

Stanovisko
odboru veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra
č. 7/2023

Označení stanoviska: Práva a povinnosti kontrolujících dle kontrolního řádu

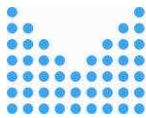
Právní předpis:	zákon č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „kontrolní řád“)
Ustanovení:	§ 7, § 8, § 9, § 20, § 22 kontrolního řádu
Související právní předpisy:	zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „občanský zákoník“)
Klíčová slova:	práva kontrolujících, povinnosti kontrolujících
Datum zpracování:	14. prosince 2023
Zpracoval:	odbor veřejné správy, dozoru a kontroly

Stanovisko:

Problematiku práv a povinností kontrolujících upravují zejména § 7 až 9 kontrolního řádu. Ustanovení § 7 vymezuje právo vstupu, které je jedním ze stěžejních práv kontrolujících. Další základní procesní práva kontrolujících, která jsou potřebná k realizaci kontrolní činnosti, vymezuje § 8. Ustanovení § 9 vymezuje základní procesní povinnosti kontrolujících. V § 20 kontrolního řádu je upravena povinnost mlčenlivosti, v § 22 téhož zákona povinnost chránit totožnost osoby, která podala podnět ke kontrole.

Základní výčet oprávnění kontrolujících je konstruován v takovém rozsahu, aby umožňoval řádný výkon kontroly a nedocházelo k maření jejího účelu. Současně však zachovává právní jistotu a ochranu práv kontrolovaných osob, popř. dalších osob, jež se kontroly účastní, resp. poskytují potřebnou součinnost, čemuž odpovídá též navazující úprava povinností kontrolujících.

Práva a povinnosti kontrolujících a kontrolovaných osob jsou v zásadě **synallagmatická**. To znamená, že právům kontrolujících, případně přizvaných osob, zpravidla odpovídají příslušné povinnosti kontrolovaných a povinných osob a naopak povinnostem kontrolujících či přizvaných osob odpovídají související práva kontrolovaných a povinných osob.



Stanovením práv a povinností kontrolujícího podle kontrolního řádu nejsou dotčena oprávnění a povinnosti kontrolujícího podle **zvláštních právních předpisů**. Ty mohou stanovit další specifická oprávnění s ohledem na specifika té které kontrolní činnosti. Na druhou stranu pravidla při postupu kontrolujícího podle zvláštních právních předpisů automaticky nevylučují povinnosti kontrolujícího podle kontrolního řádu.

Současně je ponechán prostor pro některá další výslovně neuvedená práva v rámci obecného oprávnění kontrolujícího vyžadovat další potřebnou součinnost.

A. Práva kontrolujícího

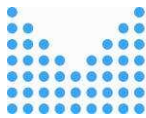
Základní filosofií kontrolního řádu je poskytnout všem kontrolujícím základní okruh oprávnění, která mohou potřebovat k výkonu své kontrolní činnosti. Tato oprávnění je možné uplatnit v každém případě v nezbytně nutném rozsahu tak, aby byl zajištěn řádný výkon kontroly a zachována ochrana práv kontrolovaných osob. Kontrola nemá kontrolovanou osobu nadměrně zatížit. Pro kontrolní orgán, resp. kontrolující je nicméně důležité, aby měli pro svou činnost vytvořeny alespoň základní podmínky nezbytné k dosažení účelu kontroly.

Vždy platí, že veškerá práva kontrolujícího jsou spojena výhradně s výkonem kontroly a při jejich využívání musí být šetřena práva a oprávněné zájmy kontrolované osoby (stejně jako povinné osoby a třetí osoby).

Vstupovat na pozemky, do staveb a jiných prostor [§ 7 kontrolního řádu]

Podle § 7 kontrolního řádu platí, že: „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.“

Vstup na místo kontroly je **primárním oprávněním, které je nutné k realizaci kontroly na místě**, přičemž je však současně třeba zohlednit související ústavně zaručená práva, a sice právo vlastnické, jež je omezeno povinností strpět takový vstup, a dále nedotknutelnost obydlí. Právě s ohledem na tyto skutečnosti je předmětnému právu kontrolujícího věnováno **samostatné ustanovení**.



Zmíněné oprávnění se vztahuje výslovně na kontrolujícího, dle našeho názoru se však za podmínek stanovených v § 6 kontrolního řádu uvedená oprávnění vztahuje i na přizvané osoby, jak je ostatně dovoditelné z § 6 odst. 3 tohoto zákona.

Účelem tohoto oprávnění je umožnit kontrolujícímu vstup na všechny *pozemky* a do *staveb*, případně *dalších prostor*, kde je to k výkonu kontroly nezbytné. S ohledem na potřeby praxe je rovněž výslovně uvedena možnost vstupovat do *dopravních prostředků*, neboť někdy se předmět kontroly (výrobek, zboží apod.) nachází právě na palubě dopravního prostředku.

Oprávnění vstupu se týká především prostor, které **vlastní či užívá kontrolovaná osoba**.¹

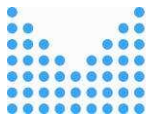
Oprávnění vstupu se však dále týká prostor, které **jinak** (tzn. jinak než tak, že je vlastní nebo užívá kontrolovaná osoba) **přímo souvisí s výkonem a předmětem kontroly**. Zakotvení možnosti vstupu i do těchto prostor zohledňuje případy, kdy je třeba provést určité kontrolní úkony, které jsou k výkonu kontroly nezbytné, v těchto prostorech, jež nejsou vlastněny či užívány kontrolovanou osobou. Může se jednat např. o prostory dodavatele nebo odběratele kontrolované osoby, a dále o případy, kdy je rozhodujícím předmětem kontroly určitá věc apod.

Právo vstupu v sobě zahrnuje nejen „pěší vstup“, ale **také právo vjíždět, případně jiné způsoby vstupu** na příslušný pozemek či do příslušné stavby anebo jiného prostoru.

Oprávnění kontrolujícího vstupovat do prostor stanovených § 7 kontrolního řádu **není vázáno na (předchozí) souhlas jejich vlastníka či uživatele** (ať už je tímto vlastníkem nebo uživatelem kontrolovaná osoba, či nikoli). Kontrolní řád naopak vlastníkům nebo uživatelům prostor uvedených v § 7 výslovně stanoví **povinnost kontrolujícímu vstup umožnit**. Nejedná se však o bezdůvodné rozšíření práv kontrolujícího a nepřipustné omezení vlastníků či uživatelů těchto prostor, neboť § 7 kontrolního řádu zakotvující právo vstupu je striktně **vázáno na podmínky nezbytnosti a přímé souvislosti s předmětem kontroly**.

Ačkoliv to není v zákoně výslovně uvedeno, **pokud to nebrání účelu výkonu kontroly**, měl by kontrolující vlastníku nebo uživateli těchto prostor **předem oznámit** využití tohoto oprávnění, a to s ohledem na povinnost kontrolujícího šetřit práva a oprávněné zájmy těchto osob vyjádřenou v § 9 písm. b) kontrolního řádu. Uvedené plyne rovněž z § 9 písm. e) kontrolního řádu, dle kterého je kontrolující v souvislosti

¹ Podle § 10 odst. 2 kontrolního řádu je kontrolovaná osoba povinna vytvořit podmínky pro výkon kontroly, umožnit kontrolujícímu výkon jeho oprávnění stanovených tímto zákonem a poskytovat k tomu potřebnou součinnost, což zahrnuje i povinnost umožnit vstup do prostor podle § 7 kontrolního řádu, které kontrolovaná osoba vlastní nebo užívá.



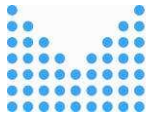
s výkonem kontroly povinen umožnit kontrolované osobě účastnit se kontrolních úkonů při výkonu kontroly na místě, nebrání-li to splnění účelu nebo provedení kontroly. Pokud by však uvedené oznámení zmařilo účel kontroly, kontrolující vlastníka nebo uživatele těchto prostor o využití tohoto oprávnění předem neinformuje. V takovém případě se informuje vlastník či uživatel těchto prostor bez zbytečného odkladu.

Předchozí informování může sloužit i k tomu, aby byla zajištěna faktická možnost vstupu do kontrolovaných prostor, neboť **kontrolující nemá žádné donucovací prostředky k vynucení realizace tohoto oprávnění. Obecná právní úprava v kontrolním řádu v žádném případě neumožňuje kontrolujícím násilný vstup.** Kontrolní řád sice stanoví povinnost vlastníků a uživatelů vstup kontrolujícímu umožnit, avšak vynucení plnění uvedené povinnosti může kontrolující realizovat pouze prostřednictvím postihu za přestupek², případně využitím jiného (zvláštního) procesního režimu, nikoli režimu kontrolního řádu.

S ohledem na shora uvedené lze tedy učinit závěr, že kontrolující může vstoupit a pobývat v prostorách souvisejících s výkonem kontroly buď bez vědomí či souhlasu kontrolované osoby, případně vlastníka či uživatele těchto prostor, ovšem za předpokladu, že vstup do těchto prostor nevyžaduje překonání určité překážky (např. zamčená brána, zamčené dveře, oplocení apod.), anebo se může vstupu dožadovat, přičemž vlastníci a uživatelé příslušných prostor mají ze zákona povinnost kontrolujícímu takový vstup a následný pohyb v těchto prostorách umožnit.

Zvláštní režim platí pro vstup kontrolujících do obydlí. Kontrolní řád zde plně respektuje čl. 12 Listiny základních práv a svobod zaručující nedotknutelnost obydlí. Do obydlí je tak kontrolující podle § 7 kontrolního řádu oprávněn vstoupit *jen tehdy, je-li užíváno k podnikání nebo provozování jiné hospodářské činnosti nebo v případě, kdy se mají prostřednictvím kontroly odstranit pochybnosti o tom, zda je obydlí užíváno k těmto účelům a nelze-li dosáhnout splnění účelu kontroly jinak.* V případě oprávnění vstupu do obydlí tak k podmínkám souvislosti s výkonem kontroly a nezbytnosti k výkonu kontroly přistupuje ještě další podmínka, a to že nelze dosáhnout splnění účelu kontroly jinak. Za splnění uvedených podmínek je přitom kontrolující oprávněn vstoupit do obydlí pouze ze dvou důvodů: a) je-li obydlí užíváno k podnikání nebo provozování jiné hospodářské činnosti, nebo b) pokud se mají prostřednictvím kontroly odstranit pochybnosti o tom, zda je obydlí užíváno k těmto účelům.

² Nesplněním této povinnosti se fyzická, právnická nebo podnikající fyzická osoba jako kontrolovaná nebo povinná osoba dopustí přestupku podle § 15 kontrolního řádu. Pokud však uvedený vlastník nebo uživatel těchto prostor není současně i kontrolovanou nebo povinnou osobou, postih za přestupek není možný, neboť přestupku podle § 15 kontrolního řádu se v souladu s tímto ustanovením může dopustit toliko zvláštní subjekt přestupku, tj. kontrolovaná nebo povinná osoba.



Požadovat prokázání totožnosti fyzické osoby, jež je přítomna na místě kontroly, ide-li o osobu, která plní úkoly kontrolované osoby, nebo osobu, která může přispět ke splnění účelu kontroly [§ 8 písm. a) kontrolního řádu]

Jedná se o oprávnění, které slouží především ke zjištění či ověření totožnosti osoby, s níž se kontrolující na místě setkají, tj. ke zjištění, zda se jedná přímo o kontrolovanou osobu, je-li touto osobou osoba fyzická, anebo o statutární orgán (případně jinou osobu jednající jménem) kontrolované osoby, coby osoby právnické, anebo toliko jen o jinou osobu, jejíž součinnost může být k výkonu kontroly a dosažení jejího účelu rovněž potřebná (ta může být povinnou osobou).

Kontrolní řád nespecifikuje, jakým konkrétním způsobem má daná fyzická osoba svou totožnost kontrolujícímu prokázat. Vzhledem k tomu, že kontrolní řád podrobnosti k prokazování totožnosti nestanoví, je primárně na kontrolujícím, jaký doklad bude považovat za dostačující. Na druhou stranu je však v zájmu kontrolujícího ověřit totožnost takovým způsobem (např. v případě, kdy budou podklady z kontrolního zjištění za účasti dané osoby použity pro účely kontrolních zjištění uvedených v protokolu o kontrole), aby nezavdal příčinu pro případné uplatnění námítky z důvodu procesních vad a vzniku pochybností o původu důkazního materiálu.

Pro upřesnění dodáváme, že průkaz totožnosti definuje ustanovení § 36 odst. 5 správního řádu, podle něhož se průkazem totožnosti rozumí doklad, který je veřejnou listinou, je v něm uvedeno jméno a příjmení, datum narození a místo trvalého pobytu, popřípadě bydliště mimo území České republiky, a je z něho patrná i podoba, popřípadě jiný údaj umožňující identifikovat osobu, která doklad předkládá, jako jeho oprávněného držitele. Na postupy související s kontrolou se použije i část čtvrtá správního řádu, která v § 154 podrobně specifikuje, jaká ustanovení správního řádu jsou při postupu dle části čtvrté použitelná, přičemž na ustanovení § 36 odst. 5 dopadá pravidlo vyžadující jeho přiměřené použití, je-li to v daném případě potřebné. Domníváme se proto, že pojem „průkaz totožnosti“ by měl být vykládán pro oba procesní předpisy shodně.

Kontrolní řád neupravuje, jak postupovat, pokud osoba, která je na výzvu kontrolujícího dle daného ustanovení povinna mu prokázat svou totožnost, tuto povinnost nesplní. Ustanovení § 15 kontrolního řádu umožňující postihnout za přešůpek dopadá pouze na kontrolované a povinné osoby³. V případě, kdy na výzvu kontrolujícího se nepodaří totožnost osoby prokázat, nezbude zpravidla než, aby

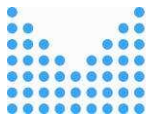
³ Ustanovení § 15 kontrolního řádu:

„(1) Fyzická, právnická nebo podnikající fyzická osoba se dopustí přešůpku tím, že

a) jako kontrolovaná osoba nesplní některou z povinností podle § 10 odst. 2,

b) jako povinná osoba nesplní povinnost podle § 10 odst. 3.

(2) Za přešůpek podle odstavce 1 písm. a) lze uložit pokutu do 500 000 Kč a za přešůpek podle odstavce 1 písm. b) lze uložit pokutu do 200 000 Kč.“



kontrolující (jakožto osoba, která má na prokázání totožnosti právní zájem) kontaktoval Policii České republiky nebo obecní policii, která je oprávněna zajistit zjištění totožnosti postupem podle příslušného zákona (srov. § 63 zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů a § 12 zákona č. 553/1991 Sb., o obecní policii, ve znění pozdějších předpisů).

Provádět kontrolní nákupy, odebírat vzorky, provádět potřebná měření, sledování, prohlídky a zkoušky [§ 8 písm. b) kontrolního řádu]

Uvedené oprávnění se uplatní především u kontrol zaměřených na kontrolu nabízených výrobků či služeb anebo kontrolu jakosti či kvality určitých věcí.

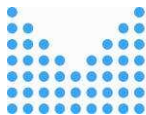
Kontrolní řád vymezuje pouze obecně právo kontrolujícího na provedení uvedených kontrolních úkonů, nicméně jiné zákony mohou stanovit další podrobnosti k faktické realizaci těchto úkonů.

Provedení předmětných úkonů nemusí být realizováno pouze jejich pasivním strpěním ze strany kontrolované, případně povinné osoby, nýbrž je-li k provedení takového úkonu třeba součinnosti takové osoby, je tato osoba (s ohledem na obecnou povinnost těchto osob poskytovat kontrolujícímu nezbytnou součinnost) povinna potřebnou součinnost poskytnout.

Pro úkony kontrolujícího podle § 8 písm. b) kontrolního řádu platí, že mohou probíhat jak v rámci úkonů předcházejících kontrole, na jejichž základě kontrolní orgán rozhodne, zda kontrolu zahájit či nikoli (§ 3 kontrolního řádu), tak v rámci úkonů bezprostředně předcházejících předložení pověření ke kontrole, pokud je provedení takových kontrolních úkonů k výkonu kontroly třeba [§ 5 odst. 2 písm. c) kontrolního řádu]. V těchto případech jde zejména o to, aby měl kontrolující možnost prověřit, zda je zboží prodáváno či služby poskytovány ve stanoveném množství a kvalitě, aniž by kontrolovaná osoba věděla, že jde o kontrolu. Vědomí této skutečnosti (v případě předchozího předložení pověření ke kontrole) by mohlo vést k účelové změně chování a dalším krokům, které by omezily či znemožnily zjištění skutečného stavu věci, a tudíž zmařily, popř. podstatně ohrozily naplnění účelu kontroly.

Možnost provádět **kontrolní nákupy** pravděpodobně nemusí znamenat „jen“ koupi nějakého zboží, ale třeba i objednání si (a využití) nějaké služby.

Odebírat vzorky bude kontrolující zejména v případě, pokud tyto vzorky potřebuje kontrolní orgán podrobit např. laboratorním nebo jiným zkouškám, jejichž prostřednictvím se má zjistit, zda má odebraný vzorek, a tím i věc, ze které byl odebrán, stanovené vlastnosti, kvalitu nebo složení.



Podrobnosti o odběru vzorků a náhradě za ně stanoví § 11 kontrolního řádu. Vzorky lze odebírat od jakékoli osoby, nikoli pouze od osoby kontrolované, podstatná je však nezbytnost odebrání takového vzorku v souvislosti s výkonem kontroly.⁴ O každém odběru vzorku je třeba osobě, od níž je odebrán, vydat potvrzení (zejména v zájmu zachování právní jistoty, ale též z důvodu dokumentace nejen pro účely případné následné náhrady nákladů). Nejedná se o žádný kontrolním řádem formalizovaný dokument, avšak z povahy věci je zřejmé, že dané potvrzení by mělo obsahovat alespoň identifikaci kontrolujícího, identifikaci odebraného vzorku, datum vystavení a podpis kontrolujícího. Kontrolující může odebírat vždy pouze nezbytné množství vzorku, což je výrazem zásady přiměřenosti vyjádřené obecně v § 9 písm. b) kontrolního řádu. Tomuto právu odpovídá samozřejmě povinnost vlastníků příslušné věci či materiálu strpět odběr příslušného vzorku, avšak tato povinnost je kompenzována buďto jeho vrácením, anebo poskytnutím náhrady.

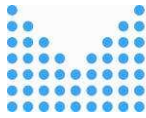
Měření budou kontrolující provádět např. v případech, kdy právní úprava stanoví nejvýše přípustné úrovně určitých negativních vlivů (hluková zátěž, znečištění vod nebo ovzduší apod.) Příslušný zvláštní právní předpis obvykle v takových případech stanoví speciální (technologická) pravidla pro taková měření. Zvláštní zákon může také stanovit, že taková měření mohou provádět pouze osoby splňující zvláštní předpoklady.

Oprávnění kontrolujícího provádět **sledování** se uplatní zejména v těch případech, kdy zjištění toho, zda činnost, která je předmětem kontroly, je vykonávána v souladu se stanovenými pravidly, nebude možné provést na základě jednorázového úkonu, ale bude třeba posuzovat kontrolovaný jev po delší časové období (může se uplatnit při provádění kontrol např. v oblasti ochrany životního prostředí, vod a ovzduší).

Co se týče provádění **prohlídek**, kontrolní řád neupřesňuje, o jaké prohlídky může jít; půjde zejména o prohlídky prostor, ve kterých se vykonává činnost, která je předmětem kontroly.

Provádění kontrolních úkonů spočívajících v provádění **zkoušek** úzce souvisí s oprávněním k odběru vzorků, na kterých jsou pak příslušné zkoušky kontrolujícím prováděny. Typicky se může jednat o zkoušku laboratorním rozbořem.

⁴ Viz důvodová zpráva k § 11 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 [§ 8 písm. c) kontrolního řádu]

Jedná se o zásadní kontrolní oprávnění, které je nezbytným předpokladem splnění povinnosti kontrolního orgánu zjistit skutečný stav věci v rozsahu nezbytném pro dosažení účelu kontroly a svá kontrolní zjištění doložit příslušnými podklady.

V případě poskytnutí *údajů* půjde především o ústní sdělení informací, zatímco v případě *dokumentů* půjde spíše o získání určitých písemností (které samozřejmě také obsahují určité údaje), ať již v listinné nebo elektronické podobě. *Věcí* je jakýkoliv předmět či jeho oddělitelná část (např. určitý výrobek či zboží, popř. jejich vzorek).

Ustanovení § 8 písm. c) kontrolního řádu pro „*údaje, dokumenty a věci vztahující se k předmětu kontroly nebo k činnosti kontrolované osoby*“ zavádí legislativní zkratku „**podklady**“.

Kontrolní řád nestanoví, po kom může kontrolující podklady požadovat, v kontextu § 10 odst. 2 a 3 kontrolního řádu to budou kontrolovaná a povinná osoba.

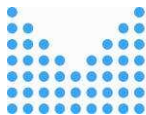
Je třeba zdůraznit, že toto právo kontrolujících představuje samozřejmě právo na poskytnutí **úplných a pravdivých** údajů či informací.⁵ Přestože to zákon výslovně nestanoví, i pro kontrolu dle kontrolního řádu však platí zásada zákazu nucení k sebeobviňování, jež patří mezi základní právní zásady a je vyjádřena i na ústavní úrovni.⁶

Kontrolní řád blíže nespecifikuje, v jaké formě nebo lhůtě mají být podklady poskytnuty, a tudíž lze z tohoto práva dovodit též právo na určení formy (originál či kopie, listinná či elektronická podoba apod.) a lhůty pro poskytnutí podkladů ze strany kontrolujícího. V zásadě záleží na správním uvážení kontrolujícího, v jaké podobě si dokumenty vyžádá. Limitem je však požadavek na šetření práv kontrolované a povinné osoby, jakož i práv třetích osob [§ 9 písm. b) kontrolního řádu].

Právo kontrolujícího požadovat kontrolní podklady nepředstavuje pouhé oprávnění na jejich předložení či poskytnutí příslušných informací, nýbrž též oprávnění seznámit se a nakládat s jejich obsahem. Uvedené právo v sobě automaticky zahrnuje taktéž možnost pořízení kopií těchto podkladů.

⁵ Pokud by kontrolující v rámci kontroly zjistil, že mu nebyly poskytnuty úplné či pravdivé informace, může požadovat jejich doplnění, popř. poskytnutí pravdivých informací, a to pod hrozbou uplatnění postihu za přestupek za neposkytování potřebné součinnosti.

⁶ Čl. 37 odst. 1 Listiny základních práv a svobod: „Každý má právo odepřít výpověď, jestliže by jí způsobil nebezpečí trestního stíhání sobě nebo osobě blízké.“



Kontrolující má však nejen právo požadovat předložení kontrolních podkladů (v jím určené formě), ale **v odůvodněných případech může originály těchto podkladů i zajistit**. Zajištěním originálních podkladů je třeba rozumět zákonem stanovený postup (proces), kdy kontrolující určitým způsobem převezme podklady do své dispozice (např. tyto podklady odejme kontrolovanému subjektu a odnese je do sídla kontrolního orgánu). Důvodnost zajištění by měla být dána především nezbytností takového kroku pro výkon kontroly. Zpravidla se bude jednat o situace, kdy bude existovat riziko z pozměnění těchto podkladů a pořízení jejich kopie by k zabránění takovému riziku nestačilo. Zajišťování originálních podkladů by mělo být s ohledem na povinnost šetřit práva a oprávněné zájmy kontrolované osoby využíváno pouze ve výjimečných případech a mělo by být též řádně odůvodněno. Se zajištěním originálů podkladů současně kontrolující přebírá i **povinnost jejich ochrany**, tj. zabránit jejich odcizení či zničení (znehodnocení), ale též je zabezpečit takovým způsobem, aby se k nim, resp. k jejich obsahu, nedostaly nepovolané osoby. S oprávněním kontrolujícího zajišťovat v odůvodněných případech originály podkladů pak souvisí jeho povinnost dle § 9 písm. d) kontrolního řádu vydat osobě, od které byly zajištěny, **potvrzení** o zajištěných originálních podkladech, a pomínou-li důvody jejich zajištění, **neprodleně** je této osobě **vrátit**.

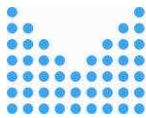
Pořizovat obrazové nebo zvukové záznamy [§ 8 písm. d) kontrolního řádu]

Uvedené právo zahrnuje možnost pořizovat fotografie, audio nebo videonahrávky týkající se prostor, osob, zařízení a dalších objektů a skutečností a aktivit týkajících se činnosti kontrolované osoby, což významně přispívá k posílení právní jistoty při pořizování důkazů dokládajících kontrolní zjištění.

Pořizování obrazových a zvukových záznamů v souvislosti s kontrolou nemusí nutně zachycovat pouze osobní projevy konkrétních osob, nýbrž též jen určité místo, či věc.

Pro pořízení takového záznamu není relevantní, zda je pořizován na „služební“ přístroj nebo soukromé záznamové zařízení kontrolujícího.

Využití uvedeného oprávnění **nevyžaduje souhlas** kontrolované dotčené osoby (a to ani v případě zachycení projevů osobní povahy). Záznamy lze však použít výhradně k úředním účelům, tj. k výkonu kontroly. Uplatní se zde výjimka předpokládaná v § 88 odst. 2 občanského zákoníku (princip „**úřední licence**“), podle kterého *svolení není třeba v případě, když se podobizna, zvukový či obrazový záznam pořídí nebo použije na základě zákona k úřednímu účelu*, což § 8 písm. d) kontrolního řádu splňuje.



Kontrolující tedy nejsou povinni žádat dotčené osoby o svolení s pořízením obrazového nebo zvukového záznamu v průběhu kontroly. Nicméně i zde platí, že kontrolující nesmí tohoto práva zneužívat. S ohledem na povinnost šetřit jejich práva a oprávněné zájmy by tak měli o pořízení obrazového či zvukového záznamu dotčené osoby předem informovat a takové záznamy by měly být pořizovány pouze, pokud je to v rámci výkonu kontroly třeba a pouze v potřebném rozsahu; předmětem takových záznamů by proto nemělo být nic, co s výkonem kontroly nespojuje.

Kromě toho jsou kontrolující vázáni povinností mlčenlivosti, a tudíž jsou též povinni poskytnout takovým záznamům náležitou **ochranu před jejich zneužitím**.

V míře nezbytné pro průběh kontroly užívat technických prostředků kontrolované osoby, a to po předchozím projednání s kontrolovanou osobou
[§ 8 písm. e) kontrolního řádu]

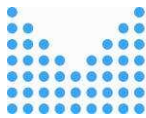
Užívání technických prostředků kontrolované osoby může zahrnovat jak běžné kancelářské vybavení (např. kopírku, skener, PC s internetem, telefon apod.), tak využití speciálních přístrojů (např. k provedení potřebných měření, zkoušek či odběru vzorků).

Kontrolující je oprávněn užívat technických prostředků kontrolované osoby pouze **v míře nezbytné** pro průběh kontroly, a to **po předchozím projednání** s kontrolovanou osobou. Uvedené podmínky navazují na povinnost kontrolujícího šetřit práva a oprávněné zájmy kontrolované osoby. Je-li požadavek kontrolujícího na využití příslušných technických prostředků oprávněný, kontrolovaná osoba nemůže v rámci povinnosti poskytnutí nezbytné součinnosti, užití těchto prostředků bránit, neboť by tím mařila výkon kontroly.

Pokud jde o telefonické připojení, mělo by být využíváno pro účely vedení kontroly pouze v případech, kdy kontrolující nemůže použít např. svůj služební mobilní telefon.

Náklady na využití technických prostředků kontrolované osoby nese na základě § 23 odst. 2 kontrolního řádu kontrolovaná osoba.⁷ V případě, že by však došlo k neodůvodněnému použití technických prostředků kontrolované osoby či způsobení nákladů, které nelze po kontrolované osobě spravedlivě požadovat, může

⁷ Důvody, proč oproti dřívější právní úpravě zákona č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, ve znění pozdějších předpisů, nedává kontrolní řád kontrolované osobě nárok na náhradu nákladů vzniklých v souvislosti s tím, že kontrolující bude užívat její technické prostředky, vystihuje důvodová zpráva ke kontrolnímu řádu, která uvádí: „V současné době se totiž zpravidla jedná o technické prostředky, jejichž využívání je běžné a nepředstavuje pro kontrolovanou osobu nepřiměřené náklady. Posuzování nepřiměřenosti nákladů by nadto v rámci kontroly bylo poměrně složité, a proto je případná náhrada takových nákladů ponechána pouze na využití obecného institutu náhrady škody.“



kontrolovaná osoba uplatňovat náhradu nepřiměřených nákladů souvisejících s využitím technických prostředků. Nepřiměřené náklady může kontrolovaná osoba uplatňovat podle zákona o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem⁸, případně dle § 2909 a násl. občanského zákoníku.

Vyžadovat od kontrolované osoby a povinné osoby další součinnost potřebnou k výkonu kontroly [§ 8 písm. f) kontrolního řádu]

Jedná se o doplňkové oprávnění zamezující zmaření kontroly tam, kde bude třeba poskytnutí určité kontrolním řádem výslovně nespecifikované součinnosti kontrolované, popř. povinné osoby s tím, že tato součinnost je nezbytná k výkonu kontroly.

B. Povinnosti kontrolujícího

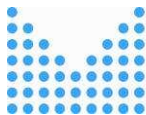
Základní procesní povinnosti kontrolujícího vymezuje § 9 kontrolního řádu. Jejich účelem je jednak zajištění řádného výkonu kontroly a dosažení jejího účelu, jednak ochrana práv a oprávněných zájmů kontrolovaných osob, popř. dalších osob, jež se kontroly účastní, resp. poskytují potřebnou součinnost.

Zjistit stav věci v rozsahu nezbytném pro dosažení účelu kontroly a v závislosti na povaze kontroly doložit kontrolní zjištění potřebnými podklady [§ 9 písm. a) kontrolního řádu]

Primární povinností kontrolujícího je **zjistit skutečný stav věci** (jelikož v tomto směru se jedná o samotnou podstatu kontroly), nikoli však v jeho absolutní úplnosti, nýbrž pouze **v rozsahu nezbytném pro dosažení účelu kontroly** a s ohledem na efektivnost a hospodárnost celého procesu.

V podstatě se jedná o konkretizaci jedné z obecných zásad činnosti správních orgánů podle správního řádu, které platí i pro kontrolní orgány jako orgány správní. Konkrétně jde o tzv. zásadu materiální pravdy upravenou v § 3 správního řádu, podle které je správní orgán povinen zjistit stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti. Jak upozorňuje i důvodová zpráva, stejně jako v případě správního řádu, je zde zásada materiální pravdy korigována požadavkem na ekonomii kontrol, jak je tomu v ostatních procesních předpisech. Kontrola by měla být prováděna co nejúčelněji, nejrychleji, nejjednodušeji a nejlevněji. Tzn., že je do jisté míry na úvaze kontrolujícího, jaké skutečnosti bude zjišťovat a ověřovat, přičemž tato jeho úvaha je limitována právě povahou a účelem dané kontroly. Kontrolující nicméně v tomto směru nemusí

⁸ Zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem, ve znění pozdějších předpisů.



akceptovat všechny podklady, které mu kontrolovaná osoba předloží, a současně, obdržel-li vnější podnět ke kontrole, v němž bylo navrženo, jaké skutečnosti mají být kontrolou zjištěny, není pro něj tento návrh závazný.

S touto povinností kontrolujícího je bezprostředně spjata jeho právo na úplné a pravdivé podklady ze strany kontrolované, popř. povinné osoby.

Současně s tím má kontrolující rovněž povinnost **jednotlivá kontrolní zjištění** v závislosti na povaze kontroly **doložit příslušnými podklady** (ať již přímo zajištěnými originály či prostými, popř. úředně ověřenými kopiemi). Na tuto povinnost kontrolujícího navazuje § 12 odst. 1 písm. h) kontrolního řádu, podle kterého jsou povinnou součástí protokolu o kontrole *kontrolní zjištění, obsahující zjištěný stav věci s uvedením nedostatků a označení právních předpisů, které byly porušeny, včetně uvedení podkladů, z kterých tato kontrolní zjištění vycházejí.*

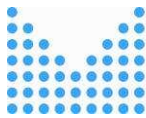
Šetřit práva a oprávněné zájmy kontrolované osoby, povinné osoby a třetí osoby [§ 9 písm. b) kontrolního řádu]

I tato povinnost vychází ze základních zásad činnosti správních orgánů obsažených ve správním řádu (srov. § 2 odst. 3 správního řádu – zásada proporcionality a § 6 správního řádu – zásada rychlosti a hospodárnosti).

Šetření práv a oprávněných zájmů kontrolovaných, povinných a dokonce i tzv. třetích osob je výrazným korektivem uplatňování práv kontrolujícího.

Uvedená povinnost směřuje k tomu, aby kontrola byla zejména prováděna efektivním způsobem, který nebude kontrolovanou osobu zbytečně zatěžovat. V praxi to např. znamená, že kontrolující, je-li to s ohledem na účel kontroly možné, zohlední při jejím plánování a provádění (např. při požadavcích na využití prostor a techniky pro kontrolujícího u kontrolované osoby) provozní potřeby, časové a kapacitní možnosti kontrolované osoby a dále jedná tak, aby se vyvaroval vzniku duplicitních či nadbytečných požadavků. Lze sem zařadit též ochranu kontrolovaných osob před bezdůvodnými průtahy při kontrolní činnosti, opakovanými bezdůvodnými kontrolami a nepřiměřenými zásahy do jejich práv.

Předmětné ustanovení kontrolního řádu hovoří vedle kontrolovaných a povinných osob též o tzv. **třetích osobách**. Třetí osobou je obecně taková osoba, která je nějak dotčena ve svých právech a povinnostech, výkonem působnosti kontrolního orgánu, nelze ji však podřadit ani pod kontrolovanou, ani povinnou osobu; třetí osobou může být např. osoba vyskytující se na místě kontroly, jejíž součinnost však není potřebná (např. zákazník v obchodě).



Předložit kontrolované osobě nebo povinné osobě pověření ke kontrole, a požádá-li o to kontrolovaná osoba nebo povinná osoba, též další dokument, který dokládá, že se jedná o osobu uvedenou v pověření ke kontrole [§ 9 písm. c) kontrolního řádu]

Povinnost kontrolujícího předložit kontrolované či povinné osobě pověření ke kontrole koresponduje s právem kontrolované či povinné osoby ověřit si, že kontrolující je osobou oprávněnou k faktickému výkonu kontroly.

Kontrolovaná, popř. povinná osoba má právo ověřit si, že osoba prezentující se jako kontrolující, má skutečně oprávnění předmětnou kontrolu vykonat. K tomu **primárně slouží pověření ke kontrole**, které může mít formu písemného pověření k jednotlivé kontrole anebo průkazu (§ 4 kontrolního řádu).⁹

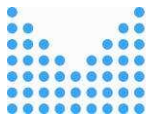
V některých případech však ze samotného pověření ke kontrole [zejména má-li formu písemného pověření podle § 4 odst. 3 písm. a) kontrolního řádu, které zpravidla (na rozdíl od průkazu) nebude obsahovat fotografii pověřené osoby] nebude možno ověřit, zda osoba, která jej předkládá, je skutečně osobou v něm uvedenou. K odstranění těchto pochybností proto slouží doplňková povinnost kontrolujícího **v případě, že o to kontrolovaná nebo povinná osoba požádá**, předložit jí vedle pověření ke kontrole rovněž **další dokument**, který dokládá, že jde o osobu uvedenou v pověření ke kontrole¹⁰. Kontrolující je povinen této žádosti vyhovět. Kontrolní řád nespécifikuje, o jaký doklad se má jednat. Typickým dokladem sloužícím k identifikaci kontrolujícího pro tyto účely může být např. služební průkaz nebo jiný doklad obsahující fotografii kontrolujícího (např. průkaz MHD, průkaz do knihovny apod.). Služební doklad dokonce nemusí obsahovat ani jméno, stačí evidenční číslo, které bude současně obsaženo v písemném pověření ke kontrole.

Vydat potvrzení o zajištěných originálních podkladech, a pominou-li důvody jejich zajištění, neprodleně je vrátit [§ 9 písm. d) kontrolního řádu]

Tato povinnost navazuje na právo kontrolujícího obsažené v § 8 písm. c) kontrolního řádu, podle kterého může kontrolující požadovat poskytnutí podkladů a v odůvodněných případech zajišťovat originály. Kromě toho, že právo kontrolujícího na zajištění originálních kontrolních podkladů je omezeno na odůvodněné případy a zatíženo současným převzetím odpovědnosti za jejich ochranu, je s ním spojena též povinnost vydat kontrolované osobě o takovém úkonu potvrzení.

⁹ V podrobnostech k problematice pověření ke kontrole odkazujeme na stanovisko odboru veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra č. 1/2022.

¹⁰ Kontrolní řád záměrně nehovoří o prokazování totožnosti, neboť k tomu slouží zejména občanský průkaz, cestovní pas, popř. řidičský průkaz, přičemž u některých problémových kontrol není žádoucí, aby kontrolovaná osoba znala též další osobní údaje kontrolujícího, které jsou v těchto dokladech obsaženy (bydliště, rodné číslo apod.).



Co se týče daného **potvrzení**, nejedná se o žádný formalizovaný dokument, pro něž by zákon stanovil výslovně jeho formu a náležitosti. Z povahy věci je však zřejmé, že se jedná o písemné potvrzení, které by mělo obsahovat alespoň:

- identifikaci kontrolujícího, který originál zajišťuje,
- identifikaci kontrolního orgánu, za který kontrolující jedná,
- označení kontroly, pro jejíž účely je originál zajišťován,
- identifikaci zajištěných kontrolních podkladů (*věcný popis podkladu včetně počtu listů a označení, že se jedná o originál dokumentu*),
- důvod zajištění,
- datum vystavení,
- podpis kontrolujícího (kontrolujících),
- potvrzení zástupce kontrolované osoby o převzetí potvrzení.

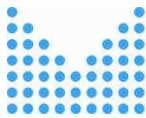
Potvrzení by mělo být vyhotoveno ve dvou originálech, přičemž jeden obdrží kontrolovaná osoba a jeden si ponechají kontrolující.

Je-li v konkrétním případě nezbytné zajistit v rámci kontroly na omezenou dobu originální kontrolní podklady, čemuž odpovídá příslušné oprávnění kontrolujícího, musí být též po tuto dobu **zajištěna** adekvátní maximální **ochrana** takových podkladů, aby bylo možné vrátit je kontrolované osobě zpět neporušené. Pokud by došlo ke ztrátě, zničení, poškození nebo zneužití zajištěných originálních podkladů, odpovídal by kontrolní orgán (resp. subjekt, jehož je součástí) kontrolované či povinné osobě za škodu způsobenou nesprávným úředním postupem dle zákona č. 82/1998 Sb.

Po pominutí důvodů k jejich zajištění je kontrolující povinen zajištěné originální podklady **neprodleně vrátit**. Vzhledem k tomu, že zajištění podkladů bylo kontrolované osobě písemně potvrzeno, doporučuje se za účelem předcházení případnému zneužití takového potvrzení písemně zaznamenat i vrácení zajištěných podkladů.

Umožnit kontrolované osobě účastnit se kontrolních úkonů při výkonu kontroly na místě, nebrání-li to splnění účelu nebo provedení kontroly [§ 9 písm. e) kontrolního řádu]

Povinnost kontrolujícího umožnit kontrolované osobě účast při provádění kontrolních úkonů v rámci kontroly na místě je důsledkem ochrany a zajištění právní jistoty kontrolovaných osob, jejichž činnost je předmětem kontroly. Uvedená povinnost směřuje zejména k zajištění transparentního provádění kontroly a pořizování důkazního a dokladového materiálu a současné přímé možnosti kontrolované osoby uplatnit bezprostředně argumenty, vysvětlení či doplňující informace tak, aby byl kontrolujícím zjištěn stav věci, o kterém nebude důvodných pochyb. Smyslem



ustanovení je, aby kontrolovaná osoba mohla případně ovlivnit postup kontrolujících v průběhu výkonu kontroly.

Z povahy věci je zřejmé, že zmíněná možnost účasti se musí týkat pouze kontrolních úkonů prováděných na místě kontroly. Nedopadá tedy na úkony prováděné následně např. v budově kontrolního orgánu (např. při zkoumání zajištěných podkladů).

Výjimka z povinnosti kontrolujícího umožnit kontrolované osobě účast na kontrolních úkonech je stanovena jednak pro případy, kdy by taková účast **bránila splnění účelu kontroly** a jednak pro případy, kdy by taková účast **bránila samotnému provedení kontroly** (tj. pokud kontrolovaná osoba svou účastí mohla průběh kontroly negativně ovlivnit či zmařit).¹¹

Oprávnění účasti při kontrole na místě se vztahuje pouze na kontrolovanou osobu (příp. osobu jednající jejím jménem, ať už v případě právnické nebo i zastoupené fyzické osoby), nikoli na osobu povinnou.

[Vyhotovit protokol o kontrole a doručit jeho stejnopis kontrolované osobě \[§ 9 písm. f\) kontrolního řádu\]](#)

Protokol o kontrole je výsledným kontrolním dokumentem zachycujícím zjištěný stav věci, kontrolní zjištění a celkový průběh kontroly. Jedná se o výstup celé kontroly a jeho vyhotovení patří k hlavním povinnostem kontrolujícího.

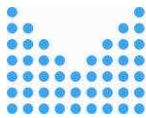
Protokol o kontrole se dle kontrolního řádu vyhotoví ve lhůtě 30 dnů ode dne provedení posledního kontrolního úkonu, ve zvlášť složitých případech do 60 dnů od takového úkonu (srov. § 12 odst. 2 kontrolního řádu).¹²

Protokol o kontrole musí obsahovat kontrolním řádem vyžadované povinné náležitosti (srov. § 12 odst. 1 kontrolního řádu), příp. další náležitosti vyplývající z jiných zákonů.

Kontrolující je povinen nejen protokol o kontrole vyhotovit, ale také ho doručit kontrolované osobě. Dle § 12 odst. 3 kontrolního řádu stejnopis protokolu o kontrole doručí kontrolované osobě kontrolní orgán. Odpovědnost za řádné doručení protokolu

¹¹ To lze předpokládat v případech, kdy účast kontrolované osoby sama o sobě např. znemožňuje zjištění skutečného stavu věci (např. existují důvodné obavy, že přítomnost kontrolované osoby u kontrolních úkonů bude využita k zastření či znemožnění zjištění skutečného stavu věci, pověřený zaměstnanec brání v přístupu k dokumentům kontrolované osoby).

¹² V podrobnostech k problematice posledního kontrolního úkonu a lhůty k vyhotovení protokolu o kontrole dle kontrolního řádu odkazujeme na stanovisko odboru veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra č. 4/2017.



o kontrole kontrolované osobě má ve vztahu ke kontrolované osobě kontrolní orgán, v rámci kontrolního orgánu pak příslušný kontrolující, který protokol vyhotovuje. Na doručování protokolu o kontrole se vztahují ustanovení správního řádu o doručování písemností.

Povinnost mlčenlivosti [§ 20 kontrolního řádu]

Dle § 20 kontrolního řádu platí, že: *„(1) Kontrolující nebo přizvaná osoba má povinnost zachovávat mlčenlivost o všech skutečnostech, o kterých se dozvěděla v souvislosti s kontrolou nebo s úkony předcházejícími kontrole, a nezneužívat takto získaných informací. (2) Povinnost mlčenlivosti kontrolujícího nebo přizvané osoby trvá i po skončení jejich pracovněprávního nebo jiného vztahu. (3) 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.“*

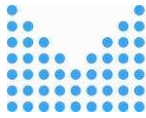
Jedná se o specifickou povinnost kontrolujících, ale i přizvaných osob, která se však nevztahuje pouze na samotný výkon kontroly, nýbrž trvá i po jejím provedení, a proto je upravena v samostatném ustanovení.

Účelem tohoto ustanovení je ochrana údajů získaných při kontrole, případně též v rámci realizace úkonů předcházejících kontrole. Povinnost mlčenlivosti kontrolujícího nebo přizvané osoby **trvá i po skončení jeho pracovněprávního či jiného vztahu.**

Na druhou stranu **povinnost mlčenlivosti nemůže být absolutní, tj. bezvýjimečná.** Tam, kde sama osoba, v jejímž zájmu je taková povinnost uložena netrvá na jejím zachování, není třeba ani obecně na této povinnosti trvat. Dalšími případy, kdy by lpění na povinnosti mlčenlivosti bylo kontraproduktivní, jsou odůvodněné případy vyšších celospolečenských zájmů, jako např. ochrana zdraví, života, veřejného pořádku či bezpečnosti apod. V těchto případech může kontrolujícího nebo přizvanou osobu zprostit mlčenlivosti nadřízená osoba kontrolujícího. Určité prolomení této povinnosti upravuje kontrolní řád v rámci spolupráce kontrolních orgánů (§ 25 kontrolního řádu)¹³ a zveřejňování informací o kontrolách (§ 26 kontrolního řádu).

Kromě výše uvedených výjimek však kontrolní řád žádné další obecné prolomení povinnosti mlčenlivosti nepřipouští. Zda jsou dány důvody k tomu, aby byla povinnost mlčenlivosti prolomena, by mělo být řešeno jiným právním předpisem. Pokud jde o vztah k obecné úpravě poskytování informací obsažené v zákoně č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů, ten povinnost

¹³ Problematikou spolupráce kontrolních orgánů se v podrobnostech zabývá stanovisko odboru veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra č. 3/2022.



mlčenlivosti související s výkonem kontroly z větší části respektuje (viz § 11 odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím, podle kterého se neposkytují 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), prolamuje ji pouze v případě informací, které vznikly činnostmi kontrolního orgánu (viz § 11 odst. 3 věta druhá).

[Chránit totožnost osoby, která podala podnět ke kontrole \[§ 22 kontrolního řádu\]](#)

K povinnostem kontrolujícího je třeba rovněž zařadit povinnost chránit totožnost osoby, která podala podnět ke kontrole, kterou upravuje kontrolní řád v § 22 v souvislosti s nahlížením do spisu.¹⁴

Poznámky:

- stanovisko popisuje právní stav ke dni zpracování,
 - stanovisko není právně závazné, neboť k závazným výkladům je oprávněn pouze příslušný soud.
-

¹⁴ V podrobnostech k dané problematice odkazujeme na stanovisko odboru veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra č. 3/2021.