

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

Č. j. MV- 98714-45/ODK-2021

Praha 4. listopadu 2021
Č. j. MV- 98714-45/ODK-2021
Přílohy: 9/el.

Zápis z V. diskusního setkání „Kulatý stůl k zákonu o kontrole“

Termín konání: 13. října 2021, 9:30 – 13:00 hod.

Místo konání: Centrotex, místnost č. 1.04, Náměstí Hrdinů 3, 140 21 Praha 4

S odvoláním na koordinační úlohu Ministerstva vnitra ve vztahu k postupům podle zákona o kontrole zorganizoval odbor veřejné správy, dozoru a kontroly další diskusní setkání věnované právě otázkám spojeným s danou problematikou, jehož smyslem bylo zejména sjednocení řešení sporných či jinak obtížných situací, s nimiž se kontrolní orgány setkávají v praxi, podpořené teoretickým náhledem odborníků. Pozornost byla též zaměřena na požadavek Senátu vůči vládě, aby předložila legislativní návrh, který zajistí vznik evidence všech kontrol veřejné správy, řešení nadměrné kontrolní zátěže na obcích a odpovědnosti obcí v případě rozporných závěrů kontrolních orgánů v téže věci. Závěrečná část setkání pak byla věnována standardizaci kontrol.

Též tohoto, již pátého ročníku, se zúčastnili zástupci ministerstev nebo jiných ústředních orgánů státní správy, příkladmo Ministerstva financí, Ministerstva pro místní rozvoj, Ministerstva práce a sociálních věcí, Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy, nebo Energetického regulačního úřadu, „inspekčních orgánů“, a to Státní energetické inspekce, České obchodní inspekce, Státní zemědělské a potravinářské inspekce či České inspekce životního prostředí a nechyběli ani zástupci Svazu měst a obcí České republiky, Sdružení místních samospráv České republiky a Asociace krajů České republiky. V neposlední řadě nelze nezmínit již tradiční účast zástupkyně Kanceláře veřejného ochránce práv, JUDr. Veroniky Gabrišové.

Za akademickou obec přijali pozvání na diskusní setkání odborníci na danou oblast, a to JUDr. Ing. Josef Staša, CSc. a JUDr. Bc. Pavel Vetešník, Ph.D.

Úvodního slova se ujal ředitel odboru veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra, **Ing. Bc. Miroslav Veselý**. Přivítal všechny přítomné, poděkoval za hojnou účast, ve stručnosti shrnul program setkání a samotné setkání tímto otevřel.



Blok I.

Soudní přezkum kontroly JUDr. Bc. Pavel Vetešník, Ph.D.

JUDr. Bc. Pavel Vetešník, Ph.D., zvolil všeobjímající téma, které se týká vrchnostenského výkonu veřejné správy a následné odpovědnosti a soudních sporů, podpořené bohatou judikaturou, související s tím, že se jedná o činnost součinnostní mezi kontrolním orgánem a kontrolovanou osobou.

V úvodu prezentace byla zmíněna povaha kontroly a její vymezení. V souvislosti se soudním přezkumem kontroly bylo v úvodu prezentace akcentováno, že je nutno odlišit na jedné straně procesní úkony kontrolního orgánu, jejichž účinek může (mimo samotný průběh řízení) na kontrolovanou osobu dolehnout jen v souvislosti s výsledným rozhodnutím, a naproti tomu na straně druhé procesní úkony či opomenutí kontrolního orgánu, „jejichž důsledek se neprojeví nutně v podobě výsledného rozhodnutí, ale které jsou způsobilé účastníka zasáhnout samy i jinak než prostřednictvím takového rozhodnutí“. (srov. nálezn ÚS sp. zn. III. ÚS 2383/19). Poté již byly blíže rozvedeny otázky týkající se soudního přezkumu nezahájení kontroly, zahájení, průběhu a ukončení kontroly. Nechyběla zmínka o skutečnosti, že k soudnímu přezkumu může dojít rovněž v souvislosti s přizváním fyzické osoby k účasti na kontrole. Závěr byl věnován soudnímu přezkumu protokolu o kontrole.

Prezentace je přílohou zápisu.

Realizace projektu Jednotný portál evidence kontrol (JePEK) Ing. Jiří Vondrák, Ministerstvo průmyslu a obchodu

Ve vztahu k usnesení Senátu¹ ve věci vzniku evidence všech kontrol veřejné správy se jedná o téma velmi aktuální. MPO se projektem systémového uchopení kontroly zabývá již několik let. Již byla realizována studie proveditelnosti, která odpověděla na klíčové otázky týkající se resortu MPO, nicméně v několika bodech dotkla i ostatních resortů.

Hlavním cílem vytvoření nového informačního systému projektu je zvýšit efektivitu přípravy a průběhu kontrol podnikatelských subjektů, zejména pak snížit administrativní zátěž spojenou s kontrolní činností, zlepšit spolupráci kontrolních

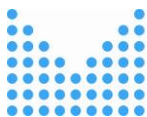
¹ Doprovodné usnesení Senátu z 15. schůze konané dne 18. srpna 2021 přijaté v souvislosti s projednáváním návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 166/1993 Sb., o NKÚ, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, senátní tisk č. 134.

Senát

I. konstatuje, že vláda ČR dosud nenaplnila opakované výzvy Senátu ČR a nepředložila legislativní návrh, který by řešil nadměrnou kontrolní zátěž obcí,

II. žádá vládu, aby předložila legislativní návrh, který zajistí vznik evidence všech kontrol veřejné správy, řešení nadměrné kontrolní zátěže na obcích a odpovědnosti obcí v případě rozporných závěrů kontrolních orgánů v téže věci,

III. žádá vládu, aby již nepředkládala další legislativní návrhy týkající se rozšíření působnosti NKÚ na hospodaření obcí, dokud nebude přijat legislativní návrh, který bude nadměrnou kontrolní zátěž obcí uspokojivě řešit.



orgánů a zjednodušit komunikaci mezi nimi a podnikateli. 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. Jedná se o informační systém, který bude operovat nad „domovskými“ systémy jednotlivých kontrolních orgánů.

Realizace projektu je rozdělena do dvou etap. V první etapě bude vytvořen systém JePEK pouze pro rezort MPO a kontrolní orgány v jeho gesci. Po první etapě a pilotním provozu JePEK, vyhodnocení funkčnosti a zajištění nezbytných legislativních úprav navržených touto Studií, bude implementována druhá etapa, v níž je ambicí projektu JePEK zapojit další resorty, respektive kontrolní orgány, což vyžaduje legislativní změny (v případě konsenzu v horizontu 6, 7 let).

Z výsledků/závěrů studie proveditelnosti vyplynulo, že v roce 2019 bylo provedeno 341 453 kontrol všemi (248) kontrolními orgány, z toho rezort MPO cca 22,6 % (cca 77 000 kontrol). Celkově bylo podnikatelům při kontrolní činnosti poskytnuto cca 14 000 000 listů papírů. Výtky vůči nepředvídatelnosti kontrol → dle studie proveditelnosti je počet všech kontrol, které lze oznámit dopředu bez ohrožení účelu kontroly – cca 48 % (cca 164 000). Výsledky výše uvedené Studie byly předloženy na poradě vedení MPO – v srpnu 2021, kde byly přijaty. V souvislosti s tímto rozhodnutím jsou zahájeny kroky v přípravě nadlimitní veřejné zakázky, jejíž předmět koresponduje se závěry provedené Studie.²

Prezentace je přílohou zápisu.

Diskuse účastníků k tématu

Ministerstvo vnitra

Prozatím podnikatelé uvidí pouze plánované kontroly, nikoliv jejich výsledky? Ano. Budou vkládány protokoly (odkaz na strojově čitelná data atp.)? Pokud to bude právně ošetřeno, lze o tom uvažovat.

Svaz měst a obcí České republiky

Nesrovnalost ve výsledcích studie proveditelnosti – výčet avizovaných 248 kontrolních orgánů? Je zahrnuto cca 200 živnostenských úřadů, které jsou MPO pouze metodicky vedeny, personálně a organizačně jsou však podřízené obcím. Fakticky se tedy jedná o 44, 45 kontrolních orgánů.

² Příprava nadlimitní veřejné zakázky na dodání JePEK – srpen 2021 až prosinec 2021; vyhlášení nadlimitní veřejné zakázky – leden 2022; zahájení realizace I. etapy JePEK – duben 2022; spuštění, pilotní provoz, produkční provoz I. etapy JePEK – 4. Q 2023; pokračování a rozvoj projektu formou II. etapy – 1. Q 2024 až 1. Q 2028. Realizace projektu JePEK bude finančně kryta z Národního plánu obnovy. Projekt je zařazen do kapitoly 1.1 Digitální služby pro občany a firmy. Alokace 50 mil. Kč., včetně DPH.



Další problematický údaj se týká uváděného procentuálního zastoupení kontrol, které lze bez zmaření účelu kontroly oznámit předem (48 %). Není vůbec zřejmé, kterých kontrol se to týká. Bylo by vhodné uvést metodologii, resp. jak bylo dospěno k těmto výsledkům. Veškerý související materiál je vložen v eKLEPu.

Ministerstvo vnitra

Zmíněno, že usnesení Senátu hovoří o evidenci všech kontrol veřejné správy, což by znamenalo vybudování masivního informačního systému, v němž by byly zaznamenány i protokoly atd., což by znamenalo značnou finanční zátěž. Ministerstvo vnitra v tuto chvíli nepřipravuje žádný legislativní návrh. Je třeba upřesnit zadání a zpracovat analýzu.

JUDr. Ing. Josef Staša, CSc.

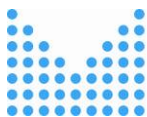
Na úvod svého vystoupení, navazujícího na výtky směřující vůči nadměrné kontrolní zátěži obcí, JUDr. Ing. Josef Staša, CSc. zmínil, že již při zrodu dnešního kontrolního práva se v procesu přípravy zákona č. 405/1991 Sb., o kontrole v České a Slovenské Federativní Republice, objevila námitka „překontrolovatelnosti“. Neobstála však ani v mezirezortním připomínkovém řízení.

Nato pan doktor odkázal na novelu tehdy „neoblíbeného“ zákona č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele, z poloviny 90. let, kdy došlo k nesmyslnému rozdělení působnosti kontrolních orgánů. Stalo se tak právě proto, aby nedocházelo k „překontrolovanosti“, nicméně to paradoxně k „překontrolovanosti“ vede – protože když kontrolující jednoho kontrolního orgánu vidí něco, co nespadá do jeho působnosti, musí iniciovat kontrolu jiným příslušným kontrolním orgánem. Objevila se i problematická judikatura, která stavěla na roveň zneužití pravomoci využití zjištění „vybočujícího“ z předmětu dané kontroly. Striktní delimitace kontrolní působnosti je přitom absurdní, neboť u kontroly coby sekundární správní činnosti lze nežádoucím překryvům zabránit koordinací.

Poté JUDr. Ing. Josef Staša, CSc. zmínil starší kauzu obecně závazných vyhlášek Jindřichovic pod Smrkem o úpravě vztahů mezi úředníky státní správy a místní samosprávou.³ Vydání těchto předpisů bylo motivováno právě „překontrolovaností“. Těžko soudit, nakolik šlo o výraz zoufalství a nakolik šlo o recesi. Nabízela se i u normativních aktů přespříliš „odvážná“ úvaha o nicotnosti takového projevu vůle. Třeba vzít v potaz i to, že obec vydala takovou obecně závaznou vyhlášku opakovaně, čímž předešla pozastavení účinnosti nebo zrušení dříve vydaného předpisu. Verdikt Ústavního soudu v dané věci lze označit za poměrně „krotký“.

K předchozí projekci se JUDr. Ing. Josef Staša, CSc., vyjádřil vstřícně. Poukázal na související potřebu digitalizace spisu, což se pravděpodobně neobejde bez novely kontrolního řádu. U evidence kontrol však nelze začít. Vycházet je třeba z úpravy plánování kontrolní činnosti a gesce/koordinace plánu kontrolní činnosti. S odkazem na plánování kontrol pan doktor příkladmo poukázal na jistou obdobu s programem

³ Viz <http://nalus.usoud.cz/Search/GetText.aspx?sz=pl-49-03>



statistických zjišťování Českého statistického úřadu,⁴ který má předcházet resortním duplicitám.

Závěrem se JUDr. Ing. Josef Staša, CSc. kriticky vyjádřil k příliš vysoké formalizaci kontrolního procesu, která přesahuje představy z doby vzniku dnešního kontrolního práva. Problémy přináší i část judikatury správních soudů. Jejich příčinou může být striktní odlišování a nevyrovnanost základních žalobních typů (proti rozhodnutí, proti nečinnosti, proti zásahu). To je ovšem na samostatné téma s tím, že v souvislosti se soudní kontrolou v této oblasti nelze vyloučit ani vstup do materie kontrolního řádu.

Diskuse účastníků k tématu

Ministerstvo vnitra

Poznámka, že základní platformu pro spolupráci kontrolních orgánů dává již v současné době § 25 zákona o kontrole a § 26, který upravuje zveřejňování informací o kontrolách. Že uvedené v praxi funguje, je zřejmé např. ze spolupráce živnostenských úřadů s Českou obchodní inspekcí. Otázkou je, zda je unesitelné kontrolovat všechny kontroly ve veřejné správě – jsou jich statisíce za rok – bude nutné, aby data do systému někdo vložil, upravil apod., potažmo zda se dojde kýženého efektu co nejméně zatížit kontrolované osoby a co nejvíce zefektivnit spolupráci kontrolních orgánů.

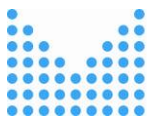
Sdružení místních samospráv České republiky

Usnesení Senátu je jeden problém, další faktický problém je u územních samosprávných celků – jedná se o dobrý nápad ve vztahu k nim, protože jejich „překontrolovanost“ je šílená a je nutné ji řešit komplexně. Příkladem byly zmíněny kontroly dotací (pozn.: **MV ČR** odkázalo na analýzu Ministerstva financí a zmíněno, že je otázkou, zda by smělo zavedení evidence všech kontrol na tuto skutečnost vliv). Na evidenci by měla navazovat zjednodušená spolupráce všech orgánů. Jindřichovice pod Smrkem, které zmínil doktor Staša, to bylo zoufalství a snaha se bránit, samozřejmě naprosto nepřijatelně z hlediska správního práva proti sice zákonným, ale naprosto iracionálním a šíleným zásahům do samosprávy ze strany státní správy (pozn.: **MV ČR** pokud by tato povinnost v širším měřítku pro kontrolní orgány vznikla, byla by to další povinnost, která by dopadala i na samotné obce, neboť samy obce provádí celou řadu kontrol, např. živnostenské, na úseku životního prostředí atp.).

Svaz měst a obcí České republiky

Doplnění, že systemizace a celková revize kontrolní činnosti všech vůči všem by stála za zmínku a toto lze chápat jako první studii k diskusi. Na druhou stranu je nutné brát v potaz existenci dvou druhů kontrol, a to plánované a neplánované (na „oznámení“). Druhá skupina se plánovat nedá. Analogicky k tomu mají územní samosprávné celky povinné přezkumy hospodaření, kontroly v oblasti odpadového hospodářství a živnostenské kontroly v případě, že obec podniká. Proto základní analýza kontrolní

⁴ Viz https://www.czso.cz/csu/vykazy/program_statistickych_zjistovani



činnosti, jak v minulosti zadával Senát, ale doposud nebyla realizována, a to nejen finanční, ale i z oblasti životního prostředí, školství, hygieny atp. a poté je zefektivnit by bylo namístě, avšak (neplánované) kontroly „na udání“ neovlivníme. Další důležitá věc s tím spojená je, aby v systému byla uvedena kontrolní zjištění a uveřejněny závěry z kontrol.

Ministerstvo vnitra

Reagováno, že je otázka, kdo bude moci vstupovat do systému, jaké bude nastavení oprávnění; jedná se o vzdálené záležitosti. Je rovněž otázkou, jak je zamýšleno samotné zadání – zda „jen“ o kontroly „vůči“ veřejné správě (tedy zejména vůči obcím a krajům) či zda má být evidence vztažena na veškeré kontroly prováděné orgány veřejné správy. Ke kontrolní zátěži doplněno, že v roce 2017 byla Ministerstvem financí provedena detailní Analýza systému kontrol územních samosprávných celků,⁵ byť zaměřená na finanční kontroly. Řešení shledáváno právě v sektorovosti u jednotlivých ústředních správních úřadů – kontroly výkonu přenesené působnosti – ty jsou plánovány – krajské úřady mají povinnost plánovat v pololetních intervalech, kontroly krajů koordinuje MV ČR. Je otázkou, jestli externích kontrol typu životní prostředí, inspekce práce atp. je na obcích tolik, ale dle zpětné vazby obce nejvíce zatěžují kontroly spojené s dotacemi. Těch je mnoho. Ovšem právě analýza této oblasti již byla provedena. Otázka je, jestli zátěž lze, nebo nelze snížit.

Svaz měst a obcí České republiky

Poznámka k počtu kontrol – dle vlastních zjištění činí počet finančních kontrol u všech územních samosprávných celků 7- 8 tisíc za rok, což není až tak dramatické číslo s tím, že se to samozřejmě kumuluje u největších příjemců dotací.

Pozn.: analýza byla schválena na jednání vlády 19. dubna 2017 s tím, že poté bude předložena Poslanecké sněmovně Parlamentu České republiky k dalšímu projednání. Analýza byla vytvořena v součinnosti s kontrolními orgány, kraji a Svazem měst a obcí v průběhu druhé poloviny roku 2016. Primárním cílem této analýzy je identifikovat případné duplicity v kontrolním systému a navrhnout opatření, jak je omezit či ideálně plně eliminovat. Navrhnutá opatření by měla přispět k efektivnějšímu fungování kontrolního systému, včetně harmonogramu jejich implementace. V rámci analýzy jsou nejprve podrobně představeny jednotlivé typy kontrol. Materiál dále obsahuje analýzu rozdílů v rozhodovací praxi, která na základě případových studií demonstruje, proč může

v téže věci u dvou různých orgánů dojít k rozdílným rozhodnutím. Následuje analýza nákladů, tj. zhodnocení náročnosti jak na straně kontrolních orgánů, tak na straně obcí. Analýza využívání výsledků z kontrol vyhodnocuje, zda jsou výsledky z jednotlivých kontrol dále efektivně sdíleny a využívány.

⁵ <https://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/kontrola-verejnych-financi/financni-kontrola/ostatni-dokumenty/analiza-systemu-kontrol-uzemnich-samospr-27552>



Na závěr je zpracováno vyhodnocení fungování stávajícího systému a jsou navržena opatření, která povedou k odstranění zjištěných nedostatků, včetně harmonogramu implementace změn.

Distanční forma způsobu výkonu kontrol – shrnutí poznatků z konference Mgr. Andrea Vuongová, Ministerstvo financí

Konference se uskutečnila se 21. června 2021 online (cca 500 účastníků).⁶ Jejím cílem bylo sdílení dobré praxe a poznatků z výkonu kontrolní a auditní činnosti v čase pandemie COVID – 19, a to zejména distančním způsobem, mezi orgány, které vykonávají kontrolu hospodaření s veřejnými prostředky a kontrolu veřejné finanční podpory. Cílovou skupinou byli kontroloři, auditoři, kontrolované a auditované osoby.

Shrnutí, co přinesla distanční forma způsobu výkonu kontrol do budoucna:

- zachování vyšší kvality auditní stopy
- odstranění nadbytečných administrativních úkonů, eliminace cestování (zachování variantní možnosti výkonu kontroly/auditů)
- nutnost zachování mezilidského kontaktu (s kontrolovanou/auditovanou osobou, v týmu)
- zdokonalování IT zázemí
- zachování zvýšené preciznosti ve formulacích uvedených v dokumentaci, zejména výstupech kontrolní/auditní činnosti.

Prezentace je přílohou zápisu.

Diskuse účastníků k předem zasláným dotazům

Ministerstvo práce a sociálních věcí

V případě, kdy nejsou žádné objektivně omezující podmínky, aby se neuskutečnila část kontroly na místě (včetně kontroly spisů) a vyžádané podklady není nutné mít k dispozici před realizací části kontroly na místě (např. kontrolujícím se jeví jako pro ně pohodlnější distanční kontrola a podklady si nechat poslat nebo pro ně vyslat auto), a kontrolující odmítne zapůjčení nebo kopírování rozsáhlých spisů, lze to považovat za neposkytnutí součinnosti a přestupek?

Ministerstvo vnitra

⁶ Prezentace z konference:

<https://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/kontrola-verejnych-financi/financni-kontrola/ostatni-dokumenty>



V obecné rovině je nutné konstatovat, že spektrum kontrol je velmi široké. Poskytování součinnosti při výkonu kontroly je hmotněprávní povinností, jejíž porušení by mělo být trestáno skutkovou podstatou přestupku. Naplnění všech znaků příslušné skutkové podstaty přestupku musí posoudit vždy *ad hoc* příslušný orgán. Z praktického hlediska – právem kontrolujícího je zajistit originál podkladů – jejich zajištění je možné odůvodnit tím, abychom ekonomicky nezatěžovali kontrolovanou osobu. Požadavek na pořízení kopie značně rozsáhlého spisového materiálu proto může být hraniční s odkazem na povinnost kontrolujícího šetřit práva a oprávněné zájmy kontrolované osoby dle § 9 zákona o kontrole.

Ministerstvo financí

Předcházíme tomu tím, že již v rámci požadavků na dokumentaci, kterou budeme kontrolovat, rovnou uvádíme námi preferovaný způsob doložení. Pokud by způsoboval pro kontrolovanou osobu problém, současně vyzýváme, aby navrhli jimi preferovanou variantu, která by zohledňovala jejich oprávněné zájmy a možnosti.

Kancelář veřejného ochránce práv

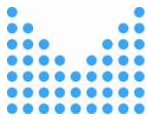
Zda podnět ke kontrole součástí kontrolního spisu - i po rozsudku NSS 2 As 418/2017 ze dne 30. května 2018 se stále setkáváme s odděleným vedením podnětového a kontrolního spisu. Praxe kontrolních orgánů se nezměnila. Na dotaz, kdo zůstal „v původní fázi“, tzn., že nadále vede dva oddělené spisy, se rozvinula diskuse, v níž nikdo nesdělil, že by nečinil v tomto směru žádná opatření. Na základě poznámky Sdružení místních samospráv České republiky se rozvinula diskuse na téma ochrany totožnosti podatele podnětu (viz stanovisko č. 3/2021 odboru veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra).

Zachycení tzv. pozitivních kontrolních zjištění (kontrolní zjištění, že kontrolovaný nepochybil) v kontrolním protokolu - setkáváme se s těmito formulacemi "kontrolou nebyly zjištěny nedostatky" bez bližšího vysvětlení. Dle názoru VOP takový postup neodpovídá doporučení MV - viz stanovisko odboru veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra 2/2018. Může být problém při přezkumu atp., protože není zřejmé, co konkrétně kontrolní orgán zjistil. Ministerstvo vnitra souhlasí, že v protokolu o kontrole by měl být jednoznačně vymezen předmět kontroly, tj. co přesně bylo kontrolováno

a s jakým výsledkem (a to samozřejmě i podloženo).

Státní zemědělská a potravinářská inspekce

- Lze na dostavení se kontrolujícího na místo kontroly a zazvonění na zvonek nahlížet jako na první kontrolní úkon bezprostředně předcházející předložení pověření ke kontrole, kterým je kontrola zahájena, i když kontrolovaná osoba svévolně neumožní předložení pověření? Lze takové jednání kontrolované osoby trestat jako přestupek za neposkytnutí součinnosti? Jedná se o konkrétní případ, kdy kontrolovaná osoba ví, že inspektor je na místě. V některých případech se jednalo o předem domluvený čas a místo kontroly, avšak bez oznámení zahájení kontroly.



→ Není možné mít za prokázané, že kontrolovaná osoba tam skutečně je. Zazvonění nelze považovat za první kontrolní úkon. Základní podmínkou je, že kontrola je zahájena. Zazvonění na zvonek nestačí. Je nutno kontrolu formálně zahájit doručením oznámení o zahájení kontroly [§ 5 odst. 2 písm. b) zákona o kontrole] a až poté povinnost poskytnout součinnost vymáhat.

- Může mít zvláštní úprava v § 30 odst. 4 zákona č. 65/2017 Sb., o ochraně zdraví před škodlivými účinky návykových látek, ve znění pozdějších předpisů, vliv na oprávnění jiných kontrolních orgánů⁷ používat při kontrolách dodržování požadavků tohoto zákona přizvané osoby ve smyslu kontrolního řádu mladší 18 let?

→ Pokud je kontrolováno, zda osobám mladším 18 let není prodáváno to, co býti nemá, a z povahy věci chce kontrolující navodit situaci, že ta přizvaná osoba, ten figurant, je osobou mladší 18 let, tak není důvod, proč by v rámci té přizvané osoby to neměla být osoba mladší 18 let právě pro navození té situace. Limit § 6 zákona o kontrole není stanoven a jak jinak navodit situaci, že nakupující je mladší 18 let.

→ upřesněno, že je kontrolováno, zda má kontrolovaná osoba zaveden systém zabraňující, že je prodáváno osobám mladším 18 let, tj. že ověřuje věk.

→ vztah zvláštních zákonů ke kontrolnímu řádu jsme řešili již před dvěma lety. Tedy, zda kontrolní řád je obecný a mohu jej použít ve všech případech, nebo druhý výklad, a to, že je nutné mít oprávnění ve speciálním zákoně. V daném případě je však možné použít kontrolní řád, který má „mezi řádky“ totéž, když nemá žádné speciální požadavky na přizvanou osobu. Upozornění, že vždy je nutné zkoumat, zda budou naplněny obecné pojmové znaky, tj. dosažení obecného účelu.

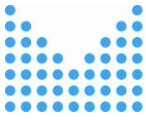
Ministerstvo práce a sociálních věcí

- Byly podány námitky podjatosti proti 2 ze 3 členů kontrolního týmu, jeden je referent a 2. je jeho přímý nadřízený; kdo bude rozhodovat o které námitce.

→ z hlediska správního řádu, pokud by to bylo ve správním řízení, je přípustná cesta, že nejdříve rozhodne o nadřízeném jeho nadřízený, a ten nadřízený potom může rozhodnout, když se rozhodne, že není podjatý, o tom podřízeném.

- Je na základě podaných námitek došetřením věci vyžádání odborného stanoviska k podkladům získaným a kontrolory vyhodnocovaným již před zpracováním protokolu z kontroly; pokud obdržené stanovisko povede k zamítnutí námitek, je opravdu nutné dle § 21 odst. 2 kontrolního řádu zpracovávat dodatek protokolu a jaký bude jeho obsah.

⁷ Přizvaná nezletilá osoba při kontrole požadavků zákona č. 65/2017 Sb., o ochraně zdraví před škodlivými účinky návykových látek. Popis problému: Zákon č. 65/2017 Sb. v § 30 odst. 4 stanoví, že ČOI je při výkonu některých kontrol oprávněna provádět kontrolní nákupy prostřednictvím osob mladších 18 let. SZPI má podle § 30 odst. 5 provádět mj. kontrolu systému ověřování věku při distančním prodeji tabákových výrobků, při které rovněž potřebuje použít osoby mladší 18 let, ale nemá v tomto zákoně zvláštní ustanovení jako ČOI. SZPI používá tyto „figuranty“ provádějící kontrolní nákup jako přizvané osoby ve smyslu kontrolního řádu. Objevují se ale námitky kontrolovaných osob, že takové oprávnění má jen ČOI.



→ Pokud je to v rámci jednoho správního orgánu v zákonné lhůtě, není nutné formalizovat prostřednictvím institutu došetření věci. V případě interakce s dalšími subjekty je to na zvážení. Pokud by tato pouze utvrdila v postupu, není nutné vždy aktivovat institut došetření věci.

- Možnost napadení kontrolních zjištění v protokolu z kontroly formou stížnosti podané proti odbornému postupu kontrolujících.
- Možnost napadení obsahu vyřízení námitek proti protokolu z kontroly formou stížnosti podané proti odbornému postupu vyřizujících.

→ Obecně lze říci, že v obou případech nelze stížnost dle správního řádu použít, pokud má být napadeno kontrolní zjištění a naopak v obou případech stížnost mohou použít, pokud budou napadat chování kontrolujících, nebo toho, kdo vyřizoval námítka, tedy pokud se již budou pohybovat mimo rozsah kontrolního řádu. Stížnost dle správního řádu lze použít, jen pokud zvláštní zákon nestanoví jinak. Nelze obcházet zvláštní úpravu opravných prostředků obsažených v kontrolním řádu.

→ Pokud nebudeme hovořit o těch, kteří vyřizují námítka, tak § 175 správního řádu není použitelný. V rámci vyřízení námitek musím posoudit vše, odborný postup kontrolujících nevyjímaje (neposoudil něco, co posoudit měl atp.), proto námítka vyřizuje osoba odlišná od kontrolujících. Proti postupu kontrolujících žádná obrana není, proto by dané ustanovení bylo použitelné, ale bavíme se o „druhém stupni“.

→ Vyřčena obava, aby se ze stížnosti nedělala třetí instance. Prostředek ochrany byl vyčerpán, neznamená, že mohou podávat stížnost. Jedná se obcházení dvou instancí.

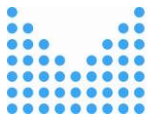
→ MPSV akcentováno, že se nejedná o stížnosti na chování kontrolujících ani o stížnosti proti postupu kontrolujících v rámci kontroly, ale o stížnosti proti odbornému postupu v rámci vyřizování námitek.

→ Uplatnění stížnosti je právem, proto bychom měli v tomto omezeném rozsahu umožnit stížnost podat a tu poté pro nedůvodnost zamítnout.

→ Diskutující se neshodli a argumentovali, že poté bude stížnost na vyřízení stížnosti 4. instance. Nadto vyřízením námitek končí kontrola (§ 18 zákona o kontrole), teoreticky došetřením věci. Pokud se kontrolovaná osoba cítí dotčena na svých právech, může podat žalobu.

→ V závěru diskuse navrhl zástupce MPSV řešit tuto záležitost s ohledem na § 1 správního řádu ve spojení s § 37 správního řádu, tj. vyhodnotit stížnost jako podnět k došetření věci, k němuž bylo vyžádáno **stanovisko odboru legislativy Ministerstva vnitra**:

Obdržení dotaz se týká řešení podání označeného jako stížnost směřující proti odbornému postupu toho, kdo vyřizoval námítka proti zjištěním v protokolu z kontroly. Na semináři bylo sděleno, že pokud správní řád poskytuje jiný prostředek ochrany, neřeší se podání v režimu stížnosti. Výkladem pak lze dovodit, že podání nemá být



vyřizováno

v režimu stížnosti ani v případě, kdy jiný prostředek ochrany poskytuje jiný zákon.

Tazatel nepochybně navržené řešení, avšak nesouhlasí s popsáním extenzivním výkladem. Namísto extenzivního výkladu pojmu „jiný prostředek ochrany“ (zahrnujícího i prostředky ochrany podle zvláštních zákonů) má za to, že nemožnost užití stížnosti v daném případě lze dovodit již z § 1 odst. 2 správního řádu, který stanoví, že tento zákon nebo jeho jednotlivá ustanovení se použijí, nestanoví-li zvláštní zákon jiný postup. Tazatel se tak patrně domnívá, že kontrolní řád v daném případě upravuje jiný postup v podobě došetření věci, a proto se ustanovení o stížnosti neužije vůbec.

S názorem tazatele se nelze plně ztotožnit, neboť speciální úprava má přednost před právní úpravou obecnou pouze tam, kde právní normy stejné právní síly upravují tutéž materii, ale v různém rozsahu. Zvláštní zákon by tak mohl například stanovit odlišné lhůty pro vyřizování stížnosti (v tomto rozsahu by se pak nepoužila obecná úprava ve správním řádu). Naproti tomu z § 1 odst. 2 správního řádu nelze dovodit, že jakýkoliv institut upravený ve zvláštním zákoně, který může vést k nápravě vadného postupu správního orgánu, vylučuje aplikaci institutu stížnosti dle obecné úpravy. Přitom je zřejmé, že institut došetření věci a institut stížnosti se od sebe vzájemně liší, např. pokud jde o podmínky a způsob jejich uplatnění nebo účel, za kterým byly zakotveny.

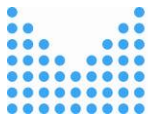
Závěr, že došetření věci podle kontrolního řádu znemožňuje podání stížnosti, tak podle našeho názoru nelze opírat výhradně o vztah obecné a zvláštní úpravy, ale je třeba argumentovat povahou stížnosti jako subsidiárního prostředku ochrany, která nevyplývá z § 1 odst. 2 správního řádu, ale z § 175 odst. 1 *in fine* správního řádu.

Česká inspekce životního prostředí

- Kdy je ukončena kontrola při postupu vyřizování námitek v navazujícím správním řízení dle § 14 odst. 3 kontrolního řádu, které vede správní orgán stejný jako kontrolní orgán, který vykonal kontrolu?

→ kontrola je ukončena dnem předání jednotlivých námitek dle § 18 písm. c) zákona o kontrole. Způsoby ukončení jsou v taxativním výčtu, nelze je rozšiřovat či modifikovat. Něco jiného je, pokud by zvláštní právní předpis stanovoval jiný způsob ukončení. Roli nehraje, zda máme jeden a týž orgán. V rámci vnitřní struktury dojde k předání námitek s tím, že je nutno vyznačit den předání a zpravit o tom kontrolovanou osobu (pozn.: vyrozumění kontrolované osoby o předání námitek je tedy možné, nejedná se však o povinnost kontrolního orgánu, protože tuto povinnost zákon o kontrole kontrolnímu orgánu výslovně neukládá).

→ V den, kdy je do správního spisu o řízení vložen „kontrolní spis“ jsou předány námitky a ten den je dnem ukončení kontroly (konkrétní datum může modifikovat datum souhlasu nadřízené osoby kontrolujícího v rámci interní komunikace). Nelze vést dvě paralelní řízení, jak správní, tak o kontrole, v němž by se mohla využívat oprávnění vyplývající ze zákona o kontrole.



- Kdy nejdříve může být navazující správní řízení ve smyslu § 14 odst. 3 kontrolního řádu zahájeno? Může být zahájeno ještě před vyhotovením protokolu o kontrole, jak dovozuje JUDr. Josef Vedral, Ph.D., nebo je třeba vyjít z doslovného výkladu § 14 odst. 3 kontrolního řádu, jak tvrdí JUDr. RNDr. Jitka Jelínková, Ph.D.?

→ Dle názoru Ministerstva vnitra i diskutujících lze správní řízení zahájit kdykoliv, tzn. příklon k výkladu JUDr. Josefa Vedrala, Ph.D. Správní řízení je postupem *ex offio*, zahájení správního řízení není podmíněno provedením kontroly (lze zahájit, jakmile máme indicie, že došlo k porušení zákona).

- Je povinností kontrolujícího při každém kontrolním úkonu v rámci jedné kontroly předkládat kontrolované osobě pověření ke kontrole?

→ Při každém kontrolním úkonu není nutné předkládat pověření ke kontrole, nicméně kdykoliv během kontroly by měl být kontrolující schopen prokázat, že kontrolu vykonává fyzická osoba, kterou kontrolní orgán k tomu pověřil.

- Jak postupovat v případech, kdy je inspektor ČIŽP při své procházce lesem za svým domem v době mimo pracovní dobu a bez zaukolování svým nadřízeným a tedy jen náhodně svědkem porušování lesního zákona v podobě např. nezákonného kopání vltavínů či rozdělování ohňů v lesním porostu?

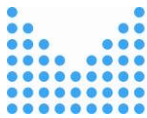
→ Pakliže se zjistí jisté pochybení mimo kontrolní činnost té dotyčné osoby, nebo v ten moment, kdy dotčená osoba nevystupuje jako kontrolující, ani nejedná v rámci pracovní doby, nejedná se o úkony předcházející kontrole ani o jiné, natož úkony prováděné v průběhu již zahájené kontroly. Důvodnou pochybnost o porušení zákona může oznámit kontrolnímu orgánu (podat podnět).

→ Výtka, že se jednalo o postavení lesní strážce, kterou inspektoři OL ČIŽP mají, nicméně sám tazatel avizoval, že v této věci napíše speciální dotaz po projednání s Ministerstvem zemědělství.

→ Tazateli písemně upřesněno, vyjma odkazu na již poskytnuté písemné stanovisko v této věci, že kontrolní řád jako obecný předpis pro oblast kontrol rozlišuje toliko fázi (okamžik) zahájení kontroly (§ 5) a úkony předcházející kontrole (§ 3), ale již nespécifikuje blíže povahu jiných faktických zjištění, která učiní kontrolující bez příkazu nadřízeného (zaměstnavatele) a mimo pracovní dobu, ale na základě své vlastní iniciativy, aktivity či jiného právního titulu. V této souvislosti je nutné zkoumat, zda zvláštní (speciální předpis) neobsahuje jinou (speciální) právní úpravu, která by se použila přednostně před kontrolním řádem. Uvedené zvláštní předpisy jsou však v gesci jiných ústředních orgánů státní správy, tj. Ministerstva životního prostředí a Ministerstva zemědělství, na která bylo tazateli doporučeno se obrátit.

- Co vše zahrnuje slovo předložit ve smyslu § 9 písm. c) kontrolního řádu?

→ povinností kontrolujícího je předložit pověření ke kontrole. Na základě písemného pověření lze ještě na žádost kontrolované osoby ztotožnit kontrolujícího (např. průkazem zaměstnance). Také je možné předat kopii písemného pověření a potvrdit si



originál písemného pověření. Kontrolující není povinen průkaz předat („dát jej z ruky“) např. za účelem vyhovění požadavku na pořízení kopie průkazu.

- Je inspektor povinen se před provedením kontroly v rizikovém provozu seznámit (příp. podpisem stvrdit) s předloženým dokumentem obsahujícím podmínky bezpečnost práce?

→ Kontrolovaná osoba je povinna vytvořit podmínky pro výkon kontroly a pokud hrozí bezpečností rizika, může být jednou z povinností kontrolující o těchto rizicích informovat.

→ V diskusi zmíněno, že ve specifických případech je po zaměstnancích vyžadována odborná způsobilost v elektrotechnice dle vyhlášky č. 50/1978 Sb. pro některé typy zařízení. Kontrolující se rovněž podřizují proškolení kontrolovanou osobou a používají ochranné pomůcky kontrolované osoby, a to i v případě, že disponují vlastními prostředky ochrany.

Blok č. II

Standardy kontrol výkonu přenesené působnosti obcí realizovaných krajskými úřady

Ing. Bc. Tomáš Pösl, Ministerstvo vnitra

Vedoucí oddělení kontroly, Ing. Bc. Tomáš Pösl, nastínil danou problematiku a upřesnil, že resorty prozatím vytvořily 8 standardů minimálních záležitostí, co všechno mají krajské úřady u obcí zkontrolovat plus rámec toho, jak by kontrola měla vypadat, způsob hodnocení shledaných pochybení a případně též nápravná opatření. Hlavní myšlenkou je, aby kontroly byly sjednocené, proto ústřední správní úřady do standardů zakotvily to, co je pro výkon dané kontroly podstatné.

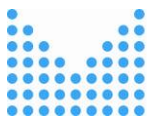
Pokud se tento projekt, který je prozatím v pilotní verzi, po vyhodnocení v průběhu I. Q 2022 osvědčí a bude úspěšný, budou osloveny i další ústřední správní úřady tak, aby byly standardy zakotveny pro všechny kontrolované úseky.

Cílem je zvýšit kvalitu kontrol výkonu státní správy prováděných krajskými úřady na obcích, kdy ústřední správní úřad stanoví:

- minimální obsah (předmět) kontrol (v členění až na paragrafy) na vybraných jednotlivých úsecích státní správy,
- způsob hodnocení kontrolních zjištění, resp. kritéria posuzování pochybení,
- případné vzorové texty do protokolů,
- vymezení unifikovaného rámce kontrol a minimálních obsahových náležitostí protokolu by mělo přispět ke srovnatelnosti závěrů kontrol a jejich vypovídající hodnotě.
- Sekundárním cílem je propojení se vzděláváním úředníků na obcích.

Prezentace je přílohou zápisu.

Standardizace kontrol – úsek střetu zájmů



Mgr. Ing. Tereza Krupová, Ph.D., Ministerstvo spravedlnosti

Paní doktorka se z účasti na setkání omluvila, ale požádala, abychom uvedli k bodu, který se týká standardizace kontrol výkonu přenesené působnosti na úseku střetu zájmů, následující:

Na základě kontrol výkonu přenesené působnosti krajů na úseku střetu zájmů, jejichž obsahem je i výkon kontroly téhož ze strany krajských úřadů u obcí, lze shrnout, že tyto probíhají v zásadě bez větších pochybení. Nicméně z praxe vyplývá, že kraje ne vždy, respektive v rozdílné míře, využívají právě Standardy kontrol. Jakkoliv tyto Standardy nejsou právně závazné, apelují na to, aby byly využívány, jelikož by mohly překonat některé rozdíly mezi kontrolami v jednotlivých krajích.

Nejčastější rozdíly v přístupu ke kontrolám lze spatřovat např.:

a) některé kraje kontrolují převážně otázky zápisů veřejných funkcionářů do Centrálního registru oznámení a v menší míře se věnují kontrolám přestupkové agendy, která je také významná (to může být dáno i tím, že tyto kontroly jsou teprve plánovány). Je samozřejmé, že kontroly zápisů a kontroly přestupkové agendy jsou vykonávány jinými osobami a odděleními, apelujeme na vzájemnou koordinaci a komunikaci.

b) v některých případech krajské úřady kontrolují jen určitou výseč dané agendy - např. u zápisů veřejných funkcionářů není kontrolován jednak samotný zápis funkcionáře a dále např. splnění poučovací povinnosti ze strany podpůrného orgánu, a to včetně kontroly posouzení, zda daná osoba vůbec měla být v Centrálním registru oznámení zapsána.

S ohledem na sjednocení praxe a snahu o správnost zapsaných údajů v Centrálním registru oznámení, doporučujeme, aby kontroly zápisů obsahovaly všechny aspekty jednoho konkrétního zápisu (ověření, zda jsou splněny podmínky pro zápis, lhůty pro zápis, poučovací povinnost).

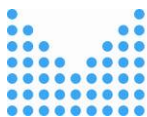
c) při volbě kontrolního období doporučujeme být "flexibilnější" - pokud je ze strany kraje zvoleno kontrované období např. několik měsíců, během kterých nedošlo k žádnému zápisu do Centrálního registru oznámení, je vhodné pro příště období vybírat šířeji, aby "bylo co kontrolovat".

d) doporučujeme zaměřit se také na obce, které pravidelně nezapisují žádné ze svých veřejných funkcionářů.

e) prosíme krajské úřady, aby využívaly metodické materiály Ministerstva spravedlnosti, Standardy a v případě potřeby konzultace se obraceli na Odbor střetu zájmů a boje proti korupci, které poskytne metodickou pomoc a podporu (osz@msp.justice.cz).

Zkušenosti se zaváděním standardu pro výkon přezkoumání hospodaření ÚSC do praxe

Ing. Juraj Brigant, Ministerstvo financí



Ředitel odboru Kontrola poukázal v souvislosti se snahou o hledání standardu v úvodu svého příspěvku na skutečnost, že kontrolující mají v rámci každoročně se opakujících prověrek hospodaření územních samosprávných celků rozsáhlá oprávnění, co může být v rámci hospodaření kontrolováno a zároveň co by mělo být zkontrolováno. Současně se všichni zúčastnění potýkají nedostatkem kapacit, a to jak lidských, tak technických, což s sebou nese tlak na zacílení kontroly tak, aby byly splněny minimální náležitosti, ať již formální či kvalitativní.

Přezkoumání hospodaření je totiž vykonáváno v rozsahu 16 předmětů (oblastí tvořených zvláštními právními předpisy) a 4 hledisek. Potenciální rozsah, na co může být kontrola v rámci přezkoumání hospodaření zaměřena je tedy velmi široký a proto přezkoumání hospodaření limity striktně nastaveny nemá. Uvedené zvyšuje požadavky nejen na jednotlivé kontrolory, ale o to víc na metodickou činnost, popřípadě na kontrolu výkonu přenesené působnosti tak, aby mohlo být zhodnoceno, zda přezkoumání splnilo svůj účel, nebo ne.

Hlavním cílem standardu, vytvořeného po rozsáhlých diskusích s kontrolory z krajských úřadů, je v prvním kole sjednocení pohledu jednotlivých přezkoumávajících orgánů na jednotlivé problematiky. Z jednotlivých předmětů přezkoumání tak byly vydefinovány rizikové oblasti, které by měly být předmětem každoročního přezkoumání, s vědomím existence speciálních situačních faktorů (komplikací), které mohou výrazným způsobem zasahovat do možností, kterými disponuje daná kontrolní skupina (proto je standard formulován jako pravidlo a pokud jej není z objektivních příčin možné dodržet, je nutné vysvětlit, proč tomu tak bylo; tyto informace mohou vést k další diskusi či aktualizaci standardu). Klíčovými prvky standardu je sjednocení pojmů, které zákon o přezkoumávání hospodaření jednoznačně nedefinuje, nicméně jsou (v různém smyslu) používány v rámci auditorské a kontrolorské obce. Blíže byly vydefinovány informace, jak interpretovat požadavky na přezkoumávajícího, proces, rozsah přezkoumání, vč. předmětu a podkladů, které by měly být v rámci přípravy na přezkoumání hospodaření zohledněny.

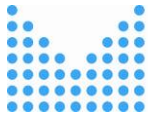
Po úvodních diskusích, z nichž byla vytvořena metodika pro krajské úřady, jsou reakce vesměs spíše pozitivní. Účinnost standardů byla stanovena od 1. 7. 2021. Vyhodnocení úspěšnosti aplikace standardů tak lze očekávat začátkem příštího roku.

Prezentace je přílohou zápisu.

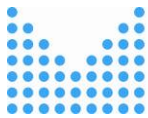
Závěry setkání

Potřeba aktuální přípravy legislativní změny zákona o kontrole nebyla vyslovena, nicméně lze očekávat, a to zejména s ohledem na požadavek Senátu na vznik evidence všech kontrol veřejné správy, že otázky týkající se dané problematiky budou předmětem dalších diskusí a budou dále analyzovány.

Za velmi pozitivní lze označit nejen velmi zajímavá vystoupení kapacit v dané oblasti, ale též obzvláště aktivní diskusi přítomných, která vede k velmi přínosné výměně praktických zkušeností kontrolními a dozorčími orgány a zástupci akademické obce.



Setkání bylo účastníky hodnoceno velice kladně a byl avizován nejen zájem o budoucí spolupráci, ale též o účast na dalším, VI. ročníku „Kulatého stolu“, věnovaném zákonu o kontrole a souvisejícím aspektům, jehož konání předběžně předpokládáme na podzim roku 2022.



Přílohy zápisu:

- Presentace JUDr. Bc. Pavla Vetešníka, Ph.D.
- Presentace Ing. Jiřího Vondráka
- Presentace Mgr. Andrey Vuongové
- Presentace Ing. Juraje Briganta
- Presentace Ministerstva vnitra:
 - Průvodce setkáním
 - Možnosti výkonu distanční kontroly
- Stanovisko ODK č. 3/2021 – Výklad § 22 zákona o kontrole, možnost „identifikovat“ podatele během kontroly (při řešení podnětu) v případě, že s tím vysloví souhlas
- Stanovisko ODK č. 1/2021 – Provádění distančních kontrol dle kontrolního řádu
- Stanovisko ODK č. 4/2019 – Zakládání podnětu ke kontrole do spisu při vedení kontroly a v (navazujícím) správním řízení.

Zapsala: JUDr. Petra Šulcová

Vedoucí oddělení kontroly: Ing. Bc. Tomáš Pösl

Schválil:

Ing. Bc. Miroslav Veselý
ředitel odboru veřejné správy, dozoru a kontr