

Univerzita Pardubice
Fakulta ekonomicko-správní

Správní dozor
Diplomová práce

2023

Bc. Tereza Burešová

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

ZADÁNÍ DIPLOMOVÉ PRÁCE

(projektu, uměleckého díla, uměleckého výkonu)

Jméno a příjmení: **Bc. Tereza Burešová**
Osobní číslo: **E21031**
Studijní program: **N0488A050001 Hospodářská politika a veřejná správa**
Specializace: **Ekonomika veřejného sektoru**
Téma práce: **Správní dozor**
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, včetně relevantní judikatury správních soudů. Bude zpracován přehled speciálních právních úprav obsahujících odchylky od obecné právní úpravy kontrolního řádu včetně zhodnocení potřebnosti takových odchylek. Výsledky analýzy budou syntetizovány a v případě zjištěných nedostatků právní úpravy budou doporučena opatření de lege ferenda.

Osnova:

- Vymezení správního dozoru, zásady činnosti a ochrana osobních údajů.
- Úkony předcházející kontrole a zahájení kontroly.
- Nejdůležitější práva a povinnosti kontrolujících a kontrolovaných (případně povinných) osob.
- Protokol o kontrole, námitky proti kontrolnímu zjištění, nápravná opatření a sankce.
- Jednotlivé speciální právní úpravy správního dozoru a jejich zhodnocení.

Rozsah pracovní zprávy: **50 stran**
Rozsah grafických prací:
Forma zpracování diplomové práce: **tištěná/elektronická**

Seznam doporučené literatury:

CRAIG, Paul P. *EU administrative law*. Third edition. Oxford, United Kingdom: Oxford University Press, 2018. The collected courses of the Academy of European Law. ISBN 978-0-19-883165-5.
FRUMAROVÁ, Kateřina, Tomáš GRYGAR, Olga POUPEROVÁ a Martin ŠKUREK. *Správní právo procesní*. V Praze: C.H. Beck, 2021. Academia iuris. ISBN 978-80-7400-827-6.
JEMELKA, Luboš, Pavel VETEŠNÍK a Ondřej LIBOSVÁR. *Zákon o kontrole: komentář*. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2021. Beckovy komentáře. ISBN 978-80-7400-840-5.
KOPECKÝ, Martin. *Správní právo: obecná část*. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2021. Právníké 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.
ŠVÁSTA, Pavel. *Poskytování informací kontrolovanými osobami při výkonu kontroly podle kontrolního řádu v kontextu rozhodovací praxe správních soudů*. Správní právo. 2021, číslo 2, str. 65. ISSN 0139-6005.
VEDRAL, Josef. *Kontrolní řád: komentář*. Vydání I. Praha: Ivana Hexnerová – BOVA POLYGON, 2015. ISBN 978-80-7273-175-6.

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

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

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

L.S.

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

V Pardubicích dne 1. září 2022

Prohlašuji:

Práci s názvem Správní dozor 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 21. 04. 2023

Bc. Tereza Burešová v. r.

PODĚKOVÁNÍ:

Tímto bych ráda poděkovala své vedoucí práce JUDr. Janě Janderové Ph.D., za její vstřícný přístup, odbornou pomoc a cenné rady, které mi pomohly při zpracování diplomové práce. Také bych ráda poděkovala svým nejbližším a své rodině za podporu během celého studia. A také velké poděkování kolegům a kolegyním za podporu v průběhu celého studia.

ANOTACE

Cílem práce je analýza aktuální právní úpravy správního dozoru obsažené v zákoně č. 255/2012 Sb., kontrolním řádu, v platném znění, včetně relevantní judikatury správních soudů. Bude zpracován přehled speciálních právních úprav obsahujících odchylky od obecné právní úpravy kontrolního řádu včetně zhodnocení potřebnosti takových odchylek. Výsledky analýzy budou syntetizovány a v případě zjištěných nedostatků právní úpravy budou doporučena opatření de lege ferenda.

KLÍČOVÁ SLOVA

správní dozor, kontrolní proces, kontrolní řád, kontrolovaná osoba

TITLE

Administrative supervision

ANNOTATION

The aim of the thesis is to analyze the current legal regulation of administrative supervision contained in Act No. 255/2012 Coll., the Control Code, as amended, including the relevant case law of administrative courts. An overview of special legal regulations containing deviations from the general legal regulation of the Control Rules will be prepared, including an assessment of the need for such deviations. The results of the analysis will be synthesized and, in the case of identified regulatory shortcomings, de lege ferenda measures will be recommended.

KEYWORDS

administrative supervision, control process, inspection order, inspected person

OBSAH

SEZNAM ZKRATEK.....	10
SEZNAM TABULEK.....	11
ÚVOD.....	12
1 VYMEZENÍ SPRÁVNÍHO DOZORU, ZÁSADY ČINNOSTI A OCHRANA OSOBNÍCH ÚDAJŮ	14
1.1 Prameny právní úpravy výkonu správního dozoru.....	16
1.2 Přínos nového KŘ – porovnání starého a nového KŘ.....	18
1.3 Kontrolní orgány	21
1.4 Zásady činnosti kontrolních orgánů.....	22
1.5 Ochrana osobních údajů.....	26
2 ÚKONY PŘEDCHÁZEJÍCÍ KONTROLE A ZAHÁJENÍ KONTROLY.....	28
2.1 Úkony předcházející kontrole	28
2.2 Pověření ke kontrole	30
2.3 Zahájení kontroly.....	32
2.4 Přizvané osoby	33
3 NEJDŮLEŽITĚJŠÍ PRÁVA A POVINNOSTI KONTROLUJÍCÍCH A KONTROLOVANÝCH (PŘÍPADNĚ POVINNÝCH) OSOB.....	35
3.1 Práva kontrolujících.....	35
3.2 Povinnosti kontrolujících	40
3.3 Práva a povinnosti kontrolované osoby a povinné osoby	42
3.4 Zastoupení kontrolované a povinné osoby.....	45
3.5 Povinnost mlčenlivosti.....	46
4 PROTOKOL O KONTROLE, NÁMITKY PROTI KONTROLNÍMU ZJIŠTĚNÍ, NÁPRAVNÁ OPATŘENÍ A SANKCE	50
4.1 Náležitosti protokolu o kontrole.....	50
4.2 Ukončení kontroly	55

4.3 Námitky proti kontrolnímu zjištění	56
4.4 Oprava nesprávností a došetření věci	59
4.5 Přestupky dle kontrolního řádu	60
4.6 Sankce	61
4.7 Nápravná opatření.....	63
5 JEDNOTLIVÉ SPECIÁLNÍ PRÁVNÍ ÚPRAVY SPRÁVNÍHO DOZORU A JEJICH ZHODNOCENÍ	65
5.1 Správní dozor ve speciálních právních předpisech.....	66
5.1.1 Živnostenský zákon	66
5.1.2 Zákon o ochraně veřejného zdraví.....	66
5.1.3 Zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů	67
5.1.4 Zákon č. 251/2005 Sb., o inspekci práce, ve znění pozdějších předpisů	68
5.1.5 Zákon o ČOI.....	68
5.1.6 Zákon č. 166/1999 Sb., zákon o veterinární péči a o změně některých souvisejících zákonů (veterinární zákon), ve znění pozdějších předpisů	69
5.1.7 Zákon č. 146/2002 Sb., o státní zemědělské a potravinářské inspekci a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů (zákon o SZPI).....	70
5.1.8 Zákon č. 378/2007 Sb., o léčivech a o změnách a doplnění některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů	71
5.1.9 Zákon č. 256/2000 Sb. o státním zemědělském intervenčním fondu, ve znění pozdějších předpisů (zákon o SZIF).....	71
5.1.10 Zákon o ČNB.....	72
5.1.11 Zákon č. 164/2001 Sb., o přírodních léčivých zdrojích, zdrojích přírodních minerálních vod, přírodních léčebných lázních a lázeňských místech a o změně některých souvisejících zákonů (lázeňský zákon), ve znění pozdějších předpisů	72
5.1.12 Zákon č. 133/1985 Sb., Zákon České národní rady o požární ochraně, ve znění pozdějších předpisů	73

5.1.13 Zákon č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon), ve znění pozdějších předpisů	73
5.1.14 Zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů	74
5.1.15 Zákon č. 372/2011 Sb., o zdravotních službách a podmínkách jejich poskytování (zákon o zdravotních službách), ve znění pozdějších předpisů	74
5.1.16 Zákon č. 56/2001 Sb., o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů.....	75
5.1.17 Zákon č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, ve znění pozdějších předpisů	75
5.1.18 Zákon č. 252/1997 Sb., o zemědělství, ve znění pozdějších předpisů	75
5.2 Analýza	77
5.3 Spolupráce a koordinace	82
5.3.1 Projekt JePEK „Jednotný portál evidence kontrol“	84
ZÁVĚR.....	86
SEZNAM LITERATURY A DALŠÍCH ZDROJŮ.....	88
PŘÍLOHY	98

SEZNAM ZKRATEK

ČOI	Česká obchodní inspekce
ESD	Evropský soudní dvůr
FO	fyzická osoba
HZS	hasičský záchranný sbor
KS	Krajský soud
MD	Ministerstvo dopravy
MPO	Ministerstvo průmyslu a obchodu
MPSV	Ministerstvo práce a sociálních věcí
MS	Městský soud
MŠMT	Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy
MŽP	Ministerstvo životního prostředí
NSS	Nejvyšší správní soud
ODK MV	odbor veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra
PO	právnícká osoba
SO	správní orgán
SZPI	Státní zemědělská a potravinářská inspekce
TEU	Treaty of European Union (Smlouva o Evropské unii)

SEZNAM TABULEK

Tabulka 1 – Porovnání nového KŘ a zákona o státní kontrole	20
Tabulka 2 – Srovnání zvláštních právních předpisů – zvláštní úprava, obecná úprava.....	77

ÚVOD

Diplomová práce je zaměřena na komplexní analýzu a vyhodnocení hmotněprávní i procesněprávní úpravy správního dozoru, tedy kontroly ve veřejné správě, se zaměřením na srovnání obecné právní úpravy a speciální úpravy ve zvláštních právních předpisech. Kontrolní činnost je nedílnou součástí všech činností veřejné správy, s ohledem na komplexnost a zároveň složitost dané problematiky, bylo důležité v rámci této práce získat všechny relevantní a dostupné poznatky a informace, které se týkají správního dozoru ve veřejné správě, s použitím převážně ustálené judikatury správních soudů, odborné literatury i odborných stanovisek Ministerstva vnitra. Soudní rozsudky utvářejí v této práci obraz vývoje soudní praxe v oblasti kontroly ve veřejné správě.

Cílem diplomové práce bylo zejména logické a systematické vymezení správního dozoru a následné podrobné a detailní porovnání jednotlivých institutů zákona č. 255/2012 Sb. o kontrole, ve znění pozdějších předpisů, jako obecného právního předpisu, s konkrétními speciálními úpravami kontrolního procesu v jednotlivých zvláštních právních předpisech, se zaměřením na jejich nepotřebné odchylky od kontrolního řádu, duplicity, či potřebné odchylky a důsledky z nich vyplývající. Cílem bylo, v případě zjištěných nedostatků právní úpravy, doporučit opatření *de lege ferenda*.

Práce je rozdělena celkem do pěti kapitol. V první kapitole jsou obecně popsány základní informace o správním dozoru, a to zejména prameny správního dozoru, popis kontrolních orgánů a jejich základní zásady činnosti s důležitým vymezením institutu ochrany osobních údajů, který se dotýká i důležité a velmi specifické činnosti kontrolních orgánů. Také jsou v první kapitole popsány základní rozdíly mezi původním zněním zákona o kontrole a novým kontrolním řádem z pohledu jeho kladného přínosu pro kontrolní činnost ve veřejné správě. Již touto změnou došlo k velmi povedenému zjednodušení zákona o kontrole, což způsobilo zpřehlednění kontrolní činnosti a umožnění praktického výkonu správního dozoru. Druhá kapitola je zaměřena na instituty kontrolní činnosti, které předcházejí kontrole a s tím navazující neopominutelné pojmy jako pověření ke kontrole a také zahájení kontroly, jakožto velmi zásadní část kontrolní činnosti. Jedná se o instituty, které v původním zákoně o státní kontrole chyběly a nyní v rámci kontrolní činnosti činí výkon kontroly transparentnější a praktičtější pro samotnou kontrolní činnost. Třetí část se velmi podrobně zabývá nejdůležitějšími právy a povinnostmi všech účastníků kontroly, jak na straně kontrolujících, tak i na straně kontrolovaných osob, kde jsou detailně popsány a rozděleny jednotlivá ustanovení kontrolního řádu s precizním popisem jednotlivých definicí. Čtvrtá část diplomové

práce se zabývá již samotným ukončením kontroly, s detailním rozbořem protokolu o kontrole a s tím souvisejícími skutečnostmi, které vyplývají z fáze ukončení kontroly, jako například možnost podávat námitky proti kontrolnímu zjištění. A v neposlední řadě je značná část čtvrté kapitoly věnována přestupkům podle kontrolního řádu a možným sankčním a nápravným opatřením, jež jsou podstatnou a nedílnou součástí kontrolního procesu.

Klíčovou část této práce tvoří kapitola pátá. Je zaměřena na konkrétní specifikaci správního dozoru v jednotlivých speciálních úpravách ve zvláštních právních předpisech s vydefinováním duplicit či odchylek oproti kontrolnímu řádu. Po podrobné analýze těchto duplicit a odchylek je vyhodnocena jejich potřebnost a důležitost použití ve speciální úpravě kontrolního procesu. Výsledkem této analýzy jsou návrhy možných úprav právních předpisů a úprav kontrolního řádu. Nedílnou součástí kapitoly páté je také analýza aktuální judikatury zabývající se procesní úpravou správního dozoru. Rozhodnutí soudů názorně ukazují náhled na správní dozor z pohledu nezávislých soudů, čímž napomáhají v další rozhodovací praxi správních orgánů. Účelem této analýzy bylo vyhledat rozhodnutí, která by měla velký vliv na rozhodovací praxi a zasloužila by si zapracovat zjištění do znění kontrolního řádu.

Nakonec bylo také velmi důležité zmínit i pohled do budoucnosti, jakým směrem by se měl vyvíjet výkon veřejné správy, tedy i výkon kontrolní činnosti. Tento výkon by měl být v souladu s principy dobré správy, tedy spolehlivý, předvídatelný, otevřený, transparentní, odpovědný a efektivní. Myšlenka jednotného portálu evidence kontrol, který by napomáhal všem účastníkům kontroly mít přehled o kontrolní činnosti napříč celou veřejnou správou, je správná cesta.

1 VYMEZENÍ SPRÁVNÍHO DOZORU, ZÁSADY ČINNOSTI A OCHRANA OSOBNÍCH ÚDAJŮ

Aby bylo možné provést podrobnou analýzu procesu kontroly, bylo důležité nejprve definovat určité pojmy, které s výkonem kontroly přímo souvisí. Bylo potřebné nejprve popsat obecnou definici dozoru a jeho základní podstatu a funkci ve veřejné správě, prameny právní úpravy, ze které kontrolní činnost vychází, kontrolní orgány a jejich vymezení a neméně důležité základní zásady činnosti správních orgánů. Také ochrana osobních údajů, zcela stručně popsána v kapitole 1.5, velmi úzce souvisí s výkonem kontrolní činnosti, jelikož všechny kontrolní orgány, tedy kontrolující osoby, dennodenně přichází do kontaktu s osobními údaji a je tudíž nutné umět s těmito údaji zacházet, aby nedocházelo ke špatnému použití.

V obecné rovině je dozor možné vnímat jako dohled, řízení, vedení nebo ochranu. Zároveň lze pod dozor zahrnout kontrolu vůči subjektům, které nejsou součástí veřejné správy a také kontrolu veřejné správy, tato činnost se nazývá správním dozorem. V rámci kontroly vnitřní se setkáme s kontrolou uvnitř organizace, zejména kontrolou vnitřních zaměstnaneckých vztahů, nastavených systémů v organizaci, interními audity. Vnější kontrola vyplývá ze vztahu hierarchické nadřízenosti a podřízenosti, přičemž vyšší úřad dohlíží nad činností úřadu nižšího, jedná se příslušné orgány státu. Kontroly jsou prováděny za účelem prověřování zákonnosti, účelnosti a dodržování hospodárnosti. Zvláštní postavení v provádění vnější kontroly mají občané, kteří mají pro toto jednání oporu v zákoně (Pomahač, Vidláková, 2002, s. 176).

Pojem správní dozor v oblasti veřejné správy nemá jednotný výklad daného pojmu. Shodný význam, ale s různými názvy má označení této činnosti, a to například kontrola, inspekce, státní dozor, dozor, dohled. Různé druhy těchto výrazů se používají dle zvyklostí, či dle uvedeného názvu v zákonném předpise, například živnostenská kontrola, dozor nad dodržováním zákona o regulaci reklamy, dohled nad finančním trhem, státní dozor zákona o drahách, inspekce poskytování sociálních služeb (Mates, Matula, 1999, s. 87, 88).

Dalším typem dozoru ve vnějších vztazích veřejné správy je správní dozor, který provádí dozorový orgán vůči nepodřízeným subjektům. Pokud se budeme zabývat pojmem správní dozor, který lze obecně nazývat kontrolou ve veřejné správě, můžeme ho charakterizovat jako činnost, či aktivitu, kterou provádí dozorový orgán, tato činnost se uskutečňuje ve vnějších vztazích ve veřejné správě. Zákon svěřuje výkon správního dozoru správnímu úřadu

a současně upravuje oprávnění jednotlivých úředních osob (např. inspektorů) při jeho provádění. Tento dozorový orgán sleduje určité konkrétní činnosti fyzických osob nepodnikajících, fyzických podnikajících osob, právnických osob určitého stavu, či chování a zjišťuje nesoulad mezi skutečným stavem a stavem žádoucím, který je daný ze zákona nebo jiného právního předpisu nebo přímo vyplývá z vydaných rozhodnutí správním orgánem. Poté dozorový orgán hodnotí zjištěné skutečnosti a v případě zjištěných nedostatků aplikuje sankční či nápravná opatření, aby bylo dosaženo účelu dozoru (Hendrych et al., 2009, s. 299).

Jak vyplývá z Rozsudku Nejvyššího správního soudu sp. zn. 2 As 418/2017-38 ze dne 30. května 2018 se jedná o kontrolu tehdy, pokud jde o výkon vrchnostenské veřejné správy a zasahuje do práv a povinností kontrolované osoby. Ačkoliv se nejedná o správní řízení a přijetí rozhodnutí dle § 9 správního řádu, má kontrolovaná osoba právo se bránit pomocí možných institutů správního řízení dle správního řádu. Nejvyšší správní soud uvedl, že se jedná o proces, který je vymezený časem, místem, předmětem kontroly a směřuje proti konkrétnímu subjektu.

Kontrolu je možné členit z různých hledisek, zejména z hlediska časového, z hlediska obecnosti i z hlediska jejího zaměření.

Nejdůležitějším orgánem, z pohledu komplexní organizace kontroly a dozoru celé veřejné správy, je Ministerstvo vnitra ČR, konkrétně odbor veřejné správy, dozoru a kontroly, který je rozdělen do více oddělení a každé oddělení se specializuje na různé problematiky s tematikou kontroly a dozoru, například sjednocuje právní prostředí kontroly prováděné orgány veřejné správy, tvoří koncepční, koordinační a metodické materiály související s kontrolní činností a vyřizováním stížností apod. Jak je také uvedeno v ustanovení § 12 odst. 2 zákona č. 2/1969 Sb., kompetenční zákon, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „kompetenční zákon“) Ministerstvo vnitra plní koordinační úlohu v oblasti správního řízení a postupů podle kontrolního řádu (Ministerstvo vnitra České republiky, c2022c).

Kromě kontroly prováděné českými kontrolními orgány, může na území České republiky probíhat i dozor od Evropské komise či evropských agentur, jak uvádí Pomahač, Handrlica (2012, s. 137, 139), např. Evropská agentura pro bezpečnost letectví, Evropská agentura pro kontrolu rybolovu. Komise provádí dozor nad prováděním pravidel hospodářské soutěže stanovené v člancích 81 a 82 Smlouvy o fungování EU, dále Komise na území členských států provádí dozor nad rudami, surovinami dle Smlouvy o založení Evropského společenství pro atomovou energii.

1.1 Prameny právní úpravy výkonu správního dozoru

Výkon správního dozoru je upraven v několika právních předpisech, které si blíže představíme. Důležité je si uvědomit rozlišení procesní úpravy kontrolní činnosti a hmotněprávní úpravy kontrolní činnosti. Jelikož je nutné přihlédnout k rozmanitosti a specifčnosti mnohých druhů kontrolních činností, není možné, aby zákon č. 255/2012 Sb., o kontrole, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „kontrolní řád“), jako nejdůležitější kontrolní předpis, obsáhl všechny možné kontroly ve veřejné správě, je tudíž nastaven tak, aby upravoval pouze obecný postup kontrolní činnosti, a každá oblast veřejné správy má poté svoji oblast kontroly upravenou ve svých konkrétních zvláštních právních předpisech.

Procesní úprava správního dozoru či kontroly je obecně upravena v kontrolním řádu, kde jsou stanoveny postupy, práva a povinnosti kontrolních orgánů, námitky a přestupky související s kontrolou. Kontrolní řád se vztahuje jak na kontroly prováděné kontrolními orgány vůči jim nepodřízeným právnickým osobám, podnikajícím fyzickým osobám a osobám fyzickým nepodnikajícím, tak na kontroly vykonávané v rámci vztahů nadřízenosti a podřízenosti, tedy kontroly výkonu státní správy. Pouze vnitřní kontrola zůstává mimo působnost kontrolního řádu.

Právní předpis, který se subsidiárně aplikuje ve vztahu ke kontrolnímu řádu je zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). Správní řád ve své části první uvádí základní zásady činnosti správních orgánů, které se těmito zásadami musí řídit, a to bez výjimky. Dále se přiměřeně používají určitá ustanovení správního řádu, např. ustanovení § 19 o doručování, §§ 31–35 zastupování, § 40 počítání lhůt a času, § 175 pro vyřizování stížností.

Pro příklad je zde uvedeno ustanovení § 28 kontrolního řádu, které uvádí, že nestanoví-li zákon jinak, postupuje se při kontrole podle správního řádu.“ Dále ustanovení § 1 odst. 2 správního řádu uvádí: „*Tento zákon nebo jeho jednotlivá ustanovení se použijí, nestanoví-li zvláštní zákon jiný postup.*“ A také ustanovení § 177 odst. 2 správního řádu: „*V případech, kdy správní orgán provádí úkony, na které se nevztahují části druhá a třetí tohoto zákona, postupuje obdobně podle části čtvrté.*“ Dále např. ustanovení § 14 správního řádu, které upravuje vyloučení pro podjatost, ustanovení § 42 správního řádu, které popisuje, jak nakládat s podnětem ke kontrole v návaznosti na ustanovení § 37 (podání se posuzuje dle jeho skutečného obsahu), lze využít též ustanovení § 137 upravující podávání vysvětlení.

Nelze ani opominout, že kontrolní orgány musí vést spisy v jednotlivých věcech, tudíž jsou tzv. původci dokumentů podle zákona č. 499/2004 Sb., o archivnictví a spisové službě

a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů. A protože kontrolní řád sám problematiku s tím související neupravuje, vedení kontrolního spisu a nahlížení do něj se přiměřeně řídí § 17 správního řádu a § 38 správního řádu.

Hmotněprávní úprava kontrolní činnosti a některé zvláštní postupy a oprávnění i povinnosti jsou pak zakotveny ve zvláštních právních předpisech, jež jsou zaměřeny na jednotlivé specifické oblasti veřejné správy. Těchto zákonů, které se k dané problematice vztahují, je velké množství. Jak uvádí Závěrečná zpráva z hodnocení dopadů regulace (RIA) Ministerstva vnitra ze dne 19. dubna 2007, přibližně 200 právních předpisů definuje hmotněprávní úpravu kontrolní činnosti a přibližně 60 právních předpisů obsahuje procesní postupy. Konkrétní zvláštní právní předpisy subsidiárně využívají k procesu kontroly kontrolní řád, potažmo také správní řád. Z toho je zřejmé, že úprava kontroly ve veřejné správě je dosti široká a pro kontrolované osoby velmi nepřehledná a nesystematická. Hlavní část diplomové práce je právě věnována této problematice, jelikož neustále existují odchylky nebo duplicity ve speciálních právních úpravách kontrolní činnosti od základní úpravy v kontrolním řádu, přičemž je pravděpodobné, že těchto duplicit není ve zvláštních právních předpisech potřeba. Potřeba odchylek je zhodnocena v kapitole páté. Důraz je především kladen na komparaci a také samozřejmě hledání způsobu, jak zjednodušit kontrolní mechanismy, zpřehlednit kontrolní systémy a také v neposlední řadě, jak zefektivnit kontrolu ve veřejné správě.

Například zákon č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „živnostenský zákon“) uvádí v ustanovení § 60a odst. 1 *„Živnostenskou kontrolu provádějí v rámci své působnosti živnostenské úřady, které sledují, zda a jak jsou plněny povinnosti stanovené živnostenským zákonem, ustanoveními zvláštních právních předpisů vztahujícími se na živnostenské podnikání, poskytování služeb podle § 69a a na podmínky provozování živnosti uložené v rozhodnutí o udělení koncese.“* Z ustanovení § 69a odst. 2 vyplývá, že: *„Živnostenské úřady kontrolují dodržování povinností při značení lihu a nakládání s lihem podle zákona upravujícího povinné značení lihu, pokud porušení těchto povinností zjistí při výkonu své jiné působnosti, a dodržování povinností při značení tabákových výrobků podle zákona upravujícího spotřební daně. Zjistí-li, že došlo k porušení povinností, sdělí tuto skutečnost bezodkladně správci spotřební daně.“* Živnostenský zákon dává kontrolním pracovníkům pravomoc kontrolovat dodržování ustanovení živnostenského zákona, dále i přímo vyspecifikovaných povinností v dalších právních předpisech, ale také i nepřímou stanovenou ustanovení zvláštních právních předpisů, která navazují na živnostenské podnikání. Jejich rozsáhlost je veliká, jedná se např. o zákon č. 634/1992 Sb., o ochraně

spotřebitele, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ochraně spotřebitele“), kde živnostenský úřad má pravomoc kontrolovat pouze některé povinnosti, ustanovení § 23 odst. 5 je konkrétně specifikuje.

1.2 Přínos nového KŘ – porovnání starého a nového KŘ

Dne 17. června 2012 byl schválen kontrolní řád a od 01. ledna 2014 vešel v účinnost, jeho předchůdcem byl zákon č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o státní kontrole“). Zpracování a přijetí kontrolního řádu bylo zapříčiněno potřebou procesně sjednotit právního prostředí v oblasti kontroly, kterou provádí orgány veřejné správy, jelikož v jejich kontrolních postupech byla značná, nejednotnost a četná duplicita, která způsobovala problémy všem účastníkům kontroly a přispívala tak k právní nejistotě. Kontrolní řád je oproti zákonu o státní kontrole více obecným předpisem, který stanovuje procesní pravidla aplikovatelná převážně na všechny druhy kontroly. S přijetím nového právního předpisu – kontrolního řádu, došlo zcela zákonitě k legislativním úpravám i ve zvláštních právních předpisech. Účelem bylo sjednotit postup, aby co nejvíce kontrol postupovalo podle kontrolního řádu, se zachováním pouze určitých konkrétních specifik u některých kontrol, která jsou obsažena ve zvláštních právních předpisech spolu s hmotněprávní úpravou (vládní návrh č. 575/0, důvodová zpráva, 2012).

Jakkoliv byl zákon o státní kontrole nedokonalý, po dlouhou dobu se jeho neúplnost řešila tím, že naopak docházelo k jednotlivým právním úpravám zvláštních právních předpisů, čímž docházelo k čím dál tím větším duplicitám. Jedna z nejpodstatnějších pozitivních změn, kterou přinesl kontrolní řád je zavedení nového institutu, a to úkony předcházejí kontrole, které jsou zakotveny v ustanovení § 3 kontrolního řádu. Zákon o státní kontrole tento institut vůbec neupravoval, čímž docházelo k nejasnostem, co již je a co není kontrolní činnost. Důvodem k zakotvení bylo také to, aby zjištění v rámci těchto úkonů mohly být dále použity při samotném výkonu kontrolní činnosti, a dále také z důvodu efektivního řešení podnětů ke kontrole. Aby se kontrolní orgán mohl na základě zjištění při úkonech předcházejících kontrole rozhodnout, zda zahájit kontrolu či nikoliv (Dvorská, 2013, s. 49).

Další významná změna byla učiněna u pojmu „kontrolující“ a pověření ke kontrole. Zákon o státní kontrole nazýval tuto osobu „kontrolní pracovník“ a mohl to být pouze zaměstnanec kontrolních orgánů na základě písemného pověření. V kontrolním řádu je nyní kladen důraz spíše na to, aby fyzická osoba, která vykonává kontrolu, měla od kontrolního orgánu pověření dle § 4 odst. 1. Tudíž je zde mnohem větší rozpětí pro možné kontrolní pracovníky. Také je

velmi podstatné, že došlo k definování konkrétních forem pověření a osob, které toto pověření vydávají, což napomáhá transparentnosti ve výkonu kontroly (Dvorská, 2013, s. 52-58).

Další podstatnou pozitivní změnou je vymezení okamžiku zahájení kontroly, tento institut v zákoně o státní kontrole chyběl. K výkonu kontrolní činnosti je tento institut velmi důležitý, jelikož od tohoto okamžiku dochází ke vzniku práv a povinností všech zúčastněných osob, jak kontrolujících, přizvaných osob, tak kontrolovaných i povinných osob, a touto skutečností je posílena právní jistota všech těchto osob (Dvorská, 2013, s. 62-63).

Institut povinné osoby a přizvané osoby se nově objevil v kontrolním řádu z důvodu zajištění účelu a průběhu kontroly, když ho nebylo možno dosáhnout pomocí kontrolovaných osob. Koho lze považovat za povinnou i přizvanou osobu, bylo již uvedeno výše v textu práce (Dvorská, 2013, s. 68,77).

Práva kontrolujících byla obsažena i v zákoně o státní kontrole, ale mnohem obecněji, s novou právní úpravou v kontrolním řádu došlo ke konkretizaci a rozšíření. Zákon o státní kontrole pojednával pouze o právu vstupu do prostor vlastněných či užívaných kontrolovanými osobami, oproti tomu kontrolní řád toto právo rozšiřuje o právo vstupu do objektů vlastněných či užívaných jinými osobami, čímž opět velmi přispívá k dosažení účelu a průběhu kontroly. Konkrétní ustanovení § 7 kontrolního řádu je podrobně rozebráno v textu výše (Dvorská, 2013, s. 83).

Kontrolní řád nově zavedl institut § 15 přestupky. Oproti zákonné úpravě v zákoně o státní kontrole, kde byly vymezeny pořádkové pokuty, jako pokuty za porušení procesní povinnosti, je tato nová úprava zaměřena na pokuty za porušení hmotněprávní povinnosti, tedy za neposkytnutí součinnosti při výkonu kontroly. Jedná se o represivní prostředek v rámci kontroly, kterým se kontrolní orgán snaží domoci svých práv či zamezit škodlivému jednání ze strany kontrolovaných či povinných osob. Nejedná se tedy o pořádkovou pokutu dle § 62 správního řádu (Dvorská, 2013, s. 136,137).

Kontrolní protokol a jeho zákonné náležitosti se v kontrolním řádu oproti zákonu o státní kontrole o mnoho nezměnily. Kontrolní řád nově zavádí 30denní lhůtu k vyhotovení protokolu o kontrole, která se počítá od posledního kontrolního úkonu. Tato lhůta byla zavedena z důvodu šetření a posílení práv kontrolovaných osob a z důvodu předcházení zbytečných průtahů ze strany kontrolujících (Dvorská, 2013, s. 115).

Další změna v protokolu o kontrole je v kontrolním zjištění. Nově kontrolní řád uvádí, že v kontrolním zjištění musí být mimo jiné uveden stav věci s označením právních předpisů, které byly porušeny. Jak uvádí Malast (2012, s. 329), oproti zákonu o státní kontrole je tento institut značně nepřesný, jelikož původní zákon požadoval do protokolu o kontrole uvést

přesné ustanovení právního předpisu, které bylo porušeno. Ačkoliv zákonodárce značně polevil ve své definici, z pohledu protokolu o kontrole a případného následného správního řízení, je více než zřejmé, že je lepší uvádět v protokolu o kontrole, co nejpřesnější kontrolní zjištění, aby mohla být dodržena zásada materiální pravdy.

Z důvodu odstranění formalismu v řízení o námitkách, byl v kontrolním řádu oproti zákonu o státní kontrole odstraněn termín rozhodnutí o námitce, čímž došlo k urychlení vyřízení námitek. Nově kontrolní řád zavedl i celkovou lhůtu pro vyřízení námitek, a to 30 dnů od doručení námitek. Zatímco zákon o státní kontrole obsahoval lhůtu pro předání vedoucímu kontrolního orgánu (Dvorská, 2013, s. 124).

Významnou změnou bylo také zavedení institutu ukončení kontroly § 18 kontrolního řádu, který konkretizuje způsoby ukončení kontroly. Oproti původnímu zákonu jasně stanovuje okamžik, kterým zanikají práva a povinnosti zúčastněných osob.

Tabulka 1 přehledně vyobrazuje změny, které přinesl nový kontrolní řád oproti původnímu zákonu o státní kontrole. Tato tabulka přehledně definuje instituty, které v kontrolním řádu vznikly nově, které instituty byly rozšířeny o přesnější definice a také institut řízení o námitkách, který byl přeformulován na neformální řízení.

Tabulka 1 – Porovnání nového KŘ a zákona o státní kontrole

	úkony předcházející kontrole	kontrolující / kontrolní pracovník	pověření ke kontrole	okamžik zahájení kontroly	povinná a přizvaná osoba	práva kontrolujících	pořádkové pokuty - procesní úprava	přestupky - hmotněprávní úprava	kontrolní protokol - lhůta k vyhotovení	kontrolní protokol - kontrolní zjištění	řízení o námitkách	ukončení kontroly
zákon o státní kontrole	-	úzká kategorie	-	-	-	obecné, málo	x	-	-	nepřesná definice	forma rozhodnutí	-
zákon č. 552/1991 Sb.												
kontrolní řád	x	rozšířená kategorie	x	x	x	konkrétní, více	-	x	x	konkrétní definice	neformální vyřízení	x
zákon č. 255/2012 Sb.												

Zdroj: vlastní zpracování

Vysvětlivky: - institut chybí
x zavedený institut

1.3 Kontrolní orgány

Aby mohla být kontrolní činnost vykonávána, musí existovat kontrolní orgány se svými kontrolními pracovníky, kteří tuto kontrolní činnost zajišťují. Jak vyplývá z ustanovení § 1 kontrolního řádu kontrolní orgán je orgán moci výkonné, orgán územního samosprávného celku, jiného orgánu a právnické nebo fyzické osoby, pokud vykonává působnost v oblasti veřejné správy. Kontrolní orgány mohou být pouze ty instituce, kterým zvláštní právní předpis svěřuje kontrolní či inspekční činnosti. Jedná se o kontrolní orgány specializované a běžné. Kontrolní činnost vykonává 45 kontrolních institucí.

Specializované jsou nazývány inspekce a dozor je jejich převažujícím nebo výlučným posláním. Jedná se o správní úřady, které jsou zřízeny zákonem s celostátní působností, podřízené příslušnému ministerstvu. Mezi tyto specializované orgány řadíme:

- ❖ Česká obchodní inspekce – kontrola FO a PO, které nabízejí, prodávají či uvádějí na trh výrobky, služby apod., je podřízena MPO;
- ❖ Dražní inspekce – šetří příčiny a okolnosti vzniku vážných nehod na železnici; je podřízena MD;
- ❖ Státní zemědělská a potravinářská inspekce – dohled nad bezpečností, jakostí a řádným označováním potravin; je podřízena MZ;
- ❖ Státní úřad inspekce práce a oblastní inspektoráty práce – ochrana pracovních vztahů, pracovních podmínek; je podřízen MPSV;
- ❖ Česká školní inspekce – hodnocení kvality a efektivitu počátečního vzdělávání; je podřízena MŠMT;
- ❖ Česká inspekce životního prostředí – ochrana přírody, ovzduší, lesa, vod a odpadové hospodářství; je podřízen MŽP.

Dozorčím orgánem běžného typu, u nichž je dozorčí činnost vykonávána jako jedna z mnoha činností, není kontrola jejich hlavní náplní. Jedná se například o tyto vykonavatele:

- ❖ obec s rozšířenou působností – výkon dozoru například při živnostenském podnikání nebo stavební dozor;
- ❖ krajské úřady – např. výkon dozoru nad zákonem o regulaci reklamy;
- ❖ zdravotní pojišťovna – např. kontrola výkazů a odvodů dávek zdravotního pojištění;
- ❖ Česká národní banka – dohled nad finančním trhem;
- ❖ Ministerstvo pro místní rozvoj – např. dohled nad cestovními kanceláři;

- ❖ Ministerstvo dopravy – hospodaření s veřejnými prostředky a majetkem státu (Kopecký, 2021, s. 209, 210).

1.4 Zásady činnosti kontrolních orgánů

Pro demokratický právní stát jsou základem fungování veřejné správy zásady, které regulují činnost veřejné správy. Tyto zásady vychází především ze souboru zásad, pravidel a práv, které mají za účel zajistit procesní spravedlnost, aby bylo dosaženo řádných a zákonných výstupů, jsou součástí předpisů správního práva, judikatury správních soudů. Funkce těchto zásad spočívá v zajištění spravedlnosti při rozhodování. Tento soubor lze zařadit do pojmu „dobrá správa“. Pojem „dobrá správa“ je nespécifický a otevřený, jehož obsah se vyvíjí v čase, jelikož hodnoty se v průběhu času vyvíjí nebo se objevují nové. To, co v současné době považujeme za hodnotu, nemuselo v minulosti platit a v budoucnosti může být opět jiné.

Principy dobré správy vycházejí z ústavních zásad, z obecných právních principů, z morálních pravidel a legitimních společenských očekávání, skládají se spíše z doporučení, tudíž se lépe přizpůsobují. Principy dobré správy posilují ochranu a plnění lidských práv. Vychází z Doporučení Výboru ministrů Rady Evropy CM/Rec(2007)7 o dobré správě a k tomu připojeného Evropského kodexu řádné správní praxe, který obsahuje dvacet dva základních zásad, například zásada zákonnosti (Principle of lawfulness), zásada proporcionality (Principle of proportionality) apod. (Rozhodnutí o kodexu řádné správní praxe, 2011). Členské země Rady Evropy tyto principy promítají do svých právních řádů dobrovolně, neboť doporučení nejsou právně závazná, jedná se o tzv. soft law, nicméně jsou k tomu svým způsobem přinuceny vahou autority Rady Evropy. Jak uvádí ustanovení HLAVA 1, čl. 2 Smlouvy o Evropské unii (TEU), konsolidované znění 2020, samotná EU je založena na zásadách jako je právní stát, svoboda, demokracie, dodržování lidských práv.

Stejně tak i správní praxe EU vychází z těchto základních principů. Základním principem je tzv. právní stát, což je pojem s různými významy, jak formálními, tak věcnými. Jak bylo konstatováno v přelomovém rozsudku ESD ze dne 23. dubna 1986, Parti écologiste "Les Verts" proti Evropskému parlamentu, Evropská unie je společenství založené na právním státu. Základní myšlenkou je, že správa by měla být procesně a věcně odpovědná před soudy. Evropský soudní dvůr v rámci své dosavadní praxe postupně identifikoval několik základních principů, které by v rámci práva EU mohly vést ke konkrétním pravidlům a mohly by být přínosem pro vznikající správní řád Evropské unie. ESD vychází ze správního práva

členských zemí, ze zásad, které jsou v dané členské zemi nejvyspělejší, a přizpůsobil je potřebám EU, čímž vznikl bohatý soubor judikatury ESD, který se zabývá proporcionalitou, legitimním očekáváním, právní jistotou i základními a procesními právy. Například zásada proporcionality a zásada legitimních očekávání vychází z německé judikatury, která je v této oblasti nejprogresivnější. Stejně tak i princip účinnosti, který se zabývá zásadou odpovědnosti členských států za náhradu škody, má významný vliv v dalším formování zásad EU.

Evropský veřejný ochránce práv zastává názor, že by měl existovat formální zákon, který by obsahoval kodex řádné správy, aby se zlepšila jasnost práva a usnadnil se přístup k právu, zvýšila se soudržnost zásad a postupů a nastavily se postupy a funkce správního řízení. Z právního hlediska tomuto kroku nic nebrání, článek 298 Smlouvy o fungování EU stanovuje, že orgány, instituce a jiné subjekty EU mohou přijímat legislativní předpisy. Z politického hlediska však zatím není tento formální kodex schválen, i když už je připraven. V roce 2001 byl vytvořen Kodex řádné správní praxe Evropským parlamentem, který Evropská komise nezpracovala do nového nařízení (Craig, 2012. s. 246,247,250-260,761).

Prozatím EU intenzivně pracuje na tom, aby se principy dobré správy jednotlivých členských zemí sjednotily. Požadavkem je, aby výkon veřejné správy byl spolehlivý, předvídatelný, otevřený, transparentní, odpovědný a efektivní (Hauser, 2017).

Do našeho právního řádu jsou tyto principy začleněny do ustanovení §§ 2–8 správního řádu. Tyto zásady jsou stěžejní nejen pro práci inspektorů. Dle ustanovení § 177 odst. 1 správního řádu se použijí jako celek tam, kde zvláštní zákon nestanoví jiný postup.

❖ **Zásada legality-zákonnosti**

Zásada legality – zásada zákonnosti – jejím účelem je, aby veškeré postupy veřejné správy byly v souladu se zákony a právními předpisy, aby výkon pravomocí veřejné správy vůči dotčeným subjektům byl v souladu s právním řádem České republiky. Tato zásada vychází z ústavního zákona č. 1/1993, Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „Ústava“) a také z článku 2 odst. 2 Usnesení č. 2/1993 Sb., usnesení předsednictva České národní rady o vyhlášení listiny základních práv a svobod jako součástí ústavního pořádku České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „LZPS“). Ustanovení hlavy první, článku 2, bodu 3 Ústavy „*Státní moc slouží všem občanům a lze ji uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon*“. Taktéž je tato zásada uvedena v ustanovení § 2 odst. 1 správního řádu.

❖ **Zásada zákazu zneužití pravomoci a správního uvážení**

Ustanovení § 2 odst. 2 správního řádu definuje povinnost správního orgánu, aby veškerá jeho konání a uvážení byla vedena pouze v mezích zákona, a to pouze v oblastech a rozsahu, které mu zákon svěřuje.

❖ **Zásada ochrany dobré víry**

Základ této zásady je obsažen v článku 2 odst. 3 Ústavy. Zásada ochrany dobré víry dle ustanovení § 2 odst. 3 správního řádu, je zásadou, na kterou může být nahlíženo jako na objektivní dobrou víru nebo subjektivní dobrou víru. Za dobrou víru objektivní označujeme poctivost, obecnou morální zásadu a za dobrou víru subjektivní označujeme psychický stav člověka, který je přesvědčen, že jeho jednání je správné.

❖ **Zásada souladu s veřejným zájmem**

Uvedená zásada vychází z ustanovení § 2 odst. 4 správního řádu, která popisuje povinnost správního orgánu, aby dbal o to, aby jeho jednání bylo vždy v souladu s veřejným zájmem. Veřejný zájem vždy vyplývá z právní úpravy, buď je uveden v konkrétním ustanovení, nebo je obecně vyjádřen u úvodních ustanovení daného zákona.

Veřejný zájem lze chápat jako neurčitý právní pojem, který není nikde přesně definován a má mnoho podob, dalo by se říci, že jde o zájem společný všem, celé společnosti, všem občanům. V každém konkrétním případě je nutno provést rozbor veřejného zájmu v kontextu celého zákona. Je vždy na aplikační praxi veřejné správy, aby veřejný zájem nalézala a zároveň sledovala soulad se soukromými legitimními zájmy (Skulová a spol., 2020, s. 69).

❖ **Zásada proporcionality a subsidiarity**

Jasnou hranici mezi těmito zásadami není možné jednoznačně určit. Obě tyto zásady jsou velmi provázány, dalo by se říci, že zásada subsidiarity volně přechází v zásadu proporcionality, stává se jejím vyústěním. Ze zásady proporcionality vyplývá, že každý správní orgán může zasahovat do práv pouze v případech nezbytně nutných, a co možná v nejmírnějším rozsahu, z čehož vyplývá zásada subsidiarity, která preferuje smírné odstranění rozporů, aby bylo možné projednat a rozhodnout v dané věci, pokud je to z povahy dané věci možné, avšak nesmí být v rozporu s veřejným zájmem a být protizákonné. Tyto zásady upravuje ustanovení § 2 odst. 3 a § 5 správního řádu.

❖ **Zásada legitimního očekávání**

Tuto zásadu je možné pojmenovat také jako zásadu předvídatelnosti, upravuje ji ustanovení § 3 odst. 4 správního řádu. Dotčené subjekty, u kterých správní orgán rozhoduje

o jejich právech a povinnostech, legitimně očekávají, že správní orgán bude při svém rozhodování u skutkově podobných či stejných případů rozhodovat shodně, samozřejmě s přihlédnutím k míře porušení veřejného zájmu.

Právní jistota a legitimní očekávání vychází z předpokladu, že právní předpis, který má ovlivnit jednání dotčených subjektů, vejde v platnost a účinky tohoto předpisu jsou pozdější, aby byla respektována legitimní očekávání dotčených osob.

❖ **Zásada materiální pravdy**

Z ustanovení § 3 správního řádu vyplývá, že správní orgán má při svém rozhodování povinnost zjistit stav věci tak, aby o něm nebyly důvodné pochybnosti. Jeho povinností je zajistit si veškeré podklady ke svému rozhodnutí, aby mohl s určitostí rozhodnout, mít tzv. materiální pravdu.

❖ **Zásada procesní rovnosti dotčených osob**

Správní řád dělí účastníky řízení na dvě podskupiny, jak uvádí ustanovení § 27. A tato zásada popisuje povinnost správního orgánu přistupovat k účastníkům řízení totožně, a to dle jejich začlenění. K účastníkům řízení je nutné přistupovat nestranně a je nutné zajistit jejich poučení o jejich právech a povinnostech.

❖ **Zásada rychlosti a hospodárnosti**

Tyto zásady, které upravuje ustanovení § 6 odst. 1, 2 správního řádu, by se také daly souhrnně nazvat zásada procesní ekonomie. Správní orgán má povinnost projednávat řízení bez zbytečných průtahů, pokud je to možné nečinit zbytečné úkony v řízení, které nepřiměřeně protahují celou situaci. Dále by správní orgán neměl postupovat tak, aby účastníkům řízení nevznikaly nepřiměřené náklady.

Do zásad činnosti kontrolních orgánů by se dále mohla zahrnout povinnost vést kontrolu pouze pracovníky, kteří jsou kompetentní, mají potřebné vzdělání, jsou pečliví při práci, svědomití, dokáží získat potřebné informace o kontrolovaném subjektu, jsou nepodjatí ke kontrolované osobě a při hodnocení mají stejně kritický postoj vůči každému kontrolovanému subjektu. Již se neklade důraz jen na kvalifikaci úředních osob, ale rovněž na jejich chování, jež by mělo být nestranné, vstřícné a zároveň pokud možno efektivní. Tyto základní povinnosti vyplývají ze zákona č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o úřednících ÚSC“), konkrétně z ustanovení §§ 16, 20, 21.

1.5 Ochrana osobních údajů

Nakládání s osobními údaji je velmi zásadní problematika, se kterou se musí potýkat každý správní orgán při své činnosti, a to samozřejmě souvisí i s výkonem kontrolní činnosti. Je důležité si vymezit právní ukotvení této povinnosti a základní definice s tím související.

Zpracování osobních údajů a základní právo na ochranu fyzických osob vychází již z právní úpravy na unijní úrovni a to v čl. 8 odst. 1 Listiny základních práv Evropské unie a čl. 16 odst. 1 Smlouvy o fungování Evropské unie, na něž se odvolává také Preambule nařízení o ochraně osobních údajů.

V České republice je ochrana osobních údajů zakotvena v ústavním pořádku, v LZPS, v čl. 7 LZPS je zakotveno právo na nedotknutelnost osoby a jejího soukromí, v čl. 10 odst. 3 právo každého na ochranu před neoprávněným shromažďováním, zveřejňováním nebo jiným zneužíváním údajů o své osobě a v čl. 13, že nikdo nesmí porušit listovní tajemství ani tajemství jiných písemností a záznamů.

Základním právním předpisem upravujícím ochranu osobních údajů je s účinností od 25. května 2018 Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/679 ze dne 27. dubna 2016 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů, kterým se ruší směrnice 95/46/ES (angl. General Data Protection Regulation, dále jen „GDPR“). Nařízení velmi přísně přistupuje ke způsobům nakládání a zpracování osobních údajů v celé EU, jehož cílem je hájit co nejvíce práva občanů EU proti neoprávněnému zacházení s jejich daty včetně osobních údajů. GDPR platí pro všechny instituce i jednotlivce, kteří zpracovávají osobní data uživatelů. Každý správce a zpracovatel osobních údajů má povinnost mít technická, organizační a procesní opatření, která jsou schopná prokázat soulad s principy GDPR.

Za osobní údaj lze považovat cokoli, co nám může určitou osobu identifikovat, např. jméno, pohlaví, věk či datum narození, osobní stav, ale také identifikační číslo, lokační údaje, IP adresu apod. S tím souvisí i zvláštní kategorie tzv. citlivých údajů, jak uvádí GDPR zasluhující zvláštní ochranu, mezi něž řadíme rasový či etnický původ, údaje o zdravotním stavu či sexuální orientaci, náboženské vyznání apod. Z působnosti GDPR jsou vyloučeny anonymizované údaje. Základní principy zpracování osobních údajů musí dodržovat každý správce, tedy v našem případě i správní orgán, potažmo kontrolní orgán. Jedná se například o tyto principy, které vychází z GDPR:

- ❖ zákonost – zpracování údajů je nařízeno zákonem nebo se souhlasem dotčených osob a nesmí být v rozporu s právními předpisy ČR nebo EU;

- ❖ právní titul pro zpracování – plnění zákonného oprávnění, výkon veřejné moci nebo zpracování na základě souhlasu dotčené osoby, plnění ze smlouvy;
- ❖ účelové vymezení – každý, kdo zpracovává osobní údaje musí být schopen říci, za jakým účelem je zpracovává;
- ❖ minimalizace údajů – správce uchovává pouze ty osobní údaje, které nezbytně potřebuje;
- ❖ omezení uložení;
- ❖ korektnost a transparentnost – informace, aby byly stručné, snadno přístupné a srozumitelné;
- ❖ přesnost (Úřad pro ochranu osobních údajů, c2013).

Poskytování osobních údajů při kontrolní činnosti vyplývá z kontrolního řádu, konkrétně z ustanovení, která dávají kontrolujícím právo požadovat pravdivé a úplné informace o zjišťovaných a souvisejících skutečnostech, požadovat předložení pokladů a dalších písemností, čímž dochází k předávání osobních údajů pro účely provádění kontroly, zcela v souladu s GDPR (Bartík, Janečková, 2013, s. 201).

2 ÚKONY PŘEDCHÁZEJÍCÍ KONTROLE A ZAHÁJENÍ KONTROLY

Ačkoliv se výkon kontroly řídí primárně podle kontrolního řádu, subsidiárně se postupuje podle části čtvrté správního řádu, jelikož kontrola není správním řízením. Kontrola a správní řízení jsou dva zcela samostatné procesní instituty. Této problematice se věnoval Vrchní soud v Praze, v Rozsudku sp. zn. 7 A 98/99-37 ze dne 27. prosince 2001 je uvedeno, že nelze směšovat a zaměňovat provádění kontroly se správním řízením, neboť jde o dvě zcela odlišné a samostatné činnosti orgánů státní správy upravené samostatnými zákony. O několik let později tuto myšlenku také potvrdil NSS ve svém Rozsudku sp. zn. 2 As 418/2017-38 ze dne 30. května 2018. Správní řád se využívá při kontrole pouze v rámci použití základních zásad, při doručování, vedení spisu apod. Účelem kontroly je ověřit, zda kontrolovaná osoba plní své povinnosti, které jí plynou buď přímo z právních předpisů, nebo jí byly na základě zvláštních právních předpisů uloženy např. rozhodnutím správního orgánu. Tato kapitola je věnována úkonům před zahájením kontroly a s tím spojené povinnosti kontrolního orgánu, aby mohla být kontrola zahájena.

2.1 Úkony předcházející kontrole

Úkony předcházející kontrole jsou upraveny v ustanovení § 3 kontrolního řádu. Jak je uvedeno v § 3 odst. 1: „*Kontrolní orgán může provádět před zahájením kontroly úkony, jejichž účelem je opatření podkladů pro posouzení, zda zahájit kontrolu.*“ Správní orgán má povinnost přijímat podněty dle ustanovení § 42 správního řádu, posuzovat je podle obsahu, nikoliv podle označení, přistupovat k němu, jako k nespecifikovanému řízení a teprve po vyhodnocení takového podnětu se správní orgán rozhodne o dalším postupu, čímž může být i kontrola.

Úkony před zahájením kontroly provádí kontrolní orgán, tedy nikoliv fyzická osoba, která je tomu pověřena, tudíž není na tyto úkony nutné mít pověření ke kontrole. Samozřejmě s ohledem na efektivitu kontrolních mechanismů, je lepší, aby osoba, která provádí tyto úkony, měla pověření ke kontrole neustále u sebe, aby v případě potřeby, tedy v případě, že by v rámci úkonů předcházejících kontrole bylo potřeba zároveň kontrolu zahájit, mohla pověření předložit a tím kontrolu zahájit, ale o tom, až později. Hranice mezi úkony předcházejícími kontrole a zahájením kontroly je velmi tenká, rozlišovacím znakem je bezprostřednost. Pokud na úkony bezprostředně nenavazuje předložení pověření ke kontrole,

jedná se o úkony před zahájením kontroly. Pokud by bezprostředně došlo k předložení průkazu či pověření ke kontrole, jedná se již o zahájení kontroly (Vedral, 2015, s. 52).

Úkony před zahájením kontroly jsou pouze fakultativním nástrojem kontrolního orgánu, jejich použití je dobrovolné a závisí pouze na rozhodnutí kontrolního orgánu, který je použije pouze v případě, že si potřebuje opatřit podklady pro posouzení, zda zahájit kontrolu, či nikoliv. NSS ve svém Rozsudku sp. zn. 1 As 277/2019-44 ze dne 09. dubna 2020 uvádí, že mezi tyto úkony lze podřadit např. stažení, zálohování a vytištění webových stránek, na kterých jsou informace o tom, co lze později považovat za rozhodující informace při zahájené kontrole.

Omezením je fakt, že osoby či společnosti, vůči kterým kontrolní orgán tyto úkony provádí, nejsou v postavení kontrolované či povinné osoby, a tudíž nemají povinnost poskytovat kontrolnímu orgánu potřebnou součinnost na rozdíl od ustanovení § 10 kontrolního řádu (Rozsudek KS v Praze sp. zn. 45 A 15/2016-88 ze dne 11. října 2018). Relevantní procesní úprava je obsažena ve správním řádu, který je možné subsidiárně použít i v této situaci, jelikož kontrolní řád výslovně nevyloučil jeho použití. Konkrétně se jedná o ustanovení § 137 správního řádu o podání vysvětlení, na základě, kterého by mohl kontrolní orgán vyžadovat podání vysvětlení o skutečnostech, které by mohly být důležité pro úvahu kontrolního orgánu, zda zahájit kontrolu nebo zahájit rovnou správní řízení z moci úřední nebo vydedukovat, že podnět je nedůvodný, a tudíž neučinit žádné další úkony v rámci výkonu kontroly.

Kontrolní orgán má povinnost o úkonech před zahájením kontroly pořídit záznam, dle ustanovení § 3 odst. 2 kontrolního řádu, který by měl být, co nejpodrobnější, aby z něj bylo patrné, k jakému zjištění kontrolní orgán dospěl a jak s případným podnětem naložil. O tento záznam může kontrolní orgán později opřít své kontrolní závěry v kontrolním protokolu, neboť není nutné opakovat ty samé úkony. Kontrolní řád nestanovil obsahové náležitosti tohoto záznamu, ale kontrolní orgán musí vycházet ze skutečnosti, že jeho činnost musí být přezkoumatelná, tudíž záznam musí obsahovat veškeré dostupné informace, které kontrolní orgán má. Jak uvádí Rozsudek NSS sp. zn. 4 As 162/2018-27 ze dne 11. září 2018 jsou důkazy získané před zahájením kontroly dále použitelné v navazující kontrole, a to z důvodu zajištění veřejného zájmu a ochrany společnosti před nežádoucím jednáním, jelikož pokud by nemohly být tyto důkazy použity později, mohlo by docházet ke zmaření výkonu kontroly. Kontrolní orgán může být také zároveň správním orgánem, který může vést správní řízení, a skutečnosti zjištěné při výkonu úkonů před zahájením kontroly mohou být dle ustanovení

§ 50 odst. 1 správního řádu skutečnostmi, které jsou známé správnímu orgánu z úřední činnosti a být podkladem pro vydání rozhodnutí (Vedral, 2015, s. 49-53).

2.2 Pověření ke kontrole

Aby mohla kontrola proběhnout v zákonných mezích, je k tomu potřeba mít pověření ke kontrole. Tento institut upravuje ustanovení § 4 kontrolního řádu, a to pouze jako obecné pravidlo. Některé zákony si problematiku kontrolujících a pověření ke kontrole upravují samy. I tyto zákonné úpravy jsou v některých případech velmi nepřehledná a zasloužila by si jednotnou úpravu. Kapitola pátá se této problematice podrobně věnuje.

Pokud zvláštní právní předpis nestanoví konkrétní požadavek na kontrolující osobu, je rozhodující obecné pravidlo kontrolního řádu, tedy legislativní zkratka „kontrolující“. Ustanovení § 4 odst. 1 uvádí: „*Kontrolu vykonává fyzická osoba, kterou kontrolní orgán k tomu pověřil (dále jen „kontrolující“).*“ V tomto případě může kontrolu provádět kdokoliv, kdo má pověření ke kontrole, zaměstnanec kontrolního orgánu, osoba v jiném než pracovněprávním vztahu, což může být osoba, která má například odborné znalosti v dané problematice. Oproti tomu některé zvláštní právní předpisy vysloveně stanovují, že kontrolu musí provádět zaměstnanci kontrolního orgánu. Tato zvláštnost oproti kontrolnímu řádu je obsažena například v zákoně č. 64/1986 Sb., Zákon České národní rady o České obchodní inspekci, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ČOI“), v zákoně č. 114/1992 Sb., Zákon České národní rady o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ochraně přírody a krajiny“) apod. Nebo jsou zvláštní právní předpisy, které uvádí, že kontrolu mohou provádět jak zaměstnanci kontrolního orgánu, tak i další přesně vypsycifikované osoby či instituce např. ustanovení § 27 zákona č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ochraně ovzduší“) je taxativně vymezuje. A jak nahlížet na kontrolu, kterou provedla osoba bez pověření k dané kontrole? Kontrolní řád tuto problematiku neupravuje. Dle Stanoviska ODK MV č. 1/2022 by se ani nejednalo o kontrolu, a tudíž by nemohly působit jakékoliv právní účinky vyplývající z provedené kontroly (Ministerstvo vnitra České republiky, c2022a).

Z ustanovení § 4 odst. 2 vyplývá, kdo vydává pověření ke kontrole. Jak předpokládá Jemelka, Vetešník, Libosvár (2021, s. 62), pověření ke kontrole vydává nadřízená osoba kontrolujícího, která má zejména význam pro vyřizování námitek podle ustanovení § 14 kontrolního řádu a mělo by se tudíž jednat o osobu, která je zaměstnancem kontrolního orgánu a může se tedy jednat o jakéhokoliv jiného zaměstnance kontrolního orgánu.

Nadřízenou osobou kontrolujícího tedy může být jeho přímý nadřízený např. vedoucí oddělení či odboru apod. Oproti tomu Vedral (2015, s. 58) rozvádí tuto myšlenku a připouští, že nadřízenou osobou kontrolujícího může být například i starosta, jako osoba, která stojí v čele obecního úřadu.

Aby byl určen vedoucí kontrolní skupiny, je důležité zpravidla kvůli koordinaci průběhu kontroly, pokud se podílí na kontrole více osob. Pro kontrolovanou osobu není skutečnost, kdo je vedoucím kontroly podstatná informace, jelikož podle kontrolního řádu mají všichni kontrolující stejná oprávnění a není mezi nimi rozdíl. Kontrolní řád nestanovuje, jakou formou musí být vedoucí kontrolní skupiny určen, tudíž je na kontrolním orgánu, jak tuto skutečnost ošetří v kontrolním spise.

Pověření ke kontrole je stěžejní dokument, na základě, něhož se kontrolující prokazuje u kontrolované osoby, má povinnost toto pověření kontrolované či povinné osobě předložit a kontrolovaná či povinná osoba si na základě tohoto pověření může ověřit, že kontrolující je osobou oprávněnou k faktickému výkonu kontroly. Písemné pověření k jednotlivé kontrole dle § 4 odst. 3 písm. a) se využívá převážně v případech, kdy se provádí kontroly na úseku veřejné správy velmi zřídka, nejedná se o hlavní podstatnou činnost. V případě, že kontrolní orgán vydává pověření ke kontrole formou písemného pověření k jednotlivé kontrole, je důležité, aby obsahovalo přesné vymezení předmětu kontroly, což Nejvyšší správní soud uvedl v Rozsudku sp. zn. 5 As 42/2016-36 ze dne 22. března 2016. Uvedl, že nestačí pouze obecné konstatování, ale musí být konkrétně uvedeno, jaké povinnosti jsou ze strany kontrolního orgánu kontrolovány a na základě jakých zákonných ustanovení jsou tyto povinnosti stanoveny. Jinak přesné obligatorní náležitosti písemného pověření kontrolní řád nestanovuje. Kromě tohoto požadavku Jemelka, Vetešník, Libosvár (2021, s. 63) doporučují, aby pověření obsahovalo zejména datum vydání, označení kontrolního orgánu, identifikaci kontrolujících, identifikaci kontrolované osoby, popřípadě termín kontroly a místo kontroly, otisk úředního razítka, což vychází z požadavku spisové služby.

Průkaz, stanoví-li tak jiný právní předpis, jako druhá forma pověření ke kontrole, dle § 4 odst. 3 písm. b) kontrolního řádu, je dlouhodobější forma pověření ke kontrole, k opakovanému výkonu určité kontrolní činnosti, a zvláště v případech, kdy je kontrola jedinou či jednou ze stěžejních činností kontrolního orgánu. Některé právní předpisy nebo prováděcí vyhlášky k těmto zákonům přesně stanovují konkrétní podobu (vzor) a náležitosti kontrolních průkazů pro zajištění právní jistoty. Dále například ustanovení § 4 zákona o ČOI stanovuje, že průkaz může být i služební průkaz kontrolního orgánu. V některých případech musí kontrolující předkládat současně s průkazem i služební průkaz, a to například dle

ustanovení § 17 zákona č. 320/2015 Sb., Zákon o Hasičském záchranném sboru České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o HZS“). Výjimečně některé právní předpisy, např. živnostenský zákon, připouštějí obě varianty a umožňují kontrolnímu orgánu volbu mezi průkazem a pověřením ke kontrole. V případech, kde není stanoven přesný popis kontrolního průkazu, je pravděpodobné, že bude kontrolní průkaz obsahovat fotografii kontrolujícího, tedy držitele průkazu.

2.3 Zahájení kontroly

S přihlédnutím k zásadě procesní ekonomie, kontrolní orgán se snaží zbytečně nezatěžovat kontrolované osoby, a podle povahy kontrolované činnosti provádí kontrolu buď „na místě“ - v provozovně, v sídle nebo „na dálku“ – v úředních prostorách kontrolního orgánu. Provádět kontroly na dálku může zakazovat zvláštní právní předpis, který konkrétně uvede, že kontrola se provádí zásadně šetřením na místě samotném např. kontrola dle stavebního zákona. Institut zahájení kontroly je upraven v ustanovení § 5 kontrolního řádu.

Odstavec 1 § 5 kontrolního řádu uvádí, kontrolu zahajuje vždy kontrolní orgán z moci úřední, i když může být podnětem k zahájení kontroly jakékoliv podání, tato skutečnost byla podrobně probrána v kapitole 2.1. Z ustálené judikatury vyplývá, že se žalobou ve správním soudnictví nelze domáhat ochrany proti nečinnosti správního orgánu. Rozsudek NSS sp. zn. 7 Ans 5/2012-35 ze dne 22. března 2012 uvádí, že se nikdo nemůže domáhat povinnosti, aby kontrolní orgán zahájil kontrolu. Rozsudek NSS sp. zn. 3 Aps 4/2010-95 ze dne 9. července 2010 uvádí, že nezahájení kontroly nelze považovat ani za nezákonný zásah, pokyn nebo donucení.

Kontrolní řád ve svém ustanovení § 5 odst. 2 taxativně vymezuje tři případy, jakým způsobem lze zahájit kontrolu, jsou na sobě nezávislé a nepodmiňují se. Okamžik zahájení kontroly je velmi důležitý kontrolní úkon, od kterého se odvíjí další proces kontroly a běží lhůty kontrolní činnosti. Pokud zvláštní právní předpis nestanoví konkrétní způsob zahájení kontroly, je zcela na kontrolujícím, jaký způsob si zvolí, s přihlédnutím k zásadám procesní ekonomie.

První způsob zahájení kontroly, předložením pověření ke kontrole „povinné osobě“, se využívá v případech, kdy kontrolující vstoupí např. do provozovny bez ohlášení, čímž zjišťuje skutečný stav a minimalizuje riziko manipulace s objektem kontroly. Jak uvádí Rozsudek NSS sp. zn. 3 As 205/2015-29 ze dne 20. října 2016 tento postup kontrolního orgánu není

v rozporu se zákonem a podporuje smysl a účel kontroly. Termín kontrolovaná osoba a povinná osoba je více popsán v kapitole 3.

Druhý způsob zahájení kontroly, doručení oznámení o zahájení kontroly kontrolované osobě, lze použít v případech, kdy nehrozí nebezpečí z prodlení, kontrolní orgán požaduje předložit dokumenty a dostavit se v konkrétní den a čas na konkrétní místo. Součástí oznámení musí být pověření ke kontrole, které je nahrazeno seznamem kontrolujících osob. Tato informace je důležitá pro kontrolovanou osobu, aby již v tomto momentě mohla namítat podjatost kontrolujícího dle ustanovení § 10 odst. 1 písm. b) kontrolního řádu.

Třetím způsobem zahájení kontroly je provedení kontrolního úkonu bezprostředně předcházející kontrole, tedy před předložením pověření ke kontrole kontrolované či povinné osobě, která je přítomna na místě kontroly. Jedná se například o kontrolní nákupy, odebírání vzorků, zkoušky měření, vážení apod. Důležité u těchto úkonů je právě bezprostřednost předložením pověření ke kontrole. Pokud by nebylo předloženo, jednalo by se o úkony předcházející kontrole, které byly podrobně probrány v kapitole 2.1. Důležité je u těchto úkonů skutečnost, že jsou potřeba k prokázání určitých skutečností, které by jinak kontrolní orgán nezískal. Jak uvádí Nejvyšší správní soud v Rozsudku sp. zn. 3 As 61/2018-32 ze dne 31. října 2019, kontrolovaná osoba by neměla vědět, že se jedná právě o tyto úkony, aby tím nebyl zmařen účel kontroly.

Jak vyplývá z ustanovení § 5 odst. 3 kontrolního řádu, pokud při zahájení kontroly není přítomna přímo kontrolovaná osoba, má kontrolní orgán povinnost ji informovat dodatečně o zahájení kontroly. Kontrolní řád však neupravuje lhůtu k provedení tohoto úkonu. Správní orgán vychází z ustálené judikatury konkrétně z Rozsudku NSS sp. zn. 6 As 227/2020-53 ze dne 21. dubna 2021, kde nejvyšší správní soud považuje za vyhovující termín následující pracovní den po provedení kontroly, aby nezpůsobil újmu na právech kontrolované osoby a umožnil kontrolované osobě včas a řádně plnit svá práva a povinnosti daná kontrolním řádem.

2.4 Přizvané osoby

Termín přizvané osoby je v kontrolním řádu vyspecifikován pouze obecně, a to v ustanovení § 6. Existují ještě speciální úpravy přizvané osoby v jiných právních předpisech, které duplují tuto obecnou úpravu. V době, kdy platil dřívější zákon o státní kontrole, bylo těchto duplicit mnohem více, spoustu se jich s novým kontrolním řádem podařilo odstranit. Kapitola 5 podrobněji popisuje současnou situaci.

Přizvané osoby specifikuje ustanovení § 6 odst. 1 kontrolního řádu, uvádí, že se jedná o fyzické osoby, které jsou odlišné od kontrolujících, kontrolovaných i povinných osob, které kontrolní orgán potřebuje k zajištění účelu kontroly, typicky se jedná o znalce, překladatele, tlumočníky, odborníky v daném oboru apod., Rozsudek NSS sp. zn. 2 As 344/2019-47 ze dne 31. března 2021 tuto problematiku přizvané osoby potvrzuje. Jak uvádí Rozsudek NSS sp. zn. 2 Afs 104/2005 ze dne 02. listopadu 2005 může být přizvaná osoba i cizinec, či osoba budící dojem cizince, aby kontrolní orgán mohl provést efektivní cenovou kontrolu vůči cizincům. Kontrolní orgán k této možnosti přistoupí tehdy, pokud sám není schopen posoudit odbornou stránku věci, jelikož kontrolující nemusí za všech okolností disponovat všemi odbornými znalostmi. V rámci zásady materiální pravdy musí kontrolní orgán zjistit stav bez pochybností a ty skutečnosti, které si může zjistit sám svojí úřední činností, si zajistí sám. Rozsudek NSS sp. zn. 5 As 216/2018-30 ze dne 28. června 2019 uvádí, že povinná osoba může provádět kontrolní úkony sama bez účasti kontrolujícího, je-li to potřebné k dosažení účelu kontroly a tímto postupem nedochází k upírání práv kontrolované osoby. Z Rozsudku NSS sp. zn. 8 As 318/2019-69 ze dne 21. září 2020 vyplývá, že přizvání přizvané osoby je nezákonné pouze v případě, že zasahuje do práv kontrolovaného a jediná obrana je žaloba proti rozhodnutí SO k NSS.

Z ustanovení § 6 odst. 2 vyplývá, že kontrolní orgán vystaví přizvané osobě pověření ke kontrole. Aniž by kontrolní řád obsahoval specifikaci, jak má pověření přizvané osobě vypadat, vychází Jemelka, Vetešník, Libosvár (2021, s. 86) z přímého znění textu – kontrolní orgán vystaví – z čehož usuzují, že se jedná o písemnou formu pověření. Tuto skutečnost potvrzuje i Rozsudek NSS sp. zn. 10 As 162/2018-30 ze dne 18. července 2018. Nelze ani požadovat, aby pověření přizvané osoby bylo velmi konkrétní, jelikož předem nelze odhadnout přesně, kdy a kde bude přizvaná osoba činit kontrolní úkony. S tím souvisí i poučení přizvané osoby o jejích právech a povinnostech při účasti na kontrole, i zde by měla být písemná forma, nejlépe součástí pověření. Poučení je důležité pro případné spory při výkonu kontroly.

Ustanovení § 6 odstavec 3 kontrolního řádu uvádí: „*Práva a povinnosti kontrolované osoby a povinné osoby vůči přizvané osobě se řídí přiměřeně ustanoveními tohoto zákona o právech a povinnostech kontrolované osoby a povinné osoby vůči kontrolujícímu.*“ Toto ustanovení jasně specifikuje, jaké postavení má přizvaná osoba, konkrétně se použije ustanovení § 10 kontrolního řádu o právech a povinnostech kontrolované osoby a povinné osoby. Tyto povinnosti jsou podrobně probrány v kapitole 3.

3 NEJDŮLEŽITĚJŠÍ PRÁVA A POVINNOSTI KONTROLUJÍCÍCH A KONTROLOVANÝCH (PŘÍPADNĚ POVINNÝCH) OSOB

Aby mohla být kontrola provedena v souladu s platnými právními předpisy a byla tudíž platná a případné postihy byly účinné, musí být stanovena a samozřejmě i dodržována určitá práva a povinnosti kontrolujících a kontrolovaných (případně povinných) osob. Koho lze považovat za kontrolujícího bylo již popsáno v kapitole 2.2, v této kapitole jsou uvedena jeho práva a povinnosti při výkonu kontroly. Rozdíl mezi kontrolovanou a povinnou osobou je nutné si vysvětlit.

Kontrolovaná osoba je kdokoliv, kdo je kontrolován, koho se přímo dotýká kontrolní činnost, může se jednat o právnické osoby, podnikající fyzické osoby, orgán moci výkonné, orgán územních samosprávných celků. Povinná osoba je osoba odlišná od kontrolované osoby, většinou se jedná o osobu, která je fyzické kontrole přítomna, není-li přítomna kontrole kontrolovaná osoba. Kontrolní řád v ustanovení § 5 odst. 2 písm. a) uvádí, že se jedná se o osobu, která „...*dodává nebo dodala zboží nebo ho od ní odebrala či odebírá, koná nebo konala pro ni práce, anebo jí poskytuje nebo poskytovala služby nebo její služby využívala či využívá, případně se na této činnosti podílí nebo podílela*“. Rozlišení kontrolované osoby a povinné osoby je důležité především v případě jejich práv a povinností, které mají rozdílné, dále v případě případného ukládání správního trestu za neposkytnutí součinnosti dle § 15 kontrolního řádu. Je důležité rozlišovat osoby povinné a osoby oprávněné jednat za právnickou osobu, např. jednatel společnosti se podílí na činnosti kontrolované osoby, kontrolující tak s touto osobou bude jednat jako s osobou, která je oprávněná za tuto společnost jednat (Kancelář veřejného ochránce práv, c2017).

3.1 Práva kontrolujících

Mezi primární oprávnění při realizaci výkonu kontroly patří vstup na pozemky, do staveb a jiných prostor, tedy nejzákladnější právo kontrolujících. Jemelka, Vetešník, Libosvár (2021, s. 94) připouští možnost, že lze za kontrolujícího, který je oprávněn využít tohoto práva, považovat i osobu přizvanou, jelikož se jedná o osobu, která je ke kontrole přizvaná v souvislosti s výkonem kontroly, jak je uvedeno v ustanovení § 6 odst. 3 kontrolního řádu.

Ustanovení § 7 kontrolního řádu uvádí: „*Kontrolující je v souvislosti s výkonem kontroly oprávněn vstupovat do staveb, dopravních prostředků, na pozemky a do dalších prostor s výjimkou obydlí, jež vlastní nebo užívá kontrolovaná osoba anebo jinak přímo souvisí s výkonem a předmětem kontroly, je-li to nezbytné k výkonu kontroly. Do obydlí je kontrolující oprávněn vstoupit jen tehdy, je-li obydlí užívané k podnikání nebo provozování jiné hospodářské činnosti nebo v případě, kdy se mají prostřednictvím kontroly odstranit pochybnosti o tom, zda je obydlí užívané k těmto účelům a nelze-li dosáhnout splnění účelu kontroly jinak. Vlastníci nebo uživatelé těchto prostor jsou povinni kontrolujícímu vstup umožnit.*“

Podstatou tohoto práva je umožnit kontrolujícímu výkon kontroly, zjistit skutečnosti, které by jiným způsobem nemohl zjistit. Při využití tohoto práva je nutné splnit několik podmínek současně a to, že tento vstup musí souviset s výkonem kontroly, musí být nezbytný k výkonu kontroly a nelze účel kontroly zjistit jinak. Ačkoliv je v tomto ustanovení uvedeno „vstupovat“, Vedral (2015, s. 89) vyvozuje závěr, že pod tento pojem lze zahrnout jakýkoliv způsob vstupu, a to, jak pěší vstup, tak i vjezd dopravním prostředkem. Pravomoc vstoupit do prostor uvedených v ustanovení § 7 se týká prostor, které vlastní či užívá kontrolovaná osoba. Možnost vstupu se také týká prostor, které vlastní povinné osoby, a to v případech, kdy kontrolující, aby se dostal do prostor vlastněných kontrolovanou osobou, musí „k projití“ použít prostor, který vlastní povinná osoba, tedy přímo souvisí s výkonem a předmětem kontroly. Jak potvrdil Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku sp. zn. 2 As 249/2015-36 ze dne 6. března 2016 kontrolující má právo pohybovat se po pozemku kontrolované osoby, aniž by ke vstupu požadoval svolení kontrolované osoby. Nesmí být porušena zásada nenásilného postupu či vniknutí.

Zvláštní režim platí pro vstup do obydlí kontrolované osoby. V tomto případě je nutné šetřit práva daná Listinou základních práv a svobod čl. 2 odst. 1, ústavně zaručená nedotknutelnost obydlí. Tato svoboda může být částečně prolomena, a to jedině v případě, že má kontrolující podezření, že je obydlí užívané k podnikání nebo k jiné hospodářské činnosti, a i zde musí být zásah proporcionální, může být použit pouze tehdy, pokud kontrolující nemá jinou možnost, jak tuto skutečnost zjistit.

Další práva kontrolujícího jsou taxativně vymezena v ustanovení § 8 kontrolního řádu jako obecná právní úprava. Zvláštní právní předpisy, upravující konkrétní kontrolu prováděnou ve veřejné správě, mohou obsahovat i další ustanovení, která rozšiřují práva kontrolujících. V kapitole páté jsou analyzovány tyto odchylky od kontrolního řádu. I v tomto případě platí

zásada subsidiarity, obecná právní úprava daná kontrolním řádem se použije, nestanoví-li zvláštní právní předpis jinak.

Jako další právo kontrolujícího je požadovat prokázání totožnosti fyzické osoby, jak je uvedeno v ustanovení § 8 písmeno a). Jak uvádí Vedral (2015, s. 97) není úplně jednoduché definovat fyzickou osobu, která je povinna kontrolnímu orgánu prokazovat totožnost. Může se jednat, jak o povinnou osobu, tak i o osobu, která se nějakým způsobem podílí na podnikatelské činnosti kontrolované osoby (např. zaměstnanec), dále také členové statutárního orgánu, i osoba, která je přítomna na místě kontroly a může kontrolnímu orgánu napomoci při plnění účelu kontroly (např. zákazník). Jemelka, Vetešník, Libosvár (2021, s. 104) se s touto definicí ztotožňuje a dále uvádí, že kontrolní řád přímo nespecifikuje, jakým dokladem je možno prokazovat totožnost této osoby. Jelikož kontrolní činnost není správní řízení dle správního řádu, nelze postupovat podle ustanovení § 36 odst. 5 správního řádu. Toto ustanovení konkrétně popisuje, že průkazem totožnosti je doklad, který je veřejnou listinou. Z toho vyplývá, že kontrolní orgán může provést ztotožnění fyzické osoby na základě jakéhokoliv dokladu, který obsahuje fotografii a základní údaje o fyzické osobě. Ztotožnění fyzické osoby je velmi důležité pro celou kontrolní činnost, její prokazatelnost, ověřitelnost, a to hlavně z důvodu přezkoumatelnosti a případného následného správního řízení.

Aby mohl být docílen účel kontroly má kontrolující právo „...provádět kontrolní nákupy, odebírat vzorky, provádět potřebná měření, sledování, prohlídky a zkoušky“, dle ustanovení § 8 písm. b) kontrolního řádu. Toto ustanovení opravňuje kontrolující vykonávat výše popsané konkrétní kontrolní úkony, aniž by tím způsobili újmu kontrolovanému, vykonávají se za účelem dosažení účelu kontroly a zjištění skutečností rozhodných pro ukončení kontroly bez pochybností. Jsou to úkony, které napomáhají kontrolujícím získat důkazy pro případné navazující správní řízení. Kontrolní nákupy je nutné provádět tam, kde je účelné zjistit skutečnosti, které by jiným způsobem zjistit nešlo, například cenová kontrola, kontrola jakosti potravin, kontrola, která vyplývá ze zákona o ochraně spotřebitele apod. S kontrolním nákupem souvisí možnost kontrolujícího odebírat vzorky. Odebírání vzorků je podrobněji popsáno v ustanovení § 11 kontrolního řádu, je zde uveden detailní popis postupu kontrolujícího od odběru až po náhradu nákladů. I v této části kontroly platí zásada proporcionality či procesní ekonomie, kontrolující může odebírat pouze nezbytně nutné množství vzorku a činí to tak, aby příliš nezatěžoval kontrolovanou osobu. NSS ve svém Rozsudku sp. zn. 3 As 205/2015-29 ze dne 20. října 2016 potvrzuje, že odebírání vzorků je zákonný způsob pořizování důkazů během kontrolní činnosti. Provádění prohlídek přímo

souvisí s oprávněním kontrolujícího vstupovat na pozemky, stavby a jiné prostory, jak již bylo komentováno na začátku této kapitoly (Jemelka, Vetešník, Libosvár, 2021, s. 107).

Kontrolní řád dále dává kontrolujícímu právo požadovat veškeré podklady, které jsou nezbytné ke splnění účelu kontroly. Jak je stanoveno v ustanovení § 8 písmeno c) kontrolního řádu „*požadovat poskytnutí údajů, dokumentů a věcí vztahujících se k předmětu kontroly nebo k činnosti kontrolované osoby (dále jen „podklady“); v odůvodněných případech může kontrolující zajišťovat originální podklady*“. Městský soud v Praze ve svém Rozsudku sp. zn. 11 Af 36/2017-53 ze dne 08. října 2019 potvrzuje, že kontrolovaný má povinnost poskytnout kontrolujícímu součinnost při výkonu kontroly, rozšířená o vyhledání a vydání požadovaných materiálů, které jsou nutné či nezbytné k zajištění výkonu kontroly. Pokud zvláštní právní předpis dává kontrolované osobě povinnost vést určité záznamy, uchovávat dokumenty o své činnosti apod., má následně kontrolující právo tyto podklady požadovat, i když by to znamenalo, že sám kontrolovaný může sám sebe poškodit. V tomto případě zde neplatí zákaz nucení sebeobviňování, který je daný již v ústavním pořádku v čl. 37 LZPS, jelikož by tím byl zmařen celý výkon kontroly. LZPS hovoří o zákazu nucení sebeobviňování pouze u výpovědi. Jelikož kontrolní činnost nelze podřadit pod správní činnost podle správního řádu, tudíž tento zákaz pro ni neplatí. Tuto skutečnost potvrdil i Nejvyšší správní soud ve svém Rozsudku sp. zn. 6 As 230/2016–48 ze dne 28. března 2017. Danou problematikou se v minulosti zabývaly soudy opakovaně. Například Městský soud v Praze ve svém Rozsudku sp. zn. 3 A 93/2015-84 ze dne 12. února 2018 uvedl, že by kontrola pozbyla smyslu, pokud by kontrolované osoby používaly námitku sebeobviňování. Jak uvádí Švásta (2021, s. 74) správní soudnictví se ve svém rozhodování opírá v mnoha případech o Rozsudek Soudu prvního stupně evropských společenství (první rozšířený senát) sp. zn. 7-112/98 ze dne 20. února 2001. Rozsudek se zabýval dohledem nad hospodářskou soutěží a oprávněním požadovat dokumenty a informace, i když by mohlo být namítáno sebeobviňování, nelze to tak posuzovat. Výsledek úvahy se dále používá i na jinou kontrolní činnost. Problematika zákazu sebeobviňování vyplývá již z Evropské úmluvy o ochraně lidských práv z čl. 6, práva na spravedlivý proces. Evropský soud pro lidská práva již v minulosti rozhodl o tom, že právo zákazu sebeobviňování je součástí práva na spravedlivý proces. Dne 2. února 2021 vydal Evropský soudní dvůr přelomové rozhodnutí C-481/19, který se mimo jiné zabýval sebeobviňováním v průběhu vyšetřování. V rozhodnutí bylo potvrzeno, že nelze fyzické osoby nutit poskytovat informace, které by potenciálně mohly být sebe usvědčující. Ale důležité je, že se jedná pouze o fyzické osoby, nikoliv o osoby právnické. O tom, že právnické osoby musí poskytnout

požadované podklady a informace rozhodl Soudní dvůr ve svém Rozsudku sp. zn. C-466/19 P ze dne 28. ledna 2021 konkrétně v bodě 143.

Dále má kontrolující dle ustanovení § 8 písmene d) kontrolního řádu právo pořizovat záznamy, které mohou být různého charakteru, a to například fotografie, audio nahrávky, video nahrávky, ale podmínkou je, že se musí týkat kontrolované oblasti, tedy zde musí být zákonné zmocnění. V tomto případě může být dotčeno i právo na ochranu soukromí. Toto právo je zakotveno v § 86 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „občanský zákoník“). Právo na ochranu soukromí může být prolomeno pouze k úřednímu účelu či v záležitosti veřejného zájmu, jak uvádí ustanovení § 88 odst. 2 občanského zákoníku, v těchto případech není potřeba svolení té dotčené osoby k pořízení nebo použití podobizny, písemnosti osobní povahy nebo zvukového či obrazového záznamu. Za účelem zajištění transparency, přezkoumatelnosti a také šetření práv a oprávněných zájmů kontrolovaných či povinných osob je doporučováno předem tyto dotčené osoby o úmyslu pořizovat zvukové nebo obrazové záznamy informovat. Aby bylo možné tyto záznamy použít jako podklad ke kontrole, je důležité pořídit o takové činnosti písemný záznam, který specifikuje postup kontrolujících a také podstatné informace o provedeném záznamu (Jemelka, Vetešník, Libosvár, 2021, s. 110).

Kontrolující má právo v rámci probíhající kontroly, za účelem dosažení výsledků bez pochybností, využívat technických prostředků kontrolované osoby. Mezi technické prostředky lze zahrnout kopírovací stroje, telekomunikační zařízení, počítače. Podmínka pro použití těchto prostředků je zde nezbytnost a přímá souvislost s prováděnou kontrolou, tedy pokud není kontrolující schopen použít své vlastní prostředky. Podstatné je, předem tuto skutečnost projednat s kontrolovanou osobou, jak uvádí ustanovení § 8 písm. e) kontrolního řádu. Dále je důležité dodržet podmínku, že kontrolující šetří práva a oprávněné zájmy kontrolovaných osob, tato podmínka provází kontrolní proces od začátku až do konce.

Jelikož ustanovení §§ 7, 8 odst. a) až e) kontrolního řádu nejsou schopny komplexně obsáhnout všechna možná práva kontrolujících osob, doplnil zákonodárce ustanovení § 8 písm. f), které zahrnuje další možná práva, která by mohla být použita při výkonu kontroly. Smyslem je, aby kontrolující měl možnost provést kontrolu tak, aby zjistil skutečný stav bez pochybností, tedy využil veškerá možná oprávnění, která mu k tomu budou nápomocna. Tato ustanovení jsou využívána subsidiárně ke zvláštním právním předpisům, které konkrétně předepisují kontrolujícím jejich kontrolní povinnosti. Toto ustanovení je také velmi důležité, neboť velmi úzce souvisí s § 10, který definuje práva a povinnosti kontrolované osoby a povinné osoby, potažmo s § 15, kde jsou uvedeny přestupky fyzických

osob, právnických osob a podnikajících fyzických osob při dodržování kontrolního řádu. Jelikož pokud kontrolovaná či povinná osoba porušuje některé z ustanovení § 10, čímž neumožňuje kontrolujícímu jeho výkon kontroly, dopouští se přestupku v neposkytnutí součinnosti dle ustanovení § 15. Více o této problematice je napsáno v kapitole 4.5.

3.2 Povinnosti kontrolujících

Pro řádný a bezproblémový průběh kontroly a také k dosažení účelu kontroly je kromě nezbytných práv kontrolujících také důležité vymezit základní procesní povinnosti kontrolujících osob. Je velmi důležité ochraňovat i kontrolované osoby, aby nedocházelo k případným poškozením práv a oprávněných zájmů těchto osob a následným stížnostem, popřípadě žalobám. Toto se dotýká i dalších osob, jež se kontroly účastní, resp. poskytují potřebnou součinnost. Povinnosti kontrolujících jsou taxativně vymezeny v ustanovení § 9 kontrolního řádu.

Jak vyplývá z ustanovení § 9 písm. a), je kontrolující povinen zjistit stav věci tak dostatečně a legitimně, aby byl dosažen účel a cíl kontroly, není povinností zjistit absolutní úplnost, ale zjistit stav věci tak, aby nebyly důvodné pochybnosti. Tato povinnost vychází ze základní zásady činnosti správního orgánu, a to ze zásady materiální pravdy, která je vyjádřena v ustanovení § 3 správního řádu, potažmo ze zásady procesní ekonomie, neboť každá kontrolní činnost by měla být prováděna co nejúčelněji, nejrychleji i nejefektivněji. Toto ustanovení také chrání kontrolujícího v případech, kdy kontrolovaná osoba namítá rozsah kontroly, její délku či kontrolní postupy. Kontrolující má oporu v tomto ustanovení, ale na druhou stranu musí být schopen obhájit svoji kontrolní činnost, zda splňuje výše uvedené podmínky. Jak doporučuje Jemelka, Vetešník, Libosvár (2021, s. 118), kontrolující by měl už v oznámení o zahájení kontroly uvést konkrétní předmět kontroly, čím přesnější, tím lépe, a tím zamezit případným neshodám při posuzování účelnosti kontrolních úkonů. Kontrolující musí být schopen podložit svoje kontrolní zjištění potřebnými podklady. Slovo podklady zde vystupuje jako tzv. legislativní zkratka. Vedral (2015, s. 109) uvádí, že pod toto slovní spojení lze zahrnout údaje, dokumenty, věci vztahující se ke kontrole nebo k činnosti kontrolované osoby.

Další velmi významnou povinností kontrolujících, uvedenou v ustanovení § 9 písm. b) kontrolního řádu, je šetřit práva a oprávněné zájmy, a to jak kontrolovaných, tak povinných i třetích osob. I zde by měl kontrolní orgán vycházet ze zásady proporcionality, v rámci každé probíhající kontroly zvažovat její rozsah, potřebnost kontrolních úkonů a jejich četnost,

vyvarovat se duplicitních požadavků, co nejvíce si zjistit ze své úřední činnosti. Neméně důležité je zbytečně nezatěžovat danou osobu při výkonu kontroly, být objektivní a racionální, jak také vyplývá z Rozsudku Nejvyššího správního soudu sp. zn. 5 As 77/2011-58 ze dne 31. května 2013. Podle Vedrala (2015, s. 111) za třetí osobu zde může být považována tzv. dotčená osoba. Dotčená osoba je vyspecifikována v ustanovení § 2 odst. 3 správního řádu, kde je uvedeno, že dotčenou osobou je osoba, již se činnost správního orgánu v jednotlivém případě dotýká. Podle kontrolního řádu nelze tuto osobu podřadit pod kontrolovanou ani povinnou osobu, jedná se například o vlastníka pozemku. Pozemku, který je využit při kontrole jako pozemek, přes který je nutné přejít / přejet.

Jak vyplývá z ustanovení § 9 písmeno c) kontrolního řádu, je kontrolující povinen předložit kontrolované či povinné osobě pověření ke kontrole. Problematika pověření ke kontrole byla probrána v kapitole 2.2. Toto ustanovení potažmo dává právo kontrolované či povinné osobě ověřit si, že kontrolující je tou osobou, která je oprávněna k výkonu kontroly. Také je velmi důležité, že kontrolující má povinnost předložit i jiný, další doklad, který dokládá, že osoba, která má pověření ke kontrole je ta samá osoba, samozřejmě za podmínky, že o to kontrolovaná či povinná osoba požádá, což vyplývá také z § 10 odst. 1 písm. a) kontrolního řádu. Kontrolní řád však nespécifikuje, o jaký doklad se může jednat. Jemelka, Vetešník, Libosvár (2021, s. 120) udává, že se může jednat o služební průkaz kontrolního pracovníka, který obsahuje fotografii a služební zařazení do organizace, čímž duplicitně prokazuje tu samou skutečnost. Výjimka nastává v případech, kdy je kontrola zahajována doručením oznámení o zahájení kontroly, jak uvádí ustanovení § 5 odst. 2 kontrolního řádu, v tomto případě postačí v oznámení o zahájení kontroly uvést seznam kontrolujících osob.

Jak vyplývá z práv kontrolujícího, může kontrolující v rámci probíhající kontroly zajistit originální podklady, na omezenou dobu, a to v případech, kdy je to nezbytné k zajištění účelu kontroly. Povinností kontrolujícího není zajistit adekvátní ochranu těmto podkladům, aby bylo možné po uplynutí nutné doby vrátit nepoškozené originální podklady kontrolované osobě, toto nevyplývá z kontrolního řádu, ale je jisté na místě, aby tak bylo ze strany kontrolujících učiněno. Povinnost vydat potvrzení o zajištění originálních podkladů, vyplývá kontrolujícímu z ustanovení § 9 písm. d) kontrolního řádu, má funkci jak procesní, aby důkazy takto získané mohly případně sloužit ve správním řízení, tak funkci transparence, objektivity či průkaznosti. Potvrzení chrání, jak kontrolovanou osobu před ztrátou a zneužitím propůjčených pokladů, tak chrání i kontrolující před možným nařčením ze ztráty či zcizení. Potvrzení musí obsahovat přesnou identifikaci zajištěných podkladů, identifikaci kontrolujících osob, účelu kontroly, data, času, místa zajištění, lhůty, do kdy budou podklady

nejpozději vráceny, podpisy kontrolujících osob, podpis kontrolované osoby, že předala originální podklady. S tím souvisí i povinnost kontrolujících vrátit takto zajištěné podklady ihned, jakmile již nejsou potřeba pro výkon kontroly. Je potřebné, na ochranu kontrolujících, nechat si potvrdit vrácení půjčených originálních podkladů kontrolovanou osobou (Jemelka, Vetešník, Libosvár (2021, s. 121).

Možnost účastnit se kontrolních úkonů při výkonu kontroly na místě kontrolovanou osobou, daná ustanovením § 9 písm. e) kontrolního řádu, je způsob, jak může kontrolovaná osoba přímo na místě argumentovat, doplňovat možná vysvětlení, která jsou potřebná pro výkon kontroly. Z důvodu transparentního průběhu kontroly, má kontrolující povinnost toto kontrolované osobě umožnit. Pokud je to z povahy kontroly možné, je kontrolující povinen s předstihem o tomto kontrolovanou osobu seznámit. Jedinou možnou výjimkou jsou případy, kdy by realizace uvedené povinnosti bránila splnění účelu kontroly. NSS ve svém Rozsudku sp. zn. 1 Ads 282/2017-36 ze dne 31. května 2018 potvrzuje tuto myšlenku a uvádí, že pokud se kontrolní orgán oprávněně domnívá, že za přítomnosti kontrolované osoby, by mohl být zmařen účel kontroly, je kontrolní orgán oprávněn provést kontrolní šetření i bez přítomnosti kontrolované osoby, ale jen v rozsahu nezbytném pro zjištění skutkového stavu.

Povinností kontrolujících je vyhotovit protokol o kontrole, který je výsledným kontrolním dokumentem, který popisuje kontrolní proces, zachycuje zjištěný stav věci a kontrolní zjištění a další povinné náležitosti. Tato povinnost je stanovena v § 9 písm. f) kontrolního řádu. Blíže je institut kontrolního protokolu popsán v kapitole 4.1. Kontrolní protokol je důležitým procesním dokumentem, který slouží k přezkoumatelnosti celého kontrolního procesu a vyhotovuje se u každé zahájené kontroly. Vydání kontrolního protokolu není kontrola ukončena, ale o tom až později. Kontrolní orgán je povinen doručit stejnopis protokolu o kontrole kontrolované osobě. Kontrolní řád nespécifikuje způsoby doručení, tudíž je zde subsidiárně použit správní řád a jeho ustanovení o doručování. Toto ustanovení velmi blízce souvisí s ustanovením § 10 odst. 1 písm. c), kde má kontrolovaná osoba právo seznámit se s obsahem protokolu o kontrole a tím, že je kontrolní protokol doručen kontrolované osobě, je toto právo zajištěno (Jemelka, Vetešník, Libosvár, 2021, s. 124).

3.3 Práva a povinnosti kontrolované osoby a povinné osoby

Pro potřeby specifikace práv a povinností kontrolované a povinné osoby je důležité umět rozlišit tyto dvě kategorie osob. Již v začátku kapitoly 3 byly tyto osoby popsány, jen pro doplnění je zde uveden Rozsudek NSS sp. zn. 1 As 347/2019-38 ze dne 06. března 2020,

ve kterém se upozorňuje na to, že z podstaty věci má povinná osoba méně práv než osoba kontrolovaná, do jejichž práv může být zasahováno podstatněji. Že kontrolovaná osoba je osoba, která činí věci vědomě, na vlastní odpovědnost a povinná osoba ji tuto činnost umožňuje například tím, že jí pronajme prostor, ve kterém uskutečňuje danou činnost. Aby mohla být kontrola transparentní, musí být kontrolované i povinné osobě zaručena práva a předepsané povinnosti, které tyto osoby přimějí spolupracovat s kontrolním orgánem, aby kontrolující zjistili skutečnosti rozhodné pro výkon kontroly a měli veškeré podklady a mohli ukončit kontrolu bez pochybností. Práva a povinnosti kontrolované a povinné osoby jsou vyspecifikovány v ustanovení § 10 kontrolního řádu.

Ustanovení § 10 odst. 1 písm. a) kontrolního řádu koresponduje s ustanovením § 9 odst. c) kontrolního řádu, zrcadlově ukazuje povinnost kontrolujícího předložit pověření ke kontrole. Jak uvádí Vedral (2015, s. 117) má ustanovení § 9 odst. c) aplikační přednost, jelikož z ustanovení vyplývá, že kontrolující má vždy povinnost předložit pověření ke kontrole, nikoliv jen když o to kontrolovaná osoba požádá. I když to z tohoto ustanovení přímo nevyplývá, předpokládá se, že právo na předložení pověření k účasti na kontrole se přímo dotýká i přizvané osoby, neboť v ustanovení § 6 odst. 3 kontrolního řádu je uvedeno, že práva a povinnosti přizvané osoby se přiměřeně řídí právy a povinnostmi kontrolované osoby ve vztahu ke kontrolující osobě.

Kontrolovaná osoba má možnost dle ustanovení § 10 odst. 1 písm. b) kontrolního řádu využít námitky podjatosti kontrolujícího nebo přizvané osoby, která se řadí mezi základní procesní práva. Jelikož kontrolní řád neupravuje procesní stránku, subsidiárně se použije správní řád, procesní úprava námitky podjatosti je přímo upravena v ustanovení § 14. V tomto ustanovení je uvedena legislativní zkratka „úřední osoba“, jedná se o osobu, která se bezprostředně podílí na výkonu pravomoci správního orgánu, jedná se o širší pojem než oprávněná úřední osoba. Námitka podjatosti je namítána, pokud existuje důvodná pochybnost, že úřední osoba, tedy v našem případě kontrolující nebo přizvaná osoba by mohli mít takový zájem na výsledku kontroly, nebo mít zájem kontrolu ovlivnit, pro nějž lze pochybovat o její nepodjatosti. Jak vyplývá z Rozsudku NSS 5 As 77/2011-58 ze dne 31. května 2013, je důležité, aby námitka podjatosti byla podána okamžitě, jakmile se o ní kontrolovaná osoba dozví. K námitce podjatosti nelze přihlídnout, v případě, že kontrolovaná osoba o důvodech podjatosti věděla, ale námitku nepodala bezprostředně po uvědomění si dané situace. O námitce podjatosti rozhodne usnesením bezodkladně služebně nadřízený kontrolujícího, například vedoucí oddělení, tajemník apod., rozhodne o tom, zda bude kontrolující vyloučen z řízení či nikoli, a stanoví jiného kontrolujícího. Dokud není rozhodnuto o námitce

podjatosti, může kontrolující činit pouze takové úkony, které nesnesou odkladu. Proti usnesení o vyřízení námítky podjatosti je možné podat odvolání. Tím, že je rozhodnuto o námítce podjatosti, se ovšem samotná podjatost nezakládá ani neruší, protože podjatost je nutno chápat jako stav, který buď existuje, nebo nikoliv (Ministerstvo vnitra, c2019a). Mezi důvody podání námítky podjatosti, které by mohly být přijaty, nejsou důvody, že úřední osoba se účastnila na úkonech před zahájením kontroly, dále že úřední osoba je ve služebním poměru nebo pracovněprávním poměru k územně samosprávnému celku. Pokud správní orgán dospěje k závěru, že účastník řízení podává námítku podjatosti ze zjevných důvodů, že chce zdržovat řízení, může správní orgán postupovat dle části IV. správního řádu a vyřídit tyto námítky sdělením (Nováková B., Nováková J., 2022).

Seznámit se s obsahem protokolu o kontrole, což je právo kontrolované osoby, dané ustanovením § 10 odst. 1 písm. c) přímo souvisí s § 9 odst. f) kontrolního řádu, kdy povinností kontrolujícího je, vyhotovit protokol o kontrole a doručit jeho stejnopis kontrolované osobě. Z čehož vyplývá, že kontrolovaná osoba má právo se s obsahem seznámit, nikoliv, že kontrolující musí provádět výklad obsahu kontrolního protokolu. Je jen na kontrolované osobě, v jakém rozsahu se s kontrolním protokolem seznámí. Toto právo také potažmo vychází z ustanovení § 12 odst. 3 kontrolního řádu, kdy kontrolní orgán má povinnost doručit stejnopis protokolu o kontrole kontrolované osobě.

Ustanovení § 10 odst. 1 písm. d) kontrolního řádu pouze konstatuje, že kontrolovaná osoba má právo podávat námítky proti kontrolnímu zjištění, procesní úprava námitek je upravena v ustanovení § 13 kontrolního řádu, rozbor tohoto institutu je proveden v kapitole 4.3. Jak uvádí Jemelka, Vetešník, Libosvár (2021, s. 124) právo podávat námítky představuje základní procesní zásadu dvojinstančnosti řízení, tedy možnosti podat odvolání proti námítkám a vyřízení takových námitek nadřízeným správním orgánem.

Zákonodárce ustanovil kontrolované osobě povinnost plně spolupracovat s kontrolujícím, poskytnout mu k tomu potřebnou součinnost, v ustanovení § 10 odst. 2 kontrolního řádu specifikuje: „*Kontrolovaná osoba je povinna vytvořit podmínky pro výkon kontroly, umožnit kontrolujícímu výkon jeho oprávnění stanovených tímto zákonem a poskytovat k tomu potřebnou součinnost a podat ve lhůtě určené kontrolujícím písemnou zprávu o odstranění nebo prevenci nedostatků zjištěných kontrolou, pokud o to kontrolující požádá*“. Jaká všechna práva má kontrolující, bylo již podrobně popsáno v kapitole 3.1. Jak vyplývá z Rozsudku NSS sp. zn. 2 As 249/2015-36 ze dne 16. března 2016 kontrolovaná osoba musí poskytnout součinnost při výkonu kontroly a v případě, že udělí plnou moc zmocněnci, nezříká se tím odpovědnosti za případný přestupek neposkytnutí součinnosti. Povinností kontrolované osoby

je zajistit, aby její zvolený zástupce poskytl potřebnou součinnost. Neposkytnutím součinnosti se kontrolovaná osoba dopouští přestupku podle ustanovení § 15 odst. 1 písm. a) kontrolního řádu, více je tato problematika rozebrána v kapitole 4.4. Rozsudek Městského soudu v Praze sp. zn. 11 Af 36/2017-53 ze dne 08. října 2019 konkrétně uvádí, že kontrolovaná osoba musí zajistit, jak potřebné prostorové zázemí pro výkon kontroly (např. odpovídající prostor, technické vybavení), tak aktivní součinnost spočívající v aktivní spolupráci s kontrolujícím, předkládáním podkladů apod., tak ale i pasivní součinnost spočívající v strpění určitých úkonů, které probíhají v rámci kontroly např. měření, vážení, vstup do prostor apod.

Pokud kontrolující požádá kontrolovanou osobu, má kontrolovaná osoba povinnost, podat ve lhůtě určené kontrolujícím, písemnou zprávu o odstranění nedostatků zjištěných kontrolou. Paradoxně z tohoto ustanovení nevyplývá, že kontrolovaná osoba musí odstranit zjištěný nedostatek, ale pouze podat písemnou zprávu o vypořádání se s nedostatkem. Pouze tím, že nepodá písemnou zprávu, která je požadována kontrolním orgánem, je naplněna skutková podstata přestupku neposkytnutí součinnosti, NSS ve svém Rozsudku sp. zn. 4 As 373/2019-42 ze dne 11. února 2020 tuto skutečnost potvrzuje. Jak uvádí Vedral (2015, s. 126) kontrolní řád neobsahuje ustanovení, kterým by kontrolované osobě bylo možno uložit povinnost odstranit nedostatky zjištěné při kontrole, tudíž nelze použít toto ustanovení o podání zprávy o odstranění nedostatků. Toto lze pouze tehdy, pokud uložení povinnosti vychází ze zvláštního právního předpisu.

Rozsah práv a povinností povinné osoby je menší. Jak uvádí ustanovení § 10 odst. 3 kontrolního řádu, povinná osoba má vůči kontrolujícímu pouze povinnost poskytnout mu potřebnou součinnost, pokud není možné v rámci kontroly použít kontrolovanou osobu. I povinná osoba může spáchat přestupek, pokud kontrolujícímu neposkytne potřebnou součinnost, a to podle ustanovení § 15 odst. 1 písm. b) kontrolního řádu.

3.4 Zastoupení kontrolované a povinné osoby

Jak vyplývá ze správního řádu, mají kontrolované a povinné osoby i další práva, která platí pro každé řízení před správním orgánem, tedy i v rámci kontroly. Každá osoba, která je v postavení kontrolované či povinné osoby může být v rámci řízení zastoupena. Kontrolovanou osobou může být jak právnická osoba, tak i podnikající fyzická osoba. Z povahy věci povinnou osobou bude vždy fyzická osoba nepodnikající, jelikož to bude někdo, kdo bude zrovna fyzicky přítomen kontrolní činnosti, tudíž osoba, která je v té dané konkrétní době na místě.

Fyzická osoba je schopna za sebe jednat sama nebo může mít zmocněnce, jak upravuje § 33 správního řádu, může mít zastoupení na základě plné moci. V případě, že bude mít kontrolovaná nebo povinná osoba svého zmocněnce, je nutné zmocnění k zastoupení prokázat v písemné formě plnou mocí, a v rámci jedné kontroly může mít současně pouze jednoho zmocněnce, jak vyplývá z výše uvedeného ustanovení správního řádu. Z ustanovení § 24 správního řádu vyplývá, že zmocněnec vystupuje jménem zastoupeného a z jeho úkonů vznikají práva a povinnosti přímo zastoupenému.

Právnícká osoba nemá sama o sobě způsobilost k jednání, tudíž musí být ve všech právních jednáních zastoupena, respektive za ni jednájí předem stanovené osoby, jedná se o statutární orgán, vedoucí odštěpného závodu, prokurista. Obecná úprava oprávnění jednat za právnickou osobu je zakotvena v ustanovení § 161 až § 167 občanského zákoníku.

Jak vyplývá ze zvláštních právních předpisů, může být kontrolovaná osoba také zastoupena insolvenčním správcem, v případě, že je s kontrolovanou osobou vedeno probíhající insolvenční řízení nebo také likvidátorem v rámci probíhající likvidace společnosti (Doleček, c2019).

3.5 Povinnost mlčenlivosti

Povinnost mlčenlivosti vychází již ze skutečnosti, že existují osobní údaje, které je nutné chránit. Tato problematika je rozvedena v kapitole 1.5. Z čehož vyplývá povinnost mlčenlivosti, počínaje mlčenlivostí u zaměstnanců ve veřejné správě, vyplývá z ustanovení § 303 odst. 2 zákoníku práce, s výjimkou, že by byly sděleny takové skutečnosti, které by nebyly v zájmu zaměstnavatele. Dále povinnost mlčenlivosti vyplývá i z § 154 správního řádu a také ze zvláštních právních předpisů, které již upravují konkrétní činnost pracovníka ve veřejné správě, tedy v našem případě i kontrolního pracovníka. Zde je opět prokázáno, že toto ustanovení kontrolního řádu je specifikováno ve zvláštních právních předpisech, čemuž je věnována kapitola 5 této práce. Pro ukázkou je zde uvedeno ustanovení § 6 odst. 2 zákona č. 570/1991 Sb., zákona České národní rady o živnostenských úřadech, ve znění pozdějších předpisů, dále jen („zákon o živnostenských úřadech“), kde je uvedeno, kdy je povinností zachovávat mlčenlivost a jaké jsou výjimky z této povinnosti. V případě kontrolního procesu, povinnost mlčenlivosti vyplývá z ustanovení § 20 kontrolního řádu a zvláštní právní předpis přidává potřebnou odchylku, která specifikuje mlčenlivost v dané konkrétní oblasti kontrolní činnosti.

Povinnost mlčenlivosti je nutné interpretovat jako povinnost všech zúčastněných osob na kontrole, nesdělovat zjištěné informace jakýmkoliv způsobem, platí to jak na skutečnosti, které jsou zjištěny z přímé fyzické kontrolní činnosti, tak i na informace, které jsou zjištěny z doložených podkladů, obrazových či zvukových záznamů. Tato povinnost mlčenlivosti se vztahuje na všechny osoby, které se podílejí na výkonu kontroly, tedy jak na kontrolující, tak i na přizvané osoby. Jak předpokládá Jemelka, Vetešník, Libosvár (2021, s. 226), je více než pravděpodobné, že povinnost mlčenlivosti je spojena i s nadřízenou osobou kontrolujícího, neboť i tato osoba se v rámci kontroly může seznámit s podklady probíhající kontroly, například při složitější kontrole může být jako poradce nebo i osoba vyřizující případné námítky apod. Důležité je také upozornit na zákaz zneužití informace, tedy případ, kdy například kontrolující zjištěnou informaci použijí ke svému prospěchu.

Je podstatné si uvědomit, že není důležité, v jakém pracovněprávním vztahu či jiném vztahu je osoba vykonávající kontrolu a jestli už ukončila tento vztah, důležité je, že osoba tuto povinnost má, a to jak v průběhu, tak i po skončení kontroly. Zvláštní právní předpisy upravují povinnost mlčenlivosti speciálně z hlediska své věcné působnosti. Jak uvádí Vedral (2015, s. 204) kontrolní řád zde vystupuje jako speciální úprava, v případě kontroly se použije přednostně, a ustanovení § 20 kontrolní řádu se užije pouze na informace zjištěné při kontrole.

Ustanovení § 20 odstavec 3 uvádí: *„Kontrolujícího nebo přizvanou osobu může povinnosti mlčenlivosti zprostit ten, v jehož zájmu tuto povinnost kontrolující nebo přizvaná osoba má, anebo ve veřejném zájmu nadřízená osoba kontrolujícího.“* Z tohoto ustanovení vyplývá, že neprolomitelnost mlčenlivosti není, je však důležité při posuzování, zda informace poskytnout či nikoliv, zkoumat, zda jsou splněny podmínky tohoto ustanovení. V případě, že mlčenlivosti je kontrolující zproštěn přímo osobou, v jejímž je to zájmu, se Vedral (2015, s. 234) domnívá, že by mělo jít o výslovný projev vůle dotyčného, nejlépe v písemné podobě, aby se předešlo případným soudním sporům. Jak dále Vedral (2015, s. 235) uvádí, při prolomení mlčenlivosti v případě veřejného zájmu (více v kapitole 1.4), je velmi důležité konkretizovat veřejný zájem a ve svém rozhodnutí uvést konkrétní důvody, proč je důležité zrovna v takovém případě mlčenlivost prolomit. Existují právní předpisy, které veřejný zájem přímo specifikují, a to například zákon o ochraně přírody a krajiny ve svém ustanovení § 58 odst. 1 *„Ochrana přírody a krajiny je veřejným zájmem. Každý je povinen při užívání přírody a krajiny strpět omezení vyplývající z tohoto zákona.“* Řada zákonů ale takto konkrétně veřejný zájem nespécifikuje, je tudíž na správním orgánu tento veřejný zájem definovat a precizně popsat.

Je důležité také uvést, že jsou další činnosti kontrolního orgánu, kdy se nejedná o porušení povinnosti mlčenlivosti, i když by to tak mohlo vypadat. Za porušení mlčenlivosti se

nepovažuje úkon, kdy osoba, která má právo nahlížet do spisu dle ustanovení § 38 správního řádu, tak učiní. Toto právo není neomezené. Jak je uvedeno v ustanovení § 38 odst. 6 správního řádu, z nahlížení do spisu jsou vyloučeny ty jeho části, které obsahují utajované informace nebo skutečnosti, na něž se vztahuje zákonem uložená nebo uznaná povinnost mlčenlivosti. Sám kontrolní řád neupravuje nahlížení do spisu, ale v ustanovení § 28 je uvedeno, nestanoví-li zákon jinak, postupuje se při kontrole podle správního řádu. Z čehož vyplývá, že institut nahlížení do spisu je zařazen do této kategorie. § 22 kontrolního řádu představuje speciální ustanovení k § 38 správního řádu. Kontrolní řád v ustanovení § 22 pouze doplňuje obecný pojem, a to o skutečnost, že z nahlížení do spisu jsou vyloučeny dokumenty nebo jejich části, z nichž lze zjistit totožnost osoby, která podala podnět ke kontrole. Tuto skutečnost potvrdil Krajský soud v Českých Budějovicích ve svém Rozsudku sp. zn. 50 A 86/2018-33 ze dne 21. srpna 2019. Dle Stanoviska ODK MV č. 3/2021 je povinností kontrolního orgánu vyloučit tyto dokumenty nebo jejich části, nikoliv jejich možnost. Naproti tomu nemůže kontrolní orgán omezit přístup k těmto dokumentům neomezeně, pouze v nezbytně nutném rozsahu (Ministerstvo vnitra České republiky, c2021a).

Povinnost mlčenlivosti je také zachována v případě spolupráce kontrolních orgánů. Ustanovení § 25 odst. 3 a 4 kontrolního řádu specifikuje postup kontrolních orgánů v rámci spolupráce a předávání informací. Z Rozsudku Městského soudu v Praze 4 sp. zn. 4 A 30/2015-40 ze dne 30. ledna 2018 vyplývá, že kontrolní orgán v rámci řízení o přestupku může sdělit na požádání informace, které pracovníci zjistí při své kontrolní činnosti, pokud jsou potřebné pro výkon jeho působnosti.

Se zachováním mlčenlivosti souvisí i institut žádosti o informace dle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „InfZ“). Jak uvádí ustanovení § 19 InfZ *„umožnění přístupu k informacím nebo poskytnutí informací za podmínek a způsobem stanoveným tímto zákonem není porušení povinnosti zachovávat mlčenlivost uložené zvláštními zákony“*. Ustanovení § 11 odst. 3 InfZ velmi specificky popisuje jednu z možností, kdy lze omezit právo na informace a týká se kontrolní činnosti. *„Informace, které získal povinný subjekt od třetí osoby při plnění úkolů v rámci kontrolní, dozorové, dohledové nebo obdobné činnosti prováděné na základě zvláštního právního předpisu, podle kterého se na ně vztahuje povinnost mlčenlivosti anebo jiný postup chránící je před zveřejněním nebo zneužitím, se neposkytují. Povinný subjekt poskytne pouze ty informace, které při plnění těchto úkolů vznikly jeho činností.“* Za povinný subjekt zde vystupuje kontrolní orgán a při poskytování informací musí provést úvahu a vybrat pouze ty úkony, které vznikly jeho činností. Stanovisko veřejného ochránce práv je takové, že je

nejdříve důležité zjistit, kdo informaci vytvořil, tedy kdo je původce informace. Typickou vytvořenou informací kontrolního orgánu může být například kontrolní zjištění, závěry kontroly a protokol o kontrole (Kancelář veřejného ochránce práv, c2017). Jak uvádí NSS ve svém Rozsudku sp. zn. 8 As 65/2019-39 ze dne 15. srpna 2019 lze poskytnout informace získané při úkonech předcházejících kontrole, které musí být prokázané a zapsané v záznamu. Zda lze celý kontrolní protokol považovat za úkon, který vznikl činností kontrolního orgánu, nelze jednoznačně určit. Existují rozsudky jak pro, tak proti, ustálená judikatura v této oblasti dosud není. NSS v Rozsudku sp. zn. 4 As 203/2014-28 ze dne 13. listopadu 2014 potvrzuje, že kontrolní protokol je informace, kterou je třeba považovat za informaci vzniklou činností povinného subjektu, i když informace, které jsou obsahem protokolu o kontrole, byly získány v rámci kontrolní činnosti. NSS dodává, že je nutné brát zřetel i na ochranu osobních údajů obsažených v protokole o kontrole. Oproti tomu Krajský soud v Ústí nad Labem ve svém Rozsudku sp. zn. 15 A 88/2013-23 ze dne 15. června 2015 konstatuje, že informace získané v rámci kontrolní činnosti od třetích osob, které jsou v protokolu o kontrole uvedeny, nejsou automaticky informace, které vznikly činností povinného subjektu, nýbrž pouze seznam informací, které kontrolující zjistil, tudíž se na ně vztahuje omezení práva na informace.

4 PROTOKOL O KONTROLE, NÁMITKY PROTI KONTROLNÍMU ZJIŠTĚNÍ, NÁPRAVNÁ OPATŘENÍ A SANKCE

Výsledkem celého kontrolního procesu je protokol o kontrole, který primárně zaznamenává zjištěný stav při kontrole a popisuje skutečnosti rozhodné pro splnění účelu kontroly. Svým obsahem by měl být dostatečně informativní a využitelný pro případné další správní řízení, které by mohlo navazovat na uskutečněnou kontrolu. Protokol o kontrole není možné považovat za správní akt, za rozhodnutí podle ustanovení § 67 správního řádu, které ukládá kontrolované osobě povinnosti, či zakládá určitá práva, NSS ve svém Rozsudku sp. zn. 5 As 129/2016-40 ze dne 12. října 2016 potvrzuje tuto skutečnost a uvádí, že protokol o kontrole je pouze určité sdělení zjištěných skutečností a je podkladem pro případné další řízení o možném přestupku. Skutečnost, že je protokol o kontrole vydán, předán kontrolované osobě, umožňuje kontrolované osobě bránit se proti kontrolním zjištěním, je jí umožněno podávat námitky proti kontrolnímu zjištění a tím uplatňovat svoje právo na ochranu. Pokud kontrolní orgán při své činnosti zjistí skutečnosti, které jsou dostatečné a prokazatelně vyhodnocují porušení určité povinnosti, jsou vhodné pro navazující správní řízení o uložení případného správního trestu.

4.1 Náležitosti protokolu o kontrole

Součástí protokolu o kontrole jsou minimální obsahové náležitosti, které musí obsahovat každý takovýto dokument. Povinné náležitosti protokolu o kontrole podle ustanovení § 12 kontrolního řádu jsou závazné pro všechny kontrolní pracovníky, kteří postupují podle kontrolního řádu, nejedná se o taxativní výčet náležitostí, jak vyplývá z textu: „...*vždy však obsahuje alespoň*“. Tato obecná zákonná úprava je ve většině případů sjednocená, zde nedochází k duplicitám ve zvláštních právních předpisech, na rozdíl od jiných ustanovení kontrolního řádu, mohou existovat pouze potřebné odchylky od obecné úpravy, které jsou žádané pro výkon kontrolní činnosti ve specifické oblasti veřejné správy. Protokoly o kontrolách se mohou lišit pouze grafickou úpravou a také nepovinnými údaji, které si může každý kontrolní orgán ve svém protokolu doplňovat, jelikož není v kontrolním řádu taxativně stanoven obsah protokolu o kontrole. Jak uvádí Jemelka, Vetešník, Libosvár (2021, s. 151), není přesně stanoveno, v jakém pořadí se jednotlivé údaje mají v protokolu uvádět, ale dle významu a očekávané logiky se uvádějí přibližně v takovém pořadí, v jakém jsou uvedeny

v kontrolním řádu. Protokol o kontrole je samozřejmě nedílnou součástí kontrolního spisu, tudíž se na něj vztahují ustanovení § 17 správního řádu o vedení spisu.

Dle ustanovení § 12 odst. 1 kontrolního řádu patří mezi povinné náležitosti zejména označení kontrolního orgánu a kontrolujícího. Je již na daném kontrolním orgánu, jaké konkrétní údaje o sobě uvede, ale musí z nich být zřejmé, o jaký kontrolní orgán se jedná, tedy typicky se bude jednat o název, popřípadě identifikační číslo, adresu sídla. To samé platí u identifikace kontrolujících, z identifikačních údajů kontrolující osoby musí být patrné, o jakou osobu se jedná, aby bylo možné ověřit údaje, zda se shodují s pověřením ke kontrole či kontrolním průkazem dané osoby.

Aby u kontrolní činnosti byla zajištěna zásada zákonnosti, dle které postupují mimo jiné všechny kontrolní orgány, je další povinnou součástí protokolu o kontrole údaj, který charakterizuje pravomoc kontrolního orgánu k výkonu kontroly, a to pomocí označení ustanovení zvláštního právního předpisu. Jelikož kontrolní řád upravuje pouze obecnou úpravu, procesní část kontroly. Je potom na zvláštních právních předpisech, aby upravovaly materiální stránku kontroly, kdy například ustanovení § 60a živnostenského zákona uvádí, že živnostenskou kontrolu provádějí v rámci své působnosti živnostenské úřady. A takto jsou upraveny všechny kontroly ve státní správě.

Pokud byl v průběhu kontroly použit institut přizvané osoby dle ustanovení § 6 kontrolního řádu, je povinností kontrolního orgánu uvést v protokolu o kontrole i informace o přizvané osobě, a to konkrétně její identifikaci jménem a příjmením, případně funkcí, kterou má ve své domovské instituci např. znalec v oblasti oceňování zlata a dále důvod jejího přizvání např. z důvodu spolupráce při prověření postupů kontrolované osoby při výkupu zlata.

Další povinnou náležitostí protokolu o kontrole musí být identifikace kontrolované osoby. Z kontrolního řádu přímo nevyplývá, jak konkrétně identifikovat kontrolovanou osobu, ale dle Vedrala (2015, s. 136) postačí u právnické osoby název a identifikační číslo, u podnikající fyzické osoby jméno, příjmení, identifikační číslo a adresa sídla, u fyzické osoby nepodnikající je potřeba uvést jméno, příjmení, datum narození a místo trvalého bydliště. Tyto údaje jsou potřebné k tomu, aby protokol o kontrole byl přezkoumatelný, a aby mohl sloužit jako případný podklad pro navazující správní řízení.

Označení předmětu kontroly je další náležitostí protokolu o kontrole. Předmět kontroly se musí shodovat s oprávněním kontrolované osoby, tedy s textem na pověření ke kontrole či na průkaze o kontrole. Jak vyplývá z Rozsudku NSS sp. zn. 9 As 190/2017-29 ze dne 04. října 2018, kde kontrolovaná osoba namítala, že kontrolní orgán překročil rozsah předmětu kontroly, rozsah předmětu kontroly by byl překročen pouze v případě, že by kontrolní orgán

prováděl kontrolu, ke které není vůbec oprávněn. Proto je rozumnější uvádět rozsah předmětu kontroly více obecně, aby nedocházelo k nedorozuměním.

Jak je uvedeno v ustanovení § 12 písm. f) kontrolního řádu další povinný údaj protokolu o kontrole je definování kontrolního úkonu, jímž byla kontrola zahájena, a den, kdy byl tento kontrolní úkon proveden. Může se jednat pouze o úkon, který je uveden v ustanovení § 5 odst. 2 kontrolního řádu. Může se tedy jednat pouze o předložení pověření ke kontrole kontrolované či povinné osobě, doručení oznámení o zahájení kontroly kontrolované osobě, provedení prvního z kontrolních úkonů bezprostředně předcházejících předložení pověření ke kontrole kontrolované osobě nebo povinné osobě. V protokolu o kontrole je nutné uvést, zda se jednalo o kontrolovanou osobu či povinnou osobu a identifikovat ji. V případě doručení oznámení o zahájení kontroly kontrolované osobě je nutné uvést číslo jednacích daného dokumentu, aby nemohlo dojít k záměně. Jak uvádí Jemelka, Vetešník, Libosvár (2021, s. 153) datum zahájení kontroly nesouvisí s během žádných procesních lhůt, od tohoto okamžiku nemá kontrolující žádný zákonný termín, který by musel dodržet.

Nedílnou součástí protokolu o kontrole je též poslední kontrolní úkon, který předchází vyhotovení protokolu o kontrole, s uvedením data, kdy byl tento kontrolní úkon proveden. Oproti kontrolnímu úkonu, který kontrolu zahajuje, který je taxativně vymezen v ustanovení § 5 odst. 2 kontrolního řádu, poslední kontrolní úkon není nikterak vymezen. Je pouze na uvážení kontrolujícího, jaký kontrolní úkon to bude, ale musí se jednat o poslední objektivně existující relevantní úkon. Může se například jednat o zhodnocení zjištěného stavu, vyhodnocení dodaných podkladů apod. Po tomto datu má kontrolující všechny podklady, které slouží k ukončení kontroly v souladu se zásadou materiální pravdy. Vedral (2015, s. 136) a Jemelka, Vetešník, Libosvár (2021, s. 154) se shodují na tom, že z důvodu transparency a počítání běhu lhůt, je uvedení data posledního kontrolního úkonu velmi důležité. Od tohoto okamžiku se počítá zákonná lhůta 30 dnů k povinnosti kontrolního orgánu vyhotovit protokol o kontrole, jak taktéž vyplývá z ustanovení § 12 odst. 2 kontrolního řádu. Pouze ve zvláště složitých případech je možné vyhotovit protokol o kontrole do 60 dnů. I zde platí zásada procesní ekonomie, kontrolující je povinen postupovat bez zbytečných průtahů. Jak doporučuje Stanovisko ODK MV č. 4/2017 (Ministerstvo vnitra, c2017), měly by se protokoly o kontrolách vyhotovovat tak, aby poslední kontrolní úkon byl například získání všech podkladů, nikoliv až zhodnocení těchto pokladů, čímž se kontrolujícím zkracuje lhůta pro vyhotovení protokolu o kontrole a předchází se tím možné nečinnosti správního orgánu, tedy kontrolujících osob.

Nejdůležitější, tedy i nejpodstatnější obsahová část protokolu o kontrole, je kontrolní zjištění. Podstatou kontrolního zjištění je zaznamenat do protokolu o kontrole zjištěný stav věci, tedy veškerá zjištění, a to jak zjištění pozitivní, tak i zjištění negativní. Jak uvádí Jemelka, Vetešník, Libosvár (2021, s. 157), kontrolní zjištění nemá obsahovat zjištění typu, že nebylo zjištěno porušení kontrolovaných předpisů, ale zjištění buď pozitivní, nebo negativní. Pozitivní zjištění jsou důležitá pro kontrolovanou osobu, neboť potvrzují soulad postupu kontrolované osoby s kontrolovanými právními předpisy. Negativní zjištění musí být velmi precizně popsána s uvedením konkrétních nedostatků, s označením právních předpisů, které byly porušeny, včetně uvedení podkladů, z kterých tato kontrolní zjištění vycházejí. Formulace kontrolních zjištění musí být vždy co nejpřesnější a nejjednoznačnější, neboť z těchto zjištění se následně vychází při navazujícím správním řízení, tudíž je důležité, aby formulace daného zjištění nevyvolávala pochybnosti o daném skutku. Z daného zjištění musí být patrné, kdo se dopustil porušení, v jakém přesném časovém horizontu, které ustanovení, kterého právního předpisu bylo porušeno, pokud je nutné, tak také s uvedením místa, vše samozřejmě vyplývá z dané konkrétní kontroly. Dle Vedrala (2015, s. 138) by se v protokolu o kontrole nemělo objevit tvrzení, že kontrolovaná osoba spáchala přestupek, neboť jak již bylo řečeno, protokol o kontrole není rozhodnutí ve smyslu správního řádu, a tudíž nelze konstatovat, že došlo k porušení. Toto konstatování přísluší až navazujícímu správnímu řízení. Ale pokud se toto vyjádření v kontrolním protokolu přeci jen objeví, nejedná se o nezákonnou formulaci, jak uvádí NSS ve svém Rozsudku sp. zn. 1 As 432/2017-44 ze dne 18. dubna 2018. Nedílnou součástí kontrolního zjištění jsou nepochybně podklady získané v průběhu kontroly. Kontrolující má povinnost veškeré tyto podklady uvést v kontrolním zjištění s přesnou definicí, jelikož v případném navazujícím správním řízení mohou být považovány za důkazy. Kontrolní orgán může v navazujícím řízení vést správní řízení o spáchaném možném přestupku nebo vydat rozhodnutí ve zkráceném řízení, tedy vydat příkaz dle ustanovení § 150 odst. 2 správního řádu, neboť protokol o kontrole může být jediným podkladem v řízení o vydání příkazu. Ústavní soud ve svém Usnesení sp. zn. II. ÚS 1841/18 ze dne 19. června 2018 potvrzuje skutečnost, že kontrolní zjištění je pouze shrnutím skutkových zjištění v rámci kontroly, nejedná se o rozhodnutí ve smyslu správního řádu, a tudíž jako takové nemá dopad do práv a povinností kontrolované osoby (Ministerstvo vnitra, c2018b).

Jako další povinná součást protokolu o kontrole je poučení o možnosti podat proti kontrolním zjištěním námitky, součástí poučení musí být i informace s uvedením lhůty pro jejich podání a údaj, komu se případné námitky podávají. Tato náležitost vyplývá

z ustanovení § 10 odst. 1 písm. d) kontrolního řádu, jedná se o právo kontrolované osoby, tudíž lze konstatovat, že kontrolující má povinnost seznámit kontrolovanou osobu v protokole o kontrole s možností podat námitky proti kontrolním zjištěním. Lhůta pro podání námitek vyplývá z ustanovení § 13 kontrolního řádu: „...*ve lhůtě 15 dnů ode dne doručení protokolu o kontrole, není-li stanovena v protokolu o kontrole lhůta delší*“.

Mezi poslední povinné náležitosti protokolu o kontrole patří uvedení data vyhotovení protokolu o kontrole a podpis kontrolujícího. Jemelka, Vetešník, Libosvár (2021, s. 159) se domnívají, že datum vyhotovení protokolu o kontrole by mělo odpovídat dnu, kdy protokol podepíše kontrolující osoba. V kontrolním řádu tato skutečnost není přímo definována, tudíž se nejedná o povinnost, ale doporučení. Ustanovení § 12 odst. 1 písm. k) uvádí podpis kontrolujícího, tedy jednotné číslo. Jemelka, Vetešník, Libosvár (2021, s. 159) konstatují, že by protokol o kontrole měli podepsat minimálně ti kontrolující, kteří se fakticky zúčastnili kontroly, s odkazem na vnitřní pravidla kontrolního orgánu, která by upravovala podepisování protokolů o kontrole. Naproti tomu Vedral (2015, s. 139) uvádí, že kontrolní řád nevyžaduje, aby protokol o kontrole obsahoval podpisy všech kontrolujících, a vychází ze skutečnosti, že oproti původní úpravě zákona o státní kontrole, je toto ustanovení zjednodušeno. Z definice „podpis kontrolujícího“ vyplývá, že se vyžaduje jen jeden podpis a je na každém kontrolním orgánu, aby určil, kdo to bude.

Protokol o kontrole obsahuje také další povinné formální náležitosti, které vyplývají z jiných zvláštních právních předpisů. Jedná se o číslo jednací, počet listů, počet příloh dokumentu, vše vyplývající z ustanovení § 16 odst. 1 vyhlášky č. 259/2012 Sb., o podrobnostech výkonu spisové služby, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „vyhláška o podrobnostech výkonu spisové služby“). Dále se jedná o otisk úředního razítka. Pravidla pro užívání úředních razítek a užití symbolu malého státního znaku vyplývá z ustanovení §§ 5, 6 zákona č. 352/2001 Sb., o užívání státních symbolů České republiky a o změně některých zákonů jiných, ve znění pozdějších předpisů, jeho užití je možné: „...*na listinách osvědčujících důležité skutečnosti, vydávaných při výkonu státní moci, který jim byl svěřen zákonem nebo na základě zákona*...“. Vedral (2015, s. 140) konstatuje, že protokol o kontrole by měl obsahovat rovněž otisk úředního razítka se symbolem malého státního znaku. Stanovisko ODK č. 1/2018 naproti tomu pouze doporučuje použití tohoto razítka, nepovažuje to jako povinnost kontrolního orgánu v případě vyhotovení protokolu o kontrole, jedná se pouze o fakultativní položku (Ministerstvo vnitra, c2018a).

Ustanovení § 12 odst. 2 kontrolního řádu uvádí: „*Protokol o kontrole se vyhotoví ve lhůtě 30 dnů ode dne provedení posledního kontrolního úkonu, ve zvláště složitých případech do 60 dnů.*“ Tato lhůta je pouze lhůtou pořádkovou, dle Vedrala (2015, s. 141) z jejího nedodržení nevyplývá nezákonnost dané listiny, tudíž ani celé kontroly. A jelikož kontrola není správním řízením, nelze na ni uplatnit institut § 80 správního řádu, ochranu před nečinností správního orgánu.

Ustanovení § 12 odst. 3 kontrolního řádu uvádí: „*Stejnopis protokolu o kontrole doručí kontrolní orgán kontrolované osobě.*“ Podstatou tohoto ustanovení je právo kontrolované osoby uplatnit námitky proti kontrolním zjištěním, tudíž povinnost kontrolujícího doručit protokol o kontrole kontrolované osobě, což vyplývá již z ustanovení § 9 písm. f) kontrolního řádu. Za stejnopis se považuje jedno ze shodných násobných vyhotovení dokumentu nesoucí s tímto dokumentem shodné autentizační prvky dle ustanovení § 16 odst. 3 vyhlášky o podrobnostech výkonu spisové služby. Na doručování protokolu o kontrole se užijí ustanovení §§ 19-25 správního řádu o doručování správními orgány. Ze správního řádu ani z kontrolního řádu nevyplývá, zda musí být protokol doručován do vlastních rukou, ale v rámci objektivnosti a počítání lhůt se doporučuje doručovat do vlastních rukou. Od okamžiku doručení protokolu o kontrole je počítána lhůta pro podání námitek proti kontrolním zjištěním (Vedral, 2015, s. 143).

4.2 Ukončení kontroly

V předchozím bodě byl popsán poslední kontrolní úkon, kterým je fakticky ukončena kontrola ze strany kontrolujícího. Od tohoto dne se počítá lhůta pro vydání protokolu o kontrole. Aby mohly nastat právní účinky protokolu o kontrole, musí být ukončena kontrola i z formálního hlediska. Ustanovení § 18 taxativně vymezuje tři konkrétní způsoby, jakými může být kontrola ukončena. Tyto úkony jsou velmi důležité z hlediska stanovení práv a povinností všech zúčastněných osob na kontrolním procesu, tedy konkrétně, kdy jim zanikají.

První varianta je stanovena v § 18 písm. a) kontrolního řádu, kontrola je ukončena marným uplynutím lhůty pro podání námitek nebo vzdáním se práva podat námitky. Tato varianta přímo souvisí a vyplývá z ustanovení § 13 odst. 1, kde kontrolovaná osoba má právo podat námitky proti kontrolnímu zjištění ve lhůtě 15 dnů od převzetí protokolu o kontrole. Tedy pokud kontrolovaná osoba ve lhůtě 15 dnů nepodá námitky, 16. den od převzetí protokolu o kontrole je kontrola ukončena. Kontrolující vychází z ustanovení § 40 správního řádu

počítání času, které určuje procesní běh lhůty. Toto ustanovení je velmi důležité z důvodu, aby nebyly kráceny práva kontrolované osoby.

Ukončení kontroly dnem doručení vyřízení námitek kontrolované osobě je druhá varianta ukončení kontroly a vyplývá z ustanovení § 18 písm. b) kontrolního řádu. Tato varianta nastane, pokud kontrolovaná osoba podá v zákonné lhůtě námitky proti kontrolním zjištěním. Procesní postup kontrolního orgánu je upraven v § 13 kontrolního řádu a blíže je popsán v další kapitole 4.3.

Ukončení kontroly dnem, ve kterém byly námitky předány k vyřízení správnímu orgánu je poslední možnost, jak může kontrolující ukončit zahájenou kontrolu. I v tomto případě kontrolovaná osoba podala v zákonné lhůtě námitky proti kontrolním zjištěním a kontrolní orgán postupuje podle § 14 odst. 3 kontrolního řádu, jak je popsáno v další kapitole.

4.3 Námitky proti kontrolnímu zjištění

Námitky proti kontrolnímu zjištění by se daly dle Vedrala (2015, s. 144) charakterizovat, jako opravný prostředek proti protokolu o kontrole. I když z protokolu o kontrole nevyplývá kontrolované osobě žádná povinnost, kterou by měla splnit, či správní trest, je protokol o kontrole, konkrétně tedy kontrolní zjištění, podklad, na základě, kterého je možné správní trest uložit, tudíž kontrolovaná osoba musí mít právo se nějakým způsobem bránit. K tomuto účelu slouží právě námitky proti kontrolnímu zjištění. Ustanovení § 13 odst. 1 kontrolního řádu specifikuje podmínky, za jakých je možné tento institut využít. Námitky je možno podat pouze proti kontrolnímu zjištění uvedenému v protokolu o kontrole, nikoliv proti ostatním částem protokolu o kontrole. Je možné přijmout i námitku, která uvádí chybný postup kontrolujícího, a tudíž nesprávný výsledek kontrolních zjištění. Podávat námitky může pouze kontrolovaná osoba. Jak vyplývá z Rozsudku MS v Praze sp. zn. 10 A 158/2018-74 ze dne 12. listopadu 2019, nemůže podávat námitky proti kontrolnímu zjištění zaměstnanec kontrolované osoby, tedy fyzická osoba, která je původcem porušení, jejíž jednání jsou přičitatelná kontrolované osobě, a která jsou uvedena v kontrolních zjištěních v protokolu o kontrole, neboť se tímto nestává automaticky kontrolovanou osobou. Zákonná podmínka je také, že námitky musí být podány kontrolnímu orgánu. Zákonná lhůta pro podání námitek proti kontrolním zjištěním je stanovena na lhůtu 15 dnů ode dne doručení protokolu o kontrole, není-li stanovena v protokolu o kontrole lhůta delší, jak je uvedeno v ustanovení § 13 odst. 1 kontrolního řádu. Jak bylo definováno v kapitole 4.2, lhůta pro podání námitek se počítá podle pravidel daných v § 40 správního řádu, z čehož vyplývá, že poslední den

na podání námitek je 16. den od převzetí protokolu o kontrole, pokud tento den vychází na státní svátek nebo víkend, lhůta se posouvá na nejbližší pracovní den. Pokud kontrolovaná osoba požádá kontrolní orgán o prodloužení lhůty, s uvedením podstatných důvodů, může kontrolující žádosti vyhovět, šetří přitom jejich práva a oprávněné zájmy vyplývající z zásad správního řádu. Jemelka, Vetešník, Libosvár (2021, s. 173) konstatují, že na toto prodloužení lhůty není právní nárok a jelikož se nejedná o rozhodování o právech, nevydává se o prodloužení lhůty rozhodnutí ani usnesení v dané věci.

Ustanovení § 13 odst. 2 kontrolního řádu specifikuje další podmínky využití námítky proti kontrolnímu zjištění. Námítky proti kontrolnímu zjištění musí být podány písemně. I když by se dalo říci, že podání námitek lze považovat za podání dle § 37 správního řádu, nelze v tomto případě tak usuzovat, jelikož kontrolní řád zde vystupuje jako speciální právní úprava, tudíž je potřeba přijímat pouze písemná podání námitek, jak je uvedeno v kontrolním řádu, nikoliv ústně do protokolu. Za písemné podání se považuje podání v listinné formě nebo podání v elektronické formě pomocí datové schránky podatele nebo pomocí mailu s uznávaným elektronickým podpisem. Podstatnou částí námitek je existence specifikace konkrétního nesouhlasu, proti jakému kontrolnímu zjištění námítky směřují, a musí obsahovat odůvodnění nesouhlasu s tímto kontrolním zjištěním. V tomto případě kontrolní orgán postupuje podle § 37 odst. 1 správního řádu a posuzuje podání podle skutečného obsahu i bez ohledu na to, jak je podání označeno (Vedral, 2015, s.147,148).

Kontrolní řád upravuje postup při vyřizování námitek v ustanovení § 14. Jak vyplývá z dikce tohoto ustanovení, jedná se o „pouhé“ vyřízení, tudíž se nejedná o rozhodování ve věci, z čehož vyplývá, že námítky budou vyřízeny sdělením podle čtvrté části správního řádu.

Námítkám proti kontrolním zjištěním může vyhovět sám kontrolující, potažmo vedoucí kontrolní skupiny, ve lhůtě 7 dnů ode dne jejich doručení, a to pouze v případě, že je námítkám zcela vyhověno. Není-li takto vyhověno námítkám, je povinna je vyřídit nadřízená osoba kontrolujícího, a to ve lhůtě 30 dnů ode dne jejich doručení, ve zvlášť složitém případě může být tato lhůta prodloužena o dalších 30 dnů, s povinností o tom předem vyrozumět kontrolovanou osobu. V tomto vyrozumění je vhodné též uvést, proč se jedná o zvlášť složitý případ a proč se lhůta prodlužuje. Jak vyplývá z ustanovení § 14 odst. 1 kontrolního řádu, je možno námítkám zcela vyhovět, částečně vyhovět, nebo je zamítnout. Vyhovění, či částečné vyhovění má ve většině případů za následek došetření věci, aby byla dodržena zásada materiální pravdy a byl zjištěn stav bez pochybností. Došetření věci je podrobněji popsáno

v následující kapitole 4.4. Tedy kontrolovaná osoba ve sdělení o vyřízení námitek získá informaci o tom, že věc bude kontrolujícím došetřena (Vedral, 2015, s. 151, 152).

Postup nadřízené osoby kontrolujícího v případě vyřizování námitek, když z podaných námitek není zřejmé, proti jakému kontrolnímu zjištění směřují, nebo u nichž chybí odůvodnění, je upraven v ustanovení § 14 odst. 2 kontrolního řádu. Jelikož kontrolní orgán musí dodržovat základní zásady dané správním řádem, je povinen umožnit dotčeným osobám uplatňovat jejich práva a oprávněné zájmy. V případě, že kontrolní orgán obdrží námitky, které trpí nějakými vadami, pomůže správní orgán podateli nedostatky odstranit nebo ho vyzve k jejich odstranění a poskytne mu k tomu přiměřenou lhůtu, což vyplývá z ustanovení § 37 odst. 3 správního řádu. V případě, že nejsou vady odstraněny, nadřízená osoba kontrolujícího zamítne podané námitky jako nedůvodné, ale také musí zamítnout námitky podané opožděně nebo námitky podané neoprávněnou osobou. Pokud jde o námitky podané neoprávněnou osobou, jedná se například o podání učiněné advokátem, který nedoručil kontrolnímu orgánu své pověření. Dále se také může jednat o povinnou osobu, která také nemůže činit podání ve smyslu námitek proti kontrolnímu zjištění, jak potvrdil Krajský soud v Ostravě ve svém Rozsudku sp. zn. 25 Af 26/2019-51 ze dne 16. března 2020.

Jemelka, Vetešník, Libosvár (2021, s. 181) uvádí, že je žádoucí, aby bezprostředně po ukončení kontroly, následovalo správní řízení o uložení správního trestu, který vyplynul z ukončené kontroly. A v případě, že kontrolovaná osoba podala námitky, a tyto námitky nebyly vyřízeny ještě před vydáním rozhodnutí o uložení správního trestu, budou podané námitky proti kontrolnímu zjištění vyřizovány kontrolujícím v souladu s ustanovením § 14 odst. 3 kontrolního řádu, tedy v rámci tohoto správního řízení. K tomuto postupu potřebuje souhlas nadřízené osoby kontrolujícího a následně o tomto postupu musí vyrozumět kontrolovanou osobu. Vyřízení námitek se uvede v odůvodnění rozhodnutí vydaného v rámci tohoto správního řízení.

Kontrolovaná osoba, kromě možnosti bránit se proti kontrolnímu zjištění formou námitek, má možnost bránit se i proti postupu kontrolujících osob i proti jejich chování, a to formou stížnosti podle dle ustanovení § 175 správního řádu. Stížnost se podává u kontrolního orgánu, který kontrolu prováděl. Ve lhůtě 60 dní ode dne doručení ji musí správní orgán prošetřit a vyrozumět stěžovatele o výsledku šetření, pokud o to podatel požádal.

Poslední možností, jak se může kontrolovaná osoba bránit, pokud je nespokojená s vyřízením námitek proti protokolu o kontrole či stížnosti podle správního řádu, je podání podnětu k prošetření postupu kontrolního orgánu přímo veřejnému ochránci práv (dále jen „ombudsman“). Ombudsman podnět posoudí a zváží, zda odůvodňuje zahájení šetření.

V případě, že šetření zahájí, tak je jeho cílem následně přimět kontrolní orgán, aby zjištěné pochybení napravil, nemůže jej ani nařídit ani za něj vykonat (Kancelář veřejného ochránce práv, c2017).

4.4 Oprava nesprávností a došetření věci

Aby bylo možno posoudit, co lze považovat za nesprávnosti a jakým způsobem má kontrolující postupovat, použije se subsidiárně správní řád, přímo ustanovení § 18 odst. 5, kde je uvedeno, že zřejmé nesprávnosti jsou zejména chyby v psaní a počtech, opravy provádí oprávněná úřední osoba, která je stvrdí svým podpisem. V kontrolním řádu v § 21 odst. 1 je uvedeno: „*Nesprávnosti v protokolu o kontrole opraví kontrolní orgán z moci úřední formou dodatku k protokolu o kontrole, jehož stejnopis se doručí kontrolované osobě a přiloží k protokolu o kontrole*“. Pokud správní řád uvádí pojem zřejmé nesprávnosti, dalo by se říci, že pojem z kontrolního řádu „nesprávnosti“ je obsáhlejšího charakteru, lze pod něj zařadit i jiné než zřejmé formální chyby, ale nesmí se tím měnit obsah protokolu o kontrole. K opravě nesprávností dochází v případech, že kontrolní orgán sám ze své úřední činnosti zjistí nesprávnosti, nebo dostane podnět od kontrolované osoby a není potřeba provést další kontrolní úkony, doplnění. Tato situace může vyplynout například i z podaných námitek proti kontrolnímu zjištění v protokolu o kontrole. Oproti obecné úpravě protokolu ve správním řádu, musí kontrolující vyhotovit dodatek k protokolu o kontrole, jelikož v tomto případě, se opravy neuvádí přímo v daném dokumentu. Z kontrolního řádu nevyplývá, zda v dodatku k protokolu o kontrole má být dána možnost podat námítky proti kontrolnímu zjištění, Vedral (2015, s. 210) se domnívá, že pokud se mění pouze formální nesprávnosti, které nemají vliv na charakter protokolu o kontrole, není potřeba formu námitek umožňovat. V případě, že dochází k došetření věci a následnému vydání dodatku k protokolu o kontrole, je již na místě, aby tento dodatek obsahoval možnost podat námítky proti kontrolnímu zjištění, což také vyplývá z ustanovení § 21 odst. 3 kontrolního řádu.

Institut došetření věci dle ustanovení § 21 odst. 2 kontrolního řádu definuje, kdy může dojít k této situaci a jak má kontrolující postupovat. Došetření věci může nastat v případě, že kontrolovaná osoba podá námítky proti kontrolnímu zjištění v protokolu o kontrole a kontrolní orgán zjistí, že je potřeba v dané věci ještě nějaké skutečnosti doplnit, dořešit, zjistit, opravit. Výsledek došetření věci kontrolující zaznamená do dodatku k protokolu o kontrole a doručí jej kontrolované osobě. Jak je již výše uvedeno, v tomto dodatku je kontrolované osobě dána možnost podat námítky proti kontrolnímu zjištění. Dodatek

k protokolu o kontrole je poté součástí kontrolního spisu, a je přiložen k původnímu protokolu o kontrole (Jemelka, Vetešník, Libosvár (2021, s. 240).

Jak vyplývá z ustanovení § 21 odst. 3, při došetření věci se použijí ustanovení §§ 6 až 11, §§ 13 až 17 a § 20 obdobně, tudíž je možno při došetření věci například využívat přizvanou osobu, odebírat vzorky, vstupovat na pozemky atd., dodržovat všechna práva a povinnosti jak kontrolujícími, tak kontrolovanou i povinnou osobou.

4.5 Přestupky dle kontrolního řádu

Podstatou a cílem kontrolního řádu je hledání rovnováhy mezi pravomocemi kontrolních orgánů, tedy kontrolujících osob, na jedné straně a na druhé straně práv a povinností kontrolovaných osob. Tedy, aby byla zaručena právní jistota kontrolované osoby, a aby bylo dosaženo účelu kontroly, co nejefektivněji a nejúčinněji. Jelikož dochází k případům, kdy některé kontrolované i povinné osoby nedodržují své povinnosti vůči kontrolním orgánům, které jsou jim stanoveny v ustanoveních § 10 odst. 2, 3 kontrolního řádu, dopouští se tím přestupku podle § 15 kontrolního řádu a správní orgán má povinnost toto pochybení řešit v přestupkovém řízení. Jak uvádí Městský soud v Praze ve svém Rozsudku sp. zn. 3 A 93/2015-84 ze dne 12. února 2018 o přestupek podle kontrolního řádu se jedná tehdy, pokud kontrolovaná osoba aktivně nespolupracuje při dosahování cíle kontroly, tudíž zamezuje plynulému a nerušenému výkonu kontroly.

Jak uvádí Švásta (2021, s. 70), v průběhu kontroly se kontrolované osoby v některých případech snaží odmítnout poskytnutí součinnosti podle kontrolního řádu s uvedením argumentů např. ochrana obchodního tajemství, ochrana osobních údajů klientů, argument sebeobvinění apod. Judikatura správních soudů přispívá k potvrzení oprávněnosti kontrolních úkonů a oprávnění.

Problematikou obchodního tajemství se zabýval Městský soud v Praze, Rozsudek sp. zn. 9 A 80/2017-38 ze dne 31. května 2019 obsahuje potvrzení skutečnosti, že kontrolovaná osoba musí poskytnout kontrolujícím potřebné podklady k prokázání kontrolovaných skutečností, že kontrolovaná osoba si sama nemůže rozhodovat o tom, které poklady jsou předmětem obchodního tajemství, jelikož by tím byl zmařen smysl a účel kontroly a v neposlední řadě, i kdyby se jednalo o obchodní tajemství, kontrolující mají zákonnou povinnost mlčenlivosti, tudíž by obchodní tajemství bylo zachováno.

Problematikou ochrany osobních údajů klientů kontrolované osoby se zabýval Nejvyšší správní soud, ve svém Rozsudku sp. zn. 7 Azs 31/2019-24 ze dne 6. května 2019 uvedl, že

kontrolní orgán (v tomto konkrétním rozsudku Policie ČR) má právo vyžadovat na základě zákonného zmocnění i osobní údaje o osobách, které jsou součástí prověřované skutečnosti.

Problematika zákazu sebeobvinění je více popsána v kapitole 3.1. Zde je ještě uveden pro doplnění Rozsudek NSS sp. zn. 1 As 336/2017-55 ze dne 19. září 2018, ve kterém je potvrzena myšlenka, že zákaz sebeobvinění není možné aplikovat při kontrolní činnosti, jelikož by byl zmařen smysl a účel kontroly. Tato myšlenka není ani v rozporu s Rozsudkem Soudního dvora sp. zn. C-466/19 P ze dne 28. ledna 2021, jelikož kontrola není správní řízení a kontrolované osobě nic nebrání, aby se v případném následném řízení hájila a zpochybnila předložené listiny a význam, který jim kontrolní orgán přiznal.

O přestupek podle kontrolního řádu se může jednat také tehdy, pokud kontrolovaná osoba požadované podklady nemá, neexistují, ale ona tuto skutečnost kontrolnímu orgánu nesdělí, tudíž neposkytne požadovanou součinnost podle ustanovení § 8 písm. c) kontrolního řádu ve spojení s § 10 odst. 2, v domnění, že pokud podklady nemá, tak nemusí reagovat. NSS ve svém Rozsudku sp. zn. 8 As 300/2018-35 ze dne 20. listopadu 2019 tuto skutečnost potvrdil.

Další možné pochybení ze strany kontrolované osoby je považováno za přestupek podle kontrolního řádu a to, pokud kontrolovaná osoba poskytne kontrolujícímu požadované podklady, ale opožděně, tedy po uplynutí stanovené lhůty. Tím, že je povinnost splněna opožděně, nezaniká odpovědnost kontrolované osoby za spáchání přestupku. Tuto skutečnost potvrdil MS v Praze v Rozsudku sp. zn. 6 A 31/2016-41 ze dne 28. listopadu 2018.

Přestupky podle kontrolního řádu jsou rozděleny podle toho, zda přestupek spáchala kontrolovaná osoba § 15 odst. 1 písm. a) či povinná osoba § 15 odst. 1 písm. b), jelikož za přestupek může správní orgán uložit pokutu v různé výši, a to pro každou tuto osobu. Kontrolované osobě lze uložit pokutu až do výše 500.000,- Kč a povinné osobě lze uložit pokutu až do výše 200.000,- Kč.

Rozsudek NSS sp. zn. 4 As 80/2019-39 ze dne 30. května 2019 obsahuje definici přestupku podle § 15 odst. 1 písm. a) kontrolního řádu, uvádí, že se jedná o přestupek ohrožovací, nikoliv poškozovací, jelikož ohrožuje hladký průběh kontroly.

4.6 Sankce

Kontrolní orgán procesně postupuje podle zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „přestupkový zákon“), subsidiárně podle správního řádu.

Jak je uvedeno v ustanovení § 15 odst. 2 kontrolního řádu, za přešupek LZE uložit pokutu, z čehož vyplývá, že kontrolní orgán může, ale také nemusí ukládat pokutu. V přešupkovém zákoně jsou v § 35 uvedeny i další formy správního trestu, a to napomenutí, zákaz činnosti, propadnutí věci nebo náhradní hodnoty, zveřejnění rozhodnutí o přešupku. Záleží na správním orgánu, jakou formu správního trestu zvolí, použije k tomu zákonné zmocnění ve zvláštním právním předpise a správní uvážení, s použitím základních zásad správního řízení.

V rámci neposkytnutí součinnosti kontrolované osobě, má kontrolní orgán možnost ukládat opakovaně správní tresty, a to v případě, že se jedná o totožné protiprávní jednání, tedy pouze, pokud skutky, kterými ke spáchání totožného přešupku došlo, jsou odlišné. Samozřejmě musí být dodržena podmínka – překážka věci pravomocně rozhodnuté. Kontrolní orgán tedy musí posoudit, zda přešupek podle § 15 odst. 1 písm. a) kontrolního řádu má povahu trvajícího nebo poruchového přešupku. Tím, že kontrolovaný neposkytne součinnost, poruší povinnost vytvořit podmínky pro výkon kontroly, zahájí správní orgán řízení o přešupku dle § 15 odst. 1 písm. a) a uloží správní trest pokaždé, když se o tomto nedodržování povinností dozví. Důležitý je zde moment zahájení řízení o přešupku, od tohoto okamžiku, pokud kontrolovaná osoba neustále neplní své povinnosti, vzniká nový skutek a nový přešupek, za který lze uložit další správní trest, neboť předchozí správní trest nesplnil svůj účel (Ministerstvo vnitra, c2019b).

U přešupku, který spáchá právnická osoba nebo podnikající fyzická osoba, tedy podle kontrolního řádu kontrolovaná osoba, není vyžadováno zavinění. Zavinění podle § 15 přešupkového zákona je z nedbalosti nebo úmyslné zavinění. Jak uvádí Dvorská (2013, s. 131) v praxi je u těchto osob zavinění stěží prokazatelné, jejich odpovědnost je tzv. objektivní, tudíž v řízení o přešupku a prokázání viny není vyžadováno, není obligatorním znakem skutkové podstaty přešupku. Kontrolní řád uvádí pouze jeden obecný liberační důvod a to, že výše uvedené osoby nemusí nést odpovědnost, pokud prokáží, že vynaložili veškeré úsilí, aby zabránili spáchání přešupku. NSS ve svém Rozsudku sp. zn. 1 As 112/2010-52 ze dne 09. února 2011 tuto skutečnost potvrzuje.

Správní orgán při stanovení výše pokuty za přešupek musí zhodnotit všechny relevantní okolnosti posuzovaného skutku, jak zvláštním právním předpisem stanovená hlediska, tak i přešupkovým zákonem, ale i další hlediska, která jsou pro daný případ významná. Jak uvádí Jelínková (2022, s. 151), správní orgán je povinen přihlédnout k osobním a majetkovým poměrům obviněného, dále k prokazatelnému obohacení přešupce či profesionální či odborný charakter obviněného. Pokud správní orgán hodnotí hlediska pro určení výše pokuty,

musí vycházet z toho, že má prokázaný skutek bez pochybností, musí dbát na to, aby výše pokuty nebyla likvidační, aby výše pokuty měla výchovný a preventivní účinek, aby se protiprávní jednání přestupci dále nevyplácelo. Dle zásady legitimního očekávání je povinností správního orgánu dbát, aby rozhodování o skutkově shodných přestupcích nebylo rozdílné. Samozřejmě je důležité posuzovat každý případ zvlášť.

4.7 Nápravná opatření

Výsledkem kontrolní činnosti, je pouze konstatování zjištěného stavu v protokolu o kontrole, vyspecifikování nedostatků a nebylo by účelné, pokud by nedošlo, k co nejrychlejší nápravě. Kontrolní řád neupravuje jednotlivé typy nápravných opatření. Pokud některý kontrolní orgán nemá kompetenci ukládat opatření k nápravě a při své kontrolní činnosti dospěje k závěru, že došlo ke spáchání možného přestupku, předá tuto informaci příslušnému orgánu, k možnému následnému správnímu řízení. Opatření k nápravě je vydáváno ve formě správního rozhodnutí, kde je v něm ukládána povinnost kontrolované osobě, aby určitou povinnost v určitém čase splnila. Proti rozhodnutí o uložení opatření k nápravě je možné se bránit řádnými opravnými prostředky podle správního řádu. Druhy nápravných opatření jsou vždy uvedena ve zvláštních právních předpisech a pro jednotlivé kontroly se mohou lišit, každý kontrolující z jiné oblasti veřejné správy může uložit jiné nápravné opatření (Kancelář veřejného ochránce práv, c2017).

Nápravné prostředky se ukládají buď formou řízení na místě nebo formou správního řízení. Postup se vždy řídí správním řádem a platí pro všechny správní orgány stejně. Řízení na místě volí správní orgán tehdy, pokud je nutné pružně reagovat a uložit povinnost hned, většinou se jedná o situace, kde je ohroženo zdraví či majetek. Správní orgán musí následně písemně potvrdit, že došlo k určité konkrétní formě nápravného prostředku a zaslat spolu s rozhodnutím konkrétní osobě, které se rozhodnutí přímo dotýká (Skulová a kol., 2020, s. 211).

Uložení nápravného opatření a zahájení správního řízení může mít různý charakter. Pro příklad jsou zde uvedeny vybrané typy. Dalo by se konstatovat, že ustanovení § 10 odst. 2 kontrolního řádu uvádí také možné nápravné opatření a to, že kontrolovaná osoba má povinnost „...*podat ve lhůtě určené kontrolujícím písemnou zprávu o odstranění nebo prevenci nedostatků zjištěných kontrolou, pokud o to kontrolující požádá.*“ Kontrolní orgán na základě zjištěných skutečností, uvedených v protokole o kontrole, nařídí v následném

správním řízení toto nápravné opatření, NSS ve svém Rozsudku sp. zn. 3 Aps 9/2012-29 ze dne 24. dubna 2013 konstatuje, že takovýto postup je v souladu se zákonem.

Zákon o ČOI v ustanovení § 7 uvádí, že inspektor ČOI může zakázat uvádění na trh, distribuci dodávku, prodej či použití výrobků, které neodpovídají zákonem stanoveným požadavkům. Dále může zakázat používat neověřená měřidla, a to vše až do doby zjednání nápravy. Zákonem stanovené kontrolní orgány jsou oprávněny uložit nápravné opatření, a to v případě bezprostředního ohrožení života, zdraví nebo majetku, jedná se o pozastavení prodeje výrobků, poskytování služeb anebo uzavření provozovny, jak vyplývá z ustanovení § 23f zákona o ochraně spotřebitele. Teprve až je vše uvedeno do nezávadného stavu a je dán souhlas daného správního orgánu, může být opět zahájen provoz, prodej. Dále je ČOI oprávněna zajistit kočičí a psí kůže a výrobky obsahující tyto kůže a nařídít jejich zničení. Kontrolní orgány mají povinnost přikázat výrobcí, dovozci, dodavateli nebo prodávajícímu stáhnout výrobek nebezpečný svou zaměnitelností s potravinou z trhu.

Zákon o ochraně veřejného zdraví v ustanovení § 84 definuje příklady, kdy orgány ochrany veřejného zdraví mohou pozastavit výkon činnosti, pokud při ní byly porušeny povinnosti v ochraně veřejného zdraví, mohou zakázat nebo omezit používání nejakostní pitné vody, užitkové vody, teplé vody nebo vody jiné jakosti, mohou zakázat provoz pískoviště venkovní hrací plochy určené pro hry dětí, mohou pozastavit provoz nebo používání zdroje hluku a podobně, a to vše až do doby odstranění závady.

Živnostenský zákon v § 58 specifikuje jiný druh nápravného opatření, jedná se o administrativní potrestání. Živnostenský úřad zruší nebo pozastaví živnostenské oprávnění, jestliže podnikatel například závažným způsobem porušil nebo porušuje podmínky stanovené rozhodnutím o udělení koncese, neplní závazky vůči státu, nesplňuje podmínku povolení k pobytu, není bezúhonný apod. Dále živnostenský úřad pozastaví provozování živnosti v provozovně, pokud tak zákon stanoví.

Zákon č. 6/1993 Sb., Zákon České národní rady o České národní bance, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ČNB“) uvádí v § 46e, že: „*Česká národní banka může v řízení o přestupku podle tohoto zákona nebo jiného právního předpisu uložit pachateli rovněž opatření k nápravě nebo odejmout oprávnění k činnosti podle příslušného právního předpisu*“.

5 JEDNOTLIVÉ SPECIÁLNÍ PRÁVNÍ ÚPRAVY SPRÁVNÍHO DOZORU A JEJICH ZHODNOCENÍ

Kontrolní řád, jak již bylo uvedeno, je obecný právní předpis, který upravuje kontrolní proces v rámci celé veřejné správy. Zavedení kontrolního řádu především zjednodušilo a zpřehlednilo procesní pravidla při výkonu kontrolních procesů a snížilo duplicitní procesní úpravy ve zvláštních právních předpisech. Cílem nového kontrolního řádu byla také snaha o zefektivnění výkonu kontrol, snaha o transparentnost kontroly, tím že je veřejnost více informována, a také snaha o snížení byrokratické zátěže, pomocí koordinace a spolupráce orgánů veřejné moci v oblasti kontrol.

Zpracování a přijetí kontrolního řádu bylo zapříčiněno potřebou procesně sjednotit právní prostředí v oblasti kontroly, kterou provádí orgány veřejné správy, jelikož v jejich kontrolních postupech byla značná nejednotnost a četná duplicita, která způsobovala problémy všem účastníkům kontroly a přispívala tak k právní nejistotě. Kontrolní řád je oproti zákonu o státní kontrole více obecným předpisem, který stanovuje procesní pravidla aplikovatelná převážně na všechny druhy kontroly. S přijetím nového právního předpisu – kontrolního řádu, došlo zcela zákonitě k legislativním úpravám i ve zvláštních právních předpisech. Účelem bylo sjednotit postup, pokud možno, co nejvíce kontrol podle kontrolního řádu, se zachováním pouze určitých konkrétních specifik u některých kontrol, která jsou obsažena ve zvláštních právních předpisech spolu s hmotněprávní úpravou (vládní návrh č. 575/0, důvodová zpráva, 2012).

V rámci této diplomové práce byly využity literární rešerše a platná judikatura k získání přehledu o dosavadním stavu správního dozoru. S pomocí analýzy a srovnání byly získány potřebné informace, důležité pro dosažení cíle diplomové práce, které byly zpracovány pomocí následné indukce a syntézy.

Kontrolní proces upravuje přibližně šedesát právních předpisů, jak vyplynulo ze Závěrečné zprávy z hodnocení dopadů regulace (RIA) Ministerstva vnitra ze dne 19. dubna 2007. V analyzovaných materiálech nebyla nalezena informace, která by informovala o tom, že bylo v plánu měnit počet právních předpisů, je tedy pravděpodobné, že počet právních předpisů upravujících kontrolní proces zůstal stejný, pouze došlo ke změnám v jejich znění. K analýze a potřebnému srovnání bylo vybráno osmnáct zvláštních právních předpisů, které obsahují odchylky od kontrolního řádu nebo duplicity, které bylo důležité zmínit při hodnocení potřebnosti existence takových odchylek či duplicit. Zvláštní právní předpisy byly vybrány

jako náhodný vzorek, relevantní k posouzení dané problematiky. Příloha A obsahuje seznam vybraných právních předpisů použitých v této analýze.

5.1 Správní dozor ve speciálních právních předpisech

Tato kapitola je věnována konkrétním zvláštním právním předpisům, které obsahují určitá procesní pravidla, která se odchylojí od obecných pravidel upravených v kontrolním řádu, spolu se zhodnocením potřebnosti takových odchylek. A také jsou zde popsány instituty, které jsou uvedeny jak v kontrolním řádu, tak duplicitně ve zvláštním právním předpise, spolu se zhodnocením potřebnosti této duplicity. Dvě nejtypičtější kontrolní činnosti, které nepostupují podle kontrolního řádu je kontrola vykonávaná Nejvyšším kontrolním úřadem a daňová kontrola. Obě tyto kontroly jsou natolik specifické, že zákonodárce uznal, že je nutné, aby měly svá kontrolní pravidla. Těmto kontrolám není v této práci věnována žádná kapitola. Prostor je zde dáván kontrolám, které z největší míry postupují podle kontrolního řádu a pouze některé části svého kontrolního procesu mají upraveny ve svém zvláštním právním předpise. Jak již bylo uvedeno na začátku kapitoly páté, před účinností kontrolního řádu upravovalo kontrolní proces více než šedesát právních předpisů. Po účinnosti kontrolního řádu došlo, v již platných právních předpisech k úpravám v jejich částech obsahujících kontrolní postupy. Ve většině zvláštních právních předpisů se podařilo duplicity odstranit. Neustále ale existují některé zvláštní právní předpisy, které duplicitně uvádějí definice, které jsou obsaženy v kontrolním řádu. Zvláštní právní předpisy obsahují i svá specifika, která popisují kontrolní proces, a to z důvodu značné odbornosti, která si zaslouží podrobnější popis kontrolních úkonů, jak je popsáno níže.

5.1.1 Živnostenský zákon

Část pátá, hlava I ustanovení § 60a až § 60d upravuje živnostenskou kontrolu. Kromě ustanovení, která charakterizují kontrolní orgán, účel kontroly, prolomení mlčenlivosti a možnosti rozhodnout o nápravném opatření, je zde uvedena i důležitá informace, která je potřebná pro výkon živnostenské kontroly, a to při kontrolní činnosti lze použít průkaz, jako forma pověření ke kontrole, jak vyplývá z § 4 odst. 3 písm. b) kontrolního řádu, že pověření ke kontrole může mít formu průkazu, stanoví-li tak jiný právní předpis.

5.1.2 Zákon o ochraně veřejného zdraví

Oddíl 5, ustanovení §§ 88-90 upravují oprávnění a povinnosti zaměstnanců orgánů ochrany veřejného zdraví a povinnosti kontrolovaných a dalších osob. Některá ustanovení přímo

kopírují ustanovení kontrolního řádu a některá v sobě zahrnují potřebné odchylky, které jsou důležité pro výkon kontroly na úseku ochrany veřejného zdraví. Jako duplicitní instituty jsou zde uvedeny, způsob zahájení kontroly a seznam kontrolujících, které přímo koresponduje s § 5 odst. 2 písm. b) kontrolního řádu, a také institut přizvané osoby. V těchto ustanoveních není uvedena žádná specifická odchylka, která by byla nutná pro výkon dozoru. Oproti tomu jsou ustanovení, která v sobě obsahují drobné odchylky od kontrolního řádu a slouží zde ke konkretizaci a jasné definici daného institutu a slouží k dosažení cíle a účelu kontroly. Kontrolující jsou oprávněni vstoupit do obydlí fyzické osoby ke zjištění zdroje hluku a vibrací, oproti kontrolnímu řádu, kde do obydlí může kontrolující vstoupit pouze tehdy, pokud je obydlí užívané k podnikání nebo provozování jiné hospodářské činnosti. Oproti kontrolnímu řádu existuje ustanovení § 88 odst. 3, které v závažných případech umožňuje kontrolujícím rychle jednat, na místě zahájit kontrolu s povinnou osobou, té předat i protokol o kontrole, a to vše má účinky, jako by bylo předáno kontrolované osobě, jsou zde i upraveny lhůty pro podání námitek. Povinnost kontrolované osoby poskytnout potřebnou součinnost při výkonu kontroly, tedy předložit doklady potřebné pro výkon kontroly, je totožné znění jako v kontrolním řádu, pouze s drobnou odchylkou, že „...kontrolující může v odůvodněných případech vyzvat kontrolovanou osobu, aby se v určené lhůtě dostavila do sídla orgánu...“. Toto znění v kontrolním řádu není, v zákoně ani není řečeno, kde má kontrola probíhat, z hlediska dodržení zásad šetření práv a oprávněných zájmů kontrolovaných osob a procesní ekonomie, by měl každý kontrolující pohlížet na kontrolu individuálně a podle dané skutečnosti vyhodnotit, zda je nutné provést kontrolu přímo u kontrolované osoby, nebo v sídle kontrolního orgánu. Toto ustanovení § 88 odst. 5 je pro výkon řádné kontroly nepotřebné. § 90 upravuje náklady kontroly, jelikož ustanovení § 23 kontrolního řádu je velmi obecné a je tudíž žádoucí, aby orgány ochrany veřejného zdraví měli vlastní úpravu v zákoně, aby bylo jasně definováno, který z účastníků kontroly nese dané břemeno.

5.1.3 Zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů

Část sedmá zákona o zaměstnanosti upravuje kontrolní činnost. Kontrolní činnost na úseku zaměstnanosti vykonává Státní úřad inspekce práce, oblastní inspektoráty práce a v zákonem stanoveném rozsahu i celní úřady a Úřady práce. Jejich práce je specifická, tudíž i kontrolní činnost je upravena podrobněji v části sedmé tohoto zákona. Pouze ustanovení § 135, které uvádí, že kontrolující může „...v odůvodněných případech vyzvat kontrolovanou osobu, aby se v určené lhůtě dostavila k orgánu kontroly a předložila doklady potřebné k provedení kontroly, ...“, zde není potřeba uvádět, pokud je v kontrolním řádu uvedeno, že kontrolovaná

osoba je povinná poskytnout kontrolujícímu potřebnou součinnost při výkonu kontroly, z čehož vyplývá i výše uvedená definice v § 135 zákona o zaměstnanosti. Ustanovení § 137 duplikuje § 42 správního řádu, kde je uvedeno, že na základě podaného podnětu se podatel informuje o tom, jak s podáním naložil. Je zcela nepotřebné ještě jednou tuto skutečnost uvádět ve zvláštním právním předpise, když z činnosti správního orgánu vyplývá, že správní řád se použije subsidiárně tam, kde není postup uveden ve zvláštním právním předpise.

5.1.4 Zákon č. 251/2005 Sb., o inspekci práce, ve znění pozdějších předpisů

Tento zákon specifikuje práci kontrolních orgánů na úseku ochrany pracovních vztahů, pracovních podmínek a služby péče o dítě v dětské skupině. Konkrétně část třetí tohoto zákona upravuje práva a povinnosti při kontrole. Ustanovení § 7 odst. 1 písm. a) velmi konkrétně specifikuje osoby, které mohou být přítomny zahájení kontroly, zřejmě zákonodárce považoval za důležité ponechat toto vymezení osob v zákoně o inspekci práce a nepřistoupit na obecné ustanovení kontrolního řádu o kontrolovaných a povinných osobách. Ustanovení § 7 odst. 2 uvádí: „*Průkaz inspektora [§ 4 odst. 1 písm. e)] je dokladem o pověření k výkonu kontrolní činnosti*“. Toto ustanovení se přímo konkrétně propojuje § 4 odst. 3 písm. b) kontrolního řádu, které uvádí, že pověření ke kontrole může mít i formu průkazu, stanoví-li tak jiný právní předpis. Jedná se o zdárný příklad nezbytné informace ve zvláštním právním předpise, které subsidiárně využívá kontrolní řád, a to bez dalších zbytných náležitostí. Další ustanovení týkající se výkonu kontroly jsou specifická pro tento konkrétní typ kontroly, tudíž jsou relevantní a potřebné.

5.1.5 Zákon o ČOI

Tento zákon je celý koncipován jako zákon o kontrolní činnosti České obchodní inspekce, obsahuje ustanovení o rozdělení pravomocí, a hlavně o specifických činnostech pracovníků ČOI, které se vymykají procesní působnosti kontrolního řádu, tato ustanovení jsou tedy potřebná k jejich činnosti. Pouze jedno ustanovení zákona o ČOI je nadbytečné s ohledem na existující definice v kontrolním řádu, a jak již bylo řečeno, kontrolující postupuje subsidiárně podle kontrolního řádu, pokud zvláštní právní předpis kontrolní postup neupravuje. Ustanovení § 8 písm. d) kontrolního řádu upravuje právo kontrolujícího pořizovat obrazové nebo zvukové záznamy, tudíž ustanovení § 4a zákona o ČOI je nadbytečné, jak již bylo vysvětleno v kapitole 3.1, pokud nelze dosáhnout účelu kontroly jinak, lze tohoto institutu použít. Právo na ochranu soukromí, je § 86 občanského zákoníku a může být prolomeno pouze k úřednímu účelu či v záležitosti veřejného zájmu, jak uvádí ustanovení

§ 88 odst. 2 občanského zákoníku. Ustanovení § 4 zákona o ČOI o prokazování služebním průkazem, který je jejich pověřením ke kontrole je opět příkladem nezbytné propojenosti zvláštního právního předpisu a kontrolního řádu. Nutnou odchylku od kontrolního řádu obsahuje § 4 zákona o ČOI, obsahuje informaci, že inspekci provádí zaměstnanci inspektorátu, nikoliv jak uvádí kontrolní řád, jakákoliv osoba pověřená kontrolní činností.

5.1.6 Zákon č. 166/1999 Sb., zákon o veterinární péči a o změně některých souvisejících zákonů (veterinární zákon), ve znění pozdějších předpisů

Veterinární zákon je zvláštní právní předpis, který pouze ve své části § 53 upravuje státní dozor. Existují ustanovení, která jsou potřebná pro výkon státního veterinárního dozoru, která se týkají nápravných opatření, odebrání vzorků a kontrolního nákupu spolu s náklady těchto úkonů, jelikož kontrolní řád tyto instituty neupravuje vůbec nebo zcela obecně, tudíž je žádoucí, aby speciální úprava byla konkrétní v záležitostech, které jsou pro veterinární kontrolu důležité. Opět i ve veterinárním zákoně existují ustanovení, která duplikují kontrolní řád. Jedná se o ustanovení § 53 odst. 1 písm. f), kde veterinární zákon dává právo kontrolujícím vstupovat do staveb apod. v rámci probíhající kontroly, což koresponduje s § 7 kontrolního řádu. Nejedná se rozšiřující pravomoc kontrolního orgánu, tudíž je patrné, že toto ustanovení je ve veterinárním zákoně nadbytečné. Další ustanovení veterinárního zákona se zdají být nadbytečná anebo alespoň nevhodně definovaná, a to § 53 odst. 3, které uvádí, že veterinární inspektori jsou povinni se prokazovat pověřením ke kontrole podle kontrolního řádu služebním průkazem. Povinnost kontrolujícího prokazovat se pověřením vyplývá z ustanovení § 9 písm. c) kontrolního řádu, a tudíž tato informace je ve veterinárním zákoně nadbytečná. Postačilo by pouze konstatování, že prokazování služebním průkazem, je zároveň jejich pověřením ke kontrole. Další ustanovení veterinárního zákona je možné doporučit k odstranění, a to § 53 odst. 4 věta první, které duplikuje § 5 kontrolního řádu o zahájení kontroly. Definice toho, jak může veterinární inspektor zahájit kontrolu, když by bylo možné subsidiárně využít kontrolní řád, není tedy nutné znovu uvádět. Pokud zákonodárce považoval za nutné upřesnit postup veterinárního inspektora při kontrole prodeje na dálku, postačilo ponechat pouze text § 53 odst. 4 věta druhá: „*Při kontrole prodeje na dálku je veterinární inspektor oprávněn postupovat podle čl. 36 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2017/625 a podle § 53b.*“

5.1.7 Zákon č. 146/2002 Sb., o státní zemědělské a potravinářské inspekci a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů (zákon o SZPI)

Účelem tohoto zákona je mimo jiné stanovení působnosti výkonu státního dozoru na úseku zemědělské výroby, potravin a tabákových výrobků. Tento zákon obsahuje mnoho specifických ustanovení, která upravují inspekci na tomto úseku. Jelikož se jedná o kontrolu velmi důležité oblasti veřejné správy, jsou tato ustanovení důležitá. Ustanovení, která se dotýkají převážně nápravných opatření, která napomáhají tomu, aby nedocházelo k poškozování a klamání spotřebitelů i konkurenčních podnikatelů, a jsou proto velmi důležitá, aby byla, co nejprecizněji definována. Naproti tomu existují i v tomto zákoně ustanovení, která opravdu zcela zbytečně duplikují kontrolní řád. Jedná se o jednotlivá ustanovení § 4. § 4 odst. 3 uvádí, že: „*inspektoři se při výkonu kontrolní činnosti prokazují průkazem inspekce, který je současně dokladem o jejich pověření ke kontrole, nebo písemným pověřením k jednotlivé kontrole...*“. Jak již vyplývá z ustanovení § 4 odst. 3 kontrolního řádu, existují dva druhy pověření ke kontrole, tudíž není nutné toto znovu opakovat. Postačilo by pouhé konstatování, že průkaz inspekce je průkazem o pověření ke kontrole dle kontrolního řádu. Další specifikace v ustanovení § 4 odst. 3 zákona o SZPI o tom, kdo vydává průkaz inspekce, je také zcela nadbytečná. § 4 odst. 2 kontrolního řádu udává, kdo vydává pověření o kontrole. Pokud tato specifikace inspekci nepostačuje, bylo by naprosto relevantní, kdyby toto definování pravomocí bylo upraveno ve vnitřních předpisech inspektorátu. Další ustanovení, které zcela koresponduje s § 5 odst. 2 kontrolního řádu o zahájení kontroly, je § 4 odst. 4 zákona o SZPI, kde se uvádí, jaké jsou formy zahájení kontroly prodeje na dálku. Jelikož nebyla v zákoně nalezena žádná specifikace prodeje na dálku, není nutné ani specifikovat zahájení kontroly tohoto prodeje, jedná se tudíž o nadbytečné ustanovení. Ustanovení § 4 odst. 5 zákona o SZPI, dotýkající se práva kontrolujících vstoupit na pozemky apod. v rámci kontrolní činnosti, není potřebné znovu uvádět, pokud toto právo je upraveno v ustanovení § 7 kontrolního řádu. Ustanovení § 8 písm. a) kontrolního řádu uvádí: „*Kontrolující je v souvislosti s výkonem kontroly dále oprávněn a) požadovat prokázání totožnosti fyzické osoby, jež je přítomna na místě kontroly, jde-li o osobu, která plní úkoly kontrolované osoby, nebo osobu, která může přispět ke splnění účelu kontroly*“. Je předpokladem, že toto ustanovení zcela pokrývá právo kontrolujícího, tedy i inspektora SZPI, pro účely zahájení kontroly požadovat informace o totožnosti osoby, jak uvádí § 4 odst. 6 zákona o SZPI, tudíž i toto ustanovení se zdá nadbytečné. I další ustanovení § 4 odst. 7

zákona o SZPI je nadbytečné, když právo kontrolujícího pořizovat zvukové, obrazové apod. záznamy je již dáno kontrolním řádem, není nutné toto právo znovu definovat. Jako poslední ustanovení zákona o SZPI, které duplikuje kontrolní řád, je ustanovení § 4a odst. 1, které definuje osoby, které mohou činit úkony jménem kontrolované osoby. § 5 odst. 2 písm. a) kontrolního řádu definuje povinné osoby, a to že za právnickou osobu může činit úkony člen jejího statutárního orgánu je zřejmé již z § 154 občanského zákoníku, tudíž není nutné tuto informaci zavádět do zvláštního právního předpisu, když se může občanský zákoník využít subsidiárně.

5.1.8 Zákon č. 378/2007 Sb., o léčivech a o změnách a doplnění některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů

Další zvláštní právní předpis, který v části svého znění definuje kontrolní činnost, a to tentokrát na úseku kontroly léčiv. Ustanovení § 101 uvádí, že orgány vykonávající státní správu uvedené v § 10 zákona o léčivech a inspektoři postupují při kontrole podle kontrolního řádu. Toto ustanovení je zde zcela nadbytečné, jelikož správně má být uváděna opačná situace, a to, když se nepostupuje podle kontrolního řádu, tak tuto skutečnost uvést, jinak tento postup je subsidiárně použit vždy. V odst. 1 § 101 je potřebné doplnění, že pověření ke kontrole má formu průkazu inspektora, které zde navazuje na § 4 odst. 3 písm. b) kontrolního řádu. Znění věty druhé ustanovení § 101 odst. 1 „*Inspektor se při výkonu kontrolní činnosti podle tohoto zákona i jiných právních předpisů prokazuje průkazem inspektora*“ je zcela nadbytečné, jelikož tato povinnost kontrolujícího vyplývá již z kontrolního řádu. Ustanovení § 101 odst. 2 písm. c) zákona o léčivech definuje povinnost ověřovat totožnost fyzických osob v případě, kdy podávají ústní vysvětlení. Jelikož podání vysvětlení je specifikováno v § 137 správního řádu a vyplývá z něj, že na základě podání je vyhotoven záznam, který obsahuje identifikační údaje o osobě podávající vysvětlení, je tudíž zřejmé, že správní orgán je povinen identifikovat osobu, která toto vysvětlení podává, aby mohla být skutečnost považována za relevantní. Dalo by se usuzovat, že i toto ustanovení je zde nadbytečné. Ostatní odstavce § 101 zákona o léčivech jsou potřebné ke specifikaci kontrolní činnosti na úseku léčiv, a to převážně ohledně nápravných opatření.

5.1.9 Zákon č. 256/2000 Sb. o státním zemědělském intervenčním fondu, ve znění pozdějších předpisů (zákon o SZIF)

Ustanovení § 12a tohoto zákona obsahuje výčet činností a podmínek, které jsou obsahem kontroly a provádí ji Fond nebo jím pověřená osoba. Jedná se o velmi specifický zákon, který

obsahuje spoustu důležitých definic v rámci kontrolní činnosti, které jsou odlišné od kontrolního řádu, a tudíž jsou velmi potřebné. Bohužel i v tomto zákoně se nachází ustanovení, která jsou nadbytečná. Již z definice § 1 odst. 1 kontrolního řádu vyplývá, která osoba je považována za kontrolovanou osobu, tudíž ustanovení § 12a odst. 3 zákona o státním zemědělském intervenčním fondu o definování kontrolovaných osob je nadbytečná. A také uvádění informace, že Fond postupuje podle zvláštních právních předpisů a také podle kontrolního řádu je zbytečné, jelikož jak je již známo podle kontrolního řádu se subsidiárně postupuje všude tam, kde není jinak uveden jiný kontrolní mechanismus.

5.1.10 Zákon o ČNB

Také Česká národní banka vykonává dohled, který je ale velmi specifický. Pouze ustanovení § 45 hovoří o postupu podle kontrolního řádu. Další postup vyplývá ze zákona o České národní bance. Ustanovení § 45 odst. 1 specifikuje přímo při jaké příležitosti je využíván kontrolní řád a také definuje, že ustanovení kontrolního řádu o spolupráci je přímo vyloučeno. Z pohledu velmi specifické činnosti ČNB je pochopitelné, že existují odchylky od kontrolního řádu, které omezují jeho využití. Jak uvádí § 45 odst. 1 věta druhá: „*Nahlížení do spisu vedeného při výkonu dohledu podle § 44 odst. 2 písm. b) až d) je vyloučeno.*“ Zákonodárce zde považoval za nutné, vyloučit institut nahlížení do spisu při této kontrolní činnosti.

5.1.11 Zákon č. 164/2001 Sb., o přírodních léčivých zdrojích, zdrojích přírodních minerálních vod, přírodních léčebných lázních a lázeňských místech a o změně některých souvisejících zákonů (lázeňský zákon), ve znění pozdějších předpisů

Výkon dozoru dle ustanovení § 39 lázeňského zákona vykonávají zaměstnanci ministerstva a jiné pověřené osoby, též zaměstnanci zdravotního ústavu. Kontrolní činnost je v tomto zákoně upravena bez zvláštních odchylek od kontrolního řádu, ale obsahuje několik ustanovení, která duplikují znění kontrolního řádu, tudíž by se dalo říci, že jejich existence ve zvláštním právním předpise je nadbytečná. Z ustanovení § 39 odst. 1 lázeňského zákona vyplývá, že kontrolující jsou oprávněni vstupovat na cizí pozemky, do cizích staveb apod. v rámci kontrolní činnosti a provádět i odběr vzorků, žádat údaje a doklady potřebné pro výkon dozoru. Všechna tato oprávnění již vyplývají z kontrolního řádu, konkrétně z ustanovení §§7, 8. Správní orgán mimo jiné šetří oprávněné zájmy dotčených osob, jak vyplývá z § 2 odst. 3 správního řádu, tudíž konstatování v § 39 odst. 4 lázeňského zákona

„Při výkonu oprávnění podle odstavců 1 a 2 musí být co nejvíce šetřeny pozemky, stavby, objekty a zařízení a práva jejich vlastníků, nájemců, popřípadě správců.“, je zcela nadbytečné a není nutné ve zvláštním právním předpise uvádět povinnost správního orgánu, která mu vyplývá již ze základních zásad, uvedených ve správním řádu.

5.1.12 Zákon č. 133/1985 Sb., Zákon České národní rady o požární ochraně, ve znění pozdějších předpisů

Jak vyplývá z ustanovení § 31 tohoto zákona, výkon státního požárního dozoru se skládá z různých typů kontrolních činností. Pouze u dvou kontrolních činností definovaných v § 31 odst. 1 písm. a) kontrola dodržování povinností stanovených předpisy o požární ochraně, v § 31 odst. 1 písm. g) kontrola připravenosti a akceschopnosti jednotek požární ochrany, je specifikována odchylka od kontrolního řádu, a to v ustanovení § 31 odst. 2, že v protokolu o kontrole se stanoví kontrolované osobě lhůta pro podání písemné zprávy o odstranění nedostatků, které byly při kontrolní činnosti zjištěny. Tuto specifikaci lze považovat za zcela konkrétní k uvedeným kontrolním činnostem, tudíž se lze domnívat, že je potřebná pro výkon státního požárního dozoru a je tedy nezbytná.

5.1.13 Zákon č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon), ve znění pozdějších předpisů

Dozor podle energetického zákona vykonává Energetický regulační úřad a jeho specifické činnosti jsou upraveny v § 18 energetického zákona. V ustanovení § 4 písm. a) energetického zákona je uvedeno, že v rámci kontroly má kontrolující právo vyžadovat údaje, dokumenty apod. od osoby, která je v pracovněprávním nebo obdobném vztahu ke kontrolované osobě, s uvedením, *„...že tato osoba může takové objasnění odepřít, pokud by si tím způsobila nebezpečí stíhání pro trestný čin nebo přestupek“*. Jak již vyplývá z ustanovení § 5 odst. 2 písm. a) kontrolního řádu, tyto osoby jsou definovány jako osoby povinné, tudíž není namístě opět v energetickém zákoně definovat tu samou skutečnost. O zákazu nucení sebeobviňování bylo již napsáno v kapitole 3.1, z rozsudků NSS vyplývá, že aby byl dosažen účel a smysl kontroly, neplatí při kontrolní činnosti zákaz nucení sebeobviňování. Tudíž definice § 4 písm. a) věta druhá energetického zákona nereflektuje současný právní stav, daný platnou judikaturou. Další ustanovení energetického zákona, které je shodné s kontrolním řádem, je § 4 písm. b), které definuje právo kontrolujícího *„...vyžadovat od povinné osoby podle zákona o kontrole předložení existujících záznamů, zpráv nebo s nimi spojených údajů přenášených*

prostřednictvím sítě elektronických komunikací, záznamů o telefonních hovorech nebo záznamů dat na paměťových médiích, a týkajících se předmětu kontroly“. Jak již vyplývá z § 8 písm. c) kontrolního řádu, toto právo kontrolujícího není nutné opět specifikovat v energetickém zákoně. Naprosto totožná definice o vyřizování námitek uvedená v § 4 odst. 6 energetického zákona je uvedena i v § 14 odst. 1 kontrolního řádu, není potřebné duplikovat to samé znění ve zvláštním právním předpise, když je notoricky známé, že pokud není uvedeno ve zvláštním právním předpise jiné znění, postupuje se subsidiárně podle kontrolního řádu. Právo kontrolujících v rámci kontrolní činnosti vstupovat do budov apod. je dáno v ustanovení § 7 kontrolního řádu, tudíž ani zde není nutné tu samou skutečnost uvádět ještě ve zvláštním právním předpise a to v § 4 odst. 7 energetického zákona.

5.1.14 Zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů

Vodní zákon neobsahuje potřebné odchylky od kontrolního řádu v ustanoveních týkajících se vodoprávního dozoru. Obsahuje důležité informace, které doplňují kontrolní činnost, jelikož vodoprávní dozor je specifický. Existují ve vodním zákoně ustanovení, která duplikují definice obsažené v kontrolním řádu, a to se zdá nadbytečné. Jedná se o ustanovení § 110 odst. 4, které uvádí, že vodoprávní úřady si v rámci kontroly mohou vyžádat spolupráci odborných subjektů apod., což zcela pokrývá definici uvedenou v kontrolním řádu o existenci přizvaných osob. Další ustanovení, které je možné doporučit k odstranění, je § 114 odst. 2 o nákladech kontroly, které sice jinými slovy, ale ve výsledku zcela kopíruje ustanovení § 23 kontrolního řádu o nákladech kontroly, že každý si vzniklé náklady nese sám. Ustanovení § 114 odst. 1 vodního zákona o pověření ke kontrole, které má formu průkazu je zcela namísto, reflektuje § 4 odst. 3 písm. b) kontrolního řádu.

5.1.15 Zákon č. 372/2011 Sb., o zdravotních službách a podmínkách jejich poskytování (zákon o zdravotních službách), ve znění pozdějších předpisů

Tento zákon v části desáté upravuje kontrolní činnost, definuje kontrolní orgány a jejich působnost. Obsahem § 109 jsou definovány práva kontrolních orgánů, která rozšiřují práva uvedená v kontrolním řádu a jsou tudíž pro činnost kontrolujících potřebná, jedná se například o oprávnění ukládat nápravná opatření, stanovit lhůty a kontrolovat jejich plnění. Tato odchylka od kontrolního řádu je potřebná.

5.1.16 Zákon č. 56/2001 Sb., o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů

Část devátá §§ 81-82 definuje státní dozor ve věcech podmínek provozu vozidel na pozemních komunikacích. Součástí této oblasti je nezbytná specifikace pověření k výkonu dozoru ve formě průkazu, jak uvádí § 82 odst. 1. Nezbytná ustanovení o nápravných opatřeních doplňují v zákonných případech kontrolní postup dle kontrolního řádu. Rozšiřující konstatování uvedené v § 82 odst. 6 je potřebné, jelikož kontrolní řád uvádí pouze, že lze v rámci probíhající kontroly pořizovat zvukové, obrazové a zvukově-obrazové záznamy, ale již z tohoto ustanovení nevyplývají další povinnosti kontrolujícího. Tudíž zákonodárce v této oblasti doplnil konkrétní postup o skutečnost, že lze provést tyto úkony bez vědomí provozovatele stanice technické kontroly nebo kontrolního technika, s uvedením další povinnosti, a to že po předložení pověření ke kontrole musí být provozovateli stanice technické kontroly nebo kontrolnímu technikovi sděleno, že byl záznam pořízen a v jakém rozsahu byl pořízen. Jsou to důležité a podstatné odchylky od kontrolního řádu, které je potřebné ve zvláštním právním předpise uvést, aby byly šetřeny práva jak kontrolujících, tak kontrolovaných osob.

5.1.17 Zákon č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, ve znění pozdějších předpisů

Postup kontrolních orgánů podle tohoto zákona upravuje § 28 a § 29. Ustanovení § 28 je žádoucí, jelikož definuje, že dokladem o pověření ke kontrole je průkaz, tedy průkaz vyplývající ze zvláštního právního předpisu, jak uvádí § 4 odst. 3 písm. b) kontrolního řádu. Mezi další potřebná ustanovení tohoto zákona lze považovat jednotlivé odstavce § 29, jelikož obsahují přesné postupy kontrolní činnosti kontrolních orgánů v působnosti Ministerstva zemědělství. Jedná se o podstatné odchylky od kontrolního řádu, např. rozšířené povinnosti kontrolujících vůči Ministerstvu zemědělství či povinnosti vůči inspekci, jedná se například o povinnost předat protokol o kontrole inspekci, oznámit Ministerstvu zemědělství kontrolovanou osobu, která vydala prohlášení podle § 21 odst. 3 nebo 4 obsahující nepřesný, neúplný nebo nepravdivý údaj. Duplicitní ustanovení ke kontrolnímu řádu nebyla nalezena.

5.1.18 Zákon č. 252/1997 Sb., o zemědělství, ve znění pozdějších předpisů

Ustanovení § 4a tohoto zákona upravuje kontrolu na úseku zemědělství, definuje, kdo provádí kontrolu a v jaké oblasti. Toto ustanovení není příliš rozsáhlé a neobsahuje mnoho specifických problematik. Ustanovení, která by mohla být vypuštěna či upravena jsou § 4a odst. 2, kde se nadbytečně uvádí, kdo je kontrolovaná osoba, i když tato skutečnost již

vyplývá z kontrolního řádu a také podle jakého právního předpisu se postupuje, což je opravdu nadbytečná informace, jelikož již vyplývá z obecného fungování kontroly ve veřejné správě. O možném vypuštění § 4a odst. 4 by se dalo uvažovat, jelikož již z ustanovení § 8 odst. 2 správního řádu vyplývá, že správní orgány vzájemně spolupracují v zájmu dobré správy, a tudíž definice, že při výkonu kontroly může ministerstvo postupovat v součinnosti s celními orgány, je nadbytečná.

Existuje mnoho dalších zvláštních právních předpisů, které definují kontrolní činnost ve veřejné správě, postupují podle kontrolního řádu a neobsahují žádné odchylky od tohoto obecného procesního právního předpisu. Jedinou důležitou informaci, kterou obsahují je pověření ke kontrole, které má formu průkazu. Jak uvádí § 4 odst. 3 písm. b) kontrolního řádu, že pověření ke kontrole může mít formu průkazu, stanoví-li tak jiný právní předpis. Jedná se například o § 85 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny, § 125b odst. 3 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů, § 150 zákona č. 541/2020 Sb., o odpadech, ve znění pozdějších předpisů, § 41 odst. 4 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů.

V tabulce 2 je uveden přehledný seznam institutů kontrolního řádu, které se ve zvláštních právních předpisech objevují buď jako duplicity, potřebné odchylky od kontrolního řádu nebo jako nutné odchylky, které jsou pro výkon kontrolní činnosti důležité. Do tabulky jsou zahrnuty zvláštní právní předpisy, které jsou součástí analýzy a následné syntézy v této diplomové práci s tím, že u každého tohoto zákona je graficky zaznamenáno, jak je kontrolní činnost v těchto zákonech upravena.

Potřebnou odchylku, která je důležitá pro výkon kontrolní činnosti, lze chápat jako podrobněji a specificky popsanou skutečnost, která je obecně upravena v kontrolním řádu a zákonodárce považoval za nutné tuto obecnou úpravu ve zvláštním právním předpise upravit podle konkrétní kontrolované oblasti. Za nutnou odchylku je považována specifikace kontrolního procesu, která není v kontrolním řádu upravena, ale je žádoucí mít tuto definici danou a prakticky popsanou ve zvláštním právním předpise. Jak již bylo řečeno není žádoucí mít tyto specifické úpravy přímo v kontrolním řádu, jelikož se jedná o zcela konkrétní situace, které vyplývají z dané kontrolované oblasti veřejné správy.

Tabulka 2 – Srovnání zvláštních právních předpisů – zvláštní úprava, obecná úprava

	Postup podle kontrolního řádu	Kontrolní průkaz	Nápravná opatření	Kontrolované a povinné osoby	Zahájení kontroly	Přizvaná osoba	Práva kontrolujících	Vyřizování námitek	Součinnost	Náklady kontroly	Podání dle správního řádu	Kontrolní protokol
Živnostenský zákon		x										
Zákon o ochraně veřejného zdraví					D	D	Po	Po	D	Po		
Zákon o zaměstnanosti									D		D	
Zákon o inspekci práce		x		Po								
Zákon o ČOI	No	x					D					
Veterinární zákon		D	x		D		D			Po		
Zákon o SZPI		D	x	D	D		D					
Zákon o léčivech	D	D	x									
Zákon o SZIF	D			D								
Zákon o České národní bance	Po											
Lázeňský zákon							D					
Zákon o požární ochraně												Po
Energetický zákon				D			D	D				
Vodní zákon		x				D				D		
Zákon o zdravotních službách			x									
Zákon o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích		x	x				Po					
Zákon o ochraně ovzduší		x					Po					
Zákon o zemědělství	D			D					D			

Zdroj: vlastní zpracování

Vysvětlivky: D duplicita
 Po potřebná odchylka
 x nutná odchylka

5.2 Analýza

V rámci této analýzy kontrolních postupů, upravených ve zvláštních právních předpisech, byly hodnoceny případné odchylky od obecné úpravy kontrolního procesu uvedených v kontrolním řádu, případné duplicity obou procesních úprav, spolu se zhodnocením potřebnosti těchto duplicit. Je možné říci, že zákonodárce oproti původní úpravě zákona o státní kontrole velmi zapracoval na zjednodušení kontrolních mechanismů a v kontrolním řádu upravil proces velmi prakticky. V některých zvláštních právních předpisech došlo k úspěšnému odstranění duplicit. V současné chvíli, na základě zjištěných analyzovaných

informací, je zřejmé, že ale neustále existují zvláštní právní předpisy, které obsahují nadbytečné procesní informace, které jsou již obsaženy v kontrolním řádu, a není tedy nezbytně nutné mít tyto definice uváděny ještě jednou. Opravdu nadbytečné informace spatřuji například v ustanoveních o zahájení kontroly v některých zvláštních právních předpisech, např. zákon o ochraně veřejného zdraví, které uvádějí skutečnosti o způsobech zahájení kontroly, i když jsou tyto informace již upraveny v § 5 kontrolního řádu. Jedná se o duplicitu, kterou by mohl zákonodárce ve zvláštních právních předpisech vypustit, neboť není nutné skutečnost, která je již upravena v kontrolním řádu upravovat duplicitně, když již z právních předpisů vyplývá, že kontrolní orgán postupuje vždy podle kontrolního řádu všude tam, kde není jiná úprava ve zvláštním právním předpise uvedena. Další nadbytečná duplicita, která se často opakuje ve zvláštních právních předpisech, je ve specifikaci různých práv kontrolujících osob. Například v zákoně o ČOI je upraveno právo kontrolujícího pořizovat obrazové nebo zvukové záznamy, i když je toto podstatné právo kontrolujícího již upraveno v ustanovení § 8 písm. d) kontrolního řádu, dále například ve veterinárním zákoně či zákoně o SZPI, také v lázeňském zákoně je upraveno právo kontrolujícího vstupovat do staveb apod. v rámci probíhající kontroly, čímž se duplikuje ustanovení § 7 kontrolního řádu. Jedná se o skutečnosti, které pokud nerozšiřují práva kontrolujících osob o nějaké další možnosti, jak docílit účelu kontroly, není nutné ty samé skutečnosti opakovat znovu a nadbytečně se tím samym institutem zabývat ve zvláštních právních předpisech. Stejně tak například institut o poskytování součinnosti v rámci probíhající kontroly, který je již obecně definován v § 10 odst. 2 kontrolního řádu s tím, že kontrolovaná osoba má povinnost poskytnout potřebnou součinnost při výkonu kontroly, je například v zákoně o ochraně veřejného zdraví či zákoně o zaměstnanosti duplicitně upraven. Například v zákoně o zemědělství je zcela nadbytečně uvedena definice kontrolované osoby, i když tato skutečnost již vyplývá z kontrolního řádu. Další duplicita, která se objevuje ve zvláštních právních předpisech je institut přizvané osoby, například ve vodním zákoně je použito ustanovení o možné spolupráci odborných subjektů, což zcela pokrývá definici přizvané osoby, stejně tak v zákoně o ochraně veřejného zdraví. Institut kontrolního průkazu, tedy forma průkazu či způsob použití se objevuje ve zvláštních právních předpisech v různých formách. Dále bylo zjištěno, že jsou právní předpisy, kde jsou použity zcela duplicitní definice ke kontrolnímu řádu, ale ve většině případů jsou ve zvláštních právních předpisech zakotveny zcela relevantní formulace o pověření k výkonu kontroly, které zcela konkrétně a potřebně propojují ustanovení § 4 odst. 1 písm. e) kontrolního řádu, a to například zákon o inspekci práce, zákon o ČOI apod., čímž je zcela využit subsidiární postup kontrolního orgánu o použití kontrolního řádu ke zvláštním právním

předpisům. Oproti tomu například ve veterinárním zákoně je použita definice o tom, že veterinární inspektoři jsou povinni se prokazovat pověřením ke kontrole podle kontrolního řádu služebním průkazem, z čehož vyplývá nadbytečnost tohoto sdělení. Náklady kontroly jsou definovány v ustanovení § 23 kontrolního řádu a k tomu zcela duplicitně, i když jinými slovy, je tento institut upraven ve vodním zákoně, z tohoto zvláštního právního předpisu nevyplývá žádná potřebná odchylka od kontrolního řádu, která by měla relevantní smysl pro kontrolní orgán.

Při podrobné analýze bylo zjištěno, že oproti některým výše vyspecifikovaným duplicitám, existují ve zvláštních právních předpisech i velmi potřebné odchylky od obecné úpravy v kontrolním řádu, které slouží ke konkretizaci řešení specifických problémů na jednotlivých úsecích veřejné správy. Existují potřebné odchylky od kontrolního řádu, například v některých právech kontrolujících, a to například v zákoně o ochraně veřejného zdraví, kde je kontrolujícím přiznáno právo vstupovat do obydlí fyzické osoby ke zjištění zdroje hluku a vibrací, netýká se tedy o obydlí užívané k podnikání nebo provozování jiné hospodářské činnosti, jak je uvedeno v kontrolním řádu. Jedná se tedy o zcela konkrétní právo, které není obsaženo v kontrolním řádu, tudíž je zde zcela na místě. Dále například v zákoně o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích, kde je kontrolujícím přiznáno rozšířené právo pořizovat zvukové, obrazové a zvukově-obrazové záznamy, které lze provést bez vědomí provozovatele stanice technické kontroly nebo kontrolního technika, čímž je kontrolujícím dáno právo činit tyto úkony a zároveň šetřit práva kontrolovaných osob. Také v zákoně o ochraně ovzduší jsou uvedeny potřebné odchylky od kontrolního řádu, které kontrolujícím přiznávají další potřebné povinnosti vůči Ministerstvu zemědělství či inspekci. Jako velmi potřebné odchylky lze považovat i odchylky uvedené například v zákoně o ochraně veřejného zdraví a veterinárním zákoně, ve kterých je upraven institut nákladů kontroly, jelikož zcela konkrétně popisuje výkon kontrolní činnosti kontrolních orgánů a z toho vyplývajících nákladů, které je potřebné konkretizovat a definovat nositele těchto nákladů. Také v zákoně o požární ochraně lze nalézt potřebnou odchylku od kontrolního řádu, úpravu protokolu o kontrole, která je žádoucí a nezbytná pro výkon státního požárního dozoru. Definuje se zde povinnost kontrolované osoby podat ve lhůtě písemné zprávy o odstranění nedostatků, které byly při kontrolní činnosti zjištěny.

Co kontrolní řád vůbec neupravuje jsou nápravná opatření, tudíž je zákonná úprava zcela předána do zvláštních právních předpisů, kde jsou pro každý typ kontroly upravena specificky. Jak vyplývá z analýzy kontrolního řádu a z analýzy použitých zvláštních právních předpisů, je zcela relevantní, že tento institut nápravných opatření není v obecném právním

předpise, tedy v kontrolním řádu, upraven, jelikož se jedná o zcela specifickou a velmi konkrétní problematiku, kterou nelze bagatelizovat a shrnout do jednoho ustanovení, které by sloužilo celé škále kontrolních pracovníků napříč veřejnou správou. Jedná se tedy o nutnou odchylku od kontrolního řádu, která je zcela nezbytná.

Nutná odchylka od kontrolního řádu nám tedy definuje zcela potřebnou nutnost specifikovat určité kontrolní postupy pouze ve zvláštních právních předpisech pro jejich specifickou povahu. Oproti tomu potřebná odchylka například vyjádřená konkrétními požadavky na úpravu nákladů kontroly či práv kontrolujících osob je určitá snaha zákonodárce konkretizovat již danou definici v kontrolním řádu o specifika, která považuje za důležitá pro danou kontrolní činnost v určité oblasti veřejné správy.

V průběhu analýzy byly zjištěny také definice ve zvláštních právních předpisech, které duplikují znění správního řádu. Jedná se o duplicitu § 42 správního řádu, že na základě podaného podnětu se podatel informuje o tom, jak s podáním naložil, není tedy nutné, aby zákon o zaměstnanosti uváděl tuto samou definici, když platí zásada subsidiarity, že pokud není institut upraven ve zvláštním právním předpise, postupuje se podle správního řádu. Také zákon o léčivech obsahuje duplicitu, a to v definici o povinnosti ověřovat totožnost fyzických osob v případě, kdy podávají ústní vysvětlení. Institut podání vysvětlení je upraven v § 137 správního řádu, tudíž není nutné tu samou skutečnost duplicitně uvádět ve zvláštním právním předpise. Jako možnou duplicitu, kterou by stálo za zvážení vypustit ze znění zákona o zemědělství, lze považovat formulaci, že při výkonu kontroly může ministerstvo postupovat v součinnosti s celními orgány, jelikož již z § 8 odst. 2 správního vyplývá, že správní orgány vzájemně spolupracují v zájmu dobré správy.

Smyslem této práce byla také analýza kontrolního řádu s použitím aktuální judikatury. Tato analýza byla podrobně provedena v kapitole druhé, třetí a čtvrté, a bylo zjištěno, že ve většině případů se soudy ztotožňují se zněním kontrolního řádu, pouze potvrzují výklad daných ustanovení. Pouze ve dvou případech judikatura doplňuje a konkretizuje znění kontrolního řádu a v těchto případech by bylo vhodné, aby zákonodárce reflektoval níže uvedené rozsudky a zapracoval je do kontrolního řádu tak, aby v budoucnosti nedocházelo k opětovným nesrovnalostem při výkladu daných ustanovení. Jedná se o institut pověření ke kontrole vyspecifikovaný v ustanovení § 4 odst. 3 písm. a) kontrolního řádu, který uvádí, že pověření ke kontrole má formu písemného pověření k jednotlivé kontrole, ale nejsou zde uvedeny podrobnější informace o obsahu daného pověření. Jak vyplynulo z Rozsudku NSS sp. zn. 5 As 42/2016-36 ze dne 22. března 2016 mělo by pověření ke kontrole obsahovat jasné

vymezení zákonných ustanovení, podle kterých kontrolní orgán postupuje a přesně vymezené kontrolované povinnosti. V tomto případě je možné doporučit, aby bylo toto ustanovení rozšířeno o informaci a povinných údajích daného pověření ke kontrole. Jako další institut, které je možné doporučit k upřesnění podle ustálené judikatury, je ustanovení § 5 odst. 3 kontrolního řádu, že pokud při zahájení kontroly není přítomna přímo kontrolovaná osoba, má kontrolní orgán povinnost ji informovat dodatečně o zahájení kontroly. Dosud kontrolní řád neupravuje lhůtu k provedení tohoto úkonu a kontrolní orgány vychází z Rozsudku NSS sp. zn. 6 As 227/2020-53 ze dne 21. dubna 2021, kde nejvyšší správní soud považuje za vyhovující termín následující pracovní den po provedení kontroly, aby nezpůsobil újmu na právech kontrolované osoby a umožnil kontrolované osobě včas a řádně plnit svá práva a povinnosti dané kontrolním řádem. Bylo by zcela relevantní toto ustanovení kontrolního řádu doplnit o pořádkovou lhůtu.

Na základě provedené analýzy vyplývá, že do kontrolního řádu není nutné začleňovat další instituty, které by kontrolní řád rozšiřovaly a vytvářely tím tak složitější kontrolní proces. Kontrolní řád, jako celek, lze považovat za velmi přehledný a za koncepčně velmi povedený právní předpis, a jeho současná úprava, s níže doporučenými drobnými úpravami, relevantní a dostatečná pro výkon kontrolní činnosti v rámci celé veřejné správy. Ustanovení § 4 odst. 3 písm. a) kontrolního řádu, o formě písemného pověření k jednotlivé kontrole, je vhodné rozšířit o přesnou konkrétní definici povinných údajů na tomto pověření, a to, aby pověření ke kontrole obsahovalo minimálně zákonné ustanovení, podle kterého kontrolní orgán postupuje a jasně definované kontrolované povinnosti. Ustanovení § 5 odst. 3 kontrolního řádu, o povinnosti kontrolního orgánu informovat o zahájené kontrole nepřítomnou kontrolovanou osobu, rozšířit znění tohoto ustanovení o lhůtu jednoho pracovního dne, jak vyplynulo z ustálené judikatury. Na základě těchto drobných úprav by dále nemuselo docházet k právní nejistotě všech účastníků kontroly a správní soudy by nemusely řešit případné spory ohledně nejasného výkladů těchto ustanovení.

Další doporučení je možné spatřovat v úpravách zvláštních právních předpisů, a to především v odstranění duplicit, které popisují ty samé informace z kontrolního řádu a také ze správního řádu, jak vyplynulo z podrobné analýzy jednotlivých zvláštních právních předpisů. Mezi nejčastější duplicity kontrolního řádu, které se objevují ve zvláštních právních předpisech, a které by v nich nemusely být obsaženy, jsou především procesní úpravy zahájení kontroly, informace o přizvaných osobách, práv kontrolujících osob či informace o subsidiárním použití kontrolního řádu a také informace o použití kontrolního průkazu.

Duplicity správního řádu, které jsou obsaženy ve vybraných zvláštních právních předpisech, jsou povinnost po podání podnětu, institut podání vysvětlení a součinnost správních orgánů dle § 8 odst. 2 správního řádu. Měla by to být základní priorita zákonodárce, odstranily by se tím možné nesrovnalosti při výkonu kontrolní činnosti, které by mohly v průběhu kontroly vyplynout. Je tedy na zamyšlení a podrobné analýze jednotlivých ministerstev, které mají v gesci jednotlivé zákony, aby provedly revizi svých zákonných předpisů a pokusily se je uvést do souladu s kontrolním řádem. Dále by bylo vhodné, aby se zákonodárce soustředil na konkretizaci kontrolní činnosti ve zvláštních právních předpisech, tak aby činnost kontrolních pracovníků měla právní podklad, aby kontrolní pracovníci měli oporu při své kontrolní činnosti v zákonných předpisech, aby kontrolní činnost měla jasná pravidla a nebylo možné, aby jak kontrolující nebo kontrolované osoby při kontrolní činnosti měli nejasnosti a docházelo k nepotřebným nesrovnalostem. Zákonodárce by měl při úpravě zvláštních právních předpisů, konkrétně co se týká kontrolní činnosti, spíše zjednodušovat a konkretizovat než vytvářet nepřehledné zákony, které v důsledku napomáhají k neúčelné a zmatečné kontrolní činnosti. Měl by se maximálně snažit definovat konkrétní práva a povinnosti v dané sféře veřejné správy tak, aby mohla být provedena řádná a účelná kontrola, která je schopná zjistit kompletní materiální pravdu v dané specifické kontrolované oblasti, umožnit kontrolujícím výkon kontrolní činnosti tak, aby mohli bez pochybností zjistit skutečnosti potřebné k výkonu kontroly a zároveň tím šetřili práva kontrolovaných a povinných osob.

5.3 Spolupráce a koordinace

Podstatou zlepšení kontrolní činnosti je zefektivnit kontrolní činnost, odstranit duplicity v kontrolní činnosti, minimalizovat zátěž kontrolovaných osob a maximálně využívat poznatky z jiných kontrol uskutečněných jiným orgánem veřejné správy. V současné době neexistuje žádný centrální koordinační orgán pro komplexní kontrolní činnost, který by dohlížel a sjednocoval jednotlivé kontrolní činnosti s přihlédnutím k rozmanitosti a specifčnosti četných druhů kontrolní činnosti. Neexistuje ani žádný společný registr kontrol, vykonaných veřejnou správou, který by umožňoval shromažďovat jednotlivé poznatky a následně je umožňoval sdílet a používat. Prozatím je vhodné a důležité dohlížet na předcházení nadměrné zátěže kontrolovaných osob pouze v rámci jednotlivých ústředních správních úřadů, případně v rámci uzavřených dohod mezi jednotlivými kontrolními orgány v určité oblasti. Jak vyplývá z ustanovení § 27 kontrolního řádu, již při plánování kontrol je

důležitá spolupráce kontrolních orgánů, kteří svoji kontrolní činnost koordinují. Pro příklad je zde uvedena Dohoda o koordinaci výkonu kontrolní činnosti ČOI s živnostenskými úřady, která vznikla na základě Usnesení vlády č. 1316 ze dne 15. listopadu 2006. Z této dohody vyplývá, že tyto dva kontrolní orgány po celé České republice provádějí společné kontroly v oblastech, v nichž se dozorové kompetence obou orgánů překrývají nebo se o ně dělí. Je to zdárný příklad spolupráce v rámci kontrol, který má pozitivní dopad na kontrolované osoby. ČOI takto spolupracuje i s dalšími orgány státní správy (Česká obchodní inspekce, c2023).

V ustanovení § 25 kontrolní řádu jsou upraveny možné formy a možnosti spolupráce kontrolních orgánů. Spolupracovat mohou kontrolní orgány jak aktivně, tak pasivně. Aktivně si může kontrolující vyžádat podklady pro svoji kontrolní činnost od jiného kontrolního orgánu, který je má k dispozici. Pasivní spolupráce spočívá v poskytnutí vyžádaných informací či podkladů. Také ustanovení § 25 odst. 4 kontrolního řádu definuje povinnost kontrolního orgánu poskytnout informace o zjištěných nedostacích věcně a místně příslušnému kontrolnímu orgánu pro případné navazující řízení (Ministerstvo vnitra České republiky, c2022b). Z tohoto ustanovení vyplývá možná spolupráce kontrolních orgánů, nikoliv jejich povinná koordinace a spolupráce. Je zde ponechána pouze možnost a způsob, jakým způsobem mohou kontrolní orgány spolupracovat a je pouze na uvážení kontrolních orgánů, jak aktivním způsobem budou vést kontrolní činnost a spolupracovat s ostatními institucemi. Možná spolupráce mezi kontrolními orgány se stává pouze subjektivním právem kontrolujících, jak posoudí danou situaci, jak aktivně budou jednat nebo zda neusoudí, že pouze pasivně provedou kontrolu, i když z pohledu kontrolované osoby se jedná o další kontrolu, která vykazuje velmi podobné znaky s kontrolou předešlou. Jelikož žádný zákon neupravuje množství provedených kontrol, je zcela možné provádět kontroly opakovaně a bez možné obrany ze strany kontrolované osoby. Jakým způsobem ošetřit provádění kontrolních činností, tak aby nedocházelo k duplicitním kontrolám z pohledu zjišťovaných skutečností, tak i z pohledu nezatěžování kontrolovaných osob, jsou zde uvedeny dvě možnosti, jak této situaci předcházet. Jedna z možností je, že by byl ve zvláštních právních předpisech zaveden institut povinné spolupráce s přesně vyspecifikovanými institucemi, tak aby při každé kontrolní činnosti došlo ze strany kontrolujících k ověření skutečností u ostatních institucí a získání informací potřebných pro výkon kontroly, v důsledku čehož by odpadly duplicitně vedené kontroly a prováděly by se pouze kontroly individuálně zaměřené na konkrétní problém, který spadá do gesce daného kontrolního orgánu. Kontrolované skutečnosti, které jsou v gesci více kontrolních orgánů by byly v rámci součinnosti poskytovány mezi sebou

a nemusely by být zjišťovány opakovaně. Z pohledu kontrolované osoby by to bylo přínosné, došlo by k umírnění kontrolní činnosti, snížení časové zátěže při kontrole. Ale po posouzení této problematiky z pohledu kontrolujících, s přihlédnutím k velké byrokratické zátěži, byla tato varianta zamítnuta. Jako další varianta se jeví zavedení informačního systému, který by byl schopen evidovat veškeré kontroly ve veřejné správě, zlepšit spolupráci kontrolních orgánů a zjednodušit komunikaci mezi nimi. Je potěšující, že takovýto projekt je v současné době ve fázi příprav. Ministerstvo průmyslu a obchodu tento projekt nazvalo JePEK „Jednotný portál evidence kontrol“. Předpokládá se, že smysl tohoto projektu by mohl být naplněn a mohl by být přínosem pro činnost kontrolních orgánů.

5.3.1 Projekt JePEK „Jednotný portál evidence kontrol“

Smyslem projektu JePEK je zlepšení spolupráce, koordinace a komunikace mezi jednotlivými kontrolními orgány a zlepšení efektivity v rámci kontrolní činnosti. Měl by sloužit jak kontrolním orgánům k přehledu o plánovaných kontrolách, tak i provedených kontrolách v rámci kterých by se sdílely výsledky kontrol, tak by měl sloužit i kontrolovaným osobám, podnikatelům, k získání přehledu o plánovaných kontrolách. Samozřejmě s přihlédnutím k účelu kontroly, by nebylo možné uveřejňovat kontroly, které je potřeba provést neplánovaně, tak aby kontrolní orgán byl schopen zjistit stav skutečný, nikoliv upravený. Jak uvádí Vondrák (c2021b, s. 3) v zápise z V. diskusního setkání „Kulatý stůl k zákonu o kontrole“: „...*JePEK umožní nastavit, sledovat a koordinovat maximální roční počet kontrol připadajících na jednu provozovnu podnikatelského subjektu, sdílet základní informace o uskutečněných, probíhajících i plánovaných kontrolách podnikatelských subjektů všemi kontrolními orgány.*“ Projekt JePEK má nadresortní charakter, na kterém se podílí Úřad vlády ČR, MV, MPO, ČOI, Národní agentura pro komunikační a informační technologie, Digitální a informační agentury. JePEK byl zařazen do Národního plánu obnovy v roce 2021. Provedená studie proveditelnosti zanalyzovala situaci ohledně kontrolní činnosti ve veřejné správě a uvedla předpoklady, za kterých je možné projekt spustit. Jako zásadní předpoklad je novelizovat kontrolní řád, tak aby projekt JePEK mohl být zrealizován. Původní plán byl spustit JePEK v několika etapách realizace, přičemž I. etapa měla být spuštěna v dubnu 2022. Dle sdělení MPO ze dne 3.4.2023 je projekt JePEK ve fázi příprav dohodování a odsouhlasení nadresortní realizace projektu, s tím, že v první polovině roku se plánuje předložit materiál na vládu, ve kterém bude vláda ČR informována, jakým způsobem daný úkol realizovat.

Zavedením JePEKu by tak měla být kontrolní činnost přehlednější, transparentnější a otevřenější, též by ve svém důsledku mělo dojít k odstranění zbytečné administrativní

a finanční zátěže všech účastníků kontroly, a to jak kontrolních orgánů, tak i kontrolovaných osob. Ulehčení pro kontrolovanou osobu by mělo vliv jak na snížení počtu kontrol, tak jasného plánu kontrol do budoucnosti, aby kontrolovaná osoba věděla, jak si rozvrhnout svůj čas, tak i eliminace času stráveného při kontrole. Také by odpadly problémy s neustálým předkládáním dokladů, které byly již předloženy jinému kontrolnímu orgánu a jsou požadovány opakovaně. Snížení byrokracie z pohledu kontrolních orgánů je cesta ke zlepšení kontrolní činnosti, aby byly kontroly prováděny bez zbytečných duplicít a soustředily se pouze na důležité a konkrétní problémy v dané oblasti veřejné správy. Pokud by se daný projekt podařilo postupně implementovat do celé oblasti veřejné správy jednalo by se o zcela zásadní pozitivní změnu v kontrolní činnosti a mohlo by to vést ke zlepšení celkové situace. Po implementaci JePEKu by se měla následně provádět neustálá konzultace se všemi kontrolními orgány, jestli nový projekt přinesl požadované zlepšení a zefektivnění kontrolních mechanismů a v případě nedostatků neustále pracovat na zdokonalování a zlepšování daného projektu. Cílem tohoto projektu je poskytnout všem účastníkům kontroly plně funkční, spolehlivý, transparentní jednotný kontrolní systém, který bude všem poskytovat právní jistotu a šetřit jejich práva. Je to smysluplná cesta za dosažením efektivní a koordinované kontrolní činnosti ve veřejné správě.

ZÁVĚR

Správní dozor ve veřejné správě je velmi často diskutovaným tématem, jelikož se přímo dotýká šetření práv subjektů, tedy kontrolujících osob a kontrolovaných, povinných osob, ochrany osobních údajů, a také v neposlední řadě kvůli docílení větší transparentnosti a bezesporu i kvůli lepšímu hospodaření s veřejnými prostředky. Kontrolní činnost je potřeba v rámci principu dobré správy neustále zlepšovat v oblastech spolehlivosti, předvídatelnosti, otevřenosti, transparentnosti, odpovědnosti a efektivnosti.

Cílem této diplomové práce bylo analyzovat aktuální právní úpravu správního dozoru upraveného v kontrolním řádu včetně relevantní judikatury správních soudů a odborných publikací. Kapitola první až čtvrtá je věnována podrobnému rozboru kontrolního řádu, jeho institutům upravujících kontrolní proces s použitím rozboru aktuální judikatury soudů. Jelikož se jedná o obecnou procesní úpravu kontrolního procesu, postupují podle kontrolního řádu kontrolní orgány ve veřejné správě, pokud není ve zvláštním právním předpise uvedeno jinak. Z výsledku analýzy vyplynulo, že není nutné kontrolní řád rozšiřovat o další instituty, které by zneprůhlednily kontrolní proces, ale pouze konkretizovat některá ustanovení tak, aby usnadnila výklad pro všechny účastníky kontroly a tím učinily kontrolu více transparentní a účinnou. Doporučení je konkretizovat povinné údaje na pověření k jednotlivé kontrole tak, aby obsahovalo přesnou konkrétní definici o povinných údajích na tomto pověření, a to zákonné ustanovení podle kterého kontrolní orgán postupuje a kontrolované povinnosti, které kontrolní orgán dozoruje. Tato definice by rozšiřovala ustanovení § 4 odst. 3 písm. a) kontrolního řádu. Další konkrétní definici by si zasloužilo ustanovení § 5 odst. 3 kontrolního řádu, kde by byla uvedena konkrétní lhůta, a to lhůta pořádková, lhůta jednoho pracovního dne pro podání informace o zahájené kontrole, v případě, že nebyla kontrolovaná osoba přítomna zahájení kontroly. Tato lhůta vyplývá z ustálené judikatury a dává za povinnost kontrolujícímu podat tuto informaci. Na základě těchto drobných úprav by dále nemuselo docházet k právní nejistotě všech účastníků kontroly a správní soudy by nemusely řešit případné spory ohledně nejasného výkladů těchto ustanovení.

Kapitola pátá se zabývá následnou analýzou speciálních právních úprav obsahujících odchylky od obecné právní úpravy kontrolního řádu včetně zhodnocení potřebnosti takových odchylek. Jak bylo zjištěno, jako první by jistě bylo namístě zbavit se duplicit ve zvláštních právních předpisech, které popisují ty samé informace z kontrolního řádu i správního řádu, jak je uvedeno v bližší analýze jednotlivých právních předpisů. Měla by to být základní priorita, odstranily by se tím možné nesrovnalosti při výkonu kontrolní činnosti, které by

mohly v průběhu kontroly vyplynout. Duplicity, které by mohly být odstraněny ze zvláštních právních předpisů, jsou instituty upravující zahájení kontroly, definici přizvané osoby, práv kontrolujících osob vstupovat na pozemky a do budov v rámci probíhající kontroly, zákonné zmocnění postupovat podle kontrolního řádu, povinnosti poskytovat potřebnou součinnost při výkonu kontroly, definici kontrolovaných a povinných osob, v některých případech i definici upravující průkaz ke kontrole, dále také definice obsažené ve správním řádu, jako povinnost po podání podnětu, institut podání vysvětlení a součinnost správních orgánů dle § 8 odst. 2 správního řádu. Je tedy na zamyšlení a podrobné analýze jednotlivých ministerstev, které mají v gesci jednotlivé zákony, aby provedly revizi svých zákonných předpisů a pokusily se je uvést do souladu s kontrolním řádem. Existence potřebných odchylek od kontrolního řádu, které upravují zvláštní právní předpisy, jako například instituty nápravných opatření a stanovení specifických lhůt k jejich odstranění a specifikace nákladů kontroly, se v rámci podrobné analýzy těchto předpisů ukázaly jako velmi potřebné pro výkon účelné a efektivní kontrolní činnosti v dané oblasti veřejné správy.

Pro zefektivnění kontrolní činnosti je potřeba zpřehlednit a zjednodušit zvláštní právní předpisy, tak aby aplikace jednotlivých ustanovení upravujících kontrolní činnost byla v praxi použitelná a předvídatelná. Jak vyplynulo z provedené analýzy speciálních úprav správního dozoru s porovnáním s kontrolním řádem, je velmi žádoucí zapracovat na zjednodušení procesní úpravy kontrolní činnosti a také na provedení provázanosti jednotlivých sfér veřejné správy a potřebné koordinaci správních dozorů. Je v zájmu všech, aby kontrolní činnost probíhala co nejefektivněji, nezatěžovala ani kontrolované osoby, ale také ani kontrolní orgány.

Do budoucna je zcela zásadní a podstatné, aby byla v rámci veřejné správy zajištěna kvalitní spolupráce mezi jednotlivými kontrolními orgány, a to jak v rámci povinné spolupráce, která vyplývá ze správního řádu, tak i spolupráce zajištěná centrálním nadresortním systémem. Jednalo by se o zprovoznění komplexního jednotného portálu evidence kontrol, který by měl koordinovat a evidovat kontrolní činnost, a zároveň by napomáhal k efektivní činnosti všech kontrolních orgánů. Tento systém by měl podstatný vliv na celkové fungování kontroly v celé veřejné správě, přinesl by především klady pro všechny účastníky kontroly, a to v lepší komunikaci a spolupráci, a také ve snížení administrativní zátěže. V rámci provedení této podstatné změny ve fungování správního dozoru, by došlo k novelizaci jak kontrolního řádu, tak i zvláštních právních předpisů, tak aby jejich znění odpovídalo nastalé situaci. Kontrolní činnost by se tak stala efektivní správní činností, která by odpovídala požadavkům principu dobré správy, který je zakotven ve správním řádu.

SEZNAM LITERATURY A DALŠÍCH ZDROJŮ

SEZNAM LITERATURY

BARTÍK, Václav, Eva JANEČKOVÁ, 2013. *Ochrana osobních údajů v aplikační praxi. Vybrané otázky. Praktická právní příručka*. 3. vydání. Praha: Linde Praha, a.s. ISBN 978-80-86131-96-2.

CRAIG, Paul P, 2012. *EU administrative law. 2nd ed.* Oxford: Oxford University Press. lxxxii. The collected courses of the Academy of European Law. 777 s. ISBN 978-0-19-956862-8.

DVORSKÁ, Olga, 2013. *Kontrolní řád: Poznámkové vydání zákona s úryvky důvodové zprávy, vzory a vybranou judikaturou*. Praha: Linde. s. 208. ISBN 978-80-7201-902-1.

FRUMAROVÁ, Kateřina, Tomáš GRYGAR, Olga POUPEROVÁ a Martin ŠKUREK, 2021. *Správní právo procesní*. V Praze: C.H. Beck. Academia iuris. 510 s. ISBN 978-80-7400-827-6.

HENDRYCH, Dušan a kol., 2009. *Správní právo. Obecná část*. 7. vyd. Praha: C. H. Beck. 837 s. ISBN 80-7400-049-2.

JEMELKA, Luboš, Pavel VETEŠNÍK a Ondřej LIBOSVÁR, 2021. *Zákon o kontrole: komentář*. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck. Beckovy komentáře. 341 s. ISBN 978-80-7400-840-5.

KOPECKÝ, Martin, 2021. *Správní právo: obecná část*. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck. Právnícké učebnice. 539 s. ISBN 978-80-7400-820-7.

MATES, Pavel, Miloš MATULA, 1999. *Kapitoly z dějin a teorie veřejné správy*. 3. vyd. Praha VŠE. 112 s. ISBN 80-7079-407-0.

POMAHAČ, Richard, Jakub HANDRLICA, 2012. *Evropské správní právo. Skripta*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck. 169 s. ISBN 978-80-7400-437-7.

POMAHAČ, Richard, Olga VIDLÁKOVÁ, 2002. *Veřejná správa*. 1. vyd. Praha: C.H.Beck. 278 s. ISBN 80-7179-748-0.

SKULOVÁ, Soňa a kol., 2020. *Správní právo procesní. 4. aktualizované a doplněné vydání.* Plzeň: Aleš Čeněk. 484 s. ISBN 978-80-7380-830-3.

VEDRAL, Josef, 2015. *Kontrolní řád: komentář. Vydání I.* Praha: Ivana Hexnerová – BOVA POLYGON. 256 s. ISBN 978-80-7273-175-6.

SEZNAM PRÁVNÍCH PŘEDPISŮ

Listina základních práv Evropské unie (2012/C 326/02)

Smlouva o Evropské unii, konsolidované znění 2020 (2016/C 202/01)

Zákon č. 133/1985 Sb., zákon České národní rady o požární ochraně, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 64/1986 Sb., Zákon České národní rady o České obchodní inspekci, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 455/1991 Sb. zákon o živnostenském podnikání, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 552/1991 Sb., Zákon České národní rady o státní kontrole, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 570/1991 Sb., Zákon České národní rady o živnostenských úřadech, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 114/1992 Sb., Zákon České národní rady o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele, ve znění pozdějších předpisů

Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky

Usnesení č. 2/1993 Sb., Usnesení předsednictva České národní rady o vyhlášení LISTINY ZÁKLADNÍCH PRÁV A SVOBOD jako součástí ústavního pořádku ČR

Zákon č. 6/1993 Sb., Zákon České národní rady o České národní bance, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 252/1997 Sb., o zemědělství, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 166/1999 Sb., o veterinární péči a o změně některých souvisejících zákonů ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 256/2000 Sb., o Státním zemědělském intervenčním fondu a o změně některých dalších zákonů ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 56/2001 Sb., o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 164/2001 Sb., o přírodních léčivých zdrojích, zdrojích přírodních minerálních vod, přírodních léčebných lázních a lázeňských místech a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 352/2001 Sb., o užívání státních symbolů České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 146/2002 Sb., o Státní zemědělské a potravinářské inspekci a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 312/2002 Sb., zákon o úřednicích územních samosprávných celků a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 435/2004 Sb., zákon o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 499/2004 Sb., o archivnictví a spisové službě a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 500/2004 Sb., zákon správní řád, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 251/2005 Sb., o inspekci práce, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 378/2007 Sb., o léčivech a o změnách některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 372/2011 Sb., o zdravotních službách a podmínkách jejich poskytování, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 255/2012 Sb., zákon o kontrole, ve znění pozdějších předpisů

Vyhláška č. 259/2012 Sb., vyhláška o podrobnostech výkonu spisové služby, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 320/2015 Sb., o Hasičském záchranném sboru České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů

Vládní návrh č. 575/0 na vydání zákona o kontrole

SEZNAM ELEKTRONICKÝCH ZDROJŮ

COI, c2023. *Spolupráce s kontrolními orgány*. Coi.cz [online]. Praha: coi.cz [cit. 2023-03-11]. Dostupné z: <https://www.coi.cz/o-coi/spoluprace-s-kontrolnimi-organy/>

DOLEČEK, Marek, c2019. Zastoupení podnikatele. Businessinfo.cz [online]. Praha: Businessinfo.cz [cit. 2023-01-21]. Dostupné z: <https://www.businessinfo.cz/clanky/zastoupeni-podnikatele-ppbi/6/>

EU, 2011. Rozhodnutí o kodexu řádné správní praxe. (2011/c 285/03). In: Úřední věstník Evropské unie C 285. [cit. 2022-10-09]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2011:285:FULL:CS:PDF>

EUR-Lex, 1986. Rozsudek Soudního dvora Parti écologiste "Les Verts" proti Evropskému parlamentu. In: EUR-Lex [online]. EU: EUR-Lex, 23. dubna 1986 [cit. 2022-12-10]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61983CJ0294>

HAUSER, Florian, 2017. Publications. Toolbox 2017 edition - Quality of Public Administration. Principles and values of good governance. In: ec.europa.eu [online]. c2017 ec.europa.eu, 14. listopadu 2017 [cit. 2022-10-21]. Dostupné z: <https://ec.europa.eu/esf/main.jsp?catId=3&langId=en&keywords=&langSel=&pubType=434>

JELÍNKOVÁ, Jitka, 2022. *Posouzení přiměřenosti výše pokuty za přešůpek*. Správní právo [online]. Vydavatel: Ministerstvo vnitra ČR, ročník 2022, číslo 3-4. [cit. 2023-02-19]. ISSN 2788-2241 (On-line). Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/soubor/sp-3-4-22-jelinkova-pdf.aspx>

KANCELÁŘ VEŘEJNÉHO OCHRÁNCE PRÁV, c2017. Sborník stanovisek veřejného ochránce práv. Kontrolní orgány. Kancelář veřejného ochránce práv [online]. Brno. [cit. 2023-01-21]. Dostupné z: https://www.ochrance.cz/vystupy/edice-standoviska/Sbornik_Kontrolni-organy.pdf

MALAST, Jan, 2012. *Stručné srovnání vybraných ustanovení návrhu kontrolního řádu se zákonem o státní kontrole*. Správní právo [online]. Vydavatel: Ministerstvo vnitra ČR, ročník 2012, číslo 5-6. [cit. 2023-02-24]. ISSN 2788-2241 (On-line). Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/soubor/spravni-pravo-56-12w-malast-pdf.aspx>

MINISTERSTVO VNITRA ČESKÉ REPUBLIKY. *Závěrečná zpráva z hodnocení dopadů regulace (RIA)*. Ministerstvo vnitra České republiky [online]. Praha: Ministerstvo vnitra České republiky [cit. 2023-04-16]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/odk2/soubor/zaverecna-zprava-z-hodnoceni-dopadu-regulace-ria-pdf.aspx>

MINISTERSTVO VNITRA ČESKÉ REPUBLIKY. c2017. *Stanovisko č. 4/2017*. Odbor veřejné správy, dozoru a kontroly. Ministerstvo vnitra České republiky [online]. Praha: Ministerstvo vnitra České republiky [cit. 2023-02-07]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/odk2/soubor/stanovisko-odk-c-04-2017-posledni-kontrolni-ukon-a-lhuta-k-vyhotoveni-protokolu-o-kontrole-dle-zakona-c-255-2012-sb-o-kontrole-kontrolni-rad.aspx>

MINISTERSTVO VNITRA ČESKÉ REPUBLIKY. c2018a. *Stanovisko č. 1/2018*. Odbor veřejné správy, dozoru a kontroly. Ministerstvo vnitra České republiky [online]. Praha: Ministerstvo vnitra České republiky [cit. 2023-02-07]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/odk2/soubor/stanovisko-odk-c-01-2018-pouzivani-maleho-statniho-znaku-a-otisku-uredniho-razitka-na-listinach-vydavanych-pri-kontrolu-vykonu-statni-spravy.aspx>

MINISTERSTVO VNITRA ČESKÉ REPUBLIKY. c2018b. *Stanovisko č. 2/2018*. Odbor veřejné správy, dozoru a kontroly. Ministerstvo vnitra České republiky [online]. Praha: Ministerstvo vnitra České republiky [cit. 2023-02-07]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/odk2/soubor/stanovisko-odk-c-02-2018-kontrolni-zjisteni-v-protokolu-o-kontrolu-dle-zakona-c-255-2012-sb-o-kontrolu-kontrolni-rad-ve-zneni-pozdejsich-predpisu.aspx>

MINISTERSTVO VNITRA ČESKÉ REPUBLIKY. c2019b. *Stanovisko č. 2/2019*. Odbor veřejné správy, dozoru a kontroly. Ministerstvo vnitra České republiky [online]. Praha: Ministerstvo vnitra České republiky [cit. 2023-02-19]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/odk2/soubor/stanovisko-odk-c-02-2019-moznost-opakovaneho-ukladani-pokut-za-poruseni-povinnosti-ktera-je-znakem-skutkove-podstaty-prestupku-podle-15-odst-1-pism-a-kontrolniho-radu.aspx>

MINISTERSTVO VNITRA ČESKÉ REPUBLIKY. c2019a. *Závěr č. 166/2019*. Závěry Poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu a správnímu trestání. Ministerstvo vnitra České republiky [online]. Praha: Ministerstvo vnitra České republiky [cit. 2023-01-31]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/soubor/zaver-c-166-2019.aspx>

MINISTERSTVO VNITRA ČESKÉ REPUBLIKY, c2021a. *Stanovisko č. 3/2021*. Odbor veřejné správy, dozoru a kontroly. Ministerstvo vnitra České republiky [online]. Praha: Ministerstvo vnitra České republiky [cit. 2022-01-21]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/soubor/stanovisko-odk-c-03-2021-vyklad-22-kontrolniho-radu-moznost-identifikovat-podatele-behem-kontroly-pri-reseni-podnetu-v-pripade-ze-s-tim-vyslovi-souhlas.aspx>

MINISTERSTVO VNITRA ČESKÉ REPUBLIKY, c2021b. *"Kulatý stůl" ke kontrolnímu řádu konaný dne 13.10.2021*. Dokumenty ODK. Ministerstvo vnitra České republiky [online]. Praha: Ministerstvo vnitra České republiky [cit. 2023-03-11]. Dostupné z:

<https://www.mvcr.cz/odk2/soubor/zapis-z-v-diskusniho-setkani-k-zakonu-o-kontrole-2021-pdf.aspx>

MINISTERSTVO VNITRA ČESKÉ REPUBLIKY, c2022a. *Stanovisko č. 1/2022*. Odbor veřejné správy, dozoru a kontroly. Ministerstvo vnitra České republiky [online]. Praha: Ministerstvo vnitra České republiky [cit. 2022-12-25]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/soubor/stanovisko-odk-c-01-2022-povereni-ke-kontrole.aspx>

MINISTERSTVO VNITRA ČESKÉ REPUBLIKY, c2022b. *Stanovisko č. 3/2022*. Odbor veřejné správy, dozoru a kontroly. Ministerstvo vnitra České republiky [online]. Praha: Ministerstvo vnitra České republiky [cit. 2023-03-11]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/odk2/soubor/stanovisko-odk-c-03-2022-spoluprace-kontrolnich-organu.aspx>

MINISTERSTVO VNITRA ČESKÉ REPUBLIKY. c2022c. *Odbor veřejné správy, dozoru a kontroly*. Ministerstvo vnitra České republiky [online]. Praha: Ministerstvo vnitra České republiky [cit. 2022-10-09]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/odbor-verejne-spravy-dozoru-a-kontroly.aspx?q=Y2hudW09Mg%3D%3D>

NOVÁKOVÁ, Johana a Bohdana NOVÁKOVÁ, 2022. *Namítání podjatosti v praxi*. Správní právo [online]. Vydavatel: Ministerstvo vnitra ČR, ročník 2022, číslo 2. [cit. 2023-02-11]. ISSN 2788-2241 (On-line). Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/soubor/sp-2-22-novakovi-pdf.aspx>

ŠVÁSTA, Pavel, 2021. *Poskytování informací kontrolovanými osobami při výkonu kontroly podle kontrolního řádu v kontextu rozhodovací praxe správních soudů*. Správní právo [online]. Vydavatel: Ministerstvo vnitra ČR, ročník 2021, číslo 2. [cit. 2023-02-10]. ISSN 2788-2241 (On-line). Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/soubor/plna-zneni-2021-sp-2-21-svasta-pdf.aspx>

ÚŘAD PRO OCHRANU OSOBNÍCH ÚDAJŮ, c2013. *Obecné nařízení o ochraně osobních údajů (GDPR)*. Úřad pro ochranu osobních údajů. [online]. Praha: Úřad pro ochranu osobních údajů. [cit. 2022-10-16]. Dostupné z: <https://www.uoou.cz/obecne-narizeni-o-ochrane-osobnich-udaju-gdpr/ds-3938/p1=3938>

Vláda České republiky, 2012. 575/0 VLÁDNÍ NÁVRH na vydání zákona o kontrole (kontrolní řád). Důvodová zpráva. Codexis.cz [online]. CODEXIS. [cit. 2022-10-15]. Dostupné z: https://next.codexis.cz/legislativa/CR27691_2012_01_16?zobrazit=obsah#SEKCEa_zaverecna_zprava_z_hodnoceni_dopadu_regulace_podle_obecnych_zasad_ria

JUDIKATURA

Rozsudek Soudu prvního stupně evropských společenství (první rozšířený senát) sp. zn. 7-112/98 ze dne 20. února 2001

Rozsudek Vrchního soudu v Praze sp. zn. 7 A 98/99-37 ze dne 27. prosince 2001

Rozsudek NSS sp. zn. 2 Afs 104/2005 ze dne 02. listopadu 2005

Rozsudek NSS sp. zn. 3 Aps 4/2010-95 ze dne 9. července 2010

Rozsudek NSS sp. zn. 1 As 112/2010-52 ze dne 09. února 2011

Rozsudek NSS sp. zn. 7 Ans 5/2012-35 ze dne 22. března 2012

Rozsudek NSS sp. zn. 3 Aps 9/2012-29 ze dne 24. dubna 2013

Rozsudek NSS sp. zn. 5 As 77/2011-58 ze dne 31. května 2013

Rozsudek NSS sp. zn. 4 As 203/2014-28 ze dne 13. listopadu 2014

Rozsudek KS v Ústí nad Labem sp. zn. 15 A 88/2013-23 ze dne 15. června 2015

Rozsudek NSS sp. zn. 2 As 249/2015-36 ze dne 06. března 2016

Rozsudek NSS sp. zn. 2 As 249/2015-36 ze dne 16. března 2016

Rozsudek NSS sp. zn. 5 As 42/2016-36 ze dne 22. března 2016

Rozsudek NSS sp. zn. 5 As 129/2016-40 ze dne 12. října 2016

Rozsudek NSS sp. zn. 3 As 205/2015-29 ze dne 20. října 2016

Rozsudek NSS sp. zn. 6 As 230/2016-48 ze dne 28. března 2017

Rozsudek MS v Praze 4 sp. zn. 4 A 30/2015-40 ze dne 30. ledna 2018

Rozsudek MS v Praze sp. zn. 3 A 93/2015-84 ze dne 12. února 2018

Rozsudek NSS sp. zn. 1 As 432/2017-44 ze dne 18. dubna 2018

Rozsudek NSS sp. zn. 2 As 418/2017-38 ze dne 30. května 2018

Rozsudek NSS sp. zn. 1 Ads 282/2017-36 ze dne 31. května 2018

Usnesení Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 1841/18 ze dne 19. června 2018

Rozsudek NSS sp. zn. 10 As 162/2018-30 ze dne 18. července 2018

Rozsudek NSS sp. zn. 4 As 162/2018-27 ze dne 11. září 2018

Rozsudek NSS sp. zn. 1 As 336/2017-55 ze dne 19. září 2018

Rozsudek NSS sp. zn. 9 As 190/2017-29 ze dne 04. října 2018

Rozsudek KS v Praze sp. zn. 45 A 15/2016-88 ze dne 11. října 2018

Rozsudek MS v Praze sp. zn. 6 A 31/2016-41 ze dne 28. listopadu 2018

Rozsudek NSS sp. zn. 7 Azs 31/2019-24 ze dne 06. května 2019

Rozsudek NSS sp. zn. 4 As 80/2019-39 ze dne 30. května 2019

Rozsudek MS v Praze sp. zn. 9 A 80/2017-38 ze dne 31. května 2019

Rozsudek NSS sp. zn. 5 As 216/2018-30 ze dne 28. června 2019

Rozsudek NSS sp. zn. 8 As 65/2019-39 ze dne 15. srpna 2019

Rozsudek KS v Českých Budějovicích sp. zn. 50 A 86/2018-33 ze dne 21. srpna 2019

Rozsudek MS v Praze sp. zn. 11 Af 36/2017-53 ze dne 08. října 2019

Rozsudek NSS sp. zn. 3 As 61/2018-32 ze dne 31. října 2019

Rozsudek MS v Praze sp. zn. 10 A 158/2018-74 ze dne 12. listopadu 2019

Rozsudek NSS sp. zn. 8 As 300/2018-35 ze dne 20. listopadu 2019

Rozsudek NSS sp. zn. 4 As 373/2019-42 ze dne 11. února 2020

Rozsudek NSS sp. zn. 1 As 347/2019-38 ze dne 06. března 2020

Rozsudek KS v Ostravě sp. zn. 25 Af 26/2019-51 ze dne 16. března 2020

Rozsudek NSS sp. zn. 1 As 277/2019-44 ze dne 09. dubna 2020

Rozsudek NSS sp. zn. 8 As 318/2019-69 ze dne 21. září 2020

Rozsudek Soudního dvora sp. zn. C-466/19 P ze dne 28. ledna 2021

Rozsudek NSS sp. zn. 2 As 344/2019-47 ze dne 31. března 2021

Rozsudek NSS sp. zn. 6 As 227/2020-53 ze dne 21. dubna 2021

PŘÍLOHY

Příloha A – Seznam právních předpisů použitých v provedené analýze.....	99
---	----

Příloha A – Seznam právních předpisů použitých v provedené analýze

Zákon č. 133/1985 Sb., zákon České národní rady o požární ochraně, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 64/1986 Sb., Zákon České národní rady o České obchodní inspekci, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 455/1991 Sb. zákon o živnostenském podnikání, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 6/1993 Sb., Zákon České národní rady o České národní bance, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 252/1997 Sb., o zemědělství, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 166/1999 Sb., o veterinární péči a o změně některých souvisejících zákonů ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 256/2000 Sb., o Státním zemědělském intervenčním fondu a o změně některých dalších zákonů ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 56/2001 Sb., o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 164/2001 Sb., o přírodních léčivých zdrojích, zdrojích přírodních minerálních vod, přírodních léčebných lázních a lázeňských místech a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 146/2002 Sb., o Státní zemědělské a potravinářské inspekci a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 435/2004 Sb., zákon o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 251/2005 Sb., o inspekci práce, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 378/2007 Sb., o léčivech a o změnách některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 372/2011 Sb., o zdravotních službách a podmínkách jejich poskytování, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, ve znění pozdějších předpisů