

POLICEJNÍ AKADEMIE ČESKÉ REPUBLIKY V PRAZE

Fakulta bezpečnostně právní

Katedra správního práva a správní vědy

Kontrola Celní správy České republiky

Diplomová práce

Control of the Customs Administration of the Czech Republic

Diploma thesis

VEDOUCÍ PRÁCE
doc. JUDr. PhDr. Zdeněk FIALA, Ph.D.

AUTOR PRÁCE
Bc. Tomáš KOTRABA

PRAHA
2024

Čestné prohlášení

Prohlašuji, že předložená práce je mým původním autorským dílem, které jsem vypracoval samostatně. Veškerou literaturu a další zdroje, z nichž jsem čerpal, v práci řádně cituji a jsou uvedeny v seznamu použité literatury.

V Praze dne 12. 3. 2024

Bc. Tomáš KOTRABA

ANOTACE

Diplomová práce popisuje vnější a vnitřní kontrolu Celní správy České republiky. Je členěna do čtyř kapitol. První kapitola se věnuje charakteristice tohoto bezpečnostního sboru, a to z pohledu historického, dále pak z pohledu jeho úkolů a následně z pohledu oprávnění a povinností příslušníků v něm působících. Druhá kapitola je věnována podstatě, druhům, funkcím a technikám kontroly v obecné rovině. Na tuto kapitolu navazuje kapitola upravující vnější kontrolu Celní správy České republiky ze strany nezávislých subjektů Evropské unie i České republiky. Poslední kapitola upravuje vnitřní kontrolní systém Celní správy České republiky, ve které se uvádí podrobnější popis vnitřních předpisů souvisejících s tímto tématem, ale i statistická data, která se vztahují k této kontrole.

KLÍČOVÁ SLOVA

bezpečnostní sbory * Celní správa České republiky * obecná kontrola * vnitřní a vnější kontrolní systém * interní předpisy * statistická data

ANNOTATION

The diploma thesis describes the external and internal control of the Customs Administration of the Czech Republic. It is divided into four chapters. The first chapter focuses on the characteristics of this security force, its historical perspective, an exploration of its tasks and on the rights and obligations of its members. The second chapter is dedicated to the essence, types, functions and techniques of control in a general context. This is followed by a chapter addressing the external control of the Customs Administration of the Czech Republic by independent entities of the European Union and the Czech Republic. The final chapter regulates the internal control system of the Customs Administration of the Czech Republic, providing a detailed description of internal regulations related to this topic as well as statistical data related to this control.

KEYWORDS

security force * the Customs Administration of the Czech Republic * general control * internal and external control system * internal regulations * statistical data

Obsah

Úvod.....6

1	CELNÍ SPRÁVA ČESKÉ REPUBLIKY	7
1.1	Vývoj Celní správy České republiky	7
1.2	Charakteristika Celní správy České republiky	10
1.3	Úkoly Celní správy České republiky	12
1.4	Oprávnění a povinnosti příslušníků Celní správy České republiky	15
2	KONTROLA V OBEČNÉ ROVINĚ	16
2.1	Pojetí kontroly	16
2.2	Druhy kontrol	18
2.3	Podstata, funkce a techniky kontroly	19
3	VNĚJŠÍ KONTROLA CELNÍ SPRÁVY ČESKÉ REPUBLIKY	21
3.1	Parlament České republiky	21
3.2	Generální inspekce bezpečnostních sborů	22
3.3	Veřejný ochránce práv	24
3.4	Nejvyšší kontrolní úřad	25
3.5	Kontrola dalšími orgány a institucemi	27
3.6	Kontrola veřejností	28
3.7	Vnitřní předpis č. 75/2016 Vnější kontrolní činnost v Celní správě České republiky	30
4	VNITŘNÍ KONTROLA CELNÍ SPRÁVY ČESKÉ REPUBLIKY	32
4.1	Úvod do vnitřního kontrolního systému Celní správy České republiky	32
4.2	Současná úprava vnitřního kontrolního systému Celní správy České republiky	35
4.3	Činnosti odboru 50 - Vnitřních činností	36
4.4	Vnitřní předpis č. 22/2021 Vnitřní kontrolní činnost v Celní správě České republiky	37
4.5	Vnitřní předpis č. 71/2016 Inspekční činnost v Celní správě České republiky	42
4.6	Vnitřní předpis č. 18/2016 Kontrola přítomnosti alkoholu nebo jiných návykových látek u zaměstnanců Celní správy České republiky	43
4.7	Přehled o provedené vnitřní a kontrolní činnosti v Celní správě České republiky	45
4.7.1	Kontroly provedené odbornými útvary	46
4.7.2	Kontroly provedené služebními funkcionáři	48
4.7.3	Kontroly přítomnosti alkoholu nebo jiných návykových látek u zaměstnanců Celní správy České republiky	50

4.7.4 Kontroly dodržování režimu dočasně práce neschopných zaměstnanců Celní správy České republiky	51
4.7.5 Inspekční činnost.....	51
4.7.6 Vyhodnocení a doporučení z vnitřní a inspekční činnosti	52
Závěr	54
Seznam použité literatury	58

Úvod

Efektivita a kvalita kontrolních mechanismů patří mezi jedno ze stěžejních témat v rámci celé veřejné správy. S ohledem na tuto skutečnost se proto efektivnost a účelnost kontrolních mechanismů promítá i do činnosti bezpečnostních sborů České republiky, ve kterých účelně a kvalitně nastavené kontrolní systémy hrají nezastupitelnou roli.

Cílem diplomové práce je tak, v návaznosti na výše uvedené, podat popis a rozbor vnějšího a vnitřního kontrolního systému v Celní správě České republiky. Práce navazuje na předchozí bakalářskou práci, ve které jsem se zabýval širším rámcem kontrolních mechanismů v rámci vnější a vnitřní kontroly Policie České republiky a Celní správy České republiky, a to včetně srovnání těchto kontrolních systémů.

Jak jsem se již výše zmínil, diplomová práce se specializuje pouze na kontrolní mechanismy související s Celní správou České republiky. Je zaměřena na podrobnější a hlubší analýzu kontrolní činnosti a změn zaznamenaných v této oblasti. Její součástí je i rozbor jednotlivých vnitřních předpisů Celní správy České republiky upravujících vnější i vnitřní kontrolu a rovněž vyhodnocení vnitřní kontrolní činnosti za poslední období.

Pro uchopení problematiky jako celku se první dvě kapitoly věnují představení Celní správy České republiky včetně úkolů, oprávnění a povinností příslušníků tohoto ozbrojeného sboru a rovněž kontroly obecně. Následné dvě kapitoly již pojednávají o vnější a vnitřní kontrole.

K vypracování diplomové práce jsem kromě odborné literatury použil i příslušnou právní úpravu ve formě zákonů nebo vyhlášek a komentářů k této právní úpravě, dále judikaturu ve formě rozsudků, webové stránky institucí, kterým jsem se v práci věnoval, případně další relevantní elektronické zdroje vztahující se k popisované problematice. Významným zdrojem byly také vnitřní předpisy Celní správy České republiky a zprávy uvádějící činnost a výsledky kontrol vykonávaných jednotlivými subjekty. Rovněž jsem vycházel z informací, které mi byly poskytnuty k dané problematice pracovníky Generálního ředitelství cel.

1 Celní správa České republiky

1.1 Vývoj Celní správy České republiky

Celní správa České republiky vznikla 1. ledna 1993 z československé Ústřední celní správy na základě zákona č. 13/1993 Sb., celní zákon, ve znění k 1. lednu 1993, podle kterého byla tvořena Generálním ředitelstvím cel, oblastními celními úřady a celními úřady. Novelou celního zákona vyhlášeného ve Sbírce zákonů jako zákon č. 113/1997 Sb. došlo s účinností od 1. července 1997 k přejmenování oblastních celních úřadů na celní ředitelství. Novela zároveň stanovila, že práva a povinnosti z oblastních celních úřadů přecházejí na celní ředitelství, v jejichž územním obvodu měly ke dni účinnosti tohoto zákona tyto oblastní celní úřady své sídlo. Přešla i práva a povinnosti zrušených celních úřadů, a to na celní úřady, v jejichž územním obvodu měly ke dni účinnosti tohoto zákona zrušené celní úřady své sídlo.

Zákonem č. 113/1997 Sb. došlo rovněž ke změnám v oblasti vyměřování, vybírání a vymáhání cla a daní, v zajišťování celního dluhu, v boji proti nezákonnému dovozu zboží atd.¹

Významným mezníkem v historii Celní správy České republiky byl vstup České republiky do Evropské unie dne 1. května 2004. Česká republika se tím stala součástí Celní unie Evropské unie, která usnadňuje členským státům obchodování, harmonizuje cla na zboží ze zemí mimo Evropskou unii a pomáhá chránit evropské občany, zvířata a životní prostředí. Tímto krokem došlo v České republice k logickému zrušení pohraničních celních útvarů.

V praxi celních úřadů vstup České republiky do Evropské unie znamená, že jednotlivé celní orgány členských států Evropské unie uplatňují stejná cla na zboží dovážené na jejich území ze zbytku světa a neuplatňují žádná cla interně, tj., že při přepravě zboží

¹ Zákon č. 113/1997 Sb., kterým se mění a doplňuje zákon České národní rady č. 13/1993 Sb., celní zákon, ve znění zákona České národní rady č. 35/1993 Sb., zákon č. 54/1956 Sb., o nemocenském pojištění zaměstnanců, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 32/1957 Sb., o nemocenské péči v ozbrojených silách, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 88/1968 Sb., o prodloužení mateřské dovolené, o dávkách v mateřství a o přídavicích na děti z nemocenského pojištění, ve znění pozdějších předpisů, a zákon České národní rady č. 589/1992 Sb., o pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na sociální politiku zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů [Systém ASPI]. [cit. 2024-02-23]. Dostupné v systému ASPI.

z jedné země Evropské unie do druhé se neplatí žádné clo. V souvislosti s ochranou spotřebitele před nebezpečným nebo škodlivým zbožím nebo výrobky na vnějších hranicích Evropské unie probíhají celní kontroly. Celní orgány Evropské unie rovněž spolupracují s organizačními a politickými službami v boji proti organizované trestné činnosti a terorismu a zároveň bojují proti daňovým a celním podvodům ze strany podniků a jednotlivců.²

K další významné reorganizaci došlo s účinností od 1. ledna 2013. V rámci této reorganizace Celní správa České republiky přešla z třístupňového modelu řízení na dvoustupňový. Zůstalo Generální ředitelství cel, zanikly však regionální celní ředitelství a celní úřady a vznikly „krajské“ celní úřady a jejich územní pracoviště. Dále, vzhledem ke specifické působnosti spočívající v dohledu na vnější hranici Evropské unie, vznikl Celní úřad Praha Ruzyně.³

Jedna z nejnovějších změn v této oblasti je spojena s vyhláškou č. 304/2023 Sb., kterou došlo ke změně vyhlášky č. 328/2020 Sb., o územních pracovištích celních úřadů, která se nenacházejí v jejich sídlech, ve znění pozdějších předpisů. Touto vyhláškou bylo s účinností od 1. ledna 2024 zrušeno šest územních pracovišť celních úřadů a přemístěny dvě územní pracoviště. Konkrétně se zrušila Územní pracoviště v Draženově, Třebíči, Blansku, Třinci, Napajedlech a ve Valašském Meziříčí. Územní pracoviště v Nupakách bylo přemístěno do Říčan a Územní pracoviště v Táboře do Plané nad Lužnicí.⁴ Tento krok byl, jak vyplývá z tiskové zprávy Celní správy České republiky, je odůvodňován systémovým opatřením při hledání úspor a hospodárných řešení při výkonu kompetencí celní správy.⁵ Hledání úspor je nevyhnutelným a logickým krokem, který úzce souvisí s postupnou elektronizací jednotlivých agend a

² Evropská unie: *Celní unie EU v praxi* [online]. [cit. 2024-02-23]. Dostupné z: https://european-union.europa.eu/priorities-and-actions/actions-topic/customs_cs.

³ Celní správa České republiky: *Celní správa České republiky bude mít od příštího roku novou organizační strukturu: Tisková zpráva* [online]. Praha, 14. 12. 2012 [cit. 2024-02-23]. Dostupné z: <https://www.celnisprava.cz/cz/tiskove-zpravy/2012/Stranky/celni-sprava-ceske-republiky-bude-mit-od-pristiho-roku-novou-organizacni-strukturu.aspx>.

⁴ Vyhláška č. 328/2020 Sb., o územních pracovištích celních úřadů, která se nenacházejí v jejich sídlech, ve znění pozdějších předpisů [Systém ASPI]. [cit. 2024-02-23]. Dostupné v systému ASPI.

⁵ Celní správa České republiky: *Digitalizace umožní celní správě zrušit od nového roku šest územních pracovišť: Tisková zpráva* [online]. Praha, 9. 10. 2023 [cit. 2024-02-24]. Dostupné z: <https://www.celnisprava.cz/cz/tiskove-zpravy/2023/Stranky/Digitalizace-umozni-celni-sprave-zrusit-od-noveho-roku-vest-uzemnich-pracovist.aspx>.

snižováním systemizovaných míst zejména v agendách celní a daňové. V této souvislosti bylo již dříve, konkrétně k 1. srpnu 2020, zrušeno 10 územních pracovišť.

V současné době se připravují další změny, které souvisí s rozkazem generálního ředitele Generálního ředitelství cel č. 8/2023 ve věci stanovení Strategie Celní správy České republiky na období 2023 – 2026 a zřízení řídicího výboru strategie Celní správy České republiky. Zmíněný rozkaz stanovuje tři strategické cíle, a to využití funkčního potenciálu Celní správy České republiky k efektivní správě, kontrole a regulaci v oblastech, které jsou pro fungování státu podstatné, dále využití lidského potenciálu na správných místech v co nejúčelněji sestavené organizační struktuře a odpovídající personální kvalitě. Posledním cílem je využití pokročilé úrovně digitalizace procesů v Celní správě České republiky i silné centrální analytiky a nabídnutí obchodní veřejnosti další zjednodušení a tím i zefektivnění její komunikace se státem. Za tímto účelem byl zřízen řídicí výbor, který se skládá z vedoucího, 3 vlastníků strategických cílů, 1 recenzenta, 1 analytika a 1 tajemníka.⁶

Zároveň je nutné zmínit, že zákonem č. 349/2023 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s konsolidací veřejných rozpočtů došlo i ke změně zákona č. 17/2012 Sb., o Celní správě České republiky, ve znění pozdějších předpisů, na základě kterého dojde s účinností od 1. července 2025 ke změně tzv. vybraných celních úřadů, tj. úřadů vykonávajících specifické činnosti v rámci Celní správy České republiky. Současné vybrané celní úřady pro Olomoucký kraj, Jihomoravský kraj, Jihočeský kraj, Moravskoslezský kraj, hlavní město Prahu budou nově nahrazeny novými vybranými úřady, a to Celním úřadem v Ostravě, Brně, Plzni a Praze.

Se stejnou účinností, tj. od 1. července 2025, dojde také ke změně počtu celních úřadů. Současných 15 celních úřadů, mezi které patří Celní úřad pro hlavní město Prahu, Středočeský kraj, Jihočeský kraj, Plzeňský kraj, Karlovarský kraj, Ústecký kraj, Liberecký kraj, Královéhradecký kraj, Pardubický kraj, Kraj Vysočina, Jihomoravský kraj, Olomoucký kraj, Moravskoslezský kraj, Zlínský kraj a Praha Ruzyně, bude nahrazeno 6 celními úřady, a to:

⁶ Rozkaz č. 8/2023. *Stanovení strategie Celní správy České republiky na období 2023 - 2026 a zřízení řídicího výboru Strategie Celní správy České republiky*. Praha: Generální ředitelství cel, 2023, s. 1 - 4.

- Celní úřad v Praze se sídlem v Praze, vykonávající působnost ve správním obvodu hlavního města Prahy,
- Celní úřad pro Středočeský kraj se sídlem v Praze, vykonávající působnost ve správním obvodu Středočeského kraje,
- Celní úřad v Plzni se sídlem v Plzni, vykonávající působnost ve správním obvodu Jihočeského kraje, Karlovarského kraje a Plzeňského kraje,
- Celní úřad v Liberci se sídlem v Liberci, vykonávající působnost ve správním obvodu Královéhradeckého kraje, Libereckého kraje, Pardubického kraje a Ústeckého kraje,
- Celní úřad v Brně se sídlem v Brně, vykonávající působnost ve správním obvodu Jihomoravského kraje a Kraje Vysočina,
- Celní úřad v Ostravě se sídlem v Ostravě, vykonávající působnost ve správním obvodu Moravskoslezského kraje, Olomouckého kraje a Zlínského kraje.⁷

V souvislosti ze shora uvedenou transformací je rovněž zapotřebí zmínit i to, že změny se nedotknou pouze organizace celní správy na úrovni celních úřadů, ale připravují se i organizační změny na úrovni Generálního ředitelství cel, kdy mezi zásadnější změnu zejména patří sloučení tří sekcí ve dvě. Konkrétně dojde ke zrušení sekce Výkonu služby, která je dnes tvořena odbory Celní, Daní a Dohledu. K 1. lednu 2025 budou odbory Celní a Daní podřazeny pod nově vzniklou sekci Právní a výkonu služby a odbor Dohledu pod nově vzniklou sekce Pátrání a dohledu. Přesné organizační členění Generálního ředitelství cel a celních úřadů by mělo být známé do konce roku 2024. Obdobný termín bude i v případě systemizace, a to minimálně ve vztahu ke Generálnímu ředitelství cel, kde se změny předpokládají již k 1. lednu 2025. Celní úřady mají termín pro naplnění transformace do 30. června 2025.

1.2 Charakteristika Celní správy České republiky

Celní správa České republiky je jedním z bezpečnostních sborů. Výčet bezpečnostních sborů vychází z ustanovení § 1 odst. 1 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o bezpečnostních sborech“), podle kterého se bezpečnostním sborem

⁷ Zákon č. 17/2012 Sb., o Celní správě České republiky, ve znění pozdějších předpisů [Systém ASPI]. [cit. 2024-02-24]. Dostupné v systému ASPI.

rozumí Policie České republiky, Hasičský záchranný sbor České republiky, Celní správa České republiky, Vězeňská služba České republiky, Generální inspekce bezpečnostních sborů, Bezpečnostní informační služba a Úřad pro zahraniční styky a informace.⁸

Současná právní úprava vztahující se k Celní správě České republiky vychází ze zákona č. 17/2012 Sb., o Celní správě České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o Celní správě“), který nabyl účinnosti dnem 1. ledna 2013 a nahradil tak předchozí zákon č. 185/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů.

Ustanovení § 1 odst. 1 zákona o Celní správě definuje Celní správu České republiky jako soustavu správních orgánů a ozbrojený bezpečnostní sbor. Její vymezení je tedy dvojitě. Jednak se považuje za soustavu správních orgánů v souladu s čl. 79 odst. 1 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů, což znamená, že disponuje kompetencemi k výkonu činnosti správně právního charakteru ve vymezeném úseku státní správy a jednak je vymezena jako ozbrojený bezpečnostní sbor. Příslušníci Celní správy České republiky tak disponují právy a povinnostmi, které jsou typické například i pro Policii České republiky. V souvislosti s uvedeným je důležité poznamenat, že příslušníci Celní správy České republiky při plnění úkolů, které mají administrativní povahu, svá oprávnění jako příslušníků bezpečnostního sboru obvykle neuplatňují. Nicméně, v situacích, kdy je to nezbytné pro zajištění ochrany osob nebo majetku, toto oprávnění mají a mohou tak přijmout potřebná opatření přímo bez potřebné asistence jiného donucovacího orgánu.⁹

Celní správa je podřízena Ministerstvu financí České republiky. V současné době má dvojstupňovou organizační strukturu tvořenou Generálním ředitelstvím cel, kterému je podřízených 15 celních úřadů. V této oblasti dojde ke snížení počtu celních úřadů, o čemž se v diplomové práci rovněž podrobněji zmiňuji.

⁸ Zákon č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů [Systém ASPI]. [cit. 2024-02-25]. Dostupné v systému ASPI.

⁹ Důvodová zpráva k zákonu č. 17/2012 Sb., o Celní správě České republiky. § 1 (Orgány Celní správy České republiky) [Systém ASPI]. [cit. 2024-02-25]. ASPI_ID LIT39576CZ. Dostupné v systému ASPI.

Jak Generální ředitelství cel, tak i celní úřady se považují za organizační složky státu, a to v návaznosti na ustanovení § 3 odst. 1 zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, ve znění pozdějších předpisů. Rozdíl spočívá pak v tom, že Generální ředitelství cel je účetní jednotkou, přičemž celní ředitelství mají, co se týká hospodaření s majetkem státu, včetně prostředků státního rozpočtu, účetnictví a pracovněprávních vztahů postavení vnitřních organizačních jednotek Generálního ředitelství cel.¹⁰

V ustanovení § 15 odst. 1 zákona o Celní správě se uvádí, že působnost orgánů celní správy vykonávají celníci, kterými jsou fyzické osoby vykonávající v celní správě službu podle zákona upravujícího služební poměr příslušníků bezpečnostních sborů.¹¹ Bližší konkretizace toho, kdo může být v celní správě ve služebním poměru, vychází ze zákona o bezpečnostních sborech.

1.3 Úkoly Celní správy České republiky

Věcnou působnost celní správy upravuje zákon o Celní správě, a to v ustanovení § 4 tohoto zákona, který se týká úkolů Generálního ředitelství cel a dále v ustanovení § 8 zmíněného zákona, který se vztahuje k věcné působnosti celních úřadů a v ustanovení § 9 zákona o Celní správě, který následně upravuje věcnou působnost vybraných celních úřadů, a to konkrétně Celního úřadu pro Olomoucký kraj, Jihočeský kraj, Jihomoravský kraj, Moravskoslezský kraj a Celního úřadu pro hlavní město Praha.

Co se týká věcné působnosti Generálního ředitelství cel, její vymezení ustanovení § 4 zákona o Celní správě dělí do několika oblastí. Tyto oblasti zahrnují primární činnosti, činností vykonávaných v odůvodněných případech, dále podílení se na činnostech, které náleží Ministerstvu financí České republiky nebo finanční správě, činností v oblasti evidence a statistiky nebo činností v oblasti mezinárodní spolupráce, případně další činnosti.

¹⁰ *Důvodová zpráva k zákonu č. 17/2012 Sb., o Celní správě České republiky. § 3 (Orgány Celní správy České republiky)* [Systém ASPI]. [cit. 2024-02-2025]. ASPI_ID LIT39576CZ. Dostupné v systému ASPI.

¹¹ *Zákon č. 17/2012 Sb., o Celní správě České republiky, ve znění pozdějších předpisů* [Systém ASPI]. [cit. 2024-02-25]. Dostupné v systému ASPI.

Mezi hlavní činnosti Generálního ředitelství cel patří například činnost, dle které vykonává působnost správního orgánu nejbližší nadřízeného celním úřadům, zatímco činnosti, dle kterých je orgánem celní správy, který má ve věcech vymezených trestním řádem postavení policejního orgánu lze považovat za činnosti vykonávané v odůvodněných případech, konkrétně případech mezinárodního nebo celostátního charakteru, jinak to náleží celním úřadům.

Činnosti, kterými se Generální ředitelství cel podílí na činnostech, které jinak vykonává Ministerstvo financí České republiky nebo finanční správa se týkají zejména roviny legislativní, zabezpečování analytických a koncepčních úkolů, rozvoje mezistátních styků a mezinárodní spolupráce a sjednávání mezinárodních smluv. Na činnosti v oblasti mezinárodní spolupráce lze nahlížet v několika ohledech. V prvním případě Generální ředitelství cel vykonává například národní koordinační jednotku pro vzájemnou spolupráci a pomoc s orgány jiných států, ústřední orgán pro výměnu informací mezi členskými státy Evropské unie a mezi členskými státy a Evropskou komisí v řízení o vydání jednotného nebo integrovaného povolení, ústřední či dílčí kontaktní orgán odpovědný za spolupráci v oblasti spotřebních daní nebo při vymáhání některých finančních pohledávek atd. Další se pak týká provádění dohledu v oblasti mezinárodní spolupráce, kterým se zajišťuje dodržování právních předpisů druhé smluvní strany, a to nad osobami nebo dopravními prostředky a kontejnery, o kterých existuje důvodné podezření, že porušily platné právní předpisy druhé smluvní strany mezinárodní smlouvy nebo vůči zbožím nebo místům, o kterých je známo, že jsou spojeny s porušováním právních předpisů výše zmíněné druhé smluvní strany.

V oblasti evidence a statistiky se jedná o činnosti vztahující se ke zpracování údajů získaných orgány celní správy a vedení potřebných registrů a evidencí, například centrální evidenční systém orgánů celní správy nebo centrální evidence o kontrolovaném zboží.¹²

Věcnou působnost celních úřadů upravuje ustanovení § 8 zákona o Celní správě, na jehož základě celní úřady vykonávají působnosti, o kterých stanoví jiný právní předpis nebo přímo použitelný předpis Evropské unie, že je mají vykonávat, dále vykonávají správu cel, daní a jiných peněžitých plnění, pokud jiný právní předpis nestanoví jinak.

¹² *Důvodová zpráva k zákonu č. 17/2012 Sb., o Celní správě České republiky. § 4 (Věcná působnost) [Systém ASPI]. [cit. 2024-02-25]. ASPI_ID LIT39576CZ. Dostupné v Systému ASPI.*

Podílí se také na zajišťování úkolů, které souvisí s rozvojem mezistátních styků a spolupráce, ale i úkolů, které České republice vyplývají z mezinárodních smluv a členství v mezinárodních organizacích.

Celní úřady rovněž spolupracují s orgány veřejné moci, a to například ve formě poskytování informací a podkladů, předvádění osob k řízení podle jiných právních předpisů s výjimkou vojáků v činné službě a příslušníků bezpečnostních sborů, zajištění ochrany osob a majetku apod. Do jejich pravomoci se řadí i stanovení celního prostoru celního úřadu a usměrňování pohybu osob a dopravních prostředků v tomto prostoru, evidence o kontrolovaném zboží, vedení další evidence a registrů, skladování a používání vybraných výrobků, nebezpečných látek a věcí, zboží porušujícího práva k duševnímu vlastnictví, a to pro potřeby výuky, výcviku, zkoušek a expertizní činnosti. Ve vztahu k osvědčením vydává osvědčení o způsobilosti dopravních prostředků s výjimkou drážních vozidel a osvědčení o způsobilosti kontejnerů pro přepravu zboží pod celní správou a kontroluje osvědčení o úlovku a rozhoduje o jeho ověření při dovozu nebo zpětném vývozu produktů mořského rybolovu dle přímo použitelného předpisu Evropské unie. Dále lze zmínit zabezpečování sběru a informací do centrálního informačního systému orgánů celní správy, pátrání po zboží protiprávně dovozeném, vyvezeném nebo odňatém celnímu dohledu a v souvislosti s tím zajišťování stanovených osob.

Ustanovení § 9 zákona o celní správě upravuje věcnou působnost celních úřadů, které vykonávají navíc specifické činnosti uvedené v tomto ustanovení, a to například Celní úřad pro Olomoucký kraj vydává na základě žádosti rozhodnutí týkající se závazné informace podle přímo použitelného předpisu Evropské unie a tato rozhodnutí zrušuje nebo prohlašuje za neplatné, Celní úřad pro Jihomoravský kraj ohlašuje část území České republiky za svobodné pásmo, Celní úřad pro hlavní město Prahu rozhoduje o povolení ručitele pro poskytnutí jednotlivé jistoty s použitím záručního dokladu atd.¹³

V oblasti úkolů Celní správy České republiky dochází mimo jiné v souvislosti s transformací a s tzv. ozdravným balíčkem, jehož hlavním úkolem je v dalších dvou letech snížit deficit veřejných rozpočtů o 150 miliard Kč, s účinností od 1. ledna 2024 k několika změnám, které se týkají například oblasti vymáhání, kdy dochází k převzetí

¹³ Zákon č. 17/2012 Sb., o Celní správě České republiky, ve znění pozdějších předpisů [Systém ASPI]. [cit. 2024-02-26]. Dostupné v Systému ASPI.

tzv. justičních pohledávek. V tomto případě bude Celní správa České republiky vymáhat například soudní poplatky nebo náklady související s trestním řízením.¹⁴ I v oblasti trestního řízení dochází s účinností od 1. ledna 2024 k rozšíření kompetencí, kdy na základě změny v ustanovení § 12 odst. 2 písm. d) bod 3 zákona o Celní správě bude nově policejní orgán, kterým se rozumí také pověřený orgán Celní správy České republiky, prověřovat nejenom porušení daňových předpisů upravujících daň z přidané hodnoty, ale též předpisů upravujících daň z hazardních her.

1.4 Oprávnění a povinnosti příslušníků Celní správy České republiky

Všem příslušníkům bezpečnostních sborů plynou povinnosti ze zákona o zákona o bezpečnostních sborech. Výčtem lze uvést například:

- dodržování služební kázně,
- zdržení se jednání, které může vést ke střetu zájmu služby se zájmy osobními a ohrozit důvěru v nestranný výkon služby,
- zachovávání mlčenlivosti o skutečnostech, o kterých se daný příslušník dozvěděl při výkonu služby (služební funkcionář je oprávněn zprostit příslušníka této povinnosti),
- prohlubování odbornosti, fyzické zdatnosti, dodržování pravidel služební zdvořilosti, neohrožení dobré pověsti bezpečnostního sboru atd.¹⁵

Příslušníci celní správy jsou kromě výše uvedených povinností povinni řídit se dalšími povinnostmi upravených v zákoně o Celní správě. Z Hlavy II. tohoto zákona jim plynou základní povinnosti, a to povinnost zdvořilosti, přiměřenosti postupu a prokazování příslušnosti.

Mezi další povinnosti uvedené v zákoně o Celní správě patří například:

- poučovací povinnost a povinnost mlčenlivosti,
- použití poučovací výzvy při provádění služebního zákroku,
- provedení služebního úkonu v mezích tohoto zákona,

¹⁴ KUBENZ, David. Konsolidační balíček mění i celnické agendy. *Clo Douane*, roč. 58, únor 2024, s. 12–13.

¹⁵ Zákon č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů [Systém ASPI]. [cit. 2024-02-27]. Dostupné v systému ASPI.

- zajištění lékařského ošetření nebo poskytnutí první pomoci zraněné osobě, pokud došlo při použití donucovacích prostředků ke zranění osoby.

Uvedený zákon upravuje i oprávnění příslušníků celní správy a podmínky za kterých je lze vykonávat. Mezi tyto oprávnění patří například:

- použití nebo odebrání zbraně, použití donucovacích prostředků,
- požadování vysvětlení nebo prokázání totožnosti,
- zajištění osoby, omezení pohybu agresivních osob,
- kontrola osob, dopravních prostředků nebo poštovních a jiných zásilek,
- používání podpurných pátracích prostředků (např. krycí doklad, zabezpečovací technika, zvláštní finanční prostředky, informátor).¹⁶

2 Kontrola v obecné rovině

2.1 Pojetí kontroly

Kontrolu lze začlenit do personální politiky jednotlivých organizací. Jejím prostřednictvím organizace ovlivňují lidi a jejich práci, usměrňují chování a jednání těchto lidí tak, aby přispívalo k efektivnímu dosahování cílů a záměrů organizace.¹⁷ Kontrola představuje v každé organizaci klíčový mechanismus, a to především proto, že pouhé stanovení pravidel, která mají být dodržována, často nestačí. Je tak nezbytné sledovat i chování jednotlivců a následně přijímat nezbytná opatření k řešení nedostatků a případně ukládat sankce.¹⁸ V tomto ohledu je nutné dodat, že kontrola mnohdy může sloužit rovněž jako prostředek k poskytování zpětné vazby za účelem rozvoje jednotlivců.

Pojem „kontrola“ vychází z latinských slov „contra“, což v překladu znamená „proti“ a „rolutus“, což znamená svitek, tedy „protisvitek“ nebo „protizápis“.

Pojem kontrola upravuje mimo jiné i slovník spisovné češtiny, který pod kontrolou uvádí několik významů, a to: 1. dozor, dohled, ověřování, přezkoumávání, 2. vliv,

¹⁶ Zákon č. 17/2012 Sb., o Celní správě České republiky, ve znění pozdějších předpisů [Systém ASPI]. [cit. 2024-02-27]. Dostupné v Systému ASPI.

¹⁷ KOUBEK, Josef. *Řízení lidských zdrojů: základy moderní personalistiky*. 5., rozš. a dopl. vyd. Praha: Management Press, 2015. ISBN 978-80-7261-288-8, s. 23.

¹⁸ UNIVERZITA PALACKÉHO V OLOMOUCI. PRÁVNICKÁ FAKULTA. *Kontrolní mechanismy fungování veřejné správy*. Olomouc: Periplum, 2009. ISBN 978-80-86624-50-1, s. 15.

řízení, 3. kontrolní orgán, revize. Podle Lexikonu správního práva je kontrola „*nedílnou součástí každé řídicí činnosti, realizuje se v příslušných řídicích vztazích a specificky se spolupodílí na dosahování cílů, k jejichž uskutečňování předmětná cílená činnost směřuje.*“¹⁹

Charakteristiku kontroly lze dále vyjádřit několika dalšími pojetími, mezi které patří pojetí informační, regulační, institucionální, represivní, motivační a výchovné.

Z pohledu informačního konceptu kontroly lze za základní prvky považovat zjištění skutečností o kontrolovaném objektu, jejich následné srovnání s očekáváním a identifikace případných odchylek. Regulační pojetí kontroly pojímá o kontrole se zpětnou vazbou, která se vyznačuje odstraněním nežádoucích odchylek. Institucionální pojetí kontroly se zaměřuje na jednotlivé instituce vykonávající kontrolu. Příkladem může být například kontrola vykonávaná Nejvyšším kontrolním úřadem nebo Veřejným ochráncem práv atd. Represivní pojetí kontroly vychází z předpokladu, že konkrétní rozhodnutí, plány nebo příkazy jsou správné a jakékoliv odchylky jsou tak nepřijatelné. Tyto odchylky je tedy nutné nejen odstranit, ale následně přijmout i důsledky za jejich vznik. Motivační pojetí kontroly sice zahrnuje tresty pro ty, kteří neplní pracovní úkoly v očekávané míře, ale jejím primárním cílem je zhodnocení dobře vykonané práce, motivace zaměstnanců nebo případně zvyšování jejich kvality a efektivnosti. Výchovný přístup ke kontrole spočívá v metodické pomoci kontrolovanému objektu. Je založen na principu, v jehož rámci kontrolující subjekt působí na kontrolovaný objekt jako výchovný činitel. Do určité míry tak můžeme říci, že jedná i o výchovu proti korupci.²⁰

V průběhu každé kontroly je nutné zvážit několik otázek, na něž si kontrolující subjekt musí poskytnout odpovědi. Tyto otázky se týkají zejména důvodu provedení kontroly, předmětu kontroly, objektu kontroly a také termínu a způsobu realizace kontroly.²¹

¹⁹ UNIVERZITA PALACKÉHO V OLOMOUCI. PRÁVNICKÁ FAKULTA. *Kontrolní mechanismy fungování veřejné správy*. Olomouc: Periplum, 2009. ISBN 978-80-86624-50-1, s. 15.

²⁰ REKTOŘÍK, Jaroslav, Jan ŠELEŠOVSKÝ a kol. *Kontrolní systémy veřejné správy a veřejného sektoru*. Praha: Ekopress, 2003. ISBN 80-86119-72-6, s. 24 – 26.

²¹ KRÁLÍČEK, Vladimír, Jan MOLÍN. *Vnější a vnitřní kontrola z pohledu managementu*. Praha: Wolters Kluwer, 2014. ISBN 978-80-7478-557-3, s. 14.

2.2 Druhy kontrol

Stejně jak lze na kontrolu nahlížet v různých pojetích i druhy kontrol lze posuzovat z různých druhů pohledu. Kontrola se tak dělí na kontrolu:

- podle subjektu kontroly zahrnující kontrolu individuální vykonávanou jedním subjektem nebo kontrolu koordinovanou, na které se podílí více subjektů;
- podle objektu kontroly, do které patří vnitřní kontrola vykonávaná subjektem kontroly, jež je součástí kontrolovaného subjektu a vnější kontrola vyznačující se absencí vztahů nadřízenosti a podřízenosti;
- podle vztahu kontroly k podstatě věci členěnou na kontrolu formální, která se zakládá na formálních náležitostech jevů (např. kontrola počítačových programů pro zpracování dokladů, vedení statistik) a kontrolu neformální zaměřenou se věcnou správnost, hospodárnost a účelnost jednotlivých operací;
- podle organizačního vztahu na vertikální aplikovanou na různých úrovních řízení a horizontální kontrolu, která se uplatňuje mezi pracovníky na stejném stupni řízení;
- podle kontrolního systému k určitému objektu, který se vztahuje ke konkrétním odvětvím;
- podle systému kontroly, a to na plánovitou kontrolu založenou na existenci plánu kontrolní činnosti a časové periodicitě a kontrolu operativní vycházející z běžné a každodenní činnosti;
- podle odborného výkonu, do které patří odborná kontrola vykonávaná odbornými útvary uvnitř organizace nebo odbornými institucemi zřízenými zákonem za účelem výkonu přesně definovaného monitorování v určitém odvětví a laická kontrola realizována širokou veřejností;
- podle způsobu vyjadřování jevů a procesů, do které se řadí kontrola slovní, kontrola hmotná vyjádřena fyzikálními jednotkami a kontrola hodnotová neboli finanční;
- podle časového vztahu kontroly a kontrolované činnosti, do které patří kontrola předběžná, průběžná, následná, soustavná a občasná;
- podle výkonu kontroly z pohledu hierarchické úrovně uspořádání států, do které náleží státní, krajská a obecní kontrola;

- využívající konkrétní nástroje řízení, jako jsou například statistické výkazy nebo pravidelná hlášení;
- veřejnou realizovanou ve veřejném zájmu.²²

Pro doplnění lze dodat, že kontrolu je možné dělit i podle institucionálního pojetí, což zahrnuje kontrolu vykonávanou Parlamentem České republiky, Nejvyšším kontrolním úřadem, soudy, Veřejným ochráncem práv, Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže, exekutivou a Českou národní bankou, územními finančními orgány, celními orgány, orgány inspekce, dozoru a zkušebnictví a dalšími orgány a institucemi, které mají v rámci svých pravomocí odpovědnost za provádění specifických kontrolních funkcí.²³

2.3 Podstata, funkce a techniky kontroly

Každý kontrolní proces by měly tvořit tři základní předpoklady, a to:

- existence standardů,
- měření vykonané práce,
- korekce odchylek od standardů a plánů.

V případě prvního ze zmíněných předpokladů lze mluvit o existenci kritérií neboli měřítek, podle kterých bude kontrola vykonávána. Tyto kritéria by měly být zaznamenána a měl by s nimi být seznámen každý, kdo kontrolu realizuje. Mezi nejdůležitější standardy patří ověřitelné cíle a úkoly, neboť právě podle nich je možné posoudit, zda vykonávaná práce a postup jednotlivých prací jsou shodné se záměrem.

Předpokladem měření vykonané práce je, že kontrolující subjekt je schopen poznávat objektivní realitu a srovnávat ji s kritériálním systémem. Poměrně složitá je však kontrola duševní práce a její srovnání se standardy. Proto se většinou váže k dosahovaným výsledkům, vztahům na pracovišti, rozvoji zaměstnance nebo k počtu stížností. Důležitým kritériem je i časové hledisko.

²² REKTOŘÍK, Jaroslav, Jan ŠELEŠOVSKÝ a kol. *Kontrolní systémy veřejné správy a veřejného sektoru*. Praha: Ekopress, 2003. ISBN 80-86119-72-6, s. 27 - 30.

²³ REKTOŘÍK, Jaroslav, Jan ŠELEŠOVSKÝ a kol. *Kontrolní systémy veřejné správy a veřejného sektoru*. Praha: Ekopress, 2003. ISBN 80-86119-72-6, s. 36.

Předpoklad korekce odchylek od standardů a plánů je založen na tom, že kontrolující subjekt má takové oprávnění a prostředky, aby s jejich pomocí byl schopen dosáhnout skutečného a plánovaného stavu.

Kontrolní proces plní dvě základní funkce. První z nich je funkce poznávací založena na dostatečném množství informací, například informace o organizaci, útvaru, odboru, oddělení. Kvalita, množství a včasnost těchto informací do velké míry ovlivňují možnost kontrolního subjektu poznat realitu a srovnat ji s očekávanými cíli, plány nebo normami. Další funkcí je ovlivňování kontrolního procesu spočívající v prosazení cílového vlivu prostřednictvím dalších funkcí jako plánování nebo rozhodování. Je nutné dodat, že tato funkce se opírá o závěry poznávací funkce a naplňuje smysl kontroly.

Pokud budeme na funkce kontroly nahlížet z pohledu účelu, plní funkci:

- inspekční, což znamená, že sleduje a zaznamenává skutečný stav s ohledem na cíle,
- preventivní, to je, že působí svou přítomností, což vyvolává zodpovědnější chování lidí,
- eliminační, která umožňuje zamezit vzniku nežádoucích odchylek.

Pro výkon kontroly jsou nezbytným předpokladem také techniky kontroly. V činnostech jednotlivých organizací, například v policii a dalších orgánech veřejné správy se v tomto smyslu nejčastěji používají:

- Statistické údaje, které jsou nejčastějším zdrojem informací, ze kterých může kontrolní subjekt čerpat ještě před zahájením samotné kontroly. Umožňují poznat příčiny současného stavu a vyvodit budoucí směry týkající se kontrolované oblasti.
- Speciální správy a analýzy, jež lze považovat za doplňující zdroj informací v oblastech, kde není možné získat dostatečná data ze statistických výkazů.
- Osobní pozorování považované za nejcennější zdroj informací, a to zejména z důvodu, že neskresluje skutečný stav věci. Na druhou stranu se však jedná o časově nejnáročnější techniku kontroly.

- Rozpočty, které lze popsat jako číselně vyjádřené plány uvádějící v logické posloupnosti příjmy a výdaje.²⁴

3 Vnější kontrola Celní správy České republiky

Kontrola týkající se Celní správy České republiky může být vykonávána jako kontrola vnější nebo kontrola vnitřní. Rozdíl mezi nimi lze spatřovat zejména v subjektech vykonávajících tyto kontroly. U vnější kontroly, kterou se budu následně zabývat v této kapitole, se jedná o subjekty stojící mimo strukturu Celní správy. Vnitřní kontrola, které je věnována následující kapitola, je prováděna subjekty, které jsou součástí Celní správy. V obou případech lze však konstatovat jejich nezastupitelnou funkci. V některých případech mohou být dokonce závěry vnější kontroly důvodem pro následné provedení kontroly vnitřní.

Vnější kontrolní činnost je prováděna orgány veřejné správy České republiky a dalšími institucemi nejen České republiky, ale i Evropské unie, které jsou oprávněny v Celní správě České republiky provádět kontrolní, revizní, dohlídkovou nebo akreditační činnost.

Pro úplnost lze uvést, že v roce 2020 bylo v rámci vnější kontrolní činnosti zahájeno nebo provedeno celkem 14 kontrol. V roce 2021 tento počet činil 8 kontrol a v roce 2022 se jednalo o 13 kontrol. V tomto výčtu nejsou však započteny kontroly zahájené a zaevidované v předchozích obdobích.²⁵

3.1 Parlament České republiky

Definici parlamentní kontroly lze vymezit jako souhrn několika nástrojů, kterými může Parlament České republiky kontrolovat veřejnou správu. Patří sem například schvalování každoročního státního rozpočtu a kontrola jeho provádění nebo interpelace. V souladu s ustanovením § 110 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů, má každý poslanec právo

²⁴ MLÁDKOVÁ, Ludmila, Petr JEDINÁK a kol. *Management*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009. ISBN 978-80-7380-230-1, s. 102 – 105.

²⁵ Odbor 50 – Vnitřních činností Generálního ředitelství cel. *Vyhodnocení vnitřní kontrolní a inspekční činnosti v Celní správě České republiky za roky 2020 - 2022*. Praha: Generální ředitelství cel, 2021 - 2023.

interpelovat vládu nebo její členy ve věcech její působnosti, a to formou ústní interpelace na schůzi Poslanecké sněmovny nebo písemně prostřednictvím předsedy Sněmovny.

Významné kontrolní funkce plní také výbory a komise, které zřizuje Poslanecká sněmovna nebo Senát jako své poradní orgány. Právě v těchto orgánech se nejen projednávají návrhy zákonů, ale hodnotí se také jejich uplatňování, posuzuje se vládní politika atd.

Pro vyšetření věcí týkajících se veřejného zájmu má Poslanecká sněmovna právo zřídit vyšetřovací komisi, která má oprávnění mimo jiné vyslýchat svědky, ustanovovat znalce, vyžadovat doložení písemných důkazů apod. V případě, že jsou občanská práva a svobody zvláště ohroženy, vytváří se zvláštní kontrolní orgány složené jenom z poslanců.

Speciálně je tato kontrola upravena v souvislosti s Bezpečnostní informační službou. Kontrolní orgán Poslanecké sněmovny je vytvořen rovněž pro použití odposlechu, záznamu telekomunikačního provozu, použití sledování osob a věcí a rušení provozu elektronických komunikací policií nebo orgány celní správy. Zvláštní kontrolní orgán je dále zřizován například i pro kontrolu činnosti Národního bezpečnostního úřadu nebo Generální inspekce bezpečnostních sborů.²⁶

3.2 Generální inspekce bezpečnostních sborů

Generální inspekce bezpečnostních sborů je upravena zákonem č. 341/2011 Sb., o Generální inspekci bezpečnostních sborů a o změně souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o GIBS“). Mezi bezpečnostní sbory se zařadila s účinností od 1. ledna 2012.

V jejím čele stojí ředitel inspekce, kterého jmenuje a odvolává na návrh vlády a po projednání ve výboru Poslanecké sněmovny příslušném ve věcech bezpečnosti předseda vlády, jemuž je ředitel z výkonu své funkce odpovědný.

Pravomoc Generální inspekce bezpečnostních sborů ve vztahu k Celní správě České republiky, stejně tak jak k jiným bezpečnostním sborům, vyplývá z ustanovení § 2

²⁶ HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo: obecná část*. 9. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016. ISBN 978-80-7400-624-1, s. 361 – 363.

zákona o GIBS. Jejím úkolem je vyšetřovat trestní čin nebo vyhledávat, odhalovat a prověřovat skutečnosti nasvědčující tomu, že byl spáchán trestný čin, jehož pachatelem je zaměstnanec České republiky zařazený k výkonu práce v Celní správě České republiky. Dalším úkolem je u zmíněných zaměstnanců provádět zkoušku spolehlivosti a sledovat a vyhodnocovat informace o jejich protiprávní činnosti a v poslední řadě vydávat metodická doporučení pro činnost jednotlivých bezpečnostních sborů, tedy i Celní správy České republiky.²⁷

Z Výročních zpráv o činnosti Generální inspekce bezpečnostních sborů za roky 2020 až 2022 vyplývá, že příslušníci Celní správy České republiky byli v roce 2020 trestně stíháni pro 1 trestný čin, který souvisel se silniční dopravní nehodou. V roce 2021 se jednalo o 4 trestné činy, a to vydírání, zneužití pravomoci úřední osoby, ublížení na zdraví a neoprávněný přístup k počítačovému systému a nosiči informací. V roce 2022 se jednalo o 5 trestných činů, z toho se 3 případy týkaly silniční a dopravní nehody, 1 případ úmyslného ublížení na zdraví a 1 případ ohrožení pod vlivem návykové látky.

U zaměstnanců Celní správy České republiky byl v roce 2020 zaznamenán 1 trestný čin, v roce 2021 to byly 3 trestné činy a v roce 2022 žádný trestný čin.

Pro srovnání uvádím počet trestných činů příslušníků a zaměstnanců Policie České republiky a Vězeňské služby České republiky. Z dat uvedených ve výše zmíněných výročních zprávách vyplývá, že příslušníci Policie České republiky byli v roce 2020 stíháni pro 126 trestných činů, v roce 2021 pro 124 trestných činů a v roce 2022 pro 110 trestných činů. U příslušníků Vězeňské služby České republiky bylo v roce 2020 zaznamenáno 51 trestných činů, v roce 2021 to bylo 65 trestných činů a v roce 2022 se jednalo o 47 trestných činů.

V případě zaměstnanců Policie České republiky bylo v roce 2020 zaznamenáno 15 trestných činů, v roce 2021 se jednalo o 6 trestných činů a v roce 2022 o 8 trestných činů. U zaměstnanců Vězeňské služby České republiky se v roce 2020 jednalo o 6 trestných činů, v roce 2021 o 8 trestných činů a v roce 2022 o 2 trestné činy.

²⁷ Zákon č. 341/2011 Sb., o Generální inspekci bezpečnostních sborů a o změně souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů [Systém ASPI]. [cit. 2023-12-26]. Dostupné v Systému ASPI.

Z uvedených výročních zpráv rovněž vyplývá, že Generální inspekce bezpečnostních sborů v tomto roce 2021 vydala pro Celní správu České republiky i metodické doporučení, které se zabývalo problematikou kontrol užívání omamných a psychotropních látek u příslušníků Celní správy, v jehož rámci byl následně doporučen také inovativní postup. V roce 2022 bylo vydáno doporučení pro všechny příslušníky a zaměstnance bezpečnostních sborů, které se zabývalo problematikou jejich finanční gramotnosti a jejího zvyšování. Pro úplnost lze uvést, že v roce 2020 ve vztahu k Celní správě České republiky nebylo Generální inspekcí bezpečnostních sborů vydáno žádné metodické doporučení.²⁸

3.3 Veřejný ochránce práv

Institut veřejného ochránce práv je upraven zákonem č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o VOP“), podle kterého veřejný ochránce práv působí k ochraně osob před jednáním úřadů a dalších institucí uvedených v tomto zákoně, pokud je v rozporu s právem, neodpovídá principům demokratického právního státu a dobré správy, jakož i před jejich nečinností.

Působnost veřejného ochránce práv se podle ustanovení § 1 odst. 2 zákona o VOP vztahuje mimo jiné i na správní úřady s působností pro celé území státu a správní úřady jim podléhající, což znamená, že dopadá i na Celní správu České republiky.

Podle ustanovení § 9 zákona o VOP jedná veřejný ochránce práv na základě podnětu fyzické nebo právnické osoby, podnětu adresovaného poslanci nebo senátorovi, který jej ochránci postoupil, podnětu adresovaného některé z komor Parlamentu České republiky, která jej ochránci postoupila, anebo z vlastní iniciativy.²⁹

Pokud veřejný ochránce práv shledá v rámci šetření došlého podnětu pochybení, žádá příslušný úřad ve lhůtě 30 dnů o vyrozumění o krocích, které podniká nebo podnikl k nápravě chybného stavu. Za předpokladu, že shledá přijatá opatření dostačujícími, případ ukončí a vyrozumí o tom stěžovatele i konkrétní úřad. Pokud však k nápravě

²⁸ Generální inspekce bezpečnostních sborů: *Výroční zprávy o činnosti Generální inspekce bezpečnostních sborů za roky 2020 - 2022* [online]. Praha, 2021 - 2023 [cit. 2023-12-26]. Dostupné z: <https://www.gibs.cz/informacni-servis/zpravy-o-cinnosti-a-analyzy>.

²⁹ Zákon č. 349/1999 Sb., *o Veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů* [Systém ASPI]. [cit. 2023-12-27]. Dostupné v systému ASPI.

nedojde, veřejný ochránce práv zpracuje Závěrečné stanovisko, ve kterém doporučí vhodná opatření k nápravě a zároveň požádá o jejich realizaci. Úřad má opět lhůtu 30 dnů, aby se k tomuto stanovisku vyjádřil. Jestliže dojde k tomu, že chybný úřad stále odmítá přijmout opatření k nápravě, přistupuje veřejný ochránce práv k sankci, a to tím, že informuje nadřízený orgán chybného úřadu a žádá zjednání nápravy.

V případě, kdy veřejný ochránce práv neshledá v rámci šetření došlého podnětu pochybení, Zprávou o výsledku šetření celý případ ukončí a vyrozumí stěžovatele a daný úřad.³⁰

K činnosti veřejného ochránce práv je dále nutné uvést, že podle ustanovení § 21b zákona o VOP přispívá k prosazování práva na rovné zacházení se všemi osobami bez ohledu na jejich rasu nebo etnický původ, národnost, pohlaví, sexuální orientaci, věk, zdravotní postižení, náboženské vyznání, víru nebo světový názor. Za účelem dosažení uvedeného proto poskytuje metodickou pomoc obětem diskriminace při podávání návrhů na zahájení řízení z důvodů diskriminace, provádí výzkum, zveřejňuje zprávy a vydává doporučení k otázkám souvisejícím s diskriminací a zajišťuje výměnu dostupných informací s příslušnými evropskými subjekty.³¹

Z výroční zprávy Veřejného ochránce práv za rok 2020 vyplývá, že v letech 2018 až 2020 bylo v oblasti daní, poplatků a cel přijato celkem 233 podnětů. Ve výročních zprávách za další roky se uvádí, že v roce 2021 počet těchto podnětů činil 238 a v roce 2022 celkem 201.³²

3.4 Nejvyšší kontrolní úřad

Podle ustanovení § 3 odst. 2 zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o NKÚ“), se kontrola touto institucí vztahuje na organizační složky státu a fyzické a právnické osoby, což znamená, že kontrolní činnost se zaměřuje i Celní správu České republiky. Podle ustanovení § 3 odst. 1 zákona o NKÚ Nejvyšší kontrolní úřad vykonává například kontrolu:

³⁰ Veřejný ochránce práv: *Jak probíhá šetření?* [online]. [cit. 2023-12-27]. Dostupné z: <https://www.ochrance.cz/info/setreni/>.

³¹ Zákon č. 349/1999 Sb., o *Veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů* [Systém ASPI]. [cit. 2023-12-27]. Dostupné v systému ASPI.

³² Kancelář veřejného ochránce práv: *Výroční zprávy za rok 2020 – 2022* [online]. Brno, 2021 - 2023 [cit. 2023-12-27]. Dostupné z: <https://www.ochrance.cz/vystupy/vyrocnizprava/>.

- hospodaření se státním majetkem a finančními prostředky vybíranými na základě zákona ve prospěch právnických osob,
- plnění státního rozpočtu,
- hospodaření s prostředky poskytnutými České republice ze zahraničí,
- zadávání státních zakázek.

Podle ustanovení § 4 zákona o NKÚ Nejvyšší kontrolní úřad prověřuje, zda jsou kontrolované činnosti v souladu s právními předpisy, dále přezkoumává jejich věcnou a formální správnost a posuzuje, zda jsou účelné, hospodárné a efektivní. Všechna tato kritéria jsou rovnocenná v tom smyslu, že řádná kontrola musí být provedena s využitím každého z nich.

Výsledkem kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu jsou kontrolní závěry, tj. písemná zpráva, která obsahuje shrnutí a vyhodnocení skutečností zjištěných při kontrole, a to bez ohledu na druh a stupeň utajení.³³ K uvedenému je nutné dodat, že Ústavní soud dovodil, že kontrolními závěry se neukládají žádné povinnosti (sankce či opatření k odstranění zjištěných nedostatků), ale stávají se pouze podnětem, případně podkladem pro další postup orgánů státní moci. Dále dovodil, že kontrolní závěry mají povahu signalizační, resp. upozorňující a doporučující či případně jen informativní, popřípadě mohou být následně použity jako podklady pro rozhodovací činnost jiného orgánu veřejné moci jako jeden z důkazních prostředků.³⁴

Z informací Celní správy České republiky o vnějších kontrolách za roky 2020 až 2022 vyplývá, že Generální ředitelství cel bylo v roce 2020 podrobeno kontrole Nejvyšším kontrolním úřadem, a to například ve věci peněžních prostředků států vynakládaných na plnění vybraných cílů migrační politiky k projektu Analýza rizik u cestujících, v roce 2021 ve věci práva majetku zajištěného, zastaveného, zabraného, propadlého a prodaného v trestním a daňovém řízení a v roce 2022 ve věci peněžních prostředků států souvisejících s působností orgánů státní správy v oblasti hazardních her a správy

³³ Zákon č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, ve znění pozdějších předpisů [Systém ASPI]. [cit. 2023-12-27]. Dostupné v Systému ASPI.

³⁴ SUCHÁNEK Radovan. In: *Zákon o Nejvyšším kontrolním úřadu: Komentář* [Systém ASPI]. Wolters Kluwer. ASPI_ID KO166_1993CZ. [cit. 2023-12-27]. Dostupné v Systému ASPI.

daně z hazardních her. Ve všech případech byla zjištěna pochybení s tím, že následně došlo k přijetí opatření.³⁵

3.5 Kontrola dalšími orgány a institucemi

Celní správa České republiky podléhá kromě výše zmíněných subjektů i kontrolám dalšími orgány a institucemi, mezi které patří například Ministerstvo vnitra České republiky, Ministerstvo financí České republiky, Národní bezpečnostní úřad, Evropská komise, Evropský účetní dvůr, Krajská hygienická stanice, Hasičský záchranný sbor, Okresní správa sociálního zabezpečení, Odborový svaz státních orgánů a organizací, certifikační společnost a další.

Z informací Celní správy České republiky o vnějších kontrolách za roky 2020 až 2022 vyplývá, že ke kontrole dalšími orgány, včetně výše zmíněného Nejvyššího kontrolního úřadu, a institucemi došlo v roce 2020 v 18 případech, v roce 2021 v 8 případech a v roce 2022 ve 13 případech.³⁶

V následujícím textu jsou uvedeny vzorové příklady některých kontrol vykonávaných dalšími orgány nebo institucemi v letech 2020 až 2022.

Ministerstvo financí České republiky se zaměřilo na kontrolu dodržování Pokynu č. MF-5 o stanovení lhůt při správě daní, dále na vybrané kontroly týkající se problematiky minerálních olejů. Rovněž se zaměřilo na kontrolu na metodické vedení v oblasti legálních provozovatelů hazardních her provozovaných prostřednictvím internetu nebo na tematickou dohlídku dodržování právních předpisů upravujících vedení spisů dle § 64 a násl. zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů.

Ministerstvo vnitra České republiky provedlo kontrolu projektů „Výcvik služebních psů“ nebo „Rozvoj elektronické spisové služby Celní správy České republiky“.

³⁵ Odbor 50 – Vnitřních činností Generálního ředitelství cel. *Vyhodnocení vnitřní kontrolní a inspekční činnosti v Celní správě České republiky za roky 2020 - 2022*. Praha: Generální ředitelství cel, 2021 - 2023.

³⁶ Odbor 50 – Vnitřních činností Generálního ředitelství cel. *Vyhodnocení vnitřní kontrolní a inspekční činnosti v Celní správě České republiky za rok 2022*. Praha: Generální ředitelství cel, 2023.

Finanční úřady provedly kontroly zaměřeny na výkon správních poplatků, např. v oblasti znehodnocení kolkových známek v souladu s vyhláškou Ministerstva financí České republiky č. 383/2010 Sb., o kolkových známkách, ve znění pozdějších předpisů.

Okresní správou sociálního zabezpečení byla provedena kontrola na plnění povinností v nemocenském pojištění, v důchodovém pojištění a při odvodu pojistného.

Hasičský záchranný sbor uskutečnil kontrolu na dodržování předpisů zákona č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon), ve znění pozdějších předpisů.

Evropská komise provedla kontrolu v oblasti antidumpingových a vyrovnávacích cel, Český institut pro akreditaci, o.p.s. kontrolu na plnění akreditačních požadavků v celně technických laboratořích a Certifikační společnost TÜV NORD Czech, s.r.o. kontrolu na provoz Celně technické laboratoře včetně odběru a manipulace se vzorky.³⁷

3.6 Kontrola veřejností

Pro úplnost lze dodat, že do vnější kontroly Celní správy České republiky spadá i kontrola vykonávaná veřejností (např. petice nebo stížností), resp. jakýmkoli druhem podání. Svojí roli zde hrají i hromadné sdělovací prostředky nebo nevládní instituce.

Z informací o přijatých a vyřízených stížnostech, peticích, podnětech a ostatních podáních směřujících proti činnosti orgánů Celní správy České republiky za roky 2021 a 2022 zpracovaného Generálním ředitelstvím cel vyplývá, že Celní správě České republiky v roce 2020 zaevidovala a vyřídila celkem 53 stížností z toho bylo 7 shledáno důvodnými nebo částečně důvodnými, což z celkového počtu vyřízených stížností činilo 13,2 %. Z tohoto počtu se v 6 případech jednalo o nesprávný úřední postup, a to u daňové kontroly, dohledu nad subjekty, mobilního dohledu a vymáhání. V 1 případě se jednalo o nesprávný úřední postup a zároveň nevhodné chování úředních osob, a to u kontroly zpoplatněných komunikací.³⁸

³⁷ Odbor 50 – Vnitřních činností Generálního ředitelství cel. *Vyhodnocení vnitřní kontrolní a inspekční činnosti v Celní správě České republiky za roky 2020 - 2022*. Praha: Generální ředitelství cel, 2021 - 2023.

³⁸ Odbor 60 – Analýzy a informační podpory Generálního ředitelství cel. *Informace o přijatých a vyřízených stížnostech, peticích, podnětech a ostatních podáních směřujících proti činnosti orgánů Celní správy České republiky za rok 2021*. Praha: Generální ředitelství cel, 2022.

V roce 2021 bylo zaevidováno a vyřízeno celkem 45 stížností, z toho 7 bylo shledáno důvodnými nebo částečně důvodnými, což činilo 15,6 % z celkového počtu vyřízených stížností. I v tomto případě většina z nich, tj. 6 stížností, směřovalo proti nesprávnému úřednímu postupu, a to konkrétně v případě kontroly po propuštění zboží, kontrol zboží vyjmutého z celního dohledu, správy daní, správy příjmu a vymáhání. Jedna kontrola v rámci provádění mobilního dohledu byla na nesprávný úřední postup a zároveň na nevhodné chování úředních osob.³⁹

V roce 2022 bylo zaevidováno a vyřízeno celkem 46 stížností, přičemž 11 bylo shledáno důvodnými nebo částečně důvodnými, což z celkového počtu stížností činilo 23,9 %. V 6 případech se jednalo o nesprávný úřední postup orgánů Celní správy, a to u kontroly výkonového zpoplatnění, kontroly zaměstnávání cizinců, správního trestání, správních činností a vztahu k veřejnosti. Ve 3 případech se jednalo o nesprávný úřední postup a zároveň nevhodné chování úředních osob, a to u ostatních dohledových činností a vztahu k veřejnosti.⁴⁰

Do kontroly veřejností lze zahrnout rovněž poskytování informací podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o svobodném přístupu k informacím“). Z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 9. února 2012, č. j. As 141/2011-67, lze dovodit, že státní orgány a orgány územní samosprávy jsou povinny přiměřeným způsobem poskytovat informace o své činnosti, přičemž podmínky a provedení stanoví zákon. Dále se zde uvádí, že právo na informace není však bezbřehé a zákonodárce je oprávněn jejich poskytování omezit, pokud přitom dostojí testu ústavnosti, tj. kritériím účelnosti, potřeby a přiměřenosti.⁴¹

Z judikatury k této části kontroly lze zmínit i rozhodnutí Městského soudu v Praze, který ve svém rozsudku ze dne 28. dubna 2016, č. j. 9A 194/2012-42, žalobci přisvědčil, že zákon o svobodném přístupu k informacím umožňuje kontrolu Celní správy České

³⁹ Odbor 60 – Analýzy a informační podpory Generálního ředitelství cel. *Informace o přijatých a vyřízených stížnostech, peticích, podnětech a ostatních podáních směřujících proti činnosti orgánů Celní správy České republiky za rok 2021*. Praha: Generální ředitelství cel, 2022.

⁴⁰ Odbor 60 – Analýzy a informační podpory Generálního ředitelství cel. *Informace o přijatých a vyřízených stížnostech, peticích, podnětech a ostatních podáních směřujících proti činnosti orgánů Celní správy České republiky za rok 2022*. Praha: Generální ředitelství cel, 2023.

⁴¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 4. 2012, čj. 2 As 141/2011-67. Dostupné z: www.nssoud.cz.

republiky jako bezpečnostního sboru. Zároveň se však neztotožnil s názorem, že pouze poskytnutí určitých evidencí v podobě požadované žalobcem, umožní efektivní kontrolu celní správy, a proto tyto evidence celní správa musí poskytnout, případně nejprve vytvořit a následně poskytnout. Z rozsudku vyplývá, že žalobce hodnotí kontrolu veřejné správy prostřednictvím občanské veřejnosti jako určitý vyšší stupeň kontroly, který je nadřazen dalším možným formám kontroly. S tímto názorem se však Městský soud v Praze neztotožnil a uvedl, že kontrola veřejné správy prostřednictvím přímého zapojení občanů není nadřazena ostatním formám kontroly, ale musí existovat paralelně vedle nich, neboť žádné hierarchické členění možností kontroly fungování veřejné správy není na místě.⁴²

3.7 Vnitřní předpis č. 75/2016 Vnější kontrolní činnost v Celní správě České republiky

Generální ředitelství cel vydalo pod č. 75/2016 vnitřní předpis, kterým je upravena vnější kontrolní činnost v Celní správě České republiky. Uvedený předpis stanovuje pravidla pro zajištění průběhu vnější kontrolní činnosti prováděné v Celní správě České republiky orgány veřejné správy a institucemi České republiky nebo orgány Evropské unie, které jsou oprávněny provádět kontrolní, revizní, dohlídkovou, auditní nebo akreditační činnost.

Z vnitřního předpisu vyplývá, že pokud Celní správa České republiky obdrží oznámení o zahájení vnější kontroly, odpovědný služební funkcionář, kterým je ředitel sekce, ředitel odboru nebo vedoucí samostatného oddělení Generálního ředitelství a ředitel celního úřadu (dále jen „odpovědný služební funkcionář“), tuto skutečnost neprodleně oznámí odboru 50 – Vnitřních činností. Pověřený zaměstnanec oznámení o zahájení vnější kontroly následně zpracuje pomocí elektronického formuláře „Informace o vnější kontrole“, do kterého vloží i došlé oznámení o zahájení kontroly, případně pověření ke kontrole. O záměru zahájit vnější kontrolu příslušný odpovědný služební funkcionář informuje na nejbližší poradě Generálního ředitelství cel nebo na poradě vedení příslušného celního úřadu. Za předpokladu, že vnější kontrolou jsou dotčeny procesy a činnosti spadající do působnosti více odpovědných služebních funkcionářů, pověří 1. zástupce generálního ředitele nebo ředitel sekce Generálního ředitelství cel,

⁴² Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 28. 4. 2016, č. j. 9A 194/2012-42. Dostupné z: www.zakonyprolidi.cz/judikaty.

případně generální ředitel Generálního ředitelství cel, vybraného odpovědného služebního funkcionáře gescí nad poskytováním součinnosti při vnější kontrole.

Zahájení vnější kontroly se účastní odpovědný služební funkcionář a jím pověřený zaměstnanec, kteří zároveň poskytují i součinnost při vnější kontrole.

K podání námitek proti kontrolnímu zjištění je podle tohoto vnitřního předpisu odpovědný služební funkcionář. Případné podání odvolání proti vyřízení námitek zajistí rovněž odpovědný služební funkcionář, ale může to být i 1. zástupce generálního ředitele Generálního ředitelství cel nebo ředitel sekce Generálního ředitelství cel. Podání námitek je odpovědný služební funkcionář předem projednat se stanovenými právními odbory, které mají povinnost poskytnout součinnost.

Mezi další povinnosti odpovědného služebního funkcionáře patří přijmout bez zbytečného odkladu opatření k odstranění kontrolních zjištění. Dále je mu uložena povinnost identifikovat konkrétní zaměstnance, kteří nedostatky způsobili. Pokud se jedná o příslušníka Celní správy České republiky je odpovědný služební funkcionář povinen s tímto příslušníkem zajistit projednání ve věci porušení služební kázně a v případě tzv. civilního zaměstnance porušení povinnosti vyplývající z právních předpisů vztahujících se k zaměstnancem vykonávané práci.

Po splnění výše uvedených povinností odpovědný služební funkcionář neprodleně oznámí odboru 50 – Vnitřních činností ukončení vnější kontroly. Následuje zpracování oznámení o ukončení vnější kontroly pověřeným zaměstnancem, a to opětovně prostřednictvím formuláře „Informace o vnější kontrole“, do kterého pověřený zaměstnanec vloží nejen zprávu o ukončení vnější kontroly, ale případně také zprávu o vyřízených námitkách a odvolání a zprávu o přijatých opatřeních k odstranění nedostatků.

Za předpokladu, že jsou v souvislosti s vykonanou vnější kontrolou zjištěny skutečnosti nasvědčující spáchání trestného činu, je odpovědný služební funkcionář povinen podat oznámení Generální inspekci bezpečnostních sborů a zároveň o tom telefonicky a písemně bezodkladně informovat ředitele odboru 50 – Vnitřních činností.⁴³

⁴³ Vnitřní předpis Celní správy České republiky č. 75/2016. *Vnější kontrolní činnost v Celní správě České republiky, v aktualizovaném znění*. Praha: Generální ředitelství cel, 2016.

4 Vnitřní kontrola Celní správy České republiky

4.1 Úvod do vnitřního kontrolního systému Celní správy České republiky

Postavení, organice a nastavení vnitřní kontrolní činnosti v Celní správě České republiky se oproti jiným bezpečnostním sborům v mnoha ohledech liší. Kromě celkové elektronizace procesu výkonu vnitřní kontrolní činnosti, je dále dle mého názoru nejzajímavějším rozdílem ukotvení kontrolního útvaru v ustanovení § 5 zákona o Celní správě. Zmiňovaný § 5 pojednává o vnitřních činnostech v rámci Celní správy České republiky, kdy Generální ředitelství cel České republiky má zřízeno útvar, který prošetřuje podezření z protiprávního jednání svých zaměstnanců, tedy nejenom celníků, ale též občanských zaměstnanců. Protiprávní jednání je pak myšleno ve vztahu k povinnostem vyplývajícím z pracovního a služebního poměru.⁴⁴ Ustanovení § 5 zákona o Celní správě a vůbec ukotvení kontrolního útvaru do zákona má Celní správa České republiky teprve až vydáním tohoto zákona s účinností od 1. ledna 2013. Zmiňovaný zákon byl vydán v souvislosti s rozsáhlou změnou organizační struktury Celní správy České republiky, kdy nejmarkantnější změnou byl zánik celních ředitelství a přechod z trojstupňové soustavy orgánů na dvojstupňový systém řízení. Jak vyplývá z mé magisterské práce, Celní správa České republiky se nezaměřuje pouze na konkrétní objasňování již zjištěných porušení povinností ze strany svých zaměstnanců, ale výkonem kontrolní činnosti je činná také při předcházení negativního jednání.

Další předpis, který organizaci vnitřní kontrolní činnosti upravuje je Organizační řád Celní správy České republiky (dále jen „Organizační řád celní správy“). Z Organizačního řádu celní správy vyplývá, že jediným útvarem, který se specializuje na výkon vnitřní kontrolní činnosti v Celní správě České republiky, je odbor 50 – Vnitřních činností. Tento odbor je při Generálním ředitelství cel České republiky a je přímo řízen generálním ředitelem Generálního ředitelství cel České republiky. Odbor má působnost ve vztahu k ostatním útvarům Generálního ředitelství cel České

⁴⁴ Zákon č. 17/2012 Sb., o Celní správě České republiky, ve znění pozdějších předpisů [Systém ASPI]. [cit. 2024-01-13]. Dostupné v Systému ASPI.

republiky, celním úřadům a je členěn na dvě oddělení, konkrétně na oddělení 501 – Inspekce, metodiky a prevence a oddělení 502 – Vnitřní kontroly. V čele odboru stojí ředitel a v čele oddělení pak vedoucí. V rámci odboru je systemizováno 33 služebních míst a všichni zaměstnanci jsou ve služebním poměru.⁴⁵

Z podkladů, které jsem obdržel při psaní mé bakalářské práce od Generálního ředitelství cel České republiky, vyplývá, že mimo již zmiňovaného zakotvení kontrolního útvaru v ustanovení § 5 zákona o Celní správě, prošla organizace vnitřní kontrolní činnosti v rámci Celní správy České republiky poměrně rozsáhlými změnami. Za nejzásadnější změnu je považováno zřízení již zmiňovaného jednoho kontrolního útvaru, tedy odboru 50 – Vnitřních činností a přenesení větší odpovědnosti na metodické útvary Generálního ředitelství cel České republiky a služební funkcionáře všech organizačních článků Celní správy České republiky. Ze získaných podkladů vyplývá, že např. ještě v roce 2010 byla v rámci Celní správy České republiky dvoustupňová struktura vnitřního kontrolního systému, kdy generálním ředitelem Generálního ředitelství cel České republiky bylo přímo řízeno samostatné oddělení 050 – Inspekce generálního ředitele. Tento kontrolní útvar vykonával vnitřní kontrolní činnost jednak v rámci útvarů Generálního ředitelství cel České republiky, celních ředitelství a dále pak celních úřadů.

Mezi hlavní činnosti samostatného oddělení 050 – Inspekce generálního ředitele spadala kromě metodické činnosti, koordinace, plánování a provádění vnitřní kontrolní činnosti také:

- tvorba plánu vnitřní kontrolní činnosti včetně kontroly plnění a vyhodnocení,
- koordinace vyřizování stížností a petic v celní správě,
- zaštiťování v rámci celní správy boje s korupcí, oblasti prevence a podpory integrity,
- spolupráce a koordinace činností spojených s vnějšími kontrolami v celní správě,
- spolupráce s orgány činnými v trestním řízení.

⁴⁵ Rozkaz č. 84/2017. *Organizační řád Celní správy České republiky*. Praha: Generální ředitelství cel, 2017.

Dalším stupněm struktury vnitřní kontrolní činnosti byly útvary v rámci celních ředitelství, kde byly zřízeny oddělení 10 – Inspekce a vnitřní kontroly, které byly přímo řízeny ředitelem celního ředitelství. Dosah tohoto útvarů byl v rámci daného celního ředitelství a dále v rámci celních úřadů, které pod konkrétní celní ředitelství spadaly.

Mezi hlavní činnosti v rámci agendy inspekce a vnitřní kontroly na celním ředitelství patřilo mimo jiné:

- tvorba a koordinace plánu vnitřní kontrolní činnosti v rámci celního ředitelství,
- výkon vnitřní kontrolní a inspekční činnosti, a to i ve vztahu k hospodaření a k nakládání s rozpočtovými prostředky,
- prošetřování, vyřizování a evidence stížností a petic,
- spolupráce s ostatními orgány státní správy, a to včetně spolupráce s orgány činnými v trestním řízení.

Výkon vnitřní kontrolní činnosti byl vymezen nejenom organizačním řádem, ale též služebním předpisem č. 43/2006 Provádění vnitřní kontroly v Celní správě České republiky. Služební předpis upravoval postup, dokumentaci a výkaz vnitřní kontrolní činnosti, a to pro všechny typy vnitřní kontrolních činností (dodržování léčebného režimu, finanční kontroly atd.) kromě kontrol na zjištění alkoholu nebo jiných návykových látek. Tyto kontroly byly upraveny rozkazem č. 77/2006 Okruh služebních funkcionářů oprávněných dát celníkovi rozkaz podrobit se zjištění alkoholu nebo jiné návykové látky. Tímto rozkazem generální ředitel stanovil, kdo je oprávněn vydat rozkaz k podrobení se kontrole a dále kdo kontrolu provede, nicméně bližší podrobnosti, např. způsobu dokumentace, v rozkazu uvedeny nebyly. Z dnešního pohledu lze celkově hodnotit způsob dokumentování kontrolní činnosti spíše za nedostatečný, neboť dokumentace o výkonu vnitřní kontrolní činnosti nebyla elektronizovaná, a pokud nebyly zjištěny závažné nedostatky, nemusela se kontrolní činnost do knihy kontrol zaznamenat.

Z poskytnutého materiálu vyplývá, že v roce 2010 bylo v rámci agendy vnitřní kontrolní činnosti systemizováno celkem 44 služebních míst při celkovém počtu 6220 zaměstnanců.

4.2 Současná úprava vnitřního kontrolního systému Celní správy České republiky

V současné době je vnitřní kontrolní systém součástí čl. 5.6 Organizačního řádu Celní správy České republiky, dle kterého je tvořen soustavou kontrolních postupů vykonávaných jednotlivými útvary a služebními funkcionáři. Jeho úkolem je podílet se na zlepšování procesů v tomto bezpečnostním sboru, hledat nedostatky nebo problémy, upozorňovat na ně a případně navrhnout jejich řešení. Účelem vnitřního kontrolního systému je pomáhat dosahovat stanovených cílů tím, že přispívá ke zlepšování řízení a správy a podporuje tak výkon činnosti Celní správy České republiky. Tohoto účelu je dosahováno prostřednictvím:

- vnitřní kontrolní činnosti,
- inspekční činnosti,
- řídicí kontroly,
- interního auditu,
- monitorování a auditu procesů,
- řízení rizik.

Většina z výše uvedených prvků vnitřní kontrolní činnosti je vykonávána odborem 50 – Vnitřních činností. Výjimkou jsou interní audit a činnosti spojené s řízením rizik. Oblast interního auditu zajišťuje samostatné oddělení 070 – Interní audit a hlavním útvarem pro agendu řízení rizik je odbor 10 – Kanceláře generálního ředitele.

Ve vztahu k odboru 50 - Vnitřních činností je výkon vnitřní kontrolní činnosti upraven vnitřním předpisem č. 22/2021 Vnitřní kontrolní činnost v Celní správě České republiky, který zakotvuje jednotný postup vnitřní kontroly v rámci celé Celní správy České republiky. Dalšími předpisy, které lze do této oblasti zařadit, jsou vnitřní předpis č. 73/2016 Kontrola dodržování režimu dočasně práce neschopných zaměstnanců Celní správy České republiky, ve znění vnitřního předpisu č. 17/2020, vnitřní předpis č. 18/2016 Kontrola přítomnosti alkoholu nebo jiných návykových látek u zaměstnanců Celní správy České republiky, ve znění vnitřního předpisu č. 4/2021 a vnitřní předpis 71/2016 Inspekční činnost v Celní správě České republiky, ve znění vnitřního předpisu č. 41/2019 (dále jen "vnitřní předpis o inspekční činnosti"). Pro úplnost lze dodat, že Celní správa České republiky má i vnitřní předpis týkající se vnější kontrolní činnosti.

Jedná se o vnitřní předpis č. 75/2016 Vnější kontrolní činnost v Celní správě České republiky, ve znění vnitřního předpisu č. 33/2018.

4.3 Činnosti odboru 50 - Vnitřních činností

Jak již bylo výše uvedeno, odbor 50 - Vnitřních činností se dělí na dvě oddělení, a to na:

- oddělení 501 Inspekce, metodiky a prevence, které vykonává vždy činnosti agendy inspekčních činností, vnitřní kontroly a vnitřních činností
- oddělení 502 Vnitřní kontroly, které vykonává vždy agendy vnitřní kontroly a inspekčních činností ve vymezeném rozsahu.

Agenda inspekční činnosti zahrnuje zejména:

- prošetřování podezření z protiprávního jednání celníků nebo zaměstnanců spočívající v porušování povinností vyplývajících ze služebního nebo pracovního poměru, a to v případech, kdy se nejedná o trestný čin
- spolupráci s orgány činnými v trestním řízení.

Agenda metodiky vnitřních činností zahrnuje:

- zajišťování agendy boje proti korupci, zpracování, vyhodnocení a aktualizace protikorupčního programu celní správy,
- evidenci stížností a petic na Generálním ředitelství cel,
- ve smyslu zákona o ochraně oznamovatelů zajištění činností příslušné osoby včetně správy a administrace vnitřního oznamovacího systému celní správy,
- přijímání upozornění fyzických a právnických osob na nedostatky u činnosti orgánů celní správy, celníků a zaměstnanců,
- realizaci vzdělávání v oblasti boje s korupcí,
- evidenci vnější kontrolní činnosti.

Agenda vnitřní kontroly zahrnuje zejména:

- plánování a provádění vnitřní kontrolní činnosti,
- předkládání návrhů opatření v této oblasti generálnímu řediteli.

Z výše uvedeného vyplývá, že jedním z úkolů odboru 50 – Vnitřních činností je také vedení evidence stížností a petic. Podněty a podání, které nejsou vyhodnoceny jako stížnosti, jsou obvykle dle zavedené praxe vyřizovány jednotlivými útvary celní správy.

4.4 Vnitřní předpis č. 22/2021 Vnitřní kontrolní činnost v Celní správě České republiky

Vnitřní kontrolní činnost je v Celní správě České republiky upravena vnitřním předpisem vydaným pod č. 22/2021, který nabyl účinnosti dnem 1. ledna 2022 a který nahradil předchozí vnitřní předpis č. 72/2016. Došlo k tomu na základě přijetí opatření k odstranění nedostatků zjištěných dohlídkou Ministerstva financí České republiky.

Zmíněný vnitřní předpis upravuje postup v případě kontroly provedené odborným útvarem na celním úřadě, kontroly provedené odborným útvarem na jiném odborném útvaru Generálního ředitelství cel a kontroly provedené služebním funkcionářem. Kontroly jsou prováděny buď formou kontroly plánované nebo formou kontroly operativní, která vychází z aktuálních potřeb operativního řízení.

V rámci výkonu vnitřní kontroly jsou všechny dokumenty typické pro kontrolu jako takovou zpracovávány elektronicky. Jedná se například o pověření ke kontrole, oznámení o zahájení kontroly, protokol o kontrole, podání námitek proti kontrolním zjištěním, vyřízení námitek proti kontrolním zjištěním, návrh plánu kontrol, žádost o změnu plánu kontrol a další. Údaje o průběhu kontroly, které není možné zpracovávat v těchto formulářích, se zanáší do dokumentace formou záznamu.

K uvedenému je nutné dodat, že k plné elektronizaci kontrolního procesu došlo v roce 2014. Za účelem zefektivnění výkonu vnitřní kontrolní činnosti byl následně v roce 2017 zaveden také elektronický formulář na hodnocení kvality provedené kontroly. Tento formulář slouží nejenom k hodnocení smysluplnosti provedené kontroly, ale rovněž jako zpětná vazba pro kompetentní vedoucí pracovníky. Ačkoliv při jeho zavádění byly ze strany kontrolujících osob určité obavy z vyjádření a hodnocení kontrolovaných osob, nicméně praxe ukázala, že zavedení formuláře bylo přínosné např. v tom, že došlo k revizi kontrol a tyto se začaly plánovat v potřebných agendách.

Celní správa České republiky si v souvislosti s výkonem jednotlivých kontrol vede i aktualizovaný přehled kontrol, který lze najít na jejím intranetu v aplikaci Vnitřní

kontrolní činnost. Přístup do této aplikaci mají nejen kontrolující, ale i služební funkcionáři za účelem získání informací o kontrolách provedených v rámci jejich řídicí činnosti, oprávnění služební funkcionáři z důvodu získání informací o kontrolách provedených v rámci vlastnictví jejich procesů a dále rovněž odbor 50 – Vnitřních činností, který má kontrolu v gesci, a to za účelem získání všech informací o kontrolách.

4.4.1 Kontrola provedená odborným útvarem na celním úřadě

Kontrola provedená odborným útvarem na celním úřadě je prováděna ve vztahu nadřízenosti a podřízenosti. Oprávnění k jejímu nařízení má vlastník procesu (tj. stanovený služební funkcionář Generálního ředitelství cel s delegovanou odpovědností a s rozhodovacími pravomocemi ve svěřené části procesů) nebo ředitel odboru 50 – Vnitřních činností. Je rovněž umožněno, aby k jejímu provedení došlo na základě písemného podnětu řídicího služebního funkcionáře, např. ředitele celního úřadu.

Oprávněnost provést kontrolu se prokazuje předložením pověření ke kontrole. V zájmu odborného posouzení věci může být za stanovených podmínek ke kontrole přiznán zaměstnanec z jiného útvaru. Kontrola by měla být zahájena bez zbytečného odkladu, zpravidla do 30 dnů ode dne vystavení pověření ke kontrole.

Oprávnění kontrolující osoby při výkonu kontroly upravuje zákon č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „kontrolní řád“). Další oprávnění vychází z čl. 11 tohoto vnitřního předpisu. Patří mezi ně například:

- vstupovat na pracoviště, do staveb, služebních motorových dopravních prostředků atd., pokud to souvisí s výkonem a předmětem kontroly,
- požadovat prokázání totožnosti řídicího služebního funkcionáře a zaměstnance kontrolovaného útvaru,
- nahlížet do písemné, digitální a jiné dokumentace související s předmětem kontroly, případně oprávnění na vydání záznamu dat na paměťových médiích apod.,
- seznamovat se s utajovanými informacemi za předpokladu, že se kontrolující osoba prokáže oznámením nebo osvědčením a poučením pro příslušný nebo vyšší stupeň utajení zaměstnanci, který utajenou informaci zpravuje.

Povinnosti kontrolujícího vychází rovněž z kontrolního řádu a tohoto vnitřního předpisu. V podmínkách Celní správy České republiky je kontrolující v souvislosti s výkonem kontroly povinen např.:

- být řádně připraven a provádět kontrolu efektivně a hospodárně bez zbytečného zatěžování zaměstnanců kontrolovaného úvaru,
- posuzovat, zda se jednalo o systémový nedostatek, selhání jednotlivce, nesprávnou aplikaci předpisů nebo o oblast, která nebyla dosud upravena vnitřními předpisy Celní správy České republiky,
- dodržovat stanovená pravidla a režimová opatření na pracovištích, stavbách, na pozemcích atd. a dodržovat zvláštní režim ochrany utajovaných informací a zvláštní režim vstupu na pracoviště.

Vnitřní předpis dále upravuje zákaz, na základě kterého nesmí kontrolu vykonávat osoba, u které lze důvodně předpokládat podjatost ve vztahu k zaměstnancům kontrolovaného útvaru nebo k předmětu kontroly. O námitce podjatosti rozhoduje vlastník procesu nebo ředitel odboru 50 – Vnitřních činností. Proti usnesení o podjatosti nejsou opravné prostředky přípustné. Vnitřní předpis upravuje také postup, kdy u stejného kontrolovaného útvaru kontrolu provádí více útvarů. Tyto jsou pak povinny vzájemně spolupracovat a postupovat tak, aby byla šetřena práva a právem chráněné zájmy kontrolovaného útvarů a zaměstnanců kontrolovaného útvaru.

O kontrole vyhotoví vedoucí kontrolní skupiny ve lhůtě 30 dnů, ve zvlášť složitém případě do 60 dnů ode dne provedení posledního kontrolního úkonu, kontrolní protokol, který kromě základních náležitostí uvedených v kontrolním řádu obsahuje i další náležitosti, mezi které se řadí např. vyjádření řídicího služebního funkcionáře a zaměstnance kontrolovaného útvaru ke kontrolovaným a souvisejícím skutečnostem, stručné zobecnění kontrolního zjištění pro statistické a vyhledávací účely, uložení opatření k odstranění nedostatků atd.

Na základě výsledku kontrolního zjištění je každé kontrolované agendě přiřazena úroveň kontrolního zjištění od úrovně 0 až po úroveň 2 s tím, že úroveň 0 znamená bez nedostatku, úroveň 1, že nedostatek spočívá v nesouladu vykonávaných činností s předpisy nebo nedostatek, který může mít nebo má dopad na příjmy a výdaje státního rozpočtu nebo na příjmy do Evropské unie a nedosahuje intenzity podezření

ze spáchání trestného činu a úroveň 2 znamená, že nedostatek spočívá v podezření ze spáchání trestného činu.

Proti kontrolnímu protokolu je řídící služební funkcionář kontrolovaného útvaru oprávněn podat námitky, a to ve lhůtě 15 dnů ode dne doručení protokolu o kontrole kontrolujícímu odbornému útvaru. Za předpokladu, že vedoucí kontrolní skupiny námitkám nevyhoví v plném rozsahu ve lhůtě 7 dnů od jejich doručení, postoupí je vlastníku procesu nebo řediteli odboru 50 – Vnitřních činností. Ty jsou následně povinni námitky vyřídit do 30 dnů, případně ve zvlášť složitém případě do 60 dnů ode dne jejich doručení odbornému útvaru.

Kontrola je ukončena marným uplynutím lhůty pro podání námitek nebo dnem vzdání se práva podat námitky nebo dnem doručení vyřízení námitek kontrolovanému útvaru.

Po ukončení kontroly je řídící služební funkcionář na základě uložených opatření povinen přijmout opatření k jejich realizaci, případně stanovit další opatření, pokud je to nutné. Zároveň je povinen zajistit plnění a dodržování těchto opatření. O přijatých opatřeních písemně informuje vedoucího kontrolní skupiny ve lhůtě stanovené v protokolu o kontrole.

Vlastník procesu nebo ředitel odboru 50 – Vnitřních činností může za účelem získání zpětné vazby o průběhu kontroly požádat služebního funkcionáře o zhodnocení průběhu kontroly. Jedná se zejména o oblasti komunikace, kvality zpracování protokolu o kontrole nebo přínosnosti předmětu kontroly.

4.4.2 Kontrola provedená odborným útvarům na jiném odborném útvaru Generálního ředitelství cel

Tato kontrola je prováděna odborným útvarům na jiném odborném útvaru, v poradním orgánu generálního ředitele Generálního ředitelství cel, v dočasném řešitelském týmu, pracovní skupině a projektovém týmu na Generálním ředitelství cel a ve vnitřní organizační jednotce, za kterou jsou na úseku hospodaření s majetkem státu, účetnictví a pracovněprávních vztahů považovány celní úřady.

Prokazuje se rovněž pověřením ke kontrole, jejichž výčet je vázán na výše uvedené orgány, útvary, týmy nebo pracovní skupiny. Ředitel odboru 50 – Vnitřních činností je

oprávněn dodatečně v průběhu kontroly vystavit formou záznamu pověření ke kontrole dalším kontrolujícím.

Práva a povinnosti kontrolujících osob jsou v mnoha ohledech stejné jako v případě kontroly provedené odborným útvarem na celním úřadě. Výjimkou je například oprávnění odebírat vzorky, provádět potřebná měření, sledování, prohlídky a zkoušky nebo oprávnění používat telekomunikační přístroje, výpočetní techniku, případně kopírovací zařízení kontrolovaného útvaru, případně oprávnění ukládat požadavky na přijetí opatření k odstranění nedostatků nebo preventivních opatření.

Vnitřní předpis dále upravuje podjatost, dokumentaci v rámci dílčích kontrolních úkonů, náležitostí protokolu, úrovně kontrolních zjištění, lhůty k vydání protokolu a postupy, které se přiměřeně uplatní v souladu s ustanoveními týkajícími se kontroly provedené odborným útvarem na celním úřadě.

4.4.3 Kontrola provedená služebním funkcionářem

V tomto případě se jedná o kontrolu prováděnou služebním funkcionářem v rámci jeho povinnosti kontrolovat výkon práce nebo služby podřízených zaměstnanců.

Z uvedeného vyplývá, že kontrolu je oprávněn nařídit služební funkcionář, který ji buď provede osobně nebo pověří jejím provedením jednoho nebo více kontrolujících. Ti se prokazují pověřením ke kontrole. V případě více kontrolujících je vždy určena jedna osoba, která je vedoucím kontrolní skupiny. V průběhu kontroly je služební funkcionář oprávněn dodatečně pověřit výkonem kontroly další kontrolující osoby. Úkony kontroly při jejím zahájení mohou být provedeny osobně na místě kontroly a taktéž dálkovým elektronickým způsobem.

O kontrole se provede neprodleně nebo ve zvlášť složitém případě ve lhůtě 15 dnů ode dne provedení posledního kontrolního úkonu záznam, který kromě náležitostí typických pro protokol o kontrole obsahuje i uložení opatření k odstranění nedostatků včetně úrovně kontrolního zjištění 1 a 2 a zobecnění kontrolního zjištění pro statistické a vyhledávací účely. Dále je v něm možné uvést také termín a odpovědného zaměstnance za realizaci uložených opatření. Kontrolující osoby jsou vždy povinny před zápisem do záznamu o kontrole se služebním funkcionářem konzultovat opatření k odstranění nedostatků. Kontrola je ukončena vyhotovením záznamu o kontrole

služebním funkcionářem, nebo zasláním záznamu o kontrole služebnímu funkcionáři v případě, kdy kontrolu neprovedl služební funkcionář sám.⁴⁶

4.5 Vnitřní předpis č. 71/2016 Inspekční činnost v Celní správě České republiky

Provádění inspekční činnosti vychází z vnitřního předpisu o inspekční činnosti. Podnětem pro zahájení této činnosti je jakákoliv relevantní informace, která vede k podezření, že mohlo dojít k protiprávnímu jednání zaměstnance celní správy. Může jít například o informaci vzešlou z vnitřní nebo vnější kontrolní činnosti, z důvodných nebo částečně důvodných stížností, oznámení učiněného zaměstnancem celní správy, ale i o informaci z vlastní analytické a vyhledávací činnosti apod.

K zahájení inspekční činnosti dochází na základě rozkazu generálního ředitele nebo ředitele odboru 50 – Vnitřních činností, přičemž rozkaz nemusí být vydán písemně.

Inspekční činnost je tvořena nezbytnými kroky, mezi které se řadí přidělení případu konkrétnímu pověřenému zaměstnanci, založení a vedení dokumentace, úkony inspekční činnosti a jiná opatření provedená k naplnění účelu, stanovení dalšího průběhu inspekční činnosti, pokud nedošlo k dosažení účelu, odložení a ukončení inspekční činnosti. V případě, že se jedná o složitý případ, pověřený zaměstnanec má za úkol zpracovat také opatření a plán inspekční činnosti, který musí obsahovat konkrétní úkoly a termíny splnění a musí být schválen oprávněným úředním funkcionářem.

K dosažení účelu pověřený zaměstnanec využívá dostupné informační zdroje k prověření získaných informací a získání doplňujících informací vztahujících se k inspekční činnosti, požadují ústní či písemná sdělení, shromažďují materiály a informace důležité pro inspekční činnost a zajišťují vyjádření útvarů celní správy, které se váží se k předmětu inspekční činnosti.

Pokud se v průběhu inspekční činnosti zjistí skutečnosti nasvědčující spáchání trestného činu zaměstnancem celní správy, ředitel odboru 50 – Vnitřních činností

⁴⁶ Vnitřní předpis Celní správy České republiky č. 22/2021. *Vnitřní kontrolní činnost v Celní správě České republiky*. Praha: Generální ředitelství cel, 2021.

bezodkladně učiní oznámení Generální inspekci bezpečnostních sborů a zároveň informuje služebního funkcionáře s personální pravomocí. V návaznosti na uvedené dojde následně k odložení inspekční činnosti, o čemž pověřený zaměstnanec učiní záznam. Pokud se však zjistí skutečnosti nasvědčující spáchání trestného činu jinou osobu než zaměstnancem celní správy, ředitel odboru 50 – Vnitřních činností neprodleně učiní oznámení orgánům činným v trestním řízení. V tomto případě se inspekční činnost neodkládá.

O inspekční činnosti zpracuje pověřený zaměstnanec závěrečnou zprávu. K ukončení inspekční činnosti dochází na základě:

- postoupení dokumentace vniklé v rámci inspekční činnosti služebnímu funkcionáři s personální pravomocí k dalšímu řízení, a to v případě, kdy skutečnosti nasvědčují protiprávní jednání zaměstnance celní správy, nebo
- postoupení závěrečné zprávy služebnímu funkcionáři s personální pravomocí, pokud se protiprávní jednání zaměstnance celní správy neprokázalo.

V souvislosti s inspekční činností probíhá také statistická a vyhodnocovací činnost, kterou provádí rovněž odbor 50 – Vnitřních činností. Ten předkládá i písemnou informaci o vyhodnocení inspekční činnosti za předcházející kalendářní rok na poradu vedení Generálního ředitelství cel, eventuálně na poradu vedení celní správy.⁴⁷

4.6 Vnitřní předpis č. 18/2016 Kontrola přítomnosti alkoholu nebo jiných návykových látek u zaměstnanců Celní správy České republiky

Kontrola přítomnosti alkoholu nebo jiných návykových látek u zaměstnanců Celní správy České republiky je prováděna za účelem zajištění bezpečnosti a ochrany zdraví při práci, zamezení ohrožení života nebo zdraví zaměstnance nebo dalších osob a za účelem zamezení škody na cizím majetku nebo majetku Celní správy České republiky.

Kontrola se provádí namátkově při nástupu nebo v průběhu služby nebo výkonu práce, při důvodném podezření z požití alkoholu nebo jiné návykové látky, a to opět při

⁴⁷ Vnitřní předpis Celní správy České republiky č. 71/2016. *Inspekční činnost v Celní správě České republiky v aktualizovaném znění*. Praha: Generální ředitelství cel, 2016.

nástupu nebo v průběhu služby nebo výkonu práce, při vzniku služebního nebo pracovního úrazu, nehodách a haváriích v souvislosti s výkonem služby nebo práce u zaměstnanců zúčastněných na této události, případně z jiných objektivních důvodů, např. v případě smrtelného úrazu, zdravotního stavu atd.

Výzvu ve formě rozkazu nebo příkazu k podrobení se kontrole je oprávněn vydat nadřízený služební funkcionář, který zároveň určí nejméně dvě osoby, které kontrolu provedou. Zmíněný rozkaz nebo příkaz nemusí mít písemnou formu.

Podnět k provedení této kontroly je nadřízenému služebnímu funkcionáři podat v případě důvodného podezření z požití alkoholu nebo jiné návykové látky každý zaměstnanec, případně zaměstnanec odboru 50 – Vnitřních činností při provádění vnitřní kontrolní nebo inspekční činnosti. Nadřízený služební funkcionář o podnětu bezodkladně rozhodne a zpětně informuje zaměstnance, který podnět podal o způsobu jeho vyřízení.

Kontrolující je v souvislosti s výkonem kontroly oprávněn požadovat prokázání totožnosti kontrolovaného zaměstnance, pořizovat obrazové nebo zvukové záznamy a vyžadovat od kontrolovaného zaměstnance potřebnou součinnost. Zároveň je kontrolující povinen zjistit stav věci a doložit kontrolní zjištění potřebnými doklady a šetřit práva a oprávněné zájmy kontrolovaného zaměstnance, který je povinen umožnit výkon kontroly a poskytnout potřebnou součinnost.

U kontrolované osoby se provede orientační vyšetření na zjištění alkoholu, a to dechovou zkouškou nebo testem z odebraných slin nebo stěru ze sliznic. V případě jiné návykové látky se provede test z kůže nebo sliznic kontrolované osoby. Za předpokladu, že výsledek orientačního vyšetření je pozitivní, kontrolovaný zaměstnanec odmítl orientační vyšetření, orientační vyšetření nelze provést, nebo je kontrolovaný zaměstnanec ve stavu, kdy orientační vyšetření nelze úspěšně dokončit, zaměstnanec se dopraví na odborné lékařské vyšetření. Vnitřní předpis v souvislosti s provedením orientačního vyšetření nebo odborného lékařského vyšetření stanovuje podrobný postup a povinnosti zaměstnanců podílejících se na této kontrole. Dále upravuje případy, kdy se kontrolovanému zaměstnanci poskytne akutní zdravotnická lůžková péče a podmínky, za kterých se kontrolovaný zaměstnanec převezde do protialkoholní a protitoxikomanické záchytné stanice.

V souvislosti s pozitivním výsledkem nebo odmítnutím příslušníka Celní správy České republiky podrobit se této kontrole je spojeno následné projednání a přijetí opatření. Pokud by kontrolou byly zjištěny skutečnosti nasvědčující tomu, že kontrolovaným zaměstnancem byl spáchán trestný čin, podá se oznámení Generální inspekci bezpečnostních sborů.⁴⁸

4.7 Přehled o provedené vnitřní a kontrolní činnosti v Celní správě České republiky

Stejně jako jiné činnosti, tak i vnitřní kontrolní činnost je každým rokem vyhodnocována a kontrolní zjištění jsou následně zapracována do kontrolních plánů pro následující období. Jelikož v době zpracování mé magisterské práce nebylo Vyhodnocení vnitřní kontrolní a inspekční činnosti v Celní správě České republiky za rok 2023 ještě zpracováno, soustředil jsem svoji pozornost na roky 2021 a 2022. V rámci praktické části jsem rovněž oslovil služební funkcionáře zodpovědné za výkon kontrolní a inspekční činnosti.

Vnitřní kontrolní činnost byla v Celní správě České republiky v daných letech prováděna jako plánovaná nebo operativní, a to:

- odbornými útvary Generálního ředitelství cel na celních úřadech a na jiných odborných útvarech Generálního ředitelství cel buď z titulu vztahu nadřízenosti a podřízenosti nebo z titulu procesu v podobě kontroly provedené odborným útvarem, nebo
- služebními funkcionáři v rámci jejich povinnosti kontrolovat výkon práce nebo služby podřízených zaměstnanců.

Dále byly prováděny vnitřní kontroly na přítomnost alkoholu nebo jiných návykových látek u zaměstnanců Celní správy České republiky, kontroly dodržování režimu dočasně práce neschopných zaměstnanců Celní správy České republiky. V poslední řadě lze pod vnitřní kontrolu zahrnout i inspekční činnost.

⁴⁸ Vnitřní předpis Celní správy České republiky č. 18/2016. *Kontrola přítomnosti alkoholu nebo jiných návykových látek u zaměstnanců Celní správy České republiky v aktualizovaném znění*. Praha: Generální ředitelství cel, 2016.

Jak lze dovodit již z výše uvedeného textu, každoročně je Generálním ředitelstvím cel zpracován materiál s názvem Vyhodnocení vnitřní kontrolní a inspekční činnosti v Celní správě, který obsahuje jak data a podrobnosti k jednotlivým vnitřním kontrolám, tak i hodnocení a doporučení k těmto kontrolám.

Při tvorbě zmíněného materiálu se ve vztahu k vnitřní kontrole a inspekční činnosti Celní správy České republiky vychází z dokumentace o kontrolách provedených odborným útvarem, kontrolách provedených služebním funkcionářem, kontrolách na přítomnost alkoholu nebo jiných návykových látek, dokumentace z inspekční činnosti, dat z elektronických evidencí zpracovaných odborem 60 – Analýzy a informační podpory a informací vyžádaných z jednotlivých útvarů Generálního ředitelství cel a celních úřadů.

4.7.1 Kontroly provedené odbornými útvary

Odborné útvary Generálního ředitelství cel provedly v roce 2021 celkem 289 kontrol, z toho 120 plánovaných a 169 operativních. Nejvíce kontrol provedl odbor 50 – Vnitřní činnosti a následně odbor 21 – Celní. V roce 2022 bylo provedeno celkem 296 kontrol, přičemž 119 z nich bylo plánovaných a 177 operativních. I v tomto roce nejvíce kontrol provedl opět odbor 50 – Vnitřní činnosti a následně odbor 21 – Celní.

Plánované a operativní kontroly směřovaly zejména na celní úřady, nejvíce kontrol bylo v roce 2021 vykonáno na Celním úřadě pro Středočeský kraj a Celním úřadě pro Jihočeský kraj. Naopak nejméně kontrol bylo na Celním úřadě Praha Ruzyně, Celním úřadě pro Kraj Vysočina a Celním úřadě pro Pardubický kraj. V roce 2022 bylo nejvíce kontrol vykonáno na Celním úřadě pro Středočeský kraj a Celním úřadě pro Moravskoslezský kraj. Nejméně kontrol vykazuje opětovně Celní úřad Praha Ruzyně, dále Celní úřad pro Karlovarský kraj a Celní úřad pro Královéhradecký kraj. V přepočtu počtu kontrol připadajících na 100 zaměstnanců byly v roce 2021 nejvíce kontrolovány Celní úřad pro Karlovarský kraj a Celní úřad pro Liberecký kraj. V roce 2022 to byl Celní úřad pro Liberecký kraj a Celní úřad pro Zlínský kraj.

Odborné útvary se zaměřovaly na kontrolu agend v rámci působnosti vlastnictví svých procesů. Odbor 50 – Vnitřní činnosti, který ve sledovaných letech provedl nejvíce kontrol, se v roce 2021 zaměřoval nejvíce na kontrolu dodržování povinností souvisejících se zajištěním testování zaměstnanců na přítomnost koronaviru, dále na

kontrolu agend správy daní, daňových kontrol, kontrol po propuštění zboží a zajištění zboží a majetku státu na celních úřadech. V roce 2022 se nejvíce zaměřoval na kontrolu agend výkonového zpoplatnění, správy daní, celního řízení, správy zbrojního skladu a zajištěného zboží a majetku státu na celních úřadech.

Mezi další odbory, které prováděly tyto kontroly se řadí odbor 10 – Kanceláře Generálního ředitele (např. kontrola řízení rizik), odbor 11 – Finanční (např. kontrola zajištěného zboží a majetku státu, hospodaření s prostředky FKSP), odbor 20 – Mezinárodní a vztahů k veřejnosti (např. kontrola dodržování zákona č. 106/1999 Sb.) , odbor 21 – Celní (např. kontrola původu zboží, kontrola vymáhání práv duševního vlastnictví, kontrola obecné bezpečnosti výrobků), odbor 23 – Daní (např. kontrola činnosti správce daně v oblasti správy spotřební daně z piva, kontrola spisu k provedené daňové kontrole), odbor 30 – Právní (např. kontrola souladu rozhodnutí o povolení posečkáni úhrady daně nebo rozložení její úhrady na splátky s právními předpisy a vnitřními akty řízení) , odbor 33 – Dohledu (např. kontrola v oblasti hazardních her, kontrola zaměstnávání cizinců), odbor 60 – Analýzy a informační podpory (např. kontrola skladu vzorků, kontrola oprávněnosti požadavků na získání informací z informačních zdrojů), odbor 80 – Bezpečnost Celní správy (např. kontrola zpracování a ochrany osobních údajů, kontrola oblasti ochrany utajovaných informací) a samostatné oddělení 090 – Veřejných zakázek (např. kontrola zadávání veřejných zakázek malého rozsahu).

Co se týká kontrolních zjištění, za ty byly považovány jakékoliv zjištění shledané v rámci kontrolní činnosti uvedené v protokolu o kontrole a zařazené do kontrolované agendy s určením jeho úrovně rizika od 0 až po 2, přičemž úroveň nula znamená bez nedostatků, úroveň 1 nedostatek a úroveň 2 nedostatek spočívající v podezření ze spáchání trestného činu. Kontrolním zjištěním nebylo pouze zjištění porušení povinností, které vyplývá z právního předpisu nebo vnitřního aktu řízení, ale všechna zjištění učiněná v rámci kontroly ve vztahu k plnění povinnosti, tj. i zjištění pozitivní, která potvrzují postup kontrolovaného útvaru v souladu s kontrolovanou povinností.

Z celkového počtu 308 kontrolních zjištění nebyly v roce 2021 na celních úřadech zjištěny nedostatky v 224 případech. V 84 případech byly nedostatky na úrovni rizika 1 nejvíce dotčeny zejména agendy celního řízení, správy daní, zajištěného zboží a majetku státu nebo kontrol Intrastatu. Nedostatek úrovně rizika 2 nebyl zjištěn žádný.

V agendách vykonávaných na Generálním ředitelství Cel nebyly nedostatky vyhodnoceny jako závažné.

V roce 2022 z celkového počtu 357 kontrolních zjištění nebyly v agendách na celních úřadech zaznamenány nedostatky v 265 případech. V 92 případech se jednalo o úroveň rizika 1. Jednalo se zejména o nedostatky v agendě ostatní činnosti společné pro všechny služební funkcionáře nebo útvary, dále v agendě celního řízení, správy daní a koordinace odběru vzorků. Ani v tomto roce nebyl zjištěn žádný nedostatek úrovně rizika 2 a v agendách na Generálním ředitelství cel nebyly nedostatky vyhodnoceny jako závažné.

Plk. Mgr. Dušan Rohrbacher, vedoucí oddělení 501 – Inspekce, metodiky a prevence a zástupce ředitele odboru 50 – Vnitřních činností Generálního ředitelství cel (dále jen „vedoucí Inspekce, metodiky a prevence“) v rámci konzultací při zpracování mé diplomové práce v souvislosti s kontrolami realizovaných odbornými útvary uvedl, že i když byly ve sledovaných rocích zjištěny nedostatky cca u třetiny případů, výsledky kontrol nevnímá negativně, a to z důvodů, že se nejednalo o závažná pochybení. Případné zjištění nedostatků není třeba vnímat pouze negativně, ale je třeba pohlížet na takováto zjištění i jako na příležitosti, které pomůžou k efektivnímu nastavení a řízení jednotlivých agend. Vedoucí inspekce, metodiky a prevence dále sdělil, že kontroly ze strany odborných útvarů mají nezastupitelnou roli, neboť právě odborné útvary jsou ty, které se podílejí na tvorbě legislativy a v rámci Celní správy České republiky vytvářejí pro jednotlivé procesy metodiku.

4.7.2 Kontroly provedené služebními funkcionáři

V případě kontrol prováděných služebními funkcionáři lze podstatnou část jejich kontrolní činnosti vyvodit ze systému elektronických formulářů. V podstatě lze říci, že pokud se pojednává o kontrole v tomto smyslu, je tím myšleno vyhotovení formuláře záznam o kontrole. Pro úplnost je vhodné uvést, že v případě, že byl na některém útvaru Celní správy České republiky vyhotoven menší počet záznamů o kontrole, nemusí však nutně znamenat, že si služební funkcionář neplní své povinnosti, a to s ohledem na fakt, že jeho kontrolní činnost může být vykazována i jiným způsobem.

Služební funkcionáři Celní správy České republiky v roce 2021 provedli celkem 5 318 kontrol, z toho 661 kontrol služební funkcionáři Generálního ředitelství cel a 4 657

kontrol služební funkcionáři celních úřadů. V roce 2022 počet kontrol činil celkem 4 543, přičemž 652 kontrol provedli služební funkcionáři Generálního ředitelství cel a 3 891 kontrol bylo provedeno služebními funkcionáři celních úřadů.

Na Generálním ředitelství cel bylo nejvíce kontrol provedeno služebními funkcionáři odboru 75.7 - Pátrání Praha, odboru 75.5 – Pátrání Ostrava a odborem 50 – Vnitřních činností. V roce 2022 bylo nejvíce těchto kontrol vykázáno v souvislosti s obrem 75.5 – Pátrání Ostrava, odboru 75.6 – Pátrání Plzeň a odboru 50 – Vnitřních činností. Průměrně na jednoho služebního funkcionáře v roce 2021 připadlo 2,9 záznamu o provedené kontrole za rok, v roce 2022 toto číslo činilo 2,8.

V rámci celních úřadů bylo v roce 2021 nejvíce kontrol služebních funkcionářů provedeno na Celním úřadě pro Pardubický kraj, Celním úřadě pro Moravskoslezský kraj a Celním úřadě pro Jihomoravský kraj. V roce 2022 to kromě Celního úřadu Moravskoslezského kraje a Celního úřadu Pardubického kraje byl i Celní úřad pro Olomoucký kraj. Na jednoho služebního funkcionáře připadlo v roce 2021 průměrně 11,5 záznamu o provedené kontrole za rok, přičemž v roce 2022 to bylo 9,3.

Ohledně kontrolních zjištění je nutné uvést, že služebními funkcionáři Generálního ředitelství cel byly v roce 2021 z celkového počtu 649 kontrolních zjištění v agendách Generálního ředitelství cel zjištěny nedostatky ve 37 případech, a to v úrovni rizika 1. Nedostatky byly dotčeny položka ostatní činnosti společné pro všechny služební funkcionáře (29 kontrolních zjištění), dále agendy spisové služby a celně technické laboratoře (obě po 2 kontrolních zjištěních) a rovněž odhalování daňových podvodů, podpory operativně pátracích činností, správy zbrojního skladu a bezpečnosti ISCS (všechny po 1 kontrolním zjištění).

V roce 2022 byl u služebních funkcionářů Generálního ředitelství cel zaznamenán celkový počet 641 kontrolních zjištění, přičemž nedostatky byly ve 4 případech, a to v úrovni rizika 1. Po 1 kontrolním zjištění došlo v položce ostatní činnosti společné pro všechny služební funkcionáře a v agendě informačních zdrojů a 2 kontrolní zjištění byly u celně technické laboratoře.

U služebních funkcionářů na celních úřadech nebyly v roce 2021 z celkového počtu 4 801 kontrolních zjištění v jednotlivých agendách zjištěny nedostatky v 4 703 případech. V 98 případech tak došlo ke kontrolním zjištěním, všechny v úrovni rizika

1. Jednalo se zejména o ostatní činnosti společné pro všechny služební funkcionáře, agendy spisové služby (obě po 17 kontrolních zjištěních), kontrol po propuštění zboží (8 kontrolních zjištěních), správního trestání (7 kontrolních zjištěních), správy daní (6 kontrolních zjištěních), celního řízení (5 kontrolních zjištěních) a dalších.

K roku 2022 se ve vztahu ke kontrolním zjištěním služebních funkcionářů na celních úřadech váže celkový počet 4 026 kontrolních zjištěních, přičemž ve 3 940 případech nebyly zjištěny nedostatky, v 86 případech tak byly nedostatky v úrovni rizika 1. Nejvíce pochybení zaznamenala agenda spisové služby (22 kontrolních zjištěních), celního řízení (8 kontrolních zjištěních), kontrol po propuštění zboží (8 kontrolních zjištěních) a další.

V roce 2021 ani v roce 2022 nebyl zjištěn žádný nedostatek spočívající v podezření ze spáchání trestného činu.

Ve vztahu ke kontrolám prováděnými služebními funkcionáři vedoucí oddělení Inspekce, metodiky a prevence uvedl, že kontroly ze strany služebních funkcionářů je nutné považovat za stejně důležité, jako kontroly realizované odbornými útvary. Množství provedených kontrol hodnotí pozitivně, nicméně upozornil na skutečnost, že někteří služební funkcionáři přistupují k jejich výkonu častěji než jiní a možná i zodpovědněji. Rozdíly je možné vnímat i z pohledu kvality prováděných kontrol. Je třeba, aby si služební funkcionáři uvědomili, že jejich úkolem není pouze svěřené útvary řídit, ale že součástí jejich povinností je i kontrola řádného plnění uložených úkolů.

4.7.3 Kontroly přítomnosti alkoholu nebo jiných návykových látek u zaměstnanců Celní správy České republiky

V roce 2021 bylo realizováno celkem 2 200 kontrol na požití alkoholu a 62 kontrol na požití jiných návykových látek. Nejvíce těchto kontrol bylo provedeno služebními funkcionáři na Celním úřadě pro hlavní město Prahu, Celním úřadě pro Olomoucký kraj a Celním úřadě pro Královéhradecký kraj.

V roce 2022 počet kontrol na přítomnost alkoholu činil celkem 2 635 a 28 na přítomnost jiných návykových látek. Nejvíce kontrol bylo provedeno na Celním úřadě pro Olomoucký kraj, Celním úřadě pro hlavní město Prahu, Celním úřadě pro

Královéhradecký kraj, Celním úřadě pro Středočeský kraj a Celním úřadě pro Ústecký kraj.

Mezi způsoby provedení zmíněných kontrol se řadila namátková kontrola při nástupu nebo v průběhu služby nebo výkonu práce, která byla využívána nejčastěji. Dále se jednalo o případy služebního nebo pracovního úrazu, důvodného podezření z požití alkoholu nebo jiné návykové látky při nástupu nebo v průběhu služby nebo výkonu práce, případně jiné.

Přítomnost alkoholu byla u příslušníků nebo zaměstnanců Celní správy České republiky v roce 2021 zjištěna ve 4 případech a v roce 2022 ve 2 případech. Vždy následně proběhlo odborné lékařské vyšetření, které přítomnost na alkohol potvrdilo v roce 2021 pouze ve 2 případech a v roce 2022 ve všech zjištěných případech. U 3 příslušníků Celní správy České republiky tak bylo následně zahájeno kázeňské řízení a v případě 1 zaměstnance Celní správy České republiky došlo k ukončení pracovního poměru.

Přítomnost na požití jiných návykových látek nebyla zjištěna ani v jednom ze sledovaných roků.

Vedoucí oddělení Inspekce, metodiky a prevence k výkonu těchto kontrol poznamenal, že se počet zjištění v této oblasti od jiných bezpečnostních sborů výrazně neliší.

4.7.4 Kontroly dodržování režimu dočasné práce neschopných zaměstnanců Celní správy České republiky

V roce 2021 bylo provedeno celkem 10 kontrol na dodržování režimu dočasné práce neschopných zaměstnanců, v roce 2022 tento počet činil 19 kontrol. Primárně kontroly prováděl odbor 50 – Vnitřních činností, nicméně některé z nich byly provedeny i služebními funkcionáři.

Porušení režimu dočasné práce neschopného zaměstnance bylo shledáno v roce 2021 ve 2 případech a v roce 2022 v 5 případech.

4.7.5 Inspekční činnost

V roce 2021 bylo formou inspekční činnosti zahájeno prošetřování 10 podnětů zaměřených na prošetření podezření z protiprávního jednání zaměstnanců Celní

správy České republiky. V roce 2022 tento počet činil 13 podnětů. Inspekční činnost byla realizována na základě vyhledávací činnosti odboru 50 – Vnitřních činností a také na základě podnětů služebních funkcionářů Celní správy České republiky.

Odbor 50 – Vnitřních činností provedl v roce 2021 inspekční činnost zaměřenou na odhalování možného protiprávního jednání zaměstnanců Celní správy České republiky v oblasti hospodaření s prostředky státu, zajišťování vybraných výrobků, vedení místního řízení, vedení daňového řízení u daňového subjektu, využívání přiděleného služebního motorového vozidla, výkonu služby a jejího vykazování příslušníkem, poskytování zvýšeného základního tarifu příslušníkovi, oprávněnosti přístupu do aplikací a evidencí s ohledem na možný únik informací.

V roce 2022 se jednalo o oblasti hospodaření s majetkem státu, provádění celního řízení, veřejných dobrovolných dražeb, služebního úrazu příslušníka, ztráty zapůjčeného majetku, zadávání veřejných zakázek, nakládání s výzbrojním materiálem, poskytování zvýšeného základního tarifu příslušníkovi a oprávněnosti přístupu do aplikací a evidencí s ohledem na možný únik informací.

Na základě výše zmíněné inspekční činnosti odbor 50 – Vnitřních činností předal oprávněným služebním funkcionářům závěrečné zprávy z inspekční činnosti, na jejichž základě bylo v roce 2021 přijato 14 opatření personálního, organizačního a administrativního charakteru. V roce 2022 bylo následně přijato 20 opatření organizačního a personálního charakteru.

Podstatnou část činnosti odboru 50 – Vnitřních činností tvořily případy řešené Generální inspekcí bezpečnostních sborů, kdy byla na základě realizační dohody o součinnosti poskytována k jednotlivým případům požadovaná součinnost. Součinnost byla poskytována také specializovaným útvarům Policie České republiky.

4.7.6 Vyhodnocení a doporučení z vnitřní a inspekční činnosti

V rámci vyhodnocení vnitřní a inspekční činnosti jsou každoročně zhodnocena doporučení pro konkrétní rok a následně jsou odborem 50 – Vnitřních činností navržena doporučení pro rok následující.

Pro rok 2021 bylo navrženo a vyhodnoceno plnění 15 doporučení, ze kterých byla 4 doporučení splněna, 1 nesplněno, u 2 doporučení došlo k částečnému splnění, 6 doporučení je plněno průběžně a plnění 2 doporučení nebylo zjišťováno.

Pro rok 2022 bylo navrženo a vyhodnoceno plnění 14 doporučení, ze kterých bylo 6 doporučení splněných, 1 doporučení nebylo splněno a 1 bylo splněno částečně, 4 doporučení jsou plněna průběžně a plnění 2 doporučení nebylo zjišťováno.

Jako příklad nastavených doporučení pro sledované období lze uvést:

- přijímat adekvátní opatření k odstranění zjištěných nedostatků a tato opatření důsledně dodržovat,
- důsledně dodržovat postupy při provádění kontrol a jejich dokumentaci stanovené ve vnitřním předpisu č. 22/2021 Vnitřní kontrolní činnost v Celní správě České republiky, a to zejména povinnost používat příslušné elektronické formuláře, precizně popisovat kontrolní zjištění atd.,
- provést kontroly také v agendách, ve kterých byl proveden v předchozích letech nízký nebo žádný počet kontrol,
- ve spolupráci odborů 12 – Informatiky a 50 – Vnitřních činností dokončit zapracování požadavku na automatické zobrazování výsledků kontrol vlastníků procesů a přehledu zahájených a ukončených vnějších kontrol do aplikace Vnitřní kontrolní činnost,
- povinnost služebních funkcionářů provádět kontroly na přítomnost alkoholu u zaměstnanců průběžně, aniž by k tomu byli vyzýváni,
- povinnost služebních funkcionářů pracovat s metodickými doporučeními pro činnost bezpečnostních sborů vydanými Generální inspekcí bezpečnostních sborů.⁴⁹

Konzultace a spolupráce s vedoucím oddělení Inspekce, metodiky a prevence při zpracování mé diplomové práce se nezaměřila pouze na rozbor a výsledky v rámci výkonu jednotlivých kontrol, ale pozornost byla věnována i přijatým opatřením a směřování kontrolní činnosti pro nadcházející období. Kromě shora uvedeného

⁴⁹ Odbor 50 – Vnitřních činností Generálního ředitelství cel. *Vyhodnocení vnitřní kontrolní a inspekční činnosti v Celní správě České republiky za roky 2021 - 2022*. Praha: Generální ředitelství cel, 2022 - 2023.

uvedl, že při nastavení opatření a tvorbě plánu kontrol do dalšího období v rámci vnitřní kontrolní činnosti v Celní správě České republiky se vychází primárně z vyhodnocení kontrolní činnosti v předchozím období, avšak přihlíží se i ke zjištěním z vnější kontrolní činnosti. Další kontrolní činnost tak směřuje zejména do oblastí, ve kterých by jakékoliv porušování mohlo ohrozit naplňování hlavních úkolů Celní správy České republiky, případně do oblastí, kde v předchozím období byl zaznamenán větší počet nedostatků nebo do oblastí, ve kterých nebyly provedeny žádné kontroly. Neméně důležité také je, aby bylo vedení odboru 50 – Vnitřních činností při tvorbě plánu kontrolní činnosti v úzké spolupráci s jednotlivými vlastníky procesů a aby plán kontrolní činnosti pracoval i s případnými změnami v oblasti legislativy.

Závěr

Diplomová práce popisuje a rozebírá vnější i vnitřní kontrolní systém v Celní správě České republiky, který plní nezastupitelnou roli, a to zejména s ohledem na skutečnost, že Celní správa České republiky se řadí do výčtu ozbrojených bezpečnostních sborů disponujících rozsáhlými pravomocemi. Je proto důležité, aby výkon jednotlivých činností podléhal kontrolním mechanismům, a to jak ze strany vnějších, tak i vnitřních subjektů.

K uvedenému je nutné dodat, že kontrola obecně hraje klíčovou roli při plnění úkolů a cílů každé organizace. V podmínkách Celní správy České republiky lze mezi hlavní úkoly kontroly zařadit zajištění souladu postupů aplikovaných touto ozbrojenou složkou s platnými právními akty a mezinárodními dohodami, dále také zajištění bezpečnosti a efektivity činností vykonávaných touto institucí, dosažení optimalizace procesů,

prevence nelegálních aktivit, zlepšování pracovních postupů, posílení důvěry ve vztahu k jiným organizacím, partnerům, ale i veřejnosti.

Aby byla kontrola efektivní a přínosná vyžaduje to přesně a kvalitně nastavené plánování a organizaci. Každá kontrola by správně měla vycházet z určitého potencionálního rizika a jejím cílem by tak mělo být, aby dané riziko eliminovala nebo alespoň snížila. Jinak by byla neúčinná a zbytečná. Za účelem uvedeného je potřebné určit cíle kontroly, její formu, frekvenci, ale i vhodné nástroje, čímž se zajistí to, že každá kontrolní činnost bude mít jasný účel a zároveň bude přispívat k celkové efektivitě a hospodárnosti organizace.

Kontrole by správně měla předcházet vhodná preventivní opatření vedoucí k minimalizaci rizik. Do této oblasti by se měla řadit pravidelná školení zaměstnanců, včetně rozpoznání možných hrozeb a forem podvodů, zvyšování kvalifikace a specializace zaměstnanců, důkladné monitorování a analýza dat, pravidelná aktualizace přesných a účinných předpisů, pravidelná revize a aktualizace bezpečnostních postupů, zavedení a rozvoj automatizovaných systémů, spolupráce s dalšími aktéry, vzájemná výměna zkušeností atd.

Samotný text diplomové práce je rozdělen do čtyř kapitol. Aby mohla být problematika vnitřního a vnějšího kontrolního systému v Celní správě České republiky upravena komplexně první kapitola se věnuje představení tohoto ozbrojeného bezpečnostního sboru, a to nejdříve z pohledu historického od jejího vzniku datovaného ke dni 1. ledna 1993. V tomto ohledu jsem se zaměřil na významné mezníky, které ovlivnily její vývoj, a to zejména z pohledu organizačních změn, ke kterým došlo s účinností od 1. července 1997, dále vstupem České republiky do Evropské unie dnem 1. května 2004 nebo s účinností od 1. ledna 2013, když Celní správa České republiky přešla z třístupňového modelu řízení na dvoustupňový. Vzhledem k tomu, že poslední doba přinesla a průběžně přináší další podstatné změny, zaměřil jsem se na přestavení těch posledních, ke kterým došlo od 1. ledna 2024 ve vztahu k územním pracovištím celních úřadů jako systémového opatření při hledání úspor a hospodárných řešení při výkonu kompetencí Celní správy České republiky Rovněž jsem přestavil změny související s aktuálně realizovanou Strategii Celní správy České republiky na období 2023 – 2026, s čímž je spojena i změna právní úpravy účinná od 1. července 2025, kterou dojde mimo jiné i ke zrušení současných 15 celních úřadů

a jejich nahrazení 6 celními úřady. Na historii Celní správy České republiky navazovaly části upravující úkoly Celní správy České republiky a oprávnění a povinnosti její příslušníků.

Druhá kapitola diplomové práce je následně věnována kontrole v obecné rovině, kde je popsána její podstata, druhy, funkce a techniky. Na tuto kapitolu navazují další dvě kapitoly, ve kterých se již podrobně věnuji vnitřnímu a vnějšímu kontrolnímu systému v Celní správě České republiky.

Ve třetí kapitole jsem se tak soustředil na vnější kontrolu Celní správy České republiky, která je vykonávána Parlamentem České republiky, Generální inspekcí bezpečnostních sborů, Veřejným ochráncem práv, Nejvyšším kontrolním úřadem, kontrola veřejností, ale i dalšími orgány a institucemi, mezi které se řadí například Evropská komise, Evropský účetní dvůr, Národní bezpečnostní úřad, Ministerstvo financí České republiky, Ministerstvo vnitra České republiky, Hasičský záchranný sbor, Okresní správa sociálního zabezpečení, ale také i certifikační společnost a další. Vzhledem k tomu, že Celní správa České republiky má i vnitřní předpis upravující vnější kontrolní činnost, začlenil jsem do své práce i tento vnitřní předpis.

Poslední kapitola je tedy věnována vnitřní kontrole Celní správy České republiky, kde jsem zejména v rámci statistik a rozborů dat z vnitřní kontrolní činnosti spolupracoval s plk. Mgr. Dušan Rohrbacherem, vedoucím oddělení 501 – Inspekce, metodiky a prevence a zástupcem ředitele odboru 50 – Vnitřních činností Generálního ředitelství cel. V kapitole se věnuji současné úpravě nastaveného kontrolního systému, podrobnějšímu popisu jednotlivých vnitřních předpisů, mezi které patří vnitřní předpis upravující vnitřní kontrolní činnost v Celní správě České republiky, inspekční činnost a kontrolu přítomnosti alkoholu nebo jiných návykových látek u zaměstnanců Celní správy České republiky. Na uvedené jsem navázal statistickými údaji za roky 2021 a 2022, kterými ve vztahu k vnitřnímu kontrolnímu systému Celní správa České republiky disponuje.

Pozitivně vnímám fakt, že v rámci vnitřního kontrolního systému Celní správy České republiky jsou veškeré dokumenty zpracovávány elektronicky, což odpovídá požadavkům dnešní doby směřující k plné digitalizaci veřejné správy. Přináší to s sebou nejen přístupnost údajů o provedených kontrolách a zjištěních v jakoukoliv dobu neomezenému množství uživatelů v rámci nastavených pravomocí, ale i možnost

rychlého a snadného vyhodnocování jednotlivých kontrol, s čímž následně souvisí také možnost nastavení efektivních opatření a plánu kontrol pro příští období.

Pozitivně hodnotím i fakt, že Celní správa České republiky, stejně jako jiné veřejné instituce, podléhá také nezávislé kontrole vnějšími orgány a institucemi. Její výhodou může být například to, že odbourává tzv. profesní slepotu nebo neobjektivnost, případně snahu zakrýt problémy organizace. Na druhou stranu mezi její nevýhody patří neznalost organizace a vnitřních procesů.

Případné riziko kontrolního systému, a to v rámci jakékoliv organizace, tedy i v rámci Celní správy České republiky, spočívá v tom, že samotný výkon kontroly je ve velkém množství případů založený na postoji, kvalitaci a zkušenostech osob provádějících kontroly, ale i na postoji samotného vedení dané organizace. Výsledky kontrol tak těmito faktory můžou být ve velké míře ovlivněny.

Celní správa České republiky má dle mého názoru za účelem zmírnění těchto rizik vhodně nastavena vnitřní pravidla i systém komunikace. K efektivnosti kontrol přispívají také kompetence jednotlivých osob ve vztahu nadřízenosti a podřízenosti. Tímto se předchází negativním dopadům, jako například korupce a nepoctivost, bezpečnostní hrozby, zpomalování obchodu, nízká spolehlivost informací, což by mohlo mít dopad na bezpečnost, efektivitu a důvěryhodnost této organizace.

V kontextu výkonu kontroly je nutné se zamyslet také nad tím, jaké očekávané výsledky má kontrola dosáhnout. Podle mého názoru nelze dospět k závěru, že i přes účinně a kvalitně nastavené kontrolní mechanismy nebude docházet k nedostatkům nebo pochybením. Nicméně správným nastavením cílů, koncepcí, pravidel, případně srovnáváním současného stavu se stavem minulým lze přispět k naplnění podstaty kontrolního systému, a to nejen v rámci Celní správy České republiky.

Seznam použité literatury

Monografie

- KOUBEK, Josef. *Řízení lidských zdrojů: základy moderní personalistiky*. 5., rozš. a dopl. vyd. Praha: Management Press, 2015. ISBN 978-80-7261-288-8.
- REKTOŘÍK, Jaroslav, Jan ŠELEŠOVSKÝ a kol. *Kontrolní systémy veřejné správy a veřejného sektoru*. Praha: Ekopress, 2003. ISBN 80-86119-72-6.
- MLÁDKOVÁ, Ludmila, Petr JEDINÁK a kol. *Management*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009. ISBN 978-80-7380-230-1.
- HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo: obecná část*. 9. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016. ISBN 978-80-7400-624-1.
- KRÁLÍČEK, Vladimír, Jan MOLÍN. *Vnější a vnitřní kontrola z pohledu managementu*. Praha: Wolters Kluwer, 2014. ISBN 978-80-7478-557-3.
- UNIVERZITA PALACKÉHO V OLOMOUCI. PRÁVNICKÁ FAKULTA. *Kontrolní mechanismy fungování veřejné správy*. Olomouc: Periplum, 2009. ISBN 978-80-86624-50-1.

Časopisecké články

- KUBENZ, David. *Konsolidační balíček mění i celnické agendy*. Clo Douane, roč. 58, únor 2024.

Zákonná úprava a interní akty řízení

- Zákon č. 341/2011 Sb., o *Generální inspekci bezpečnostních sborů a o změně souvisejících zákonů*, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 166/1993 Sb., o *Nejvyšším kontrolním úřadu*, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 349/1999 Sb., o *Veřejném ochránci práv*, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 361/2003 Sb., o *služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů*, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 17/2012 Sb., o *Celní správě České republiky*, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 113/1997 Sb., *kterým se mění a doplňuje zákon České národní rady č. 13/1993 Sb., celní zákon, ve znění zákona České národní rady č. 35/1993 Sb., zákon č. 54/1956 Sb., o nemocenském pojištění zaměstnanců, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 32/1957 Sb., o nemocenské péči v ozbrojených silách, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 88/1968 Sb., o prodloužení mateřské dovolené, o dávkách v mateřství a o přídavcích na děti z nemocenského pojištění, ve znění pozdějších předpisů, a zákon České národní rady č. 589/1992 Sb., o pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na sociální politiku zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů.*
- Vyhláška č. 328/2020 Sb., o *územních pracovištích celních úřadů, která se nenacházejí v jejich sídlech*, ve znění pozdějších předpisů.
- Rozkaz č. 8/202. *Stanovení strategie Celní správy České republiky na období 2023-2026 a zřízení řídicího výboru Strategie Celní správy České republiky*. Praha: Generální ředitelství cel, 2023.
- Rozkaz č. 84/2017. *Organizační řád Celní správy České republiky*. Praha: Generální ředitelství cel, 2017.
- Vnitřní předpis Celní správy České republiky č. 18/2016 *Kontrola přítomnosti alkoholu nebo jiných návykových látek u zaměstnanců Celní správy České republiky v aktualizovaném znění*, Praha: Generální ředitelství cel, 2016.

- Vnitřní předpis Celní správy České republiky č. 71/2016 *Inspekční činnost v Celní správě České republiky v aktualizovaném znění*, Praha: Generální ředitelství cel, 2016.
- Vnitřní předpis Celní správy České republiky č. 75/2016 *Vnější kontrolní činnost v Celní správě České republiky v aktualizovaném znění*. Praha: Generální ředitelství cel, 2016.
- Vnitřní předpis Celní správy České republiky č. 22/2021 *Vnitřní kontrolní činnost v Celní správě České republiky*, Praha: Generální ředitelství cel, 2021.
- ODBOR 50 – VNITŘNÍCH ČINNOSTÍ GENERÁLNÍHO ŘEDITELSTVÍ CEL. Vyhodnocení vnitřní kontrolní a inspekční činnosti v Celní správě České republiky za rok 2020. Praha: Generální ředitelství cel, 2021.
- ODBOR 50 – VNITŘNÍCH ČINNOSTÍ GENERÁLNÍHO ŘEDITELSTVÍ CEL. Vyhodnocení vnitřní kontrolní a inspekční činnosti v Celní správě České republiky za rok 2021. Praha: Generální ředitelství cel, 2022.
- ODBOR 50 – VNITŘNÍCH ČINNOSTÍ GENERÁLNÍHO ŘEDITELSTVÍ CEL. Vyhodnocení vnitřní kontrolní a inspekční činnosti v Celní správě České republiky za rok 2022. Praha: Generální ředitelství cel, 2023.
- ODBOR 60 – ANALÝZY A INFORMAČNÍ PODPORY GENERÁLNÍHO ŘEDITELSTVÍ CEL. *Informace o přijatých a vyřízených stížnostech, peticích, podnětech a ostatních podáních směřujících proti činnosti orgánů Celní správy České republiky za rok 2021*. Praha: Generální ředitelství cel, 2022.
- ODBOR 60 – ANALÝZY A INFORMAČNÍ PODPORY GENERÁLNÍHO ŘEDITELSTVÍ CEL. *Informace o přijatých a vyřízených stížnostech, peticích, podnětech a ostatních podáních směřujících proti činnosti orgánů Celní správy České republiky za rok 2022*. Praha: Generální ředitelství cel, 2023.

Webové stránky a elektronické zdroje

- *Důvodová zpráva k zákonu č. 17/2012 Sb., o Celní správě České republiky*. Dostupné v systému ASPI.

- SUCHÁNEK, Radovan. In: *Zákon o Nejvyšším kontrolním úřadu: Komentář* [Systém ASPI]. Wolters Kluwer. ASPI_ID KO166_1993CZ. Dostupné v systému ASPI.
- GENERÁLNÍ INSPEKCE BEZPEČNOSTNÍCH SBORŮ: *Výroční zpráva o činnosti Generální inspekce bezpečnostních sborů za rok 2020* [online]. Praha, 2021 [cit. 2023-12-26]. Dostupné z: https://www.gibs.cz/images/podstranky/cinnost-analyza-ukonu/zprava_cinnosti__2020.pdf.
- GENERÁLNÍ INSPEKCE BEZPEČNOSTNÍCH SBORŮ: *Výroční zpráva o činnosti Generální inspekce bezpečnostních sborů za rok 2020* [online]. Praha, 2022 [cit. 2023-12-26]. Dostupné z: https://www.gibs.cz/images/podstranky/cinnost-analyza-ukonu/zprava_cinnosti__2021.pdf.
- GENERÁLNÍ INSPEKCE BEZPEČNOSTNÍCH SBORŮ: *Výroční zpráva o činnosti Generální inspekce bezpečnostních sborů za rok 2020* [online]. Praha, 2023 [cit. 2023-12-26]. Dostupné z: https://www.gibs.cz/images/podstranky/cinnost-analyza-ukonu/zprava_cinnosti_2022.pdf.
- KANCELÁŘ VEŘEJNÉHO OCHRÁNCE PRÁV. *Výroční zpráva za rok 2020* [online]. Brno, 2021 [cit. 2023-12-27]. Dostupné z: https://www.ochrance.cz/dokument/2020/vy_roc_ni_zpra_va_2020.pdf.
- KANCELÁŘ VEŘEJNÉHO OCHRÁNCE PRÁV. *Výroční zpráva za rok 2021* [online]. Brno, 2022 [cit. 2023-12-27]. Dostupné z: https://www.ochrance.cz/dokument/2020/vy_roc_ni_zpra_va_2021.pdf.
- KANCELÁŘ VEŘEJNÉHO OCHRÁNCE PRÁV. *Výroční zpráva za rok 2022* [online]. Brno, 2023 [cit. 2023-12-27]. Dostupné z: https://www.ochrance.cz/dokument/2020/vy_roc_ni_zpra_va_2022.pdf.
- VEŘEJNÝ OCHRÁNCE PRÁV: *Jak probíhá šetření?* [online]. [cit. 2023-12-27]. Dostupné z: <https://www.ochrance.cz/info/setreni/>.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 4. 2012, č.j. 2 As 141/2011-67. Dostupné z: www.nssoud.cz.

- Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 28. 4. 2016. č.j. 9A 194/2012-42.
Dostupné z: www.zakonyprolidi.cz/judikaty.
- <https://celnisprava.cz>
- <https://www.ochrance.cz>
- <https://european-union.europa.eu>