



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

Praha 1. prosince 2023
Č. j. MV-139097-37/ODK-2023
Přílohy: 2/el.

Zápis ze VII. diskusního setkání „Kulatý stůl k zákonu o kontrole“

Termín konání: 25. října 2023, 9:30 – 14:00 hod.

Místo konání: Centrotex, náměstí Hrdinů 3, 140 21 Praha 4

Nosným tématem v pořadí již sedmého diskusního setkání k zákonu o kontrole¹, uspořádaného odborem veřejné správy, dozoru a kontroly za účasti zástupců kontrolních, dozorových a inspekčních orgánů, představitelů hájících zájmy samospráv a všeobecně respektovanými odborníky, kteří se této problematice věnují na úrovni akademické, bylo využití krycích prostředků nebo dokladů při provádění kontrolní činnosti, zejména pak při kontrolní činnosti v „online prostředí“.

Setkání svými příspěvky na dané téma obohatili JUDr. Josef Vedral, Ph.D., JUDr. Bc. Pavel Vetešník, Ph.D. a ředitel odboru živností a spotřebitelské legislativy Ministerstva pr ůmyslu a obchodu Ing. Mgr. Jan Strakoš, LL.M.

Úvodní slovo přednesl Ing. Bc. Miroslav Veselý, ředitel odboru veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra. V jeho rámci přivítal přednášející a všechny přítomné, představil program, pohovořil o aspektech spojených s danou problematikou. Samotné diskusní setkání poté otevřel Ing. Bc. Tomáš Pösl, vedoucí oddělení kontroly

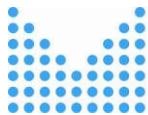
Blok I.

Kontrolní nákup

JUDr. Josef Vedral, Ph.D.

JUDr. Josef Vedral, Ph.D., přednesl svůj příspěvek s poukazem na mnohé jednotlivé specifické právní úpravy tohoto institutu, nastínil otázku standardizace a další souvislosti s možným přijetím obecné úpravy v kontrolním řádu.

¹ Zákon č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o kontrole“ nebo „kontrolní řád“, případně „KŘ“).



Kontrolní nákup jako pravomoc kontrolního orgánu

§ 8 písm. c) kontrolního řádu

- kontrolující je v souvislosti s výkonem kontroly oprávněn provádět kontrolní nákupy, odebírat vzorky, provádět potřebná měření, sledování, prohlídky a zkoušky

Kontrolní nákup jako možný způsob zahájení kontroly

§ 5 odst. 2 písm. c) kontrolního řádu

- zahájení kontroly prvním z kontrolních úkonů
- bezprostředně předcházejících předložení pověření ke kontrole kontrolované osobě nebo povinné osobě, jež je přítomna na místě kontroly
- pokud je provedení takových kontrolních úkonů k výkonu kontroly třeba

Kontrolní nákup a přizvaná osoba

§ 6 kontrolního řádu

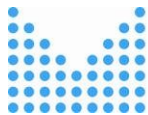
- kontrolní orgán může k účasti na kontrole v zájmu dosažení jejího účelu přizvat fyzickou osobu
- práva a povinnosti kontrolované osoby (a povinné osoby) vůči přizvané osobě se řídí přiměřeně ustanoveními tohoto zákona o právech a povinnostech kontrolované osoby (a povinné osoby) vůči kontrolujícím

10 As 162/2018 – 30

Již jen z prvního čtení kontrolního řádu je jasné, že tento zákon umožňuje, aby ke kontrole byly přizvány fyzické osoby, prostřednictvím kterých lze opatřit podklady již před zahájením kontroly. Dle § 3 odst. 1 kontrolního řádu totiž kontrolní orgán může provádět před zahájením kontroly úkony, jejichž účelem je opatření podkladů pro posouzení, zda zahájit kontrolu. Dle odst. 2 téhož ustanovení pak platí, že pokud navazuje na tyto úkony kontrola, mohou sloužit skutečnosti takto získané jako podklad pro kontrolní zjištění (zvýraznění doplněno). Kontrolní řád pak v § 6 umožňuje kontrolnímu orgánu přizvat k účasti na kontrole v zájmu dosažení jejího účelu fyzickou osobu, které vystaví pověření a poučí ji o jejích právech a povinnostech při účasti na kontrole. Dle § 6 odst. 3 se práva a povinnosti kontrolované osoby a povinné osoby vůči přizvané osobě [...] řídí přiměřeně ustanoveními tohoto zákona o právech a povinnostech kontrolované osoby a povinné osoby vůči kontrolujícím.

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

Kontrolní orgány samozřejmě nemohou k různým kontrolám přibírat osoby dle jejich libosti. Takové jednání by naráželo na zásadu, dle níž správní orgán uplatňuje svou pravomoc pouze k těm účelům, k nimž mu byla zákonem nebo na základě zákona svěřena, a v rozsahu, v jakém mu byla svěřena (§ 2 odst. 2 správního řádu). Rozhodnutí, zda a jaké osoby, k jakým úkonům v rámci kontrolní činnosti, budou ke kontrole přizvány, závisí tedy na správním uvážení kontrolního orgánu. Nepominutelným požadavkem tedy je, aby účast přizvané osoby byla



potřebná k dosažení účelu kontroly. V posuzované kauze šlo hlavně o to, aby prvotní úkony kontroly nebyly prozrazeny ..., jinak by kontrola postrádala smysl (bylo by ohroženo zjištění skutečného stavu věci ve smyslu § 3 správního řádu). Převaděce by neměl vědět, že probíhá kontrolní jízda. Proto zde byla legitimní potřeba, aby tyto úkony prováděly osoby, které kontrolovaný nemohl znát z vlastní činnosti, tzn. přizvané osoby (§ 6 kontrolního řádu), nikoliv jemu potenciálně známé osoby kontrolující (§ 4).

Kontrolní nákup a pořizování záznamu

§ 8 písm. d) kontrolního řádu – kontrolující je v souvislosti s výkonem kontroly oprávněn pořizovat obrazové nebo zvukové záznamy

§ 4a zákona o ČOI – inspektor je při provádění kontroly oprávněn pořizovat zvukové, obrazové a zvukově-obrazové záznamy bez vědomí kontrolovaných osob, pokud nelze účelu kontroly dosáhnout jinak

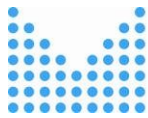
Sb. NSS č. 2344/2011

V českém právním řádu neexistuje žádný právní základ pro utajené pořizování audiovizuálních nahrávek orgány veřejné moci pro účely správního řízení, pokud tyto zasahují do "soukromého života" fyzických osob. Takovýmto základem v žádném případě nemůže být § 51 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, podle něhož k provedení důkazů lze užít všech důkazních prostředků, které jsou vhodné ke zjištění stavu věci a které nejsou získány nebo provedeny v rozporu s právními předpisy. Protože neexistuje žádný právní základ pro výkon pravomoci pořizovat v utajení audiovizuální či obdobné záznamy zasahující do soukromého života fyzických osob, činí to nevyhnutelně eventuální pořizování obdobných nahrávek náchylným ke svévolnému zásahu. Důkaz audiovizuální nahrávkou dané jízdy vozidlem stěžovatele byl proto pořízen v rozporu se zákonem. ... Náležitý zákonný základ lze ilustrovat např. na § 158d trestního řádu (Sledování osob a věcí). Zde jsou stanoveny přesné podmínky utajeného pořizování zvukových, obrazových nebo jiných záznamů osob, podmínky použití záznamu jako důkazu, stejně jako povinnost záznamy zničit, pokud nebyly při sledování zjištěny skutečnosti důležité pro trestní řízení. Žádný alespoň do jisté míry srovnatelný zákonný základ pro řízení o správním trestání neexistuje.

Kontrolní nákupy z hlediska občanského práva

- kontrolní nákup jako pravomoc kontrolního orgánu
- kontrola jako výkon působnosti (veřejné moci) v oblasti veřejné správy (§ 1 odst. 1 KŘ a § 1 odst. 1 SŘ)
- kontrolující nejedná svým jménem, ale vykonává pravomoc kontrolního orgánu, tzn. vykonává veřejnou moc
- nejde o (soukromo)právní jednání ve smyslu občanského zákoníku (jde o výkon veřejné moci)
- úmyslem kontrolujícího není vznik občanskoprávního vztahu
- jde o zdánlivé právní jednání podle § 551 občanského zákoníku
- chybí vůle jednajících osoby ke vzniku občanskoprávního vztahu

Speciální úprava



§ 5 zákona č. 64/1986 Sb.

- hledí se (fikce) pro účely kontroly na jednání kontrolované osoby a inspektora při kontrolním nákupu jako na uzavření smlouvy
- inspektor oznámí, že provedený nákup byl kontrolní
- neodporuje-li to povaze předmětu kontrolního nákupu nebo není-li způsobena kontrolované osobě majetková újma, lze od smlouvy, která byla uzavřena jednáním při kontrolním nákupu, odstoupit
- pokud to povaha předmětu kontrolního nákupu umožňuje, inspektor jej vrátí kontrolované osobě
- kontrolovaná osoba je povinna vrátit České obchodní inspekci ve stanovené lhůtě zaplacenou cenu
- pokud by tak neučinila, dopouští se přestupku
- byl-li kontrolní nákup proveden také za účelem posouzení vlastností výrobku, pohlíží se na takový výrobek jako na odebraný vzorek

§ 13d zákona č. 456/2011 Sb.

- kontrolní nákup je oprávněn provádět orgán finanční správy při prověřování plnění povinností stanovených zákonem upravujícím mezinárodní spolupráci při správě daní
- pro účely kontrolního nákupu se na jednání prodejce a orgánu finanční správy hledí jako na uzavření smlouvy
- neodporuje-li to povaze předmětu kontrolního nákupu nebo není-li způsobena prodejci majetková újma, lze od smlouvy, která byla uzavřena jednáním při kontrolním nákupu, odstoupit
- orgán finanční správy oznámí prodejci, že provedený nákup byl kontrolní
- pokud to povaha předmětu kontrolního nákupu umožňuje, orgán finanční správy jej vrátí prodejci
- prodejce je povinen vrátit orgánu finanční správy zaplacenou cenu

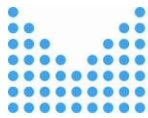
§ 53c zákona č. 166/1999 Sb.

- provádí-li veterinární inspektor kontrolní nákup, nedojde jednáním kontrolované nebo povinné osoby a veterinárního inspektora při kontrolním nákupu k uzavření smlouvy
- veterinární inspektor oznámí kontrolované nebo povinné osobě, že provedený nákup byl kontrolní
- pokud to povaha předmětu kontrolního nákupu umožňuje, veterinární inspektor jej vrátí kontrolované osobě
- kontrolovaná osoba je povinna vrátit Státní veterinární správě zaplacenou cenu
- občanský zákoník se pro účely tohoto ustanovení nepoužije, s výjimkou právní úpravy odpovědnosti za škodu

Možnosti úpravy kontrolního nákupu v kontrolním řádu

- pořizování záznamů kontrolních nákupů bez vědomí kontrolované osoby
- provádění kontrolních nákupů pod změněnou identitou
- úprava provedení kontrolního nákupu z hlediska občanského práva

Prezentace je přílohou zápisu



Několik poznámek ke skrytým kontrolám

JUDr. Bc. Pavel Vetešník, Ph.D.

Příspěvek JUDr. Bc. Pavla Vetešníka, Ph.D., navázal na předchozí prezentaci.

→ prováděním kontroly kontrolní orgán uplatňuje státní moc. Platí zde výhrada zákona – v důsledku toho je vázán čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, podle něhož lze státní moc uplatňovat jenom v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví.

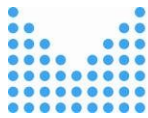
Proti zahájení a provádění kontroly se lze bránit žalobou proti nezákonnému zásahu, pokynu a donucení podle § 82 a násl. soudního řádu správního (rozsudek NSS 2 Afs 144/2004, č. 735/2006 Sb. NSS, rozsudek NSS 4 Aps 2/2009).

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 (nálezn III. ÚS 2383/19).

Nezákonným zásahem by mohly být takové úkony kontrolního orgánu, které zjevně nesměřují k prokázání či vyvrácení důvodných pochybností, úkony zjevně nepřiměřené nebo úkony prováděné za situace, kdy žádné pochybnosti o skutkovém stavu nepanují. Nezákonným zásahem by mohlo být provádění úkonů, jež ve skutečnosti vybočují ze zákonného účelu řízení, typicky provádění zjevně nadbytečných či zjevně neúčelných úkonů (rozsudek NSS 6 Afs 46/2014). Nezákonným zásahem by mohly být takové úkony kontrolního orgánu, postupoval-li kontrolní orgán svévolně, šikanózně či zjevně excesivně (rozsudek MS v Praze 9 A 209/2017).

Pokud kontrolní orgán postupuje mimo svoji působnost, jsou důkazy z takového postupu vzešlé nezákonné a procesně nepoužitelné (rozsudek NSS 10 As 15/2018-36, č. 3763/2018 Sb. NSS).

V českém právním řádu neexistuje žádný právní základ pro utajené pořizování audiovizuálních nahrávek orgány veřejné moci pro účely správního trestání, pokud tyto zasahují do „soukromého života“ fyzických osob [čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (č. 209/1992 Sb.)]. Takovýmto základem není ani § 51 odst. 1 správního řádu z roku 2004. Důkaz audiovizuální nahrávkou pořízenou v utajení orgánem veřejné moci nebo v souvislosti s činností orgánu veřejné moci je proto v řízení o správním trestání zásadně nepoužitelný (rozsudek NSS 1 Afs 60/2009-119, č. 2344/2011 Sb. NSS).



V rámci skryté identity při kontrole je zapotřebí rozlišovat, zda dochází pouze k zastírání skutečné totožnosti nebo o úkon se změněnou identitou s využitím krycích prostředků nebo dokladů.

Kontrolující mohou použít svou skutečnou identitu, ale to má několik nevýhod:

- právo na ochranu osobních údajů zaměstnance (zaměstnavatel nemůže nutit kontrolující poskytovat kontrolovaným osobám své osobní údaje);
- jméno, příjmení i adresa mohou být brzy v okruhu kontrolovaných osob známy a vést k zvýšenému riziku obtěžování, či dokonce ohrožování kontrolujícího a jeho rodiny ze strany kontrolovaných osob v místě jeho bydliště;
- v některých případech je nutné doložit příjem, typicky potvrzením zaměstnavatele. Tím by se skrytost kontroly zmařila;
- není vyloučeno předložení dalších dokumentů osobní povahy.

Také je zapotřebí rozlišovat, v jakém stadiu ke skryté identitě dochází, zda v rámci úkonů předcházející kontrole (§ 3 KŘ) nebo v rámci prvního kontrolního úkonu bezprostředně předcházejícího předložení pověření ke kontrole kontrolované osobě nebo povinné osobě, jež je přítomna na místě kontroly, pokud je provedení takového kontrolního úkonu k výkonu kontroly třeba [§ 5 odst. 2 písm. c) ve spojení s 8 písm. b) KŘ].

Je také otázkou, zda by se skrytá identita měla vztahovat i na přizvané osoby ke kontrole (§ 6 KŘ)

Překážky využití skrytých kontrol a jejich možné řešení.

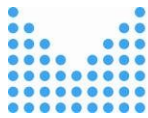
Vyjasnění přípustnosti služeb a jiných hodnot v rámci „kontrolního nákupu“. Lze doporučit postavit na jisto, že „kontrolní nákupy“ podle § 8 písm. b) KŘ zahrnují rovněž zejména smlouvy o poskytování služeb. Vyjasnění, že „kontrolní opatření služby“ může být i déletrvající povahy. Možnost pořizovat zvukové a/nebo obrazové záznamy při skryté kontrole bez vědomí kontrolované osoby. Možnost používat při skryté kontrole cizí jazyk.

Důsledky kontrolního nákupu.

Dnes může být sporné, zda při provádění skryté kontroly vzniká platná smlouva, protože jednání kontrolujícího při kontrolním nákupu není vedeno úmyslem skutečně sjednat závaznou smlouvu. Na druhou stranu, úmysl jednatelů hraje roli pouze, pokud musel být druhé straně znám (§ 556 OZ). Informováním druhé strany hned po kontrolním nákupu a v přímé souvislosti s ním může být podmínka vědomosti druhé strany splněna, ale není to jisté, a ještě spornější je to v případech dlouhodobějšího čerpání služby.

Zároveň by informování hned po kontrolním nákupu mohlo mařit (prozrazením) větší kontrolní akci, v rámci níž by jednotlivý kontrolní nákup představoval jen dílčí úkon z větší sady plánovaných kontrolních úkonů.

Prezentace je přílohou zápisu.



Úvahy nad změnou zákona o kontrole a diskuze

Ne vždy bude jeden kontrolní nákup postačovat (pozn. příkladmo směnářenská činnost – je nutné získat tři zjištění z různých dnů, že skutečně dochází k porušení směnářenského zákona). V rámci úkonů předcházejících kontrole jsou sice aktivní všechna práva kontrolujícího, ale nelze je vynucovat. Skrytou identitu by tedy bylo vhodné upravit v obou stádiích, tzn. jak v rámci úkonů předcházejících kontrole (§ 3 zákona o kontrole) tak v rámci prvního kontrolního úkonu bezprostředně předcházejícího předložení pověření ke kontrole [§ 5 odst. 2 písm. c) ve spojení s 8 písm. b) zákona o kontrole].

Skrytá identita by se měla vztahovat i na přizvané osoby ke kontrole (§ 6 zákona o kontrole) – dle judikatury Nejvyššího správního soudu je to možné, proto by bylo vhodné upravit vztah přizvané osoby a vztah mezi přizvanou osobou a kontrolním orgánem.

Vymezení dalších práv kontrolujícího v § 8 písm. b) zákona o kontrole (*provádět kontrolní nákupy, odebírat vzorky, provádět potřebná měření, sledování, prohlídky a zkoušky*) je úzké a je problematické jeho využití např. u smluv o spotřebitelském úvěru (jedná se o službu), byť zatím uvedené nikdo nenapadl. Bylo by vhodné tato oprávnění buď nějakým způsobem rozvést, nebo by se mělo jednat o demonstrativní výčet (telekomunikace, plynárenství atp.).

Problematika zdánlivého právního jednání – na provádění skryté kontroly může být navázána řada dalších věcí, např. zprostředkovatelská smlouva – provize je navázána na uzavření smlouvy o životním pojištění, proto by bylo vhodné, aby smlouva vznikla a jednání pokračovalo, protože právě až vznikem smlouvy může docházet k porušování právních předpisů.

Bylo by vhodné upravit v zákoně o kontrole základ právní úpravy a poté specifika v jednotlivých zákonech.

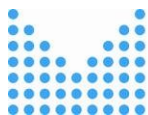
Nákup vzorků výrobků/kontroly pod krycí identitou

Ing. Mgr. Jan Strakoš, LL.M.

Ing. Mgr. Jan Strakoš, LL.M., ředitel odboru živností a spotřebitelské legislativy Ministerstva průmyslu a obchodu svůj příspěvek uvedl s odkazem na jednání, která proběhla mezi příslušnými resorty právě za účelem vyřešení otázek, jestli je nutné či vhodné upravit danou problematiku, či zda ponechat stávající stav, vč. nejednotné terminologie atp.

Základním východiskem je Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1020 ze dne 20. června 2019 o doзору nad trhem a souladu výrobků s předpisy a o změně směrnice 2004/42/ES a nařízení (ES) č. 765/2008 a (EU) č. 305/2011² (použitelné od 16. července 2021). Požaduje po členských státech, aby orgánům doзору nad trhem s výrobky

² <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX%3A32019R1020&qid=1690869052788>



spadajícími do harmonizované sféry [příloha I nařízení (EU) 2019/1020] udělily rovněž „pravomoc získávat vzorky výrobků, a to i pod krycí identitou, a provádět kontrolu a zpětnou analýzu těchto vzorků za účelem zjištění nesouladu s předpisy a získávání důkazů“ [článek 14 odst. 4 písm. j) nařízení (EU) 2019/1020].

Přestože se v případě nařízení (EU) 2019/1020 jedná o přímo použitelný předpis EU, některá jeho ustanovení musí být implementována ve vnitrostátním právním předpisu. Důvodem je skutečnost, že organizace dozoru nad trhem je ve výlučné kompetenci členských států, a pouze členské státy mohou určovat orgány dozoru, stanovovat jejich kompetence, udělovat jejich pravomoci a určovat procesní pravidla. Proto byl k provedení nařízení (EU) 2019/1020 zpracován **zákon č. 87/2023 Sb., o dozoru nad trhem s výrobky a o změně některých souvisejících zákonů** (zákon o dozoru nad trhem s výrobky)³, kterým byla do vnitrostátního právního řádu provedena vybraná ustanovení nařízení (EU) 2019/1020 tak, aby toto nařízení bylo v plném rozsahu aplikovatelné na národní úrovni.

Tento zákon ze dne 7. března 2023 v návaznosti na přímo použitelný předpis Evropské unie upravující dozor nad trhem a soulad výrobků s předpisy určuje ústřední styčný úřad (MPO), stanoví některá oprávnění a povinnosti správních orgánů příslušných k výkonu dozoru nad trhem s výrobky, upravuje spolupráci ústředního styčného úřadu, orgánů dozoru a orgánů Celní správy České republiky a upravuje některá práva a povinnosti hospodářských subjektů.

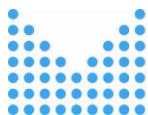
Nicméně, možnost nákupu vzorků pod krycí identitou, resp. možnost provádět dozor pod krycí identitou, není zákonem č. 87/2023 Sb. nijak upravena. Pravomoc orgánů dozoru pro nákup vzorků pod krycí identitou není upravena ani v obecných právních předpisech, konkrétně v zákoně o kontrole.

Možnost provádět kontroly pod krycí identitou nebo provádět nákupy vzorků pod krycí identitou pro účely jejich kontroly je výslovně umožněna pouze některým orgánům dozoru zvláštními právními předpisy:

- zákon č. 146/2022 Sb., o Státní zemědělské a potravinářské inspekci a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů,
- zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů,
- zákon č. 64/1986 Sb., o České obchodní inspekci, ve znění pozdějších předpisů.

Pravomoc provádět kontroly pod krycí identitou nebo provádět nákupy vzorků pod krycí identitou pro účely jejich kontroly musí mít všechny orgány dozoru, které vykonávají dozor nad výrobky spadajícími do harmonizované sféry (viz § 4 odst. 1 zákona č. 87/2023 Sb.). Tato pravomoc musí být upravena legislativně a musí být formulována jednotně. Udělení této pravomoci je zcela nezbytné zejména z důvodu nutnosti kontroly výrobků nabízených online. Nákup výrobků pro účely kontroly pod krycí identitou v oblasti e-commerce je nutný k získání „obvyklých“ výrobků, které jsou zasílány spotřebitelům, aniž by bylo na

³ https://aplikace.mvcr.cz/sbirka-zakonu/SearchResult.aspx?q=87/2023&typeLaw=zakon&what=Cislo_zakona_smlouvy



první pohled zřejmé, že výrobek je zakoupen pracovníkem dozoru za účelem ověření jeho souladu s relevantními právními předpisy. Dále bude muset být tato pravomoc rozšířena i na všechny orgány dozoru, které vykonávají dozor nad trhem s výrobky obecně. Toto vyplývá z nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2023/988 ze dne 10. května 2023 o obecné bezpečnosti výrobků, o změně nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1025/2012 a směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2020/1828 a o zrušení směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/95/ES a směrnice Rady 87/357/EHS⁴, kterým se působnost čl. 14 nařízení (EU) 2019/1020 rozšiřuje i na neharmonizované výrobky. Současně se bude muset vyřešit i problém terminologie vzhledem k tomu, že se pro jednu činnost používají různé termíny („krycí identita“, „skrytá identita“, „zastírací identita“) a dále by mělo být jasně definováno, co se považuje za „krycí identitu“.

Existují dvě možnosti, jak provést v národním právním řádu:

- upravit možnost nákupu vzorků pro účely kontroly nebo možnost kontrol pod krycí identitou v obecném procesním předpisu, tedy v zákoně o kontrole,

V tomto případě se zdá, že by bylo nutné zřejmě vést širší diskusi a zhodnotit potřebu takové pravomoci obecně pro všechny dozorové orgány a pro všechny typy kontrol. Jednalo by se zřejmě o nejvhodnější řešení, které ale vyžaduje delší časový horizont.

- upravit možnost nákupu vzorků pro účely kontroly nebo možnost kontrol pod krycí identitou pro účely kontroly výrobků v zákoně č. 87/2023 Sb.,

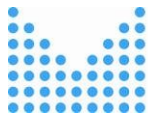
Pravomoc nákupu vzorků pro účely kontroly nebo možnost kontrol pod krycí identitou pro účely kontroly výrobků může být doplněna do zákona č. 87/2023 Sb., kdy by byla dokončena implementace nařízení (EU) 2019/1020 ve vztahu k čl. 14 odst. 4 písm. j) do vnitrostátního právního řádu. Tímto doplněním by všechny orgány dozoru nad trhem s výrobky (harmonizovanými nebo neharmonizovanými) měly stejnou pravomoc, která je vyžadována předpisy EU. Toto řešení by bylo vhodnější z hlediska časového a bylo by podpořeno i úpravou EU^{1,3}.

- pokud jde o možnost využití krycího prostředku, je nutná potřebná analýza a podrobná diskuse jak s orgány dozoru, tak se všemi zainteresovanými stranami, zda krycí prostředky jsou skutečně nutné pro všechny orgány dozoru a pro všechny typy kontrol, kdy případná analýza i návrh případné právní úpravy bude vyžadovat další dobu včetně řádného odůvodnění. Z diskuse s orgány dozoru nevyplývá, že by v oblasti kontroly výrobků tento institut požadovaly nebo byl pro provádění kontrol bezpečnosti výrobků nebo jejich souladu s předpisy nutný.

Úvahy nad změnou právní úpravy

Internetové prostředí je velmi obtížně regulovatelné a rozvoj internetového obchodování klade zvýšené nároky na kontrolní činnost a představuje tak nové výzvy pro orgány dozoru nad trhem a vyžaduje různé inovativní přístupy. Kontrolované osoby je mnohdy obtížné vůbec identifikovat (virtuální avataři, subjekty ze třetích států atp.). Nelze tak používat

⁴ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX%3A32023R0988&qid=1690871390138>



klasické postupy odběru vzorků výrobků jako v kamenných obchodech v oblasti dozoru nad trhem s výrobky. Rámcová úprava EU vyžaduje, aby členské státy přišly s inovativními přístupy, aby udělily orgánům dozoru nad trhem s výrobky mj. pravomoc získávat vzorky pod krycí identitou a provádět kontrolu a zpětnou analýzu a v neposlední řadě, aby byla zajištěna spolupráce mezi vnitrostátními orgány.

Zákon o kontrole umožňuje orgánům dozoru provádět kontrolní nákupy, odebírat vzorky, provádět potřebná měření, sledování, prohlídky a zkoušky a současně umožňuje zahájit kontrolu kontrolním nákupem či odběrem vzorků a bezprostředně poté předložit pověření. Při online nákupu uvedené nelze realizovat bez toho, aby nebyla odhalena totožnost kontrolujících. Díky technologiím jsou prodejci schopni odhalit totožnost a hrozí tak situace:

- 1) výrobek nebude doručen
- 2) výrobek již nebude v nabídce
- 3) bude zaslán zcela perfektní výrobek → kontrola je tak znemožněna

V současné době je kontrola prováděná orgány dozoru odlišně a v mnoha případech ani neproběhne; zakotvena ve shora uvedených právních předpisech (ČOI – postup kontroly jde nad rámec legislativy EU). Problém je zmíněná nejednotná terminologie, která neprospívá právnímu řádu. Krycí identita je využívána spíše ojediněle (sporadicky), v případě získávání vzorku výrobků se nepoužívá vůbec.

Orgány dozoru mají své vlastní postupy/osnovy → diskutovány na meziresortní skupině nad trhem nad nepotravinářskými výrobky. Jsou zde mapovány různé problémy, s nimiž se orgány dozoru potýkají.

→ snaha o nalezení optimálního řešení, které by pomohlo všem orgánům dozoru, např. úhrada objednaných výrobků prostř. služby Apple Pay, což je bezpečný a diskrétní způsob placení. Při placení používá specifické číslo zařízení a jedinečný kód transakce. Celé číslo platební karty se na zařízení ani na serverech Apple nikdy neukládá a Apple ho nepředává obchodníkům. Osoba, která je kontrolována, tak nevidí identitu, max. token.

Je nezbytné, aby pravomoc nákupu vzorků výrobků pod krycí identitou měly všechny orgány dozoru vykonávající dozor nad trhem s výrobky, a to prostřednictvím jednotné právní úpravy. V této souvislosti proto MPO připravuje novelu zákona o dozoru nad trhem s výrobky → přímo v tomto zákoně by tak byla zakotvena pravomoc orgánů nad trhem s výrobky provádět kontroly pod skrytou identitou. Tato pravomoc by se měla promítnout též do zákona o ochraně spotřebitele, aby byla zajištěna též pro dozor v určitých oblastech spotřebitelského práva.

Novela se zpracovává v návaznosti na nařízení EU o obecné bezpečnosti výrobků, kterým se sjednocuje výkon dozoru nad neharmonizovanými výrobky. Snahou novely je zohlednit novinky, s nimiž nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2023/988 ze dne 10. května 2023 přichází (byla zřízena ad hoc meziresortní skupina pro online dozor). Novela zákona č. 87/2023 Sb., o dozoru nad trhem s výrobky, by měla optimálně vstoupit



v účinnost zároveň s okamžikem, kdy nabyde účinnosti nařízení o obecné bezpečnosti výrobků (GPSR), tj. dne 13. prosince 2024.

Diskuse:

Cesta novelizace zákona o dozoru nad trhem s výrobky je v zásadě správná, neboť pokud bychom se rozhodli jít cestou novelizace zákona o kontrole, tak nejen s ohledem na celou řadou provazeb není termín do 13. prosince 2024 reálný.

Otázkou je, kdo vyjma orgánů Ministerstva průmyslu a obchodu, České obchodní inspekce či Státní zemědělské a potravinářské inspekce, potřebuje při kontrolní činnosti tyto instituty, tedy zda je skutečně nutné do kontrolního řádu skrytou identitu vtělovat, nebo jít cestou individuálních právních úprav (pozn., že úprava krycích prostředků v zákoně o kontrole není zvažována).

Česká obchodní inspekce

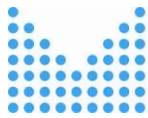
Předmětné instituty (změněná identita; krycí prostředek; krycí doklady) byly do zákona o ČOI zavedeny novelou z roku 2017; jejím účelem bylo umožnit získat určité nástroje, jimiž jsme do té doby nedisponovali, abychom mohli kontrolu provádět efektivněji a aby nebylo pochyb o právech kontrolujících. Iniciativa vycházela z vlastních zkušeností s tím, že inspirací byl zákon o elektronické evidenci tržeb. Kontrolní nákupy byly v té době problematické především z pohledu odstoupení od smlouvy (soukromoprávní otázky). Nyní je např. nevrácení ceny zaplacené za kontrolní nákup ČOI přestupkovým jednáním.

Krycí doklady a další prostředky byly do novely zákona zahrnuty za účelem ochrany inspektorů při určitých typech kontrol, při nichž musí inspektor předložit občanský průkaz, např. autobazary (uzavření fiktivních smluv – kontrola celého procesu až do podpisu smlouvy se monitoruje atp.). Bez občanského průkazu se inspektor do této fáze procesu vůbec nedostane. Obdobně např. při kontrole tzv. soukromých klubů, kdy je tvrzeno, že se nejedná o provozovnu, ale o spolek.

Krycí doklady jsou využívány v jednotkách případů ročně (v průměru na každý ze sedmi inspektorátů) → je to prostředek, který ČOI považuje za nezbytný a efektivní právní nástroj pro určité typy kontrol.

Je složité nastavit veškeré související procesy – vše probíhá v utajeném režimu (podléhá kontrole NBÚ) → tyto je nutné nastavit dovnitř organizace tak, aby se identita nemohla vyzradit, což nebylo např. i ve vztahu ke spisové službě jednoduché.

Nejtypičtějším krycím prostředkem je občanský průkaz, ale inspektoři využívají též např. krycí registrační značky vozidel při kontrole služeb (autoservisů) nebo při kontrolním nákupu dálniční známky (v případech, kdy se jedná o službu poskytovanou s příplatkem).



Dotaz, jak funguje skrytá identita v praxi → zástupce ČOI nemá informace o tom, že by došlo k vyzrazení krycí identity. Nepochopení požadavku na zakotvení v novele zákona o ČOI pramenilo z nepochopení a obav, že inspektoři budou „tajní agenti“ a panovala obava, že by kontrolované osoby mohly přijít o právo na obhajobu či byla jinak krácena jejich práva, což se nepotvrdilo, neboť se jedná pouze o jméno inspektora a kontrolovaná osoba by se ani neměla dozvědět, že jméno inspektora není jeho vlastní (pozn.: ČOI nečelí žádné zásahové žalobě).

Česká národní banka

Podpora změny prostřednictvím novely zákona o kontrole či jakéhokoliv jiného právního předpisu, která by ČNB umožnila využívat krycí identitu/prostředky. Využití by bylo široké – zmíněna celá řada finančních služeb, při jejichž kontrole je nutné předložit občanský průkaz, aby mohlo dojít k dalším úkonům (bankovníctví, pojišťovnictví atp.).

Český báňský úřad

ČBÚ patří mezi orgány dozoru nad trhem, proto má svého zástupce v meziresortní skupině MPO; příklon k úpravě v zákoně č. 87/2023 Sb., kterou je nutné provést v uvedené lhůtě (nařízení EU). Názor, že ČNB by měla mít prostředky upraveny spíše v daňovém, nikoliv kontrolním řádu. Další otázkou je, kolik orgánů tato oprávnění vlastně využije (nadto jsou krycí identity ve větší míře z pohledu MV problematické). Vyjma dozoru nad trhem není skrytá identita potřebná. Zmíněno, že do budoucna bude větší problém s pyrotechnickými výrobky než výbušninami. Znovu poukázáno na problematiku identifikace bankovních účtů orgánů dozoru, vedených u ČNB a kvitována možnost využití prizvaných osob.

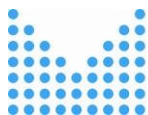
Rovněž poukázáno na úzce související video a audio nahrávky, které jsou vázány na souhlasy/vědomí osob, které jsou předmětem kontroly, jinak jsou nevyužitelné. Problémem je naplnění účelu kontroly. Pokud nebude v zákoně o kontrole upraveno široce, je vhodnější upravit, jak již bylo zmíněno, v zákoně č. 87/2023 Sb., a zvláštních zákonech. Nadto by v případě zakotvení daných institutů v zákoně o kontrole bylo nutné odstranit duplicity ze zvláštních zákonů.

Energetický regulační úřad

ERÚ disponuje na základě energetického zákona mnoha oprávněními oproti běžným kontrolujícím, vč. práva zjednat si přístup k záznamům. Co se týče skryté identity, bylo by vhodné, aby legislativní opora byla zakotvena v zákoně o ochraně spotřebitele (klamání spotřebitele v rámci služeb → vyplnění formuláře za využití skryté identity).

Ministerstvo vnitra, odbor veřejné správy, dozoru a kontroly

Poznámka, že duplicity existují, např. řada kontrolujících má ve zvláštních zákonech stejná oprávnění jako v zákoně o kontrole, byť změnový zákon z roku 2014 se toto snažil



napravit. Ministerstvo vnitra by v případě novely zákona o kontrole nemělo v úmyslu skrytou identitu či prostředky zpřístupnit všem kontrolním či dozorčím orgánům bez rozdílu – toto oprávnění by muselo být rozvedeno ve zvláštních právních předpisech.

Státní zemědělská a potravinářská inspekce

→ diskuse ukazuje, že online prostředí vyžaduje celý soubor oprávnění, pokud kontrola má být efektivní. V zákoně o SZPI je upraveno zastírání skutečné totožnosti, které je pro účely kontroly dostačující, byť do „klubů“ bychom také potřebovali vstupovat. SZPI je oprávněna pořizovat záznam bez vědomí kontrolované osoby (zmíněno, že ještě před novelou zákona zakotvující toto oprávnění se krajský soud ztotožnil s postupem SZPI, když konstatoval, že obchod není soukromý prostor jako vozidlo taxislužby).

SZPI využívá skryté záznamy při kontrolních nákupech, kdy jsou obchodníkovi kladeny dotazy a je potřeba zachytit odpovědi, jaké poskytuje informace zákazníkovi. Zmíněno, že úkony předcházející kontrole jsou využívány, pokud není zřejmé, kdo je kontrolovanou osobou a jiné nástroje k tomu to zjistit „nestačí“.

V souvislosti s fiktivní identitou zmíněno odmítnutí předání balíčku poštovní doručovací službou. V současné době se tak již neděje a nadto je možné využít Balíkovnu atp.

Pro odstoupení má SZPI podobnou úpravu jako ČOI a nadto ještě další (3.) způsob, a to pro případy, kdy se SZPI nepodaří získat peníze za vzorek zpět, tak je vydáno rozhodnutí, kterým je subjekt uloženo částku zaplatit a pokud by tak neučinil, přistoupilo by se k vymáhání prostř. celní správy. Ve většině případů však není co vracet, neboť vzorek se destruuje. U nevyhovujícího (online) vzorku musí daný subjekt náklady za vzorek uhradit.

→ pokud úřady získají oprávnění, jak kontrolu v online prostředí efektivně provést, bude to přínosné; důležité je však odstranění protiprávního stavu → zmíněno oprávnění pozastavit webové stránky či její části (u subjektů z ČR) a opatření souvisejících s digitálním trhem, např. vůči hostingovým službám (poukázáno na proměnnost hostingu) → SZPI, SÚKL a MF disponuje právním nástrojem pro případy, kdy se provozovatel odmítá identifikovat, neplní či je z třetích zemí atp. – v tom případě je nutná blokáce webu prostř. poskytovatelů internetového připojení. Byť blokáce může být často opakovaná, jedná se o efektivní nástroj.

Způsob vyrozumívání podatelů podnětů dle § 42 správního řádu

JUDr. Veronika Gabrišová

JUDr. Veronika Gabrišová s poukazem na sborník „Kontrolní orgány“ z roku 2017 úvodem naznačila možnost se sejít na půdě Kanceláře VOP za účelem sdílení zkušeností z praxe v obdobném složení a poté otevřela diskuzi, jejímž účelem bylo ověřit si, zda kontrolní orgány postupují dle doporučení VOP, resp. v jakém rozsahu jsou podatelé následně informováni o skutečnostech zjištěných kontrolou – tedy zda podatel podnětu obdrží pouze adresnou odpověď vážící se výhradně k tomu, co namítal, nebo zda jej kontrolní orgány informují v celém rozsahu (což je v souladu s doporučením VOP), vč. informace



o opatřeních k nápravě, případně zda je podatel podnětu informován např. i o tom, že bylo zahájeno správní řízení.

Ministerstvo vnitra, odbor veřejné správy, dozoru a kontroly

Nežádka zasíláme celý protokol o kontrole výkonu samostatné působnosti, a to zejm. v návaznosti na skutečnost, že územní samosprávný celek je povinen projednat výsledky kontroly na zasedání zastupitelstva obce a přijmout (usnesením) nápravná a preventivní opatření. Znovu zmíněno, že Ministerstvo vnitra, odbor veřejné správy, dozoru a kontroly, v nedávné době poskytlo protokol z kontroly ještě před uplynutím lhůty pro podání námitek proti kontrolním zjištěním dle § 13 zákona o kontrole s tím, že podatel byl výslovně upozorněn na skutečnost, že obsah protokolu může být změněn formou dodatku k protokolu o kontrole (pozn. případný dodatek by byl následně žadateli poskytnut).

Ministerstvo pro místní rozvoj

MMR jde cestou, kterou si podatel sám vyžádá, ale zpravidla i nad rámec podání. Vždy je to však individuální – např. dotace z dotačního titulu COVID-Ubytování – pokud byl podnět oprávněný, vždy jen generální odpověď. Zmíněno, že celá řada podnětů je anonymních, nebo zcela obecných. Poznamenáno, že dosud nikdo nepožádal o protokol podle informačního zákona.

Státní zemědělská a potravinářská inspekce

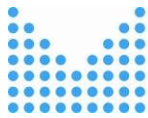
SZPI se drží obdobného schématu – pokud podatel o informaci, jak bylo naloženo s jeho podnětem požádá, informaci obdrží. Úřad je velice otevřený, ovšem SZPI obdrží 6000 podnětů ročně, proto na webu podatele o skutečnosti, že pokud chtějí zpětnou vazbu, aby toto sdělili – jedná se o nemalou informativní zátěž, nadto vícestupňovou (informace, že kontrola byla zahájena, následně o výsledcích kontroly). SZPI nadto zveřejňuje všechna zásadní zjištění ve vztahu ke kontrolám (provozovna, potravinářské výrobky atp.).

Státní zemědělský a intervenční fond

Dotaz, zda je nutné vyčkat s poskytnutím protokolu (dle informačního zákona) na ukončení navazujícího správního řízení a zda se informační povinnost vztahuje na vysokoškolské diplomy terénních inspektorů, kteří realizovali kontrolu.

→ správní řízení je proces oddělený od kontroly a je proto možné protokol poskytnout (již bylo řešeno na minulých kulatých stolech).

Co se týče anonymizace protokolů o kontrole, v diskuzi zmíněno, že ani judikatura není v tomto jednotná. Co se týče informací získaných od třetích osob, MS v Praze je toho názoru, že tím, že sice je to informace získaná od třetí osoby, ale vzhledem k tomu, že je to v protokolu o kontrole, stává se to věcí veřejnou, resp. věcí zveřejnitelnou – automaticky se zlegalizují veškeré údaje v něm uvedené – diskutující by nicméně tyto informace anonymizovali. Informace o tom, jak s těmito informacemi kontrolní orgán nakládal, by však zůstala uvedena.



Kancelář VOP

Dle názoru VOP jsou vysokoškolské diplomy další osobní údaje dle § 8a informačního zákona čili vypovídají o odborné způsobilosti kontrolujícího. VOP řešil příkladmo kauzu úředníka přestupkového orgánu – vysokoškolský diplom slouží k ověření odborné způsobilosti, které se dle VOP poskytují s tím, že by se měly anonymizovat podpisy.

S uvedeným názorem ostatní účastníci nesouhlasí a argumentují jak ochranou osobních údajů, tak smyslem a účelem informačního zákona → vysokoškolské diplomy s uvedením dat narození atp. zaměstnanců se neposkytují. Dle judikatury je informace o vzdělání členů rozkladové komise a členů náhradové komise týká skutečnosti, zda vzděláním daná osoba disponuje → lze sdělit typ vzdělání a obor, v jakém bylo vzdělání dosaženo (nikoliv však poskytnutím vysokoškolského diplomu), což je vypovídající informace o profesním životě kontrolujícího. Nadto neexistují systematizovaná místa s předepsanou vysokou školou, pouze s potřebným vzděláním, proto se **vysokoškolské diplomy neposkytují**. Je otázkou, zda tak učinit u „nejvyšších“ úředníků (srov. platový nález).

Ministerstvo vnitra, odbor veřejné správy, dozoru a kontroly

Ing. Bc. Tomáš Pösl

→ byla přijata Hodnotící zpráva za léta 2020-2022 usnesením vlády č. 401 ze dne 7. června 2023,

→ ÚSÚ uloženo do konce roku 2023 provést na svých úsecích analýzu kontrolní činnosti, jejímž předmětem bude prověření, zda nedochází k nadměrné kontrolní zátěži obcí a krajů či duplicitám kontrol,

→ povinnost pracovat Standardy kontrol výkonu přenesené působnosti obcí a městských částí na všech úsecích.

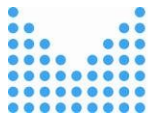
Řešené dotazy a žádosti o stanoviska k zákonu o kontrole

Mgr. Veronika Vašicová Benešová

Je možné při kontrole pořizovat fotodokumentaci občanského průkazu?

Dle § 8 písm. a) zákona o kontrole je kontrolující v souvislosti s výkonem kontroly mimo jiné oprávněn požadovat prokázání totožnosti fyzické osoby, jež je přítomna na místě kontroly, a to za předpokladu, že se jedná o osobu, která plní úkoly kontrolované osoby nebo osobu, která může přispět ke splnění účelu kontroly. Jako jedno z dalších oprávnění kontrolujícího stanovuje § 8 písm. d) zákona o kontrole možnost pořizovat obrazové nebo zvukové záznamy. Dle § 10 odst. 2 zákona o kontrole je kontrolovaná osoba mimo jiné povinna umožnit kontrolujícímu výkon práv dle kontrolního řádu a současně poskytnout také potřebnou součinnost.

Zákon o kontrole tedy stanoví oprávnění kontrolujícího požadovat po kontrolované osobě prokázání totožnosti, nicméně již nestanovuje, jakým konkrétním způsobem by se měla totožnost prokazovat. Ačkoliv se tedy obecně nabízí použít k identifikaci občanský průkaz dané osoby, nemusí to být při kontrole nutně jediný způsob, jak danou osobu identifikovat. V kontextu oprávnění kontrolujícího požadovat po osobě identifikaci, současně



komentářová literatura⁵ upozorňuje na skutečnost, že provedená identifikace by také měla být zejména pro budoucí prokazatelnost a s tím související možné namítání procesních vad nějakým způsobem zaznamenána, konkrétně se v této záležitosti literatura vyjadřuje slovy: „*písemně či jiným ověřitelným způsobem*“.

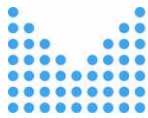
Co se týče občanského průkazu, tj. veřejné listiny svého druhu, stěžejní právní úprava je obsažena v zákoně č. 269/2021 Sb., o občanských průkazech, ve znění pozdějších právních předpisů. Dle § 39 písm. c) tohoto zákona se zakazuje pořizovat kopii občanského průkazu bez souhlasu jeho držitele. Za použití výkladového argumentu a contrario lze tedy na základě uvedeného ustanovení dospět k závěru, že **kopii občanského průkazu pořizovat lze, ale je třeba k tomu disponovat také souhlasem držitele tohoto průkazu**. Jak vyplývá z rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 26. března 2008, č. j. 7 Azs 3/2008 – 64, „pořízení kopie“ a „pořízení fotodokumentace“ lze považovat za pojmy totožného významu, tedy za pojmy vzájemně zaměnitelné. Dle našeho názoru lze tedy za předpokladu souhlasu držitele občanského průkazu pořizovat také fotokopii tohoto průkazu.

Nicméně s ohledem na skutečnost, že občanský průkaz je veřejnou listinou, obsahující řadu osobních, a co více velmi citlivých osobních údajů, je v tomto směru **třeba také respektovat pravidla právních předpisů na ochranu osobních údajů**, tj. zejména Obecné nařízení o ochraně osobních údajů (GDPR), tj. nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/679 ze dne 27. 4. 2016, dále jen („GDPR“). Dle článku 5 GDPR je zejména významná povinnost tzv. minimalizace údajů, tj. povinnost správce omezit zpracování údajů pouze na nezbytný rozsah ve vztahu k účelu, k němuž jsou zpracovávány. Dále dle posledně uvedeného ustanovení je mimo jiné správce údajů povinen zajistit náležité zabezpečení spravovaných údajů související se zabráněním třetím osobám v přístupu k těmto údajům. Dle článku 7 bodu 1 GDPR je v případě zpracování osobních údajů na základě souhlasu třeba, aby byl správce schopen doložit, že souhlas ke zpracování osobních údajů byl skutečně udělen. Zpracování osobních údajů na základě uděleného souhlasu je zákonné v kontextu ustanovení článku 6 bodu 1 písm. a) GDPR. Současně při zpracovávání údajů na základě souhlasu je také třeba splnit další podmínky požadované zejména v ustanovení článku 7 GDPR.

Uvedené tak lze shrnout se závěrem, že v případě, že kontrolující ve smyslu § 8 písm. a) zákona o kontrole žádá dotčenou osobu o prokázání totožnosti, měl by být z hlediska řádného procesu kontroly schopen prokázat, kterou osobu a za jakým účelem ztotožnil. Osobu lze pro účely provedení kontroly dle kontrolního řádu ztotožnit občanským průkazem, ale i jiným vhodným dokladem, který povede k dostatečnému ověření totožnosti. V případě, že bude chtít kontrolující prokázat v rámci kontroly provedené ztotožnění fotodokumentací občanského průkazu, toto není apriori vyloučeno, nicméně je k tomu třeba prokazatelný souhlas osoby, která je držitelem fotografovaného občanského průkazu.

Dle našeho názoru není udělení toliko ústního souhlasu v budoucnu prokazatelné. S pořízením fotokopie občanského průkazu musí kontrolující také respektovat pravidla

⁵ LIBOSVÁR, Ondřej. § 8 [Další práva kontrolujícího]. In: JEMELKA, Luboš, VETEŠNÍK, Pavel, LIBOSVÁR, Ondřej. Zákon o kontrole. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2021, s. 105.



pro zpracování osobních údajů na základě souhlasu subjektu údajů ve smyslu příslušných ustanovení GDPR. Současně v případě, že je pořizována fotokopie občanského průkazu za účelem ztotožnění dané osoby, neměly by být v duchu zásady minimalizace údajů tam obsažené osobní údaje dále používány k jiným účelům, než byl účel ztotožnění při provádění kontroly.

Může být protokol o kontrole podepsán pouze jednou osobou, tj. osobou, která je odpovědná za správnost a odeslání protokolu o kontrole, kterou je nejčastěji vedoucí kontrolní skupiny?

Dotaz souvisí též s výkladem zákona č. 499/2004 Sb. o archivnictví a spisové službě a o změně některých zákonů, (dále jen „zákon o archivnictví“), prováděcí vyhlášky č. 259/2012 Sb. o podrobnostech výkonu spisové služby, vše ve znění pozdějších předpisů, který přísluší odboru archivní správy a spisové služby Ministerstva vnitra, a dále s výkladem zákona č. 300/2008 Sb., o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů (dále jen „zákon č. 300/2008 Sb.“) a zákona č. 297/2016 Sb., o službách vytvářejících důvěru pro elektronické transakce (dále jen „zákon č. 297/2016 Sb.“), vše ve znění pozdějších předpisů, které přísluší Digitální a informační agentuře. Ve spolupráci s dotčenými správními orgány bylo poskytnuto následující obecné stanovisko.

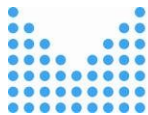
Dle § 4 odst. 1 kontrolního řádu „kontrolu vykonává fyzická osoba, kterou kontrolní řád k tomu pověřil (dále jen „kontrolující“)“. Protokol o kontrole musí odrážet reálný stav, tj. má obsahovat podpisy těch kontrolujících, kteří jsou uvedeni v pověření ke kontrole a kteří také kontrolu provedli. Pokud se z objektivních příčin – např. z důvodu nemoci – nemohl některý z kontrolujících kontroly vůbec účastnit, nebude protokol o kontrole ani podepisovat, tato skutečnost se pouze do protokolu poznamená. Z uvedeného vyplývá, že **protokol o kontrole v listinné podobě na místě musí podepsat všichni kontrolující** (nikoli pouze vedoucí kontrolní skupiny).⁶ V tomto smyslu hovoří i důvodová zpráva ke kontrolnímu řádu a též odborný komentář, s jehož právními závěry se Ministerstvo vnitra ztotožňuje – srov. Jemelka, L., Vetešník, P., Libosvár, O. *Zákon o kontrole. Komentář*. 2. vydání. Praha: C.H.Beck, 2021, s. 159: „Přestože zákon o kontrole používá jednotného čísla, má se tím nepochybně na mysli *minimálně takový kontrolující, který se fakticky zúčastnil kontroly*“. Jinými slovy řečeno, protokol o kontrole by měli podepsat všichni kontrolující, kteří byli k výkonu kontroly pověřeni a kteří se na výkonu kontroly podíleli.

Je-li protokol o kontrole vyhotovován **pouze v elektronické podobě, stále musí být verifikován všemi kontrolujícími, a to prostřednictvím jejich kvalifikovaného elektronického podpisu podle § 5 zákona č. 297/2016 Sb.** – viz dále.

Pokud je protokol o kontrole **vyhotoven elektronicky a doručován kontrolované osobě do datové schránky** (srov. § 17 zákona č. 300/2008 Sb.⁷), platí následující. Dokumenty

⁶ Důvodová zpráva k § 12 kontrolního řádu uvádí: *Protokol o kontrole podepisují všichni kontrolující. Podpis kontrolujícího v podstatě dokládá jeho odpovědnost za obsah protokolu o kontrole.*

⁷ Ustanovení § 17 odst. 1 zákona č. 300/2008 Sb. zní: *Umožňuje-li to povaha dokumentu, orgán veřejné moci jej doručuje jinému orgánu veřejné moci prostřednictvím datové schránky, pokud se nedoručuje na místě. Umožňuje-li to povaha dokumentu a má-li fyzická osoba, podnikající fyzická osoba nebo právnická osoba zpřístupněnou svou datovou schránku, orgán veřejné moci doručuje dokument této osobě prostřednictvím datové*



orgánů veřejné moci jsou v souladu s § 17 odst. 1 zákona č. 300/2008 Sb. doručovány do datové schránky, pokud to povaha dokumentu umožňuje. Náležitosti dokumentu umožňující zaslání do datové schránky lze takto z pozice správce ISDS chápat v ryze technické rovině (např. druh formátu a velikost datové zprávy). Pokud datová zpráva po technické stránce splňuje veškeré náležitosti, je skrze ISDS odeslatelná. Datovou schránkou je v takto možné zaslat jak podepsaný dokument konvertovaný z listinného originálu, elektronický dokument opatřený uznávaným elektronickým i prostým podpisem, tak i elektronický dokument bez podpisu nebo elektronický dokument dodaný formou prostého skenu listinného originálu, pokud jsou dodrženy náležitosti vyhlášky č. 194/2009 Sb., o stanovení podrobností užívání a provozování informačního systému datových schránek, ve znění pozdějších předpisů.

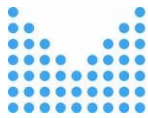
V souvislosti s úkonem činěným právnickou či fyzickou osobou (nikoli orgánem veřejné moci) prostřednictvím datové schránky lze pouze analogicky poznamenat, že úkon takto činěn je považován za podepsaný (fikce podpisu), resp. že není nutné ho opatřovat prostým elektronickým podpisem (držitele datové schránky), ledaže jiný právní předpis nebo vnitřní předpis požaduje společný úkon více z uvedených osob. V případě, že způsob jednání pak vyžaduje společný úkon více osob, uvedené neplatí a datová zpráva musí být opatřena elektronickým podpisem všech těchto osob (viz § 18 odst. 2 zákona č. 300/2008 Sb.). Stejně tak orgán veřejné moci by měl podle našeho názoru svoje elektronické úkony opatřovat elektronickým podpisem (bez ohledu na použití datové schránky).

V případě, kdy je protokol o kontrole vyhotovován pouze v elektronické podobě a doručován do datové schránky, platí, že musí být verifikován všemi kontrolujícími, a to prostřednictvím jejich kvalifikovaného (dříve uznávaného⁸) elektronického podpisu podle § 5 zákona č. 297/2016 Sb., tj. musí být podepsán kvalifikovaným podpisem každého kontrolujícího.

Podle § 12 odst. 3 kontrolního řádu platí: „*Stejnopis protokolu o kontrole doručí kontrolní orgán kontrolované osobě*“. Termín „*stejnopis*“ je upraven v ustanovení § 16 odst. 3 vyhlášky č. 259/2012 Sb., o podrobnostech výkonu spisové služby, ve znění pozdějších předpisů, které stanoví, že *stejnopisem je jedno ze shodných násobných vyhotovení dokumentu, nesoucí s tímto dokumentem shodné autentizační prvky; za shodné násobné vyhotovení dokumentu v analogové podobě se považuje rovněž doslovně shodné vyhotovení dokumentu v digitální podobě a naopak, pokud autentizační prvky k nim připojila tatáž osoba, přičemž pro veřejnoprávní podepisující (ve smyslu zákona č. 297/2016 Sb.) je autentizačním prvkem podle § 5 a § 11 zákona č. 297/2016 Sb., kvalifikovaný elektronický podpis a kvalifikované elektronické časové razítko.*

schránky, pokud se nedoručuje veřejnou vyhláškou nebo na místě. Doručuje-li se způsobem podle tohoto zákona, ustanovení jiných právních předpisů upravující způsob doručení se nepoužijí.

⁸ Současně se zákonem č. 297/2016 Sb., o službách vytvářejících důvěru pro elektronické transakce, ve znění pozdějších předpisů, nabyl dne 19. 9. 2016 účinnosti i související „změnový“ zákon č. 298/2016 Sb., který novelizoval pravidla pro autorizované konverze tak, že ověřovací doložka autorizované konverze z listinné do elektronické podoby musí nově obsahovat kvalifikovaný elektronický podpis osoby, která konverzi provedla (dříve stačil jen uznávaný elektronický podpis); dle přechodných ustanovení zákona č. 297/2016 Sb. však lze po dobu 2 let ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona k podepisování podle § 5 použít rovněž zaručený elektronický podpis založený na kvalifikovaném certifikátu pro elektronický podpis.



Má-li se odeslat stejnopis protokolu v souladu s vyhláškou, nelze protokol odeslat jako výstup z autorizované konverze podle příslušných ustanovení zákona č. 300/2008 Sb. či jako výstup podle § 69a zákona o archivnictví a spisové službě. Při odeslání protokolu jako výstupů z uvedených konverzí by se již nejednalo o stejnopis požadovaný kontrolním řádem.

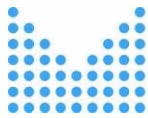
Ustanovení § 69a odst. 4 zákona o archivnictví a spisové službě stanoví, že dokument vzniklý převedením nebo změnou datového formátu opatří určený původce doložkou. Doložku dokumentu v analogové podobě podepíše osoba odpovědná za převedení dokumentu. Doložku dokumentu v digitální podobě podepíše osoba odpovědná za převedení nebo změnu datového formátu kvalifikovaným elektronickým podpisem nebo určený původce zapečetí kvalifikovanou elektronickou pečetí a dále doložku opatří kvalifikovaným elektronickým časovým razítkem. **Takový dokument má stejné právní účinky jako ověřená kopie dokumentu, jehož převedením nebo změnou datového formátu vznikl.** Údaje týkající se převedení nebo změny datového formátu stanoví prováděcí právní předpis.

S ohledem na shora uvedený výklad lze učinit následující právní závěry:

- i. Obecně platí, že protokol o kontrole by měli podepsat všichni kontrolující, kteří byli k výkonu kontroly pověřeni a kteří se na výkonu kontroly podíleli.
- ii. Protokol o kontrole v listinné podobě na místě musí podepsat všichni kontrolující (nikoli pouze vedoucí kontrolní skupiny). Je-li protokol o kontrole v listinné podobě následně vyhotovován v elektronické podobě, není nutné, aby všichni kontrolující pověřeni k výkonu té které kontroly disponovali kvalifikovaným (dříve uznávaným) elektronickým podpisem a protokol tímto podepsali, protože podpis kontrolujících je na stejnopisu protokolu o kontrole možno nahradit doložkou „vlastní rukou“ nebo zkratkou „v. r.“ u každého jména a příjmení příslušného (každého) kontrolujícího a doložkou „Za správnost vyhotovení:“ s uvedením jména, příjmení a podpisu úřední osoby, která odpovídá za písemné vyhotovení protokolu o kontrole.

To znamená, že protokol o kontrole nemusí být podepsán kvalifikovaným elektronickým podpisem všech členů kontrolní skupiny, protože podpis kontrolujících je na stejnopisu protokolu o kontrole možno nahradit doložkou „vlastní rukou“ nebo zkratkou „v. r.“ u každého jména a příjmení příslušného (každého) kontrolujícího a doložkou „Za správnost vyhotovení:“ s uvedením jména, příjmení a podpisu úřední osoby, která odpovídá za písemné vyhotovení protokolu o kontrole.

- iii. Naopak v případě, kdy je protokol o kontrole vyhotovován pouze v elektronické podobě (nikoliv v listinné) a doručován do datové schránky, stále musí být verifikován všemi kontrolujícími, a to prostřednictvím jejich kvalifikovaného elektronického podpisu podle § 5 zákona č. 297/2016 Sb., tj. musí být podepsán kvalifikovaným podpisem každého kontrolujícího.



Z diskuze vzešel návrh na úpravu kontrolního řádu → měl by být postačující podpis vedoucího kontrolní skupiny např. několik desítek kontrolujících. Příkladem kontrola Lesů České republiky – protokol musí podepisovat inspektoři z celé republiky, což způsobuje komplikace.

Může Školská rada (orgán bez právní subjektivity) být informována na základě informačního zákona, o výsledcích z veřejnosprávní kontroly, jestliže Školská rada byla oznamovatelem podnětu k provedení této kontroly? Je možné členům Školské rady umožnit nahlížet do spisu o provedené veřejnosprávní kontrole podle § 38 správního řádu? Mají případně tato práva jednotliví členové Školské rady, žádají-li o informace v souvislosti s výkonem funkce ve Školské radě?

Ad 1) Poskytnutí informací o výsledcích z veřejnosprávní kontroly podle informačního zákona žadateli, kterým je podatelem podnětu ke kontrole

K otázce týkající se podávání žádostí o informace podle informačního zákona je třeba uvést, že **kterýkoliv žadatel má právo domáhat se informací o provedené kontrole**. Po posouzení žádosti je třeba žadateli zpřístupnit informace s tím, že v daném případě je nutné vycházet z § 11 odst. 3 informačního zákona, jehož dikce zní: „*Informace, které získal povinný subjekt od třetí osoby při plnění úkolů v rámci kontrolní, dozorové, dohledové nebo obdobné činnosti prováděné na základě zvláštního právního předpisu, podle kterého se na ně vztahuje povinnost mlčenlivosti anebo jiný postup chránící je před zveřejněním nebo zneužitím, se neposkytují. Povinný subjekt poskytne pouze ty informace, které při plnění těchto úkolů vznikly jeho činností*“. Toto ustanovení je speciálním k ustanovení § 19 informačního zákona, podle něhož platí: „*Umožnění přístupu k informacím nebo poskytnutí informací za podmínek a způsobem stanoveným tímto zákonem není porušení povinnosti zachovávat mlčenlivost uložené zvláštními zákony*.“

Z citovaného ustanovení plyne závěr, že kontrolní orgán v postavení tzv. povinného subjektu je povinen poskytnout informace, které vznikly v souvislosti s výkonem jeho kontrolní činnosti, např. kontrolní závěry obsažené v protokolu o kontrole (tj. závěry zda, kým a jakým způsobem byly porušeny právní či jiné předpisy a normy, jejichž kontrola je povinnému subjektu svěřena, popřípadě jaká nápravná opatření byla uložena atd.). Stejně tak je povinen zpřístupnit i informace o postupu povinného subjektu, neboť i ty byly vytvořeny jeho činností.

Z poskytnutí je však třeba naopak vyloučit ty části protokolu o kontrole, které obsahují informace získané od třetích osob (od kontrolovaných subjektů), pokud se na dané informace vztahuje zákonná povinnost mlčenlivosti či jiná zákonem stanovená překážka jejich zveřejnění. Třetí osobu je třeba vykládat ve smyslu § 11 odst. 2 písm. a) informačního zákona, z něhož plyne, že nebude možné odepřít poskytnutí informací, které žádostí oslovený povinný subjekt sice získal od třetí osoby při plnění kontrolní činnosti, tato třetí osoba je však sama povinným subjektem (např. kontrola výkonu samostatné i přenesené působnosti územních samosprávních celků).

Pro úplnost je třeba podotknout, že povinný subjekt odepře ty informace, které jsou chráněny zvláštními předpisy [tj. např. osobní údaje, které podléhají právní úpravě Nařízením Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/679 ze dne 27. dubna 2016 o ochraně



fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů a o zrušení směrnice 95/46/ES (obecné nařízení o ochraně osobních údajů), dále jen „GDPR“ a zákona č. 110/2019 Sb., o zpracování osobních údajů, ve znění pozdějších předpisů, které musí být anonymizovány) s tím, že pokud kontrolní orgán v postavení povinného subjektu shledá, že se jedná o informace, které je třeba podle příslušných ustanovení v režimu informačního zákona obligatorně odepřít (např. § 9 informačního zákona), resp. které mohou být odepřeny (§ 11 odst. 1 informačního zákona), musí vydat rozhodnutí o odmítnutí žádosti ve smyslu § 15 odst. 1 informačního zákona. Poskytnutí informace nelze paušálně odmítat s odkazem na ustanovení týkající se povinnosti mlčenlivosti podle kontrolního řádu (§ 19 informačního zákona).

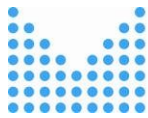
Školská rada je *orgánem školy umožňující zákonným zástupcům nezletilých žáků, zletilým žákům a studentům, pedagogickým pracovníkům školy, zřizovateli a dalším osobám podílet se na správě školy. Pokud je součástí právnické osoby více těchto škol, je možné zřídit jednu školskou radu. Školskou radu zřizuje zřizovatel, který zároveň stanoví počet jejích členů a vydá její volební řád* (srov. § 167 odst. 1 a 2 školského zákona).

Z uvedeného plyne, že školská rada nemá status právního subjektu, ale je orgánem školy. Školská rada proto nemůže jednat za školu a jménem školy a případné podání, která školská rada učiní, není možné chápat jako žádost podle informačního zákona a podřídit její vyřízení právnímu režimu informačního zákona. Školská rada jako orgán školy proto není způsobilým žadatelem podle informačního zákona. (Výjimkou by byla pouze situace, pokud by o informace požádal člen školské rady, resp. někteří její členové, z pozice soukromé osoby. V takovém případě by se právní režim informačního zákona uplatnil v plném rozsahu.) Školská rada jako celek (jak orgán školy) má nárok na informace od školy či od zřizovatele v režimu školského zákona. Bližší výklad tohoto předpisu však přísluší Ministerstvu školství, mládeže a tělovýchovy.

Ad 2) Oprávnění nahlížet do spisu o provedené veřejnosprávní kontrole podle § 38 správního řádu

Kontrolní orgán je povinen vést kontrolní spis. S vedením kontrolního spisu je spojeno též právo nahlížet do spisu (srov. § 38 správního řádu) s tím, že podle § 22 kontrolního řádu jsou z nahlížení do kontrolního spisu vyloučeny dokumenty nebo jejich části, z nichž lze zjistit totožnost osoby, která podala podnět ke kontrole. Ustanovení § 22 kontrolního řádu tak představuje speciální ustanovení k § 38 správního řádu, kdy kontrolující není povinen sdělit (a to ani kontrolované osobě) identitu osoby, která podala podnět ke kontrole, a současně je povinen pro účely nahlížení do kontrolního spisu vyjmout z něj dokumenty, z nichž by tato osoba byla identifikovatelná. Blíže je uvedená problematika upravena ve **stanovisku č. 4/2019 - Zakládání podnětu ke kontrole do spisu při vedení kontroly a v (navazujícím) správním řízení**, dostupném na elektronické adrese: www.mvcr.cz/odk v sekci „Stanoviska“.

Ve zbytku se nahlížení do spisu řídí zcela ustanoveními § 38 správního řádu. Z něj vyplývá, že kontrolované osoby nebo jejich zástupci (k možnosti zastoupení srov. § 31 a násl. správního řádu) mají právo nahlížet do spisu týkajícího se jejich kontroly, a to jak v době, kdy kontrola probíhá, tak také po jejím skončení. Správní (kontrolní) orgán navíc umožní



nahlédnout do spisu jiným osobám, prokážou-li právní zájem nebo jiný vážný důvod a nebude-li tím porušeno právo některé z kontrolovaných osob, popřípadě dalších dotčených osob anebo veřejný zájem. Příkladem právního zájmu nebo jiného vážného důvodu pro nahlédnutí do spisu může být např. vedení soudního či jiného sporu o skutečnostech obsažených ve správním spisu nebo vědecká či pedagogická činnost, v souvislosti s níž je třeba do spisu nahlédnout.

Nejvyšší správní soud se v odůvodnění rozsudku ze dne 22. července 2010, sp. zn. 9 As 17/2010 vyslovil k otázce prokázání právního zájmu nebo jiného vážného důvodu osobou, která žádá o nahlédnutí do spisu podle § 38 odst. 2 správního řádu, následovně: „*Ustanovení § 38 odst. 2 správního řádu váže oprávnění nahlédnout do spisu na prokázání vážných důvodů či právního zájmu. Nestačí tedy pouze povinnost tyto důvody tvrdit, ale též prokázat. Důkazní břemeno leží zcela nepochybně na žadateli o nahlédnutí do spisu.*“ Správní orgán však již následně nezkoumá, zda nahlédnutí do spisu skutečně povede k úspěšnému prosazení případných nároků žadatele o nahlédnutí do spisu podle § 38 odst. 2 správního řádu nebo nikoliv, ani jinak nehodnotí případné výsledky nahlédnutí do spisu. Tyto skutečnosti nemohou být důvodem odepření nahlédnutí do spisu (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. března 2013, sp. zn. 9 Afs 29/2012; *Jemelka, Pondělíčková, Bohadlo 2019 s. 247 a násl.*)⁹.

S přihlédnutím k procesu kontroly lze tak shrnout, že do „kontrolního“ spisu mohou vždy nahlížet kontrolované osoby a případně dále ti, jež *prokážou právní zájem nebo jiný vážný důvod*, přičemž tím nebude porušeno právo některých „účastníků“ kontroly anebo veřejný zájem.

Ve vztahu ke školské radě se uplatní **stejně principy jako v případě ad 1)**. To znamená, že školská rada jako orgán školy sama nemůže nahlížet do kontrolního spisu. Pokud by o požádali o nahlížení do kontrolního spisu jednotliví členové školské rady, museli by *prokázat právní zájem nebo jiný vážný důvod*. Posouzení právního zájmu či jiného vážného důvodu je odvislé od konkrétních okolností, samotné členství ve školské radě zpravidla nebude považováno za dostatečný důvod pro účely nahlížení do spisu. Informovanost školské rady se bude řídit primárně školským zákonem.

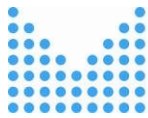
Podjatost kontrolujícího vyslovená pověřujícím ke kontrole

Na dotaz zda „*je bývalý zaměstnanec příspěvkové organizace, u jejíž veřejnosprávní kontroly má být jako přizvaná osoba účasten, automaticky vyloučen pro podjatost ve smyslu správního řádu, ačkoliv je členem kontrolního výboru města, pod kterou příspěvková organizace patří*“, poskytl odbor legislativy a koordinace předpisů Ministerstva vnitra následující stanovisko.

Podle § 28 zákona o kontrole platí, že nestanoví-li zákon jinak, postupuje se při kontrole podle správního řádu.¹⁰ Tomu odpovídá též § 1 odst. 2 správního řádu, podle kterého se

⁹ Blíže srov. Jemelka, L. In: Jemelka, L., Vetešník, P., Libosvár, O. *Zákon o kontrole. Komentář*. 2. vydání. Praha: C.H.Beck, 2021, s. 248-249.

¹⁰ Aplikací kontrolního řádu specificky na výkon veřejnosprávní kontroly příspěvkových organizací zřízených obcemi se zabývá stanovisko odboru veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra č.



tento zákon nebo jeho jednotlivá ustanovení použijí, nestanoví-li zvláštní zákon jiný postup.¹¹ Podle § 14 správního řádu platí: „(1) Každá osoba bezprostředně se podílející na výkonu pravomoci správního orgánu (dále jen „úřední osoba“), o níž lze důvodně předpokládat, že má s ohledem na svůj poměr k věci, k účastníkům řízení nebo jejich zástupcům takový zájem na výsledku řízení, pro nějž lze pochybovat o její nepodjatosti, je vyloučena ze všech úkonů v řízení, při jejichž provádění by mohla výsledek řízení ovlivnit. (2) Úřední osoba není vyloučena podle odstavce 1, pokud je pochybnost o její nepodjatosti vyvolána jejím služebním poměrem nebo pracovněprávním nebo jiným obdobným vztahem ke státu nebo k územnímu samosprávnému celku (...)“.

Máme za to, že přizvanou osobu lze považovat za úřední osobu ve smyslu legislativní zkratky zavedené v § 14 odst. 1 správního řádu („Každá osoba bezprostředně se podílející na výkonu pravomoci správního orgánu“). Tato osoba se totiž kontroly účastní a je vybavena kontrolními oprávněními v rozsahu potřebném pro dosažení účelu, pro který byla v konkrétním případě k účasti na kontrole přizvána (srov. § 6 kontrolního řádu).¹² Pro závěr, že jde o úřední osobu, svědčí rovněž skutečnost, že kontrolní řád v § 10 odst. 1 písm. b) výslovně přiznává kontrolované osobě právo namítat nejen podjatost kontrolujícího ve smyslu § 4 odst. 1 tohoto zákona, ale právě též přizvané osoby.

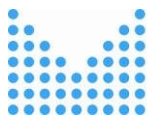
Samotná skutečnost, že přizvaná osoba byla v minulosti zaměstnancem kontrolované osoby (ředitelem příspěvkové organizace města), avšak v období, kterého se kontrola netýká, nezakládá podle našeho názoru bez dalšího důvod pro její vyloučení. Podobně by účast na kontrole nevylučovala pouhá okolnost, že přizvaná osoba je obeznána s charakterem a činnostmi kontrolované osoby a tudíž ví „na co se zaměřit“. Tím není řečeno, že v případě kontroly vztahující se k období, v němž přizvaná osoba nebyla ředitelem, nemůže být dán důvod pro její vyloučení. Musely by však přistoupit další relevantní okolnosti zakládající pochybnosti o nepodjatosti (např. pozitivní či negativní osobní vztahy k pracovníkům kontrolované osoby, jejichž postupy jsou v rámci kontroly posuzovány).

Důvod pro vyloučení přizvané osoby z účasti na kontrole podle § 14 odst. 1 správního řádu by mohl být dán typicky v případě, že se přizvaná osoba určitým způsobem podílela na činnostech, které jsou předmětem této kontroly ve smyslu § 12 odst. 1 písm. e) kontrolního řádu nebo je ovlivňovala. Domníváme se, že předmětný podíl na činnostech by mohl

2/2014, aktualizované ke dni 31. 7. 2017 (dostupné na <https://www.mvcr.cz/soubor/stanovisko-odkc-02-2014-kontrola-prispevkovych-organizaci-zrizenych-uzemnimi-samospravnymi-celky>)

¹¹ Ze správního řádu se na postupy související s kontrolou použije konkrétně jeho část čtvrtá (dopadající primárně na vyjádření, osvědčení, ověření a sdělení), což lze dovodit z § 158 odst. 1 a § 177 odst. 2 uvedeného zákona. Ustanovení § 154 správního řádu pak obsahuje výčet ustanovení, která jsou použitelná na postupy podle jeho části čtvrté: „Jestliže správní orgán vydává vyjádření, osvědčení, provádí ověření nebo činí sdělení, která se týkají dotčených osob, postupuje podle ustanovení této části [tj. části čtvrté správního řádu], podle ustanovení části první, obdobně podle těchto ustanovení části druhé: § 10 až § 16, § 19 až § 26, § 29 až § 31, § 33 až § 35, § 37, § 40, § 62, § 63, a obdobně podle těchto ustanovení části třetí: § 134, § 137 a § 142 odst. 1 a 2; přiměřeně použije i další ustanovení tohoto zákona, pokud jsou přitom potřebná.“ Ve výčtu obdobně použitelných ustanovení správního řádu je zahrnut rovněž jeho § 14.

¹² V podrobnostech viz materiál odboru veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra Metodické doporučení k činnosti územních samosprávných celků č. 10 – Zákon č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád), Doplněk č. 1 - Dotazy a odpovědi, vzory (dostupný na <https://www.mvcr.cz/odk2/soubor/metodicke-doporueni-blue-10-web-pdf.aspx>, str. 29).



spočívat též např. v „manažerské odpovědnosti“ ředitele kontrolované osoby za výkon těchto činností ze strany podřízených pracovníků, v kontrole plnění jejich úkolů v rámci těchto činností apod. Pokud by se tudíž kontrola týkala období, kdy byla přizvaná osoba ředitelem kontrolované osoby, byl by důvod pro vyloučení nejspíše dán. Předmětné okolnosti by totiž mohly zakládat pochybnost o nestrannosti¹³ přizvané osoby z důvodu jejího vztahu k věci, resp. z důvodu možného zájmu této osoby ovlivnit výsledek kontroly. V opačném případě by se přizvaná osoba v rozporu s požadavkem nestrannosti mohla účastnit kontroly činností, za jejichž provádění byla spoluzodpovědná.

Máme rovněž za to, že aplikace § 14 odst. 2 správního řádu není v dané souvislosti namístě. Zaměstnanec příspěvkové organizace města není v pracovněprávním vztahu k samotnému územnímu samosprávnému celku, nýbrž k jiné právnické osobě (příspěvkové organizaci)¹⁴, byť jde o subjekt, který byl uvedeným městem zřízen. Možný důvod vyloučení zde navíc vyplývá primárně z faktického podílu na činnosti kontrolované osoby, nikoliv ze samotného právního vztahu k ní, jak již bylo poukázáno. V této souvislosti si dovoluujeme zdůraznit, že k možným důvodům (ne)vyloučení přizvané osoby se vyjadřujeme výlučně v hypotetické rovině.

Dále doplňujeme, že z informací obsažených v žádosti a z přiložených podkladů vyplývá, že v konkrétním případě nebyla k účasti na kontrole přizvána (nebyla pověřena) osoba, jejíž nepodjatost byla zpochybněna (ze strany orgánů města nebyla schválena účast dané osoby na kontrole v postavení přizvané osoby). Tento postup však neprobíhal v procesním režimu správního řádu. V dané situaci tudíž nebylo a ani nemělo být formálně rozhodováno o podjatosti v režimu správního řádu; došlo „pouze“ k nepřizvání dané osoby na základě předběžného neformálního posouzení dané otázky. Pokud by osoba byla ke kontrole přizvána, teprve pak by mohla kontrolovaná osoba namítat její podjatost. O námitce podjatosti by pak bylo rozhodováno usnesením podle § 14 odst. 3 správního řád.

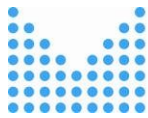
SÚIP

Orgány inspekce práce vykonávají kontrolu zejména právnických i podnikajících fyzických osob – zaměstnavatelů. Čas od času se setkáme s případem, kdy v průběhu kontroly, nebo před jejím zahájením podnikající fyzická osoba zemře. 1) *Lze zahájit kontrolou po úmrtí kontrolované osoby – podnikající fyzické osoby za předpokladu, že v provozování živnosti pokračuje osoba podle ust. § 13 odst. 1 zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání? Pokud ano, jak má být kontrolovaná osoba v oznámení o zahájení kontroly a následně v protokolu o kontrole označena?*

2) *Lze provádět a dokončit kontrolu zahájenou s kontrolovanou osobou – podnikající fyzickou osobou, která však v průběhu kontroly zemřela, za předpokladu, že v provozování živnosti pokračuje osoba podle ust. § 13 odst. 1 zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání? Pokud ano, jak má být kontrolovaná osoba v protokolu o kontrole označena?*

¹³ Požadavek nestrannosti úředních osob zakotvuje § 7 odst. 1 správního řádu a je procesně zajišťován mj. právě úpravou vyloučení z projednávání a rozhodování věci v § 14 tohoto zákona.

¹⁴ Srov. § 23 odst. 1 písm. b) zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů.



→ zůstavitele (zemřelého podnikatele) zastupuje při komunikaci s úřady atp. osoba spravující pozůstalost (zpravidla jeden z dědiců). Až do dne předcházejícího dni pravomocně ukončeného pozůstalostního řízení, které může trvat i několik let, je nutné za zůstavitele zajistit plnění mnoha povinností, např. vůči zaměstnancům, správci daně atp., a tedy musí být rovněž zachována možnost kontroly plnění zákonných povinností. Jedná se o situaci, kterou je nutno řešit individuálně a v závislosti na mnoha dalších okolnostech a jelikož zákon o kontrole tuto situaci neřeší, může Ministerstvo vnitra poskytnout jen obecný, nezávazný názor.

Pokud kontrolovaná osoba – podnikající fyzická osoba zemře před zahájením kontroly, bude vhodné vyčkat se zahájením kontroly do doby, než bude zřejmé, kdo je pokračující osobou, potažmo že nedošlo k zániku živnostenského oprávnění (marným uplynutím tříměsíční lhůty nebo dnem zániku práva pokračovat v provozování živnosti poslední z pokračujících osob). Pokud živnostenské oprávnění zanikne, lze využít institut odložení věci. V takovém případě je postačující zaznamenání do spisu s odůvodněním (nikoliv usnesením; není komu doručit).

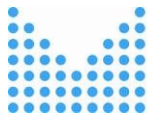
Pokud podnikající fyzická osoba zemře v průběhu kontroly a není zřejmé, zda v provozování živnosti bude pokračováno, je možné, s ohledem na možné průtahy v pozůstalostním řízení, kontrolu ukončit a případně zahájit novou kontrolu s pokračující osobou (dědic uvědomí do 1 měsíce po ukončení pozůstalostního řízení živnostenský úřad o svém záměru pokračovat v živnosti zůstavitele).

Pokud v provozování živnosti pokračuje osoba dle § 13 zákona o živnostenském podnikání, může být v kontrole pokračováno s osobou, která v živnosti pokračuje. Co se týče označení kontrolované osoby v protokolu v tomto případě, tedy pokud průběhu kontroly dojde ke změně kontrolované osoby, lze vycházet z toho, že kontrola není správní řízení, není nutné formalizovat kontrolu více, než je nezbytné (není rozhodováno o právech a povinnostech, není vydáváno rozhodnutí). Veškeré skutečnosti však samozřejmě musí být v protokolu řádně zaznamenány, vč. přesného označení kontrolované osoby. V případě její změny je tedy nutné v protokolu podrobně popsat důvod, proč ke změně došlo a kdy se tak stalo a uvést tedy nejen původní kontrolovanou osobu, s níž byla kontrola zahájena, ale rovněž „novou“ (pokračující) kontrolovanou osobu, tedy vč. všech relevantních okolností.

S ohledem na specifikum dané věci by bylo vhodné postupy při kontrole upravit interně, např. metodikou zpracovanou nadřízeným Ministerstvem práce a sociálních věcí, aby byla zajištěna konzistentnost postupu jednotlivých inspektorátů.

SZIF

→ s popisovanou situací se také setkávají a po konzultaci s právníky si stanovili jednotný postup – pokud existuje právní nástupce, který se přihlásil, že bude pod IČO zemřelého dále podnikat, vše se popíše v protokolu a kontrola dále pokračuje. V opačném případě se kontrola právě z důvodu, že není právní nástupce, ukončí.



Závěry setkání

Mezi diskutujícími převládl názor, že by bylo vhodné v zákoně o kontrole upravit možnost využití krycích prostředků, byť tyto nejsou pro všechny kontrolní a dozorčí orgány a typy kontrol skutečně nutné. Rovněž by bylo vhodné vyřešit otázku, zda by se skrytá identita měla vztahovat též na přizvané osoby. V diskuzi také zaznělo, že by bylo vhodné v tomto obecném procesním předpisu zakotvit možnost pořizování záznamů bez vědomí kontrolované osoby, neboť s uvedeným úzce souvisí.

Diskutující se shodli, že problematika krycích prostředků a dokladů vyžaduje širší diskuzi a podrobnou analýzu, mj. v návaznosti na případnou nutnost úpravy zvláštních právních předpisů, které již daná oprávnění obsahují, v případě jejich zakotvení v zákoně o kontrole. Diskutující rovněž upozornili na další možné instituty v kontrolním řádu, které činí v praxi obtíže a které je vhodné nově legislativně v kontrolním řádu upravit či doplnit.

Ministerstvo vnitra je proto připraveno se v příštím roce uvedenými legislativními změnami zabývat. Cílem bude nově legislativně upravit nejen problematiku krycích prostředků, ale i další instituty a celková revize kontrolního řádu.

Na možné změny zákona o kontrole pak bude zaměřen další kulatý stůl, jehož uskutečnění předpokládáme v říjnu 2024.

V průběhu roku 2024 budou „sbírány“ podněty ke změně zákona o kontrole – v případě zájmu je možné náměty na změnu kontrolního řádu zaslat odboru veřejné správy, dozoru a kontroly na e-mail: odbordk@mvcz.cz, optimálně do konce I. pol. 2024.

Přílohy zápisu:

- Prezentace JUDr. Josefa Vedrala, Ph.D.
- Prezentace JUDr. Bc. Pavla Vetešníka, Ph.D.

Zapsala: JUDr. Petra Šulcová

Vedoucí oddělení kontroly: Ing. Bc. Tomáš Pösl

Schválil:

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