, 2013. 86 s.

⁸¹ DŮVODOVÁ ZPRÁVA k návrhu zákona o kontrole. Sněmovní tisk 575/0. 48 s. Dostupné na: www.psp.cz

11 uvedl, že kontrolní pracovník je oprávněn ve stanovených lhůtách požadovat předložení vzorků výrobků nebo jiného zboží ke kontrole.

Co se týká kontrolních podkladů, které je kontrolující oprávněn po osobách požadovat, může se na první pohled zdát, že je výčet v současném kontrolním řádu méně rozsáhlý nežli v zákoně o státní kontrole. Jde však pouze o klam. Oba zákony zahrnují naprosto stejný rozsah podkladů, který je kontrolující oprávněn požadovat s tím, že kontrolní řád používá souhrnný pojem „dokumenty“, jímž se z hlediska zákona o archivnictví myslí jakákoli listina či elektronický dokument, na rozdíl od zákona o státní kontrole, který místo dokumentů užívá pojem písemnosti (dokument, jež má formu listiny) a záznamy dat na paměťových médiích prostředků výpočetní techniky, včetně jejich výpisů a zdrojových kódů programů (elektronické dokumenty). Z hlediska požadovaných podkladů mají však oba zákony tedy totožný rozsah, stejně jako v případě termínu údaj, jak uvádí kontrolní řád, kterým je myšlen jakýkoli údaj či informace, samozřejmě úplná a pravdivá. Zákon o státní kontrole užívá místo termínu údaj právě termín informace, jde však opět o totéž.

Od doby přijetí zákona o státní kontrole v roce 1991 došlo k výraznému posunu společnosti, a to nejen z hlediska hodnot a organizace, ale také z hlediska technologického pokroku. Proto muselo být do nového kontrolního řádu zakotveno ustanovení, kterého v době přijetí předchozího zákona nebylo třeba, a to právo na pořizování obrazových nebo zvukových záznamů. Jedná se převážně o případy zachycení osobních projevů konkrétních osob, popřípadě určitého místa či věci, a to bez souhlasu dotyčné osoby. Jde zejména o pořizování fotografií, videonahrávek či zvukových stop.⁸²

Ačkoli zákon o státní kontrole problematiku pořizování obrazových a zvukových záznamů výslovně neupravoval, mnozí takovou možnost dovozovali z ustanovení správního řádu, jelikož, jak již bylo zmíněno, zákon o státní kontrole v § 28 stanovoval jeho subsidiární použití. A správní řád v § 18 odst. 1 v souvislosti se správním řízením opravňuje k pořízení obrazového či zvukového záznamu, nestanovuje však přesné podmínky takového použití. Oporu dále institut nacházel v občanském zákoníku, a to z roku 1964 i z roku 2012, který stanovuje užití obrazového či zvukového záznamu bez

⁸² DVORSKÁ, O.: *Kontrolní řád: Poznámkové vydání zákona s úryvky důvodové zprávy, vzory a vybranou judikaturou*. Praha: Linde Praha, 2013. 87-89 s.

svolení osoby v případě, že se obrazová či zvuková stopa pořídí na základě zákona a k úřednímu účelu („*úřední licence*“). Dané ustanovení znamená výjimku ze zákazu zásahu do soukromí jiného člověka. Z výše uvedeného tedy vyplývá, že ačkoli předchozí právní úprava pořízení zvukových a obrazových záznamů výslovně nedovolovala, dala se dovodit z jiných právních předpisů, a tudíž se v praxi běžně vyskytovala.⁸³ Problémovým se však stal institut pořizování obrazových a zvukových nahrávek v utajení, který kontrolující s cílem dosažení účelu kontroly často užívali. Stal se předmětem mnoha sporů, a ani stanoviska různých soudů k dané problematice nebyla jednotná.

O výše zmíněném problému pojednává rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. února 2010, který se týká cenové kontroly řidiče taxislužby. Kontrolující totiž v utajení pořídil audiovizuální záznam, který použil po provedení kontroly jako důkaz pro svá kontrolní zjištění. Proti tomu se poškozený ohradil s tím, že pořízení utajeného audiovizuálního záznamu je v rozporu se zákonem.

Do problematiky zásadně zasahuje i Úmluva o ochraně lidských práva a svobod, která v čl. 8 odst. 1 uvádí, že každý má právo na respektování svého soukromého a rodinného života, obydlí a korespondence, přičemž Evropský soud pro lidská práva pojem soukromý život vykládá velmi extenzivně. Do pojmu totiž zahrnuje nejen nejbližší okolí jednotlivce, tedy domov a rodinu, ale zařazuje tam i život, ve kterém se člověk rozvíjí a navazuje vztahy s jinými lidmi, což zahrnuje také stránku obchodní a profesní, zvláště pak v případě, kdy jedinec vykonává svobodné povolání. To je totiž zcela jednoznačně součástí soukromého života člověka a těžko se pak dá určit, do jaké míry je v daný moment jeho činnost pouze práce a kdy již realizuje svůj soukromý život. V odst. 2 Úmluva říká, že do výkonu práva na soukromý život může státní orgán zasáhnout pouze v případě, že je to v souladu se zákonem a nezbytné v zájmu ochrany morálky nebo práv a svobod jiných. Stěžovatel tvrdí, že správní řád neuvádí žádné zákonné podmínky pro utajené pořízení a užití obrazového či zvukového záznamu jako podklad pro rozhodování ve správním řízení. Na základě toho Nejvyšší správní soud rozhodl, že v českém právním řádu neexistuje právní základ pro utajované pořizování a následné užití audiovizuálních

⁸³ JEMELKA, L., VETEŠNÍK, P., LIBOSVÁR, O.: *Zákon o kontrole: Komentář*. 1. vydání. Praha: C.H.Beck, 2014. 79-80 s.

nahrávek orgány veřejné moci, pokud zasahují do soukromého života fyzické osoby. Navíc soud došel k závěru, že zjištěný skutkový stav je stejný i po vyloučení audiovizuálního záznamu jako důkazního prostředku, tudíž jeho provedení bylo v rozporu i s čl. 8 odst. 2 Úmluvy, který stanovuje nezbytnost takového jednání, která zde evidentně chyběla.⁸⁴

Kontrolní řád dále nově specifikuje ustanovení zákona o státní kontrole o užívání telekomunikačního zařízení kontrolovaných osob v případě, kdy je jejich použití nezbytné pro naplnění účelu kontroly. Nové ustanovení kontrolního řádu vzhledem technologickému progresu rozšiřuje, s ohledem na zásadu efektivity a hospodárnosti, užití prostředků kontrolované osoby z telekomunikačních zařízení na všechny technické prostředky kontrolované osoby, například na kopírovací zařízení či speciální přístroje k měření, odběrům atd. Došlo zde k výraznému posunu i z hlediska nákladů spojených s využitím takových prostředků, které již nejdou k tíži kontrolního orgánu, nýbrž se jedná o běžné náklady kontrolované osoby, které nese ona sama.⁸⁵

A jako poslední ustanovení nového kontrolního řádu v oblasti práv kontrolujících je oprávnění vyžadovat od kontrolované či povinné osoby potřebnou součinnost nezbytnou k výkonu kontroly. Podobné ustanovení zakotvuje i zákon o státní kontrole, avšak nikoliv v katalogu práv kontrolních pracovníků, nýbrž v povinnostech kontrolované osoby, kde říká, že kontrolované osoby jsou povinny poskytnout součinnost odpovídající oprávněním kontrolních pracovníků dle § 11, kde je vymezen výše rozpracovaný katalog práv kontrolních pracovníků.⁸⁶ Z uvedeného je tedy, dle mého názoru, evidentní, že dřívější právní úprava omezovala kontrolní pracovníky na dožadování pouze takové součinnosti, která vyplývala z oprávnění, které jim přiznal zákon. Naproti tomu nový kontrolní řád v tomto ohledu poskytuje kontrolujícím mnohem volnější ruku. Z ustanovení § 8 vyplývá, že kontrolující může po kontrolované či povinné osobě požadovat poskytnutí i určité zákonem výslovně nespécifikované součinnosti, jež má za

⁸⁴ ROZSUDEK NSS ze dne 25. 2. 2010. Sp. zn. 9 As 38/2009. Dostupné na www.nssoud.cz

⁸⁵ DVORSKÁ, O.: *Kontrolní řád: Poznámkové vydání zákona s úryvky důvodové zprávy, vzory a vybranou judikaturou*. Praha: Linde Praha, 2013. 90 s.

⁸⁶ ZÁKON Č.255/2012 Sb.: *O kontrole (kontrolní řád)*. § 8, ZÁKON Č.552/1991 Sb.: *O státní kontrole*. § 14

úkol zamezit maření kontroly. V tomto směru je však třeba vzít v úvahu povinnost kontrolujícího šetřit práva a oprávněné zájmy osob.

5.7 Katalog povinností kontrolujících

Kontrolní řád, vedle katalogu práv kontrolujících, vymezuje zároveň i jejich povinnosti, které na taková práva zrcadlově navazují. Jsou vymezeny v § 9 zákona o kontrole, který říká, že kontrolující je v souvislosti s výkonem kontroly povinen zjistit v rozsahu nezbytném pro dosažení jejího účelu stav věci a doložit kontrolní zjištění potřebnými podklady. Jak již bylo zmíněno v předchozí kapitole, musí také šetřit práva a oprávněné zájmy kontrolovaných, povinných a třetích osob, je povinen předložit kontrolované nebo povinné osobě pověření ke kontrole, popřípadě další dokumenty, které dokládají totožnost osoby uvedené v pověření a také musí vydat potvrzení o zajištění originálních podkladů, které má zároveň povinnost vrátit okamžitě, jakmile pomine důvod k jejich zajištění. Kontrolující musí umožnit kontrolované osobě účast při kontrole na místě, pokud to neodporuje splnění účelu kontroly a je povinen vyhotovit protokol o kontrole a stejnopis kontrolované osobě doručit. § 20 kontrolního řádu k tomu všemu stanovuje povinnost mlčenlivosti kontrolující či přizvané osoby, co se týká skutečností, o kterých se dozvěděla v souvislosti s kontrolou nebo s úkony jí předcházejícími. Zároveň má přísný zákaz takové informace zneužít. Ustanovení, které stanovuje povinnost mlčenlivosti, má na rozdíl od ostatních povinností kontrolujících oddělené ustanovení, a to proto, že oproti § 9, který se týká pouze samotného výkonu kontroly, povinnost mlčenlivosti trvá i po jejím provedení.⁸⁷

§ 12 zákona o státní kontrole vymezuje povinnosti kontrolních pracovníků v mnohém analogicky k současnému kontrolnímu řádu. Pojednává o povinnosti zjistit v rámci kontrolní činnosti skutečný stav věci a jeho prokázání podložit potřebnými doklady, které je povinen kontrolující vrátit neprodleně poté, co pomínou důvody jejich převzetí, dále stanovuje povinnost oznámení o zahájení kontroly a předložení pověření ke kontrole kontrolované osobě a povinnost šetřit práva a právem chráněné zájmy kontrolovaných. Kontrolní pracovník také musí zajistit ochranu odebraných originálních dokladů a

⁸⁷ DVORSKÁ, O.: *Kontrolní řád: Poznámkové vydání zákona s úryvky důvodové zprávy, vzory a vybranou judikaturou*. Praha: Linde Praha, 2013. 94-95 s.

zachovávat mlčenlivost o všech skutečnostech, o kterých se dozvěděl při výkonu kontroly. O výsledcích kontrolní činnosti je povinen pořádit protokol.⁸⁸

Ačkoli má, z mého pohledu, katalog povinností kontrolujících předchozí a současné právní úpravy mnoho společného, lze najít i několik zásadních rozdílů. Mezi ty patří zejména nově výslovně stanovená povinnost kontrolujícího, umožnit kontrolované osobě účastnit se kontrolních úkonů při výkonu kontroly na místě, pakliže to nebude odporovat samotnému dosažení účelu kontroly. Takovou povinnost zákon o státní kontrole neznal. Co kontrolní řád na rozdíl od zákona z roku 1991 oželel, je ustanovení, které se týká povinnosti oznámit kontrolované osobě zahájení kontroly. Absenci oznamovací povinnosti však supluje výše zmíněné ustanovení o povinnosti kontrolujícího umožnit účast kontrolované osoby při úkonech kontroly, avšak pouze nebrání-li to splnění jejího účelu. Dané ustanovení dává kontrolujícímu tedy dostatek prostoru k uvážení, zdali lze účelu kontroly dosáhnout za přítomnosti kontrolovaného, a tedy mu to předem oznámit, a tím mu umožnit účastnit se kontrolních úkonů či nikoliv. Na rozdíl od kontrolního řádu, zákon o státní kontrole nevyčleňuje povinnost mlčenlivosti od ostatních povinností kontrolních pracovníků. Je to důsledek toho, že předchozí právní předpis nevymezoval přesný okamžik zahájení a ukončení kontroly, tudíž mlčenlivost svou povahou vzhledem k ostatním povinnostem nevyčnívá.

Zde je na místě opět poukázat na již zmíněný rozsudek ze dne 4. srpna 2005, který je přesnou ukázkou praxe, na základě které se zákonodárce rozhodl nově zakotvit ustanovení o umožnění kontrolované osobě účastnit se kontrolních úkonů. Z rozhodnutí Nejvyššího správního soudu vyplývá, že ze zákona o státní kontrole nelze dovodit, že kontrolovaná osoba musí být bezpodmínečně vždy fyzicky přítomna kontrole. Její přítomnost předpis nezakazuje, ale ani nestanovuje. Vůči kontrolnímu pracovníku má povinnost poskytnutí potřebné součinnosti, ten však vůči ní nemá povinnost zajišťovat její přítomnost při kontrolních úkonech.⁸⁹ A tak, aby poučený normotvůrce předešel sporům, v kontrolním řádu jasně stanovil možnost přítomnosti kontrolované osoby při kontrole, nebrání-li to splnění účelu kontroly, avšak nevyplývá z toho povinnost kontrolujícího takovou přítomnost zajišťovat a dohlížet na ni. Konec konců to by, myslím, velice pravděpodobně vedlo k obstrukcím ze strany kontrolovaných osob, které by svou

⁸⁸ ZÁKON Č.552/1991 Sb.: *O státní kontrole*. § 12

⁸⁹ ROZSUDEK NSS ze dne 4. 8. 2005. Sp. zn. 2 As 43/2004. Dostupné na www.nssoud.cz

nepřítomností u kontroly zdržovaly a mařily její výkon a provedení, což by popíralo samotný smysl kontrolní činnosti. Je tedy pouze na kontrolovaném, zda se ke kontrole dostaví či nikoliv, pokud to sám kontrolující nevyloučí.

5.8 Katalog práv a povinností kontrolovaných a povinných osob

Jak nám může ze samotné logiky věci vyplynout, pokud má kontrolující nějaké právo, odpovídá mu i určitá povinnost ze strany kontrolované či povinné osoby. Naopak pokud má kontrolující nějakou povinnost, zrcadlí se v ní určité právo kontrolovaného či povinné osoby. Prostě a jednoduše, práva a povinnosti kontrolujících a kontrolovaných či povinných osob tvoří jeden velký propojený trojúhelník. Proto nikoho nepřekvapí úprava práv a povinností kontrolovaných či povinných osob, která v § 10 kontrolního řádu říká:

„(1) Kontrolovaná osoba je oprávněna

a) požadovat po kontrolujícím předložení pověření ke kontrole a dalšího dokumentu, který dokládá, že se jedná o osobu uvedenou v pověření ke kontrole,

b) namítat podjatost kontrolujícího nebo přizvané osoby,

c) seznámit se s obsahem protokolu o kontrole,

d) podávat námitky proti kontrolním zjištěním uvedeným v protokolu o kontrole.“

Dále stanovuje povinnost kontrolované osoby vytvořit podmínky k provedení kontroly a umožnit kontrolujícímu výkon jeho práv stanovených zákonem. Kontrolovaný je povinen poskytnout kontrolujícímu potřebnou součinnost, a pokud o to kontrolující požádá, podat v určené lhůtě písemnou zprávu o odstranění či prevenci zjištěných nedostatků. Povinná osoba má povinnost vůči kontrolujícímu pouze v oblasti poskytnutí součinnosti k výkonu kontroly, ke které je povinna, pokud nelze takovou součinnost zajistit skrze osobu kontrolovanou.⁹⁰

Když porovnáme obě úpravy, tak kromě toho, že zákon o státní kontrole nezná povinnou osobu, jsou práva a povinnosti kontrolované osoby zákonem o státní kontrole upraveny trochu rozdílně. Stejně jako kontrolní řád, stanovuje zákon o státní kontrole v § 14 kontrolovaným osobám povinnost vytvořit základní podmínky k provedení kontroly,

⁹⁰ ZÁKON Č.255/2012 Sb.: *O kontrole (kontrolní řád)*. § 10

zejména poskytnout součinnost kontrolním pracovníkům, a to v rozsahu jejich oprávnění dle § 11, který obsahuje katalog práv kontrolujících a je podrobně rozebrán výše. Rozdílně od kontrolního řádu, zákon z roku 1991 stanovuje, že kontrolované osoby nemusejí kontrolním pracovníkům poskytnout součinnost v souvislosti s ustanovením § 11 odst. d), na základě kterého jsou kontrolní pracovníci oprávněni požadovat od kontrolovaných osob poskytnutí úplných a pravdivých informací o zjišťovaných a souvisejících skutečnostech. Pokud by kontrolovaní splněním takové povinnosti způsobili nebezpečí trestního stíhání sobě nebo svým blízkým, jsou takové povinnosti zproštěny. Dále zákon o státní kontrole upravuje povinnost kontrolované osoby poskytnout kontrolnímu pracovníkovi materiální a technické zabezpečení pro výkon kontroly v nezbytném rozsahu odpovídajícímu povaze jejich činnosti.⁹¹ Takové ustanovení kontrolní řád neobsahuje z důvodu nadbytečnosti vzhledem k již výše zmíněnému novému oprávnění kontrolujícího užívat technických prostředků kontrolovaného.

5.9 Pokuta za porušení povinností kontrolované a povinné osoby

Kontrolní řád, na rozdíl od zákona o státní kontrole, v § 15 nově vymezuje skutkovou podstatu přestupku za porušení některých povinností ze strany kontrolované či povinné osoby, jakožto osoby fyzické nepodnikatele. Konkrétně uvádí, že pakliže se kontrolovaná osoba dopustí nesplnění povinnosti dle § 10 odst. 2, tedy pokud neumožní kontrolujícímu výkon jeho oprávnění a neposkytne mu potřebnou součinnost, nepodá ve stanovené lhůtě zprávu o odstranění či prevenci nedostatků nebo nevytvoří podmínky pro výkon kontroly, dopustí se tím přestupku, za který jí může kontrolní orgán uložit pokutu až 500.000 Kč. Podobné podmínky platí i u povinné osoby, která se dopustí přestupku, pokud neposkytne kontrolujícímu potřebnou součinnost, za což jí lze uložit pokutu ve výši až 200.000 Kč. Pro případ, že se nesplnění stanovené povinnosti dopustí právnická či podnikající fyzická osoba, kontrolní řád zavádí ustanovení § 16, které stanovuje naprosto stejné podmínky jako § 15, avšak s tím rozdílem, že se takové osoby nedopustí přestupku, nýbrž jiného správního deliktu. Ustanovení § 17 kontrolního řádu pak upravuje některé dílčí procesní otázky týkající se řízení o správních deliktech, zejména podmínky odpovědnosti za správní delikt a zánik takové odpovědnosti, pravidla při určování výměry pokuty a který

⁹¹ ZÁKON Č.552/1991 Sb.: *O státní kontrole*. § 14

orgán je projednává v prvním stupni, to však neznamená, že se jedná o součást výkonu kontroly. Jde o samostatné řízení o správním deliktu, které se bude v případě přestupků řídit přestupkovým zákonem a v případě jiných správních deliktů správním řádem.

Zákon o státní kontrole pojímá udělení pokuty poněkud odlišně. Nazývá ji pořádkovou pokutou, nespojuje ji s přestupky ani správními delikty, nýbrž s pořádkovými delikty a lze ji udělit pouze fyzické osobě, a to takové, která způsobila, že kontrolovaná osoba nesplnila povinnost vyplývající pro ni z ustanovení § 14, které mluví zejména o poskytnutí materiálního a technického zabezpečení spolu s poskytnutím nutné součinnosti pro výkon kontroly ze strany kontrolovaného. Pokud takovou povinnost nesplní, bude jí udělena pořádková pokuta až do výše 50.000 Kč. Pokutu lze udělit i opakovaně, pokud nebyla povinnost splněna ani v nově stanovené lhůtě, výsledná částka však nesmí přesáhnout 200.000 Kč. Pokutu lze uložit do jednoho roku od doby, kdy kontrolní orgán zjistil nesplnění povinnosti a vybírá ji takový orgán, který ji uložil.⁹²

Zde je třeba ještě podotknout, že výše uvedené neznamená, že za účinnosti zákona o státní kontrole nebylo možné spáchat v souvislosti s kontrolní činností přestupek či jiný správní delikt. Ačkoli to zákon z roku 1991 výslovně neuváděl, věnovaly se tomu zvláštní právní předpisy, jako například zákon č. 79/1997 Sb. o léčivech, který vymezoval, co se stane v případě nesplnění nebo porušení povinnosti či nedodržení zákazu vyplývajícího z tohoto zákona. V takovém případě došlo ze strany kontrolního orgánu k udělení pokuty za správní delikt či přestupek, jejíž výše se podle jednotlivých skutkových podstat tehdy pohybovala až v řádech milionů.⁹³ I dnes platí, jak již bylo uvedeno v části 4, že kontrolní řád působí jako obecný právní předpis, proto zvláštní právní předpisy uvádí ve svých ustanoveních i jiné skutkové podstaty přestupků a jiných správních deliktů a často mnohonásobně vyšší pokuty než uvádí kontrolní řád.

Pořádková pokuta se stala před přijetím nového kontrolního řádu jedním z nejdiskutovanějších institutů. O tom vypovídá i to, že v prvotním návrhu nového zákona o kontrole z roku 2011 ustanovení o pořádkové pokutě přetrvávalo.

⁹² DVORSKÁ, O.: *Kontrolní řád: Poznámkové vydání zákona s úryvky důvodové zprávy, vzory a vybranou judikaturou*. Praha: Linde Praha, 2013. 128-134 s.

⁹³ POLIÁN, M.: *Organizace a činnost veřejné správy*. Praha: Prospektrum, 2001. 280 s.

Mnoho odborníků navrhovalo její přepracování, jelikož podle nich nebyla taková pokuta, dle zákona o státní kontrole, skutečnou pořádkovou pokutou, která by se dala srovnat například s pokutou dle správního řádu. Ten v § 62 uvádí, že pořádkovou pokutu lze uložit tomu, kdo v řízení závažně ztěžuje jeho postup. V případě pokuty dle kontrolního řádu se jedná spíše o postih za to, že kontrolovaná osoba brání ve výkonu kontroly, tedy porušuje povinnost vyplývající pro ni z hmotného práva, nejde tedy o pouhé porušení procesní povinnosti, jak je tomu u opravdových pořádkových pokut. Uložení pořádkové pokuty by navíc nemělo předcházet žádné zjišťovací řízení, což u kontrolní činnosti za účinnosti zákona o státní kontrole nešlo zaručit. Mohlo se totiž klidně stát, že v konkrétním případě bylo sporné, zda kontrolovaná osoba skutečně neposkytla požadovanou součinnost a pak by bylo nutné zahájit standardní správní řízení společně s dokazováním. Proto zákonodárce navrhl institut pořádkových deliktů a s nimi spojené pořádkové pokuty nahradit pokutami za správní delikty, tedy přestupky a jiné správní delikty. Zde je nutné ovšem dodat, že ačkoli kontrolní řád ustanovení o pořádkové pokutě již neobsahuje, nevylučuje, aby správní orgán za podmínek daných v § 62 správního řádu svým rozhodnutím takovou pokutu během procesu kontroly přesto uložil. Jak již bylo totiž několikrát uvedeno, k zákonu o kontrole má totiž správní řád subsidiární vztah.

Nová právní úprava přinesla změnu také v nahlížení na zásadu „*Ne bis in idem*“, (ne dvakrát o tomtéž). Zatímco předchozí právní úprava připouštěla opakující se udělení pokuty za to samé porušení povinnosti, koncepce správních deliktů takový postup vylučuje. Kontrolní řád však takovou záležitost řeší zvýšením pokuty, která se z 50.000 Kč vyhoupla na 500.000 Kč, u povinné osoby pak na 200.000 Kč. Dané částky jsou natolik vysoké, že zde opakované udělení pokuty postrádá smysl a efektivitu, proto vyloučení zásady „*Ne bis in idem*“ novému zákonu nevadí.⁹⁴

Podobně je to i s překážkou v podobě zásady „*rei iudicatae*“, neboli věci pravomocně rozsouzené, kdy Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku uvedl, že pokud bylo o totožné věci již jednou pravomocně rozhodnuto, nemůže být ta samá věc předmětem nového řízení, přičemž prvky totožnosti shledává ve stejném předmětu řízení a stejných

⁹⁴ JEMELKA, L., VETEŠNÍK, P., LIBOSVÁR, O.: *Zákon o kontrole: Komentář*. 1. vydání. Praha: C.H.Beck, 2014. 144-149 s.

účastnících. Předpokladem pro vznik takové překážky je však fakt, že byla daná osoba již za takový skutek postižena nebo naopak zproštěna viny.⁹⁵

5.10 Protokol o kontrole

Protokol o kontrole je stěžejním dokumentem, který svým obsahem utváří výstup a samotný výsledek kontrolní činnosti. Jeho úkolem je jasně popsat kontrolní zjištění a zachytit všechny podstatné skutečnosti, které se vztahují k provedené kontrole. Kontrolní řád vymezuje takové skutečnosti jako: Označení kontrolního orgánu a kontrolujícího, označení ustanovení právního předpisu vymezujícího pravomoc kontrolního orgánu k výkonu kontroly, označení přizvané osoby včetně důvodu jejího přizvání, označení kontrolované osoby, označení předmětu kontroly a kontrolního úkonu, kterým byla kontrola zahájena, včetně dne, kdy byl takový úkon proveden. Dále je nutné označit poslední úkon, který předcházel vyhotovení protokolu, včetně dne jeho provedení. Stěžejní částí protokolu je samotné kontrolní zjištění jakožto zjištěný stav věci s uvedením nedostatků a právních předpisů, které byly porušeny. Následuje poučení o možnosti uplatnit proti kontrolnímu zjištění námítka spolu s lhůtou pro jejich podání, dále datum vyhotovení a podpis kontrolujícího. Zde je důležité podotknout, že v případě, že se kontrolní činnosti účastní více kontrolujících, je třeba podpisu všech zúčastněných, nikoliv jen vedoucího kontrolní skupiny. Důvodem je snaha o co nejobektivnější zpracování protokolu o kontrole.

Protokol se vyhotovuje ve lhůtě 30 dnů od provedení posledního kontrolního úkonu, ve zvláště složitých případech lze tento časový úsek prodloužit na 60 dní. Stejnopis protokolu musí být doručen kontrolované osobě.

Obsahově můžeme shledat protokol podle současného a předchozího právního předpisu téměř totožný, ačkoli z logiky věci vyplývá, že, na rozdíl od nového kontrolního řádu, zákon o státní kontrole neupravuje označení přizvaných osob a nerozlišuje první a poslední úkon kontroly, jelikož nezná jak přesný okamžik zahájení, tak ani moment ukončení kontrolní činnosti. Zásadní rozdíl však nejdeme v úpravě lhůt pro vyhotovení protokolu. Zatímco zákon o státní kontrole žádné takové omezení kontrolnímu pracovníku nestanovuje, nový kontrolní řád v zájmu předcházení zbytečným průtahům a

⁹⁵ ROZSUDEK NSS ze dne 11. 3. 2011. Sp. zn. 5 As 73/2010. Dostupné na www.nssoud.cz

posílení právní jistoty kontrolovaných osob zavádí 30 ti denní lhůtu, která se počítá od posledního kontrolního úkonu.⁹⁶

Mnozí si za účinnosti předchozí právní úpravy dovozovali lhůtu 30 dní pro vyhotovení protokolu z § 49 správního řádu na základě již zmíněného ustanovení § 26 zákona o státní kontrole, podle kterého působí správní řád vůči zákonu o státní kontrole subsidiárně. To však vyvrací rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 23. 5. 2005, který říká, že zákon o státní kontrole obsahuje natolik podrobnou úpravu postupu při vydání protokolu o kontrole, že použití správního řádu v podstatě vylučuje. Rozhodně se pak nedá použít § 49 (dnes §71), který stanovuje lhůty pro vydání rozhodnutí, jelikož protokol o kontrole je pouhým výsledkem kontroly, nikoliv správním rozhodnutím, jakožto výstupem správního řízení.⁹⁷

To, že není protokol o kontrole správním rozhodnutím, dokládá i rozsudek Nejvyššího správního soudu, který ve svém rozhodnutí z roku 2013 uvádí, že protokolem se kontrolovanému žádné povinnosti neukládají. O správní rozhodnutí by se jednalo až v případě uložení sankce nebo opatření v přímé souvislosti se skutečností obsaženou v protokolu.⁹⁸

Z výše uvedeného pro nás tedy neoddiskutovatelně vyplývá nezbytná potřeba jasné úpravy daných institutů v novém kontrolním řádu pro další předcházení sporům a nejasnostem.

Další z rozdílů nalezneme i v případě doručování a seznámení se s protokolem kontrolovanou osobou. Zákon o státní kontrole uváděl, že povinností kontrolních pracovníků je seznámit kontrolované osoby s obsahem protokolu a předat jim jeho stejnopis. Kontrolní řád je v této oblasti benevolentnější. Současná právní úprava uvádí v katalogu práv kontrolovaných osob právo na seznámení se s obsahem protokolu, což zahrnuje právo na jeho vyhotovení a zpřístupnění. Na to navazuje ustanovení o povinnosti kontrolního orgánu doručit stejnopis protokolu osobě kontrolované, nemluví však už o tom, že by měl kontrolující kontrolovanou osobu aktivně seznamovat a dohlížet na její

⁹⁶ DVORSKÁ, O.: *Kontrolní řád: Poznámkové vydání zákona s úryvky důvodové zprávy, vzory a vybranou judikaturou*. Praha: Linde Praha, 2013. 112-116 s.

⁹⁷ ROZSUDEK MĚSTSKÉHO SOUDU V PRAZE ze dne 23. 11. 2005. Sp. zn. 9 Ca 60/2004. Dostupné na www.nssoud.cz/archivsbirkyrozhodnuti

⁹⁸ ROZSUDEK NSS ze dne 24. 4. 2013. Sp. zn. 3 Aps 9/2012. Dostupné na www.nssoud.cz

seznámení s ním. To odstranilo problémy týkající se výše zmíněného ustanovení zákona o státní kontrole spojeného s písemným potvrzením, že se kontrolovaná osoba s protokolem seznámila a stvrdila jej svým podpisem. To totiž vedlo k průtahům, obstrukcím a následným zpochybněním celého protokolu ze strany kontrolovaného.⁹⁹

Jako zajímavou shledávám také skutečnost, že kontrolní řád uvádí, jako jednu z podstatných náležitostí protokolu „*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.*“¹⁰⁰ V daném ustanovení kontrolní řád značně polevil, jelikož zákon o státní kontrole požadoval do protokolu o kontrole uvést přesné ustanovení právního předpisu, které bylo porušeno.

Uvedená změna není zákonodárcem řádně odůvodněna a jeví se o to absurdnější v souvislosti s tím, že se snahy kontrolního řádu nesou převážně ve znamení co nejpřesnějšího vyjadřování. Tato změna má za následek jen zbytečné snížení přesnosti a konkrétnosti obsahu kontrolního protokolu. Na kolik je přesnost kontrolního protokolu důležitá, podtrhuje i fakt, že může daný dokument sloužit jako zásadní důkaz pro případné správní řízení, například o uložení pokuty.¹⁰¹ V tomto případě na mě budí nová úprava dojem, jako by se zákonodárce na just rozhodl při všem tom pokroku udělat alespoň malý krůček zpět.

5.11 Právo kontrolované osoby podat námitky

Jak zákon o státní kontrole, tak i kontrolní řád stanovují právo kontrolované osoby podat proti kontrolním zjištěním uvedeným v protokolu o kontrole námitky, jakožto základní prostředek obrany kontrolovaných osob proti kontrolním zjištěním, se kterými z nějakého důvodu nesouhlasí. Oba zákony navíc zachovávají pro daný nástroj písemnou podobu a povinnost námitky odůvodnit. Rozdílně stanovují jejich lhůtu, která se oproti předchozí úpravě rozšiřuje z 5 na 15 dnů od ode dne doručení protokolu o kontrole s tím, že oba právní předpisy zároveň připouštějí prodloužení dané lhůty, nikoliv však její zkrácení. Námitky podává, podle obou předpisů, vždy pouze kontrolovaná osoba.

⁹⁹ DVORSKÁ, O.: *Kontrolní řád: Poznámkové vydání zákona s úryvky důvodové zprávy, vzory a vybranou judikaturou*. Praha: Linde Praha, 2013. 116-118 s.

¹⁰⁰ ZÁKON Č.255/2012 Sb.: *O kontrole (kontrolní řád)*. § 12 h)

¹⁰¹ MALAST, J.: Stručné srovnání vybraných ustanovení návrhu kontrolního řádu se zákonem o státní kontrole. *Správní právo*. 2012 (5-6). Dostupné na www.mvcr.cz

Nově kontrolní řád mění v souvislosti s námitkami pojmosloví. Již nepoužívá termín „*rozhodnutí o námitce*“, ale zavádí pojem jejího vyřízení a zbavuje tak celý proces zbytečného formalismu. K tomu došlo z důvodu, aby samotná terminologie jasně a nesporně naznačovala fakt, že akt, který vyřizuje námitky, nezakládá kontrolovaným osobám žádná nová práva či povinnosti. Dále současná právní úprava nově stanovuje nejzazší lhůtu pro vyřízení námitek, která činí 30 dnů ode dne jejich doručení, ve výjimečném případě ji lze prodloužit o dalších 30 dnů. Námitky vyřizuje nadřízená osoba kontrolujícího (v zákoně o státní kontrole vedoucí kontrolního orgánu), oba zákony však připouští možnost vyřídit námitky do 7 dnů formou autoremedury, tedy samotným kontrolujícím (popřípadě vedoucím kontrolní skupiny dle kontrolního řádu), ale pouze v případě, že námitkám plně vyhoví. Pokud ne, je povinen je předložit do 7 dnů nadřízené osobě (vedoucímu kontrolního orgánu). V obou případech se jedná o jednoinstanční řízení, proti kterému není přípustný opravný prostředek. V případě kontrolního řádu taková nepřípustnost vyplývá ze samotné povahy věci a změny terminologie, zákon o státní kontrole takovou nepřípustnost přímo uvádí.

Kontrolní řád ohledně námitek nově stanoví i důvody pro jejich zamítnutí, kterými jsou takové námitky, u nichž není zřejmé, proti jakým kontrolním zjištěním směřují nebo takové, u nichž chybí odůvodnění. Dále námitky, které podá neoprávněná osoba, nebo jsou podány opožděně.¹⁰²

Zákon z roku 2012 z předchozí právní úpravy přebírá ustanovení, které umožňuje odložení vyřízení námitek a vyčkání na navazující správní řízení. K tomu došlo zejména z důvodu zjednodušení administrativy, zabránění dvojímu projednávání a zachování zásady efektivity, rychlosti a hospodárnosti.¹⁰³

Pro případ, že by nastala situace, kdy se v protokolu o kontrole objeví více či méně zřejmé nesprávnosti, je kontrolní orgán dle § 21 kontrolního řádu povinen takový nedostatek opravit, a to buď na základě podnětu ze strany kontrolované osoby, anebo na podkladě vlastního zjištění. To znamená, že kontrolní orgán takové chyby opravuje výhradně z moci úřední, a to formou dodatku k protokolu, který se poté stává jeho

¹⁰² JEMELKA, L., VETEŠNÍK, P., LIBOSVÁR, O.: *Zákon o kontrole: Komentář*. 1. vydání. Praha: C.H.Beck, 2014. 120-126 s. + ZÁKON Č.552/1991 Sb.: *O státní kontrole*. § 17, 18

¹⁰³ DŮVODOVÁ ZPRÁVA k návrhu zákona o kontrole. Sněmovní tisk 575/0. 45 s. Dostupné na: www.psp.cz

nedílnou součástí a má jakou si formu přílohy. Na takovou situaci zákon o státní kontrole nepamatoval, stejně jako na tzv. došetření věci, které kontrolní orgán provádí za předpokladu, že je to na základě podaných námitek nebo k opravě zjištěných nesprávností nezbytné. Výsledek došetření se zaznamenává do výše zmíněného dodatku. Daný postup lze aplikovat i v případě, že je již kontrola ukončena. To je jeden z důvodů, proč se ustanovení v kontrolním řádu nachází až na jeho konci.

Zákon o státní kontrole problematiku opravy nesprávností neupravoval, upravoval ji však správní řád, coby opravu zřejmých nesprávností v protokolu, jakožto záznamu o některých procesních úkonech. Krom toho, že takový způsob neodpovídal ve všech aspektech povaze kontroly, tak navíc směřoval své ustanovení pouze co do zřejmých nesprávností. To kontrolní řád rozšiřuje na všechny nesprávnosti, tedy i na takové, které zřejmé nejsou.¹⁰⁴

5.12 Odebírání vzorků

Krátkou pozornost si zaslouží i speciální ustanovení kontrolního řádu o odebírání vzorků. Zatímco zákon o státní kontrole opravňuje kontrolní pracovníky požadovat po kontrolovaných osobách ve stanovených lhůtách předložení vzorků výrobků či jiného zboží, současný právní předpis takové právo detailně rozvádí ve speciálním ustanovení § 11. To říká, že kontrolující může odebírat pouze nezbytně nutné množství vzorků a musí o něm vydat kontrolované osobě písemné potvrzení. Kontrolní orgán je povinen kontrolované osobě za daný vzorek zaplatit náhradu ve výši ceny, za kterou se věc na trhu v dané době běžně prodává, popřípadě jí vzorek vrátit.¹⁰⁵

¹⁰⁴ DVORSKÁ, O.: *Kontrolní řád: Poznámkové vydání zákona s úryvky důvodové zprávy, vzory a vybranou judikaturou*. Praha: Linde Praha, 2013. 145-147 s.

¹⁰⁵ ZÁKON Č.255/2012 Sb.: *O kontrole (kontrolní řád)*. § 11 + ZÁKON Č.552/1991 Sb.: *O státní kontrole*. § 11 odst. b)

6. Komparace zákona o státní kontrole a kontrolního řádu z hlediska ukončení kontroly

6.1 Ukončení kontroly

Významný posun zavádí do nového kontrolního řádu ustanovení § 18, které stanovuje přesný okamžik ukončení kontroly, jež zákon o státní kontrole vůbec nevymezuje. Na způsoby ukončení lze nahlížet z pohledu materiálního, tedy provedením posledního kontrolního úkonu, což způsobuje faktické ukončení kontroly, anebo z hlediska formálního, které vymezuje již zmíněný § 18. Ten zakládá 3 způsoby právního ukončení kontroly, a to:

- 1) Marným uplynutím lhůty k podání námitek popřípadě vzdáním se práva na podání námitek
- 2) Dnem doručení vyřízení námitek kontrolované osobě
- 3) Dnem, kdy byly námitek předány k vyřízení správnímu orgánu.

Rozdíl v materiálním a formálním pojetí spočívá zejména v tom, že posledním kontrolním úkonem reálně zaniká fáze zjišťovací. Kontrolující drží v rukou všechny potřebné poklady a může přistoupit k fázi hodnotící, jejímž výstupem bude výsledný protokol o kontrole. Formální hledisko však vymezuje nikoliv faktické, ale právní ukončení kontroly, tedy takové, které zakládá jak kontrolujícím a přizvaným osobám, tak kontrolovaným a povinným osobám právní jistotu ohledně práv a povinností, která jsou s výkonem kontroly svázány. Například kontrolující zná díky tomuto ustanovení přesný okamžik, kdy již není oprávněn požadovat od kontrolované osoby potřebnou součinnost a také kontrolovaná osoba ví, pokud si otevře zákon, že už není povinna takovou součinnost kontrolujícímu poskytnout. Všechna práva a povinnosti stanovená kontrolním řádem, snad kromě povinnosti mlčenlivosti a podání zprávy o provedených nápravných opatřeních k odstranění či prevenci kontrolou zjištěných nedostatků, se tedy stávají neaktivními.¹⁰⁶

¹⁰⁶ JEMELKA, L., VETEŠNÍK, P., LIBOSVÁR, O.: *Zákon o kontrole: Komentář*. 1. vydání. Praha: C.H.Beck, 2014. 161-164 s.

6.2 Zveřejňování informací o kontrolách

Kontrolní činnost jako taková by rozhodně neměla vést pouze k nápravě zjištěných nedostatků, ale měla by mít vůči adresátům kontroly i výchovně preventivní funkci. Proto bylo nově do kontrolního řádu vtčleno ustanovení o zveřejňování informací o již proběhlých kontrolách, které slouží zejména k informování veřejnosti o výsledcích vykonaných kontrol a možnosti jejich poučení a seznámení se se současnými trendy, které se ve veřejné správě prosazují. Takové zveřejnění pomáhá zejména v oblasti prevence, zefektivnění procesu kontroly a celkové informovanosti veřejnosti. Nový institut je projevem zejména zásady transparentnosti, která prostupuje celým procesem kontroly podle nového kontrolního řádu.

Podle § 26 kontrolního řádu by měl kontrolní orgán pravidelně, minimálně však jednou ročně, způsobem umožňujícím dálkový přístup zveřejnit obecné informace o výsledcích provedených kontrol. Vzhledem k ochraně osobních údajů budou informace poskytnuty anonymizovaně a co nejobecněji, musí ovšem obsahovat to podstatné co do smyslu a účelu samotného ustanovení. Rozsah informací dle samotného zákonodárce však nelze přesně určit, jelikož každá kontrola má jiný průběh a obsahuje odlišné kontrolní zjištění. Záleží proto na uvážení kontrolního orgánu, jaké konkrétní informace zveřejní.¹⁰⁷

Předchozí právní úprava institut pravidelného zveřejňování informací výslovně neuváděla, ale ani ho nezakazovala a zároveň to výslovně připouštěl zákon o svobodném přístupu k informacím. Kontrolnímu orgánu proto nebránilo nic, aby takové kroky podnikal, praxe však ukázala, že kontrolní orgány držely informace o své činnosti raději spíše pod pokličkou, aby nedošlo k zpřístupnění příliš citlivých informací, které při své kontrolní činnosti získaly. Právě proto, aby předešel případnému konfliktu zájmu, hovoří kontrolní řád výslovně o **obecných** informacích, které by neměly nikoho poškodit ani překračovat meze povinnosti mlčenlivosti.¹⁰⁸

¹⁰⁷ DŮVODOVÁ ZPRÁVA k návrhu zákona o kontrole. Sněmovní tisk 575/0. 53 s. Dostupné na: www.psp.cz

¹⁰⁸ JEMELKA, L., VETEŠNÍK, P., LIBOSVÁR, O.: *Zákon o kontrole: Komentář*. 1. vydání. Praha: C.H.Beck, 2014. 206-207 s.

ZÁVĚR

Závěrem této práce je třeba ohlédnout se zpět a krátce zhodnotit fakta a myšlenky, které se podařilo přenést na papír.

Díky systematickému postupování od samých základů správního práva se povedlo proniknout do systému kontroly a plynule a srozumitelně tak dojít k samotné komparaci zákona o státní kontrole a nového kontrolního řádu. Ta ukázala, že změny, které nová právní úprava od 1. ledna 2014 přinesla, proměňují koncept kontroly zcela zásadním způsobem a ovlivní mnohonásobně širší spektrum subjektů, než předchozí právní úprava vůbec dokázala připustit.

Nejvýznamnějším se jednoznačně během procesu komparace stalo zjištění týkající se rozšíření působnosti zákona, ze kterého v podstatě vyplývá, že se nový kontrolní řád stal obecným předpisem pro většinovou kontrolní činnost orgánů veřejné moci, pokud takovou moc (ve smyslu působnosti) vykonávají v oblasti veřejné správy. To je oproti zákonu o státní kontrole, který našel své uplatnění pouze na okleštěném úseku kontrolní činnosti, razantní změna, kterou pocítí mnoho subjektů, kterých se předchozí právní úprava ani vzdáleně nedotýkala.

Významným posunem je i samotná koncepce kontroly, která nově vymezuje moment jejího zahájení a ukončení. Ač se to na první pohled může jevit jako banalita, je tato změna považována svou povahou za vsutku revoluční. Kontrolující a kontrolované subjekty tak poprvé v historii upevnily své postavení a mohou tedy s notnou dávkou právní jistoty využívat všech možností, které jim zákon k realizaci svých práv nabízí.

Podrobný rozbor obou právních předpisů, kontext jejich přijetí a mnoholetá praxe z dob minulých jasně vyjevila, za jakých okolností a z jakého důvodu k tvorbě nové úpravy vlastně došlo. Zákonodárce tak, jako důkaz místo slibů, na novém kontrolním řádu demonstruje ukázkou toho, jak má vypadat poučení z vlastních chyb. Úspěšně se mu podařilo uvést do života ideu, která má za cíl utvořit jednotný systém kontroly, který nebude vyvolávat spory ani pochybnosti, bude dlouhodobě použitelný a jeho adresáti se na něj budou moci plně spolehnout. Jeho hlavní devizou je totiž poskytnutí právní jistoty všem těm, kteří podle něj postupují.

Jako hlavní přínos, který má diplomová práce přinesla, však shledávám komparaci jako takovou. Ačkoli lze v mnoha pramenech najít střípky, zmínky a mlhavé útržky, co se porovnávání starých a nových ustanovení týká, podrobnou a systematickou komparaci jako takovou zatím nikdo nezpracoval.

A co říci úplným závěrem? Je to přesně rok a čtvrt, co je nový kontrolní řád uveden do života. Bohužel je takový časový úsek příliš krátká doba na to, aby mohl kdokoli objektivně zhodnotit jeho výsledky. Můžeme tedy jen doufat, že nový zákon čeká dlouhý a šťastný život plný úspěšně vykonaných kontrol a mála novelizací.

RESUMÉ

The diploma thesis is focused on the comparison of The Act On Public Control of 1991 and the new Inspection Code which became effective on January 1, 2014. It consists of 9 parts - introduction, six chapters, conclusion and the list of the used sources of information and court decisions.

The introduction describes my goals and motives for choosing the topic.

The first chapter is dedicated to the Administrative Law and public administration. Its aim is to explain public administration system and to introduce some important terms.

The second chapter deals with the control system in the field of public administration. First of all it is necessary to name and divide the types of supervision activities. The most important for this chapter is description of instruments used by the public authority.

The third chapter is the shortest one. It shows The Act On Public Control of 1991 and the new Inspection Code from the perspective of launching and acceptance.

The fourth chapter focuses on actual comparison. For this part are important the general aspects of control of both law regulations, especially its definition and the sphere of power, which is one of the most invasive changes.

The fifth chapter is the largest part of this thesis and compares the control in terms of its launching and application process, the last chapter is dedicated to the expiration of the control.

In some cases, while comparing the acts, the provisions seems to be the same which could be misleading because the impact on law is not as I aimed to explain.

Seznam použitých pramenů

Literatura:

- HORZINKOVÁ, E., FIALA, Z.: *Správní právo hmotné: Obecná část*. Praha: Leges, 2010
- SLÁDEČEK, V.: *Obecné správní právo*. 3. aktualizované a upravené vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2013.
- PRŮCHA, P.: *Správní právo: Obecná část*. 8., doplněné a aktualizované vydání. Brno-Plzeň: Doplněk a Aleš Čeněk, s.r.o., 2012
- HENDRYCH, D. a kol.: *Správní právo: Obecná část*. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012
- ŠEMORA, V.: *Dozor a kontrola nad samostatnou a přenesenou působností svěřenou orgánům obcí, krajů a hlavního města Prahy: Komentář, judikatura a odkazy na související právní předpisy*. Praha: Linde Praha a.s., 2007
- POLIÁN, M.: *Organizace a činnost veřejné správy*. Praha: Prospektrum, 2001.
- DVORSKÁ, O.: *Kontrolní řád: Poznámkové vydání zákona s úryvky důvodové zprávy, vzory a vybranou judikaturou*. Praha: Linde Praha, 2013
- JEMELKA, L., VETEŠNÍK, P., LIBOSVÁR, O.: *Zákon o kontrole: Komentář*. 1. vydání. Praha: C.H.Beck, 2014
- VEDRAL, J.: *Kontrolní řád: Komentář*. 1. vydání. Praha: Bova Polygon, 2015

Právní předpisy:

- ÚSTAVNÍ ZÁKON Č.1/1993 Sb.: *Ústava ČR*
- ÚSTAVNÍ ZÁKON Č.2/1993 Sb.: *Listina základních práv a svobod*
- ZÁKON Č. 552/1991 Sb.: *O státní kontrole (v posledním platném i původním znění)*
- ZÁKON Č.255/2012 Sb.: *O kontrole (kontrolní řád)*
- ZÁKON Č.500/2004 Sb.: *Správní řád*
- ZÁKON Č. 582/1991 Sb.: *O organizaci a provádění sociálního zabezpečení*
- ZÁKON Č.128/2000 Sb.: *O obcích*

- ZÁKON Č.361/2000 Sb.: *O provozu na pozemních komunikacích (zákon o silničním provozu).*
- ZÁKON Č.405/1991 Sb.: *O kontrole v České a Slovenské Federativní Republice (v posledním platném znění)*

Judikatura:

- NÁLEZ Ústavního soudu ze dne 28. 6. 2006. Sp. Zn. Pl. ÚS 24/04. Dostupné na www.nalus.usoud.cz
- ROZSUDEK NSS ze dne 27. 2. 2014. Sp. zn. 8 As 30/2013. Dostupné na www.nssoud.cz
- ROZSUDEK NSS ze dne 4. 8. 2005. Sp. zn. 2 As 43/2004. Dostupné na www.nssoud.cz
- ROZSUDEK NSS ze dne 30. 9. 2013. Sp. zn. 4 As 80/2013. Dostupné na www.nssoud.cz
- ROZSUDEK NSS ze dne 25. 2. 2010. Sp. zn. 9 As 38/2009. Dostupné na www.nssoud.cz
- ROZSUDEK NSS ze dne 11. 3. 2011. Sp. zn. 5 As 73/2010. Dostupné na www.nssoud.cz
- ROZSUDEK MĚSTSKÉHO SOUDU V PRAZE ze dne 23. 11. 2005. Sp. zn. 9 Ca 60/2004. Dostupné na www.nssoud.cz/archivsbírkyrozhodnutí
- ROZSUDEK NSS ze dne 24. 4. 2013. Sp. zn. 3 Aps 9/2012. Dostupné na www.nssoud.cz
- ROZSUDEK MĚSTSKÉHO SOUDU V PRAZE ze dne 20. 8. 2015. Sp. zn. 11 A 199/2014. Dostupné na www.nssoud.cz

Ostatní:

- DŮVODOVÁ ZPRÁVA k návrhu zákona o kontrole. Sněmovní tisk 575/0. Dostupné na: www.psp.cz
- KOUKAL, P.: Nový kontrolní řád z pohledu compliance. *Právní rádce* [online]. 2012 [cit. 2016-02-07]. Dostupné na: www.roedl.com

- PLASGUROVÁ HOLÁ, K., HORNÍČKOVÁ, D., PÖSL, T., RYNDOVÁ A.: *Metodické doporučení k činnosti územních samosprávných celků: Doplněk č. 1 – Dotazy a odpovědi, vzory k zákonu č. 255/2012 Sb. o kontrole (kontrolní řád)* [online]. Praha: Ministerstvo vnitra České republiky, odbor dozoru a kontroly veřejné správy, 2013 [cit. 2016-02-11]. 24-25 s. dostupné na www.mvcr.cz/odk
- JANŠOVÁ, M., FUKA, J.: Jak probíhá kontrola inspekce práce. *Právní rádce*. **2014**(4). Dostupné v systému Codexis academia.
- VESELSKÝ, O.: Nový kontrolní řád. *Sborník přednášek z odborné konference Právo ve veřejné správě*. 2013. Dostupné v systému Codexis academia.
- ČOUKOVÁ, P.: Nový kontrolní řád nejen pro územně samosprávné celky. *www.ucetni-portal.cz*. 2013. Dostupné v systému Codexis academia.
- ATLAS CONSULTING SPOL. S R.O.: Změnový zákon ke kontrolnímu řádu. *Právní rádce: Zákony*. **2014**(8). Dostupné v systému Codexis academia.
- MALAST, J.: Stručné srovnání vybraných ustanovení návrhu kontrolního řádu se zákonem o státní kontrole. *Správní právo*. **2012**(5-6). Dostupné na www.mvcr.cz