

UNIVERZITA PARDUBICE

FAKULTA EKONOMICKO-SPRÁVNÍ

BAKALÁŘSKÁ PRÁCE

2023

Lucie Šrámková

Univerzita Pardubice
Fakulta ekonomicko-správní

Správní dozor a sankční prostředky
Bakalářská práce

2023

Lucie Šrámková

Univerzita Pardubice
Fakulta ekonomicko-správní
Akademický rok: 2022/2023

ZADÁNÍ BAKALÁŘSKÉ PRÁCE

(projektu, uměleckého díla, uměleckého výkonu)

Jméno a příjmení: **Lucie Šrámková**
Osobní číslo: **E19912**
Studijní program: **B0488A050001 Hospodářská politika a veřejná správa**
Specializace: **Veřejná ekonomika a správa**
Téma práce: **Správní dozor a sankční prostředky**
Zadávající katedra: **Ústav správních a sociálních věd**

Zásady pro vypracování

Cílem práce je analýza aktuální právní úpravy správního dozoru obsažené v zákoně č. 255/2012 Sb., kontrolním řádu, v platném znění, a navazujících sankčních oprávnění, a to včetně relevantní judikatury správních soudů. Praktická část se zaměří na výši pokut ukládaných Českou obchodní inspekcí a nejzávažnější porušení právních předpisů, která jsou sankcionována v posledních 10 letech. Výsledky analýzy budou syntetizovány a v případě zjištěných nedostatků právní úpravy budou doporučena opatření de lege ferenda.

Osnova:

- Kontrola ve veřejné správě.
- Průběh kontroly.
- Práva a povinnosti kontrolované a kontrolující osoby.
- Protokol o kontrole a řešení možných námitek.
- Sankční a nápravná opatření.

Rozsah pracovní zprávy: **cca 35 stran**
Rozsah grafických prací:
Forma zpracování bakalářské práce: **tištěná/elektronická**

Seznam doporučené literatury:

- BOHADLO, David, Lukáš POTĚŠIL a Jan POTMĚŠIL. Správní trestání z hlediska praxe a judikatury. Vyd. 1. V Praze: C.H. Beck, 2013. ISBN: 978-80-7400-413-1
HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 9. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Academia iuris. ISBN 978-80-7400-624-1.
HENDRYCH, Dušan. *Správní věda: teorie veřejné správy*. 4., aktualiz. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2014. ISBN 978-80-7478-561-0.
JEMELKA, L., VETEŠNÍK, P., LIBOSVÁR, O. *Zákon o kontrole: komentář*. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2021. ISBN 978-80-7400-840-5.
KOPECKÝ, Martin. *Správní právo: obecná část*. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2021. Právnícké učebnice. ISBN 978-80-7400-820-7.
NEMEC, Juraj. *Kontrola ve veřejné správě*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2010. ISBN 978-80-7357-558-8.
SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 4., aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2019. ISBN 978-80-7598-564-4.

Vedoucí bakalářské práce: **JUDr. Jana Janderová, Ph.D.**
Ústav správních a sociálních věd

Datum zadání bakalářské práce: **1. září 2022**
Termín odevzdání bakalářské práce: **30. dubna 2023**

L.S.

prof. Ing. Jan Stejskal, Ph.D. v.r.
děkan

doc. Ing. Jan Černožský, Ph.D. v.r.
vedoucí ústavu

V Pardubicích dne 1. září 2022

Prohlašuji:

Práci s názvem Správní dozor a sankční prostředky jsem vypracovala samostatně. Veškeré literární prameny a informace, které jsem v práci využila, jsou uvedeny v seznamu použité literatury.

Byla jsem seznámena s tím, že se na moji práci vztahují práva a povinnosti vyplývající ze zákona č. 121/2000 Sb., o právu autorském, o právech souvisejících s právem autorským a o změně některých zákonů (autorský zákon), ve znění pozdějších předpisů, zejména se skutečností, že Univerzita Pardubice má právo na uzavření licenční smlouvy o užití této práce jako školního díla podle § 60 odst. 1 autorského zákona, a s tím, že pokud dojde k užití této práce mnou nebo bude poskytnuta licence o užití jinému subjektu, je Univerzita Pardubice oprávněna ode mne požadovat přiměřený příspěvek na úhradu nákladů, které na vytvoření díla vynaložila, a to podle okolností až do jejich skutečné výše.

Beru na vědomí, že v souladu s § 47b zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách), ve znění pozdějších předpisů, a směrnicí Univerzity Pardubice č. 7/2019 Pravidla pro odevzdávání, zveřejňování a formální úpravu závěrečných prací, ve znění pozdějších dodatků, bude práce zveřejněna prostřednictvím Digitální knihovny Univerzity Pardubice.

V Pardubicích dne 28. 4. 2023

Lucie Šrámková v. r.

PODĚKOVÁNÍ

Na tomto místě bych chtěla poděkovat JUDr. Janě Janderové, Ph.D. za její ochotu, trpělivost a cenné rady, které mi poskytovala při zpracování této práce. V neposlední řadě bych chtěla také poděkovat mé rodině za podporu při psaní této práce.

ANOTACE

Cílem práce je analýza právní úpravy správního dozoru obsažené v zákoně č. 255/2012 Sb., kontrolního řádu, v platném znění, a navazujících sankčních oprávnění, a to včetně relevantní judikatury správních soudů. Praktická část je zaměřena na výši sankcí uložených jednotlivými inspektoráty České obchodní inspekce a na nejzávažnější porušení právních předpisů, které byly uloženy za porušení zákona č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele za posledních 10 let. Při analýze budou použity statistické metody. Výsledky analýzy budou syntetizovány a v případě zjištěných nedostatků právní úpravy budou doporučena opatření de lege ferenda.

KLÍČOVÁ SLOVA

Kontrola ve veřejné správě, správní dozor, průběh kontroly, sankční a nápravné opatření

TITLE

Administrative supervision and sanctions

ANNOTATION

The aim of the thesis is to analyse the legal regulation of administrative supervision contained in Act No. 255/2012 Coll., the Control Regulations, as amended, and the related sanctioning powers, including the relevant case law of the administrative courts. The practical part focuses on the level of sanctions imposed by respective Inspectorates of the Czech Trade Inspection Authority and the most serious violation of legal regulations as a result of violations of Act No. 634/1992 Coll., on Consumer Protection over the last 10 years. As a part of this analysis, statistical methods will be applied. The results of the analysis will be synthesised, and in case of any shortcomings of the current legislation being identified, recommendations will be made de lege ferenda.

KEYWORDS

Control in public administration, administrative supervision, the course of control, sanction and remedies

OBSAH

SEZNAM OBRÁZKŮ	10
SEZNAM TABULEK.....	11
SEZNAM ZKRATEK A ZNAČEK	12
ÚVOD	13
1 KONTROLA VE VEŘEJNÉ SPRÁVĚ.....	15
1.1 Význam a členění kontroly ve veřejné správě	16
1.1.1 Členění kontroly ve veřejné správě.....	16
1.2 Rozdělení kontroly ve veřejné správě z hlediska času.....	19
1.2.1 Předběžná kontrola.....	19
1.2.2 Průběžná kontrola	20
1.2.3 Následná kontrola	20
1.2.4 Závěrečná kontrola.....	21
1.3 Správní dozor	21
1.3.1 Druhy správního dozoru.....	22
1.3.2 Příslušnost správního orgánu	23
2 PRŮBĚH KONTROLY	25
2.1 Úkony předcházející kontrole	25
2.2 Pověření ke kontrole	26
2.3 Zahájení kontroly	27
2.4 Podklady pro kontrolu.....	29
2.4.1 Kontrolní nákup, kontrolní jízda.....	30
2.4.2 Odběr vzorku.....	30
2.4.3 Písemné podklady	31
2.4.4 Svědecká výpověď	31
2.4.5 Znalecký posudek	31
2.4.6 Zvukové a obrazové záznamy.....	32

2.5 Osoba přizvaná.....	32
3 PRÁVA A POVINNOSTI KONTROLOVANÉ A KONTROLUJÍCÍ OSOBY	34
3.1 Práva kontrolované osoby	34
3.2 Povinnosti kontrolované osoby	34
3.3 Práva kontrolující osoby	36
3.3.1 Právo vstupu na pozemek, do staveb a jiných prostor	37
3.4 Povinnosti kontrolující osoby	38
4 PROTOKOL O KONTROLE A ŘEŠENÍ MOŽNÝCH NÁMITEK	41
4.1 Náležitosti protokolu.....	41
4.2 Podání námitek.....	44
4.3 Řešení námitek.....	45
4.4 Ukončení kontroly.....	48
5 NÁPRAVNÁ A SANKČNÍ OPATŘEDNÍ	49
5.1 Nápravná opatření	49
5.2 Sankční opatření.....	50
5.3 Česká obchodní inspekce	53
6 ANALÝZA KONTROL A POKUT ULOŽENÝCH ČESKOU OBCHODNÍ ISPEKČÍ ZA OBDOBÍ 2015 - 2022.....	55
6.1 Statistické metody a zdroj analyzovaných dat	55
6.2 Provedené kontroly, počty zjištění a analýza sankcí.....	57
6.2.1 Poctivost prodeje výrobků a poskytovaných služeb	60
6.2.2 Užití nekalých obchodních praktik	65
6.2.3 Povinnosti prodávajícího.....	70
6.2.4 Povinnosti související s konáním organizovaných akcí.....	75
6.2.5 Shrnutí.....	80
ZÁVĚR	84
POUŽITÁ LITERATURA	86
POUŽITÁ JUDIKATURA	89

SEZNAM OBRÁZKŮ

Obrázek 1: Model členění kontroly ve veřejné správě	17
Obrázek 2: Počty platných živnostenských oprávnění v jednotlivých oblastech ČR ...	57
Obrázek 3: Počty zaměstnanců na jednotlivých inspektorátech	58
Obrázek 4: Provedené kontroly.....	58
Obrázek 5: Počet uložených sankcí a jejich průměrná hodnota.....	59

SEZNAM TABULEK

Tabulka 1: Počet sankcí uložených za porušení poctivosti prodeje výrobků a služeb 2015-2022	60
Tabulka 2: Průměrné hodnoty sankcí uložených za porušení poctivosti prodeje výrobků a služeb 2015-2022	61
Tabulka 3: Mediány sankcí uložených za porušení poctivosti prodeje výrobků a služeb 2015-2022	62
Tabulka 4: Četnosti sankcí za porušení poctivosti prodeje výrobků a služeb 2015-2022	64
Tabulka 5: Počty uložených sankcí uložených za užití nekalých obchodních praktik 2015-2022	66
Tabulka 6: Průměrná hodnota uložených sankcí za užití nekalých obchodních praktik 2015-2022	67
Tabulka 7: Medián sankcí uložených za užití nekalých obchodních praktik 2015-2022	68
Tabulka 8: Četnosti sankcí uložené za užití nekalých obchodních praktik 2015-2022	69
Tabulka 9: Počty uložených sankcí za porušení povinnosti prodávajícího 2015-2022	71
Tabulka 10: Průměrná hodnota sankce za porušení povinnosti prodávajícího 2015-2022	72
Tabulka 11: Mediány sankcí uložených za porušení povinnosti prodávajícího 2015-2022.....	73
Tabulka 12: Četnosti uložených sankcí za porušení povinnosti prodávajícího 2015-2022	74
Tabulka 13: Počty sankcí uložených za porušení povinností při konání organizovaných akcí 2015-2022.....	76
Tabulka 14: Průměrné hodnoty sankcí uložených za porušení povinností při konání organizovaných akcí 2015-2022	77
Tabulka 15: Mediány sankcí uložených za porušení povinností při konání organizovaných akcí 2015-2022	78
Tabulka 16: Četnosti sankcí uložených za porušení povinností při konání organizovaných akcí 2015-2022	79

SEZNAM ZKRATEK A ZNAČEK

NKÚ	Nejvyšší kontrolní úřad
NSS	Nejvyšší správní soud
KS	Krajský soud
tzn.	to znamená
tzv.	takzvaný
např.	například
apod.	a podobně
LZP	Listina základních práv a svobod
ÚS	Ústavní soud
ČR	Česká republika
sp. zn.	spisová značka
ČOI	Česká obchodní inspekce
FO	fyzická osoba
PO	právnícká osoba
s.ř.s.	Soudní řád správní
příp.	případně
odst.	odstavec
písm.	písmeno
str.	strana
resp.	respektive

ÚVOD

Cílem této práce bylo představení správního dozoru a k tomu se vztahující právní úpravy. Mezi základní formy kontroly ve veřejné správě je řazen právě správní dozor. Ten je součástí vnější kontroly. Při správním dozoru je kontrolováno pouze dodržování povinností, které kontrolovaným subjektům vyplývají z právních předpisů, nikoliv hospodárnost či efektivnost subjektu. Z hlediska času je správní dozor dělen na dvě části. V první části správního dozoru je sledováno a vyhodnocováno chování subjektu, které je následně porovnáváno s očekávaným chováním. V druhé fázi správního dozoru jsou v případě zjištěných nedostatků subjektu ukládány sankce. Správní dozor vykonává správní orgán, kterému byla pravomoc vykonávat kontrolu svěřena ze zákona. Ze zákona může být svěřena pravomoc vykonávat kontrolu také soukromoprávní fyzické nebo právnické osobě.

První kapitola je zaměřena na představení kontroly ve veřejné správě jako takové. Je zde vysvětlen význam kontroly, a nechybí ani rozdělení kontroly ve veřejné správě dle toho, zda je veřejná správa kontrolována nebo zda kontroluje. Také je v této kapitole uvedeno a vysvětleno rozdělení fází kontroly ve veřejné správě, mezi které můžeme zařadit předběžnou, průběžnou a následnou kontrolou. Poslední část kapitoly je zaměřena na správní dozor, na druhy správního dozoru a na to, jakým způsobem je určena věcná a místní příslušnost správního orgánu pro výkon správního dozoru.

Následující kapitola pojednává o průběhu kontroly dle kontrolního řádu. Definovány jsou zde úkony, které předcházejí kontrole, a také situace, za jakých může správní orgán tyto úkony vykonávat, dále to, jaké formy může nabývat pověření ke kontrole a jakými způsoby může být kontrola zahájena. Následně je v této kapitole zmíněno, jakými způsoby získávají správní orgány podklady, které potřebují pro zjištění pravdivého stavu kontrolované věci. Mezi tyto způsoby je možné zařadit např. kontrolní nákup, kontrolní jízdu, odebrání vzorku, předložení potřebných dokumentů apod. Poslední část této kapitoly je věnována přizvané osobě.

V dalších kapitolách se čtenář dozví, jaká práva a povinnosti mají kontrolované i kontrolující osoby. Dále je uvedeno, kdy musí být vyhotoven protokol o kontrole a jaké má zákonem stanovené náležitosti. Následně se také práce věnuje námitkám k protokolu a způsobům jejich řešení. Poslední teoretická kapitola se věnuje nápravným a sankčním opatřením, které mohou za porušení povinností ukládat správní orgány. Také jsou zde uvedeny

zásady, kterých by se měl správní orgán při stanovování výše pokuty držet, a na druhé straně principy, které nesmí využít.

Praktická část práce je zaměřena na výši sankcí, které uložily jednolitě inspektoráty České obchodní inspekce za porušení zákona č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele za období 2015–2022. Kapitola praktické části je rozčleněna do podkapitol dle jednotlivých přestupků, jako je poctivost prodeje výrobků a poskytování služeb, užití nekalých obchodních praktik, povinnosti prodávajícího a povinnosti související s konáním organizovaných akcí. V jednotlivých podkapitolách jsou dále sankce podrobeny analýze vybranými statistickými metodami. Také budou zmíněny nejvyšší ukládané sankce za dané přestupky, a zda u nich došlo ke kumulaci skutkových podstat či nikoliv. Na výsledky provedené analýzy bude také na konci kapitoly nahlíženo z dvou pohledů, a to z pohledu počtu živnostníků a podnikatelů v jednotlivých oblastech a také z pohledu počtu zaměstnanců jednotlivých inspektorátů.

1 KONTROLA VE VEŘEJNÉ SPRÁVĚ

Dříve než může dojít k analýze významu a členění kontroly ve veřejné správě, je důležité vysvětlit pojem veřejná správa a zmínit její charakteristické rysy.

Veřejnou správou je správa, která je vykonávána ve veřejném zájmu a je správou veřejných záležitostí. Tím je myšlena správa obstarávání, řízení, organizování, kontrola veřejných záležitostí a plnění úkolů ve veřejném zájmu (Horzinková, 2019, str. 12).

Veřejná správa se v zemích, které jsou republikovým státním zřízením, projevuje jako moc výkonná. Moc výkonnou je možné dále charakterizovat jako součást veřejné moci. (Průcha, 2014, str. 9). Dle nálezů Ústavního soudu ČR, sp. zn. ÚS 75/93, *se veřejnou mocí se rozumí taková moc, která autoritativně rozhoduje o právech a povinnostech subjektů, ať již přímo, nebo zprostředkovaně. Subjekt, o jehož právech nebo povinnostech rozhoduje orgán veřejné moci, není v rovnoprávném postavení s tímto orgánem a obsah rozhodnutí tohoto orgánu nezávisí od vůle subjektu.* Také zde platí vázanost subjektů, které uplatňují veřejnou moc na čl. 3 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (dále jen LZP), tzn. mohou uplatňovat svou moc pouze v případech a mezích stanovené zákonem a takovým způsobem, který zákon stanovil (Hendrych, 2016, str. 2).

Veřejnou správu je možné rozčlenit na státní správu a samosprávu. Díky tomuto členění je dále možné analogicky rozdělit veřejnou moc na státní moc a na zbývající veřejnou moc. Státní mocí disponuje sám stát a uplatňuje ji prostřednictvím aparátu, který nazýváme státní mechanismus. Zbývající veřejnou moc si rozdělují subjekty nestátního charakteru. Moc je jim svěřena státem, který určí v jakém rozsahu. Takto delegovaná moc je projevem decentralizace, tzn. subjekty, kterým byla svěřena moc spoluzabezpečují správu státu společně se státem (Průcha, 2014, str. 10).

Činnost veřejné správy neboli správní činnost, vykonávají pouze v mezích vymezených zákonem subjekty veřejné správy. Subjekty jednájí především prostřednictvím svých orgánů, které jsou oprávněny jednat jménem příslušného subjektu. Činnost je realizována různými formami. Formy je možné dělit dle různých pohledů. Například podle Průchy (2014, str. 89) se formy dělí na tzv. právní a neprávní, resp. organizační formy činnosti a dále na vnější a vnitřní formy realizace. Podstata prvního členění spočívá v možnosti vysledovat mezi formami činnosti formy s bezprostředními právními důsledky a také formy činnosti, které tyto důsledky nemají. U druhého členění podstata spočívá z hlediska zaměření svých adresátů. Zda směřují vně organizačního systému, nebo dovnitř organizačního systému. Pro potřeby této práce bude podstatnější forma činnosti směřující vně organizačního systému.

1.1 Význam a členění kontroly ve veřejné správě

Kontrola je důležitým prvkem v každé organizované činnosti. Ve veřejné správě je o to důležitější, z důvodu zachování záruk zákonnosti. Jak uvádí Horzinková (2019, str. 119) „*Ize o kontrole hovořit jako o systematické činnosti kontrolního (dozorčího) orgánu, která spočívá v pozorování a porovnávání chování kontrolovaného (dozorovaného) subjektu s chováním (popř. stavem) žádoucím*“. Pod pojem kontrola se zahrnuje také zjištění příčin nežádoucích stavů a zajištění přijatých nápravných opatření, jestliže byly při kontrole zjištěny.

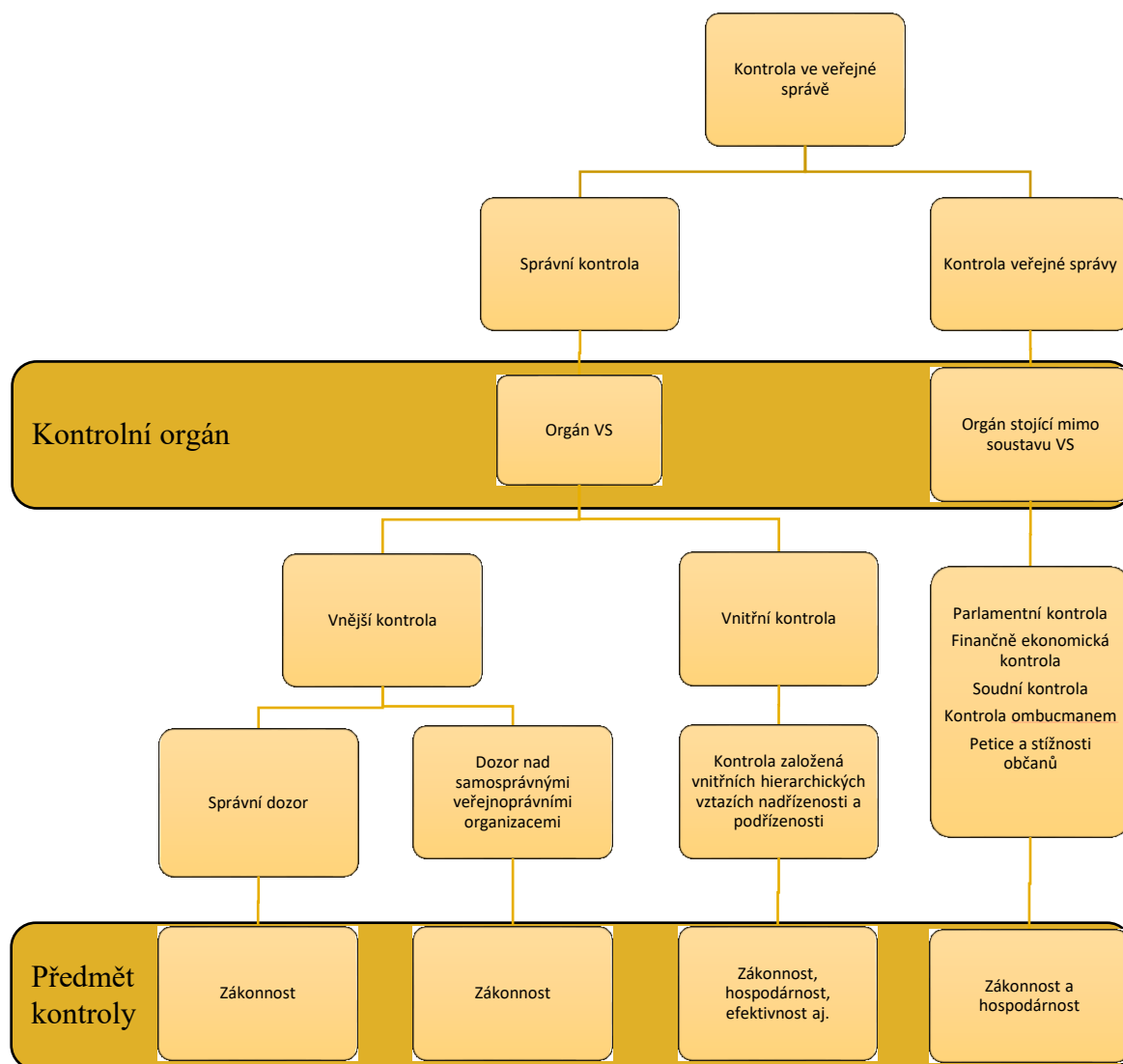
Každá z kontrol má své funkce, které musí splnit. Ke každé funkci také odpovídají i stádia kontrolní činnosti. První funkce je poznávající a zjišťovací, k ní patří zjišťování a analýza skutečného stavu. Na poznávající a zjišťovací funkci navazuje funkce porovnávací, v ní orgán porovnává stav se stavem žádoucím. Následuje funkce hodnotící, ve které se zjišťují příčiny případných nedostatků. Poslední funkce je nápravná, kde orgán vydá opatření vedoucí k odstranění zjištěných nedostatků, resp. odchylek od požadovaného stavu (Horzinková, 2019, str. 119).

Kontrolou ve veřejné správě je možné sledovat dodržování zákonnosti, účelnosti a hospodárnosti záležitostí, které jsou kontrolovány. Jestli se v kontrole uplatní všechna výše zmíněná kritéria, zda se uplatní současně a v jakém pořadí, záleží na mnoha faktorech. Významný faktor je především vztah kontrolujícího a kontrolovaného. U vztahu nadřízenosti a podřízenosti se budou kritéria nejspíše kumulovat. V ostatních případech se kritéria oddělí a bude se více dbát na kritérium zákonnosti, dodržování technických norem a standardů (Hendrych, 2014, str. 190).

1.1.1 Členění kontroly ve veřejné správě

Kontrola se dělí dle toho, zda je správa kontrolována nebo kontroluje. Stát nebo jiný nositel veřejné správy buď vykonávají kontrolu činnosti svých vykonavatelů prostřednictvím orgánů, úřadů na veřejné správě nezávislých, anebo jde o kontrolu prostřednictvím příslušného správního orgánu, která je vykonávána na základě zákona. V tom případě jde o správní dozor nad činností nepodřízených fyzických a právnických osob. V prvním případě se jedná o kontrolu veřejné správy (Hendrych, 2014, str. 190).

Pro lepší přehlednost rozdělení kontroly ve veřejné správě je níže vložen obrázek, který detailně popisuje členění kontroly.



Obrázek 1: Model členění kontroly ve veřejné správě

Zdroj: Vlastní zpracování (Horzinková, 2019, str. 122)

Správní dozor bude pojednáván v závěru této kapitoly. Z modelu členění je patrné, že veřejné správa vykonává i jiné dozorčí činnosti, které jsou obsahově obdobné správnímu dozoru. Díky rozdělení veřejné správy na státní správu a samosprávu se jedná o státní dozor nad veřejnými samosprávnými korporacemi, který se zabývá kontrolou nad výkonem jejich samosprávné působnosti. Jedná se nejčastěji o dozor nad výkonem samostatné působnosti krajů a obcí a tento dozor vykonává Ministerstvo vnitra. Řazen je sem také státní dozor nad výkonem zájmové samosprávy (Hendrych, 2016, str. 212-213).

Mezi kontroly založené na vnitřních hierarchických vztazích nadřízenosti a podřízenosti patří dozor nad výkonem delegované moci, který představuje výkon dozoru nad přednesenou působností územně samosprávných celků. Mezi zmíněné kontroly lze zařadit i služební dohled, což je dohled na zaměstnanecké nebo služební vztahy, a instanční dozor,

ve kterém jde o přezkoumání zákonnosti či věcné správnosti rozhodnutí vydaných orgány v prvoinstančním řízení (Horzinková, 2019, str. 121).

Dále bude nastíněna kontrola veřejné správy, kterou vykonávají orgány stojící mimo veřejnou správu.

Parlament v demokratických společnostech vykonává více úloh než jen moc zákonodárnou. Parlamentní kontrola je také nazývána jako kontrola politická. Jedná se o kontrolu výkonu moci výkonným zákonodárným orgánem. Při tomto druhu kontroly je velmi důležité to, že se jedná o zastupitelský sbor, do kterého jsou členové voleni občany. Pravomoci parlamentu určuje zpravidla ústava. Hendrych uvádí jako nástroje kontroly:

- *pravomoc schvalovat státní rozpočet, kontrolovat jeho čerpání a schvalovat státní závěrečný účet,*
- *právo zřizovat kontrolní útvary,*
- *interpelační právo,*
- *právo vyslovit vládě nedůvěru* (Hendrych, 2014, str. 191).

Interpelační právo je stanoveno v § 110 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny a znamená, že každý poslanec se může obrátit na vládu nebo její členy s dotazem k věci jejich působnosti. Vláda nebo její člen má povinnost se do 30 dnů vyjádřit. Pod parlamentní kontrolu v první řadě spadá kontrola činnosti vlády, ale neznamená to, že bychom mohli veřejnou správu jako takovou z parlamentní kontroly odstranit (Hendrych, 2014, str. 191).

Finančně ekonomickou kontrolu vykonává Nejvyšší kontrolní úřad (dále jen NKÚ). NKÚ je nezávislý orgán, který provádí kontrolu hospodaření se státním majetkem a plnění státního rozpočtu. Pravomoc a působnost je upravena zákonem č. 166/1993 Sb. Zákon o Nejvyšším kontrolním úřadu (Hendrych, 2016, str. 365). Zjištěné výsledky jsou ve formě kontrolních nálezů publikovány ve věstníku úřadu. NKÚ nemůže udělovat žádné sankce (Hendrych, 2014, str. 192).

Soudní kontrola má za cíl ochraňovat subjektivní práva, které jsou dotčeny akty vydané veřejnou správou. Kontroluje tedy zákonnost výkonu veřejné správy. Dle Hendrycha má pravomoci:

- *přezkoumávat správní rozhodnutí,*
- *činit opatření proti nečinnosti správních orgánů,*
- *řešit kompetenční spory.*

Řešení těchto záležitostí nezávislým soudem je nejúčinnější kontrola veřejné správy a je důležitou součástí každého vyspělého státu (Hendrych, 2014, str. 192).

Kontrola veřejným ochráncem práv (ombudsmanem) je velmi významná součást kontroly činnosti veřejné správy. Ombudsman je nezávislý orgán, který vstupuje mezi vládu a občany. Každý občan, který má pocit, že byl zkrácen na svých možnostech nebo právech jakýmkoliv správním úřadem nebo orgánem územního samosprávného celku, má právo se obrátit na veřejného ochránce práv. Veřejný ochránce práv podmět prověří, a pokud ho shledá důvodný, doporučí, aby byla záležitost znovu zvážena (Hendrych, 2014, str. 192).

Možnost občana podat petici je jedním ze základních pravidel moderního státu. Představuje zvláštní formu kontroly veřejné správy ze strany občanů, kteří takto mohou uplatnit svá práva vyplývající z ústavních práv upevněných v čl. 18 LZP: *„Petiční právo je zaručeno; ve věcech veřejného nebo jiného společného zájmu má každý právo sám nebo s jinými se obracet na státní orgány a orgány územní samosprávy s žádostmi, návrhy a stížnostmi. Peticí se nesmí zasahovat do nezávislosti soudu. Peticemi se nesmí vyzývat k porušování základních práv a svobod zaručených Listinou.“* Každý státní orgán nebo orgán územní samosprávy, který obdržel petici, má povinnost ji přijmout, posoudit její obsah a do 30 dnů písemně odpovědět (Hendrych, 2016, str. 465).

Prostřednictvím podání stížnosti se občan může chránit např. před nevhodným chováním úředních osob vůči občanovi. Stížnost se vždy musí podávat písemně a orgán, který ji obdržel, musí záležitost prověřit a odpovědět na ni. Stěžovateli nesmí být podání stížnosti na újmu. Újma mu může vzniknout, pokud se například obsahem stížnosti dopustil trestného činu nebo přestupku (Kopecký, 2021, str. 458).

1.2 Rozdělení kontroly ve veřejné správě z hlediska času

Kontrolu je možné rozdělit podle časového sledu. Jedná se o předběžnou, průběžnou, následnou kontrolu. Po skončení kontrolované akce se může provést ještě závěrečná kontrola (Nemec, 2010, str. 26).

1.2.1 Předběžná kontrola

Předběžná kontrola se provádí na počátku dané akce. Jejím významem je prozkoumat, jak jsou naplánované cíle a jestli formulace cílů v dokumentech odpovídá všem formálním i obsahovým náležitostem.

Při předběžné kontrole se provádí a prověřuje analýza vymezených předpokladů a podmínek. Zde se zjišťuje, zda jsou vymezeny subjektivní a objektivní předpoklady i rámcové realizační podmínky. Mezi subjektivní předpoklady patří činnost a připravenost personálu. Tyto

předpoklady jsou ze strany veřejné správy ovlivnitelné (např. přeškolení a motivace personálu). K objektivním podmínkám patří vlivy, které jsou neovlivnitelné ze strany veřejné správy (např. legislativní prostředí, rozpočtové omezení). V rámci předběžné kontroly se provádí i analýza rizik, které by mohly ohrozit realizaci vybrané varianty (Nemec, 2010, str. 26-35).

V této fázi kontroly se může provádět i finanční kontrola, která je specifickým druhem kontroly. Jejím předmětem je hospodaření s veřejnými prostředky, a tím zajištění jejich ochrany před zneužitím. Při této kontrole se hodnotí plnění povinností, které subjektu ukládají právní nebo jiné předpisy a také hospodárnost, efektivnost a účelnost vynaložených prostředků. (Hendrych, 2016, str. 215)

1.2.2 Průběžná kontrola

V této etapě se realizuje vybraná varianta stanoveného cíle. Za vykonání průběžné kontroly je odpovědný vedoucí orgán veřejné správy. Zabezpečena je pověřenými zaměstnanci nebo může být provedena i externími institucemi. Předběžnou kontrolu je dále možné rozdělit na formální a obsahovou kontrolu.

Obsahová kontrola je podstatným druhem předběžné kontroly a jejím hlavním úkolem je sledovat ekonomickou stránku nakládání se zdroji. Je kontrolováno, jestli jsou zdroje vynaloženy efektivně, hospodárně a účelně, ale také zda jsou vynaloženy dle právních předpisů. Výsledkem jsou informace, které poskytnou možnost porovnat schválené ukazatele s reálnými hodnotami, a díky tomu provést vhodné manažerské opatření k upravení hodnot.

Formální kontrola kontroluje administrativní stránku realizovaných procesů. Zjišťuje, jestli realizované procesy jsou správné jak z hlediska účetního, tak z hlediska dokumentačního. I zde se kontroluje, zda účetnictví a dokumentace kontrolované akce je v souladu s právními předpisy. Informace, které byly v průběhu formální kontroly zjištěny, jsou uvedeny v protokolu (Nemec, 2010, str. 38-40).

1.2.3 Následná kontrola

Následná kontrola navazuje na informace zjištěné při průběžné kontrole a je s ní procesně a činnostně spojena. Prováděna je ex post (tzn. po skončení procesu). Následnou kontrolu může provádět jak orgán veřejné správy, tak i externí subjekt. Následnou kontrolu lze také rozdělit, stejně jako průběžnou kontrolu, na obsahovou a formální. Tato kontrola se provádí ve dvou stupních. V prvním stupni se zkoumá, jestli byly napraveny všechny nedostatky, které byly odhaleny při průběžné kontrole. Pokud byly napraveny všechny nedostatky, následuje

kontrola druhého stupně. Její obsah je stejný jako u průběžné kontroly, je pouze prováděna v jiný čas. Pro druhý stupeň kontroly je možné používat pojem nadstavbová kontrola (Nemec, 2010, str. 40-41).

Externí subjekt je nezávislý a byl pro tento účel přímo zřízen. Mezi externí subjekty patří NKÚ a Úřad pro ochranu hospodářské soutěže. NKÚ se zabývá spíše vynaloženými veřejnými zdroji, které pocházejí ze státního rozpočtu. Úřad pro ochranu hospodářské soutěže se zabývá dohledem zadáváním veřejných zakázek a toho, zda jsou zadávány dle zákona o veřejných zakázkách (Nemec, 2010, str. 91-96).

1.2.4 Závěrečná kontrola

Cílem závěrečné kontroly je celkové porovnání dosažených výsledků se stanovenými cíli, které byly stanoveny v předběžné kontrole. Z tohoto důvodu jsou obsah, forma a struktura této kontroly stejné jako u předběžné kontroly. Z hlediska obsahu kontrolní činnosti se závěrečná kontrola rozděluje na obsahovou a formální. Obsahová kontrola je z tohoto pohledu klíčová. V obsahové kontrole dochází ke kontrole výsledků v porovnání se stanovenými cíli. Při formální kontrole dochází ke kontrole správnosti účtů a formální správnosti dokumentace (Nemec, 2010, str. 42).

1.3 Správní dozor

Správní dozor je kontrola vykonávaná správními orgány, které sledují chování nepodřízených subjektů a porovnávají ho s chováním očekávaným. (Hendrych, 2016, str. 201). Výsledkem této činnosti je dle § 9 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen správní řád) vydání rozhodnutí, kterým se v určité věci zakládají, mění nebo ruší práva anebo povinnosti osob. Hlavní předpis, který upravuje správní dozor, je zákon č. 255/2012 Sb. o kontrole (dále jen kontrolní řád). Provádí se tedy kontrola dodržování plnění povinností, které jsou subjektům dány ze zákona nebo dle právních předpisů a z nich vycházejících aktů. Z tohoto vyplývá, že správní dozor vykonává kontrolu z hlediska zákonnosti, ostatní kritéria, jako hospodárnost, efektivnost, morálka apod. nejsou předmětem kontroly (Horzinková, 2019, str. 123). Správnímu neboli dozorčímu orgánu je zákonem svěřena působnost vykonávat kontrolu a dozor může vykonávat přímo orgán anebo jednotlivé úřední osoby. Zákon může pravomoc pro výkon správního dozoru delegovat přímo na soukromoprávní fyzické nebo právnické osoby (např. lesní, myslivecká a rybářská stráž). Povinnosti výkonu správního dozoru určují:

- *zákon nebo jiný právní předpis,*

- *jiný předpis, jehož závaznost zakládá zákon,*
- *opatření obecné povahy,*
- *správní akt,*
- *veřejnoprávní smlouvy* (Hendrych, 2016, str. 201-202).

Správní dozor lze z časového hlediska rozdělit na dvě fáze. První fáze se zaměřuje na sledování a hodnocení chování subjektů a zjišťuje, zda chování odpovídá očekáváním. V druhé fázi správní orgán uloží dle zjištěných nedostatků sankce, popřípadě může výsledek z první fáze předat dalším správním orgánům. Správní orgán buď provádí správní dozor jako jedinou činnost, a byl pro ni za tímto účelem založen, anebo vedle správního dozoru orgán může provádět i jiné úkoly (Horzinková, 2019, str. 124-125).

1.3.1 Druhy správního dozoru

Dle toho, kdy probíhá kontrola, můžeme správní dozor rozdělit na průběžný a následný. Průběžný dozor se zaměřuje na probíhající činnost adresátů. Následný dozor se orientuje na kontrolu způsobu odstranění zjištěných nedostatků, které byly objeveny (Hendrych, 2016, str. 203).

Dle způsobu kontroly je možné správní dozor rozdělit na jednorázový nebo soustavný dozor. Jednorázový dozor vyplývá z úřední činnosti nebo může být proveden na základě podnětu, který přichází z vně veřejné správy, nebo se také může jednat o dozor provedený na základě petice nebo stížnosti. Když podnět přichází z venku, lze dozor označit za incidentní. Soustavný dozor, také může být označen jako zpřísněný, se provádí na předem přesně určeném typu subjektů, například se jedná o veterinární dozor (Hendrych, 2016, str. 203).

Dle hierarchického rozdělení lze hovořit o dozoru a o vrchním dozoru. Vrchním dozorem je nazýváno působení ministerstev nebo jiných ústředních správních úřadů při provádění dozoru. Nejčastěji se jedná o kontrolu činnosti podřízených správních orgánů (Hendrych, 2016, str. 204).

Mezi zvláštní specifikaci správního dozoru patří tzv. dozor pořádkový, který vykonávají veřejné ozbrojené sbory. Je vykonáván na veřejně přístupných místech a má za úkol kontrolovat a zabezpečovat veřejný pořádek. Zde má dozorčí orgán právo vydávat faktické pokyny a provádět bezprostřední zásahy. Dozor pořádkový má za úkol chránit osoby a majetek a také zajistit bezpečný a plynulý provoz po pozemních komunikacích (Hendrych, 2016, str. 205-206).

1.3.2 Příslušnost správního orgánu

Kontrolu vykonává místně a věcně příslušný orgán.

Správní řád v § 10 stanovuje, že orgány mohou věcně jednat a rozhodovat o věcech, které jim byly svěřeny zákonem nebo na základě zákona. Věcná příslušnost pohlíží na projednávanou věc z hlediska její působnosti a pravomoci. Působnost znamená, že se jedná o věc, ve které je orgán způsobilý jednat a pravomoc znamená, že má oprávnění ve věci vydávat individuální správní akty. Pokud není možnost určit věcnou příslušnost na základě zvláštního zákona, provede řízení v prvním stupni ústřední správní úřad, který má pro danou věc působnost. (Hendrych, 2016, str. 261)

Místní příslušnost je upravena v § 11 správního řádu a ten ji definuje jako:

- a) *v řízeních týkajících se činností účastníka místem činnosti,*
- b) *v řízeních týkajících se nemovitosti místem, kde se nemovitost nachází,*
- c) *v ostatních řízeních týkajících se podnikatelské činnosti účastníka, který je fyzickou osobou, místem podnikání*
- d) *v ostatních řízeních týkajících se fyzické osoby místem jejího trvalého pobytu, popřípadě místem pobytu na území České republiky podle druhu pobytu cizince; nemá-li fyzická osoba místo trvalého pobytu na území České republiky, je místní příslušnost určena posledním známým místem jejího pobytu na území České republiky*
- e) *v ostatních řízeních týkajících se právnické osoby místem jejího sídla nebo místem její organizační složky; u zahraničních právnické osoby je místní příslušnost určena správního orgánu určena sídlem její organizační složky zřízené v České republice; po zrušení organizační složky je místní příslušnost určena posledním sídlem této organizační složky na území České republiky.*

V § 11 správního řádu je také upravena situace, kdy je více místně příslušných orgánů. Řízení tedy povede ten, u kterého byla první podána žádost nebo který z moci úřední udělal první krok. Správní orgány mají možnost domluvit se jinak. Pokud nelze místní příslušnost stanovit, stanoví ji nejbližší nadřízený správní orgán, jestliže není takový orgán, určí místní příslušnost usnesením ústřední správní úřad, který má působnost rozhodnout o dané věci.

Správní řád v § 12 pamatuje také na situaci, kdy účastník doručí podání podnětu správnímu orgánu, který není věcně nebo místně příslušný. Pokud tato situace nastane, orgán bezodkladně usnesením podstoupí příslušnému orgánu a současně to tom informuje účastníka, který podání doručil. Může nastat i situace, že orgán, kterému bylo podání podstoupeno, má za

to, že není věcně nebo místně příslušný. V tomto případě může podání podstoupit dalšímu orgánu nebo podání vrátit, ale pouze se souhlasem svého nadřízeného orgánu.

2 PRŮBĚH KONTROLY

Zahájení a průběh kontroly, práva a povinnosti kontrolovaných a kontrolujících osob, náležitosti protokolu, podávání a řešení námitek, nápravná a sankční opatření, to vše upravuje kontrolní řád. Kontrolním řádem se tedy řídí kontrolní postupy veřejné správy, výjimkou je činnost veřejné správy, která se řídí soukromým právem. Na tento zákon pohlížíme jako na obecný předpis, tzn. že neurčuje kontrolnímu orgánu kompetence ani předmět kontroly. Tyto záležitosti upravují zvláštní předpisy (Jemelka, Vetešník, Libosvár, 2021 str. 4-5). Například Česká obchodní inspekce (dále jen ČOI) je vázána nejen na postupy dle kontrolního řádu, ale také zákonem č. 64/1986 Sb. o České obchodní inspekci nebo zákonem č. 634/1992 Sb. o ochraně spotřebitele a dalšími právními předpisy, které upravují postupy a také práva a povinnosti stran při řízení (Vlachová, 2021, str. 83).

2.1 Úkony předcházející kontrole

Dle § 3 kontrolního řádu může kontrolní orgán vykonávat úkony před zahájením samotné kontroly. Mezi tyto úkony patří získání podkladů, podle kterých se rozhodne, zda kontrolu zahájí nebo nikoli. O těchto úkonech se vede záznam, a pokud orgán kontrolu zahájí, slouží jako podklad pro kontrolní činnost.

Dle rozsudku Nejvyššího správního soudu (dále jen NSS) sp. zn. 1 As 277/2019 možnost provádět úkony je důležitá z důvodu, kdy kontrolovaný netuší, že je kontrolován: *„Kontrola má totiž svůj význam pouze tehdy, pokud se zamezí manipulaci s objektem kontroly. Povědomí o prováděné kontrole totiž logicky vede k tomu, že kontrolovaný subjekt započne napravovat všechny případné nedostatky či protiprávnosti své činnosti. Jedná-li protiprávně úmyslně, resp. má-li o této protiprávnosti povědomí, dojde k nápravě zpravidla ihned. To by jistě nemuselo být posuzováno samo o sobě jako negativní jev, jestliže by kontrolovaný ustal ve svém protiprávním jednání, ukončil existující protiprávní stav a nadále se choval v souladu se zákonem. Nicméně mohlo by dojít ke zmaření účelu kontroly, tedy zjistit řádně, jak se kontrolovaný choval v kontrolovaném období a v případě zjištění protiprávního jednání také specifikovat jeho rozsah, následky apod.“*

Kontrolovaný může být o úkonech předcházející kontrole informován dopředu. Může se například jednat o žádost o informace, podle kterých se kontrolní orgán rozhodne, zda kontrolu zahájí či nikoliv. Vzhledem k tomu, že se tyto úkony nespádají pod kontrolu, nemůže tedy kontrolní orgán informace vyžadovat, tzn. že je čistě na kontrolovaném, zda informace

poskytne dobrovolně. Kontrolní orgán za jejich neposkytnutí nesmí ukládat žádné sankce (Jemelka, Vetešník, Libosvár, 2021, str. 49-51).

2.2 Pověření ke kontrole

Kontrolní řád v 4 § stanovuje, že pověření ke kontrole vydává vedoucí kontrolního orgánu nebo osoba k tomu pověřená vedoucím kontrolního orgánu. Pověření ke kontrole má formu buď písemného pověření k jednotlivé kontrole, nebo průkazu, pokud to tak stanoví zvláštní předpis. Kontrolu může vykonávat pouze fyzická osoba (dále jen FO), která byla pověřena kontrolujícím orgánem.

V případě pověření formou průkazu je důležité upozornit na skutečnost, že průkaz jako doklad kontrolní osoby provést kontrolu nemusí být to samé jako „klasický“ služební průkaz, který pouze prokazuje příslušnost k určitému správnímu orgánu. Klasický služební průkaz může sloužit jako podklad pro zahájení kontroly, pouze pokud je to výslovně stanoveno zákonem. U pověření ke kontrole klasickým služebním průkazem je v praxi používáno tzv. doplňkové (upřesňující) písemné pověření (Ministerstvo vnitra, c2022).

Písemné pověření se využívá tam, kde zákon nedovoluje formu pověření průkaz. Toto pověření slouží jako pověření k jednotlivým kontrolám. Nemusí se jednat o jednotlivou kontrolu, ale o definovaný okruh kontrolních činností. Okruh činností je třeba konkrétně vymežit. V pověření by měly být uvedeny tyto údaje:

- *identifikace kontrolního orgánu,*
- *identifikace kontrolujícího (kontrolujících),*
- *identifikace kontrolované osoby*
- *označení ustanovení právního předpisu vymezující pravomoc kontrolního orgánu k výkonu kontroly,*
- *předmět kontroly,*
- *identifikace a podpis osoby, která pověření vydala,*
- *datum vydání pověření ke kontrole,*
- *číslo jednací,*
- *otisk úředního razítka v relevantních případech (Ministerstvo vnitra, c2022)*

Kontrolní řád výslovně nestanovuje, jaké znalosti, předpoklady, odbornosti nebo zkušenosti musí daná kontrolující osoba mít. Pokud nějaké mít musí, upravují to zvláštní předpisy. U osoby pověřené ke kontrole je nutné vyloučit možnost podjatosti. O podjatosti hovoříme, pokud má osoba vztah k věci, kontrolovaným osobám nebo zástupcům

kontrolovaných osob. Pokud z těchto důvodů nemůžeme vyloučit její nepodjatost, musí být okamžitě vyřazena z kontroly, aby nemohla ovlivnit výsledek kontroly. Podjatost kontrolující osoby může namítnout jak sama kontrolující osoba, tak osoba kontrolovaná a musí tak učinit bezodkladně (Jemelka, Vetešník, Libosvár, 2021, str. 59-61).

V rozsudku NSS sp. zn. 3 Afs 20/2003 je uvedeno, že „rozhodnutí správce daně o vyloučení pracovníka je rozhodnutím, kterým se pouze upravuje vedení řízení [§ 70 písm. c) s. ř. s.] a které není přezkoumatelné samostatnou žalobou ve správním soudnictví. Musí proto předcházet rozhodnutí o věci samé, aby případné vady daňového řízení způsobené nesprávnou aplikací § 26 zákona ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, bylo možno namítat v řízení o žalobě proti meritornímu rozhodnutí“. Tímto rozsudkem se v praxi řídí i krajské soudy. Například Krajský soud v Brně ve svém usnesení sp. zn. 30 Ca 122/2009 vyslovil, že „rozhodování o námitce podjatosti je pouze výkonem dozorčího práva nad postupem správního orgánu prvního stupně v konkrétním správním řízení a jedná se o úkon, jímž se upravuje vedení řízení a který je ze soudního přezkumu podle § 70 písm. c) s. ř. s. vyloučen“.

2.3 Zahájení kontroly

Zahájení kontroly je vždy z moci úřední, pokud nestanoví zvláštní předpis jinak. Podle § 79 zákona č. 150/2002 Sb. soudní řád správní (dále jen SŘS) se nelze žalobou proti nečinnosti správního orgánu domáhat zahájení kontroly. Soud nemůže správnímu orgánu nařídit kontrolu.

Správní orgán má povinnost zahájit řízení do 30 dnů ode dne, kdy se dozví o skutečnostech, které orgán opravňují zahájit řízení z moci úřední. Není podstatné, jak je o skutečnostech zpraven. V tomto případě správní orgán využívá správního uvážení, zda zahájí kontrolu či nikoliv. Pokud se veřejnost domnívá, že správní orgán měl zahájit řízení z moci úřední, avšak tak neučinil, může na to upozornit nadřízený správní orgán (Večeřová, 2020, str. 137-140).

Kontrola může být zahájena také na základě podnětu. Podnět může podat kdokoliv, tzn. FO nebo právnická osoba (dále jen PO), jiný správní orgán nebo jiný orgán veřejné moci. Zde je pak na uvážení kontrolního orgánu, zda kontrolu na základě informací v podkladu zahájí nebo ne (Jemelka, Vetešník, Libosvár, 2021, str. 67-69). Osoba, která podala podnět k zahájení kontroly, může požádat o zaslání vyrozumění o tom, zda byla kontrola na základě podnětu zahájena či nikoliv. Aby bylo možné zaslat vyrozumění, nesmí se jednat o anonymní podnět a je třeba uvést identifikační údaje. Obsahová stránka vyrozumění není přesně definována.

Předpokládá se, že vyrozumění by mělo mít písemnou formu. Také by z vyrozumění mělo být jasné, zda bylo zahájeno řízení či nikoliv, dále by měl být připojen podpis a datum. Vyrozumění by nemělo obsahovat pouze, zda bylo zahájeno řízení či nikoliv, ale mělo by obsahovat i vysvětlení proč bylo zahájeno řízení či nikoliv. Toto vyplývá z principů dobré správy a to především principu otevřenosti a přesvědčivosti. Vyrozumění by nemělo v podatelci vzbuzovat podezření na nečinnost správního orgánu. (Večeřová, 2021, str. 3)

Kontrolní řád v § 5 udává, že kontrolu je možno zahájit třemi možnými způsoby, a to předložením pověření ke kontrole kontrolované osobě nebo jiné povinné osobě, která je na místě kontroly nebo doručením oznámení o zahájení kontroly kontrolované osobě, jehož součástí musí být pověření ke kontrole nebo seznam kontrolujících nebo provedením prvního z kontrolních úkonů bezprostředně předcházejících předložením ke kontrole kontrolované osobě nebo povinné osobě, která je přítomna na místě kontroly, pokud je provedení takových kontrolních úkonů ke kontrole potřeba. Pokud není kontrolovaná osoba přítomna v době zahájení kontroly, musí kontrolní orgán kontrolovanou osobu o zahájení kontroly informovat dodatečně.

Tyto způsoby zahájení kontroly jsou na sobě nezávislé. Kontrola je pokaždé zahájena úkonem, který je nazýván kontrolní úkon, dle §12 odst. 1 písm. f) kontrolního řádu, je povinnou součástí protokolu o kontrole a musí obsahovat datum provedení úkonu. Způsob zahájení kontroly je v plné kompetenci kontrolní osoby, příp. může zvláštní předpis stanovit jinak (Jemelka, Vetešník, Libosvár, 2021, str. 69).

Prvním způsobem je kontrola zahájena v momentě předložení pověření ke kontrole. Pověření může být předloženo i osobě povinné, tzn. fyzické osobě, která je na místě kontroly a je pověřena jednat za kontrolovanou osobu. Může se například jednat o zaměstnance, statutární orgán, vedoucí odštěpného závodu (Jemelka, Vetešník, Libosvár, 2021, str. 70). Rozdíl mezi kontrolovanou a povinnou osobou vymezil NSS ve svém rozsudku sp. zn. 1 As 347/2019 a uvádí, že *„ten, kdo provozuje hazardní hru, tj. vlastním jménem vykonává činnost uvedenou v § 5 zákona o hazardních hrách, například i tím, že k tomu využívá věc, kterou je oprávněn držet, ať už na základě vlastnického práva, či práva odvozeného, je dozorovanou (kontrolovanou) osobou. Naproti tomu ten, kdo pouze umožnil provádění činnosti hodnocené jako provozování hazardní hry, například i tím, že poskytne část stavby k umístění uvedené věci a současně je přítomen výkonu dozoru, je pouze povinnou osobou, kterou tíží jen některé povinnosti, stanovené v § 121 zákona o hazardních hrách. Z podstaty věci má také tato povinná osoba méně práv, než osoba dozorovaná (kontrolovaná), do jejichž práv může být zasazeno významněji“*. Tento způsob kontroly se využívá v případech, kdy není možno vykonat

úkony předcházející kontrole, ale i tak chce kontrolní orgán zamezit možnému manipulování s informacemi za účelem ovlivnit výsledek kontroly. Kontrolní řád neurčuje, zda kontrolující pouze předloží pověření nebo si kopii pověření nechá od kontrolované osoby potvrdit. (Jemelka, Vetešník, Libosvár, 2021, str. 71).

Dalším způsobem zahájení kontroly je doručením oznámení o zahájení kontroly. Doručení oznámení je tedy první úkon kontroly. Oznámení musí být doručeno kontrolované osobě nikoliv povinné. V případě doručení povinné osobě by kontrola zahájena nebyla. Dle zákona o kontrole musí být doručeno pověření ke kontrole nebo seznam kontrolujících osob, zpravidla to bývá pověření ke kontrole ve formě písemného pověření k jednotlivé kontrole. Doručení upravuje správní řád v § 19 až § 26. Preferuje se doručování do datové schránky, pokud není možno oznámení doručit do datové schránky, může kontrolní orgán oznámení doručit osobně (prostřednictvím svých zaměstnanců) nebo využije poštovních služeb. Tento způsob je vhodný pro kontroly, u které nehrozí manipulace s informacemi nebo u které je vyžadována přítomnost kontrolované osoby, případně jejího zástupce, v den kontroly nebo může být požadováno zaslání potřebných dokumentů kontrolnímu orgánu. V druhé situaci může orgán pouze doručit oznámení s termínem provedení kontroly, ale v tomto případě nedochází k zahájení kontroly doručením oznámení. (Jemelka, Vetešník, Libosvár, 2021, str. 72).

Poslední možností zahájení kontroly je, když kontrolní orgán předloží pověření ke kontrole hned po prvním z kontrolních úkonů kontrolované nebo povinné osobě. NSS ve svém rozsudku sp. zn. 10 As 25/2018 uvedl, že *„kontrola může být zahájena mj. bez předchozího oznámení přímo prvním kontrolním úkonem, který bezprostředně předchází předložení pověření ke kontrole kontrolované osobě, je-li takový postup k výkonu kontroly třeba. Zpravidla bude kontrola takto zahájena v případech, kdy je pro splnění účelu kontroly nezbytné, aby byl kontrolní úkon proveden bez vědomí kontrolované osoby o tom, že je kontrolována“*. Kontrolním úkonem je zde myšleno dle kontrolního řádu v § 8 písm. b) provádět kontrolní nákupy, odebírat vzorky, provádět potřebná měření, sledování, prohlídky a zkoušky. Mezi kontrolní nákup může být zařazena i kontrolní jízda (Jemelka, Vetešník, Libosvár, 2021, str. 73-74).

2.4 Podklady pro kontrolu

Povinností správního orgánu je zjistit pravdivý stav kontrolované věci. Z tohoto důvodu může provádět potřebné činnosti. Může se jednat o kontrolní nákup či jízdu, odebrání vzorku,

předložení potřebných dokumentů, svědeckou výpověď či znalecký posudek. (Novotný, Šašek, 2017, str. 172)

2.4.1 Kontrolní nákup, kontrolní jízda

Pro představení kontrolního nákupu a kontrolní jízdy lze uvést postup kontrolního orgánu v posuzovaných kauzách NSS a Krajského soudu v Ostravě.

Kontrolní nákup v kauze KS v Ostravě sp. zn. 22 A 12/2019: „*dne 15. 2. 2018 provedl správní orgán I. stupně místní šetření za účelem prověření plnění povinností při evidenci tržeb dle zákona o EET v provozovně žalobce v obchodním centru Laso, Ostrava. V rámci tohoto šetření byl úředními osobami v čase 14:45 hod. proveden kontrolní nákup 1 páru šedých ponožek v částce 79 Kč*“.

Kontrolní jízda v kauze NSS sp. zn. 2 As 27/2021: „*16. 5. 2018 v 10:00 hodin v Praze 1, Národní tř. 41, a to prvním z úkonů bezprostředně předcházejících předložení pověření ke kontrole. Nástup cestujících na Národní třídě a jimi provedený kontrolní nákup [§ 8 písm. b) zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole, v rozhodném znění (dále jen „kontrolní řád“)] tedy byl prvním z kontrolních úkonů ve smyslu § 5 odst. 2 písm. c) téhož zákona. Z kontrolní jízdy obě přizvané osoby pořídily záznamy, ve kterých shodně uvedly čas a místo nástupu a výstupu, popsaly trasu, identifikovaly vozidlo a dále uvedly údaje o vybavení vozidla, placení jízdného a vydávání dokladu o zaplacení přepravy. Kontrolující osoba pak pokračovala v dalších úkonech kontroly bezprostředně po vystoupení přizvaných osob z vozidla.*“.

2.4.2 Odběr vzorku

Odběr vzorku je upraven v § 11 kontrolního řádu. Dle zákona může kontrolující odebírat vzorky v nezbytně nutném množství, a pokud to situace umožní, vrátí jej zpět. O odběru vzorku musí vydat potvrzení. Kontrolní orgán za odebraný vzorek zaplatí osobě, od které vzorek odebral. Zaplatí náhradu ve výše ceny, za kterou se vzorek prodává na trhu v době odběru. Pokud není možno určit cenu, zaplatí vyšší vynaložených nákladů nebo cenu, za kterou vzorek pořídila kontrolovaná osoba. Kontrolní orgán nemusí za vzorek platit ve dvou případech. Zaprvé v případě, že vzorek byl buďto navrácen nebo ho kontrolovaná osoba odmítla navrácení nebo prohlásila, že navrácení nebo náhradu nechce. V druhém případě není nárok na náhradu, pokud odebraný vzorek nesplňuje požadavky stanovené jinými právními předpisy anebo rozhodnutím nebo opatřením příslušného orgánu.

2.4.3 Písemné podklady

V § 9 písm. c) kontrolního řádu je uvedeno, že kontrolující je oprávněn k výkonu kontroly požadovat poskytnutí údajů, dokumentů a věcí, které se vztahují k předmětu kontroly.

Jako příklad je zde uveden seznam požadovaných dokumentů, které byly požadovány při kontrole Energetického regulačního úřadu, v projednávaném rozsudku NSS sp. zn. 6 As 182/2020. Požadované dokumenty zahrnovaly: *„technickou dokumentaci k elektrárně, projektovou dokumentaci skutečného provedení stavby, blokové schéma zařízení, elektrické schéma zapojení včetně zakreslení ostatní či technologické spotřeby, katalogové listy použitých fotovoltaických panelů a měničů včetně soupisu jejich počtu; údaje o instalovaných měřidlech – elektroměrech, případně měřících transformátorech, potvrzení o ověření stanovených měřidel; smlouvu o připojení výroby elektřiny k distribuční soustavě; výchozí revize elektrických zařízení; první výkaz o výrobě elektřiny z obnovitelných zdrojů energie zpracovaný po uvedení výroby do provozu, případně včetně příslušné faktury a výpisů z bankovního účtu, potvrzující přijetí podpory“.*

2.4.4 Svědecká výpověď

Svědkiem může být každý, kdo není účastníkem správního řízení. Svědek má za povinnost vypovídat pravdivě o věcech a skutečnostech, které viděl, nesmí před správním orgánem nic zatajit. Svědek nemusí vypovídat o utajovaných informacích, které jsou chráněny zvláštními předpisy. Správní orgán musí před začátkem výslechu poučit svědka o jeho právech, z jakých důvodů nemůže být vyslýchán nebo kdy může výslech odepřít. Dále musí orgán svědkovi sdělit právní následky nepravdivé nebo neúplné výpovědi (Novotný, Šašek, 2017, str. 173-174).

2.4.5 Znalecký posudek

Pokud správní orgán uváží, že je nutnost provést dokazování tímto způsobem, usnesením stanoví znalce. Dokazování znaleckým posudkem orgán provádí, pokud kontrolní osoba není schopna odborně posoudit skutečnost a není možnost odborné posouzení zajistit od jiného správního orgánu. Účastníky správního řízení orgán vyrozumí o tom, že hodlá ustanovit znalce. Usnesenému znalci správní orgán uloží vypracování znaleckého posudku. Znalec posudek vypracuje písemně, a to do předem stanovené lhůty. Správní orgán také může znalce vyslechnout (Novotný, Šašek, 2017, str. 174).

2.4.6 Zvukové a obrazové záznamy

Mezi zvukové nebo obrazové záznamy lze zařadit pořizování fotografií, audionahrávky nebo videonahrávky. Tyto záznamy mohou zachycovat prostory, zařízení a osoby. Kontrolovaná osoba může také na záznam zachytit rozhovor s kontrolovanou osobou. Pomocí zvukového nebo obrazového záznamu je možnost provést kontrolu distančním způsobem, jeli pro toto řešení důvod. Kontrolující nemusí žádat o povolení pořizování zvukového nebo obrazového záznamu kontrolovanou osobu, přesto by měli kontrolovanou osobu na pořizování záznamu informovat, pokud to nezmaří záměr kontroly. (Jemelka, Vetešník, Libosvár, 2021, str. 110) Za jakých okolností mohou správní orgány pořídit zvukový nebo obrazový záznam a jeho použití v řízení vymezil Krajský soud v Brně ve svém rozsudku sp. zn. 41 A 31/2018: *„zvukový či obrazový záznam lze bez svolení osoby pořídit nebo použít na základě zákona k úřednímu účelu. Fotografie správní orgány použily jen v rámci přestupkového řízení, ve kterém díky nim prokázaly rozhodné skutkové okolnosti. Správní orgány dbaly toho, aby při použití záznamu bylo soukromí žalobce omezeno v nejmenší možné míře. Záznamy nevyužily nebo nezneužily pro jiné účely než právě ke zjištění skutkového stavu věci. Podle krajského soudu proto pořízení fotografie z radaru neporušuje právo žalobce na ochranu osobních údajů. Nejde o nepřipustné důkazy.“*

2.5 Osoba přizvaná

Přizvaná osoba je formulována v § 6 kontrolního řádu. Ten umožňuje kontrolnímu orgánu přizvat fyzickou osobu (dále jen přizvaná osoba) v zájmu dosažení cíle kontroly. Kontrolní orgán přizvané osobě musí vystavit pověření a vysvětlit jí její práva a povinnosti, které musí při kontrole dodržovat. Práva a povinnosti kontrolovaných a povinných osob jsou k přizvaným osobám srovnatelné k právům a povinnostem vůči kontrolujícímu.

Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku sp. zn. 2 As 27/2021 uvedl, že *„kontrolu může provádět pouze kontrolní orgán. Kontrolní řád však výslovně umožňuje využít přizvanou osobu k jednotlivému kontrolnímu úkonu (k účasti na kontrole), tj. nikoli k jejímu celkovému provedení. Přitom stanoví, že se tak může stát za podmínky, že k tomu dochází v zájmu dosažení účelu kontroly (§ 6 odst. 1). Pokud by se přizvané osoby mohly kontroly účastnit pouze v přítomnosti kontrolující osoby, tento zákonný institut by byl nepřipustně zúžen jen na použití znalců, tlumočnicků atd. Přizvané osoby by bez účasti kontrolní osoby nemohly provádět třeba kontrolní nákupy, což je jedna ze stěžejních funkcí, pro které tento institut zákonodárce vložil do kontrolního řádu.“*

Kontrolní orgány samozřejmě nemohou k různým kontrolám přibírat osoby dle své libosti. Takové jednání by naráželo na zásadu, dle níž správní orgán uplatňuje svou pravomoc pouze k těm účelům, k nimž mu byla zákonem nebo na základě zákona svěřena, a v rozsahu, v jakém mu byla svěřena [§ 2 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, v rozhodném znění]. Rozhodnutí, zda a jaké osoby a k jakým úkonům v rámci kontrolní činnosti budou ke kontrole přizvány, závisí tedy na úvaze kontrolního orgánu vycházející ze smyslu a účelu konkrétní kontroly a podmínek, za nichž pravděpodobně proběhne. Nepominutelným požadavkem tedy je, aby účast přizvané osoby byla potřebná k dosažení účelu kontroly.

Nelze opomenout, že přizvané osoby samozřejmě musí – podobně jako úřední osoby – skýtat záruku nepodjatosti [§ 10 odst. 1 písm. b) kontrolního řádu; a mají být věrohodné.“.

Odpovědnost za přizvanou osobu nese kontrolní orgán. Pokud vznikne kontrolované, povinné nebo třetí osobě z důvodu jednání přizvané osoby škoda, musí o svém požadavku na náhradu informovat kontrolní orgán. Vztah přizvané osoby s kontrolním orgánem je záležitostí pracovněprávních nebo jiných vztahů. Účast přizvané osoby na kontrole musí být uvedena v protokolu. Uvede se především označení přizvané osoby a důvod jejího přizvání. Kontrolní orgán musí vystavit pověření ke kontrole přizvané osobě, které má písemnou formu. Pověření svědčí pouze o vztahu přizvané osoby ke kontrole, ne o vztahu přímo ke kontrolnímu orgánu. Pověření slouží jen jako prokázání kontrolované nebo povinné osobě vztah ke kontrole a z toho plynoucí práva a povinnosti. Pověření přizvané osoby nemá zákonem dané povinné informace, ale je doporučeno uvést:

- datum vystavení,
- identifikační údaje kontrolního orgánu,
- označení a podpis vystavující osoby,
- identifikační údaje přizvané osoby s jejím podpisem,
- poučení o právech a povinnostech,
- důvod přizvání,
- vymezení kontroly a předmět kontroly (Jemelka, Vetešník, Libosvár, 2021, str. 83-87).

3 PRÁVA A POVINNOSTI KONTROLOVANÉ A KONTROLUJÍCÍ OSOBY

Tato kapitola bude věnována právům a povinnostem kontrolovaných a kontrolujících osob, které jsou obsaženy v kontrolním řádu. Obě strany mají určité povinnosti, které by měli zaručit hladký průběh kontroly. Kontrola by měla vždy proběhnout v mezích zákona, a proto mají obě strany také své práva, které nesmí být při kontrole porušeny.

3.1 Práva kontrolované osoby

Z § 10 kontrolního řádu vyplývá, že tyto osoby mohou požadovat předložení pověření ke kontrole a jiných dokumentů, které dokládají, že kontrolovaná osoba je ta, která je uvedena v pověření. Mohou dále namítat podjatost kontrolující nebo přizvané osoby (viz kapitola 2.2 Pověření ke kontrole). Mají také právo seznámit se s údaji protokolu o kontrole a také podávat námítky proti informacím, které byly během kontroly vypátrány (viz kapitola 4.2 Podání námitek).

Možnost požadovat předložení pověření ke kontrole a identifikaci kontrolující osoby je novinka. Toto právo by měla kontrolovaná osoba uplatnit, až když kontrolující osoba svou povinnost předložit doklady nesplní (Jemelka, Vetešník, Libosvár, 2021, str. 130).

3.2 Povinnosti kontrolované osoby

Kontrolované a povinné osoby mají také zákonem dané povinnosti, které musí dodržovat během kontroly. Tyto povinnosti jsou vymezeny v §10 kontrolního řádu. Mezi povinnosti kontrolované osoby patří zejména povinnost vytvořit podmínky pro provedení kontroly a poskytnutí součinnosti kontrolující osobě. Dále musí doručit písemnou zprávu v předem určené lhůtě o odstranění nebo prevenci nedostatků, které byly zjištěny při kontrole, jestli o ni kontrolující osoba požádá. Povinností povinné osoby je poskytnout součinnost při kontrole, pokud tuto součinnost nemůže vykonat kontrolovaná osoba.

Z předem vyjmenovaných povinností je nejpodstatnější povinnost vytvoření vhodných podmínek ke kontrole a poskytnutí součinnosti při kontrole. Kontrolovaná osoba musí pasivně strpět kontrolu a také má povinnost aktivně pomoci, pokud je o to požádána. Bez takovéto součinnosti není ani možné kontrolu provést (Švásta, 2021, str. 66). Pojem vytvoření podmínek vysvětlil Městský soud v Praze ve svém rozsudku sp. zn. 3 A 93/2015 „*Pod pojmem vytvoření podmínek pro výkon kontroly si lze představit zajištění základních předpokladů pro to, aby*

kontrola mohla vůbec proběhnout, a to zejména časových, prostorových, ale i dalších, které lze s přihlédnutím k povaze a rozsahu kontroly rozumně očekávat. Podstatou povinnosti umožnit výkon kontrolních oprávnění kontrolujícího je určitým způsobem strpět kontrolní činnost oprávněného orgánu a takové činnosti nebránit. Poskytnutí součinnosti k výkonu kontrolních oprávnění pak zahrnuje také aktivní jednání ze strany kontrolované osoby. V případě vyžádání dokumentů týkajících se předmětu kontroly je kontrolovaná osoba nejen povinna vydání těchto materiálů nebránit, ale je rovněž povinna poskytnout součinnost k jejich vydání, tedy tyto dokumenty vyhledat a předat kontrolnímu orgánu.“

Jak vyplývá z předchozích výše uvedených informací, kontrolovaná osoba je povinna kontrolujícímu orgánu předložit dokumenty, které po něm žádají. NSS ve svém rozsudku sp. zn. 8 As 177/2019 zmínil možnost výjimky z této povinnosti „*V úvahu přichází i vysvětlení z jakých objektivních důvodů je poskytnout nemůže (například protože vůbec neexistují nebo se nenacházejí v dispozici kontrolovaného). Účel součinnosti bude i v takovém případě naplněn, neboť kontrolnímu orgánu budou poskytnuty informace, které jsou podstatné pro další průběh kontroly. Objektivní důvody pro nemožnost předání podkladů však mohou být i dočasného rázu. Může jít například o očekávané získání požadovaných podkladů v brzké době od jiné osoby, od které je objektivně nešlo získat ve lhůtě požadované kontrolujícím. Obdobnou situací by mohla být například hospitalizace kontrolovaného, pro kterou nebude schopen podklady předat. Nelze předpokládat, že by bylo úmyslem zákonodárce sankcionovat i nepředložení podkladů, u kterých to není z objektivních důvodů kontrolovaný schopen splnit.“*. Správní soudy řešili za dobu účinnosti kontrolního řádu mnoho případů, kdy kontrolované osoby nechtěli vydat dokumenty z několika následujících důvodů:

- a) existence obchodního tajemství,*
- b) ochrana osobních údajů klientů a ochrana soukromí zaměstnanců kontrolované osoby,*
- c) argument sebeobviněním,*
- d) argument neexistence požadovaných podkladů, resp. absence povinnosti těmito podklady disponovat.*

Soudy jsou však v těchto případech neústupní a stojí za právy kontrolních orgánů a kontrolované osoby nejsou často úspěšné při přezkumném řízení. (Švásta, 2021, str. 70).

Kontrolovaná osoba se dle § 15 kontrolního řádu může dopustit přestupku, pokud neposkytne součinnost kontrolnímu orgánu. Kontrolní orgán za neposkytnutí součinnosti může uložit pokutu až do výše 500 tis. Kč. Skutková podstata přestupku může být naplněna například, pokud se kontrolovaná osoba bude snažit splnění povinností oddálit nebo informace dodá,

ale až po uplynutí lhůty (Švásta, 2021, str. 82-83). Cíl sankcí za neposkytnutí součinnosti zmiňuje NSS ve svém rozsudku sp. zn. 8 As 102/2019 „*Jejich cílem je přinutit kontrolovaný subjekt ke spolupráci při kontrole, odmítá-li ji dobrovolně. Jde v zásadě o obdobu pořádkové pokuty s tím rozdílem, že sankce není ukládána za porušení procesní povinnosti, nýbrž povinnosti hmotněprávní, tedy povinnosti vytvořit podmínky pro výkon kontroly a poskytovat při ní potřebnou součinnost. Má se tedy typově jednat o situace, kdy daný subjekt ztěžuje či dokonce maří průběh kontroly tím, že neposkytuje potřebnou součinnost.*“.

3.3 Práva kontrolující osoby

V § 8 kontrolního řádu jsou definována práva kontrolující osoby, vyjma práva vstupu na pozemek, do staveb a jiných prostor, které jsou obsaženy v § 7. Kontrolující osoby mohou ze zákona požadovat prokázání totožnosti osoby, která je na místě kontroly, pokud jde o kontrolovanou nebo povinnou osobu. Mezi jejich práva patří také možnost provést kontrolní nákupy, odebrat vzorky, provést potřebné měření či sledování, prohlídky nebo zkoušky. Dále mohou po kontrolované osobě vyžadovat poskytnutí dokladů, informací a věcí, které se vztahují k předmětu kontroly. V ojedinělých případech můžou vyžadovat poskytnutí originálních dokumentů. V jejich pravomoci je také pořizovat obrazové nebo zvukové nahrávky. Po předchozí domluvě s kontrolovanou osobou jsou oprávněni po dobu kontroly používat technické prostředky kontrolované osoby. V neposlední řadě mají právo na poskytnutí součinnosti od kontrolovaných a povinných osob (viz předchozí podkapitola).

Možnost kontrolního orgánu ověřit si totožnost osob, které jsou na místě kontroly, je přípustná především z důvodu zjištění, zda se jedná o kontrolovanou, povinnou nebo třetí osobu. Mezi tyto osoby mohou patřit například zaměstnanci, členové statutárních orgánů nebo smluvní partneři. K prokázání totožnosti se budou kontrolní orgány uchýlovat zejména v případě, že provádějí s kontrolovanou osobou kontrolní rozhovor, anebo v situaci, kdy má kontrolní orgán zájem zdokumentovat proces, který osoba provádí, účastní se ho nebo je jeho svědkem. Kontrolní řád nedefinuje typ dokladu, kterým se musí osoba prokázat (Jemelka, Vetešník, Libosvár, 2021, str. 105). Pokud předpis nestavový konkrétní doklad, kterým se musí osoba prokázat, bude se nejčastěji jednat o občanský průkaz, ale totožnost může být prokázána také cestovním pasem, rodným listem, povolením k pobytu nebo pobyťovou kartou rodinného příslušníka občana EU. V některých případech může k prokázání totožnosti stačit uvést jméno a příjmení a datum narození (Urbanec, c2021).

Kontrolující orgán má právo, po předchozí domluvě s kontrolovanou osobou, využívat její technické zařízení. Jedná se především o použití stolního počítače, notebooku, telekomunikačních zařízení, scanneru a kopírky. Kontrolující osoba by měla této techniky využít pouze v případě, kdy je to nezbytně nutné pro průběh kontroly. V praxi je běžné, že kontrolující potřebuje pro výkon kontroly alespoň kopírku a tiskárnu, a to za účelem pořízení kopií dokumentů a vytištění dokumentace, která souvisí s kontrolou, např. potvrzení o převzetí dokladů, záznamu o poskytnutí informací nebo záznamu o průběhu kontroly. Je možné, že kontrolující osoba bude potřebovat přístup do informačních systémů kontrolované osoby. V tomto případě může buď využít počítač kontrolované osoby, nebo může kontrolující osoba připojit do systému vlastní notebook, pokud je to možné. V případě, že kontrolující orgán předpokládá dlouhý průběh kontroly s nutností využití technického zařízení, měl by kontrolovanou osobu vyrozumět a sjednat dopředu rozsah využití zařízení. Po předchozí domluvě s kontrolovanou osobou může kontrolující orgán rezervovat technické zařízení pro potřeby kontrolující osoby. Kontrolující orgán za poskytnutí technického zařízení neposkytuje kontrolované osobě náhradu nákladů. Důvodem je, že se již v současné době jedná o zařízení, které kontrolované osoby běžně používají, a využitím při kontrole jim nevznikají vysoké náklady. Pro nenahrazování nákladů hovoří také náročnost stanovení přiměřenosti nákladů (Jemelka, Vetešník, Libosvár, 2021, str. 111-112).

3.3.1 Právo vstupu na pozemek, do staveb a jiných prostor

Právo vstupu kontrolujících na pozemek, do staveb a jiných prostor upravuje kontrolní řád v § 7. Dle zákona kontrolující osoba může vstoupit do staveb, dopravních prostředků, na pozemky a do dalších prostor, pokud souvisí s výkonem kontrolované činnosti. Do obydlí, které vlastní kontrolovaná osoba může kontrolující osoba vstoupit pouze, pokud je obydlí používáno k podnikání nebo provozování jiné hospodářské činnosti nebo také pokud je účelem kontroly odstranit pochybnosti o tom, zda je obydlí užíváno k podnikání nebo provozování jiné hospodářské činnosti a nelze tyto pochybnosti vyvrátit jinak. Za těchto okolností je vlastník nebo uživatel povinen umožnit kontrolujícímu vstup.

Právo vstupu na pozemek, do obydlí či jiných prostor mají kontrolující osoby pouze tehdy, pokud tato místa mají spojitost s předmětem kontroly. Toto právo jim připadá z důvodu provedení řádné kontroly. Právo vstupu se vztahuje také na přizvané osoby a záleží na uvážení kontrolující osoby, zda toto právo použije. Při jeho využití musí být však dodrženy určité podmínky. Jednou z podmínek je, že na pozemek nebo do obydlí se vstup uplatňuje za účelem

zjištění, jak kontrolovaná osoba plní povinnosti, které ji ukládají předpisy. Další podmínkou pak je, že práva vstupu je možné využít, pouze pokud není možnost odhalit skutečnosti či získat podklady jiným způsobem. Tyto dvě podmínky musí kontrolující osoba splnit současně. Kontrolující orgán, pokud je to možné a nezhatí to předmět kontroly, by měl oznámit aplikaci práva vstupu dopředu. Kontrolovaná osoba musí umožnit vstup na pozemek nebo do obydlí. Nedodržením povinnosti vpustit kontrolující orgán na pozemek nebo do obydlí se dopouští kontrolovaná nebo povinná osoba přestupku (Jemelka, Vetešník, Libosvár, 2021, str. 93-99).

Jak je to se součinností kontrolovaných osob v případě, že je pozemek přístupný definuje NSS v rozsudku sp. zn. 2 As 249/2015 *„Ustanovení § 7 kontrolního řádu dává kontrolujícímu široká oprávnění v souvislosti s výkonem kontroly, mezi kterými je mimo jiné uvedeno i oprávnění vstupovat na pozemky. S ohledem na toto ustanovení a s ohledem na skutečnost, že se jedná o pozemek, který je přístupný (což vyplývá z fotodokumentace ze spisu), není třeba žádnou součinnost od vlastníka tohoto pozemku požadovat, jelikož na přístupný pozemek může kontrolující osoba vstoupit na základě zmíněného oprávnění v kontrolním řádu. Vlastník pozemku v takovém případě nemá povinnost aktivně kontrolující osobu na pozemek vpustit, ale jedná se o povinnost vstupu na pozemek nebránit.“*.

3.4 Povinnosti kontrolující osoby

Povinnosti jsou upraveny v § 9 kontrolního řádu. Úkolem kontrolující osoby je prozkoumat skutečný stav věci a podložit svá tvrzení podstatnými důkazy. Při kontrole je povinností kontrolující osoby nezasahovat do práv a chránit zájmy kontrolované, případně povinné či třetí osoby. Na žádost kontrolované, povinné nebo třetí osoby je kontrolní orgán povinen ukázat pověření ke kontrole a také musí předložit další dokument, který potvrzuje, že je osobou uvedenou v pověření. Kontrolující osoba má dále povinnost dovolit kontrolované osobě přítomnost při kontrole na místě, pokud to nebrání záměru kontroly. Další povinností kontrolované osoby je zhotovení potvrzení o opatřených originálních podkladech, a jakmile je nebude kontrolní orgán potřebovat, musí je okamžitě vrátit. Kontrolní orgán je povinen ke každé kontrole vystavit protokol a jeho stejnopis dodat kontrolované osobě (viz kapitola 4.1 Náležitosti protokolu).

K získání podkladů se vztahuje i povinnost odůvodnit nutnost požadovaných podkladů, tu vysvětluje NSS v rozsudku sp. zn. 6 As 182/2020 *„Povinnost kontrolního orgánu vysvětlit relevanci požadovaných podkladů pro výkon kontroly je dána pouze v rozsahu limitů tohoto oprávnění. Jinými slovy, kontrolní orgán je povinen kontrolované osobě odůvodnit, proč určitý podklad vyžaduje, pouze v tom rozsahu, aby bylo vyjasněno, že podklad se vztahuje k předmětu*

kontroly nebo k činnosti kontrolované osoby, jak vyžaduje § 8 písm. c) kontrolního řádu, jsou – li o tomto vztahu objektivní pochybnosti. Subjektivní nesouhlas kontrolované osoby nezavádá příležitost požadované podklady neposkytnout a vyhnout se tím zákonné povinnosti součinnosti.“.

Kontrolující orgán má za povinnost posoudit skutečný stav věci a zajistit důkazy. Současně by kontroly měly být vykonány co nejúčelněji, nejrychleji, nejjednodušeji a nejlevněji. Důraz na výkon kontroly co nejefektivněji je spojen s povinností šetřit a chránit zájmy a práva kontrolovaných osob (Jemelka, Vetešník, Libosvár, 2021, str. 117-119). Více tuto povinnost formuluje NSS ve svém rozsudku sp. zn. 10 As 68/2019 „*kontrolující v souvislosti s výkonem kontroly povinen šetřit práva a oprávněné zájmy kontrolované osoby, povinné osoby a třetí osoby. Uvedené ustanovení představuje korektiv ve vztahu k oprávněním kontrolujícího, která má kontrolující užívat pouze v rozsahu nezbytném k řádnému provedení kontroly a ke splnění jejího účelu. Má tak chránit kontrolované osoby před zbytečným zatěžováním, nepřiměřenými zásahy do práv těchto osob, opakovanými bezdůvodnými kontrolami apod.“.*

Potvrzení o převzetí originálních dokladů je kontrolující osoba povinna vydat tehdy, pokud jsou doklady přemístěny do prostor kontrolního orgánu, např. pokud je potřeba doklad prozkoumat znalcem. Potvrzení nemusí být vydáno, pokud je kontrolující osoba pouze zkoumá na místě. Potvrzení se vydává z důvodů zachování právních a ekonomických jistot kontrolovaných osob. Obsahem potvrzení by měl být alespoň obecný popis dokumentu, dále důvod zajištění dokumentu a také podpisy kontrolující osoby (pokud je kontrolujících více, tak alespoň dvou z nich) a podpis kontrolované osoby (nebo jejího zástupce). Vystavují se dva originály, jeden obdrží kontrolující a jeden kontrolovaný. Potvrzení o zajištění dokumentů může kontrolující osoba vystavit i při pořizování kopií či jiné varianty duplikátu. Tato možnost se provádí za účelem povinnosti šetřit práva a chránit zájmy (Jemelka, Vetešník, Libosvár, 2021, str. 120-122).

Novinkou mezi povinnostmi kontrolujících osob je povinnost umožnit participaci kontrolovaných osob na kontrole, pokud nenastane důvod, který by participaci vylučoval. Tím, že se kontrolovaná osoba může podílet na kontrole, má možnost okamžitě reagovat, argumentovat, vysvětlovat či doplňovat informace. Také se jedná o určitou kontrolu kontrolující osoby. Důvodem proti účasti kontrolované osoby při kontrole může být například obava o maření průběhu kontroly nebo bránění přístupu k informacím (Jemelka, Vetešník, Libosvár, 2021, str. 122-124). K hodnocení možnosti participace kontrolované osoby na kontrole uvádí NSS v rozsudku sp. zn. 1 Ads 282/2017 „*že podmínku přípustnosti neúčasti*

kontrolované osoby při kontrole nelze vykládat výhradně ve smyslu následků předchozího jednání kontrolované osoby, jak tvrdí stěžovatelka, nýbrž ve smyslu hodnocení předmětu kontroly a z toho plynoucí možnosti zmařit zjištění skutečného stavu kontrolovanou osobou. Není-li vzhledem k okolnostem věci (předmět kontroly nebo jednání kontrolované osoby) vyloučeno, že kontrolovaná osoba zmaří účel kontroly, je kontrolní orgán oprávněn provést kontrolní úkony bez přítomnosti kontrolované osoby, avšak jen v rozsahu nezbytném pro zjištění skutkového stavu, aniž by byla nepřiměřeně zasažena práva kontrolované osoby.“.

Poučovací povinnost kontrolního orgánu má minimalizovat riziko, že by kontrolovaná osoba byla zkrácena na svých právech, z důvodu neznalosti svých práv a povinností. Na tuto povinnost můžeme nahlížet jako na výjimku ze zásady, že neznalost zákona neomlouvá. V poučení by měla být osoba seznámena i s opravnými prostředky, a to včetně lhůt pro jejich použití (Mates, 2020, str. 32). Kdy orgán splnil svou poučovací povinnost, uvedl Městský soud v Praze v rozsudku sp. zn. 17 Af 10/2021 „Smyslem poučení je předat poučovanému informace o jeho právech a povinnostech, a to v určité standardizované formě. Správní orgán není povinen zjišťovat, zda účastník poučení porozuměl, popř. toto poučení nějak blíže vysvětlit, nebo dokonce účastníkovi radit. Jakmile je tedy účastník seznámen se svými právy a povinnostmi, splnil správní orgán svou poučovací povinnost. Pokud následně poučovaný sdělí, že poučení nerozuměl, není to na překážku provádění úkonu. Výjimkou by mohla být situace, kdy by poučovaný nerozuměl poučení v tom smyslu, že by bylo skutečně nesrozumitelné, např. bylo-li by poskytnuto v nečitelné listinné podobě.“.

Dle § 20 kontrolního řádu má kontrolující a přizvaná osoba povinnost zachovávat mlčenlivost o veškerých informacích a skutečnostech, které se během kontroly dozvěděly. Nesmějí těchto informacích zneužít. Tato povinnost trvá i po skončení pracovněprávního vztahu.

4 PROTOKOL O KONTROLE A ŘEŠENÍ MOŽNÝCH NÁMITEK

Náležitosti a námitky k protokolu jsou upraveny v § 12 až § 14 kontrolního řádu. Kontrolní řád v § 12 stanovuje, že protokol se vyhotovuje vždy ke každé kontrole a obsahuje veškeré informace a skutečnosti zjištěné při kontrole. Vystavený by měl být do 30 dnů od posledního kontrolního úkonu, pokud je kontrola komplikovaná, může být vystaven do 60 dnů od posledního kontrolního úkonu. Kontrolovaná osoba musí vždy obdržet od kontrolního orgánu stejnopis protokolu.

Protokol o kontrole není rozhodnutím správního orgánu, z tohoto důvodu má povahu informační a dokumentační. V protokolu o kontrole nemůže být rozhodnuto o spáchání přestupku, protokol slouží jako podklad pro správní řízení (Ministerstvo vnitra, 2018). NSS uvedl v rozsudku sp. zn. 5 As 129/2016, že „*protokol o kontrole představuje určité sdělení o zjištěných skutečnostech, jež je „pouhým“ podkladem pro případný další postup správního orgánu; jeho sepsáním ani případnou změnou jeho závěrů nedošlo k založení, změně, zrušení nebo závaznému určení práv nebo povinností*“.

4.1 Náležitosti protokolu

Kontrolní řád nestanovuje přesnou obsahovou stránku protokolu. Dle § 12 by měl však obsahovat:

- a) *označení kontrolního orgánu a kontrolujícího,*
- b) *označení ustanovení právního předpisu vymezujícího pravomoc kontrolního orgánu k výkonu kontroly,*
- c) *označení přizvané osoby, včetně důvodu jejího přizvání,*
- d) *označení kontrolované osoby,*
- e) *označení předmětu kontroly,*
- f) *kontrolní úkon, jímž byla kontrola zahájena, a den kdy byl tento kontrolní úkon proveden,*
- g) *poslední kontrolní úkon předcházející vyhotovení protokolu o kontrole a den, kdy byl tento kontrolní úkon proveden,*
- h) *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,*

- i) poučení o možnosti podat proti kontrolním zjištění uvedeným v protokolu o kontrole námitky s uvedením lhůty pro jich podání a komu se podávají,*
- j) datum vyhotovení,*
- k) podpis kontrolujícího.*

Ad a) Zde se uvádí údaje, jako je název a adresa kontrolujícího orgánu, případně údaj o organizační složce, která je věcně a místně příslušná k provedení kontroly, např. ČOI s územní povinnostmi. Mohou se také uvést ID datové schránky či kontaktní údaje kontrolního orgánu. Při identifikaci přímo kontrolující osoby se uvádí titul, jméno a příjmení a ID služebního průkazu, služební karty nebo jiného dokumentu, kterým se prokazuje. Tyto informace nemají přesné stanovené místo na protokolu, ovšem z logiky věci budou uvedeny na první stránce (Jemelka, Vetešník, Libosvár, 2021, str. 150-151).

Ad c) Přizvaná osoba vždy musí být v protokolu označena a také musí být uveden důvod přizvání. Přizvaná osoba může být pouze FO, takže označení bude zahrnovat jméno a příjmení. Pokud zastupuje PO, tak bude označení zahrnovat i její název. Označení bude opět s ohledem na logiku věci uvedeno na první stránce (Jemelka, Vetešník, Libosvár, 2021, str. 151-152).

Ad d) U označení kontrolované osoby se vždy uvádí název subjektu (obchodní název) a sídlo subjektu dle údajů v obchodním nebo živnostenském rejstříku. Neuvedení všech osob, které za kontrolovanou osobu vystupovaly po dobu kontroly, nemá žádný dopad na platnost protokolu. Tento údaj je opět uveden na první stránce (Jemelka, Vetešník, Libosvár, 2021, str. 152).

Ad e) U označení předmětu kontroly by měl být uveden totožný text jako v pověření ke kontrole. Může se jednat jak o obecný popis vymezení kontroly nebo také o velmi detailní popis kontroly. K překročení předmětu kontroly by mohlo dojít v situaci, kdy kontrolující osoba kontroluje skutečnosti, ke kterým nemá oprávnění. Pokud má kontrolovaná osoba podezření, že je kontrola prováděna mimo rámec předmětu kontroly, musí tuto skutečnost nahlásit kontrolujícímu orgánu. Kontrolující orgán pak může rozšířit rámec kontroly a oznámí tuto skutečnost kontrolované osobě. Předmět kontroly by měl být také uveden na první stránce protokolu (Jemelka, Vetešník, Libosvár, 2021, str. 152-153).

Ad f) Do protokolu musí být zaznamenán první kontrolní úkon, tzn. úkon, kterým byla kontrola zahájena. Dále musí být uveden datum provedení prvního úkonu. Zpravidla se jedná o zahájení kontroly doručením oznámení o zahájení kontroly nebo o předložení pověření ke kontrole kontrolované osobě či jiné povinné osobě. Do prvního kontrolního úkonu může

patřit také úkon bezprostředně předcházející kontrole. První kontrolní úkon je také uveden na první stránce protokolu (Jemelka, Vetešník, Libosvár, 2021, str. 153-154).

Ad g) Zaznamenání posledního kontrolního úkonu a dne provedení je důležité z důvodu počítání lhůty pro vyhotovení protokolu o kontrole. Je čistě na kontrolující osobě, aby určila, který úkon je poslední úkon kontroly. Určení úkonu by mělo být provedeno tak, aby o něm nevznikly pochybnosti. Dnem posledního kontrolního úkonu se rozumí poslední den, kdy kontrolující osoba učinila kroky ke zjištění stavu. Při pochybnosti o posledním kontrolním úkonu o něm rozhodne vedoucí skupiny (Jemelka, Vetešník, Libosvár, str. 154-155). Ministerstvo vnitra ve svém stanovisku č. 4/2017 uvádí, že *„posledním kontrolním úkonem dle kontrolního řádu je takový úkon, po jehož provedení kontrolující disponuje veškerými podklady a zjištěními potřebnými pro vyhotovení protokolu o kontrole, a od kterého kontrolovaná osoba může oprávněně očekávat, že jí ve lhůtě stanovené zákonem bude doručen protokol o kontrole“*.

Ad h) Kontrolní zjištění je nejpodstatnější část protokolu. Do této části protokolu se zaznamenává výsledek kontrolního zjištění. V kontrolním zjištění je uvedeno, zda kontrolovaná osoba plní své povinnosti, které jí ukládá zákon či nikoliv. Úkolem kontroly není pouze zjistit a pojmenovat nedostatky, ale také uvést konkrétní právní předpisy, které byly porušeny, a toto tvrzení podložit důkazy. Formulace zjištění by měla být vždy přesná a jednoznačná, a to z důvodu zabránění možnosti více výkladů (Ministerstvo vnitra, c2018). Vyjmenované předpoklady jsou podstatné z důvodu podávání námitek a dalšího dokazování ve správním řízení o opatření k nápravě nebo uložení sankce, případně při soudním přezkumu. Kontrolní zjištění by se neměly odchylovat od předmětu kontroly, pokud tato situace nastane, dojde k rozšíření předmětu (viz ad e)). Kontrolující osoba do protokolu zaznamenává taková zjištění, která má podložené důkazy, včetně jednoznačného odkazu na ně. U důkazů musí být uveden i datum jejich získání. V protokolu by také mělo být uvedeno, jak dlouho dochází k porušování předpisu. Délka porušování může ovlivnit výši pokuty při správním uvážení. (Jemelka, Vetešník, Libosvár, 2021, str. 155-158). NSS v rozsudku sp. zn. 3 Ads 103/2012 uvedl, že *„má-li být protokol o kontrole podkladem pro zahájení řízení a následně i důkazem v řízení o správním deliktu, musí být v protokolu především spolehlivě zaznamenáno zjištění o spáchaném skutku“*.

Ad i) Kontrolovaná osoba musí být srozumitelně informována o možnosti podat námitku proti protokolu, a to včetně lhůty. Také musí být určeno, komu námitku musí podat. Poučení bude z logiky věci umístěno na poslední straně protokolu (Jemelka, Vetešník, Libosvár, 2021, str. 159).

Ad j) Datum vyhotovení by mělo odpovídat datu podpisu konečné verze protokolu kontrolující osobou. Datum vyhotovení nemusí být totožné s datem odeslání protokolu kontrolované osobě, ovšem odeslat by ho měl orgán bez zbytečných průtahů. Umístěno bude na poslední straně protokolu (Jemelka, Vetešník, Libosvár, 2021, str. 159).

Ad k) Protokol musí obsahovat podpis kontrolujícího, který je uveden v pověření ke kontrole. Pokud je kontrolujících větší počet, nepřítomnost podpisu některého z kontrolujících neznamena neplatnost protokolu. Podpis je opět uveden na poslední straně protokolu (Jemelka, Vetešník, Libosvár, 2021, str. 159-160).

K obsahu protokolu NSS v rozsudku sp. zn. 2 AS 235/2017 uvedl, že *„V souladu se zásadou presumpce správnosti veřejných listin je třeba obsah protokolu považovat za pravdivý, není-li dokázán opak. Presumovaná pravdivost obsahu se vztahuje pouze k zachycenému průběhu procesního úkonu správního orgánu, tj. např. kdo byl jednání přítomen, jakého poučení se mu dostalo, jaké mu byly kladeny otázky nebo jak na ně bylo odpovězeno.“*

Protokol může sloužit také jako jediný podklad pro možné následující řízení o přestupku, jak uvádí NSS v rozsudku sp. zn. 6 As 196/2018: *„řízení navazujícím na výkon kontroly připouští protokol o kontrole jako jediný podklad rozhodnutí o přestupku, a s ním související § 51 odst. 1 správního řádu, dle něhož v takovém řízení není třeba provádět protokolem o kontrole dokazování – což je logické, neboť obviněnému z přestupku je obsah protokolu o kontrole již znám“*.

Doručení protokolu o kontrole spadá pod právní úpravu správního řádu. Preferuje se doručování do datové schránky, pokud ji kontrolovaná osoba vlastní a povaha dokumentu tuto variantu doručení umožňuje. V případě, že protokol je ve formě listiny, zasílá se protokol kontrolované osobě do vlastních rukou, aby se dalo prokázat, že byl doručen včetně data doručení. V praxi je také běžné, že orgán protokol doručí osobně na místo (Ministerstvo vnitra, c2017).

4.2 Podání námitek

Dle § 13 kontrolního řádu může kontrovaná osoba podat námitky proti protokolu kontrolnímu orgánu do 15 dnů ode dne doručení protokolu. Lhůta může být v protokolu stanovena delší. Námitky mohou směřovat proti informacím a skutečnostem, které byly zjištěny při kontrole. Kontrolovaná osoba je povinna podat námitky vždy písemně tak, aby bylo zřejmé, proti čemu směřují. Dále musí odůvodnit, proč se zjištěním nesouhlasí.

NSS v rozsudku sp. zn. 3 Ads 64/2017 říká že, „*Pokud má účastník výhrady k obsahu protokolu, může požádat o jeho opravu, a pokud není jeho požadavku vyhověno, má trvat na zaznamenání námitek. Podle § 18 odst. 4 správního řádu pak mohou jiné osoby, jichž se obsah protokolu přímo dotýká, bezprostředně po seznámení s protokolem podat proti jeho obsahu stížnost podle § 175 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. Pokud však účastník řízení proti obsahu protokolu brojí námitkami či stížnostmi, nese ohledně jím namítané nesprávnosti důkazní břemeno.*“.

Námitka může být podána pouze kontrolovanou osobou, nikoliv zaměstnancem kontrolované osoby. Podání je možné pouze v listinné formě, ale také prostřednictvím datové schránky nebo datovou zprávou. Není možné podat námitku ústní formou do protokolu z toho důvodu, že by nebyla zachována podmínka písemnosti. V námitce by měly být označeny přímo body, se kterými kontrolovaná osoba nesouhlasí, a k nim doplněn důvod nesouhlasu. Pouhý nesouhlas se zjištěným stavem nesplňuje podmínku pro podání námitky. Námitka se vždy hodnotí dle obsahu, nikoliv dle formy, tzn. pokud je námitka označena za námitku, ale obsahem to nesplňuje, není námitkou (Jemelka, Vetešník, Libosvár, 2021, str. 172-175).

4.3 Řešení námitek

Kontrolní řád § 14 upravuje vyřizování námitek. Námitky řeší vedoucí kontrolní skupiny nebo kontrolující osoba a má na to 7 denní lhůtu. Pokud námitkám nevyhoví, vyřeší je nadřízená osoba kontrolujícího, a to v 30 denní lhůtě. Vyřešit je může třemi různými způsoby a to, že jim vyhoví, částečně vyhoví nebo je zamítne. Pokud se jedná o velmi složitý případ, může se lhůta pro vyřízení prodloužit o dalších 30 dnů. V případě, že v podané námitce chybí odůvodnění nebo není jasné proti, kterému zjištění je podána, nadřízená osoba ji zamítne pro nedůvodnost. Zamítnutí námitky může být způsobeno například podáním námitky po uplynutí lhůty nebo tím, že ji podá neoprávněná osoba.

Důležité je zmínit, že o námitkách se nerozhoduje, námitky se vyřizují, a to i přesto, že samotný dokument může být pojmenován „rozhodnutí o námitkách“. To je z důvodu, že při vydání rozhodnutí při správním řízení se zakládají práva a povinnosti, při vyřízení námitky se žádná práva nemění ani nezakládají. To znamená, že při vyřízení námitky se mohou upravit skutečnosti v protokole o kontrole, ale nezmění se tím práva osob. Toto tvrzení potvrzuje i NSS v rozsudku sp. zn. 6 Afs 193/2016, když uvádí, že „*zamítnutí námitek kontrolovaného subjektu má pouze ten následek, že se nemění závěr kontrolního protokolu. Za rozhodnutí zasahující do práv stěžovatele lze v daném případě považovat až takové rozhodnutí, jímž mu byla uložena*

konkrétní povinnost. Do práv a povinností kontrolovaného subjektu může být zasazeno vždy až v souvislosti s navazujícím řízením, typicky ve správním řízení o správním deliktu.“. Pokud potřebuje nadřízený kontrolujícího využít prodlouženou lhůtu pro vyřízení námítky z důvodu komplikovanosti případu, musí o tom informovat kontrolovanou osobu ještě před uplynutím 30 denní lhůty pro vyřízení námítky (Jemelka, Vetešník, Libosvár, 2021, str. 177-178).

Za situace, kdy je možnost vyhovět všem namítaným skutečnostem v lhůtě 7 dnů, námítky vyřeší vedoucí kontrolní skupiny. V protokolu bude potom uvedeno rozhodnutí o námitkách v kontrolních zjištěních. Pokud není možnost vyhovět všem námitkám v 7 denní lhůtě, předává vedoucí kontrolní skupiny námitku svému nadřízenému. Nadřízený může námitkám vyhovět, a tím se namítané části protokolu zruší, změní nebo doplní. Rozhodnutí o námitkách bude opět součástí kontrolního zjištění. U vyřizování námítky je důležité zkoumat skutečnosti, které byly zjištěny při kontrole. Argument kontrolované osoby, že skutečnosti již napravila, nemůže kontrolující orgán považovat za pádný důvod pro uznání námítky. Pokud kontrolovaná osoba takto odůvodní svou námitku, nadřízený kontrolující orgán námitku musí zamítnout pro nedůvodnost (Jemelka, Vetešník, Libosvár, 2021, str. 178-179).

Kontrolní řád v § 21 pamatuje i na situaci, kdy je možnost na základně námítky kontrolované osoby nebo i z vlastního podnětu orgánu došetřit věc. Pokud tedy na základě podané námítky vzniknou pochybnosti o zjištěném stavu, musí kontrolní orgán došetřit věc tak, aby byly pochybnosti odstraněny. Při došetření věci platí pro obě strany stejné práva a povinnosti jako při samotné kontrole. Po skončení došetření je vystaven dodatek k protokolu o kontrole a je přiložen k protokolu. Kontrolovaná osoba vždy musí obdržet stejnopis (Ministerstvo vnitra, c2019). Pokud se v protokolu objeví chyby v psaní nebo v počtech, postačuje, že je osoba opraví a podepíše, že byla provedena oprava. Při opravě musí dát osoba, která ji provádí, pozor na to, aby text protokolu zůstal čitelný. Pokud má oprava právní následky pro kontrolovanou osobu, musí být tato o opravě informována (Šromová, 2020, str. 150).

Jak je zmíněno v úvodním odstavci této podkapitoly nadřízený orgán může zamítnout námítky z několika důvodů. Jedním z nich může být, že z námítky není jasné, proti jakému zjištění směřuje. Kontrolovaná osoba vyjadřuje nesouhlas s kontrolním zjištěním, např. argumentuje, že jsou nepravdivá, aniž by podložila svá tvrzení důkazy o tom, že skutečně nepravdivá jsou. Zamítnutí může být také zapříčiněno absencí odůvodnění, tzn. že kontrolovaná osoba podá námitku proti kontrolnímu zjištění, ovšem neuvede důvod nesouhlasu a svůj nesouhlas nepodloží důkazy. Třetím důvodem pro zamítnutí námítky je její podání po uplynutí lhůty stanovené v protokolu. Kontrolovaná osoba si může požádat o prodloužení této lhůty. Pozdní podání námítky znamená automatické zamítnutí, není zde možnost správního uvážení

pro uznání námitky. Poslední důvod pro zamítnutí námitky nastane, pokud ji podá neoprávněná osoba. Typicky se jedná o podání námitky advokátem bez prokázání plné moci, která advokáta opravňuje jednat jménem kontrolované osoby (Jemelka, Vetešník, Libosvár, 2021, str. 179-180). Pokud námitkám kontrolní orgán nevyhoví, stačí, že kontrolující orgán vystaví přípis, kde se uvede, proti čemu námitka směřovala, jak ji kontrolující orgán řešil a že byla námitka zamítnuta. Kontrolovaná osoba musí vždy přípis obdržet (Ministerstvo Vnitra, c2019).

Dle § 14 odst. 3 kontrolního řádu může nastat situace, kdy je zahájeno správní řízení o uložení sankce nebo nápravného opatření dříve, než jsou vyřešeny námitky. V tomto případě může nadřízená osoba kontrolujícího námitky vyřešit v rámci správního řízení. V případě, že příslušný orgán, který vede správní řízení je jiný než ten, který provedl kontrolu, může nadřízená osoba kontrolujícího přenechat řešení námitky správnímu orgánu, který vede správní řízení. Kontrolovaná osoba je o přenechání námitek informována kontrolním orgánem. V případě, že správní řízení souvisí pouze s některými skutečnostmi protokolu a lze je oddělit od ostatních skutečností, může správní orgán řešit námitky při správním řízení pouze tehdy, pokud se jedná o námitky proti stejným skutečnostem jako ve správním řízení. Pokud se tedy námitky řeší v rámci řízení, tak jejich výsledek se uvede v rámci rozhodnutí daného řízení.

Situace, která je popsána v předchozím odstavci se využívá, pokud je třeba, aby na kontrolu ihned navázalo správní řízení. Důvodem může být závažnost zjištění nebo riziko nebezpečí z prodlení. Ve správním řízení může kontrolní orgán nařídít, zakázat nebo ukládat povinnosti, například opatření k odstranění zjištěných nedostatků či uložení předběžného opatření. Vyřízení námitek v této situaci může být vnímáno jako věcně neopodstatněné, neekonomické a neefektivní, jelikož se rozhodování přesouvá z řízení o kontrole na správní řízení. V této situaci by docházelo k duplicitě námitky, a to z důvodu, že účastník řízení namítá námitky proti zjištění při kontrole a zároveň i skutku, který je vytýkán při správním řízení. Nehledě na to, že o právech a povinnostech se rozhoduje až v případném správním řízení. Ovšem situace, kdy budou řešeny námitky a zároveň se povede i správní řízení, není úplně vyloučena. Nadřízený kontrolujícího může nesouhlasit s vyřízením námitky při správním řízení. To může být zapříčiněno komplikovaností kontrolních zjištění v protokolu o kontrole. V tomto případě je vhodné, aby se námitkami zabýval věcně a místně příslušný kontrolní orgán. Pokud nastane situace, kdy věcně a místně příslušný orgán je jiný, než který kontroloval, musí být o této změně informována kontrolovaná osoba bez zbytečného průtahy (Jemelka, Vetešník, Libosvár, 2021, str. 181-182).

Proti rozhodnutí o námitce není žádný opravný prostředek. Jedním z důvodů je, že z protokolu kontrolované osobě nevyplývají žádná práva ani povinnosti. Dalším důvodem pro

nepřípustnost opravného prostředku je ten, že dnem doručení rozhodnutí o námitce je ukončena kontrola, tzn. že další kroky by byly prováděny již po ukončení kontroly (Jemelka, Vetešník, Libosvár, 2021, str. 182).

4.4 Ukončení kontroly

Způsoby ukončení kontroly upravuje § 18 kontrolního řádu. Kontrola může být ukončena třemi následujícími způsoby. Zaprvé může být kontrola ukončena dnem, kdy uplyne lhůta pro podání námítky anebo se kontrolovaná osoba vzdá práva na podání námítky. Další způsob je ukončení kontroly dnem doručení vyřízení námitek kontrolované osobě. Poslední možnost ukončení kontroly je dnem, kdy se námítky předají k vyřešení správnímu orgánu.

5 NÁPRAVNÁ A SANKČNÍ OPATŘEDNÍ

V této kapitole budou řešena opatření, která může kontrolující orgán po ukončení kontroly ukládat. Orgán má pravomoc uložit nápravná nebo sankční opatření, popřípadě obojí. A dále zde bude představen jeden z mnoha orgánů státní správy, který vykonává kontrolu.

5.1 Nápravná opatření

Pokud nejsou nápravná opatření definována zvláštním právním předpisem, ukládají se dle § 19 kontrolního řádu. Ten dává právo kontrolnímu orgánu uložit kontrolované osobě povinnost přijmout opatření k odstranění nedostatků, které byly objeveny při kontrole. Tento požadavek musí být vždy uveden v protokolu o kontrole.

Právní povaha těchto opatření je poněkud problematická, a to z důvodu nejasnosti formy uložení. To znamená nejasnost o tom, zda se jedná o úkon správního orgánu, o faktický úkon nebo o správní rozhodnutí (Sládeček, 2019, str. 232).

V rozsudku sp. zn. 7 As 33/2010 NSS říká, že „v dané věci bylo uloženo opatření podle ust. § 5 odst. 1 písm. c) zákona o inspekci, podle kterého inspektor na základě výsledků provedené kontroly uloží opatření k odstranění zjištěných nedostatků. Opatřením správního orgánu byla stěžovateli uložena povinnost, a proto je nutné toto opatření považovat za rozhodnutí, tj. úkon správního orgánu, jímž se v určité věci zakládají povinnosti jmenovitě určené osobě. Vydávají-li správní orgány rozhodnutí podle zákona o inspekci, přičemž tento zákon v celém rozsahu řízení neupravuje, je nutné v řízení postupovat podle správního řádu.“. Z toho vyplývá, že NSS se staví k opatření jako ke správnímu rozhodnutí.

Kontrolovaná osoba musí splnit povinnosti vyplývající z opatření a napravit skutečnosti, které byly při kontrole shledány jako protiprávní. Kontrolovaná osoba je tedy povinna učinit taková opatření, aby již nadále nedocházelo k porušování povinností, které jí vyplývají z právních předpisů. Kontrolovaná osoba je povinna informovat kontrolující orgán o provedení nápravných opatření, pokud o to kontrolující orgán požádá. Informovat orgán musí písemně a v předem určené lhůtě. Kontrolované osobě může být za nesplnění této povinnosti uložena pokuta za přestupek dle § 15 kontrolního řádu (Jemelka, Vetešník, Libosvár, 2021, str. 223-224).

V rozsudku sp. zn. 2 As 242/2021 NSS uvádí, že „pro výroky ukládající nápravné opatření nejsou uplatňovány takové požadavky jako u výroků v oblasti správního trestání. Vzhledem k tomu, že ukládaných povinností bude široká škála, jednotlivé výroky a míra jejich podrobnosti se budou napříč různými oblastmi značně lišit. Může být stanovena konkrétní

povinnost, nebo naopak povinnost obecná v návaznosti na zjištěné nedostatky. Výrok o uložení nápravného opatření je určitý, pokud deklaruje existenci právní povinnosti a její porušení tak, aby nebylo pochybností o tom, v jakém směru má subjekt opatření k nápravě učinit.“.

Opatření k odstranění nebo prevenci nedostatků je řazeno mezi obecné nápravné prostředky. Kontrolní orgán může uložit i specifické nápravné prostředky. Mezi tyto prostředky může patřit například právo uložení zdržení se určitého jednání, právo uzavření provozovny (dočasně) nebo i právo přikázat či zakázat určitou činnost. Tato opatření využívají jen některé kontrolní orgány (Sládeček, 2019, str. 232).

5.2 Sankční opatření

Po provedení kontroly má kontrolující orgán možnost uložit kontrolované osobě pokutu za přestupek. Přestupky jsou upraveny zákonem č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále jen přestupkový zákon). Přestupek musí vždy vykazovat znaky přestupku. Dle § 5 přestupkového zákona je přestupek společensky škodlivý protiprávní čin, který musí být v zákoně označen za přestupek, vykazuje znaky stanovené zákonem, avšak není trestným činem. Při kontrole mohou dále kontrolující orgány ukládat sankce za přestupek dle § 15 kontrolního řádu. Kontrolované a povinné osoby mohou být sankciovány za porušení povinností, které jim vyplývají z § 10 odst. 2 a 3 kontrolního řádu. V těchto případech mohou povinné osobě uložit pokutu až 200 tis. Kč a kontrolované osobě dokonce až 500 tis. Kč.

Dle § 35 přestupkového zákona mohou být uloženy tyto správní tresty:

- a) *napomenutí,*
- b) *pokuty,*
- c) *zákaz činnosti,*
- d) *propadnutí věci nebo náhradní hodnoty,*
- e) *zveřejnění rozhodnutí o přestupku.*

Ad a) Napomenutí můžeme zařadit mezi výchovný typ sankce. Správní orgán sice dojde k výsledku, že pachatel porušil zákon, ovšem neporušil ho nějak závažně, a proto je možné trest odpustit. Mezi napomenutí je například možné zařadit domluvu (Bohadlo, Potěšil, Potměšil, 2013, str. 49).

Ad b) Přestupkový zákon v § 46 říká, že pokuta může být uložena pouze v takové výši, který udává zákon. Pokud zákon nestanoví přesnou hranici pokuty, správní orgán je oprávněn stanovit pokutu v maximální výši 1 000 Kč. Zaplacená musí být do 30 dnů od nabytí právní moci rozhodnutí o přestupku nebo v lhůtě, kterou stanoví správní orgán.

Ad c) Dle § 47 přestupkového zákona může správní orgán zakázat vykonávání činnosti pouze, pokud je k ní třeba oprávnění nebo pokud ji osoba vykonává v pracovním či jiném podobném poměru. Dále je také nutné, aby byl přestupek spáchán při výkonu činnosti či při činnostech souvisejících. Vždy musí být tato možnost stanovena zákonem a musí být stanovena i maximální doba zákazu. Pokud není doba stanovena v předpisu, může být zákaz vydán pouze na 3 roky. Do doby zákazu se počítá i doba, kdy osoba činnost nesměla vykonávat na základě úředního opatření. Zákaz činnosti může být po uplynutí poloviční doby odvolán, pokud osoba dokáže, že již není třeba. Od zákazu činnosti nemůže být upuštěno, pokud byla osobě společně se zákazem činnosti uložena také pokuta a ta nebyla uhrazena.

Ad d) V § 49 přestupkového zákon je uvedeno, že věc může propadnout pouze tehdy, pokud je ve vlastnictví osoby, která spáchala přestupek. Další podmínkou pro uplatnění této sankce je, že věc byla použita při spáchání přestupku nebo byla odměnou za spáchání přestupku. Tato sankce nesmí být uložena, pokud je věc k propadnutí v jasném nepoměru k závažnosti přestupku. K této podmínce se nepřihlíží, pokud je třeba propadnutí věci k zabezpečení bezpečnosti osob, majetku či je to v obecném zájmu. Propadlá věc přechází do vlastnictví státu (přestupkový zákon § 48). Pokud osoba věc určenou k propadnutí poškodí, zničí, zatají či jinak znemožní propadnutí věci, může být osobě uložena povinnost uhradit propadnutí náhradní hodnoty věci. Propadlá náhrada přechází opět do vlastnictví státu.

Ad e) Přestupkový zákon v § 50 uvádí, že pokud nestanoví zákon jinak, správní orgán může zveřejnit rozhodnutí o přestupku. Správní orgán by měl vždy zvážit, zda zásah do soukromí osoby je úměrný k závažnosti přestupku. Zveřejňuje se výroková část rozhodnutí o přestupku, a to až po nabytí právní moci rozhodnutí. Ve výrokové části je učena lhůta trvání tohoto trestu, jež může být stanovena mezi 2 – 6 měsíci a počítá se ode dne nabytí právní moci rozhodnutí. Výroková část je zveřejněna na úřední desce daného správního orgánu.

Při stanovování výše pokuty by měl kontrolní orgán vždy přihlídnout k majetkovým poměrům osoby a výši pokuty přizpůsobit tak, aby nebyla pro danou osobu likvidační. Dále by měla mít pokuta výchovný a preventivní účinek, tzn. tak, aby se nevyplácelo jednat protiprávně i za cenu rizika ve formě pokuty. Kontrolní orgán může také přihlídnout k tomu, zda se jednalo o odborný subjekt, na který se mohou klást větší požadavky, co se týče znalosti práva (Jelínková, 2022, str. 150-151).

Pro přihlídnutí k majetkovým poměrům při stanovení sankce je i NSS v uvedených rozsudcích. V prvním rozsudku sp. zn. 2 As 292/2021 uvádí: „Přihlídnutí k hospodářským výsledkům jako hledisku podstatnému pro určení výše pokuty není jednoznačné, pokud se řízení protahuje a hospodářské výsledky se výrazně proměnily. Zde je třeba přihlížet k obecným

požadavkům na přiměřenost v ukládání sankcí. Z judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá, že je třeba vždy zohlednit, zda pokuta s ohledem na majetkové poměry pachatele správního deliktu pro něj nebude likvidační.“. Z druhého rozsudku sp. zn. 7 As 133/2017, ale vyplývá, že: „aby pokuta za jiný správní delikt naplnila svůj účel z hlediska individuální i generální prevence, musí být citelným zásahem do majetkové sféry pachatele“. Na pokutu zde pohlížíme jako na správní trest, a proto je patřičné, aby pachatel pocítil finanční poškození po jejím uložení. Pokud by však správní orgány nepřihlížely k majetkovým poměrům, mohla by nastat situace, že pro někoho by mohla být pokuta příliš nízká, a tím neefektivní, a pro jiného by mohla být finančně likvidační. Cílem ohledu na majetkové poměry není automatické snížení pokuty, ale jistá individualizace trestu tak, aby mohl splnit své funkce (Jelínková, 2022, str. 152-154).

NSS v rozsudku sp. zn. 1 As 373/2020 uvedl, kdy jsou správní orgány povinné přihlídnout k majetku osob: „Správní orgány nejsou povinny hodnotit majetkové (a osobní) poměry pachatele vždy, přestože obecně hodnoceny být mohou a mají, je-li to důvodné. Je-li ukládaná pokuta tak nízká, že z podstaty věci nemůže mít likvidační charakter (typicky v rádech stovek korun), nejsou správní orgány povinny majetkové poměry přestupce hodnotit. Pokuty ve výši, která likvidační charakter zásadně nepůsobí, ale v konkrétním případě jej mít mohou (v rádech desítek tisíc korun), vyžadují, aby se správní orgán majetkovými poměry pachatele zabýval, tím spíše, poukazuje-li na likvidační charakter pokuty sám pachatel. V případech pokut v rádech vyšších statisíců až milionů korun pak je potřeba, aby správní orgány vždy, tj. i bez námítky pachatele, zkoumaly jeho osobní a majetkové poměry.“.

Správní orgány by při rozhodování o výše pokuty měly dodržet zásadu legitimního očekávání. Tato zásada je také označována jako zásada předvídatelnosti. Jedná se o možnost osoby očekávat, že v jejím případě bude rozhodnuto obdobně jako ve stejném nebo podobném případě (Frumarová, Grygar, Pouperová, Škurek, 2021, str. 34). K zásadě legitimního očekávání uvedl MS v Praze ve svém rozsudku sp. zn. 7 A 46/2011: „v oblasti správního trestání je uplatnění zásady legitimního očekávání, resp. práva rovného přístupu velmi omezeno, neboť subjekt porušující zákonem stanovenou povinnost má „legitimní očekávání“ pouze v rozsahu maximální výše sankce stanovené zákonem. Případné uložení nižší poměrné sankce jinému subjektu nezakládá legitimní očekávání žalobce, že obdobná výše sankce bude uložena i jemu.“ Stejný názor má i NSS v rozsudku sp. zn. 2 As 292/2021, kde řekl: „, že správní orgány naopak nesmějí mechanicky ukládat za porušení stejného zákonného ustanovení stejné pokuty, výše uložené sankce by tak měla odpovídat konkrétním okolnostem individuálního případu.“

NSS v rozsudku sp. zn. 1 Afs 1/2012 říká, že: „*ukládání pokut za správní delikty se děje ve sféře volného správního uvážení (diskrečního práva) správního orgánu, tedy v zákonem dovolené volnosti správního orgánu rozhodnout ve vymezených hranicích, resp. volit některé z více možných řešení, které zákon dovoluje.*“. V tom samém rozsudku NSS soud také uvedl také možný soudní přezkum správního uvážení: „*na rozdíl od posuzování otázek zákonnosti, jimiž se soud musí při posuzování správní věci k žalobní námitce zabývat, je oblast správní diskrece soudní kontrole prakticky uzavřena. Podrobit volné správní uvážení soudnímu přezkoumání při hodnocení zákonnosti rozhodnutí lze jen potud, překročil-li správní orgán zákonem stanovené meze tohoto uvážení, vybočil-li z nich nebo volné uvážení zneužil. Není však v pravomoci správního soudu, aby vstoupil do role správního orgánu a položil na místo správního uvážení soudcovské a sám rozhodl, jaká pokuta by měla být uložena.*“.

Správní orgány nesmí při správním trestání uplatnit retroaktivitu. Zákaz retroaktivity patří mezi právní jistoty, které chrání pachatele. Správní orgán nesmí trestat pachatele za spáchání přestupku dle právního předpisu, který nabyl účinnosti až po spáchání přestupku, tzn. že přestupek, který byl spáchán v minulosti, se musí posuzovat dle právního předpisu, který by v té době účinný. Správní orgány také nesmějí použít analogii, která by byla v neprospěch pachatele. V neprospěch znamená, že by rozšiřovala podmínky odpovědnosti za přestupek nebo pokud se jedná o rozšíření sankcí, které mohou být za přestupek uloženy. Analogie může být využita při řešení situací, které jsou obdobné, a daná situace není zákonem zcela upravena. Analogie může být využita za předpokladu, že je ve prospěch pachatele (Hendrych, 2016, str. 296).

5.3 Česká obchodní inspekce

V této podkapitole bude představena Česká obchodní inspekce, a to z důvodu, že praktická část práce je zaměřena na analýzu výši sankcí, které byly uloženy Českou obchodní inspekcí.

Česká obchodní inspekce (dále jen ČOI) byla zřízena na základě zákona č. 64/1986 Sb., o České obchodní inspekcí. Jedná se o orgán státní správy, který je podřízený Ministerstvu průmyslu a obchodu ČR (ČOI, c2023). ČOI se člení na ústřední inspektorát se sídlem v Praze, který slouží jako řídicí, metodický a odvolací orgán. Ústřední orgán má 7 podřízených inspektorátů, které sídlí v několika krajských městech. Krajské inspektoráty se dělí na:

- *Středočeský kraj a Hlavní město Praha,*
- *Ústecký a Liberecký kraj,*

- *Plzeňský a Karlovarský kraj,*
- *Jihočeský kraj a Vysočina,*
- *Jihomoravský a Zlínský kraj,*
- *Olomoucký a Moravskoslezský kraj,*
- *Královéhradecký a Pardubický kraj.*

V čele ústředního inspektorátu je ředitel, který je jmenován ministrem průmyslu a obchodu. Ředitel ústředního inspektorátu následně jmenuje ředitele jednotlivých krajských inspektorátů (ČOI, c2023).

ČOI má za úkol kontrolovat FO a PO, které na trhu nabízejí, prodávají nebo na něj dodávají výrobky, ale také kontroluje osoby, které nabízejí na trhu poskytování služeb či jiných činností, které spadají pod zákon o ČOI. ČOI nemá za úkol kontrolovat kvalitu prodávaných výrobků a služeb. ČOI se při kontrolách zaměřuje na dodržování zákona při prodeji, např. kontroluje, zda prodávající správně účtuje cenu. ČOI vykonává dozor v souladu s velkým množstvím zákonů. Není nutné je zde vyjmenovávat, protože jsou k volnému nahlédnutí na webových stránkách ČOI (ČOI, c2023).

6 ANALÝZA KONTROL A POKUT ULOŽENÝCH ČESKOU OBCHODNÍ ISPEKČÍ ZA OBDOBÍ 2015 - 2022

Praktická část této práce je zaměřena na kontroly vykonávané ČOI, které byly zaměřené na kontrolu dodržování zákona č. 634/1992 Sb., zákon o ochraně spotřebitele za období 2015 – 2022. Tato část se také zaměřuje na výši ukládaných sankcí za nedodržení povinností, které prodejčům vyplývají z tohoto zákona. Praktická část je na začátku zaměřena na počty provedených kontrol a na počty zjištění při kontrolách. Dále je rozdělena do podkapitol, v nichž jsou analyzovány sankce dle přestupků.

6.1 Statistické metody a zdroj analyzovaných dat

V praktické části práce budou použity následné tři statistické metody.

První statistická metoda, která je v práci použita, je aritmetický průměr. Průměr se vypočítá jako součet sankcí/počet sankcí. Průměr se řadí mezi nejvyužívanější metody určení polohy a výše průměru je ovlivněna všemi analyzovanými hodnotami.

Další využitá statistická metoda v této práci je medián, což je hodnota, která leží uprostřed analyzovaných dat. Pokud je sudý počet dat, medián je vypočítán aritmetickým průměrem z dvou prostředních znaků, pokud je lichý počet dat, tak je medián jasný. Medián tedy rozděluje data na dvě poloviny, jedna polovina hodnot leží vlevo od mediánu a druhá polovina vpravo (Kubanová, 2008, str. 31-34). Porovnáním aritmetického průměru a mediánu je možné stanovit, zda je průměrná hodnota vysoká v důsledku několika extrémně vysokých sankcí, nebo zda byly ukládány průměrně vysoké sankce.

Poslední využitou statistickou metodou je rozdělení dat dle četností. Absolutní četnosti vyjadřují, kolik dat se vyskytuje v předem určeném rozmezí (Kubanová, 2008, str. 22).

Data, která analyzuji v této práci, jsem čerpala z výročních zpráv ČOI, z otevřených dat ČOI a také ze statistických údajů o podnikatelích na stránkách Ministerstva průmyslu a obchodu. Výroční zprávy i otevřená data jsem stáhla z jejich webových stránek, kde jsou volně přístupná. Z otevřených dat jsem využila soubory s názvem Kontrola a Sankce. Každá kontrola, která je v souborech uvedena, má své ID kontroly. Díky ID kontroly jsem do souboru Sankce ze souboru Kontrola přes Excel funkci SVYHLEDAT doplnila sloupec obsahující kraj, kde byla kontrola vykonána. Při spojování dat došlo ale situaci, kdy funkce SVYHLEDAT vrátila, že data nejsou k dispozici, což znamená, že ID kontroly v souboru Sankce není k nalezení v Souboru kontroly. Z tohoto důvodu jsem se obrátila na pana Ing. Mgr. Fröhlicha

z ČOI s dotazem, zda neví, kde může být chyba. V odpovědi stálo, že „těch důvodů bude víc. Především pokuty, které nabyly právní moci v roce 2015, nevidíte k těm kontrolám další podrobnosti, protože ty už jsou před rokem 2015 (a my omezili OPEN DATA na období od roku 2015 výš).

Příklad: Obchodník je kontrolován například v srpnu roku 2014, zjistíme porušení zákona, vedeme správní řízení (to má své lhůty), pokuta nabyde právní moci v roce 2015, ale kontrolu a další data k ní už nedohledáte, protože datové sady (kontroly i pokuty) se čerpají od roku 2015 dále. Nemá to žádné lepší řešení, protože pokud bychom začali datovou sadu kontrol v roce 2014 a pokuty v datové sadě od roku 2015, spousta jiných kontrol stihla v rámci pokuty nabytí právní moci v roce 2014 a ani taková data by spolu nekorespondovala. Problém tedy činí pokuty po roce 2015, kde kontrola však začala dříve (2014, případně 2013).

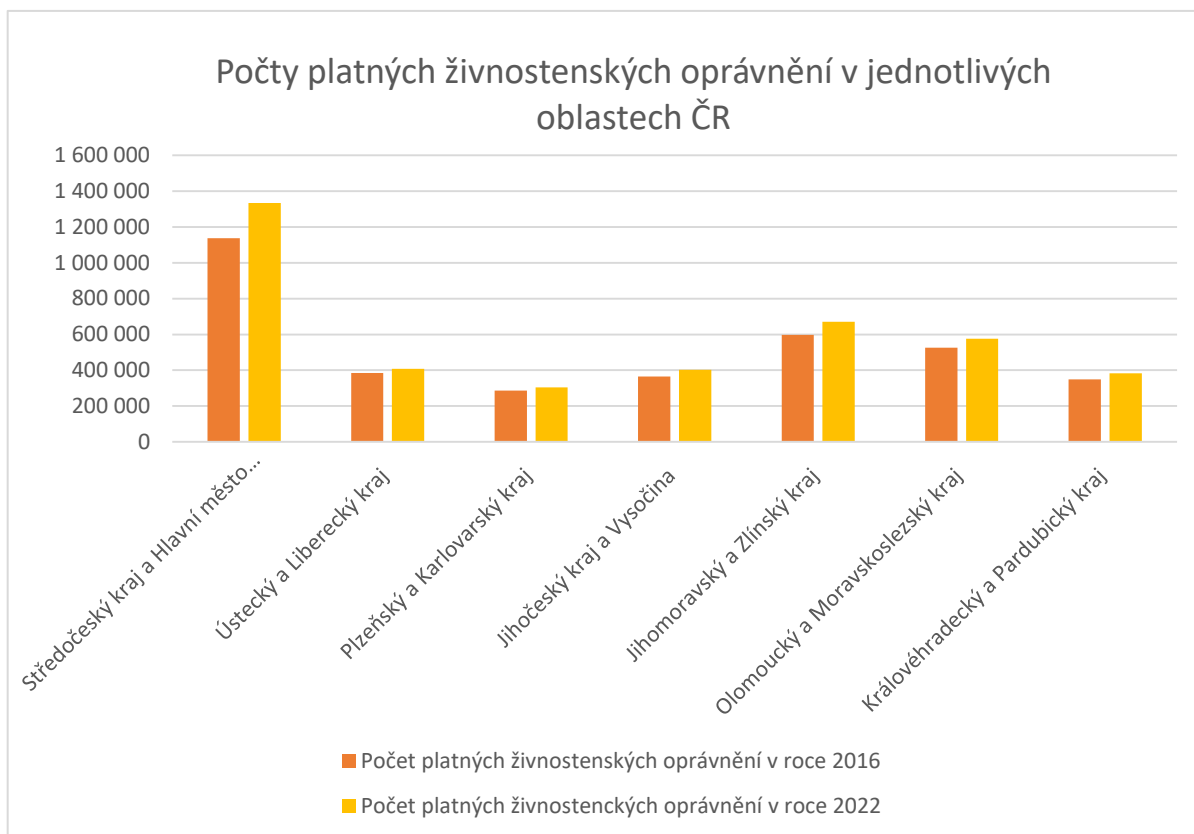
Ale hlavní příčinou tam bude GDPR – generujeme pouze právnické osoby, dále vynecháváme fiktivní IČ a v neposlední řadě zobrazujeme pouze typ záznamu „protokol o kontrole“ (pokud je tedy např. pořádková pokuta navázaná na úředním záznamu, tak ten záznam v kontrolách chybí).“ Z výše uvedených důvodů budou v této práci použita pouze data, která bylo možné spojit.

Také je třeba brát ohled na skutečnost, že při jedné kontrole je možné udělit sankce dle více paragrafů, ale sankce se nesčítají, pouze se udělí vyšší sankce. Potom nastane situace, kdy je v souboru Sankce u jedné kontroly uvedeno více sankcí dle různých paragrafů, ale všechny mají stejnou hodnotu, což by zkreslovalo skutečné výsledky analýz. Z tohoto důvodu jsem data očistila pomocí odebrání duplicit. Vždy jsem očistila až data, která byla vyfiltrována dle paragrafů pro každou skupinu přestupků. To znamená, že pokud bylo při kontrole odhaleno porušení více paragrafů napříč mnou zvolených skupin přestupků, bude sankce uvedena v každé podkapitole, kam dle porušení patří, tzn. že pokud bylo u kontroly odhaleno porušení poctivosti prodeje, užití nekalých obchodních praktik a porušení informační poctivosti, bude sankce započítávaná v každé podkapitole, ale pokud bude u kontroly pouze zjištěno porušení několika paragrafů, která ale spadají pod jednu podkapitolu, budou v dané podkapitole uvedeny pouze jednou.

Také bych zde chtěla zmínit, že i když ČOI ctí místní příslušnost firem a sankce ukládá místně příslušný orgán, který provedl i kontrolu, můžou nastat i výjimky. Výjimka nastane za situace, že kontrola probíhá v jiném regionu, než se nachází sídlo firmy. Zde pak o výši pokuty nerozhodne inspektorát, který prováděl kontrolu, ale inspektorát, který je místně příslušný dle sídla firmy a rozhoduje na základě zjištění inspektorátu, který provedl kontrolu.

6.2 Provedené kontroly, počty zjištění a analýza sankcí

Dříve, než se v praktické části budu zabývat provedenými kontrolami a uloženými sankcemi, představím počty platných živnostenských oprávnění v jednotlivých oblastech a také počty zaměstnanců na jednotlivých inspektorátech

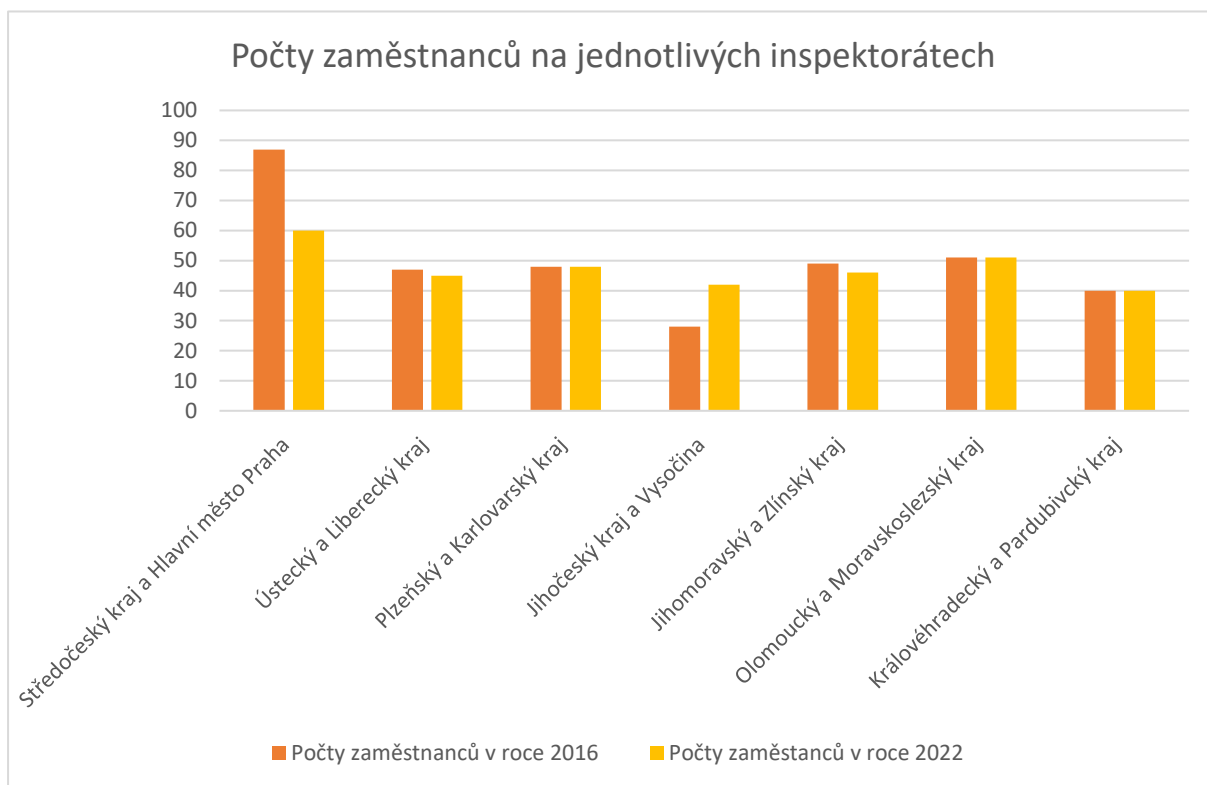


Obrázek 2: Počty platných živnostenských oprávnění v jednotlivých oblastech ČR

Zdroj: Vlastní zpracování z dat Ministerstva průmyslu a obchodu

Z obrázku 2 vychází, že oblasti je možné rozdělit do tří skupin. Specifickou skupinou je oblast Středočeského kraje a Prahy, kde počty živnostníků a podnikatelů přesahují 1 milion. Do další skupiny se řadí oblast Olomouckého a Moravskoslezského kraje a Jihomoravského a Zlínského kraje, kde počty živnostníků a podnikatelů přesahují půl milionu. Do třetí skupiny je možné zařadit ostatní oblasti, kde se počty živnostníků a podnikatelů pohybují v rozmezí 300 000 – 410 000.

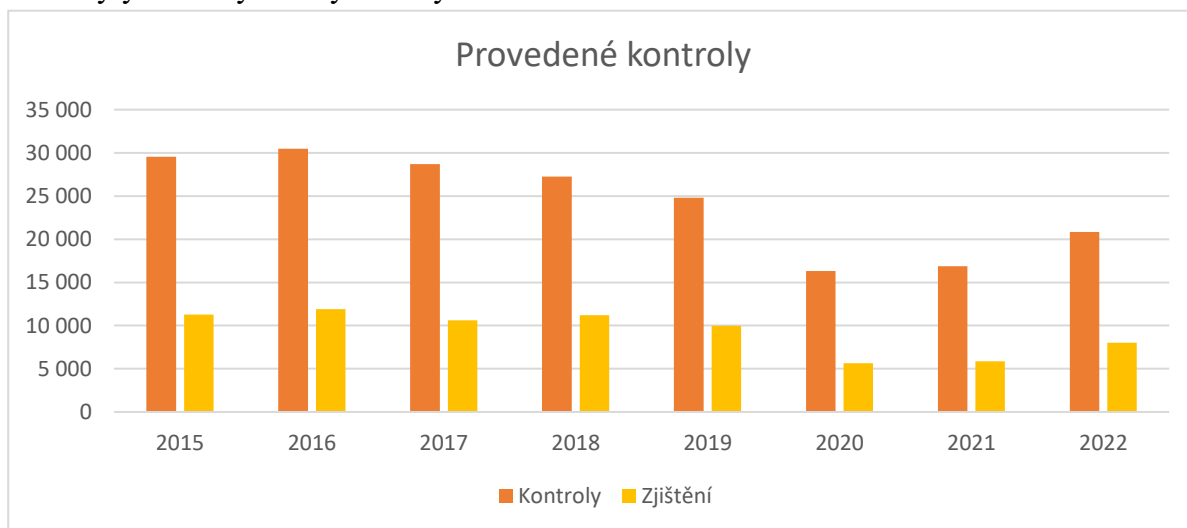
Obrázek 3 ukazuje počty zaměstnanců na jednotlivých inspektorátech ČOI. V roce 2016 byly větší rozdíly v počtech zaměstnanců, inspektorát pro Středočeský kraj a Hlavní město Prahu měl o 30 zaměstnanců více než ostatní inspektoráty. Avšak v roce 2022 se již počty vyrovnaly a pohybují se okolo 50 zaměstnanců na jednotlivých inspektorátech, pouze inspektorát pro Středočeský kraj a Hlavní město Prahu má o 10 zaměstnanců více.



Obrázek 3: Počty zaměstnanců na jednotlivých inspektorátech

Zdroj: Vlastní zpracování z dat poskytnutých ČOI

Nyní se již práce přesune na analýzu počtu a výši ukládaných sankcí. Nejdříve se pozornost zaměří na počty provedených kontrol a počty zjištění při provedených kontrolách, které byly v ČR vykonány za roky 2015–2021.



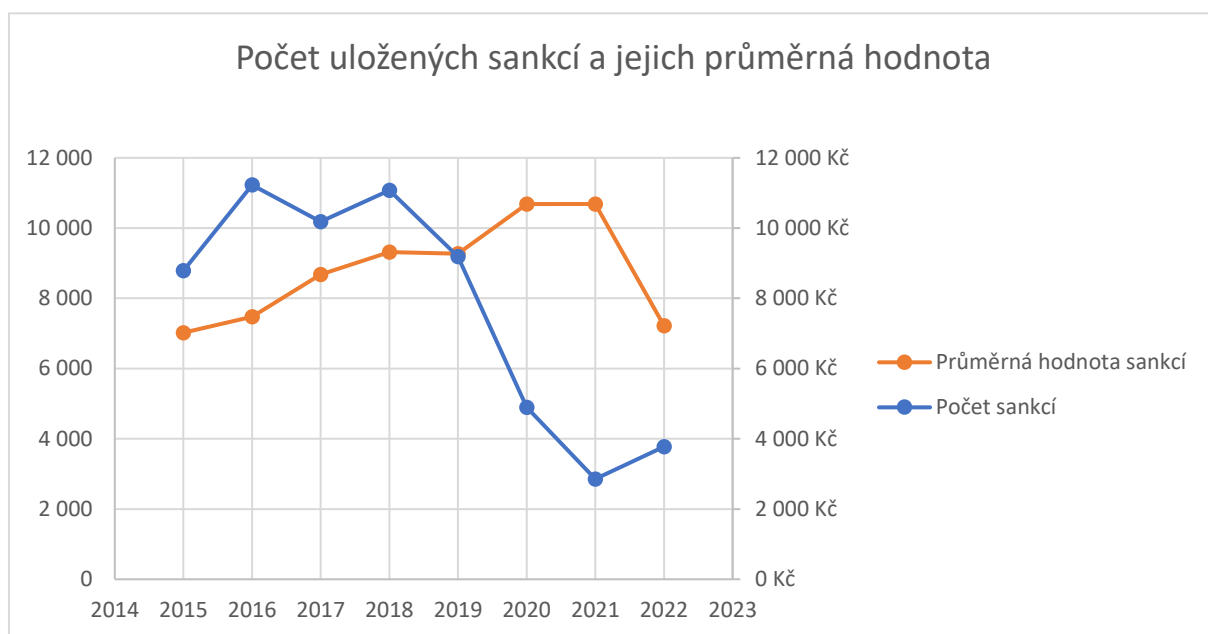
Obrázek 4: Provedené kontroly

Zdroj: Vlastní zpracování z výročních zpráv ČOI

Obrázek 4 zobrazuje, kolik kontrol za jednotlivé roky provedla ČOI a kolik z nich skončilo zjištěním nedostatků. Je patrné, že počty kontrol postupně klesaly do roku 2020, kdy byly na nejnižší úrovni, v letech 2021 a 2022 ovšem počty kontrol opět začaly narůstat. Velký skok

mezi počty vykonaných kontrol nastal v roce 2020, kdy klesly více než o 8 400 kontrol. Díky poklesu provedených kontrol v roce 2020 klesly i počty zjištění, a to o necelých 4 400 zjištění. Nevyšší počet kontrol provedla ČOI v roce 2016, a to necelých 30 500 kontrol a počet zjištění bylo necelých 12 000. Nejméně kontrol bylo provedeno v roce 2020 a to více než 16 000 kontrol s 5 635 zjištěními. Pokud se však počty kontrol a zjištění vyjádří v procentech, je možné konstatovat, že i když v některých letech počty kontrol klesaly nebo stoupaly, tak úměrně klesaly nebo stoupaly i počty zjištění. Za roky 2015 – 2022 v průměru 37,8 % kontrol skončilo zjištěním nedostatku.

Dále se práce zaměřuje již na sankce, které byly za nedostatky při kontrolách uloženy. Zde je důležité zmínit, že sankce může být uložena až za několik let od provedení kontroly, a z tohoto důvodu se můžou počty zjištění a počty uložených sankcí v jednotlivých letech lišit. Následující graf je zaměřen na počet sankcí uložených za porušení zákona o ochraně spotřebitele a na vyšší průměrné hodnoty.



Obrázek 5: Počet uložených sankcí a jejich průměrná hodnota

Zdroj: Vlastní zpracování z otevřených dat ČOI

Z obrázku 5 je evidentní, že počet uložených sankcí kopíruje trend, který se vyskytl i u počtu zjištění. I zde nastal v roce 2020 propad uložených sankcí, a to o necelých 4 300. Nejvíce sankcí bylo vybráno v roce 2016 a 2018, bylo to přes 11 000 sankcí ročně. Průměrná hodnota vybrané sankce se v průběhu let pohybovala okolo 9 000 Kč, ovšem v letech 2020 a 2021 průměrná hodnota uložené sankce stoupla až na hodnotu necelých 11 000 Kč.

6.2.1 Poctivost prodeje výrobků a poskytovaných služeb

Tato podkapitola se zaměřuje na počet porušených povinností, které jsou uloženy prodávajícímu v § 3 a § 3a a na výši sankcí uložených za porušení těchto povinností. Dle tohoto paragrafu má prodávající povinnost prodávat výrobky, které mají správnou hmotnost, míru a množství. Měřidla musí splňovat požadavky zvláštního právního předpisu. Poskytované výrobky nebo služby musí být v předem dané jakosti. Prodávající má povinnost výrobky a služby prodávat za ceny, které jsou v souladu s cenovými předpisy a při prodeji musí vždy cenu správně účtovat. Pokud je třeba k uzavření smlouvy užití komunikace se spotřebitelem musí prodávající využít službu, která bude spotřebiteli účtovat za hovor cenu obvyklou.

Tabulka 1: Počet sankcí uložených za porušení poctivosti prodeje výrobků a služeb 2015-2022

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Středočeský kraj a Hlavní město Praha	290	345	326	355	249	166	64	127
Ústecký a Liberecký kraj	256	414	344	371	278	131	55	133
Plzeňský a Karlovarský kraj	265	409	331	490	345	195	169	228
Jihočeský kraj a Vysočina	262	244	207	325	325	163	49	107
Jihomoravský a Zlínský kraj	190	364	338	381	375	141	35	98
Olomoucký a Moravskoslezský kraj	295	311	315	615	562	312	135	235
Královéhradecký a Pardubický kraj	253	282	143	326	238	206	106	112

Zdroj: Vlastní zpracování z otevřených dat ČOI

Tabulka 1 ukazuje počet uložených sankcí, které jednotlivé inspektoráty pro dané kraje uložily. Je patrné, že nevíce sankcí bylo uloženo inspektorátem pro Olomoucký a Moravskoslezský kraj v letech 2018 a 2019. V roce 2018 bylo celkově uloženo nejvíce sankcí celorepublikově, a to necelých 2 900 sankcí. Menší množství sankcí bylo uloženo za roky 2020 až 2022, kdy počty v průměru dosahují na 1 000 sankcí ročně, v roce 2021 bylo uloženo sankcí nejméně a to 613 uložených sankcí. Nejméně sankcí bylo za celé období uloženo inspektorátem pro Královéhradecký a Pardubický kraj, bylo to 1 666 sankcí. Méně sankcí uložil také inspektorát pro Jihočeský kraj a Vysočinu a to necelých 1 700 sankcí. Nejvíce sankcí bylo

uloženo inspektorátem pro Olomoucký a Moravskoslezský kraj a to necelých 2 800, také inspektorát pro Plzeňský a Karlovarský kraj uložil větší počet sankcí a to necelých 2 500. Počet sankcí, které uložily ostatní inspektoráty, se pohyboval kolem 2 000 sankcí.

Dále se pohled zaměří na analýzu hodnot ukládaných sankcí. Nejdříve budou představeny průměrné hodnoty sankcí, které uložily inspektoráty v jednotlivých letech. Průměrné hodnoty budou následně porovnány s mediánem sankcí.

Tabulka 2: Průměrné hodnoty sankcí uložených za porušení poctivosti prodeje výrobků a služeb 2015-2022

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Středočeský kraj a Hlavní město Praha	4 559 Kč	4 887 Kč	7 437 Kč	7 132 Kč	9 594 Kč	5 654 Kč	4 609 Kč	4 614 Kč
Ústecký a Liberecký kraj	4 568 Kč	5 506 Kč	10 307 Kč	5 563 Kč	7 194 Kč	3 931 Kč	11 573 Kč	3 827 Kč
Plzeňský a Karlovarský kraj	22 526 Kč	16 811 Kč	25 852 Kč	22 176 Kč	25 578 Kč	32 613 Kč	12 470 Kč	6 101 Kč
Jihočeský kraj a Vysočina	9 914 Kč	13 484 Kč	14 629 Kč	8 745 Kč	9 565 Kč	15 883 Kč	5 296 Kč	1 963 Kč
Jihomoravský a Zlínský kraj	14 521 Kč	11 393 Kč	15 478 Kč	46 903 Kč	50 047 Kč	46 376 Kč	42 457 Kč	3 689 Kč
Olomoucký a Moravskoslezský kraj	4 725 Kč	4 722 Kč	5 373 Kč	4 007 Kč	3 633 Kč	3 307 Kč	2 374 Kč	1 855 Kč
Královéhradecký a Pardubický kraj	7 448 Kč	8 604 Kč	19 105 Kč	11 360 Kč	14 649 Kč	24 691 Kč	11 623 Kč	10 879 Kč

Zdroj: Vlastní zpracování z otevřených dat ČOI

V této tabulce jsou uvedeny průměrné hodnoty sankcí uložených jednotlivými inspektoráty. V průměru byly nejvyšší sankce uloženy v letech 2018 až 2021 inspektorátem pro Jihomoravský a Zlínský kraj a průměrná roční hodnota v roce 2018 přesáhla až 50 000 Kč. Vyšší průměrná hodnota vyšla také v roce 2020 inspektorátu pro Plzeňský a Karlovarský kraj, a to v hodnotě lehce přesahujících 32 000 Kč. O inspektorátu pro Plzeňský a Karlovarský kraj je možné říci, že za sledované období mají jedny z nejvyšších průměrných sankcí. Inspektorát pro Olomoucký a Moravskoslezský kraj za celé období ukládal v průměru nejnižší sankce. Nejnižší průměrné sankce byly ukládány v roce 2022, úplně nejnižší hodnota průměrných sankcí vyšla inspektorátu pro Olomoucký a Moravskoslezský kraj, a to v hodnotě necelých 1 900 Kč.

V následující tabulce jsou uvedeny mediány sankcí, které je možné porovnat s průměrnými hodnotami sankcí. Pohled na hodnoty průměrných sankcí a mediány sankcí ukazuje, že většina průměrných sankcí je vyšší z důvodu menšího množství vysokých sankcí. Mediány sankcí mají nejčastěji hodnotu 2 000 Kč. Nejvyšší medián sankce se vyskytl u inspektorátu pro Plzeňský a Karlovarský kraj v roce 2017, kdy měl medián hodnotu 7 000 Kč. Z dat vychází, že inspektorát pro Plzeňský a Karlovarský kraj vykazoval za celé období vyšší mediány než ostatní. Další vysoké mediány vykazoval v období 2020 a 2021 inspektorát pro Jihomoravský a Zlínský kraj, a ty měly hodnotu 4 000 Kč.

Tabulka 3: Mediány sankcí uložených za porušení poctivosti prodeje výrobků a služeb 2015-2022

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Středočeský kraj a Hlavní město Praha	2 000 Kč	2 000 Kč	2 000 Kč	2 000 Kč	2 000 Kč	2 000 Kč	1 500 Kč	1 000 Kč
Ústecký a Liberecký kraj	1 000 Kč	2 000 Kč	2 000 Kč	2 000 Kč	2 000 Kč	2 000 Kč	1 500 Kč	1 500 Kč
Plzeňský a Karlovarský kraj	3 000 Kč	4 000 Kč	7 000 Kč	5 000 Kč	5 000 Kč	5 000 Kč	4 000 Kč	3 000 Kč
Jihočeský kraj a Vysočina	1 000 Kč	2 000 Kč	2 000 Kč	2 000 Kč	2 000 Kč	2 000 Kč	1 000 Kč	1 000 Kč
Jihomoravský a Zlínský kraj	2 000 Kč	3 000 Kč	2 000 Kč	3 000 Kč	2 000 Kč	4 000 Kč	4 000 Kč	2 000 Kč
Olomoucký a Moravskoslezský kraj	1 000 Kč	1 000 Kč	2 000 Kč	2 000 Kč	2 000 Kč	1 500 Kč	1 000 Kč	1 000 Kč
Královéhradecký a Pardubický kraj	2 000 Kč	2 500 Kč	2 000 Kč	2 000 Kč	2 000 Kč	2 000 Kč	1 500 Kč	1 500 Kč

Zdroj: Vlastní zpracování z otevřených dat ČOI

Při pohledu na nejvyšší průměrnou hodnotu, která v roce 2018 činila pro inspektorát Jihomoravského a Zlínského kraj je evidentní, že medián činil 3 000 Kč, což je sice vyšší medián než průměr, ale i tak je možné ho označit za běžnou hodnotu mediánu. Po bližším prozkoumání sankcí v roce 2018 bylo tímto inspektorátem uloženo šest sankcí, které měly hodnotu od 50 000 Kč do 100 000 Kč, dále pět sankcí, které měly hodnotu od 100 000 Kč do 500 000 Kč, čtyři sankce s hodnotou od 500 000 Kč do 1 000 000 Kč, a dokonce i šest sankcí, které byly v hodnotě vyšší než 1 000 000 Kč. Maximální hodnota uložené sankce byla ve výši 2 500 000 Kč, což je sice nejvyšší uložená hodnota, současně však tato sankce byla uložena nejen za porušení poctivosti prodeje a také za užití nekalých obchodních praktik a porušení

informační povinnosti. Výše těchto sankcí tedy ovlivnila výši průměrné hodnoty, protože sankce, které měly hodnotu do 10 000 Kč, byly uloženy v 82% případech.

Nejvyšší sankce, která byla uložena pouze za porušení poctivosti prodeje, byla uložena inspektorátem pro Jihomoravský a Zlínský kraj v roce 2019, a to ve výši 2,4 milionu korun. Tento inspektorát v roce 2019 uložil tři sankce přesahující jeden milion korun, 10 sankcí v hodnotě od 500 000 Kč do 1 000 000 Kč, také 13 sankcí, které měly hodnotu od 100 000 Kč do 500 000 Kč a pět sankcí s hodnotou od 50 000 Kč do 100 000 Kč, a tím také dosáhl vysoké průměrné hodnoty sankcí.

Při pohledu na průměrné hodnoty sankcí uložené inspektorátem pro Plzeňský a Karlovarský kraj je vidět, že vyšší průměry dosahují i mediány sankcí. Zde na rozdíl od předchozích příkladů, kdy průměry byly vysoké z důvodu značného počtu nižších sankcí a několika vysokých sankcí, jde o situaci, kde byly více ukládány sankce v rozmezí od 10 000 Kč do 50 000 Kč. Je možné konstatovat, že za celé sledované období tento inspektorát uložil sankce do 10 000 Kč v 76 % případech a v 19 % případů byly uloženy sankce od 10 000 Kč do 50 000 Kč. I tento inspektorát ukládal sankce v jednotkách statisíců i milionu, ovšem ne v takové míře.

V poslední tabulce této podkapitoly jsou uvedeny četnosti sankcí. Četnosti sankcí jsem rozdělila do následujících kritérií, které budou shodné s kritérii v dalších podkapitolách:

- 0 – 10 000 Kč,
- 10 001 Kč – 50 000 Kč,
- 50 001 Kč – 100 000 Kč,
- 100 001 Kč – 500 000 Kč,
- 500 001 Kč – 1 000 000 Kč,
- 1 000 001 Kč a více.

Tabulka 4: Četnosti sankcí za porušení poctivosti prodeje výrobků a služeb 2015-2022

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
do 10 000 Kč	1623	2087	1745	2538	2111	1136	533	975
do 50 000 Kč	139	225	207	248	162	110	56	56
do 100 000 Kč	22	26	15	22	41	26	14	5
do 500 000 Kč	23	27	26	39	39	32	10	4
do 1 000 000 Kč	3	4	9	9	16	8	0	0
více než 1 000 000 Kč	1	0	2	7	3	2	0	0

Zdroj: Vlastní zpracování z otevřených dat ČOI

Z dat v tabulce 4 vychází, že za porušení poctivosti prodeje výrobků a poskytování služeb byly nejvíce ukládány sankce do 10 000 Kč, což byl i výsledek mediánu sankcí. Dá se říci, že sankce do 10 000 Kč byla uložena v 88,6 % případů. V 8,3 % případů byly uloženy sankce do 50 000 Kč. Ve zbylých 3,1 % případů byly uloženy sankce vyšší. Sankce s hodnotou vyšší než 500 000 Kč byly ukládány velmi zřídka, pouze v 0,5 % případů. Inspektorát pro Jihomoravský a Zlínský kraj uložil sankci přes jeden milion korun celkem devětkrát, inspektorát pro Plzeňský a Karlovarský kraj ji uložil pětkrát a jednu sankci v takového hodnotě uložil i inspektorát pro Ústecký a Liberecký kraj. Zde je ovšem důležité zmínit, že pouze dvě z devíti sankcí, které uložil inspektorát pro Jihomoravský a Zlínský kraj, byly uloženy pouze za porušení poctivosti prodeje, v ostatních případech bylo odhaleno porušení více povinností napříč zákonem o ochraně spotřebitele. Obdobná situace nastala také u inspektorátu pro Plzeňský a Karlovarský kraj, kdy pouze jedna z pěti uložených sankcí byla uložena pouze za porušení poctivosti prodeje.

Na závěr této podkapitoly je možné konstatovat, že nejvíce nedostatků ze strany prodejců bylo odhaleno v Olomouckém a Moravskoslezském kraji, ovšem z výše uvedených pokut je patrné, že přestupky byly menšího charakteru. Na druhou stranu nejméně bylo odhaleno porušení poctivosti prodeje v Královéhradeckém a Pardubickém kraji, ale z pohledu na vyšší průměrnou hodnotu sankcí vyplývá, že byla odhalena i závažnější porušení zákona. Větší množství přestupků bylo odhaleno například v Plzeňském a Karlovarském kraji a také v Jihomoravském a Zlínském kraji, ovšem z výše uložených pokut v těchto krajích je patrné, že zde byly odhaleno i závažné porušování povinností prodejců.

6.2.2 Užití nekalých obchodních praktik

Tato podkapitola se bude zabývat počtem uložených sankcí a jejich výši, které ČOI uložila za užití nekalých obchodních praktik. Nekalá obchodní praktika je definována v §5 - §5b v zákoně o ochraně spotřebitele. Nekalá obchodní praktika znamená praktiku, která ovlivňuje ekonomické chování spotřebitele. Nekalá obchodní praktika může být zacílená na určitou skupinu spotřebitelů, a to z důvodu duševní nebo tělesné slabosti, věku nebo důvěřivosti. Mezi nekalé obchodní praktiky se řadí klamavá konání, klamavé opomenutí nebo agresivní obchodní praktiky. Za klamavé konání se považuje to, že prodávající buď uvede nesprávnou informaci, nebo správnou informaci, která má za cíl uvést spotřebitele v omyl, a tím ovlivnit jeho rozhodování. Klamavé opomenutí může nastat za situace, kdy spotřebitel opomene sdělit podstatné informace o výrobku nebo službě za účelem ovlivnění rozhodnutí. Pokud prodávající omezuje svobodu rozhodnutí spotřebitele, a to i za použití donucování nebo fyzické síly, označujeme toto chování za agresivní obchodní praktiku.

První tabulka opět obsahuje počty uložených sankcí za použití nekalých obchodních praktik uložených jednotlivými inspektoráty za období let 2015 – 2022. Počet uložených sankcí za kontrolu poctivosti bylo uloženo celkem necelých 14 400 sankcí, zato celkových sankcí uložených za použití nekalých praktik není ani poloviční množství. Celkem bylo uloženo 6 000 sankcí.

Tabulka 5: Počty uložených sankcí uložených za užití nekalých obchodních praktik 2015-2022

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Středočeský kraj a Hlavní město Praha	75	77	76	121	62	66	55	31
Ústecký a Liberecký kraj	155	238	177	92	100	57	37	26
Plzeňský a Karlovarský kraj	73	159	222	187	135	63	53	51
Jihočeský kraj a Vysočina	122	137	110	150	103	43	16	23
Jihomoravský a Zlínský kraj	115	198	155	131	77	77	146	35
Olomoucký a Moravskoslezský kraj	200	257	174	166	149	156	104	78
Královéhradecký a Pardubický kraj	128	139	67	102	96	71	47	39

Zdroj: Vlastní zpracování z otevřených dat ČOI

Z dat je patrné, že opět inspektorát pro Olomoucký a Moravskoslezský kraj uložil nejvíce sankcí, stejně jako v případě sankcí uložených za kontrolu poctivosti prodeje, zde to bylo přes 1 200 sankcí. I když zde, na rozdíl od ukládání sankcí za porušení poctivosti prodeje, je vidět určitou konstantnost ukládání sankcí a nedošlo k velkým výkyvům v počtech u tohoto inspektorátu. Nejmenší množství sankcí bylo v průběhu let uloženo inspektorátem pro Středočeský kraj a Hlavní město Prahu, a to necelých 600 sankcí. Ostatní inspektoráty uložily sankce v rozmezí od necelých 700 do 950 sankcí za celé období. Nejsilnějším rokem na uložení sankce je rok 2016, kdy bylo uloženo přes 1 200 sankcí, a v tomto roce bylo uloženo i nevyšší množství sankcí jedním inspektorátem, byly uloženy inspektorátem pro Olomoucký a Moravskoslezský kraj v počtu 257. Nejméně sankcí bylo uloženo v roce 2022, a to necelých 300 sankcí za celý rok. Také v letech 2020 a 2021 bylo množství uložených sankcí nižší, počty uložených sankcí se pohybovaly okolo 500 sankcí ročně. V ostatních letech bylo v průměru uloženo necelých 900 sankcí ročně.

V další tabulce jsou uvedeny průměrné hodnoty uložených sankcí. Patrné je, že oproti průměrné hodnotě uložených sankcí za porušení poctivosti prodeje jsou vyšší. Nejvyšší průměrná hodnota sankce za užití nekalé obchodní praktiky je pak třikrát vyšší než nejvyšší průměrná hodnota za porušení poctivosti prodeje.

Tabulka 6: Průměrná hodnota uložených sankcí za užití nekalých obchodních praktik 2015-2022

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Sředočeský kraj a Hlavní město Praha	58 520 Kč	90 429 Kč	33 579 Kč	41 248 Kč	58 984 Kč	36 848 Kč	42 909 Kč	152 065 Kč
Ústecký a Liberecký kraj	17 448 Kč	11 298 Kč	12 542 Kč	7 750 Kč	20 340 Kč	17 623 Kč	19 716 Kč	15 942 Kč
Plzeňský a Karlovarský kraj	106 767 Kč	39 003 Kč	29 730 Kč	47 652 Kč	38 389 Kč	40 040 Kč	18 943 Kč	23 637 Kč
Jihočeský kraj a Vysočina	6 525 Kč	24 405 Kč	10 732 Kč	4 827 Kč	11 718 Kč	12 663 Kč	32 750 Kč	16 457 Kč
Jihomoravský a Zlínský kraj	21 837 Kč	16 141 Kč	27 352 Kč	35 275 Kč	27 468 Kč	63 169 Kč	31 257 Kč	49 343 Kč
Olomoucký a Moravskoslezský kraj	11 060 Kč	7 317 Kč	6 644 Kč	8 825 Kč	6 416 Kč	4 755 Kč	3 319 Kč	6 263 Kč
Královéhradecký a Pardubický kraj	4 480 Kč	17 147 Kč	5 000 Kč	9 294 Kč	14 734 Kč	8 859 Kč	82 702 Kč	13 295 Kč

Zdroj: Vlastní zpracování z otevřených dat ČOI

Z tabulky 6 je zřejmé, že vysoký průměr hodnoty sankce drží v průběhu sledovaného období inspektorát pro Sředočeský kraj a Hlavní město Praha. Tomuto inspektorátu vyšla také nejvyšší průměrná hodnota, a to 152 065 Kč. Také inspektorátu pro Plzeňský a Karlovarský kraj vyšla průměrná hodnota sankce přes 100 000 Kč, a to v roce 2015. V případě průměrných hodnot sankcí za porušení poctivosti prodeje se průměrné hodnoty pohybovaly v rozmezí do 20 000 Kč, výjimečně vyšly hodnoty vyšší. Zde je vidět, že se průměrné hodnoty pohybují více v rozmezí od 20 000 Kč do 60 000 Kč. Nejnižší průměrné hodnoty vyšly inspektorátu pro Olomoucký a Moravskoslezský kraj, jehož průměrné hodnoty se pohybují do 10 000 Kč, pouze v roce 2015 tuto hodnotu lehce překročily.

Na řadě je nyní porovnat průměrné hodnoty sankcí s hodnotou mediánu sankcí. Medián sankcí, které byly uloženy za porušení poctivosti prodeje, se pohyboval okolo 2 000 Kč a nejvyšší medián, který vyšel inspektorátu pro Plzeňský a Karlovarský kraj, má hodnotu 7 000 Kč. Při pohledu na mediány sankcí uložených za užití nekalých obchodních praktik je patrné, že ponejvíce vyšla hodnota 2 000 Kč a 5 000 Kč, ale také je vidět, že mediány přesahují i 10 000 Kč, nejvyšší medián má hodnotu dokonce 40 000 Kč. Z těchto hodnot vychází, že byly pravděpodobně více ukládány sankce v hodnotách vyšších než 10 000 Kč. Toto tvrzení bude ovšem ověřeno na konci této podkapitoly při pohledu na četnosti uložených sankcí.

Tabulka 7: Medián sankcí uložených za užití nekalých obchodních praktik 2015-2022

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Sředočeský kraj a Hlavní město Praha	20 000 Kč	10 000 Kč	4 500 Kč	20 000 Kč	25 000 Kč	20 000 Kč	30 000 Kč	40 000 Kč
Ústecký a Liberecký kraj	2 500 Kč	2 000 Kč	2 000 Kč	3 000 Kč	9 000 Kč	5 000 Kč	3 000 Kč	2 000 Kč
Plzeňský a Karlovarský kraj	5 000 Kč	5 000 Kč	5 000 Kč	5 000 Kč	3 000 Kč	10 000 Kč	5 000 Kč	3 000 Kč
Jihočeský kraj a Vysočina	2 000 Kč	3 000 Kč	3 000 Kč	3 000 Kč	3 000 Kč	3 000 Kč	4 000 Kč	2 000 Kč
Jihomoravský a Zlínský kraj	4 000 Kč	6 000 Kč	5 000 Kč	6 000 Kč	5 000 Kč	5 000 Kč	4 000 Kč	5 000 Kč
Olomoucký a Moravskoslezský kraj	3 000 Kč	4 000 Kč	5 000 Kč	5 000 Kč	5 000 Kč	6 000 Kč	2 000 Kč	3 000 Kč
Královéhradecký a Pardubický kraj	2 000 Kč	2 000 Kč	2 000 Kč	2 500 Kč	2 500 Kč	2 500 Kč	3 000 Kč	2 000 Kč

Zdroj: Vlastní zpracování z otevřených dat ČOI

Z tabulky 7 vychází, že nejvyšší mediány sankcí drží za celé období inspektorát pro Sředočeský kraj a Hlavní město Prahu, což je inspektorát, který za celé období uložil nejméně sankcí. Tomuto inspektorátu jako jedinému vychází za celé období, kromě roku 2017, kdy měl medián hodnotu 4 000 Kč, medián v hodnotách desetitisíců. Medián v hodnotě 10 000 Kč vyšel také inspektorátu pro Plzeňský a Karlovarský kraj v roce 2020. K mediánu v hodnotě 10 000 Kč se také přiblížil inspektorát pro Ústecký a Liberecký kraj, a to v roce 2019, kdy jeho hodnota mediánu dosáhla hodnoty 9 000 Kč. Nejnižší medián vychází inspektorátům pro Královéhradecký a Pardubický kraj a pro Jihočeský kraj a Vysočinu.

Pokud se podíváme na četnosti hodnot sankcí, které inspektorát pro Sředočeský kraj a Hlavní město Prahu uložil, zjistíme, že tento inspektorát ukládal více sankcí v rozmezí od 10 000 Kč do 50 000 Kč, než v rozmezí do 10 000 Kč. Sankce do 10 000 Kč za celé období uložil inspektorát v 37 % případů a v 48 % případů byly uloženy sankce ve výši od 10 000 Kč do 50 000 Kč. Tím dosáhl vysokých průměrů hodnot i vysokých mediánů. Ukládal ovšem i pokuty ve vyšším rozmezí. Nejvyšší pokuta, kterou uložil, měla hodnotu 2 miliony korun, a nebyla uložena pouze jednou, ale dokonce třikrát. Pokaždé byla ovšem sankce v takovéto výši uložena i za jiná porušení zákona o ochraně spotřebitele. Nejvyšší sankce uložena tímto inspektorátem pouze za užití nekalých obchodních praktik měla hodnotu 1,5 milionu korun.

Nejvyšší uložená sankce měla hodnotu 2,5 milionu korun, což je stejná sankce, jakou jsem zmiňovala u porušení poctivosti prodeje. Uložena byla nejen za porušení poctivosti prodeje a informační povinnosti, ale také za užití nekalých obchodních praktik. Byla uložena inspektorátem pro Jihomoravský a Zlínský kraj v roce 2018. Nejvyšší uložená sankce uložena pouze za užití nekalých obchodních praktik má hodnotu 1 750 000 Kč a uložil ji inspektorát pro Plzeňský a Karlovarský kraj v roce 2018.

V poslední tabulce této podkapitoly jsou uvedeny četnosti sankcí dle kritérií, které byly určeny v předchozí podkapitole.

Tabulka 8: Četnosti sankcí uložené za užití nekalých obchodních praktik 2015-2022

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
do 10 000 Kč	1623	2087	1745	2538	2111	1136	533	975
do 50 000 Kč	139	225	207	248	162	110	56	56
do 100 000 Kč	22	26	15	22	41	26	14	5
do 500 000 Kč	23	27	26	39	39	32	10	4
do 1 000 000 Kč	3	4	9	9	16	8	0	0
více než 1 000 000 Kč	1	0	2	7	3	2	0	0

Zdroj: Vlastní zpracování z otevřených dat ČOI

Z počtu četností můžeme vidět, že i za užití nekalých obchodních praktik byly nejvíce ukládány sankce v hodnotě do 10 000 Kč. Sankcí v této hodnotě skončilo 80 % případů. V 14,7 % případů měla sankce hodnotu od 10 000 Kč do 50 000 Kč. Překvapivě vícekrát byla uložena sankce v rozmezí od 100 000 Kč do 500 000 Kč než v rozmezí od 50 000 Kč do 100 000 Kč. Celkem byla sankce vyšší než 50 000 Kč uložena ve více než 5 % případů. Sankce, které přesahovaly jeden milion korun, byly uloženy v 15 případech, což je stejný počet jako u sankcí za porušení poctivosti prodeje. Tyto hodnoty jsou potvrzením tvrzení uvedeného před analýzou mediánů sankcí, podle něhož byly častěji ukládány sankce vyšší než 10 000 Kč v porovnání se sankcemi za porušení poctivosti prodeje. Je ovšem patrné, že hodnoty sankcí do 10 000 Kč převládají.

Nejvíce sankcí v hodnotě vyšší než jeden milion korun uložil inspektorát pro Středočeský kraj a Hlavní město Prahu a bylo jich 6. Inspektorát pro Jihomoravský a Zlínský kraj uložil sankci přesahující jeden milion korun čtyřikrát, inspektorát pro Plzeňský a Karlovarský kraj třikrát, inspektoráty pro Jihočeský kraj a Vysočinu a pro Královéhradecký

a Pardubický kraj uložily po jedné sankci v takovéto výši. Ovšem i v tomto případě pouze za užití nekalých obchodních praktik bylo uloženo čtyři z 15 sankcí. Jedna sankce pouze za užití nekalých obchodních praktik byla uložena inspektoráty pro Středočeský kraj a Hlavní město Prahu a pro Jihomoravský a Zlínský kraj. Dvě sankce za užití nekalých obchodních praktik byly uloženy inspektorátem pro Plzeňský a Karlovarský kraj.

Prozatím je možné říci, že nejvíce přestupků za porušení zákona o ochraně spotřebitele bylo zjištěno v Olomouckém a Moravskoslezském kraji, kde bylo opět uloženo nejvíce sankcí. Ovšem z pohledu na výše sankcí v těchto dvou krajích je evidentní, že zákon byl porušován jen drobnějšími přestupky. Zcela opačná situace je ve Středočeském kraji a v Praze, kde bylo sice za užití nekalých obchodních praktik uloženo méně sankcí, výše sankcí však napovídá, že v této oblasti byl zákon porušen mnohem závažněji. V Plzeňském a Karlovarském kraji a také v Jihomoravském a Zlínském kraji bylo opět odhaleno větší množství přestupků a výše sankcí ukazuje, že i zde byly odhaleny závažnější přestupky, což ale platilo i u porušení poctivosti prodeje.

6.2.3 Povinnosti prodávajícího

Tato podkapitola je zaměřena na přestupky za nesplnění povinností prodávajícího, které mu udává zákon o ochraně spotřebitele dle § 9 - § 19. Těchto povinností je celá řada. Řadí se mezi ně například informační povinnost, kde má prodávající povinnost přiložit k výrobku návod k použití. Také má povinnost výrobky označit. U označení by mělo být uvedeno označení výrobce, dovozce či dodavatele, dále by u výrobku měl být uveden název výrobku a informace o hmotnosti, množství či velikosti nebo rozměru. Proávající má dále povinnost poučit kupujícího za jakých podmínek a v jakém rozsahu může uplatnit reklamaci. Proávající má také povinnost jasně a srozumitelně poučit o subjektu mimosoudního řešení spotřebitelských sporů. Všechny údaje, které je prodávající povinen uvádět, musí být v českém jazyce. Proávající by měl výrobek předvést či se ujistit, že je v pořádku, pokud o to kupující požádá. Proávající má také povinnost vystavit doklad o koupi výrobku či služby. V dokladu musí být uveden datum prodeje, o jaký výrobek či službu se jedná, cena výrobku či služby a také údaje o prodávajícím.

Počty sankcí uložených za porušení povinností prodávajícího dosahují za sledované období necelých 47 500 uložených pokut, což je třikrát více, než bylo uloženo sankcí za porušení poctivosti prodeje a osmkrát více, než bylo uloženo sankcí za užití nekalých obchodních praktik.

Tabulka 9: Počty uložených sankcí za porušení povinnosti prodávajícího 2015-2022

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Středočeský kraj a Hlavní město Praha	710	971	968	1 220	949	514	169	221
Ústecký a Liberecký kraj	1 142	1 473	1 412	1 328	1 123	506	368	486
Plzeňský a Karlovarský kraj	673	1 221	1 336	1 272	977	463	353	452
Jihočeský kraj a Vysočina	1 361	1 270	1 258	1 305	1 026	432	277	565
Jihomoravský a Zlínský kraj	956	1 688	1 241	901	737	314	326	207
Olomoucký a Moravskoslezský kraj	1 023	1 121	1 176	1 441	1 412	788	427	537
Královéhradecký a Pardubický kraj	898	1 039	717	850	672	520	308	361

Zdroj: Vlastní zpracování z otevřených dat ČOI

Při pohledu na data v tabulce je vidět, že nejvíce sankcí bylo opět uloženo inspektorátem pro Olomoucký a Moravskoslezský kraj a to necelých 8 000. Přes 7 000 sankcí uložily také inspektoráty pro Ústecký a Liberecký kraj a pro Jihočeský kraj a Vysočinu. Naopak nejméně sankcí bylo uloženo inspektoráty pro Královéhradecký a Pardubický kraj a pro Středočeský kraj a Hlavní město Prahu, každý inspektorát uložil necelých 6 000 sankcí za celé období. Zbýlé inspektoráty ukládaly v průměru kolem 6 500 sankcí za celé období. Nejvíce sankcí bylo uloženo za roky 2016 – 2018, kdy za každý rok bylo uloženo přes 8 000 sankcí. Nejméně sankcí bylo uloženo za roky 2020-2022, kdy za jednotlivý rok bylo uloženo v průměru necelých 3 000 sankcí, v roce 2021 dokonce pouze 2 228 sankcí.

Při zaměření se na průměrnou hodnotu sankce, které byly za porušení povinnosti prodávajícího uloženy, lze vidět, že průměrné hodnoty za porušení povinností prodávajícího nedosahují takových hodnot, jako za porušení poctivosti prodeje ani užití nekalých obchodních praktik.

Tabulka 10: Průměrná hodnota sankce za porušení povinnosti prodávajícího 2015-2022

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Sředočeský kraj a Hlavní město Praha	5 718 Kč	6 942 Kč	5 066 Kč	5 576 Kč	6 926 Kč	7 396 Kč	16 303 Kč	20 600 Kč
Ústecký a Liberecký kraj	2 426 Kč	3 335 Kč	4 242 Kč	3 902 Kč	6 344 Kč	5 584 Kč	5 195 Kč	4 420 Kč
Plzeňský a Karlovarský kraj	13 778 Kč	10 363 Kč	12 934 Kč	10 154 Kč	9 143 Kč	15 698 Kč	12 001 Kč	7 683 Kč
Jihočeský kraj a Vysočina	2 170 Kč	3 503 Kč	3 888 Kč	3 848 Kč	3 209 Kč	3 843 Kč	1 966 Kč	3 145 Kč
Jihomoravský a Zlínský kraj	4 639 Kč	5 131 Kč	6 124 Kč	19 779 Kč	5 988 Kč	15 369 Kč	7 549 Kč	5 778 Kč
Olomoucký a Moravskoslezský kraj	3 098 Kč	2 876 Kč	3 232 Kč	4 377 Kč	3 232 Kč	2 590 Kč	1 796 Kč	1 992 Kč
Královéhradecký a Pardubický kraj	4 066 Kč	4 169 Kč	5 044 Kč	11 208 Kč	9 397 Kč	7 399 Kč	18 456 Kč	7 596 Kč

Zdroj: Vlastní zpracování z otevřených dat ČOI

Nejvyšší průměrná hodnota vyšla inspektorátu pro Sředočeský kraj a Hlavní město Prahu a to necelých 21 000 Kč v roce 2022. Tomuto inspektorátu vyšla vyšší průměrná hodnota také v roce 2021, a to málo přes 16 000 Kč. Dalšíh hodnot, které se svou výší přibližují ke 20 000 Kč, dosáhly inspektoráty pro Jihomoravský a Zlínský kraj a pro Královéhradecký a Pardubický kraj. O inspektorátu pro Olomoucký a Moravskoslezský kraj lze konstatovat, že za celé období ukládaly nejnižší sankce. Také o inspektorátu pro Jihočeský kraj a Vysočinu a pro Ústecký a Liberecký kraj je možné říci, že ukládaly nižší sankce. Naopak inspektorátu pro Plzeňský a Karlovarský kraj vycházejí vyšší průměrné hodnoty za celé období.

Nyní bude porovnána hodnota mediánů sankcí s průměrnými hodnotami. Nejčastější hodnota mediánu je 2 000 Kč, což je totožná hodnota mediánu, která vyšla u porušení poctivosti prodeje, ovšem zde vyšla nižší nejvyšší hodnota mediánu a to 5 000 Kč, v případě porušení poctivosti prodeje měl medián nejvyšší hodnotu 7 000 Kč.

Tabulka 11: Mediány sankcí uložených za porušení povinnosti prodávajícího 2015-2022

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Středočeský kraj a Hlavní město Praha	2 000 Kč	2 000 Kč	2 000 Kč	1 000 Kč	2 000 Kč	2 000 Kč	5 000 Kč	2 000 Kč
Ústecký a Liberecký kraj	1 000 Kč	1 000 Kč	1 000 Kč	1 500 Kč	2 000 Kč	2 000 Kč	1 000 Kč	1 000 Kč
Plzeňský a Karlovarský kraj	2 000 Kč	3 000 Kč	3 000 Kč	3 000 Kč	3 000 Kč	2 000 Kč	3 000 Kč	2 000 Kč
Jihočeský kraj a Vysočina	1 000 Kč	1 000 Kč	1 000 Kč	1 000 Kč	1 500 Kč	1 000 Kč	1 000 Kč	1 000 Kč
Jihomoravský a Zlínský kraj	1 000 Kč	2 000 Kč	2 000 Kč	2 000 Kč	2 000 Kč	3 000 Kč	2 000 Kč	2 000 Kč
Olomoucký a Moravskoslezský kraj	1 000 Kč	1 000 Kč	2 000 Kč	2 000 Kč	2 000 Kč	1 000 Kč	1 000 Kč	1 000 Kč
Královéhradecký a Pardubický kraj	1 000 Kč	1 500 Kč	1 500 Kč	1 500 Kč	1 000 Kč	1 500 Kč	1 000 Kč	1 000 Kč

Zdroj: Vlastní zpracování z otevřených dat ČOI

Nejvyšší hodnota mediánu vyšla inspektorátu pro Středočeský kraj a Hlavní město Prahu v hodnotě 5 000 Kč, a to v roce 2021. V tom roce měl tento inspektorát i vyšší průměrnou hodnotu, ovšem nejvyšší průměrná hodnota mu vyšla v roce 2022, ale medián v tomto roce vyšel průměrných 2 000 Kč. Při pohledu na rozdělení uložených sankcí inspektorátem pro Středočeský kraj a Hlavní město Prahu v roce 2021 je vidět, že sankce v rozmezí do 10 000 Kč, byla uložena v 66 % případů, sankce v hodnotě od 10 000 Kč do 50 000 Kč byla v tomto roce uložena v 28 % případů a nejvyšší hodnota uložené sankce byla 100 000 Kč. Vyšší průměr i medián vyšel z důvodu, že polovina sankcí byla vyšší než 5 000 Kč. Naopak v roce 2022, kdy vyšel vysoký průměr a nízký medián, bylo vyšších sankcí uloženo méně, v rozmezí od 10 000 Kč do 50 000 Kč pouze v 11 % případů, v hodnotě od 50 000 Kč do 100 000 Kč byla sankce uložena v 3 % případů, ale také byly uložena jedna sankce do jednoho milionu korun a nejvyšší uložená sankce v tomto roce měla hodnotu dva miliony korun, ovšem tato nebyla uložena pouze za porušení informačních povinností, ale i za užití nekalých obchodních praktik.

Inspektorát, který měl za celé období vyšší mediány i vyšší průměry, byl opět inspektorát pro Plzeňský a Karlovarský kraj, což je inspektorát, který drží vyšší průměry i mediány zatím ve všech analyzovaných skupinách přestupků. Tento inspektorát dosáhl těchto hodnot tím, že více než polovina hodnot sankcí byla vyšší než 2 000 Kč nebo 3 000 Kč, i tím,

že ukládal vysoké sankce, za sledované období uložil 58 sankcí v hodnotě od 100 000 Kč do 500 000 Kč, 18 sankcí v rozmezí od 500 000 Kč do 1 000 000 Kč a čtyři sankce, které měly hodnotu vyšší než jeden milion korun. Ovšem žádná sankce, která přesáhla hodnotu jednoho milionu, nebyla uložena pouze za porušení povinností prodávajících.

Nejvyšší sankce uložená inspektorátem pro Jihomoravský a Zlínský kraj byla v hodnotě 2,5 milionu korun, ale jak bylo již zmíněno v předchozích podkapitolách, tato pokuta v sobě zahrnuje porušení napříč zákonem o ochraně spotřebitele. Za nejvyšší uloženou sankci pouze za porušení povinností prodávajících je možné označit sankci uloženou inspektorátem pro Královéhradecký a Pardubický kraj v hodnotě 1 450 000 Kč a byla uložena v roce 2018.

Tabulka 12: Četnosti uložených sankcí za porušení povinností prodávajícího 2015-2022

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
(0 Kč - 10 000 Kč>	6512	8320	7589	7690	6456	3265	2003	2625
(10 000 Kč - 50 000 Kč>	194	398	439	549	370	224	187	177
(50 000 Kč - 100 000 Kč>	25	23	38	31	35	22	22	15
(100 000 Kč - 500 000 Kč>	27	39	32	27	25	18	12	8
(500 000 Kč - 1 000 000 Kč>	4	2	9	11	9	6	3	3
více než 1 000 000 Kč	1	1	1	9	1	2	1	1

Zdroj: Vlastní zpracování z otevřených dat ČOI

V tabulce 12 jsou uvedeny četnosti sankcí, které jsou rozděleny do totožných intervalů jako v předchozích podkapitolách. Stejně jako u předchozích přestupků i zde nejvíce případů skončilo sankcí do 10 000 Kč. Takovouto sankcí bylo vyřešeno až 93,7 % případů, což je více než v případech porušení poctivosti prodeje či při užití nekalých obchodních praktik. V 5,3 % případů inspektoráty vyřešily přestupky sankcí do 50 000 Kč. Pouze v 1 % případů byla uložena sankce vyšší než 50 000 Kč. Ovšem bylo zde uloženo 17 sankcí vyšších než jeden milion korun, což je o dvě sankce více než v předchozích případech. Pouze tři sankce ze sedmnácti byly uloženy pouze za porušení informační povinnosti.

Nejvíce sankcí přesahujících jeden milion korun uložil inspektorát pro Jihomoravský a Zlínský kraj, a to celkem sedm takto vysokých sankcí. Inspektoráty pro Královéhradecký a Pardubický kraj a pro Plzeňský a Karlovarský kraj uložily každý čtyři sankce přesahující

jeden milion korun. Inspektorát pro Středočeský kraj a Hlavní město Prahu uložil sankci v takovéto hodnotě dvakrát, ovšem jedna z nich byla uložena také za porušení povinností, které kontrolované osobě vyplývají z §10 odst. 2 kontrolního řádu. Avšak pouze inspektorát pro Královéhradecký a Pardubický kraj uložil dvě ze čtyř sankcí pouze za porušení povinností, protože u jedné z nich došlo ke kumulaci přestupků v rámci zákona o ochraně spotřebitele, u další bylo sankcionováno také porušení povinností dle § 10 odst. 2 kontrolního řádu.

Nejvíce nedostatků v oblasti povinností prodávajících bylo odhaleno, stejně jako v předchozích podkapitolách, v Olomouckém a Moravskoslezském kraji, ovšem při pohledu na výši udělených sankcí lze předpokládat, že se opět jednalo o lehčí přestupky. Velké množství přestupků bylo odhaleno také v Ústeckém a Libereckém kraji, současně se však jednalo o menší přestupky. V Plzeňském a Karlovarském kraji bylo také odhaleno větší množství přestupků a mezi nimi také těžší přestupky, což lze vyvodit ze skutečnosti, že byly ukládány vyšší sankce. Naopak ve Středočeském kraji a v Praze bylo objeveno menší množství přestupků, ale při pohledu na hodnoty ukládaných sankcí inspektorátem pro tuto oblast je patrné, že přestupky v této oblasti byly rozsáhlejší.

6.2.4 Povinnosti související s konáním organizovaných akcí

Poslední podkapitola je zacílena na porušení povinností, jež souvisejí s konáním organizovaných akcí, na kterých chtějí prodávající prodávat, propagovat či nabízet služby či výrobky. Tyto povinnosti určuje zákon o ochraně spotřebitele v § 20 - § 20c. Mezi nimi lze jmenovat povinnost uvést ČOI údaje, jako je adresa a datum konání akce, informace o výrobcích a službách, které budou předváděny, a také kopii pozvání k účasti. Pokud při organizované akci prodávající poskytuje služby či prodává výrobky, nesmí za ně požadovat peníze. Peněžité plnění může požadovat až po uplynutí sedmidenní lhůty.

Při pohledu na počty uložených sankcí je zřejmé, že počty uložených sankcí za porušení povinností při konání organizovaných akcí jsou nízké. Inspektorát pro Plzeňský a Karlovarský kraj a pro Jihočeský kraj a Vysočinu neobjevily porušení zákona za sledované období celkem ve čtyřech letech. Naopak inspektorát pro Královéhradecký a Pardubický kraj neodhalil provinění pouze v roce 2022. Ostatní inspektoráty neodhalily provinění celkem ve dvou letech. Celkem bylo za sledované období všemi inspektoráty uloženo pouze necelých 400 sankcí.

Tabulka 13: Počty sankcí uložených za porušení povinností při konání organizovaných akcí 2015-2022

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Středočeský kraj a Hlavní město Praha	58	25	17	7	7	2	0	0
Ústecký a Liberecký kraj	16	16	9	1	1	1	0	0
Plzeňský a Karlovarský kraj	12	7	10	0	0	0	1	0
Jihočeský kraj a Vysočina	5	9	3	0	0	2	0	0
Jihomoravský a Zlínský kraj	8	9	5	2	1	0	0	1
Olomoucký a Moravskoslezský kraj	15	13	5	3	1	1	0	0
Královéhradecký a Pardubický kraj	35	17	4	1	2	1	1	0

Zdroj: Vlastní zpracování z otevřených dat ČOI

Počty uložených sankcí jednotlivými inspektoráty se pohybují v řádech desítek za celé sledované období, pouze inspektorátem pro Středočeský kraj a Hlavní město Prahu bylo uloženo více než 100 sankcí, a to přesně 116 sankcí. Nejméně sankcí bylo uloženo inspektorátem pro Jihočeský kraj a Vysočinu, a to 19 sankcí. Málo sankcí za porušení povinností při konání organizovaných akcí uložil také inspektorát pro Jihomoravský a Zlínský kraj, a to 26 sankcí. Ostatní inspektoráty uložily v průměru kolem 45 sankcí. V roce 2015 bylo uloženo nejvíce sankcí jedním inspektorátem, a to pro Středočeský kraj a Hlavní město Prahu, bylo to 58 sankcí. Větší počet sankcí v tomto roce také uložil inspektorát pro Královéhradecký a Pardubický kraj, a to 35 sankcí. Jak lze vidět v tabulce č. 13, v roce 2022 byla uložena pouze jedna sankce, a to inspektorátem pro Jihomoravský a Zlínský kraj. Při pohledu na počty sankcí v průběhu let lze vidět klesající trend ukládání sankcí. V roce 2015 bylo uloženo necelých 150 sankcí v roce 2022 již pouze 14 a v roce 2022 už jenom jedna sankce.

Z pohledu na Tabulka 14 je zřejmé, že většina hodnot je v řádech statisíců. Průměrné hodnoty za porušení povinností při konání organizovaných akcí dosahují vyšších hodnot než u ostatních přestupků. Nejvyšší průměrná hodnota dokonce překročila 500 000 Kč. Průměrné hodnoty by v tomto případě měly být ovlivněny hlavně malým počtem uložených sankcí a vyšší hodnotou uložených sankcí.

Tabulka 14: Průměrné hodnoty sankcí uložených za porušení povinností při konání organizovaných akcí 2015-2022

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Sředočeský kraj a Hlavní město Praha	117 034 Kč	322 000 Kč	463 529 Kč	628 571 Kč	67 857 Kč	40 000 Kč	0 Kč	0 Kč
Ústecký a Liberecký kraj	150 813 Kč	139 688 Kč	215 000 Kč	80 000 Kč	150 000 Kč	10 000 Kč	0 Kč	0 Kč
Plzeňský a Karlovarský kraj	391 667 Kč	340 000 Kč	355 000 Kč	0 Kč	0 Kč	0 Kč	5 000 Kč	0 Kč
Jihočeský kraj a Vysočina	104 400 Kč	415 000 Kč	266 667 Kč	0 Kč	0 Kč	750 Kč	0 Kč	0 Kč
Jihomoravský a Zlínský kraj	121 875 Kč	152 778 Kč	590 000 Kč	80 000 Kč	50 000 Kč	0 Kč	0 Kč	2 000 Kč
Olomoucký a Moravskoslezský kraj	121 333 Kč	64 000 Kč	76 000 Kč	10 000 Kč	15 000 Kč	20 000 Kč	0 Kč	0 Kč
Královéhradecký a Pardubický kraj	157 029 Kč	269 412 Kč	595 000 Kč	20 000 Kč	30 000 Kč	5 000 Kč	500 000 Kč	0 Kč

Zdroj: Vlastní zpracování z otevřených dat ČOI

Nejvyšší průměrné hodnoty vyšly inspektorátu pro Sředočeský kraj a Hlavní město Praha a v roce 2018 tomuto inspektorátu vyšla nejvyšší uložená průměrná hodnota za porušení povinností při konání organizovaných akcí, a to v hodnotě necelých 630 000 Kč. Průměrné hodnoty přesahující hodnotu půl milionu korun vyšly dvěma dalším inspektorátům, a to inspektorátu pro Jihomoravský a Zlínský kraj a pro Královéhradecký a Pardubický kraj vyšla takto vysoká průměrná hodnota dvakrát. Naopak nejnižší průměrné hodnoty vyšly, stejně jako u ostatních přestupků, inspektorátu pro Olomoucký a Moravskoslezský kraj.

Nyní bude pojednáno o mediánech sankcí, které byly ukládány za porušení povinností při konání organizovaných akcí. Mediány těchto sankcí se pohybují ve vyšších částkách než u předchozích přestupků. Mediány sankcí za porušení poctivosti prodeje a povinností prodávajících se pohybovaly kolem 2 000 Kč a nejvyšší hodnoty ani nepřesáhly 10 000 Kč. U sankcí za užití nekalých obchodních praktik sice nejvyšší hodnoty přesáhly 10 000 Kč, avšak mediány sankcí za porušení povinností při organizovaných akcí dosáhly dokonce i na hodnotu 500 000 Kč a až na pár výjimek všechny mediány přesáhly hodnotu 10 000 Kč. Z těchto dat vyplývá, že při ukládání sankcí za tento přestupek inspektoráty volily nejvíce sankce v hodnotách vyšších než 10 000 Kč, což bude možné ještě ověřit u četností ukládaných pokut.

Tabulka 15: Mediány sankcí uložených za porušení povinností při konání organizovaných akcí 2015-2022

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Sředočeský kraj a Hlavní město Praha	60 000 Kč	50 000 Kč	350 000 Kč	120 000 Kč	50 000 Kč	40 000 Kč	0 Kč	0 Kč
Ústecký a Liberecký kraj	55 000 Kč	100 000 Kč	100 000 Kč	80 000 Kč	150 000 Kč	10 000 Kč	0 Kč	0 Kč
Plzeňský a Karlovarský kraj	325 000 Kč	500 000 Kč	500 000 Kč	0 Kč	0 Kč	0 Kč	5 000 Kč	0 Kč
Jihočeský kraj a Vysočina	50 000 Kč	100 000 Kč	200 000 Kč	0 Kč	0 Kč	750 Kč	0 Kč	0 Kč
Jihomoravský a Zlínský kraj	100 000 Kč	150 000 Kč	500 000 Kč	80 000 Kč	50 000 Kč	0 Kč	0 Kč	2 000 Kč
Olomoucký a Moravskoslezský kraj	40 000 Kč	80 000 Kč	80 000 Kč	10 000 Kč	15 000 Kč	20 000 Kč	0 Kč	0 Kč
Královéhradecký a Pardubický kraj	150 000 Kč	200 000 Kč	300 000 Kč	20 000 Kč	30 000 Kč	5 000 Kč	500 000 Kč	0 Kč

Zdroj: Vlastní zpracování z otevřených dat ČOI

V tabulce 15 jsou uvedeny hodnoty jednotlivých inspektorátů. Nejvyšší hodnota mediánu je 500 000 Kč, a ta nevyšla pouze jednou, ale dokonce hned čtyřikrát. V letech 2016 a 2017 vyšla takováto hodnota inspektorátu pro Plzeňský a Karlovarský kraj, dále také v roce 2017 inspektorátu pro Jihomoravský a Zlínský kraj a posledním inspektorátem, který dosáhl na takovýto medián, je inspektorát pro Královéhradecký a Pardubický kraj, a to v roce 2021. Avšak inspektorát pro Královéhradecký a Pardubický kraj v roce 2021 uložil pouze jednu sankci právě v hodnotě 500 000 Kč. Nejnížší mediány opět vyšly inspektorátu pro Olomoucký a Moravskoslezský kraj, dokonce ani jednou hodnota mediánu nepřekročila 100 000 Kč.

Inspektorátu pro Sředočeský kraj a Hlavní město Prahu vyšly vyšší průměrné hodnoty, ovšem mediány už tak vysoké nebyly, což se týká především roku 2018, kdy průměr sice přesahuje hodnotu 600 000 Kč, ale výše mediánu je pouze 120 000 Kč, což není při těchto hodnotách vysoká částka. Je nutné zde vzít na vědomí, že tento inspektorát uložil za rok 2018 pouze sedm sankcí, ovšem vysoký průměr a nižší medián je zde z důvodu, že byly třikrát uloženy sankce do 100 000 Kč, ale následně sankce v hodnotách 500 000 Kč, 1 500 000 Kč a 2 000 000 Kč, což vedlo k tomu, že je průměrná hodnota vysoká, ale medián ne.

Naprosto opačná situace nastala inspektorátu pro Plzeňský a Karlovarský kraj, kdy tomuto inspektorátu vyšly vyšší mediány než průměry. Tato situace nastala v letech 2016

a 2017. Důvodem bylo to, že inspektorát uložil polovinu sankcí v hodnotě 500 000 Kč nebo lehce vyšší, ovšem druhá polovina sankcí měla hodnotu výrazně nižší než 500 000 Kč, což snížilo průměrnou hodnotu. V roce 2016 byla hodnota mediánu dokonce i hodnota nejvyšší uložené sankce daného inspektorátu.

Nejvyšší sankci za porušení povinností při konání organizovaných akcí uložil v roce 2016 inspektorát pro Středočeský kraj a Hlavní město Prahu v hodnotě 2,5 milionu korun a tato sankce byla uložena pouze za porušení těchto povinností.

Na závěr bude pojednáno o četnosti ukládání sankcí za porušení povinností při konání organizovaných akcí.

Tabulka 16: Četnosti sankcí uložených za porušení povinností při konání organizovaných akcí 2015-2022

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
(0 Kč - 10 000 Kč>	8	8	0	2	0	4	1	1
(10 000 Kč - 50 000 Kč>	53	29	8	3	8	2	0	0
(50 000 Kč - 100 000 Kč>	30	14	9	4	2	1	0	0
(100 000 Kč - 500 000 Kč>	54	38	24	3	2	0	1	0
(500 000 Kč - 1 000 000 Kč>	4	2	11	0	0	0	0	0
více než 1 000 000 Kč	0	5	1	2	0	0	0	0

Zdroj: Vlastní zpracování z otevřených dat ČOI

Při pohledu na tabulku 16 je zřejmé, že ve většině případů byly přestupky řešeny vyšší pokutou než v hodnotě do 10 000 Kč. U ostatních přestupků bylo vždy mezi 80 % - 94 % případů řešeno právě sankcí do 10 000 Kč. Ovšem u přestupků za porušení povinností při konání organizovaných akcí byla sankce v hodnotě do 10 000 Kč uložena pouze v 7 % případů. Nejvíce sankcí mělo hodnotu v rozmezí od 100 000 Kč do 500 000 Kč a sankcí v takovéto hodnotě bylo vyřešeno 36,5 % odhalených případů. V 31 % případů byla uložena sankce v hodnotě od 10 000 Kč do 50 000 Kč a v 17 % případů měla sankce hodnotu od 50 000 Kč do 100 000 Kč. Sankce, které měly hodnotu přesahující půl milionu korun, byly uloženy v 7,5 % případů.

Sankce převyšující hodnotu jednoho milionu korun byly celkem uloženy osmkrát. Z toho šest sankcí bylo uloženo inspektorátem pro Středočeský kraj a Hlavní město Prahu. Po jedné sankci uložily také inspektoráty pro Jihočeský kraj a Vysočinu a pro Královehradecký

a Pardubický kraj. Pouze tři z osmi sankcí byly uloženy za porušení povinností při konání organizovaných akcí. Dvě takovéto sankce uložil inspektorát pro Středočeský kraj a Hlavní město Prahu a jedna byla uložena inspektorátem pro Královéhradecký a Pardubický kraj.

Porušení povinností, které mají prodejci při konání organizovaných akcí, bylo nejvíce krát odhaleno ve Středočeském kraji a v Praze, dle výše ukládaných sankcí lze vycházet z toho, že šlo o závažnější porušení zákona. Také v Královéhradeckém a Pardubickém kraji bylo odhaleno větší množství přestupků, ale z výše ukládaných sankcí je patrné, že nebyly odhaleny tak závažné přestupky. Naopak nejméně sankcí bylo uloženo v Jihočeském kraji a na Vysočině a dle výše sankcí šlo o menší přestupky až na jednu výjimku, kdy byla uložena sankce v hodnotě dvou milionů korun, ovšem tato sankce nebyla uložena pouze za porušování povinností při konání organizovaných akcí, ale i za užití nekalých obchodních praktik.

6.2.5 Shrnutí

Cílem praktické části byla analýza výše sankcí, které ČOI ukládala v letech 2015 – 2022 za porušení zákona o ochraně spotřebitele. Analýze byly podrobeny čtyři skupiny přestupků, těmi byly porušení poctivosti prodeje výrobků a poskytování služeb, užití nekalých obchodních praktik, porušení informační povinnosti a porušení povinností související s konáním organizovaných akcí. Celkem bylo za tyto čtyři skupiny přestupků v průběhu sledovaného období uloženo necelých 69 000 sankcí. Nejvíce sankcí bylo uděleno za porušení informačních povinnostech, bylo jich necelých 47 500, což tvoří necelých 70 % z celkových uložených sankcí. Sankcí za porušení poctivosti prodeje bylo uloženo necelých 14 400, což je 21 % z celkových uložených sankcí. Za užití nekalých obchodních praktik bylo uloženo 5 999 sankcí a za porušení povinností, které souvisejí s konáním organizovaných akcí, bylo uloženo pouze 334 sankcí. Nejméně sankcí bylo ukládáno za roky 2020 a 2021, což je logické z důvodu pandemie Covid - 19 a s tím spojenými restrikcemi a omezováním prodeje a konání organizovaných akcí.

Nejčastěji byly za přestupky ukládány sankce v hodnotě do 10 000 Kč. U porušení informační povinnosti, poctivosti prodávajícího a užití nekalých obchodních praktik byla sankce v takovéto hodnotě uložena ve více než 80 % případů, nejčastěji v případě porušení informační povinnosti. U porušení povinností spojené s konáním organizovaných akcí byla naopak nejčastěji uložena sankce v rozmezí od 100 000 Kč do 500 000 Kč a to v 37 %. Celkem bylo za porušování povinností, které byly v práci představeny, uloženo 34 sankcí, které přesahují hodnotu jednoho milionu korun. U velkého množství z nich ale došlo ke kumulaci

přestupků napříč jednak zákonem o ochraně spotřebitele a v některých případech i kontrolního řádu. Sankcí v takovéto výši, které byly uloženy pouze za porušení jedné skupiny přestupků, bylo čtrnáct.

Nejvyšší uložená sankce měla hodnotu 2,5 milionu korun a byla uložena dvakrát, a to inspektorátem pro Jihomoravský a Zlínský kraj, ovšem u této sankce došlo k souběhu více skutkových podstat. Tato sankce byla uložena za porušení poctivosti prodeje, porušení informační povinnosti a užití nekalých obchodních praktik. Ve druhém případě byla uložena za porušení povinností související s konáním organizovaných akcí inspektorátem pro Středočeský kraj a Hlavní město Prahu. Druhá nejvyšší sankce v hodnotě 2,4 milionu korun byla uložena pouze za porušení poctivosti prodeje inspektorátem pro Jihomoravský a Zlínský kraj. Nejvyšší sankce, která byla uložena pouze za užití nekalých obchodních praktik má hodnotu 1 750 000 Kč a byla uložena inspektorátem pro Plzeňský a Karlovarský kraj. Nejvyšší sankci, která byla uložena pouze za porušení informační povinnosti inspektorátem pro Královehradecký a Pardubický kraj ve výši 1 450 000 Kč.

Na začátku praktické části byly uvedeny počty živnostníků a podnikatelů v daných oblastech České republiky (viz. Obrázek 2) kde byly na základě počtu podnikatelských subjektů rozčlenění oblastí do skupin pro možnost porovnání.

Lze předvídat, že nejvíce živnostníků a podnikatelů je koncentrováno do oblasti Středočeského kraje a Hlavního města Prahy, kde v roce 2022 sídlilo více než jeden milion živnostníků a podnikatelů. Proto je možné očekávat, že v této oblasti bude také odhaleno větší množství porušení povinností vyplívajících ze zákona o ochraně spotřebitele. Tento předpoklad ovšem nelze ze získaných dat potvrdit, protože v této oblasti nebylo odhaleno tak časté porušování zákona ve srovnání s ostatními oblastmi ČR. Proti předpokladu svědčí také fakt, že v této oblasti byl uložen druhý nejmenší počet sankcí za porušení informační povinnosti, a dokonce nejmenší počet sankcí za užití nekalých obchodních praktik. Sankcí za porušení informačních povinností zde bylo uloženo přes 5 700, což odpovídá přibližně 12 % celkových sankcí, přestože v této oblasti sídlí téměř třetina všech podnikajících subjektů. Oproti tomu v oblasti Olomouckého a Moravskoslezského kraje, které náleží 15 % podnikatelských subjektů, bylo uloženo o 2 200 více sankcí. Jejich celkový počet tuto oblast řadí na první místo v počtu uložených sankcí za tento přestupek a tvoří necelých 17 % celkových sankcí. Užití nekalých obchodních praktik bylo ve Středočeském kraji a v Praze odhaleno pouze v 563 případech. Tento počet odpovídá pouze 10 % uložených sankcí. V porovnání s Olomouckým a Moravskoslezským krajem, kde bylo opět odhaleno nejvíce porušení, které s počtem 1284 sankcí tvoří 21 % uložených sankcí. V Praze a ve Středočeském kraji bylo

uloženo 13 % sankcí za porušení poctivosti prodeje. Pouze u porušování povinností při konání organizovaných akcí bylo ve Středočeském kraji a v Praze odhaleno nejvíce pochybeních a bylo za ně uloženo 116 sankcí, což tvoří více než 34 % sankcí, ovšem v letech 2021 a 2022 nebyly odhaleny žádné přestupky. Z dostupných dat je zřejmé, že porušení poctivosti prodeje, porušení informační povinnosti a užití nekalých praktik bylo odhaleno podprůměrně ve srovnání s ostatními oblastmi. Naopak v odhalených porušení povinností souvisejících s konáním organizovaných akcí tato oblast dominovala.

Mezi další dvě velké oblasti dle počtu živnostníků a podnikatelů patří oblast Olomouckého a Moravskoslezského kraje s 14 % a Jihomoravského a Zlínského kraje s 16 %. V těchto oblastech docházelo k porušení zákona mnohem častěji oproti oblasti s nejvyšším i nejnižším počtem podnikatelských subjektů. V Olomouckém a Moravskoslezském kraji bylo uloženo nejvíce sankcí ve všech sledovaných přestupcích s výjimkou porušování povinností při konání organizovaných akcí. Za porušení poctivosti, porušení informační povinnosti a užití nekalých praktik v těchto dvou krajích bylo uloženo 19 %, 17 % a 21 % sankcí. Oproti tomu sankcí za porušení povinností, které souvisejí s konáním organizovaných akcí, bylo v této oblasti uloženo 11 % sankcí, což je s počtem 38 sankcí podprůměrný počet. Avšak při pohledu na výši udělených sankcí, kdy průměrné hodnoty uložených sankcí v těchto dvou krajích jsou ve všech sledovaných přestupcích nejnižší a nebyla uložena sankce v hodnotě vyšší než jeden milion korun, lze konstatovat, že odhaleno zde sice bylo více přestupků, ale přestupky musely být lehčího charakteru. I v oblasti Jihomoravského a Zlínského kraje došlo k odhalení velkého množství přestupků, a to především za porušení poctivosti prodeje a užití nekalých obchodních praktik. Za porušení poctivosti prodeje zde bylo uloženo, stejně jako v oblasti Středočeského kraje a Prahy, přes 1 900 sankcí, což je s 13 % pod průměrným počtem uložených sankcí. Za užití nekalých obchodních praktik a porušení poctivosti prodeje bylo v této oblasti uloženo 16 % a 13 % sankcí. V počtu uložených sankcí za porušení povinností souvisejících s konáním organizovaných akcí patří této oblasti předposlední místo s 26 uloženými sankcemi, což odpovídá přibližně 8 % sankcí. Na rozdíl od Olomouckého a Moravskoslezského kraje má tato oblast vyšší průměrné hodnoty, za porušování poctivosti prodeje měla tato oblast dokonce nejvyšší průměrné hodnoty, a z toho lze usuzovat, že se zde zákon porušoval mnohem závažněji. Také bylo v této oblasti uloženo 12 sankcí, které hodnotou přesahovali jeden milion korun, ovšem u většiny došlo k souběhu skutkových podstat. Tento počet tvoří necelou jednu třetinu všech uložených sankcí převyšujících jeden milion korun.

U ostatních oblastí se počty živnostníků a podnikatelů pohybují okolo 400 000, což odpovídá přibližně 10 % na oblast. Z počtu uložených sankcí vyplývá, že zde bylo odhaleno

menší množství přestupků, které se také pohybují pod průměrem. Z tohoto trendu vybočuje oblast Plzeňského a Karlovarského kraje, kde bylo ve vyšší míře odhaleno porušování poctivosti prodeje. Sankcí za porušení poctivosti prodeje zde bylo uloženo přes 2 400, což je 17 % sankcí a tato hodnota je velmi blízko nejvyššímu počtu uložených sankcí s 19 % Olomouckého a Moravskoslezského kraje. Za užití nekalých obchodních praktik bylo uloženo v oblasti Plzeňského a Karlovarského kraje 16 % sankcí a v oblasti Ústeckého a Libereckého kraje 15 % sankcí, což je mírně nadprůměrné v porovnání s oblastí Jihočeského kraje a Vysočiny a oblasti Královéhradeckého a Pardubického kraje s 11 % uložených sankcí. V oblastech Ústeckého a Libereckého kraje a Jihočeského kraje a Vysočiny byly uloženo 16 % sankcí v každém z nich. Ovšem průměrné hodnoty ukládaných sankcí za porušení informační povinnosti naznačují, že se nejednalo o závažné přestupky. Zajímavé je také, že v těchto oblastech bylo odhaleno více porušení povinnosti, které souvisejí s konáním organizovaných akcí, například v Královéhradeckém a Pardubickém kraji bylo za porušení těchto povinností uloženo 61 sankcí, což je druhý nejvyšší počet odpovídající 18 %. V Ústeckém a Libereckém kraji bylo uloženo za tento druh přestupku celkem 44 sankcí, což tvoří 14 %. Naopak v Jihočeském kraji a na Vysočině bylo uloženo za porušení povinností souvisejících s konáním organizovaných akcí nejméně sankcí, a to pouhých 5 % sankcí.

Na začátku této podkapitoly byly představeny nejenom počty živnostníků a podnikatelů, ale i počty zaměstnanců na jednotlivých inspektorátech (viz. Obrázek 3). Z těchto informací lze dojít k závěru, že počty zaměstnanců na jednotlivých inspektorátech jsou vesměs stejné a pohybují se okolo 50 zaměstnanců na inspektorát, pouze inspektorát pro Středočeský kraj a Hlavní město Prahu má o 10 zaměstnanců více než ostatní. V České republice se nachází okolo čtyř milionů živnostníků a podnikatelů a celkový počet zaměstnanců na jednotlivých inspektorátech se pohybuje okolo 330 zaměstnanců, kteří ročně v průměru provedou necelých 25 000 kontrol. Z výsledků praktické části je zřejmé, že v průměru přes 37,8 % kontrol zaměřených na dodržování povinností vyplvajících ze zákona o ochraně spotřebitele skončilo porušením zákona, následně bylo uloženo velké množství sankcí za zjištěné nedostatky, navíc dle výše uložených sankcí docházelo v mnohých případech i k závažným přestupkům. Zde se nabízí otázka, jestli by nebylo vhodné provést ročně násobně více kontrol. Toho může být dosaženo například rozšířením řady inspektorů ČOI, případně optimalizací procesů, což by mohlo vést ke snížení časové náročnosti kontroly. Větší počet kontrol by mohl vést k odhalení více nedostatků u nepoctivých prodejců, které při současném počtu provedených kontrol nebyly zjištěny.

ZÁVĚR

Cílem bakalářské práce bylo představení správního dozoru a vztahující se právní úpravy. Správní dozor patří mezi základní formy kontroly ve veřejné správě a řadí se mezi kontrolu, kterou vykonává veřejná správa. Při správním dozoru správní orgán či osoba, které byla pravomoc kontrolovat svěřena ze zákona, kontroluje, zda kontrolovaný dodržuje veškeré povinnosti, které mu vyplývají z právních předpisů.

První kapitola teoretické části popisuje kontrolu ve veřejné správě a fáze, do nichž je dělena. Také představuje správní dozor, druhy správního dozoru a věcnou a místní příslušnost správního orgánu. Následující kapitoly teoretické části již byly věnovány průběhu kontroly podle kontrolního řádu. Uvedeny zde jsou úkony předcházející kontrole a různé formy pověření ke kontrole. Dále jsou vyjmenovány množnosti získání důkazů pro zjištění pravdivého stavu kontrolované věci a zmíněny situace, za nichž může kontrolní orgán určit přizvanou osobu ke kontrole. Třetí kapitola se zabývá právy a povinnostmi, které mají kontrolované i kontrolující osoby zákonem stanovené. Následuje kapitola zaměřená na protokol o kontrole a na to, jaké má stanovené obsahové náležitosti. Obsahuje také informaci, do jaké doby může být podána námitka proti protokolu a co by měla taková námitka obsahovat. Dále jsou v této kapitole uvedeny možnosti řešení námitek. Poslední teoretická kapitola se věnuje nápravným a sankčním opatřením, které správní orgány mnohdy uložit kontrolované osobě v případě, že odhalí porušení právních předpisů. Na konci teoretické části je také představena Česká obchodní inspekce.

Praktická část práce se zaměřuje na výši sankcí, které ukládaly jednotlivé inspektoráty České obchodní inspekce za porušení zákona č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele. Sankce byly sledovány ve čtyřech skupinách přestupků, mezi něž patří poctivost prodeje výrobků a poskytování služeb, užití nekalých obchodních praktik, povinnosti prodávajícího a povinnosti související s konáním organizovaných akcí. Celkem bylo za tyto čtyři skupiny přestupků uloženo necelých 69 000 sankcí za období let 2015–2022. Nejčastěji bylo objeveno porušení informační povinnosti prodávajícího, dále pak poctivosti prodeje výrobků a poskytování služeb a užití nekalých obchodních praktik. Případy porušení povinností související s konáním organizovaných akcí byly odhaleny v menší míře. V letech 2020 a 2021 bylo celorepublikově ukládáno nejméně sankcí, což je ovšem logické z důvodu pandemie Covid - 19 a zavedených proti pandemických restrikcí, které omezovaly prodej i konání akcí.

ČOI nejčastěji řešila odhalené přestupky pokutou v hodnotě do 10 000 Kč, ta byla ukládána ve více než 80 % případů u porušení poctivosti prodeje výrobků a poskytování služeb,

porušení informační povinnosti a u užití nekalých obchodních praktik. Nejčastěji byly sankcí v takovéto výši řešeny přestupky za porušení informační povinnosti. Pouze u porušování povinností spojené s konáním organizovaných akcí byly přestupky častěji postihovány vyšší sankcí, a to v rozmezí od 100 000 Kč do 500 000 Kč. Sankce v hodnotě vyšší, než jeden milion korun byla celkem uložena ve 34 případech, velká část z nich byla ovšem uložena za více přestupků napříč zákonem o ochraně spotřebitele a kontrolním řádem. Pouze 14 takovýchto sankcí bylo uloženo za jeden druh přestupku. Nejvyšší uložená sankce měla hodnotu 2,5 milionu korun a byla uložena ve dvou případech. U jednoho z nich, ale došlo k souběhu více skutkových podstat, druhá byla uložena za porušení povinností souvisejících s konáním organizovaných akcí.

Ze shrnutí praktické části vyplývá, že nejčastěji bylo porušení zákona odhaleno v Olomouckém a Moravskoslezském kraji a také v Jihomoravském a Zlínském kraji, kde bylo ve značné míře objeveno porušení poctivosti prodeje, informační povinnosti a užití nekalých obchodních praktik, naopak porušení povinností souvisejících s konáním organizovaných akcí zde bylo zjištěno v menší míře. Překvapivě dobře v počtech uložených sankcí obstála oblast Středočeského kraje a Hlavního města Prahy, kde sice sídlí nejvyšší počet živnostníků a podnikatelů, ale porušení zákona zde nebylo zjištěno tak často. V této oblasti však bylo odhaleno nejvíce přestupků při konání organizovaných akcí. Často byly také odhaleny přestupky za porušení informační povinnosti v oblastech Ústeckého a Libereckého kraje a Jihočeského kraje a na Vysočina. Dalším překvapením bylo velké množství udělených sankcí v oblasti Plzeňského a Karlovarského kraje a to přesto, že zde sídlí nejméně živnostníků a podnikatelů z celé republiky.

V práci byly také představeny počty zaměstnanců na jednotlivých inspektorátech. Ty jsou napříč inspektoráty obdobné, pouze inspektorát pro Středočeský kraj a Hlavní město Prahu měl o 10 zaměstnanců více než ostatní inspektoráty. V průměru inspektoři provedli 25 000 kontrol ročně a v 37,8 % případů bylo zjištěno nedodržování povinností. Tato skutečnost vede k úvaze, zda by nebylo vhodné provést ročně násobně více kontrol, díky kterým by mohlo být odhaleny přestupky, které při současném počtu vykonaných kontrol nebyly zjištěny. Toho by mohlo být dosaženo například zvýšením počtů kontrolorů ČOI, popřípadě zefektivnění procesů, což by mohlo vést ke snížení časové náročnosti kontroly. Právě snížením časové náročnosti kontroly by se mohl zabývat další výzkum.

POUŽITÁ LITERATURA

1. BOHADLO, David, Lukáš POTĚŠIL a Jan POTMĚŠIL. *Správní trestání z hlediska praxe a judikatury*. Vyd. 1. V Praze: C.H. Beck, 2013. ISBN: 978-80-7400-413-1.
2. ČESKÁ OBCHODNÍ INSPEKCE, c2023. Otevřená data. *Česká obchodní inspekce* [online]. [cit. 10. 4. 2023]. Dostupné z: <https://www.coi.cz/pro-spotrebitele/otevrena-data/>
3. ČESKÁ OBCHODNÍ INSPEKCE, c2023. Výroční zprávy. *Česká obchodní inspekce* [online]. [cit. 10. 4. 2023]. Dostupné z: <https://www.coi.cz/o-coi/vyrocnizpravy/vyrocnizpravy-o-cinnosti-coi/>
4. ČESKÁ OBCHODNÍ INSPEKCE, c2023. Působnost úřadu. *Česká obchodní inspekce* [online]. [cit. 1. 3. 2023]. Dostupné z: <https://www.coi.cz/o-coi/pusobnost-uradu/>
5. ČESKÁ OBCHODNÍ INSPEKCE, c2023. Organizační struktura. *Česká obchodní inspekce* [online]. [cit. 1. 3. 2023]. Dostupné z: <https://www.coi.cz/o-coi/organizacni-struktura/>
6. FRUMAROVÁ, Kateřina, Tomáš GRYGAR, Olga POUPEROVÁ a Martin ŠKUREK. *Správní právo procesní*. V Praze: C.H. Beck, 2021. ISBN 978-80-7400-827-6.
7. HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 9. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Academia iuris. ISBN 978-80-7400-624-1.
8. HENDRYCH, Dušan. *Správní věda: teorie veřejné správy*. 4., aktualiz. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2014. ISBN 978-80-7478-561-0.
9. HORZINKOVÁ, Eva a Zdeněk FIALA. *Správní právo hmotné: obecná část*. 3. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2019. Student. ISBN 978-80-7502-353-7.
10. JELÍNKOVÁ, Jitka. *Posouzení přiměřenosti výše pokuty za přestupek*. *Správní právo*. Praha: TEPS. 2022, č. 3-4, ISSN 0139-6005.
11. JEMELKA, L., VETEŠNÍK, P., LIBOSVÁR, O. *Zákon o kontrole: komentář*. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2021. ISBN 978-80-7400-840-5.
12. KOPECKÝ, Martin. *Správní právo: obecná část*. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2021. Právnícké učebnice. ISBN 978-80-7400-820-7.
13. KUBANOVÁ, Jana. *Statistické metody pro ekonomickou a technickou praxi*. Vyd. 3., dopl. Bratislava: Stasis, 2008. ISBN 978-80-85659-47-4.

14. MATES, Pavel. *Právo na poučení ve správním řízení*. Bulletin Advokacie. Praha: Ústředí české advokacie. 2020, č. 11. ISSN 1210-6348.
15. MINISTERSVO VNITRA, c2022. Stanoviska ODK č. 1/2022. *Ministerstvo vnitra České republiky* [online]. Praha: Ministerstvo vnitra České republiky [cit. 23. 1. 2023]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/stanoviska-odk-2022.aspx>
16. MINISTERSTVO VNITRA, c2019. Došetření věci – stanovisko pro MMR. *Ministerstvo vnitra České republiky* [online]. Praha: Ministerstvo vnitra České republiky [cit. 11. 3. 2023]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/odk2/clanek/kulaty-stul-ke-kontrolnimu-radu-konany-dne-13-6-2019.aspx>
17. MINISTERSTVO VNITRA, c2018. Stanoviska ODK č. 2/2018. *Ministerstvo vnitra České republiky* [online]. Praha: Ministerstvo vnitra České republiky [cit. 17. 2. 2023]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/stanoviska-odk-2018.aspx>
18. MINISTERSTVO VNITRA, c2017. Stanoviska ODK č. 4/2017. *Ministerstvo vnitra České republiky* [online]. Praha: Ministerstvo vnitra České republiky [cit. 17. 2. 2023]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/stanoviska-odk-2017.aspx>
19. MINISTERSTVO VNITRA, c2017. Stanoviska ODK č. 1/2017. *Ministerstvo vnitra České republiky* [online]. Praha: Ministerstvo vnitra České republiky [cit. 17. 2. 2023]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/stanoviska-odk-2017.aspx>
20. NEMEC, Juraj. *Kontrola ve veřejné správě*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2010. ISBN 978-80-7357-558-8.
21. NOVOTNÝ, Jiří a Pavel ŠAŠEK. ZÁPADOČESKÁ UNIVERZITA. EKONOMICKÁ FAKULTA. *Právní základy podnikání. II. díl, Řízení před soudy a správními orgány, odpovědnost podnikatele*. Plzeň: Fakulta ekonomická Západočeské univerzity v Plzni, 2017. ISBN 978-80-261-0692-0.
22. ODBOR ŽIVNOSTÍ A SPOTŘEBITELSKÉ LEGISLATIVY, c2023. Statistické údaje o podnikatelích. *Ministerstvo průmyslu a obchodu* [online]. Praha: Ministerstvo průmyslu a obchodu [cit. 10. 4. 2023]. Dostupné z: <https://www.mpo.cz/cz/podnikani/zivnostenske-podnikani/statisticke-udaje-o-podnikatelich/pocty-podnikatelu-a-zivnosti-dle-kraju--225453/>
23. PRŮCHA, Petr. *Veřejná správa a správní právo*. Vysoká škola aplikovaného práva, 2014. ISBN: 978-80-86775-29-6.
24. SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 4., aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2019. ISBN 978-80-7598-564-4.

25. ŠROMOVÁ, Eva. *Správní řízení od A do Z*. 3. aktualizované a doplněné vydání. Olomouc: ANAG, 2020. ISBN 978-80-7554-259-5.
26. ŠVÁSTA, Pavel. *Poskytování informací kontrolovanými osobami při výkonu kontroly podle kontrolního řádu v kontextu rozhodovací praxe správních soudů*. Správní právo. Praha: TEPS. 2021, č. 2, ISSN 0139-6005.
27. URBANEC, David, 2021. *Prokazování totožnosti občanským průkazem*. Epravo.cz [online]. Praha: Epravo.cz [cit. 13. 2. 2023]. e-ISSN 1802-1492. dostupné z: <https://www.epravo.cz/top/clanky/prokazovani-totoznosti-obcanskym-prukazem-113898.html>
28. VEČEŘOVÁ, Soňa. *Vyřizování podnětu k zahájení správního řízení z moci úřední*. Jurisprudence. Brno: EMP. 2021, č. 2, ISSN 1802-3843
29. VEČEŘOVÁ, Soňa. *Opatření proti nečinnosti v případě nezahájení správního řízení z moci úřední*. Správní právo. Praha: TEPS. 2020, č. 3, ISSN 0139-6005.
30. VLACHOVÁ, Barbora. *Rozhodování správních orgánů ve spotřebitelských sporech*. V Praze: C.H. Beck, 2021. ISBN 978-80-7400-811-5.
31. Zákon č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod, v platném znění
32. Zákon č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád), v platném znění
33. Zákon č. 500/2004 Sb., Správní řád, v platném znění
34. Zákon č. 150/2002 Sb., Správní řád soudní, v platném znění
35. Zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, v platném znění
36. Zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (přestupkový zákon), v platném znění
37. Zákon č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele, v platném znění

POUŽITÁ JUDIKATURA

1. Nález Ústavního soudu, ze dne 25. 11. 1993, sp. zn. II. ÚS 75/93
2. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 4. 2020, sp. zn. 1 As 277/2019 – 44
3. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 10. 2003, sp. zn. 3 Afs 20/2003 – 23
4. Usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 25. 9. 2009, sp. zn. 30 Ca 122/2009 – 42
5. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 3. 2020, sp. zn. 1 As 347/2019 – 38
6. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 7. 2018, sp. zn. 10 As 25/2018 – 50
7. Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 22. 1. 2022, sp. zn. 22 A 12/2019 – 36
8. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2022, sp. zn. 6 As 182/2020 – 43
9. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 9. 2022, sp. zn. 2 As 27/2021 – 38
10. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 9. 2021, sp. zn. 8 As 177/2019 – 35
11. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 12. 2. 2018, sp. zn. 3 A 93/2015 - 84
12. Rozsudek Městského soudu v Brně ze dne 2. 3. 2022, sp. zn. 41 A 31/2018 - 74
13. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 4. 2021, sp. zn. 8 As 102/2019 – 31
14. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 3. 2016, sp. zn. 2 As 249/2015 - 36
15. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2022, sp. zn. 6 As 182/2020 – 43
16. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 28. 11. 2022, sp. zn. 17 Af 10/2021 – 75
17. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 9. 2020, sp. zn. 10 As 68/2019 – 37
18. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2018, sp. zn. 1 Ads 282/2017 – 36
19. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 10. 2016, sp. zn. 5 As 129/2016 – 40
20. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 10. 2017, sp. zn. 2 As 235/2017 – 26
21. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 2. 2017, sp. zn. 6 Afs 193/2016 – 3

22. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2013, sp. zn. 3 Ads 103/2012 – 41
23. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 8. 2018, sp. zn. 6 As 196/2018 – 30
24. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 8. 2022, sp. zn. 2 As 242/2021 – 41
25. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2022, sp. zn. 2 As 292/2021 – 44
26. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 4. 2018, sp. zn. 7 As 133/2017 – 47
27. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 5. 2021, sp. zn. 1 As 373/2020 – 40
28. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 8. 1. 2014, sp. zn. 7 A 46/2011 – 33
29. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 4. 2012, sp. zn. 1 Afs 1/2012 – 36
30. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 3. 2018, sp. zn. 3 Ads 64/2017 – 37
31. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 6. 2010, sp. zn. 7 As 33/2010 – 99