

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

Č. j. MV-143923-71/ODK-2016

Praha 24. července 2017

Zápis ze setkání „Kulatý stůl ke kontrolnímu řádu“

Termín konání: 26. června 2017, 10:00 – 15:00 hod

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

Setkání se účastnili zástupci kontrolních orgánů veřejné správy, kteří při své činnosti postupují, byť i částečně, dle kontrolního řádu, dále zástupci územně samosprávných celků, akademické obce a také kanceláře veřejného ochránce práv.

Cílem setkání byla především diskuse nad aplikací kontrolního řádu po dobu jeho účinnosti, řešení nejrůznějších praktických aplikačních situací se snahou o sjednocení právního názoru v problematických situacích a zvážení možnosti legislativních úprav se zaměřením na oblast práv a povinností kontrolních orgánů, kontrolovaných a povinných osob.

Projednávané okruhy:

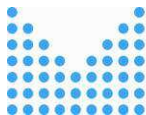
1. Práva a povinnosti kontrolujících, kontrolovaných a povinných osob

a. Vstup na pozemky, do staveb a jiných prostor (§ 7)

Diskutovaná témata

- Vstup na pozemky a stavby, kdy vlastník není kontrolovanou ani povinnou osobou, problematika povinné osoby
- (Ne)možnost vstupu do obydlí, a problematika „dobrovolného“ vstupu do obydlí

Závěry:



- Problematika „vstupu“ nečiní v praxi výraznější aplikační problémy.
- U vlastníků nemovitostí (resp. i jiných osob, u kterých je nutno vynutit součinnost při kontrole), kteří nejsou kontrolovanými ani povinnými osobami, možnost využít ustanovení § 62 odst. 1 písm. c) správního řádu, pořádková pokuta.
- V případě, že kontrolní orgán nemá dle zvláštního právního předpisu svěřeno oprávnění ke vstupu do obydlí při provádění kontroly, nedoporučuje se provádět kontrolu v obydlí ani po „vyzvání“, respektive dobrovolném umožnění kontrolovaného vstoupit do jeho obydlí.

b. Další práva kontrolujících (§ 8)

Diskutovaná témata

- Prokazování totožnosti fyzické osoby
- Provádění kontrolních nákupů, odebírání vzorků, provádění měření, sledování, prohlídky a zkoušky
- Požadování poskytnutí podkladů
- Pořizování obrazových a zvukových záznamů
- Užití technických prostředků kontrolované osoby
- Vyžadování další součinnosti

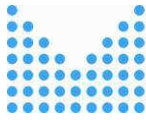
Závěry:

- Zajištění originálů dokumentů musí kontrolní orgán odůvodnit. Důvodem může být např. podezření ze spáchání trestného činu, ale třeba i hospodárnost.
- K problematice využívání oprávnění kontrolujících v případech, kdy by mohlo být bráněno účelu kontroly, zejména pořizování „skrytých“ obrazových a zvukových záznamů při kontrole a při zahájení kontroly a povinnost kontrolujícího účastnit se kontrolních úkonů **ODK zpracuje stanovisko.**

c. Povinnosti kontrolujících, mlčenlivost a práva a povinnosti kontrolované a povinné osoby (§ 9, § 10, § 20)

Diskutovaná témata

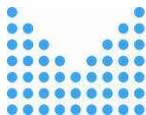
- Diskuse k jednotlivým katalogům práv a povinností



- Poučovací povinnost dle správního řádu
- Problematika nepřispívání k vlastnímu obviňování
- Vyřizování námítky podjatosti
- Zpráva o odstranění nebo prevenci nedostatků
- Povinnost mlčenlivosti vs. právní úprava zákona dle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „InfZ“)

Závěry:

- Je nutno dbát na povinnost poskytovat osobám při kontrole dostatečné poučení o právech a povinnostech, s důrazem na správné formulování dle znění zákona.
- Rozhodování o podjatosti – o námitce podjatosti rozhoduje dle ustanovení § 14 správního řádu služebně nadřízený úřední osoby nebo ten kdo má obdobné postavení (dále jen „představený“), v některých případech tedy i osoba odlišná od osoby nadřízené kontrolujícímu dle ustanovení § 4 odst. 2 kontrolního řádu.
- Povaha zaměstnance při výkonu kontroly: kontrolovaná/povinná osoba – **stanovisko ODK přílohou zápisu.**
- Žádost o zprávu o odstranění nebo prevenci nedostatků lze požadovat kdykoliv, i když následně po kontrole není možné ukládat samostatná opatření k nápravě. Nicméně povinnost zaslat zprávu je toliko informační povinnost, slouží jako zpětná vazba pro kontrolní orgán. Není prostředkem k „nucení“ kontrolované osoby k nápravě.
- Zprávu lze požadovat jen do doby, dokud není kontrola formálně ukončena.
- Při napravení porušení v průběhu kontroly je nutno konstatovat porušení zákona, ale lze rovnou do protokolu uvést, že porušení bylo napraveno.
- Judikatura je v případě poskytování informací o kontrolách formou kopií protokolů nejednotná v rozsahu a možnostech aplikace § 11 odst. 3 InfZ. Převažující část dovozuje s ohledem na § 11 odst. 3 *in fine*, že na protokol toto zákonné ustanovení aplikovat nelze (není však vyloučeno některé jeho části chránit podle jiných ustanovení, např. podle § 9 InfZ jako informace o obchodním tajemství apod.). Menšinová část soudních rozhodnutí naopak dovozuje, že je nutno hodnotit, která část protokolu je vytvořena postupem



kontrolního orgánu – tuto je nutno poskytnout, a skutečnosti v protokolu uvedené na základě informací zjištěných od kontrolované osoby – tyto by bylo možné odmítnout na základě § 11 odst. 3 InfZ. Např. zjištěný skutkový stav se nesdělí, právní hodnocení se sdělí. Tento princip se neuplatní, pokud je kontrolovaný sám povinným subjektem dle InfZ, poté se poskytují všechny informace. Toto posledně uvedené stanovisko zastává i Ministerstvo vnitra. Je-li však kontrolovaným jiný povinný subjekt podle InfZ (např. Ministerstvo vnitra kontroluje výkon samostatné působnosti obcemi), nelze ustanovení § 11 odst. 3 InfZ dle rozhodnutí Nejvyššího správního soudu vůbec aplikovat.

- Na rozpracované dokumenty, např. na „koncept protokolu“ dokud není formálně vyhotoven (tedy podepsán a předán kontrolovanému), i když existuje, lze hledět jako dosud na neexistující informaci a žádost o poskytnutí takového dokumentu lze odmítnout. K tomuto závěru dospěla i soudní judikatura, včetně Ústavního soudu.

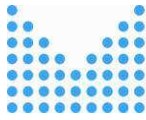
2. Mystery shopping (JUDr. Pavel Vetešník)

Diskutovaná témata

- Skrytá kontrola – „zahajování“ kontroly až v okamžiku, kdy nelze zvrátit účel kontroly, při využití ustanovení § 3 nebo § 5 odst. 2 písm. c) kontrolního řádu.
- Osoby oprávněné vykonávat úkony předcházející kontrole.
- Práva a povinnosti „kontrolujícího“ a „kontrolovaného“ při provádění úkonů předcházejících kontrole.
- Vztah správního řádu na úkony předcházející kontrole.
- Možnost využít zjištění z úkonu předcházejícího kontrole k zahájení správního řízení bez následného provedení samotné kontroly.
- Kontrolní nákupy.

Závěry:

- Ustanovení § 3 nebo § 5 odst. 2 písm. c) kontrolního řádu lze využít k provedení „skryté“ kontroly, tedy takové, kdy se kontrolovaná osoba dozví o probíhající kontrole až v okamžiku, kdy již nelze zvrátit účel kontroly.
- Zákon stanoví, že tyto úkony provádí kontrolní orgán. Lze dovodit, že příslušní jsou kontrolující, fyzické osoby (typicky zaměstnanci kontrolního orgánu),



disponující zpravidla pověřením ke kontrole, nicméně zákon povinnost mít pověření ke kontrole k provedení úkonu předcházejícímu kontrole nestanoví.

- Při provádění úkonů předcházejících kontrole by nemělo být zasahováno do práv a dotčených zájmů kontrolované osoby, plnění požadavků kontrolního orgánu v této fázi je ze strany kontrolované osoby v rovině dobrovolnosti. V úvahu připadá využití ustanovení § 137 správního řádu, institutu vysvětlení.
- Již při provádění úkonů předcházejících kontrole se subsidiárně uplatní správní řád, není však přesně vymezeno do jaké míry.
- Úkon předcházející kontrole by měl sloužit ke zjištění, zda je nebo není nutné zahájit kontrolu. Ve výjimečných případech okamžité zahájení správního řízení na základě zjištění z úkonu předcházejícího lze připustit, jelikož v navazujícím správním řízení již jsou plně aktivována práva účastníka řízení.
- Bez speciální právní úpravy není při provedení kontrolních nákupů (resp. uzavření smlouvy) dán titul k odstoupení od smlouvy.

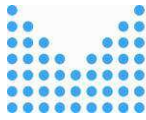
3. Protokol o kontrole (JUDr. Květoslav Kramář, Ph.D.)

Diskutovaná témata

- Význam protokolu o kontrole.
- Problematika zaznamenávání a formulace kontrolních zjištění.
- Problematika dokládání kontrolních zjištění, při nemožnosti prokázat porušení povinnosti ani splnění povinnosti.

Závěry:

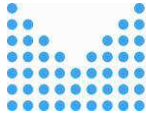
- Protokol je informačním, dokumentačním úkonem, nicméně v některých případech je jeho význam širší, např. ustanovení § 150 odst. 2 správního řádu – vydání příkazu toliko na základě protokolu o kontrole, resp. speciální právní úprava – již na základě zjištění v protokolu vzniká povinnost kontrolovaného odstranit nedostatky, např. § 18 zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole), ve znění pozdějších předpisů (dále např. zákon č. 420/2004 Sb., o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí, ve znění pozdějších předpisů, nebo zákon č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání /školský zákon/, ve znění pozdějších předpisů).



- V protokolu je nutno reflektovat jak zjištěná porušení, tak i pozitivní zjištění. Informace o pozitivních zjištěních má informační funkci pro kontrolní orgán a vůči kontrolované osobě má výchovnou funkci s ohledem na množství povinností, které musí kontrolované osoby plnit.
- Při zaznamenávání kontrolních zjištění dbát na uvedení všech souvisejících skutečností, ze kterých zjištění vychází, tak aby z protokolu jasně vyplývalo, které povinnosti byly kontrolovány, v kterých případech, zda povinnosti byly splněny nebo ne a jakým způsobem.
- Ke všem zjištěním (jak negativním tak pozitivním) je nutno uvést, ze kterých podkladů vyplývají.
- Kontrolní zjištění jsou veškerá zjištění na kontrole, nikoliv pouze zjištěná porušení při plnění povinností.
- Kontrolní řád nezná pojem „dílčího“ protokolu, takovýto protokol, vypracovaný např. k zaznamenání určitého kontrolního úkonu, nebo stavu kontroly, nemá povahu protokolu o kontrole ve smyslu kontrolního řádu.
- V případech kdy není možné prokázat porušení ale ani dodržení povinnosti, je nutno konstatovat, že „nebylo prokázáno“ případně „nebylo možné ověřit“.
- ODK zpracuje stanovisko k obsahu protokolu o kontrole.

4. Různé

- Státní zemědělská a potravinářská inspekce – bankovní tajemství – požadavek vůči Ministerstvu financí na novelizaci ustanovení § 38 zákona č. 21/1992 Sb., o bankách, ve znění pozdějších předpisů ve vztahu k § 10 zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád).
- Použití kulatého razítka s malým státním znakem – ODK předalo podnět odboru všeobecné správy Ministerstva vnitra
- Pověření ke kontrole a to jak pro kontrolující tak případně pro přizvané osoby může být jak samostatné pro každou osobu, tak společné.
- Příkaz dle ustanovení § 150 odst. 2 správního řádu může vydat jen ten správní orgán stanovený tímto ustanovením zákona a za splnění zde stanovených podmínek, nelze doporučit bez dalšího „převzít“ kontrolní



protokol jiného správního úřadu a na základě tohoto vydat příkaz dle ustanovení § 150 odst. 2 správního řádu.

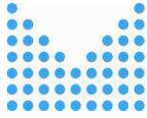
- Ochrana totožnosti podatele podnětu - ani z obsahu protokolu by nemělo vyjít najevo, kdo je podatelem podnětu.
- Srozumitelné poučení o důsledcích při zbavování povinnosti mlčenlivosti o totožnosti podatele podnětu, zvažovat situace, kdy přichází v úvahu sdělit totožnost podatele a kdy ne.
- Při podnětu ke kontrole od jiného správního úřadu se neaplikuje ustanovení § 22 kontrolního řádu o vyloučení z nahlížení do spisu.
- Rozhodnutí o pokutě za neposkytnutí součinnosti nemusí být vydáváno a takové řízení zahájeno, až když je vyhotoven protokol o kontrole.
- Informace o projednání Hodnotící zprávy k výsledkům kontrol výkonu přenesené a samostatné působnosti ÚSC za léta 2014 – 2016.

Závěry setkání:

- **Nebyla vyslovena potřeba aktuálně legislativně zasahovat do kontrolního řádu a připravovat legislativní změny.**
- **Bylo přislíbeno zpracování stanovisek ODK k problematikám**
 - **pořizování „skrytých“ obrazových a zvukových záznamů při kontrole**
 - **obsahu protokolu o kontrole**
- **nebyly zjištěny zásadní rozpory v postupech správních orgánů při provádění kontrol dle kontrolního řádu**
- **Setkání bylo účastníky kladně hodnoceno a byl avizován zájem na budoucí spolupráci a opakování obdobných setkání – bylo přislíbeno pokračování této spolupráce s tím, že bude zváženo setkání k dalším vybraným tématům.**

Přílohy zápisu:

- **Prezentace ze setkání**
- **Soubor související judikatury**
- **Výtah ze stanovisek ODK**



- Hodnotící zpráva k výsledkům kontrol výkonu přenesené a samostatné působnosti ÚSC za léta 2014 – 2016

Zapsal: Mgr. Stanislav Szpandrzyk, Mgr. Pavla Dršková

Vedoucí ODK/4: Ing. Bc. Tomáš Pösl

Schválila:

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