

POLICEJNÍ AKADEMIE ČESKÉ REPUBLIKY V PRAZE

Fakulta bezpečnostně právní

Katedra správního práva a správní vědy

Kontrolní řád

Diplomová práce

Inspection Code

Master thesis

VEDOUCÍ PRÁCE

JUDr. Lenka Scheu, Ph. D

AUTOR PRÁCE

Bc. Pavel Rašpička

PRAHA

2023

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 13. 02. 2023

Bc. Pavel Rašplíčka

Poděkování

Rád bych poděkoval JUDr. Lence Scheu, Ph.D. za odborné rady, trpělivost a ochotu při vedení mé magisterské práce.

ANOTACE

Práce se zabývá vymezením kontroly ve veřejné správě a deskripcí institutů zákona č. 255/2012 Sb., zákon o kontrole, ve znění pozdějších předpisů. Pro zajištění tohoto cíle byla využita analýza odborné literatury, soudních judikatur, zvláštních zákonů a jejich následná deskripce a organizace tak, aby utvořily jednotný celek a pomohl tak čtenáři téma pochopit jak v rovině teoretické, tak v té praktické.

KLÍČOVÁ SLOVA

Správní právo * zákon o kontrole * kontrolní řád * kontrola ve veřejné správě * kontrola *

ANNOTATION

The thesis deals with the definition of control in public administration and the description of the institutes of act no. 255/2012, the Control Act, as amended. To ensure this goal, an analysis of professional literature, court jurisprudence and special laws was used and their subsequent description and organization in such a way that they form a coherent whole and thus help the reader to understand the topic both theoretically and practically.

KEYWORDS

Administration law * control act * inspection code * public administration control * control *

Obsah

Seznam zkratk	7
1. Úvod	8
2. Vymezení základních pojmů a definic	10
2.1. Správní právo a veřejná správa	10
2.2. Státní správa a samospráva	12
3. Kontrola ve veřejné správě	14
3.1. Správní kontrola	14
2.1.1. Správní dozor	14
2.1.2. Dozor nad veřejnými samosprávnými korporacemi	16
2.1.3. Dozor nad výkonem přenesené působnosti	17
2.1.4. Služební dohled a instanční kontrola ve správním řízení	18
2.1.5. Finanční kontrola	18
3.2. Kontrola veřejné správy	20
2.2.1. Parlamentní kontrola	20
2.2.2. Kontrola prováděná Nejvyšším kontrolním úřadem	22
2.2.3. Správní soudnictví	23
2.2.4. Kontrola veřejným ochráncem práv	25
2.2.5. Kontrola ze strany občanů	26
4. Kontrolní řád	29
4.1. Kontrolní řád a zákon o státní kontrole	29
4.2. Působnost kontrolního řádu	31
4.3. Úkony před zahájením kontroly	36
4.4. Průběh kontroly podle kontrolního řádu	38
4.4.1. Pověření ke kontrole a osoba kontrolující a kontrolovaná	39
4.4.2. Zahájení kontroly	41

4.4.3.	Přizvané osoby	44
4.4.4.	Práva a povinnosti kontrolujícího.....	47
4.4.5.	Práva a povinnosti kontrolované a povinné osoby	51
4.4.6.	Protokol o kontrole.....	52
4.4.7.	Námítky a jejich vyřizování	54
4.4.8.	Přestupky v rámci kontrolního řádu	56
4.4.9.	Ukončení kontroly	58
4.4.10.	Spolupráce kontrolních orgánů	58
5.	Výkon kontroly Státního úřadu pro inspekci práce.....	60
6.	Závěr	63
7.	Seznam použité literatury	65

Seznam zkratek

ČOI	Česká obchodní inspekce
ČR	Česká republika
ČNB	Česká národní banka
EU	Evropská Unie
FO	fyzická osoba
HLMP	Hlavní město Praha
MF	Ministerstvo financí
NATO aliance)	North Atlantic Treaty Organization (Severoatlantická
Např.	Například
NKÚ	Nejvyšší kontrolní úřad
NSS	Nejvyšší správní soud
PO	právnícká osoba

1. Úvod

Zákon č. 255/2012 Sb., zákon o kontrole (kontrolní řád), je jednou z nejdůležitějších právních úprav týkající se výkonu kontroly ve veřejné správě. Nabyl účinnosti v roce 2014 a nahradil tak svého předchůdce – zákon č. 552/1991 Sb., zákon o státní kontrole, který svou úpravou, vzhledem k tomu, že nabyl účinnosti v roce 1992, začínal být již pro současnost nedostačující. Účelem zákona o kontrole bylo tak v době jeho vydání primárně zpřehlednění, zjednodušení, a především sjednocení procesu kontroly, přičemž rozsah působnosti kontroly ještě výrazně rozšířil.

Cílem této práce je především systematické a logické vymezení kontroly v rámci veřejné správy a následný popis a přiblížení institutů zákona o kontrole, s využitím odborné literatury, zvláštních právních předpisů a soudní judikatury tak, aby dohromady tvořily kompaktní celek, který by toto téma mohl přiblížit širší veřejnosti. Pro zajištění praktického rozměru práce budou porovnány výsledky některých kontrolních činností za určité časové období vybraného kontrolního orgánu.

K dosažení tohoto cíle je použita především metoda analýzy odborné literatury, právních předpisů a soudní judikatury a jejich následná deskripce a klasifikace. V rámci praktického rozměru a v porovnávání zákona o kontrole s jeho předchůdcem je využita metoda komparace.

Práce se skládá ze čtyř hlavních částí. V první části jsou vymezeny základní pojmy a definice správního práva, jako je veřejná správa, státní správa či samospráva, jejichž vymezení je v rámci této práce nezbytné.

V druhé části je těžiště přesunuto na samotný pojem kontroly a její systém ve veřejné správě. Zde jsou tak rozebrány různé druhy kontrol ve veřejné správě, uvedeny rozdíly a přiblíženy, jak fungují.

Hlavní téma práce je obsaženo v části třetí. V té je obecně vymezen zákon o kontrole, stručně vyobrazena jeho historie a následně popsány a přiblíženy jeho

instituty. Pro lepší pochopení jednotlivých institutů jsou použity jak jednotlivé případy řešené pomocí soudních judikatur, tak zvláštní právní úprava, pro kterou je zákon o kontrole stěžejní právní úpravou ve smyslu *lex generalis*.

Poslední část je věnována výsledkům kontrolní činnosti Státního úřadu inspekce práce v letech 2019-2021. V ní jsou porovnány výsledky této činnosti v rámci jednotlivých let a uvedeny závěry z nich vyplývající.

2. Vymezení základních pojmů a definic

Téma zákona č. 255/2012 Sb., *zákon o kontrole* v znění pozdějších předpisů (dále jen „kontrolní řád“) je spojeno s mnoha pojmy i definicemi. Na úvod této diplomové práce je tak vhodné, abychom si některé z nich zmínili a popsali. Jedná se o základní pojmy jako správní právo, veřejná správa či státní správa a samospráva.

2.1. Správní právo a veřejná správa

Správní právo patří mezi odvětví práva veřejného. Mimo něj do práva veřejného řadíme ještě právo trestní, ústavní, finanční, procesní, právo životního prostředí, právo sociálního zabezpečení a mezinárodní právo veřejné.¹ Veřejné právo se vyznačuje především nerovností subjektů vystupujících v právních vztazích. Jde zde tak o uplatňování veřejné moci ve vztahu stát a občan, narozdíl od práva soukromého, kde jsou si subjekty v právních vztazích rovny. Správní právo upravuje společenské vztahy ve sféře veřejné správy při realizaci výkonné moci, či jiné moci ve státě. Jsou to tak, například (dále jen „např.“), vztahy jako úředník x občan, či obecní policista x občan. Mohli bychom ho tedy vymezit jako odvětví veřejného práva, které je tvořené souhrnem právních norem, jež vytváří předpoklady a podmínky pro výkon veřejné správy.²

Jelikož byla ve vymezení správního práva zmiňována často i veřejná správa, bylo by vhodné si nějakým způsobem vymezit i ji. Veřejná správa však jednotnou definici nemá, bývá popisována různě, jelikož může být zkoumána z různých hledisek a různými vědními obory. Složitost vymezení spočívá také v dynamickém charakteru veřejné správy, protože se v průběhu času vyvíjí a mění. Tyto změny reflektují vývoj společnosti, odráží se v nich změny

¹ Základy veřejného práva - Ústav práva a právní vědy. *Studujte prestižní MBA, LL.M. a DBA v Praze - Ústav práva a právní vědy* [online]. Copyright © [cit. 08.01.2023]. Dostupné z: <https://www.ustavprava.cz/predmet/zaklady-verejneho-prava/>.

² HORZINKOVÁ, Eva a Zdeněk FIALA. *Správní právo hmotné: obecná část*. 3. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2019. Student (Leges). ISBN 978-80-7502-353-7. S. 15.

společenských hodnot, vědecký a technický pokrok, nebo např. změny, související se vstupem do Evropské unie.

Pro účel této diplomové práce však nějakou definici potřebujeme. Použijeme tak definici od doc. JUDr. Evy Horzinkové, Ph.D. a JUDr. Zdeňka Fialy z jejich společné publikace,³ která veřejnou správu definuje z hlediska pojmu „správa“, tedy jako souhrn činností, které mají za cíl uspořádání určitých záležitostí. Definice zní „*Veřejná správa je správa vykonávaná ve veřejném zájmu a je správnou veřejných záležitostí. Pod pojmem veřejná správa rozumíme obstarávání, řízení, organizování a kontrolu veřejných záležitostí, jakož i plnění úkolů ve veřejném zájmu.*“⁴ Z této definice nám vyplynul další neurčitý právní pojem – veřejný zájem. Dalo by se říct, že jde o všeobecně prospěšný zájem, jehož význam je blíže definován v jednotlivých zvláštních zákonech. Například v § 58 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů, je výslovně uvedeno, že ochrana přírody a krajiny je veřejným zájmem, a každý je povinen strpět, při užívání přírody a krajiny, omezení uložené tímto zákonem.⁵

Výše uvedená definice spadá pod tzv. pozitivní vymezení veřejné správy, tedy vymezení, pro které je charakteristické komplexní popis činností i struktury veřejné správy. Abychom byli ale kompletně transparentní, musíme vymežit veřejnou správu i negativně. Negativní vymezení spočívá v odečtení složek státní moci, které veřejnou správou nejsou. Těmito složkami jsou, respektive nejsou, moc zákonodárná a moc soudní. Veřejná správa je zde tak „zbytkovou“ mocí výkonnou.⁶

Nakonec zde zmíníme dvojí pojetí veřejné správy, a to materiální a formální. V materiálním pojetí je veřejná správa činností státních nebo jiných orgánů moci veřejné nebo subjektů, kterým byl výkon veřejné správy propůjčen za

³ HORZINKOVÁ, Eva a Zdeněk FIALA. *Správní právo hmotné: obecná část*. 3. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2019. Student (Leges). ISBN 978-80-7502-353-7.

⁴ HORZINKOVÁ, Eva a Zdeněk FIALA. *Správní právo hmotné: obecná část*. 3. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2019. Student (Leges). ISBN 978-80-7502-353-7. S. 10.

⁵ Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů.

⁶ HORZINKOVÁ, Eva a Zdeněk FIALA. *Správní právo hmotné: obecná část*. 3. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2019. Student (Leges). ISBN 978-80-7502-353-7. S. 11.

účelem plnění určitých úkolů. Právě v tomto pojetí se dá veřejná správa vymezit pozitivně nebo negativně.

Ve formálním pojetí je důraz kladen nikoliv na činnosti, ale na instituce, které veřejnou správu vykonávají a realizují její úkoly. V tomto pojetí je veřejná správa soustava subjektů, které ji vykonávají.⁷

Vztah mezi správním právem a veřejnou správou je takový, že správní právo představuje právní rámec, podle kterého se veřejná správa vykonává. Orgány veřejné správy tak mohou jednat pouze na základě a v mezích norem správního práva.

2.2. Státní správa a samospráva

Tato podkapitola je zde zařazena, jelikož samotný kontrolní řád již ve své první hlavě, která se věnuje jeho působnosti, zmiňuje, že upravuje postup orgánů moci výkonné, orgánů územních samosprávných celků, jiných orgánů a právnických a fyzických osob (dále jen PO a FO), pokud vykonávají působnost v oblasti veřejné správy.⁸ Veřejnou správu jako systém v České republice vymezujeme jako státní správu a samosprávu.

Státní správa je veřejná správa vykonávaná státem a jeho orgány. Subjektem vykonávající státní správu je výhradně stát. Ten může veřejnou správu vykonávat přímo (situace, kdy je on sám nositelem veřejné správy) zejména prostřednictvím prezidenta republiky, vlády, úřadu vlády, ministerstev a dalších ústředních správních úřadů, či jiných správních úřadů s celostátní působností (např. Česká obchodní inspekce) a dalších. To ale neznamená, že stát nemůže výkon státní správy přenést v některých případech na někoho jiného (např. kraje a obce v rámci přenesené působnosti). Nepřímo mohou státní správu vykonávat subjekty odlišné od státu, ale pouze tehdy, stanoví-li tak zákon, a to na základě zákonné delegace. Jedná se především o již zmíněné krajské a obecní úřady (nebo jiné orgány) při výkonu přenesené působnosti (např. při vydání nařízení).

⁷ POSPÍŠIL, Petr, *Druhy veřejné správy* [online]. Copyright © [cit. 08.01.2023] Dostupné z: <https://is.slu.cz/el/opf/zima2021/?ag=el>.

⁸ § 1 odst. 1 Zákona č. 255/2012 Sb., *zákon o kontrole* ve znění pozdějších předpisů.

Dále sem patří PO a FO, kterým byl výkon státní správy propůjčen (např. stanice technické kontroly a notáři).

Druhou skupinou je samospráva. Jak již její název napovídá, tento druh správy se vyznačuje tím, že si její subjekty mají možnost část veřejných záležitostí řídit ve vlastním zájmu a na vlastní odpovědnost. Rozdělujeme ji na územní samosprávu a zájmovou samosprávu.

Územní samospráva se vyznačuje teritoriálním základem – základem této samosprávy je nějaké území. V ČR do územní samosprávy spadají kraje a obce, které jsou územními samosprávnými celky, a kterým bylo Ústavou zajištěno právo na samosprávu.⁹ Stát může zasahovat do činností samosprávy pouze, pokud to vyžaduje ochrana zákona, a pouze v mezích stanovených zákonem.¹⁰

Víme, že územní samospráva se vyznačuje teritoriálním základem, zájmová samospráva se naopak vyznačuje základem osobním. Jedná se tak o různé sdružení osob. Jde o jednotlivé profesní komory (advokátní komora, lékařská komora), v nichž je účast povinná pro výkon dané profese. Dále se jedná o vysoké školy. Samospráva se zde projevuje např. při rozhodování o právech a povinnostech studentů, přijmutí či vyloučení studentů nebo v organizování studia.¹¹

⁹ Čl. 100 odst. 1 Ústavního zákona č. 1/1993 Sb., *Ústava České republiky*, ve znění pozdějších předpisů

¹⁰ Čl. 101 odst. 4 Ústavního zákona č. 1/1993 Sb., *Ústava České republiky*, ve znění pozdějších předpisů

¹¹ HORZINKOVÁ, Eva a Zdeněk FIALA. *Správní právo hmotné: obecná část*. 3. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2019. Student (Leges). ISBN 978-80-7502-353-7. S. 54-59.

3. Kontrola ve veřejné správě

Kontrola je systematická činnost, která je prováděna příslušným kontrolním orgánem, a která spočívá v pozorování a hodnocení, zda kontrolovaný subjekt postupuje ve své činnosti dle „pravidel“ (zákony, interní předpisy, směrnice...), nebo zda řádně plní jemu zadané úkoly a povinnosti, přičemž kontrolním orgánem je vykonavatel veřejné správy, o kterém to stanoví zákon.¹² V případě zjištění nežádoucího stavu či chování, identifikuje jejich příčinu a realizuje nápravná opatření. Ve veřejné správě je formou zvláštních i obecných zákonů kontrolován, v podstatě, každý její aspekt. Kontrola tak zde představuje jednu ze záruk zákonnosti v procesu jejího výkonu. Každá kontrola tedy plní tyto funkce: poznávací (rozpoznat nežádoucí činnost), zjišťovací (zjistit, o co se jedná), porovnávací (porovnání činnosti subjektu s činností žádoucí), hodnotící (vyhodnocení, zda se jedná o nežádoucí stav či činnost) a nápravnou. Kontrolu ve veřejné správě dělíme na vnější a vnitřní.¹³

3.1. Správní kontrola

Správní kontrola je typ kontroly, ve které je kontrolním orgánem vždy orgán veřejné správy. I tato kontrola se však dělí, a to podle adresáta, vůči kterému kontrolní činnosti směřuje – tedy mimo organizační soustavu veřejné správy (vnější) nebo do ní (vnitřní).

Mezi správní kontrolu vnější řadíme:

2.1.1 Správní dozor

Pod pojmem správní dozor lze považovat správní činnost, kdy dozorcí orgán (tedy orgán veřejné správy, jemuž zákon svěřuje výkon dozoru) pozoruje chování či stav subjektů, které mu nejsou podřízené, a porovnává ho se stavem

¹² HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 9. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Academia iuris (C.H. Beck). ISBN 978-80-7400-624-1. S. 201.

¹³ HORZINKOVÁ, Eva a Zdeněk FIALA. *Správní právo hmotné: obecná část*. 3. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2019. Student (Leges). ISBN 978-80-7502-353-7. S. 118-120.

či chováním žádoucím podle právních norem. V situaci, kdy tento stav či chování žádoucí není, ovlivňuje spravované subjekty tak, že realizuje nápravné nebo sankční prostředky.¹⁴

Dozorčími orgány mohou být orgány, které dozor vykonávají jako jednu ze svých činností (např. stavební úřady provádí kontrolní prohlídky stavby podle stavebního zákona,¹⁵ jde zde o tzv. běžný správní dozor), nebo orgány jejichž jedinou agendou je výkon kontroly a dozoru, jedná se o tzv. inspekce (např. Česká školní inspekce vykonává kontrolu dodržování právních předpisů v oblasti poskytování vzdělávání a školských služeb podle školského zákona,¹⁶ tj. specializovaný správní dozor), a nakonec PO a FO, kterým byla dozorčí pravomoc propůjčena zákonem (např. činnost rybářské stráže podle zákona o rybářství).¹⁷ Vedle běžného a specializovaného dozoru rozlišujeme ještě dozor pořádkový, který souvisí se zajištěním veřejného pořádku a provádějí ho zejména bezpečnostní sbory. V souvislosti se správním dozorem je třeba se zmínit ještě o dozoru vrchním. Jedná se o činnost ministerstev a jiných ústředních správních úřadů, která zahrnuje kontrolu jak vůči adresátům, tak vůči podřízeným dozorčím orgánům.¹⁸ Správní dozor zpravidla realizuje správní orgán nebo úřední osoba. Jedná se zde specificky o kontrolu zákonnosti, nekontroluje se zde účelnost, věcná správnost, či hospodárnost. Subjekty, které v tomto případě podléhají kontrole dozorčích orgánů jsou FO a PO, které stojí mimo soustavu veřejné správy – občané.

Podle doby nebo okamžiku dozorčí činnosti můžeme správní dozor rozdělit na průběžný, který se zaměřuje na trvale probíhající činnost, nebo následný, který se zaměřuje na sledování odstraňování nedostatků zjištěných při dřívějším výkonu dozoru. Pokud jsou činnosti spjaté s dozorem realizovány předběžně, jde spíše o

¹⁴ POMAHAČ, Richard. Správní dozor a kontrolní řád. *Správní právo: odborný časopis pro oblast státní správy a správního práva*. 2012, roč. 45, č. 8. ISSN 0139-6005. S. 267.

¹⁵ § 132 odst. 2 Zákona č. 183/2006 Sb., *zákon o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)* ve znění pozdějších předpisů.

¹⁶ § 174 odst. 2 Zákona č. 561/2004 Sb., *zákon o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon)* ve znění pozdějších předpisů.

¹⁷ § 16 Zákona č. 99/2004 Sb., *zákon o rybníkářství, výkonu rybářského práva, rybářské stráž, ochraně mořských rybolovných zdrojů a o změně některých zákonů (zákon o rybářství)* ve znění pozdějších předpisů.

¹⁸ HORZINKOVÁ, Eva a Zdeněk FIALA. *Správní právo hmotné: obecná část*. 3. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2019. Student (Leges). ISBN 978-80-7502-353-7. S. 123.

povolovací činnost, nikoliv dozor.¹⁹ Ve starší literatuře však pojem „předběžný dozor“ existoval.²⁰ V případě povolovací činnosti by se jednalo, například, o stavební povolení.

Podle doby trvání dozoru ho pak rozdělujeme na dozor soustavný, vykonávaný zpravidla vůči předem určenému okruhu adresátů (dozor nad zpracovatelem potravin), a jednorázový, prováděný na základě nějakého úkolu nebo dokumentu. Podnět ke kontrole však může přijít i zvenčí, formou petice či stížnosti. Pokud se to stane, hovoříme o dozoru incidentním.²¹

2.1.2 Dozor nad veřejnými samosprávnými korporacemi

Zde se jedná o dozor nad výkonem samostatné působnosti krajů a obcí. Příslušné orgány dohlíží na proces vydávání a obsah obecně závazných vyhlášek, usnesení, rozhodnutí a jiných opatření orgánů samosprávy, pokud jsou vydány v rámci samostatné působnosti. U krajů dozor nad výkonem samostatné působnosti přísluší Ministerstvu vnitra, nevztahuje se však na rozhodnutí vydané ve správním řízení, řízení ve věcech daní a poplatků nebo na nebo na jednání kraje, které má soukromoprávní povahu.²² Hlavním kritériem posuzování je zákonnost. Při realizaci dozoru se použije subsidiárně kontrolní řád. Nápravnými prostředky jsou zde výzvy ke změně nebo zrušení nezákonného opatření, či oprávnění k pozastavení jeho výkonu. Co se týče samostatné působnosti obcí, dozor je zde nastaven podobně, také přísluší Ministerstvu vnitra. V obou případech platí zvláštní úprava pro hlavní město Prahu.²³

Mezi správní kontrolu vnitřní řadíme:

¹⁹ HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 9. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Academia iuris (C.H. Beck). ISBN 978-80-7400-624-1. S. 203.

²⁰ HÁCHA, Emil, *Slovník veřejného práva československého, sv. 1 - Dozor*. NPD documents search [online]. Copyright © [cit. 10.01.2023] Dostupné z: <https://www.npd.cz/npdweb/previewDocumentPart.xhtml?sessionId=b3486811403bd8537a8fcae33846?hash=8d217f08e84164943a8384aed95d1c5052793>.

²¹ HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 9. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Academia iuris (C.H. Beck). ISBN 978-80-7400-624-1. S. 203.

²² § 81 a 82 Zákona č. 129/2000 Sb., *zákon o krajích (krajské zřízení)* ve znění pozdějších předpisů.

²³ HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 9. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Academia iuris (C.H. Beck). ISBN 978-80-7400-624-1. S. 212-213.

2.1.3 Dozor nad výkonem přenesené působnosti

Typicky se jedná o dozor nad výkonem přenesené působnosti obcí a krajů. Oproti samostatné působnosti se liší zejména tím, kdo je dozorčím orgánem. Jedná se zde především o dozor nad procesem vydávání nařízení obcí a krajů a dále usnesení, rozhodnutí a jiných opatření vydaných v přenesené působnosti. Dozor se nevztahuje na rozhodnutí ve správním a daňovém řízení. Od samostatné působnosti se však liší také v kritériu hodnocení, zatímco v samostatné působnosti se řešilo především kritérium zákonnosti, zde půjde i o mimoprávní hlediska jako je věcná správnost, účelnost či hospodárnost.²⁴ Dozor nad výkonem přenesené působnosti krajů zde bude vykonávat, místo Ministerstva vnitra, věcně příslušené ministerstvo nebo jiný ústřední správní úřad. A dozor nad výkonem přenesené působnosti obce bude vykonávat krajský úřad.

Zvláštní úprava je pak u hlavního města Prahy (dále jen „HLMP“) které je zároveň obcí i krajem. Dozor je zde upraven stejně jako u obcí a krajů tj., pokud HLMP vykonává samostatnou působnost, bude dozorovat Ministerstvo vnitra, pokud však bude vykonávat působnost přenesenou, dozorovat bude věcně příslušné ministerstvo nebo jiný ústřední správní úřad.²⁵

Ve statutárních městech (celkem 27),²⁶ kde je působnost rozdělena mezi městské části nebo městské obvody, je situace ještě trochu jiná. Jako dozorní orgán zde funguje magistrát. Ten dozoruje pouze nad rozhodnutími, usneseními a jinými opatřeními, jelikož městské části nemohou vydávat vlastní právní předpisy (nařízení, obecně závazné vyhlášky). Pokud jsou tyto úkony činěny v přenesené působnosti, může je magistrát rovnou zrušit, pokud jsou však v působnosti samostatné, mohou je pouze pozastavit a návrh na zrušení zaslat krajskému soudu.²⁷

²⁴ HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 9. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Academia iuris (C.H. Beck). ISBN 978-80-7400-624-1. S. 214-215.

²⁵ § 107 a 108 Zákona č. 131/2000 Sb., *zákon o hlavním městě Praze* ve znění pozdějších předpisů.

²⁶ § 4 Zákona č. 128/2000 Sb., *zákon o obcích (obecní zřízení)* ve znění pozdějších předpisů.

²⁷ HORZINKOVÁ, Eva a Zdeněk FIALA. *Správní právo hmotné: obecná část*. 3. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2019. Student (Leges). ISBN 978-80-7502-353-7. S. 130-135.

2.1.4 Služební dohled a instanční kontrola ve správním řízení

Služebním dohledem rozumíme dozor v rámci služebních vztahů. Existuje pouze ve vztazích nadřízenosti a podřízenosti. Nepřihlíží pouze k zákonnosti, ale i k dalším kritériím, jako hospodárnost, účelnost, správnost atd. Dělíme ho na interpersonální služební dohled, ve kterém jde o nadřízenost a podřízenost mezi osobami v rámci jednoho správního orgánu a meziorgánový služební dohled, ve kterém jde o nadřízenost a podřízenost jednotlivých správních úřadů nad jinými správními úřady.

Instanční kontrola spočívá v přezkoumávání procesního postupu jednoho správního orgánu tím druhým. Hlavním účelem není kontrola činnosti podřízeného správního úřadu, nýbrž ochrana zákonnosti a správnosti rozhodnutí v jednotlivých případech.²⁸ Jedná se například opravné a dozorčí prostředky, opatření proti nečinnosti, prohlášení nicotnosti, prošetřování stížností.²⁹ Postup a prostředky při instanční kontrole jsou popsány v zákoně č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

2.1.5 Finanční kontrola

Finanční kontrola je specifickou dozorčí činností ve veřejné správě. Specifickou proto, protože je vykonávána jak mezi orgány veřejné správy nebo uvnitř jednoho samostatného orgánu, tak i vůči žadatelům a příjemcům veřejné finanční podpory. Finanční kontrola, o které hovoříme, zabezpečuje hospodaření s veřejnými prostředky. Zákon č. 320/2001 Sb., Zákon o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o finanční kontrole“) vymezuje veřejné prostředky jako veřejné finance, věci, majetková práva a jiné majetkové hodnoty patřící státu, státní příspěvkové organizaci, státnímu fondu, územnímu samosprávnému celku (nebo jejich

²⁸ HORZINKOVÁ, Eva a Zdeněk FIALA. *Správní právo hmotné: obecná část*. 3. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2019. Student (Leges). ISBN 978-80-7502-353-7. S. 138-139.

²⁹ VYTRÍŠAL, Jan, Přednáška č. 3 - Správní dozor a obdobné činnosti, *Správní právo 2*, Univerzita Palackého v Olomouci, [online]. Copyright © [cit. 10.01.2023] Dostupné z: <https://www.studocu.com/cs/document/univerzita-palackeho-v-olomuci/spravni-pravo-2/prednaska-c-3-spravni-dozor-a-obdobne-cinnosti/3277120>.

příspěvkové organizaci), městské části HLMP, dobrovolnému svazku obcí, státní organizaci Správa železniční dopravní cesty a jiné právnické osobě zřízené k plnění úkolů veřejné správy zvláštním právním předpisem, nebo právnické osobě zřízené na základě zvláštního právního předpisu, která hospodaří s veřejnými prostředky, tedy organizační složka státu, která je úřední jednotkou podle zvláštního právního předpisu. Finanční kontrolu vykonávanou podle zákona o finanční kontrole tvoří:

- a) Veřejnosprávní finanční kontrola vykonávána Ministerstvem financí (dále jen „MF“) jakožto ústředním správním úřadem pro oblast finanční kontroly. MF zde řídí a koordinuje výkon finanční kontroly ve veřejné správě, a vykonává funkci centrální harmonizační jednotky, se zaměřením na sladění a metodické řízení výkonu finanční kontroly ve veřejné správě. Tuto kontrolu provádí MF pouze pokud zvláštní právní předpis nestanoví něco jiného.
- b) Vnitřní finanční kontrola (řídící) prováděna vedoucím orgánu veřejné správy, vedoucím útvaru, do jehož působnosti patří správa rozpočtu, vedení účetnictví a přímé uskutečňování finančních a majetkových operací nebo vedoucími zaměstnanci jimi pověřenými.³⁰ Do systému vnitřní kontroly patří také interní audit = „*organizačně oddělené a funkčně nezávislé přezkoumávání a vyhodnocování přiměřenosti a účinnosti řídicí kontroly, včetně prověřování správnosti vybraných operací*“.³¹ Je prováděn funkčně nezávislým útvarem přímo podřízeným vedoucímu orgánu veřejné správy. Cílem je nezávislé a objektivní zhodnocení řídicí finanční kontroly.
- c) Finanční kontrola vykonávána podle mezinárodních smluv. Zahrnuje pouze kontrolu ze strany mezinárodních organizací podle mezinárodních smluv, pokud poskytují na území České republiky finanční prostředky. Např. kontrola ze strany NATO nebo EU.³²

³⁰ HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 9. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Academia iuris (C.H. Beck). ISBN 978-80-7400-624-1. S. 215-217.

³¹ § 3 odst. 4, písm. b) Zákona č. 320/2001 Sb., *zákon o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů* ve znění pozdějších předpisů

³² Základní informace | Finanční kontrola | Ministerstvo financí ČR. *Ministerstvo financí ČR* [online]. Copyright © 2005 [cit. 16.01.2023]. Dostupné z: <https://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/rizeni-a-kontrola-verejnych-financi/financni-kontrola/zakladni-informace>.

3.2. Kontrola veřejné správy

Kontrolu veřejné správy neboli vnější kontrolu uskutečňují orgány stojící mimo organizační soustavu veřejné správy. Tyto orgány sledují a hodnotí, jakým způsobem jednotliví vykonavatelé veřejné správy plní své povinnosti či úkoly jim svěřené. Řadíme sem kontrolu parlamentní, kontrolu veřejným ochráncem práv, soudní kontrolu, finančně ekonomickou kontrolu a kontrolu ze strany občanů.

2.2.1 Parlamentní kontrola

Jak vyplývá z dělby moci, Parlament v České republice patří do moci zákonodárné. Kromě přijímání zákonů, což je jeho asi nejdůležitější činnost, má však možnost ovlivňovat moc výkonnou. Vůči vládě může vykonávat i činnosti, které mají „výkonný“ nebo „soudní“ charakter, oproti své standardní „zákonodárné“ agendě. Jedná se např. o rozhodování o trestných činech prezidenta či členech vlády.³³ Dochází zde tak k narušení standardní dělby moci. Parlament České republiky je tvořen Poslaneckou sněmovnou a Senátem.

Vláda je dle článku 68 odst. 1 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „Ústava“) ze své činnosti odpovědna Poslanecké sněmovně. Jedním z nejdůležitějších kontrolních mechanismů je možnost Poslanecké sněmovny jednat o její důvěře. Nová vláda předstoupí do třiceti dnů po svém jmenování před Poslaneckou sněmovnu a požádá ji o vyslovení důvěry. Pokud Poslanecká sněmovna nově jmenované vládě důvěru nedá, jmenuje prezident nového předsedu vlády, a na jeho návrh i ostatní členy vlády. Pokud ani tato vláda důvěru nezíská, jmenuje prezident předsedu vlády na návrh předsedy Poslanecké sněmovny. I v průběhu vládního období může Poslanecká sněmovna vyslovit vládě nedůvěru, a to absolutní většinou poslanců. Pokud se tak stane, je vláda povinna podat demisi.³⁴ Dalším nástrojem v návaznosti na kontrolu vlády je právo každého poslance (na senátora se toto právo nevztahuje) interpelovat vládu. Jde v podstatě o podání vysvětlení v určitých záležitostech, které spadají do působnosti onoho člena vlády/vládě. Vláda,

³³ HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 9. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Academia iuris (C.H. Beck). ISBN 978-80-7400-624-1. S. 362-363.

³⁴ Čl. 72 a 73 Ústavního zákona č. 1/1993 Sb., *Ústava České republiky* ve znění pozdějších předpisů.

potažmo její člen, je povinna odpovědět do 30 dnů na písemný dotaz. Pokud je dotaz ústní, odpovídá na něj tázaný bezprostředně po jeho podání, pokud je přítomen.³⁵

Z hlediska kontroly veřejné správy je také důležité zmínit jednání o mezinárodních smlouvách. Sněmovna jedná o mezinárodních smlouvách, pokud je třeba jejího souhlasu k ratifikaci, nebo pokud má být od mezinárodní smlouvy odstoupeno a souhlas k ratifikaci byl již vysloven.³⁶

Poslanecká sněmovna také ovlivňuje finanční hospodaření státu., jelikož se formou zákona usnází na státním rozpočtu. Tím se vymezují očekávané příjmy a výdaje. Návrh státního rozpočtu předkládá vláda. Senát zde nijak nepůsobí. Během roku podává vláda Poslanecké sněmovně zprávy o plnění státního rozpočtu a po ukončení roku ji předloží návrh státního závěrečného účtu.³⁷

Petice jsou doručovány petičnímu výboru Sněmovny, pokud mu náleží. Ten posuzuje, zda jsou splněny všechny náležitosti podle petičního zákona.³⁸ Věcně příslušný orgán Sněmovny rozhodně, zda bude pisatel vyslechnut. Pokud ano, je pisateli zaslán dopis s výsledkem rozhodování. O přijatých peticích vydává petiční výbor zprávy. Podání, která nejsou peticemi, předá petiční výbor Kanceláři sněmovny, která je předloží věcně příslušným výborům nebo komisím anebo je postoupí příslušným úřadům nebo institucím.³⁹

Parlament také provádí kontrolu činností některých institucí. Například u některých státních fondů volí a odvolává členy jejich dozorčích rad. Úkolem těchto rad je dozorovat činnost a hospodaření fondů a následně informovat příslušné orgány na zjištěné nedostatky. Poslanecká sněmovna volí také některé členy

³⁵ HORZINKOVÁ, Eva a Zdeněk FIALA. *Správní právo hmotné: obecná část*. 3. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2019. Student (Leges). ISBN 978-80-7502-353-7. S. 140-143.

³⁶ § 108 odst. 1 Zákona č. 90/1995 Sb., *zákon o jednacím řádu Poslanecké sněmovny*, ve znění pozdějších předpisů.

³⁷ HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 9. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Academia iuris (C.H. Beck). ISBN 978-80-7400-624-1. S. 362-363.

³⁸ Zákon č. 85/1990 Sb., *zákon o právu petičním*, ve znění pozdějších předpisů.

³⁹ § 114 Zákona č. 90/1995 Sb., *zákon o jednacím řádu Poslanecké sněmovny*, ve znění pozdějších předpisů.

správní a dozorčí rady Všeobecné zdravotní pojišťovny a schvaluje návrh zdravotně pojistného plánu.⁴⁰ Dále volí veřejného ochránce práv.

Důležitou kontrolní funkci plní také výbory a komise, které Senát a Poslanecká sněmovna zřizují jako své orgány. Zde v těchto orgánech se podrobněji projednávají návrhy zákonů, hodnotí se jejich uplatnění a posuzuje se vládní politika. Pokud je na tom veřejný zájem, může být zřízena vyšetřovací komise. Ta svým postupem může připomínat policejní orgán v rámci přípravného řízení (vyslýchá svědky, shromažďuje důkazy...). Mohou být zřízeny ještě zvláštní kontrolní orgány v oblastech, kde jsou občanská práva a svobody zvláště ohroženy. Tento orgán pak kontroluje, mimo jiné, činnost všech zpravodajských služeb,⁴¹ použití odposlechu a záznamu telekomunikačního provozu a použití sledování osob a věcí podle trestního řádu.⁴²

2.2.2 Kontrola prováděná Nejvyšším kontrolním úřadem

Nejvyšší kontrolní úřad (dále jen „NKÚ“) je nezávislý kontrolní orgán, jež prověřuje, jak stát hospodaří se státním majetkem a s prostředky získanými ze zahraničí. Dohlíží na plnění státního rozpočtu a vyjadřuje se státnímu závěrečnému účtu. Při kontrole dohlíží na to, zda jsou kontrolované činnosti v souladu s právními předpisy, přezkoumává věcnou a formální správnost, ale také posuzuje účelnost, hospodárnost a efektivnost.⁴³ Do jeho působnosti však nespadá kontrola prostředků obcí, krajů ani společností s majetkovou účastí státu či samosprávy.⁴⁴ Jeho postavení je upraveno v článku 97 Ústavy. Jeho organizaci a působnost pak upravuje zákon č. 166/1993 Sb., zákon o Nejvyšším kontrolním úřadu, ve znění pozdějších předpisů (dále „zákon o NKÚ“).

Nezávislým orgánem je proto, jelikož svou funkci plní samostatně, nepodřízen moci zákonodárné, výkonné ani soudní. Do výkonu jeho působnosti

⁴⁰ § 6 odst. 11 Zákona č. 551/1991 Sb., *zákon České národní rady o Všeobecné zdravotní pojišťovně České republiky*, ve znění pozdějších předpisů.

⁴¹ HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 9. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Academia iuris (C.H. Beck). ISBN 978-80-7400-624-1. S. 362-363.

⁴² Zákon č. 141/1961 Sb., *zákon o trestním řízení soudním*, ve znění pozdějších předpisů.

⁴³ § 4 odst. 1 Zákona č. 166/1993 Sb., *zákon o Nejvyšším kontrolním úřadu*, ve znění pozdějších předpisů.

⁴⁴ Postavení a působnost | NKÚ. *Úvodní strana | NKÚ | NKÚ* [online]. Copyright © [cit. 23.01.2023] Dostupné z: <https://www.nku.cz/cz/o-nas/postaveni-a-pusobnost/>.

lze tak zasahovat pouze zákonem nebo jeho základě. Ačkoliv stojí mimo ostatní složky moci, není od nich úplně distancován. Samotný výkon jeho působnosti je financován ze státního rozpočtu a jeho hospodaření s majetkem státu, včetně prostředků státního rozpočtu kapitoly NKÚ, kontroluje Poslanecká sněmovna. Závěrečný účet rozpočtové kapitoly NKÚ se pak předkládá Ministerstvu financí.⁴⁵

NKÚ svým pojetím nezávislé auditní organizace naplňuje základní znaky, principy a doporučení Limské deklarace, kterou přijala organizace nejvyšších kontrolních a účetních orgánů (INTOSAI). Detailněji pak INTOSAI požadavky na nezávislost nejvyšších kontrolních institucí definoval v Mexické deklaraci o nezávislosti nejvyšších kontrolních institucí. Tato deklarace určuje osm pilířů nezávislého externího auditu státu.

2.2.3 Správní soudnictví

Moc soudní je jednou ze základních složek moci ve státě. Tato moc je nezávislá a ze své činnosti neodpovídá jiné moci. Nezávislost soudců je zaručena a do výkonu jejich funkce nesmí nikdo zasahovat a jejich nestrannost nesmí nikdo ohrožovat.⁴⁶ Kontrola, kterou soudy vykonávají je jednou z nejvýznamnějších záruk legality. Soudy stanoveným způsobem poskytují ochranu právům.⁴⁷ Každý, kdo se chce domáhat svého práva, nebo byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, se může obrátit na soud.⁴⁸ V trestním řízení může pouze soud rozhodnout o vině a trestu za trestné činy.⁴⁹ Správní soudnictví je pak jedním z druhů soudní kontroly.

Soudní soustavu v České republice tvoří okresní soudy (v Praze obvodní soudy, v Brně městský soud), krajské soudy v Plzni, Českých Budějovicích, Hradci Králové, Ústí nad Labem, Brně a Ostravě, Městský soud v Praze, dále vrchní

⁴⁵ § 33 odst. 4 Zákona č. 166/1993 Sb., *zákon o Nejvyšším kontrolním úřadu*, ve znění pozdějších předpisů.

⁴⁶ Soudy a soudci – Portál justice. [online]. Copyright ©2017 Ministerstvo spravedlnosti České republiky [cit. 23.01.2023]. Dostupné z: <https://justice.cz/web/msp/soudy-a-soudci>.

⁴⁷ Čl. 90 Ústavního zákona č. 1/1993 Sb., *Ústava České republiky* ve znění pozdějších předpisů.

⁴⁸ Čl. 36 odst. 2 Usnesení č. 2/1993 Sb., *Usnesení předsednictva České národní rady o vyhlášení LISTINY ZÁKLADNÍCH PRÁV A SVOBOD jako součástí ústavního pořádku České republiky*, ve znění pozdějších předpisů.

⁴⁹ Čl. 90 Ústavního zákona č. 1/1993 Sb., *Ústava České republiky* ve znění pozdějších předpisů.

soudy v Praze a Olomouci a Nejvyšší soud v Brně. Správní soudnictví pak vykonává Nejvyšší správní soud v Brně.⁵⁰

Vzhledem k charakteru této práce je tato podkapitola věnována pouze správnímu soudnictví, tj. soudnictví, ve kterém soudy poskytují ochranu veřejným subjektivním právům (právům, kterými disponují PO a FO vůči státu) FO a PO způsobem a za podmínek stanovených zákonem.⁵¹ Jde o výkon soudní moci při přezkumu rozhodnutí orgánů veřejné správy.

Téma správního soudnictví by možná samo vystačilo na celou diplomovou práci, a proto se mu tato podkapitola bude věnovat skutečně okrajově a nastíní především čím se zabývá a jaké soudy v něm vystupují.

Soudy ve správním soudnictví rozhodují o žalobách proti rozhodnutím vydaným v oblasti veřejné správy správním orgánem. Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „soudní řád správní“), vymezuje správní orgán ve správním soudnictví jako orgán moci výkonné, orgán územního samosprávného celku a FO a PO nebo jiný orgán, pokud jim bylo svěřeno rozhodování o právech a povinnostech FO a PO v oblasti veřejné správy. Dále rozhoduje o ochraně proti nečinnosti správního orgánu, ochraně před nezákonným zásahem správního orgánu, o kompetenčních žalobách (negativní či záporný kompetenční spor), ve věcech volebních a ve věcech místního a krajského referenda, ve věcech politických stran a hnutí a o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části, pokud je v rozporu se zákonem. Pokud nestanoví soudní řád správní nebo jiný zvláštní zákon něco jiného, lze se ve správním soudnictví domáhat ochrany práv pouze na návrh a po vyčerpání řádných opravných prostředků, pokud je zvláštní zákon připustí.⁵²

Ve správním soudnictví rozhodují a jednájí výhradně Krajské soudy a Nejvyšší správní soud (dále jen „NSS“).

⁵⁰ Kdo a jak se podílí na výkonu spravedlnosti v ČR | www.trestni-rizeni.com | www.trestni-rizeni.com. www.trestni-rizeni.com - *trestní právo a trestní řízení pro laiky* | www.trestni-rizeni.com [online]. Copyright © 2006 [cit. 23.01.2023]. Dostupné z: <http://www.trestni-rizeni.com/dokumenty/kdo-a-jak-se-podili-na-vykonu-spravedlnosti-v-cr>.

⁵¹ § 2 Zákona č. 150/2002 Sb., *soudní řád správní*, ve znění pozdějších předpisů.

⁵² *Ibidem*.

Krajské soudy jsou věcně příslušné k rozhodování, pokud soudní řád správní nestanoví, že je věcně příslušný NSS (jde o kompetenční žaloby, věci volební, rozpuštění politických stran a hnutí, pozastavení nebo obnovení jejich činností a věci týkající se voleb do Parlamentu České republiky a Evropského parlamentu). Místně příslušný je ten krajský soud, v jehož obvodu je sídlo správního orgánu, jež ve věci vydal rozhodnutí v prvním stupni. Pokud má tento správní orgán sídlo mimo obvod své působnosti, postupuje se, jako by měl sídlo v obvodu své působnosti. Ve věcech důchodového pojištění a dávek, ve věcech zaměstnanosti, dávek sociální podpory a dalších věcech je místně příslušný ten krajský soud, v jehož obvodu má navrhovatel bydliště nebo sídlo, nebo v jehož obvodu se zdržuje. Činnost u krajských soudů vykonávají specializované senáty a specializovaní samosoudci.⁵³

Nejvyšší správní soud jako vrcholný soudní orgán přímo rozhoduje ve věcech volebních, rozpuštění politických stran a hnutí, pozastavení nebo obnovení jejich činností a v kompetenčních sporech, a to v senátu složeném z předsedy a šesti soudců. Dále rozhoduje o kasačních stížnostech (jedná se o opravný prostředek proti pravomocnému rozhodnutí krajského soudu) v senátech složených z předsedy a dvou soudců. Pokud jde o kasační stížnost krajského a místního referenda, rozhoduje v senátu složeném z předsedy a šesti soudců. V neposlední řadě přijímá stanoviska a zásadní usnesení ke konkrétním právním otázkám a k rozhodovací činnosti soudů.⁵⁴

2.2.4 Kontrola veřejným ochráncem práv

Veřejný ochránce práv neboli ombudsman je orgán, který zastává většinou jediná osoba. U nás je jím momentálně JUDr. Stanislav Křeček. Tento orgán odpovídá za svou činnost Poslanecké sněmovně, avšak působí nestranně a nezávisle. Na základě vlastní činnosti nebo na základě stížností a podnětů občanů, které je povinen přijímat (i ústně, emailem, datovou schránkou⁵⁵...), provádí šetření, ve kterých zjišťuje, zda byla porušena práva občanů, a zjistí-li že

⁵³ § 3 odst. 1 Zákona č. 150/2002 Sb., *soudní řád správní*, ve znění pozdějších předpisů.

⁵⁴ HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 9. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Academia iuris (C.H. Beck). ISBN 978-80-7400-624-1. S. 367-410.

⁵⁵ GABRIŠOVÁ, Veronika, ed. *Informace*. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, [2019]. Stanoviska (Kancelář veřejného ochránce práv). ISBN 978-80-7631-020-9., S. 12.

ano, doporučí správním orgánům nápravu (podněty mu mohou postoupit poslanci a senátoři). Přispívá tím k ochraně základních práv a svobod. Ombudsman sice nemá prostředky na to, aby do výkonu správy fakticky zasáhl (může nahlížet do spisů, požadovat informace a stanoviska a navrhopvat úkony), úřady mu ale musejí podle zákona poskytnout součinnost. Jeho stanoviska jsou většinou veřejnou správou respektována. Většinou ombudsman informuje nadřízený orgán, aby zjednal nápravu.⁵⁶

Působnost ombudsmana se vztahuje na „úřady“ podle zákona č. 369/1999 Sb.⁵⁷ Jsou jimi ministerstva a jiné správní úřady s celostátní působností, správní úřady jim podléhající, Českou národní banku, pokud působí jako správní úřad, Radu pro rozhlasové a televizní vysílání, orgány územních samosprávných celků při výkonu státní správy, a není-li dále stanoveno jinak na Policii České republiky, Armádu České republiky, Hradní stráž, Vězeňskou službu České republiky, dále na zařízení, v nichž se vykonává vazba, trest odnětí svobody, ochranná nebo ústavní výchova, ochranné léčení, zabezpečovací detence a na veřejné zdravotní pojišťovny.⁵⁸

Jak již bylo zmíněno, ombudsman je volen a odpovídá ze své funkce Poslanecké sněmovně. Je povinen soustavně informovat veřejnost o své činnosti a Poslanecké sněmovně podává každý rok souhrnnou písemnou zprávu o své činnosti. Tato zpráva je veřejně přístupná jako sněmovní tisk.⁵⁹

2.2.5 Kontrola ze strany občanů

Český právní řád umožňuje podílet se občanům na kontrole veřejné správy několika způsoby. Jako jeden z nich můžeme uvést petiční právo. Jedná se o právo garantované Listinou základních práv a svobod. Jde o právo sám nebo s jinými obracet se na státní orgány a orgány územní samosprávy s žádostmi, návrhy a stížnostmi. Peticemi se však nesmí vybízet k porušení základních práv a svobod a rovněž nesmí zasahovat do nezávislosti soudu. Ve výkonu petičního

⁵⁶ HORZINKOVÁ, Eva a Zdeněk FIALA. *Správní právo hmotné: obecná část*. 3. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2019. Student (Leges). ISBN 978-80-7502-353-7. S. 166-169.

⁵⁷ Zákon č. 349/1999 Sb., *zákon o veřejném ochránci práv*, ve znění pozdějších předpisů.

⁵⁸ *Ibidem*.

⁵⁹ HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 9. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Academia iuris (C.H. Beck). ISBN 978-80-7400-624-1. S. 429-431.

práva nesmí být nikomu bráněno, a výkon tohoto práva nesmí být nikomu na újmu.⁶⁰ Občané mohou vytvořit k sestavení a doručení petice petiční výbor. Státní orgán nebo orgán územní samosprávy, kterému je petice adresována je povinen petici přijmout nebo ji postoupit, posoudit její obsah a následně na ni do 30 dnů odpovědět.⁶¹ Petice je tak zvláštní formou projevu, která působí především s politickým záměrem. V některých případech je předložení petice s určitým počtem podpisů podmínkou určitého práva – například registrace nové politické strany nebo hnutí.

Peticemi nejsou stížnosti, oznámení a podněty nebo podobná podání, které se netýkají věcí veřejného zájmu, ale týkají se zájmu osobního. Stížnosti a podněty, jež nejsou peticemi v právním smyslu platí, že každý je oprávněn takovou stížnost podat a orgán veřejné správy je povinen na ni odpovědět. Podání stížnosti nesmí být stěžovali na újmu, a nesmí být proti němu činěni zákroky, jelikož stížnost podal. To neplatí, dopustí-li se podáním stížnosti přestupku nebo trestného činu. Stížnost je pouhým podnětem pro správní orgán, její podání nezahajuje správní řízení, a pouze na základě stížnosti nemohou být provedeny určité dozorčí nebo jiné úkony. Pokud zákon nestanoví něco jiného, není proti vyřízení stížnosti opravný prostředek.⁶²

Ve vztahu k územní samosprávě se mohou občané podílet na řešení a kontrole místních záležitostí, které spadají do samostatné působnosti obce, formou místního referenda. V něm se formou souhlasu či nesouhlasu hlasuje o konkrétní otázce. Může se konat na základě usnesení zastupitelstva obce, či na návrh přípravného výboru, podpořeným podpisem oprávněných osob. Tento návrh se pak předkládá obecnímu úřadu a poté k projednání zastupitelstvu. Rozhodnutí referenda je pro orgány obce závazné. Občané také mohou kontrolovat místní záležitosti formou volby jiných občanů do orgánů obcí. Tito jejich zastupitelé pak mohou kontrolovat záležitosti v mezích zákona.⁶³

⁶⁰ § 2 Zákona č. 85/1990 Sb., *zákon o právu petičním*, ve znění pozdějších předpisů.

⁶¹ *Ibidem*.

⁶² HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 9. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Academia iuris (C.H. Beck). ISBN 978-80-7400-624-1. S. 465-471.

⁶³ HORZINKOVÁ, Eva a Zdeněk FIALA. *Správní právo hmotné: obecná část*. 3. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2019. Student (Leges). ISBN 978-80-7502-353-7. S. 170-175.

4. Kontrolní řád

Nyní se dostáváme k hlavní části této diplomové práce. Vzhledem k obecnému zadání tohoto tématu a k relativní pracovní nevyužitelnosti v praxi osoby autora, bude mít i tato část jakýsi obecný charakter. Půjde tak zejména o přiblížení a popis institutů kontrolního řádu v porovnání se zvláštními zákony, doplněné o rozsudky soudů. V první podkapitole se budeme věnovat předchůdci kontrolnímu řádu – zákonu č. 552/1991 Sb., zákon České národní rady o státní kontrole, v původním znění (dále jen „zákon o státní kontrole“).

Kontrolní řád je (podobně jako správní řád v rámci správního řízení) obecným předpisem v oblasti kontroly. Nestanovuje specifickému kontrolnímu orgánu žádnou kompetenci nebo předmět kontroly, toto ponechává na zvláštních právních předpisech. Je vymezen institucionálně (tj. pomocí institucí, které ho vykonávají) a je zde kladen důraz na skutečnost, že se jedná o předpis, který upravuje především procesní postup v oblasti kontroly. Hmotněprávní aspekty kontroly pak stanovují jiné zvláštní zákony.⁶⁴

4.1. Kontrolní řád a zákon o státní kontrole

Pro účel této podkapitoly budeme postupovat s pojmy „kontrolní řád“ a „zákon o státní kontrole“ přičemž první z nich se odkazuje na zákon o kontrole platný od roku 2012. Tento fakt je zmíněn, jelikož pouhý název „kontrolní řád“ může být v tomto porovnání zavádějící, a to proto, protože zákon o státní kontrole měl svůj vlastní kontrolní řád, který byl jeho součástí. Jednalo se o základní pravidla kontrolní činnosti a je zmíněn v části třetí tohoto zákona.

Na začátku 90. let byl v České a Slovenské federativní republice přijat zákon o státní kontrole, který měl upravovat kontrolní činnost v Čechách. Na Slovensku existoval v té době obdobný zákon týkající se kontroly.⁶⁵ Pro federativní výkon kontroly zde ještě navíc existoval zákon o kontrole v České a Slovenské

⁶⁴ Důvodová zpráva k návrhu kontrolního řádu, Sněmovní tisk 575/0. S. 35. Dostupné z <https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=82229>.

⁶⁵ Zákon č. 418/1991 Sb., zákon Slovenskej národnej rady o štátnej kontrole, v původním znění.

federativní republice.⁶⁶ Na, v podstatě, jednom území tak fungovaly hned 3 zákony o kontrole najednou (každý z nich se věnoval kontrole na jiném území). Na výkon tohoto zákona dohlíželo tehdejší Federální ministerstvo kontroly,⁶⁷ které bylo zrušeno se vznikem samostatného Českého státu. V Čechách se v té době zrušilo Ministerstvo státní kontroly a zřídil se NKÚ. I díky této situaci, a také díky tomu, že kontrolní činnosti byly upravovány ve zvláštních předpisech, začal zákon o státní kontrole ztrácet význam. Začalo tak docházet k roztříštěnosti a nepřehlednosti právní úpravy týkající se kontroly.⁶⁸ Zákon o státní kontrole také stanovil, že státní kontrolou podle něj není kontrola ve vztahu nadřízenosti a podřízenosti.⁶⁹ Kontrola orgánů samosprávy zde byla zmíněna pouze v závislosti na výkon státní správy. Tou dobou byly národní výbory zrušeny jen krátce a samospráva, jak ji známe dnes, byla v počátcích. Tato právní úprava tak byla pochopitelná. Postupem času se však stala zastaralou.

Účelem kontrolního řádu je především sjednocení, zpřehlednění a zjednodušení procesu kontroly, která se vykonává v rámci veřejné správy orgány státní správy a samosprávy, dále u jim nepodřízených PO a FO, ale také v rámci nadřízenosti a podřízenosti.⁷⁰ Na rozdíl od jeho předchůdce se tak (jak vyplývá z předchozí věty) jeho působnost vztahuje i na samosprávu nebo vnitřní kontrolu. Dále se oproti staré právní úpravě upravilo zahájení a ukončení kontroly a byl vymezen okamžik jejího zahájení i skončení. Kontrolní řád také stanovil jasné lhůty pro jednotlivé kontrolní úkony, především pak pro vyhotovení protokolu o kontrole. Tato zlepšení by měla bránit vzniku zbytečných průtahů. Uvádí také vyšší horní hranici správního trestu pokuty, nejedná se navíc o pořádkové opatření, nýbrž o správní trest za přestupek. I toto má přispět k účinnějšímu vymáhání plnění povinností souvisejících s kontrolou. K transparentnosti kontrolního procesu má přispět zvýšená spolupráce a koordinace ve zveřejňování výsledků kontrol.

⁶⁶ Zákon č. 405/1991 Sb., *zákon o kontrole v České a Slovenské Federativní Republice*, v původním znění.

⁶⁷ Historie kontroly v našich zemích | NKÚ. *Úvodní strana | NKÚ | NKÚ* [online]. [cit. 30.01.2023]. Dostupné z: <https://www.nku.cz/cz/nezarazene/historie-kontroly-v-nasich-zemich-id6995/>.

⁶⁸ JEMELKA, Luboš. *Zákon o kontrole: komentář*. Vydání druhé. V Praze: C.H. Beck, 2021. Beckovy komentáře. ISBN 978-80-7400-840-5. S. 1-3.

⁶⁹ § 3 odst. 2 Zákona č. 552/1991 Sb., *zákon České národní rady o státní kontrole*, v původním znění.

⁷⁰ Důvodová zpráva k návrhu kontrolního řádu, Sněmovní tisk 575/0. S. 12-13. Dostupné z <https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=82229>.

Kontrolní řád také stanovil, že pokud byla kontrola zahájena přede dnem nabytí jeho účinnosti (1. 1. 2014), dokončí se podle právních předpisů platných v době jejího zahájení – bude se tedy postupovat podle zákona o státní kontrole.

Zákon o státní kontrole, nebo spíše jeho části, či některá úprava se však v určité míře vyskytuje dodnes. Například právní úprava v zákoně o NKÚ, která je označena jako „kontrolní řád“ je z převážné části obdoba kontrolního řádu zákona o státní kontrole.⁷¹

4.2. Působnost kontrolního řádu

Kontrolní řád upravuje postup kontrolních orgánů při kontrole činnosti kontrolovaných osob. Tuto zjednodušenou, avšak výkladem efektivní definici si můžeme za pomoci kontrolního řádu rozvést, aby se s ní lépe pracovalo. Ten uvádí kontrolní orgán jako orgány moci výkonné, orgány územních samosprávných celků, jiných orgánů a PO a FO, pokud vykonávají svou působnost v oblasti veřejné správy, při kontrole činnosti kontrolovaných osob, tj. při kontrole činnosti orgánů moci výkonné, orgánů územních samosprávných celků, jiných orgánů a PO a FO. Konkrétní vymezení orgánů je vymezeno ve zvláštních právních předpisech. Pro plnější vymezení kontrolního orgánu budeme charakterizovat jednotlivé subjekty.⁷²

Orgány moci výkonné nám vymezuje Ústava. Patří sem prezident republiky, vláda, ministerstva a jiné správní úřady a státní zastupitelství. Jinými správními úřady jsou myšleny jiné ústřední správní úřady s celostátní působností, které řídí vláda. Jde např. o Český statistický úřad, Český báňský úřad či Správu státních hmotných rezerv (výčet není taxativní). Existují však i jiné správní úřady s celostátní působností, které ale nejsou označeny jako ústřední. Jde o správní úřady, které jsou podřízeny ministerstvům, můžeme uvést, například, Českou inspekci životního prostředí, která je podřízena Ministerstvu životního prostředí či Státní plavební správu, podřízenou Ministerstvu dopravy. Výčet znovu není taxativní. A nemůžeme zapomenout ani na územní správní úřady, také nazývané

⁷¹ JEMELKA, Luboš. *Zákon o kontrole: komentář*. Vydání druhé. V Praze: C.H. Beck, 2021. Beckovy komentáře. ISBN 978-80-7400-840-5. S. 302–304.

⁷² § 1 odst. 1 Zákona č. 255/2012 Sb., *zákon o kontrole*, ve znění pozdějších předpisů.

jako územní odborné správní úřady. Demonstrativně sem patří celní, katastrální či finanční úřady. V případě kontroly dodržování povinností držitelem střelné zbraně je orgánem kontroly i Policie České republiky.⁷³

Orgánem územního samosprávného celku je zastupitelstvo obce, rada obce, starosta, obecní úřad a její zvláštní orgány. Je jím i komise rady obce, pokud jí byl svěřen výkon přenesené působnosti.⁷⁴ Pokud zastupitelstvo zřídí obecně závaznou vyhláškou obecní policii, je orgánem i ona.⁷⁵ V krajích je to zastupitelstvo kraje, rada kraje, hejtman kraje, krajský úřad a zvláštní orgán kraje zřízený zákonem.⁷⁶ V hlavním městě jde o zastupitelstvo HLMP, radu HLMP, primátora, magistrát HLMP, zvláštní orgány a Městskou policii.⁷⁷

Jiným orgánem je např. Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky při kontrole hospodaření NKÚ podle zákona o NKÚ, nebo orgán, který si Poslanecká sněmovna pro tento účel zřídila, a to proto, protože se v tomto případě jedná o státní kontrolu podle zákona o státní kontrole.⁷⁸

PO jakožto kontrolním orgánem jsou profesní komory, jako exekutorská komora při kontrole exekutorů a vedení exekutorských úřadů, či advokátní komora při kontrole jejích členů. Můžeme sem také zařadit Českou národní banku (dále jen „ČNB“), jakožto právnickou osobu zřízenou státem, pokud vykonává dohled prostřednictvím kontroly na místě.⁷⁹

⁷³ § 75a Zákona č. 119/2002 Sb., zákon o střelných zbraních a střelivu a o změně zákona č. 156/2000 Sb., o ověřování střelných zbraní, střeliva a pyrotechnických předmětů a o změně zákona č. 288/1995 Sb., o střelných zbraních a střelivu (zákon o střelných zbraních), ve znění zákona č. 13/1998 Sb., a zákona č. 368/1992 Sb., o správních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů, a zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), ve znění pozdějších předpisů, (zákon o zbraních), ve znění pozdějších předpisů.

⁷⁴ § 5 odst. 1 Zákona č. 128/2000 Sb., zákon o obcích (obecní zřízení) ve znění pozdějších předpisů.

⁷⁵ § 1 odst. 1 Zákona č. 553/1991 Sb., zákon České národní rady o obecní policii, ve znění pozdějších předpisů.

⁷⁶ § 31-70a Zákona č. 129/2000 Sb., zákon o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů.

⁷⁷ § 1 odst. 4 Zákona č. 131/2000 Sb., zákon o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů.

⁷⁸ Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 14. 03. 2012, čj. 9 A 9/2011-64. Dostupné z <https://sbirka.nssoud.cz/cz/statni-kontrola-kontrola-hospodareni-nejvyssiho-kontrolniho-uradu-poslaneckou-snemovnou-parlamentu-ceske-republiky.p2662.html>.

⁷⁹ § 45 odst. 1 Zákona č. 6/1993 Sb., o České národní bance, ve znění pozdějších předpisů.

Jako FO můžeme obecně zmínit fyzické osoby, které ke kontrole kontrolní orgán pověřil.

Aby se však jednalo o kontrolní orgán, musejí tyto orgány vykonávat působnost v oblasti veřejné správy. Pokud toto tvrzení spojíme s definicí veřejné správy ze začátku této práce, vyjde nám, že kontrolní orgány vykonávají kontrolu veřejných záležitostí, tedy kontrolu záležitostí veřejně prospěšného zájmu.

Dle kontrolního řádu postupují kontrolní orgány i při kontrole výkonu státní správy. V rámci této kontroly má kontrolující oprávnění ukládat kontrolovaným osobám opatření k odstranění nebo prevenci nedostatků, které kontrola zjistila. Uložená opatření k odstranění či prevenci se následně uvádějí v protokolu o kontrole. O Nápravě nedostatků poté může kontrolující požadovat od kontrolované osoby písemnou zprávu. V případě, že kontrolovaná osoba nedostatky neodstraní, hrozí jí postih za přestupek podle kontrolního řádu.⁸⁰

Jak jsme si již ukázali na začátku této práce, státní správa je správa vykonávána státem a jeho orgány, přičemž, jak název napovídá, ji vykonává zpravidla stát. Státní správa však může být delegována např. z důvodu hospodárnosti či účelnosti na jiného nositele veřejné správy. Významné jsou zde zejména územní samosprávné celky, které pak státní správu vykonávají v přenesené působnosti. K vymezení orgánů státní správy můžeme využít kompetenční zákon,⁸¹ který jako orgán státní správy vymezuje ministerstva (ústřední správní úřady, v jejichž čele je ministr), další ústřední správní orgány státní správy a nižší orgány státní správy (viz začátek této podkapitoly). Výkon kontroly státní správy je realizován v rámci instančních vztahů nadřízenosti a podřízenosti kontrolního orgánu a kontrolované osoby. Nejedná se zde však o vztahy uvnitř pouze jednoho subjektu, orgánu či organizace, nýbrž o kontrolu mezi dvěma subjekty.⁸² Jde tedy o výkon kontroly státní správy ve vztahu nadřízenosti a podřízenosti mezi dvěma subjekty. Spadá sem především výkon kontroly

⁸⁰ JEMELKA, Luboš. *Zákon o kontrole: komentář*. Vydání druhé. V Praze: C.H. Beck, 2021. Beckovy komentáře. ISBN 978-80-7400-840-5. S. 224.

⁸¹ Zákon č. 2/1969 Sb., *zákon České národní rady o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České socialistické republiky*, ve znění pozdějších předpisů.

⁸² Důvodová zpráva k návrhu kontrolního řádu, Sněmovní tisk 575/0. S. 36. Dostupné z <https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=82229>.

přenesené působnosti územních samosprávných celků (např. orgány obce jsou v přenesené působnosti podřízeny orgánům kraje) a územních správních úřadů (např. Ministerstvo financí provádí kontrolu finančních úřadů a ředitelství).⁸³

Jak bylo již nastíněno v minulém odstavci – výkon přenesené působnosti obcí kontrolují krajské úřady v přenesené působnosti. U krajů tento výkon přenesené působnosti kontrolují věcně příslušná ministerstva nebo jiné ústřední správní úřady, pokud zákon nestanoví jinak (pokud kraj vykonává přenesenou působnost v rámci dopravy, bude kontrolu vykonávat Ministerstvo Dopravy). Pokud se jedná o statutární města, výkon kontroly přenesené působnosti jejich městských obvodů a částí vykonává magistrát. V Praze pak přenesenou působnost svěřených orgánů vykonávají stejně jako u krajů příslušná ministerstva a ústřední správní úřady. Kontrolou se v těchto případech má namysli zjištění, zda kontrolované osoby dodržují při výkonu přenesené působnosti zákony, jiné právní předpisy, usnesení vlády, směrnice, či opatření příslušných orgánů veřejné správy při kontrole výkonu přenesené působnosti.⁸⁴ V rámci této části je však důležité zmínit, že do působnosti kontrolního řádu nespadá dozor nad vydáváním nařízení a jiných aktů územně samosprávných celků vydaných v přenesené působnosti. Nejedná se totiž o kontrolu, ale o uskutečnění opatření k nápravě a je tak realizován na základě zvláštních právních předpisů.⁸⁵

Dále se podle kontrolního řádu postupuje i při kontrole činnosti právnických osob založených nebo zřízených státem či územním samosprávným celkem vykonávané ze strany zakladatele nebo zřizovatele, pokud nejde o kontrolu činnosti těchto právnických osob upravenou předpisy soukromého práva.⁸⁶ Právnickými osobami zřízenými státem mohou být např. státní podniky, tj. právnické osoby které provozují podnikatelskou činnost vlastním jménem a na vlastní odpovědnost, nemají ale vlastní majetek a hospodaří tak s majetkem státu (Česká pošta). Zákonem nebo rozhodnutím organizačních složek státu

⁸³ Důvodová zpráva k návrhu kontrolního řádu, Sněmovní tisk 575/0. S. 36. Dostupné z <https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=82229>.

⁸⁴ JEMELKA, Luboš. *Zákon o kontrole: komentář*. Vydání druhé. V Praze: C.H. Beck, 2021. Beckovy komentáře. ISBN 978-80-7400-840-5. S. 15.

⁸⁵ Důvodová zpráva k návrhu kontrolního řádu, Sněmovní tisk 575/0. S. 17. Dostupné z <https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=82229>.

⁸⁶ § 1 odst. 2 Zákona č. 255/2012 Sb., *zákon o kontrole*, ve znění pozdějších předpisů.

s celostátní působností mohou být také státní příspěvkové organizace, které nevytváří zisk, ale plní konkrétní úkoly veřejného zájmu (např. Správa uprchlických zařízení Ministerstva vnitra).⁸⁷ Pro finanční zabezpečení zvláštních úkolů a hospodaření s prostředky pro ně určenými se zákonem dále zřizují státní fondy.⁸⁸ Jsou to právnické osoby, které sdružují majetek k určitému účelu (např. Státní fond kinematografie).

V rámci samostatné působnosti si mohou obce zakládat a zřizovat PO a organizační složky obce.⁸⁹ Ve své pravomoci může samosprávný celek k plnění úkolů, především k hospodářskému využívání svého majetku a také zabezpečení veřejně prospěšných činností, zřizovat příspěvkové organizace, obchodní společnosti (akciové společnosti a společnosti s ručením omezeným), ústavy, školské PO či veřejné výzkumné instituce, přičemž kontrolu nad těmito subjekty vykonává zřizovatel.⁹⁰

Negativní vymezení kontrolního řádu v této situaci bychom si mohli popsat takto – nevztahuje se na kontrolu činnosti PO založených či zřízených státem nebo územním samosprávným celkem vykonávanou ze strany zakladatele nebo zřizovatele, pokud jde o kontrolu činností těchto PO upravenou předpisy soukromého práva.⁹¹ Pokud by tedy některá z výše uvedených PO právně jednala v rámci soukromého práva, místo kontrolního řádu by se použil zákon o obchodních korporacích,⁹² podle kterého dozorčí činnost připadá na dozorčí radu, kontrolní komisi či jiný kontrolní orgán.

⁸⁷ Organizační složky státu a státní příspěvkové organizace – Ministerstvo vnitra České republiky. *Úvodní strana – Ministerstvo vnitra České republiky* [online]. Copyright © 2023 Ministerstvo vnitra České republiky, všechna práva vyhrazena [cit. 03.02.2023]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/organizacni-slozky-organizacni-slozky-statu-a-statni-prispevkove-organizace.aspx>.

⁸⁸ § 28 odst. 1 Zákona č. 218/2000 Sb., *zákon o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla)*, ve znění pozdějších předpisů.

⁸⁹ § 35a odst. 1 Zákona č. 128/2000 Sb., *zákon o obcích (obecní zřízení)*, ve znění pozdějších předpisů.

⁹⁰ § 15 odst. 2 a § 27 odst. 11 Zákona č. 250/2000 Sb., *zákon o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů*, ve znění pozdějších předpisů.

⁹¹ JEMELKA, Luboš. *Zákon o kontrole: komentář*. Vydání druhé. V Praze: C.H. Beck, 2021. Beckovy komentáře. ISBN 978-80-7400-840-5. S. 20.

⁹² Zákon č. 90/2012 Sb., *zákon o obchodních společnostech a družstvech (zákon o obchodních korporacích)*, ve znění pozdějších předpisů.

V porovnání se svým předchůdcem má tak kontrolní řád mnohem širší působnost, a to jak v rozsahu kontrolních orgánů, tak v rozsahu samotné kontroly. Nevztahuje se jen na kontrolu jako výkon státní správy ale na veškerou kontrolu, která je výkonem působnosti v oblasti veřejné správy. A další velkou změnou je výše zmíněná kontrola státní správy a kontrola právnických osob založených nebo zřízených státem, obcí nebo krajem vykonávanou ze strany zakladatele nebo zřizovatele. Pan JUDr. Josef Vedral Ph.D. také zmiňuje, že v těchto dvou případech dochází nepřímo i k rozšíření působnosti správního řádu, který se použije na všechny kontroly, na které se kontrolní řád vztahuje,⁹³ a to i včetně kontrol výše zmíněných činností právnických osob zřízených státem a územním samosprávným celkem, na které by se však sám o sobě nepoužil, neboť podle něj nejde o výkon působnosti v oblasti veřejné správy ve smyslu § 1 odst. 1 správního řádu, na rozdíl od působnosti kontrol § 1 odst. 1 kontrolního řádu.⁹⁴

4.3. Úkony před zahájením kontroly

Ještě před samotnou kontrolou může kontrolní orgán provádět úkony, jejichž účelem je opatření podkladů pro posouzení, zda kontrolu vůbec zahájit.⁹⁵ Toto ustanovení vychází z praxe kontrolních orgánů a jejich činnosti v rámci jiných zvláštních právních předpisů, ve kterých jsou za kontrolu považovány činnosti, které standardnímu průběhu kontroly neodpovídají. Někdy jsou předchůdcem kontroly, ale jindy se použít ani nemusí. Jedná se např. o různé formy monitoringu, kontrolních nákupů či ověřování podnětů (příkladem může být monitoring prováděný ČNB, která je podle svého zákona oprávněna k vyžadování potřebných informací a podkladů ve formě statistických výkazů a výkazů pro účel dohledu, doplňkových informací nebo hlášení od osob podléhajícím jejímu dohledu).⁹⁶ U kontrolních nákupů se jedná o úkony, u kterých kontrolní orgán zpravidla neprokazuje svou příslušnost ke kontrolnímu orgánu, např. předběžná kontrola

⁹³ § 28 Zákona č. 255/2012 Sb., *zákon o kontrole*, ve znění pozdějších předpisů.

⁹⁴ VEDRAL, Josef. K rozsahu působnosti kontrolního řádu. *Správní právo: odborný časopis pro oblast státní správy a správního práva*. 2016, roč. 49, č. 4, s. 393. ISSN 0139-6005.

⁹⁵ § 3 odst. 1 Zákona č. 255/2012 Sb., *zákon o kontrole*, ve znění pozdějších předpisů.

⁹⁶ § 44 Zákona č. 6/1993 Sb., *o České národní bance*, ve znění pozdějších předpisů.

v obchodech podle zákona č. 526/1990 Sb. zákon o cenách, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o cenách“).⁹⁷

Účelem těchto úkonů je poskytnout kontrolujícímu orgánu možnost prověřit situaci ještě v přípravné fázi, tj. ve fázi kde kontrolující orgán může práva vůči kontrolované osobě vymáhat pouze na dobrovolné bázi, přičemž, samozřejmě, nespolupráce kontrolované osoby při výkonu předběžných úkonů je signálem pro zahájení standardní kontroly, ve které mohou být práva vymáhána prostřednictvím pokut.⁹⁸

V současné době se však jedná o, z velké části, právním předpisem neupravené úkony. Je tak otázkou, zda je právní úprava dostatečná. Provádění předběžných úkonů před zahájením kontroly (zjišťování skutečností a podkladů pro zahájení kontroly) má význam pouze pokud se zamezí manipulaci s objektem kontroly. Tedy pokud kontrolovaná osoba ví, že bude probíhat kontrola, může napravit případné nedostatky, které by kontrola odhalila. Tento fakt může působit pozitivně, avšak pokud kontrolovaná osoba provádí protiprávní činnost, kterou napraví pouze na dobu kontroly a následně v ní pokračuje, je tato kontrola zbytečná.⁹⁹

O úkonech předcházejících kontrole se vždy sepíše záznam. Kontrolní řád sice nestanovuje, jakou formu má tento záznam mít, avšak z hlediska právní jistoty by měl mít písemnou i elektronickou formu. Záznam by měl obsahovat všechny důležité skutečnosti, které se vztahují k provedeným úkonům – označení kontrolního a kontrolovaného orgánu, označení právního předpisu, který vymezuje pravomoc kontrolního orgánu k provedení kontroly, označení kontrolované osoby, předmětu kontroly, popis zjištěného stavu věci s uvedenými nedostatky a označení právních předpisů, které byly porušeny, včetně uvedení podkladů, ze kterých tato zjištění vzešla. Následuje samozřejmost v podobě data a podpisu kontrolujícího.¹⁰⁰ Zvláštní právní předpisy se v pořízení záznamů z úkonů

⁹⁷ § 14 Zákona č. 526/1990 Sb., *zákon o cenách*, ve znění pozdějších předpisů.

⁹⁸ Důvodová zpráva k návrhu kontrolního řádu, Sněmovní tisk 575/0. S. 40-41. Dostupné z <https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=82229>.

⁹⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 09. 04. 2020, č. j. 1 As 277/2019–44. Dostupné z <http://kraken.slv.cz/1As277/2019>.

¹⁰⁰ JEMELKA, Luboš. *Zákon o kontrole: komentář*. Vydání druhé. V Praze: C.H. Beck, 2021. Beckovy komentáře. ISBN 978-80-7400-840-5. S. 47-53.

předcházející kontrole mohou lišit. Například podle zákona o cenách může být před cenovou kontrolou pořízen zvukový a obrazový záznam.¹⁰¹

Kontrolní řád také stanovuje pravidlo, že pokud na úkony předcházející kontrole navazuje kontrola, mohou sloužit jako podklad pro kontrolní zjištění. Podmínkou je to, že na tyto úkony musí navazovat následná kontrola a musí být mezi nimi věcná, místní a časová souvislost. V následné kontrole musí kontrolující zjistit stav věci v rozsahu nezbytném pro dosažení účelu kontroly a v závislosti na její povaze doložit kontrolní zjištění potřebnými podklady. Těmito podklady mohou být právě zmíněné úkony před zahájením kontroly.¹⁰² Předběžné úkony jako např. záznamy automatických technických zařízení v dopravě či výsledky měření mohou být a jsou následně využívány v kontrolách a řízeních. NSS zde nespatřuje rozpor s principy správního trestání. Naopak hlásí, že použití důkazů získaných pouze po zahájení kontroly by znamenalo značné ztížení zjištění důležitých relevantních skutečností a následné projednání a vyšetření některých případů přestupků a správních deliktů. Toto ztížení by bylo podle NSS v rozporu s veřejným zájmem, kterým je v tomto případě ochrana společnosti proti nežádoucímu jednání.¹⁰³

4.4. Průběh kontroly podle kontrolního řádu

Na začátku této podkapitoly můžeme ještě jednou zmínit definici kontroly dle kontrolního řádu. Je jí činnost kontrolního orgánu při zjišťování, jak kontrolovaná osoba plní povinnosti vyplývající z jiných právních předpisů, nebo které jí byly uloženy na základě těchto předpisů.¹⁰⁴ Kontrola je jedním z nástrojů státu k zajištění ochrany veřejného zájmu a dodržování povinností, které vyplývají z obecně závazných právních předpisů. Kontrola ve veřejné správě je mnohdy

¹⁰¹ § 14 odst. 5 Zákona č. 526/1990 Sb., *zákon o cenách*, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁰² JEMELKA, Luboš. *Zákon o kontrole: komentář*. Vydání druhé. V Praze: C.H. Beck, 2021. Beckovy komentáře. ISBN 978-80-7400-840-5. S. 47-53.

¹⁰³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 09. 2018, č. j. 4 As 162/2018-27. Dostupné z <http://kraken.slv.cz/4As162/2018>.

¹⁰⁴ § 2 Zákona č. 255/2012 Sb., *zákon o kontrole*, ve znění pozdějších předpisů.

zahrnuta pod pojmy inspekce, dozor, státní kontrola, dohled, vrchní dozor či přezkum.¹⁰⁵

4.4.1. Pověření ke kontrole a osoba kontrolující a kontrolovaná

Ačkoliv je v rámci působnosti ke kontrole příslušný kontrolní orgán, fakticky ji vždy vykonává fyzická osoba (dále označena jako „kontrolující“). Kontrolujícím je zpravidla zaměstnanec kontrolního orgánu (ale nevylučují se ani kontrolující v pracovněprávním vztahu či kontrolující pracující na dohodu o provedení práce či činnosti), přičemž, samozřejmě nemůže, jít o ledajakého zaměstnance, nýbrž o zaměstnance, který má platné pověření ke kontrole formou písemného pověření nebo průkazu, stanoví-li tak jiný právní předpis.¹⁰⁶ Rozdíl mezi těmito dvěma v praxi spočívá v tom, že průkaz slouží zpravidla jako dlouhodobější pověření k opakovanému výkonu kontroly, především v případech, kdy je kontrolní činnost jedinou nebo jednou z hlavních činností kontrolního orgánu, zatímco písemné pověření se používá pro jednotlivé či opakované kontroly, které ale nejsou stěžejní činností kontrolního orgánu.¹⁰⁷ Pověření ke kontrole vydává nadřízená osoba kontrolujícího (vedoucí kontrolního orgánu nebo osoba k tomu pověřená vedoucím). Vedoucími kontrolních orgánů jsou ministři, předsedové jiných správních úřadů, tajemníci obecních úřadů, ředitelé Magistrátu, ředitelé krajských úřadů, v případě PO jsou to osoby oprávněny zastupovat PO, a u FO jsou to FO samotné. Pokud je kontrolujících při kontrole více, je nadřízeným určen vedoucí kontrolní skupiny. Vedoucí rozhoduje o námitkách, ale také skupinu vede a komunikuje s kontrolovanou osobou. Zodpovědnost za jednání kontrolujícího však připadá kontrolnímu orgánu.¹⁰⁸

Zvláštní předpisy však mohou stanovit, že kontrolujícím bude pouze zaměstnanec kontrolního orgánu. Např. podle zákona č. 64/1986 Sb., zákon České národní rady o České obchodní inspekci, ve znění pozdějších předpisů

¹⁰⁵ Důvodová zpráva k návrhu kontrolního řádu, Sněmovní tisk 575/0. S. 14. Dostupné z <https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=82229>.

¹⁰⁶ JEMELKA, Luboš. *Zákon o kontrole: komentář*. Vydání druhé. V Praze: C.H. Beck, 2021. Beckovy komentáře. ISBN 978-80-7400-840-5. S. 58-65.

¹⁰⁷ Důvodová zpráva k návrhu kontrolního řádu, Sněmovní tisk 575/0. S. 41. Dostupné z <https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=82229>.

¹⁰⁸ JEMELKA, Luboš. *Zákon o kontrole: komentář*. Vydání druhé. V Praze: C.H. Beck, 2021. Beckovy komentáře. ISBN 978-80-7400-840-5. S. 62.

(dále jen „zákon o ČOI“), jsou kontrolujícími její zaměstnanci, kteří se v tomto případě nazývají inspektoři a jsou pověřeni plněním jejich kontrolních úkolů. Některé zvláštní právní předpisy mohou naopak určit, že kontrolujícím nebude pouze zaměstnanec kontrolního orgánu. Sem patří např. kontrolní činnosti České školní inspekce podle školského zákona, kterou vykonávají školní inspektoři, kontrolní pracovníci, ale i přizvané osoby. Tyto osoby mohou být vhodné z hlediska jejich odbornosti na určité téma. Kontrolní řád ale jinak nestanovuje nutnost, aby kontrolující měl nějaké zvláštní předpoklady, znalosti či odborné zkušenosti. Tyto předpoklady jsou ponechány na zvláštních předpisech. Jako příklad se zde můžeme znovu odkázat na školský zákon, který uvádí, že inspektorem může být pouze ten, kdo má vysokoškolské vzdělání a nejméně 5 let pedagogické nebo pedagogicko-psychologické praxe, a kontrolním pracovníkem může být ten, kdo má vysokoškolské vzdělání a nejméně 5 let praxe, nebo ten, kdo má střední vzdělání s maturitou a nejméně 20 let praxe.

Kontrolní řád dává kontrolované osobě možnost namítnutí podjatosti kontrolujícího a přizvaných osob. Samotný proces vyřízení této námítky už však neobsahuje. Využije se zde tak subsidiárně správní řád. Kontrolovaná osoba může namítat podjatost hned, jak se o ní dozví. K námítce se nepřihlédne, pokud kontrolovaná osoba o důvodu, který by způsoboval podjatost věděla, ale bez zbytečného odkladu ji neuplatnila. O námítce rozhoduje služebně nadřízený kontrolujícího, a to formou usnesení. K námítce se dá přihlédnout i když nebyla uplatněna bez zbytečného odkladu, avšak nerozhoduje se zde usnesením.¹⁰⁹

Na podjatost může upozornit i samotný kontrolující, pokud posoudí, že s ohledem na svůj poměr k věci, k účastníkům řízení nebo jejich zástupcům má zájem na výsledek řízení. Je povinen o těchto okolnostech informovat svého představeného. Pokud jsou shledány důvody pro podjatost, je kontrolující vyloučen a představený za něj najde náhradu, která není k vyloučenému ve vztahu podřízenosti.¹¹⁰

¹⁰⁹ JEMELKA, Luboš. *Zákon o kontrole: komentář*. Vydání druhé. V Praze: C.H. Beck, 2021. Beckovy komentáře. ISBN 978-80-7400-840-5. S. 60-61.

¹¹⁰ § 14 odst. 4 a 5 Zákona č. 500/2004 Sb., *správní řád*, ve znění pozdějších předpisů.

4.4.2. Zahájení kontroly

Jak jsme si již zmínili v podkapitole o působnosti kontrolního řádu, na rozdíl od svého předchůdce upravuje podmínky pro zahájení a ukončení kontroly, což je důležité pro zajištění práv kontrolovaných a povinných osob, ale i pro určení jejich povinností. Samotnému zahájení kontroly mohou předcházet úkony předcházející kontrolu, jejichž účelem je opatření posouzení, zda kontrolu zahájit.

Kontrolní orgán zahajuje kontrolu ex officio (z moci úřední) ve veřejném zájmu. Pokud tedy zvláštní předpis nestanoví něco jiného, nemůže být kontrola zahájena jinak než z moci úřední. Nelze se tak žalobou na ochranu proti nečinnosti domáhat, aby soud uložil kontrolnímu orgánu povinnost kontrolu zahájit. Příkladem může být rozsudek NSS, ve kterém si žalobce stěžoval na nečinnost Ministerstva vnitra, které mělo dle něj vydat osvědčení o posledním bydlišti vlastníka pozemku a dále mělo v rámci svých pravomocí, např. svou inspekci, prověřit, zda Policie České republiky řádně vyšetřila podezření ze zneužívání pravomocí některými funkcionáři obce. Opíral se při tom o kompetenční zákon. Avšak v případě, kdy se jedná o dozor nadřízeného orgánu veřejné správy vůči jeho podřízenému orgánu, nemůže se stěžovatel domáhat, aby soud uložil kontrolnímu orgánu povinnost kontrolu zahájit.¹¹¹ Dle NSS za nezahájení kontroly nelze považovat ani nezákonný zásah, pokyn či donucení podle správního řádu. Pokud by ale kontrola zahájena byla, podání zásahové žaloby se nevylučuje. Za nezákonný zásah lze podle NSS také označit kontrolní úkony, které jsou zjevně nadbytečné¹¹² či nedokončenou kontrolu, pokud v okamžiku, kdy osoba odmítla umožnit pokračování v kontrole, měl mít kontrolní orgán dostatek informací k tomu, aby mohl vyhodnotit zákonnost či nezákonnost svého postupu.¹¹³ Nezákonným zásahem ale nejsou kontrolní zjištění zachycená v protokole o kontrole. Avšak ačkoliv to kontrolní řád výslovně neuvádí, je možné podat podnět k zahájení kontroly z moci úřední. Tento fakt je zmíněn v § 22 který zmiňuje, že z nahlížení do spisu jsou vyloučeny ty dokumenty nebo jeho části, ze kterých by

¹¹¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 03. 2012, č. j. 7 Ans 5/2012-35. Dostupné z <http://kraken.slv.cz/7Ans5/2012>.

¹¹² Rozsudek nejvyššího správního soudu ze dne 30. 04. 2014, č. j. 6 Afs 46/2014–39. Dostupné z <https://www.zakonyprolidi.cz/judikat/nsscr/6-afs-46-2014-39>.

¹¹³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 04. 06. 2014, č. j. 6 As 24/2014-69. Dostupné z <https://www.zakonyprolidi.cz/judikat/nsscr/6-as-24-2014-69>.

se dala zjistit totožnost osoby, která podala podnět ke kontrole. Kontrolní orgán pak posoudí, zda informace z podnětu jsou dostatečné pro posouzení, zda zahájit kontrolu z moci úřední, nebo zda se použije institut provedení úkonů před zahájením kontroly. Podnět, stejně jako podle správního řádu, není podáním a jedná se pouze o neformální úkon, který ale musí obsahovat takové informace, které svým obsahem budou dostatečné pro posouzení, zda zahájit kontrolu či nikoliv.¹¹⁴

Kontrolní řád nám vymezuje 3 způsoby, jak zahájit kontrolu, přičemž jednotlivé způsoby jsou na sobě nezávislé. Kontrola je vždy zahájena úkonem, který je označen jako kontrolní. Toto označení je povinnou náležitostí protokolu o kontrole. Vzhledem k různým druhům kontrol ale nejde přesně stanovit konkrétní okamžik jejich zahájení, účelem kontrolního řádu je tak v tomto případě sjednocení právní úpravy, aby se dala aplikovat na různé typy kontrol podle uvážení kontrolního orgánu.¹¹⁵

Prvním způsobem zahájení kontroly je provedení kontrolního úkonu, které spočívá v předložení pověření ke kontrole kontrolované osobě (respektive FO, která za ni jedná a je na místě), nebo jiné osobě, která kontrolované osobě dodává nebo dodala zboží nebo ho od ní odebrala či odebírá, koná nebo konala pro ni práce nebo ji poskytuje či poskytovala služby nebo jejich služby využívala či využívá, případně se na této činnosti podílí nebo podílela.¹¹⁶ Kontrolní řád pak tuto osobu popisuje jako povinnou osobu. Tato osoba je rozdílná od kontrolované osoby. Může se jednat o dodavatele kontrolované osoby, či jejího zákazníka. Může to být fyzická osoba v pracovněprávním vztahu, pokud se nejedná o zaměstnance, jenž zastupuje PO v rozsahu obvyklém podle jejich zařazení nebo funkcí¹¹⁷. Ale samozřejmě tento výčet je pouze demonstrativní a jedná se o příklady. Tento způsob se používá zejména pokud nelze kontrolu zahájit doručením oznámení o zahájení kontroly kontrolované nebo povinné osobě, a to především z důvodu možného zmaření účelu kontroly (osoby by se mohli zbavit

¹¹⁴ JEMELKA, Luboš. *Zákon o kontrole: komentář*. Vydání druhé. V Praze: C.H. Beck, 2021. Beckovy komentáře. ISBN 978-80-7400-840-5. S. 67-69.

¹¹⁵ Důvodová zpráva k návrhu kontrolního řádu, Sněmovní tisk 575/0. S. 43. Dostupné z <https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=82229>.

¹¹⁶ § 5 odst. 2 písm. a) Zákona č. 255/2012 Sb., *zákon o kontrole*, ve znění pozdějších předpisů.

¹¹⁷ § 166 odst. 1 Zákona č. 89/2012 Sb., *občanský zákoník*, ve znění pozdějších předpisů.

dokumentů a věcí, které by jinak kontrola odhalila). Jak již v této práci bylo zmíněno, kontrola má smysl pouze pokud se zamezí manipulaci s objektem kontroly a kontrolující tak může provedení kontroly oznámit až na místě, tím se podporuje její smysl a účel.¹¹⁸

Druhým způsobem je již výše zmíněné doručení oznámení o zahájení kontroly kontrolované osobě, jejíž součástí musí být pověření ke kontrole nebo seznam kontrolujících.¹¹⁹ Kontrola je zahájena doručením. Není přípustné ji doručovat povinné osobě, pokud by se tak stalo kontrola zahájena není. Při doručování se postupuje subsidiárně podle správního řádu – přednostně do datové schránky, pokud se nezdaří, doručuje se osobně (budto zaměstnanec kontrolního orgánu nebo Česká pošta). V kontrastu s předešlým způsobem zahájení, tento se používá, pokud nehrozí nebezpečí z prodlení a jeho součástí tak nemusí být uvedení důvodů zahájení kontroly.¹²⁰

Posledním třetím způsobem, kdy je kontrola zahájena, je provedení kontrolního úkonu, jímž je první z kontrolních úkonů bezprostředně předcházejících předložení pověření ke kontrole kontrolované a povinné osobě, jež je přítomna na místě kontroly. Tento způsob ještě předchází prvnímu zmiňovanému způsobu zahájení kontroly. Působí také velmi podobně jako úkony, které předcházejí kontrole z § 3 kontrolního řádu. Rozdíl spočívá v tom, že pověření ke kontrole se v tomto případě předává kontrolované a povinné osobě ihned pro provedení předběžných úkonů. Jde tedy např. o již dříve zmíněné kontrolní nákupy kde kontrolující, jež skrývá svůj kontrolní záměr, může pouze tímto způsobem zjistit, zda kontrolovaná osoba plní povinnosti, které jí vyplývají z právních předpisů. Obecně sem tak spadají zejména utajované kontroly, měření, sledování či odebírání vzorků. Podmínkou tohoto využití je však to, že je provedení takových úkonů k výkonu kontroly třeba. Pokud by tomu tak nebylo a informace by se daly zjistit jiným způsobem, tento způsob zahájení kontroly by se provést neměl.¹²¹ Omezení podle zvláštních zákonů však tímto dotčeny nejsou.

¹¹⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 10. 2016, č. j. 3 As 205/2015-29. Dostupné z <http://kraken.slv.cz/3As205/2015>.

¹¹⁹ § 5 odst. 2 písm. b) Zákona č. 255/2012 Sb., *zákon o kontrole*, ve znění pozdějších předpisů.

¹²⁰ JEMELKA, Luboš. *Zákon o kontrole: komentář*. Vydání druhé. V Praze: C.H. Beck, 2021. Beckovy komentáře. ISBN 978-80-7400-840-5. S. 72-73.

¹²¹ *Ibidem*

Zajímavým sloučením utajení a bezprostřednosti je kontrola prováděná pověřenými osobami dopravního podniku (revizorů), kteří jsou oprávněni dávat cestujícím pokyny a příkazy k zajištění jejich bezpečnosti, bezpečnosti a plynulosti dopravy a bezpečnosti ostatních cestujících.¹²² Pověřené osoby vystupují v utajení, avšak průkaz, jež jim propůjčuje pravomoc kontrolu provádět, ukazují ještě před samotnou kontrolou.

Pokud je kontrola zahájena předložením pověření ke kontrole kontrolované nebo povinné osobě, anebo pokud je kontrola zahájena bezprostředně po vykonání úkonů před zahájením kontroly předložením pověření ke kontrole, a kontrolovaná osoba není přítomna, informuje se kontrolovaná osoba o provedení kontroly dodatečně.¹²³ V souvislosti s informováním kontrolovaného krajský soud v Brně uvedl že nezpochybňuje povinnost kontrolního orgánu informovat kontrolovaného, avšak účelem informování je to, aby kontrolovaná osoba mohla vykonat veškerá práva, která jí náleží dle kontrolního řádu, a při kontrole tak nutně přítomna být nemusí.¹²⁴

Náklady, které vzniknou kontrolnímu orgánu při výkonu jejich kontroly hradí sám kontrolní orgán. Naopak náklady, které vzniknou kontrolované a povinné osobě v rámci výkonu kontroly nesou tyto osoby samotné. Pokud jde o náklady, které vznikly přizvaným osobám, měl by je hradit kontrolní orgán jež je na výkon kontroly přizval.¹²⁵

4.4.3. Přizvané osoby

Kontroly se mimo kontrolující mohou zúčastnit i další osoby. Kontrolní řád dává možnost (nikoliv povinnost) přizvat k účasti na kontrole i jiné osoby. Tyto osoby jsou označovány jako přizvané osoby.¹²⁶ Mohou jimi být pouze fyzické osoby. Jedná se tak především o znalce, tlumočníky a jiné experty. Ovšem není vyloučeno přizvání jiného zaměstnance kontrolního orgánu, který má ve věci

¹²² § 18a odst. 1 Zákona č. 111/1994 Sb., *zákon o silniční dopravě*, ve znění pozdějších předpisů.

¹²³ § 5 odst. 3 Zákona č. 255/2012 Sb., *zákon o kontrole*, ve znění pozdějších předpisů.

¹²⁴ Rozsudek krajského soudu v Brně ze dne 22. 12. 2020, č. j. 30 Ad 10/2018–65. Dostupné z <https://www.zakonyprolidi.cz/judikat/ksbr/30-ad-10-2018-65?text=30+Ad+10%2F2018&sit=1>.

¹²⁵ JELÍNKOVÁ, Jitka. *Kontrolní řád. Správní řád (vybraná ustanovení). Praktický komentář*. ISBN 978-80-7552-457-7. S. 156.

¹²⁶ *Ibidem*

odborné zkušenosti.¹²⁷ Účelem přizvané osoby je tak v jednom případě dosažení účelu kontroly pomocí své odbornosti v určité oblasti, ale v druhém případě přizvaná osoba může také sloužit jako osoba nestranná, tj. osoba, která může následně dosvědčit zákonný průběh kontroly. Jaká osoba bude přizvána závisí pouze na kontrolním orgánu. Vůči přizvané osobě může osoba kontrolovaná uplatnit námitku podjatosti. Kontrolní orgán současně odpovídá za škodu a negativní následky způsobené jednáním přizvané osoby.¹²⁸

Možnost využití poznatků od přizvané osoby ve správním řízení je podle NSS zcela v souladu se zájmem na dostatečném zjištění skutečného stavu věci. Uvedl příklad na kontrolní jízdě ve vozidle taxi služby, kterou provedli dva externisté, přičemž zmiňuje, že se tito externisté kromě samotného provedení jízdy jiné kontrolní činnosti nedopustili a do práv kontrolované osoby tak nemohli zasáhnout.¹²⁹ Obdobně je tomu u využití cizinců jako přizvaných osob. NSS v rámci předražování taxi služeb vůči cizincům zmiňuje, že je pak zvláště efektivní využít cizince, nebo osobu připomínající cizince, kteří s kontrolními orgány spolupracují.¹³⁰ Skutečnost o přizvání osoby ke kontrole musí být uvedena v protokolu o kontrole. Do něj se uvádí samotná osoba a důvod jejího přizvání.

Přizvaná osoba musí mít od kontrolního orgánu vystavené pověření ke kontrole. Kontrolní orgán ji následně poučí o jejích právech a povinnostech. Práva a povinnosti odvozuje přizvaná osoba od kontrolního orgánu, vztahují se na ni pouze ta práva, která souvisejí s jejím důvodem přizvání ke kontrole.¹³¹ S odkazem na minulé kapitoly můžeme konstatovat, že pověření musí mít písemnou formu. Absence tohoto pověření však nezpůsobuje jeho nezákonnost. Pokud dle NSS absentuje pověření, ale přizvané osoby byli pod dohledem kontrolních orgánů a kontrolovaný nezpochybňuje výsledky zjištění, nejedná se o

¹²⁷ Důvodová zpráva k návrhu kontrolního řádu, Sněmovní tisk 575/0. S. 45. Dostupné z <https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=82229>.

¹²⁸ JEMELKA, Luboš. *Zákon o kontrole: komentář*. Vydání druhé. V Praze: C.H. Beck, 2021. Beckovy komentáře. ISBN 978-80-7400-840-5. S. 82-84.

¹²⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 03. 2021, č. j. 3 As 104/2019-37. Dostupné z <http://kraken.slv.cz/3As104/2019>.

¹³⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 02. 11. 2005, č. j. 2 Afs 104/2005-81. Dostupné z <http://kraken.slv.cz/2Afs104/2005>.

¹³¹ JEMELKA, Luboš. *Zákon o kontrole: komentář*. Vydání druhé. V Praze: C.H. Beck, 2021. Beckovy komentáře. ISBN 978-80-7400-840-5. S. 86-87.

nezákonné jednání.¹³² Při činnosti přizvané osoby nemusí být však vždy přítomen kontrolující. Kontrolní řád umožňuje využít přizvané osoby pouze k jednomu kontrolnímu úkonu, nikoliv celkovému provedení kontroly. Bez této možnosti by se využití přizvaných osob značně omezilo. Jde například o již zmíněné kontrolní jízdy či nákupy, které provádějí přizvané osoby samotné.¹³³

Mezi práva přizvaných osob bude patřit právo vstupu na pozemky, do staveb a jiných prostor, provádět kontrolní nákupy, odebírat vzorky, provádět potřebná měření, sledování, prohlídky a zkoušky, dále má právo požadovat poskytnutí údajů, dokumentů a věcí, které se vztahují k předmětu kontroly nebo k činnosti kontrolované osoby, pořizovat obrazové či zvukové záznamy a vyžadovat od kontrolní a povinné osoby další součinnost k výkonu kontroly. Tato práva obsahuje samotný kontrolní řád, avšak zvláštní právní předpisy mohou stanovovat i další.

Naopak mezi její povinnosti dle kontrolního řádu patří povinnost šetřit práva a zájmy kontrolované, povinné a třetí osoby, povinnost předložit kontrolované nebo povinné osobě pověření ke kontrole, a pokud o to požádají i další dokument, který potvrzuje, že se jedná o osobu přizvanou podle pověření. Má také povinnost umožnit kontrolované osobě účastnit se kontrolních úkonů při výkonu kontroly na místě, pokud to nebrání splnění účelu nebo provedení kontroly. Dále sem můžeme zařadit povinnost mlčenlivosti, které trvá, dokud ji nezprostí ten, v jehož zájmu má přizvaná osoba tuto povinnost nebo pokud si to žádá veřejný zájem.

Dle kontrolního řádu (§ 6 odst. 3) se také práva a povinnosti kontrolované a povinné osoby vůči přizvané osobě řídí přiměřeně ustanoveními kontrolního řádu o právech a povinnostech kontrolované a povinné osoby vůči kontrolujícímu. Zjednodušeně by se tak dalo říct, že přizvaná osoba má při výkonu jednotlivých kontrolních úkonů v podstatě „stejně“ postavení jako kontrolní orgán.

¹³² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 03. 2018, č. j. 1 As 131/2017-30. Dostupné z <http://kraken.slv.cz/1As131/2017>.

¹³³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 07. 2018, č. j. 10 As 162/2018-30. Dostupné z <https://www.zakonyprolidi.cz/judikat/nsscr/10-as-162-2018-30>.

4.4.4. Práva a povinnosti kontrolujícího

Kontrolující dostal k výkonu svých pravomocí relativně širokou škálu oprávnění. K účelnému provedení kontrol mu náleží, mimo jiné, právo vstupu na pozemky, do staveb, dopravních prostředků a do jiných prostor s výjimkou obydlí, pokud ho kontrolovaná osoba vlastní nebo užívá anebo pokud obydlí jinak souvisí s výkonem a předmětem kontroly. Do obydlí kontrolující může vstoupit pouze ze dvou důvodů. Tím prvním je, že je obydlí používáno k podnikání nebo jiné hospodářské činnosti (činnosti, které nejsou živností). Druhým důvodem je, že se kontrolou potřebuje zjistit, zda je obydlí k těmto činnostem užíváno.¹³⁴ Tento zásah do práv musí být, samozřejmě, co nejvíce přiměřený.

V rámci této části mluvíme o pozemku jako o části zemského povrchu, která je oddělené od sousedních částí hranicí územní jednotky, katastrálního území, vlastnickou hranicí, hranicí, kterou stanovil regulační plán, územním rozhodnutím nebo územním souhlasem, hranicí jiného práva (podle katastrálního zákona) hranicí rozsahu zástavního práva, hranicí rozsahu práva stavby, hranicí druhů pozemků, popřípadě rozhraním způsobu využití pozemků.¹³⁵ O stavbě jako prostoru nad povrchem i pod ním, který je součástí pozemku a stavby a zařízení na něm zřízené.¹³⁶ A obydlím označujeme např. dům, byt či jiné prostory sloužící k bydlení a příslušenství, které k nim náleží.¹³⁷ Vlastníci nebo provozovatelé mají povinnost kontrolujícímu umožnit vstup do těchto prostor. V rámci vstupu na veřejně přístupné pozemky má pojem „umožnit“ i omisivní charakter – tedy vlastník nebo provozovatel nemusí kontrolujícího vyloženě na pozemek vpustit, nesmí mu ale ve vstupu bránit.¹³⁸ Pokud by se tak stalo, dopustí se kontrolovaná osoba přestupku podle zákona o kontrole.

Zajímavá je situace, kdy kontrolovaná či povinná osoba není vlastníkem nebo provozovatelem výše zmíněných prostor. V tomto případě totiž není právní

¹³⁴ § 7 Zákona č. 255/2012 Sb., *zákon o kontrole*, ve znění pozdějších předpisů.

¹³⁵ § 2 písm. a) Zákona č. 256/2013 Sb., *zákon o katastru nemovitostí (katastrální zákon)*, ve znění pozdějších předpisů.

¹³⁶ § 506 odst. 1 Zákona č. 89/2012 Sb., *občanský zákoník*, ve znění pozdějších předpisů.

¹³⁷ § 133 Zákon č. 40/2009 Sb., *trestní zákoník*, ve znění pozdějších předpisů.

¹³⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 03. 2016, č. j. 2 As 249/2015-36. Dostupné z <https://sbirka.nssoud.cz/cz/spravni-trestani-odpovednost-za-spravni-delikt-pri-zastoupeni-na-zaklade-plne-moci-zavineni.p3399.html>.

úprava, která by ho sankcionovala za případné znemožnění vstupu do těchto prostor.¹³⁹

Kontrolující si ani nemohou „vnutit“ vstup na pozemky, stavby a jiné prostory pomocí příslušníků Policie ČR nebo strážníků. Ti sice toto právo mají, avšak pouze za předpokladu, že na pozemku nebo stavbě provedou zákrok či nějaký úkon podle jejich zákonů¹⁴⁰ (zákon o policii a zákon o obecní policii).

K dalším právům kontrolujícího v souvislosti s výkonem kontroly patří požadování prokázání totožnosti FO, jež je na místě kontroly přítomna, nebo dalších osob, které mohou plnit úkoly kontrolované osoby, anebo osoby, u nichž by prokázání totožnosti prospělo splnění účelu kontroly. Stěžejní je pak možnost kontrolujícího provádět kontrolní nákupy, které jsme v této práci již několikrát zmínili, odebírat vzorky, provádět měření (např. měření hluku) sledování, prohlídky a zkoušky. Kontrolní úkony provádění zkoušek jsou úzce spjaty s odebíráním vzorků, jelikož se tyto zkoušky provádí právě na odebraných vzorcích. Můžeme zde uvést jako příklad laboratorní rozbor paliva podle zákona č. 311/2006 Sb., o pohonných hmotách, ve znění pozdějších předpisů, který provádí ČOI.

Stanovisko Ministerstva vnitra¹⁴¹ také uvádí, že kontroly mohou být prováděny nejen prezenčním, ale i distančním způsobem. Jedná se však pouze o některé druhy kontrol (např. kontroly, které se provádí pomocí obrazových a zvukových záznamů).

Zpětně k možnosti odebírat vzorky. Kontrolující může odebrat pouze určité množství, (aby nikomu nevznikaly zbytečné náklady) o kterém následně vydá potvrzení. Odebrané vzorky kontrolní orgán následně vrátí, pokud je to možné. Osobě, které byl vzorek odebrán, zaplatí kontrolní orgán, a to ve výši, za kterou se tato věc běžně na trhu prodává. Pokud se výše ceny určit nedá (např. pokud se věc běžně neprodává), určí se náhrada ve výši ceny, za kterou byla tato věc

¹³⁹ JEMELKA, Luboš. *Zákon o kontrole: komentář*. Vydání druhé. V Praze: C.H. Beck, 2021. Beckovy komentáře. ISBN 978-80-7400-840-5. S. 99.

¹⁴⁰ Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 11. 10. 2018, č. j. 45 A 15/2016-88. Dostupné z <https://www.zakonyprolidi.cz/judikat/ksph/45-a-15-2016-88>.

¹⁴¹ Stanoviska ODK 2021 - Ministerstvo vnitra České republiky. *Úvodní strana – Ministerstvo vnitra České republiky* [online]. Copyright © 2023 Ministerstvo vnitra České republiky, všechna práva vyhrazena [cit. 07.02.2023]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/stanoviska-odk-2021.aspx>.

pořízena, případně ve výši vynaložených nákladů (pokud se jedná o materiál, výrobek nebo jiný předmět, u kterého nelze určit ani tržní ani pořizovací cenu). V případě, že byl vzorek vrácen nebo pokud si ho osoba odmítla převzít zpět, či pokud osoba náhradu za odebraný vzorek nepožaduje, nebude náhrada za odebraný vzorek zaplacená. Náhrada se neposkytne ani v případě, kdy odebraný vzorek nesplňuje požadavky stanovené jinými právními předpisy, rozhodnutím nebo opatřením příslušného orgánu. Z toho vyplývá, že jiné zvláštní právní předpisy mohou stanovit jiná pravidla pro stanovení náhrady nebo dokonce možnost bezplatného odebírání vzorků. Je zde také případná možnost likvidace odebraných vzorků, které nebyly vráceny kontrolované či povinné osobě.¹⁴²

Kontrolující také může požadovat údaje, dokumenty a věci, které se vztahují k předmětu kontroly nebo činnosti kontrolované osoby. V odůvodněných případech může vyžadovat originály podkladů. Typicky jde o počítače, telefony, data na paměťových médiích či jiné dokumenty používané kontrolovanou osobou. V rámci kontroly se kontrolovaná osoba nesmí bránit vydání těchto materiálů a zároveň je povinna tyto dokumenty vyhledat a předat kontrolnímu orgánu.¹⁴³

Dále je zde možnost pořizovat obrazové a zvukové záznamy. Tyto záznamy je možné provádět i bez souhlasu kontrolované osoby, pokud je zvukový či obrazový záznam použit na základě zákona k úředním účelům.¹⁴⁴ Avšak v rámci přiměřenosti a povinnosti šetřit jejich práva a zájmy je vhodné osoby předem informovat.

Pokud je to důležité pro účel kontroly, je možné využít technických prostředků kontrolované osoby, v rámci povinnosti šetření práv a oprávněných zájmů to musí být s kontrolovanou osobou však předem projednáno. Jde zde tak o využití počítačů, mobilních telefonů, kopírek, faxů a dalších technických zařízení pro dosažení účelu kontroly.¹⁴⁵

¹⁴² JEMELKA, Luboš. *Zákon o kontrole: komentář*. Vydání druhé. V Praze: C.H. Beck, 2021. Beckovy komentáře. ISBN 978-80-7400-840-5. S. 148.

¹⁴³ ŠVÁSTA, Pavel, Poskytování informací kontrolovanými osobami při výkonu kontroly podle kontrolního řádů v kontextu rozhodovací praxe správních soudů. *Správní právo: odborný časopis pro oblast státní správy a správního práva*. 2021, roč. 54, č. 2, s. 66. ISSN 0139-6005.

¹⁴⁴ § 88 odst. 2 Zákona č. 89/2012 Sb., *občanský zákoník*, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁴⁵ JEMELKA, Luboš. *Zákon o kontrole: komentář*. Vydání druhé. V Praze: C.H. Beck, 2021. Beckovy komentáře. ISBN 978-80-7400-840-5. S. 112.

V zájmu řádného konání kontroly a dosažení jejího účelu může kontrolující požadovat další potřebnou součinnost, bez které by kontrolu nebylo možno provést. Zde by šlo např. o zpřístupnění širší dokumentace či dalších prostor.

V rámci povinností musí kontrolující především zajistit, že při výkonu kontroly zjistí stav věci v rozsahu, který je nezbytný pro dosažení účelu kontroly. Zásada materiální pravdy (tedy zjištění skutečného stavu věci) je zde tedy omezena požadavkem na ekonomii kontrol, podle které by kontrola měla být co nejkratší, nejúčelnější, nejjednodušší a nejlevnější.¹⁴⁶ Zároveň však kontrolní řád dává takovou oporu, aby kontrolující mohl dostatečně vykonávat kontrolu i v situacích, kdy kontrolovaná osoba odmítá kooperovat, či zpochybňuje rozsah výkonu kontroly.

Kontrolující musí při výkonu kontroly šetřit práv a oprávněných zájmů kontrolované, povinné a třetí osoby¹⁴⁷ (třetí osobou může být například klient kontrolované osoby, které v momentu kontroly právě jedná s kontrolovanou osobou). V praxi tak kontrolující bere ohled na provozní potřeby, časové a kapacitní možnosti kontrolované osoby a snaží se vyvarování vzniku nadbytečných požadavků. Snaží se vyřídit věci bez zbytečných průtahů, aby nikomu nevznikaly zbytečné náklady a dotčené osoby byly co nejméně zatíženy.¹⁴⁸ Se šetřením práv jde ruku v ruce povinnost kontrolujícího umožnit kontrolované osobě účast při výkonu kontroly. Tato úprava směřuje k „nic neskrývajícimu“ provádění kontroly, při které kontrolovaná osoba může vysvětlovat a předkládat informace a argumenty, aby byl kontrolujícím zjištěn stav věci. Je zde však výjimka z této povinnosti, a to tehdy, pokud by účast kontrolované osoby bránila či narušovala provedení kontroly.¹⁴⁹

Mimo to má také kontrolující povinnost se prokázat jako osoba vykonávající kontrolu. Musí tedy předložit pověření ke kontrole, a pokud o to kontrolovaná či

¹⁴⁶ JEMELKA, Luboš. *Správní řád: komentář*. 6. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2019. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-751-4. S 37-39.

¹⁴⁷ § 9 písm. b) Zákona č. 255/2012 Sb., *zákon o kontrole*, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁴⁸ § 6 odst. 1 a 2 Zákona č. 500/2004 Sb., *správní řád*, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁴⁹ JEMELKA, Luboš. *Zákon o kontrole: komentář*. Vydání druhé. V Praze: C.H. Beck, 2021. Beckovy komentáře. ISBN 978-80-7400-840-5. S. 122-124.

povinná osoba požádá, také další dokument, který potvrzuje, že se jedná o osobu s pověřením ke kontrole (nejlépe služební průkaz).

Pokud v odůvodněných případech dojde k zajištění originálních podkladů, musí kontrolující o této události vydat potvrzení. Pokud pominou důvody jejich zajištění, ihned je vrátí.¹⁵⁰

Po provedení kontroly má kontrolující povinnost vyhotovit protokol o kontrole, který následně zašle kontrolované osobě. Tím je zajištěno právo kontrolované osoby seznámit se s průběhem kontroly a jejími výsledky, na které má následně právo podat námitky.¹⁵¹ se vyhotovuje, i v tom případě, že nedošlo k žádnému kontrolnímu zjištění. Zároveň vyhotovením protokolu není kontrola ukončena.

4.4.5. Práva a povinnosti kontrolované a povinné osoby

Povinnostem kontrolovaných a povinných osob, v podstatě, odpovídají příslušná práva kontrolujících a přizvaných osob, a naopak právům kontrolovaných a povinných osob odpovídají příslušné povinnosti kontrolujících a přizvaných osob. Důvodová zpráva tak tato práva a povinnosti označuje jako „synallagmatická.“

Kontrolní řád v § 10 výslovně opravňuje kontrolované osoby k požadování pověřením ke kontrole či jiného dokumentu, který by doložil, že se skutečně jedná o osobu uvedenou v pověřením o kontrole. Dále mohou namítat podjatost kontrolujícího nebo přizvané osoby. Správní řád uvádí, že je nutno namítat podjatost ihned po tom, co se o ní osoba dozví.¹⁵²

V souvislosti s protokolem o kontrole má kontrolovaná a povinná osoba právo seznámit se s jeho obsahem a podávat námitky proti kontrolním zjištěním v něm uvedených. Právo seznámit se s obsahem protokolu se zrcadlí právě s povinností kontrolujícího doručit vyhotovený protokol kontrolované osobě. Právo

¹⁵⁰ § 9 písm. d) Zákona č. 255/2012 Sb., *zákon o kontrole*, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁵¹ Důvodová zpráva k návrhu kontrolního řádu, Sněmovní tisk 575/0. S. 50. Dostupné z <https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=82229>.

¹⁵² § 14 odst. 3 Zákona č. 500/2004 Sb., *správní řád*, ve znění pozdějších předpisů.

na podání námitek proti protokolu a právo na jeho doručení patří výsadně kontrolovaným osobám nikoliv těm povinným.¹⁵³

Pokud se budeme bavit o povinnostech kontrolované osoby, patří k nim nutnost poskytnout kontrolujícímu veškerou potřebnou součinnost a nutnost vytvořit adekvátní podmínky pro výkon kontroly. Následně je zde povinnost tzv. zpětné informace, ve které ve stanovené lhůtě písemně informuje kontrolujícího o odstranění nebo prevenci nedostatků, které kontrola zjistila, pokud o to však kontrolující požádá.¹⁵⁴

Povinnost zajistit potřebnou součinnost kontrolujícímu spadá i na povinnou osobu, a to v případě, kdy tuto součinnost nemůže zajistit samotná kontrolovaná osoba. Pokud by ji nezajistila, mohlo by jít o přestupek PO, FO nebo podnikající FO s možností uložení pokuty.¹⁵⁵

4.4.6. Protokol o kontrole

Protokol o kontrole je dokumentem, který zakončuje celý kontrolní proces. Obsahuje skutečnosti o průběhu kontroly, zjištěnému stavu věci a kontrolní zjištění. Nutno podotknout, že vyhotovením protokolu se kontrolované osobě neukládají žádné povinnosti ani se jí nezakládají práva. Jedná se pouze o podklad k dokazování pro navazující správní řízení o uložení správního trestu nebo uložení opatření k nápravě.¹⁵⁶ Tím pádem následná „rozhodnutí“ o námitkách proti zjištění uvedeném v protokolu nejsou samostatně soudně přezkoumatelná pomocí žalob dle správního řádu.¹⁵⁷ V řízení o vydání příkazu však může být kontrolní protokol jediným podkladem k jeho vydání, pokud je pořízen věcně a místně příslušným správním orgánem a pokud protokol pořizovala úřední osoba a osoba kontrolovaná o tom a jeho obsahu byla seznámena. Zároveň pokud byly vyřízeny

¹⁵³ Důvodová zpráva k návrhu kontrolního řádu, Sněmovní tisk 575/0. S. 50. Dostupné z <https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=82229>.

¹⁵⁴ § 10 odst. 2 Zákona č. 255/2012 Sb., *zákon o kontrole*, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁵⁵ JEMELKA, Luboš. *Zákon o kontrole: komentář*. Vydání druhé. V Praze: C.H. Beck, 2021. Beckovy komentáře. ISBN 978-80-7400-840-5. S. 140.

¹⁵⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12.10.2016, č. j. 5 As 129/2016–40. Dostupné z <https://www.zakonyprolidi.cz/judikat/nsscr/5-as-129-2016-40>.

¹⁵⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15.02.2017, č. j. 6 Afs 193/2016–31. Dostupné z <https://www.zakonyprolidi.cz/judikat/nsscr/6-afs-193-2016-31>.

námítky, pokud v obsahu protokolu nejsou jiné pochybnosti. Protokol o kontrole není nutné provádět jako důkaz.¹⁵⁸

Obligatočně protokol obsahuje označení kontrolního orgánu a kontrolujícího, dále ustanovení právního předpisu, který vymezuje pravomoc kontrolního orgánu k výkonu kontroly (např. uvedení ustanovení § 9 zákona o finanční kontrole, podle kterého kontrolují územně samosprávné celky hospodaření s veřejnými prostředky u příspěvkových organizací ve své působnosti).

Dalším povinnou částí je označení přizvané osoby a důvod jejího přizvání, který musí korespondovat s účelem kontroly. Zpravidla půjde o různé odborné expertízy, kterou by kontrolní orgán vlastními silami nezvládl.

Následuje (ačkoliv kontrolní řád výslovně neuvádí posloupnost označení) označení kontrolované osoby. Uvádí se název (jméno), sídlo (adresa), IČO, statutární orgán či zástupce a osoby s nimiž bylo za kontrolovanou osobu jednáno.¹⁵⁹

Označení předmětu kontroly, který následuje, by mělo být totožné s předmětem kontroly z pověření ke kontrole. Dále se uvádí kontrolní úkon, kterým byla kontrola zahájena se dnem, kdy byl tento úkon proveden (typicky den, kdy se doručí oznámení o zahájení kontroly) a poslední kontrolní úkon předcházející vyhotovení protokolu se dnem, kdy byl tento úkon proveden (např. den provedení kontroly na místě či den doručení poslední výzvy, pokud nebylo na výzvu odpovězeno).¹⁶⁰

Vždy je také uvedeno kontrolní zjištění, které obsahuje zjištěný stav věci společně s nalezenými nedostatky a označení právních předpisů, které byly

¹⁵⁸ FIALA, Zdeněk. *Správní řád: praktický komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2020. Praktický komentář. ISBN 978-80-7598-797-6. S. 278.

¹⁵⁹ Metodický pokyn pro výkon kontrol v odpovědnosti řídicích kontrolních orgánů při implementaci Evropských strukturálních a investičních fondů pro období 2014-2020. S. 43-44. Dostupné z https://www.mfcr.cz/assets/cs/media/Methodika-Pr-003_2018-02-07_MP-Kontrola-verze-3-Priloha3-Vzory.pdf.

¹⁶⁰ JEMELKA, Luboš. *Zákon o kontrole: komentář*. Vydání druhé. V Praze: C.H. Beck, 2021. Beckovy komentáře. ISBN 978-80-7400-840-5. S. 152-153.

porušeny společně s příklady, ze kterých kontrolní zjištění vyšla. Jedná se tak o nejdůležitější část protokolu.

Nakonec musí protokol obsahovat datum vyhotovení protokolu, podpis kontrolujícího a poučení o možnosti podat proti kontrolním zjištěním uvedeným v protokolu námitky do 15 dnů ode dne doručení protokolu o kontrole kontrolované osobě a určit, komu se podávají.¹⁶¹

Kontrolující vyhotoví protokol o kontrole nejdéle 30 dnů ode dne posledního kontrolního úkonu. Je zde možnost tuto lhůtu prodloužit až na 60 dní, pokud se jedná o zvláště složitý případ. Posouzení složitosti případu je na kontrolujícím. Jeden stejnopis protokolu se následně doručuje kontrolované osobě. Je zde možnost zaslání i datovou schránkou.

Pokud protokol o kontrole obsahuje nějaké nesprávnosti, opraví je kontrolní orgán, a to z moci úřední formou dodatku k protokolu o kontrole. Stejnopis tohoto dodatku se následně doručí kontrolované osobě a přiloží se k protokolu. Do dodatku o protokolu se také uvádí skutečnost o došetření věci, ke které může dojít je-li to na základě námitek nebo k opravě zjištěných skutečností v protokolu zapotřebí. Výsledek došetření se zaznamená do dodatku a následně se znovu pošle kontrolované osobě. V rámci došetřování se ohledně práv a povinností kontrolované osoby a kontrolujícího a jejich vzájemného vztahu postupuje obdobně jako při standardní kontrole.¹⁶²

4.4.7. Námitky a jejich vyřizování

Námitka je možnost kontrolované osoby vystoupit proti kontrolnímu zjištění uvedenému v protokolu o kontrole, pokud má za to, že zjištění uvedená v protokolu jsou nepřesná nepravdivá nebo jinak neúplná. Kromě uvedení nepřesností může kontrolovaná osoba v rámci námitek také navrhnout doplnění uvedených kontrolních zjištění. Námitky lze podat pouze proti kontrolnímu zjištění, nikoliv proti jiným skutečnostem kontroly, jako je její průběh či chování kontrolujících osob, k tomu se používá institut stížností, případně může kontrolovaná osoba uplatnit náhradu škody za nesprávný úřední postup.

¹⁶¹ § 12 Zákona č. 255/2012 Sb., *zákon o kontrole*, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁶² § 21 Zákona č. 255/2012 Sb., *zákon o kontrole*, ve znění pozdějších předpisů.

Lhůta pro podání námitky je stanovena na 15 ode dne doručení protokolu o kontrole, pokud není stanovena v protokolu lhůta delší (zvláštní případy). Námitky musí mít všechny potřebné náležitosti, podávají se písemně, musí uvádět proti jakému zjištění směřují a odůvodnění nesouhlasu s ním.¹⁶³

Institut námitky v rámci kontrolního řádu se tak váže pouze ke kontrolnímu zjištění protokolu, avšak ve zvláštní právní úpravě se vyskytují i jiné druhy námitek. Např. ČOI může podle svého zákona vydávat opatření inspektora.¹⁶⁴ To může spočívat v zákazu prodeje, distribuce atd. Proti tomuto opatření má možnost kontrolovaná osoba v rámci zákona o ČOI podat námitku.

Námitky se nevyřizují rozhodnutím (jelikož nezakládají práva ani povinnosti) ale rozhoduje o nich kontrolující nebo vedoucí kontrolní skupiny formou autoremedury, potažmo o nich může rozhodnout nadřízená osoba kontrolujícího.¹⁶⁵ Ta může námitce vyhovět, částečně vyhovět nebo ji zamítnout, a to ve lhůtě 30 dnů ode dne její doručení, a to v případě, že jeho podřízení (tedy kontrolující a vedoucí kontrolní skupiny) námitce nevyhověli do 7 dnů ode dne jejího doručení. Pokud se jedná o zvláště složitý případ, vyrozumí o tom nadřízený kontrolovanou osobu a může lhůtu pro vyřízení natáhnout ještě o dalších 30 dní.

Nadřízená osoba zamítne ty námitky, ze kterých není zřejmé, proti jakému kontrolnímu zjištění směřují, nebo ty námitky, u kterých schází odůvodnění. Zároveň se zamítají námitky podané opožděně nebo osobou, která k tomu není oprávněna.¹⁶⁶

Pokud je bezprostředně po ukončení kontroly zahájeno správní řízení, může nadřízená osoba o námitce rozhodnout až v něm. Podobně se bude postupovat, pokud bude ke správnímu řízení příslušný jiný než kontrolní orgán.

¹⁶³ § 13 Zákona č. 255/2012 Sb., *zákon o kontrole*, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁶⁴ § 7 Zákona č. 64/1986 Sb., *zákon České národní rady o České obchodní inspekci*, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁶⁵ Důvodová zpráva k návrhu kontrolního řádu, Sněmovní tisk 575/0. S. 53-54. Dostupné z <https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=82229>.

¹⁶⁶ § 14 odst. 2 Zákona č. 255/2012 Sb., *zákon o kontrole*, ve znění pozdějších předpisů.

V tomto případě může nadřízená osoba předat vyřízení námitek příslušnému správnímu orgánu.¹⁶⁷

4.4.8. Přestupky v rámci kontrolního řádu

Zákon č. 250/2016 Sb. zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o odpovědnosti za přestupky“) definuje přestupek jako *společensky škodlivý protiprávní čin, který je v zákoně za přestupek výslovně označen a který vykazuje znaky stanovené zákonem, nejde-li o trestný čin*. V rámci kontrolního řádu jsou vymezeny skutkové podstaty přestupků ze strany kontrolovaných a povinných osob. Z toho vyplývá, že přestupku se může dopustit PO, FO i podnikající FO. Aby byli tyto osoby odpovědné za přestupek musí jejich konání naplnit jak formální, tak materiální znaky přestupku a zároveň nesmí konat v rámci okolností vylučující protiprávnost.¹⁶⁸

Kontrolovaná osoba se dle kontrolního řádu dopustí přestupku tím, že nesplní povinnost, které jí kontrolní řád ukládá. Tou je vytvoření podmínek pro výkon kontroly, umožnění kontrolující řádný výkon kontroly a zároveň poskytnout potřebnou součinnost a následně odstranit či předcházet nedostatkům, které kontrola zjistila.¹⁶⁹

Přestupku se kontrolovaná osoba může dopustit jak komisivně, tak omisivně, tedy může aktivně konat směrem k naplnění znaků přestupku (kontrolovaná osoba ztěžuje nebo dokonce maří výkon kontroly, např. pokud neumožní kontrolujícímu vstup na pozemek, stavbu či do obydlí) nebo naopak nekonat povinnost, která jí byla přidělena (např. pokud nenapraví zjištěné nedostatky). Kontrolní řád stanovil, že za tyto přestupky lze uložit pokutu s horní hranicí 500 000 korun. Vzhledem k této formulaci můžeme předpokládat, že v určitých případech stačí pouze napomenutí. Zároveň není vyloučeno, že je možné uložit pokutu příkazem na místě až do výše 10 000 korun na základě

¹⁶⁷ JEMELKA, Luboš. *Zákon o kontrole: komentář*. Vydání druhé. V Praze: C.H. Beck, 2021. Beckovy komentáře. ISBN 978-80-7400-840-5. S. 181.

¹⁶⁸ JEMELKA, Luboš. *Zákon o kontrole: komentář*. Vydání druhé. V Praze: C.H. Beck, 2021. Beckovy komentáře. ISBN 978-80-7400-840-5. S. 185.

¹⁶⁹ § 15 Zákon č. 255/2012 Sb., *zákon o kontrole*, ve znění pozdějších předpisů.

zákona o odpovědnosti za přestupky. V rámci určování výše pokut přihlíží správní orgán k závažnosti přestupku a k přitěžujícím a polehčujícím okolnostem.

Například pokud Úřad městské části (přesněji její odbor dopravy) v rámci své kontroly zjistí, že kontrolovaná osoba neoprávněně připojila svůj pozemek (který je na území, jež spravuje městská část) k pozemní komunikaci, může uložit pokutu až do výše 300 000 korun.¹⁷⁰

Povinná osoba by se přestupku dopustila v případě, kdy má poskytnout potřebnou součinnost k výkonu kontroly, jelikož tuto součinnost nejde zajistit kontrolovanou osobou.¹⁷¹ Výše pokuty pro povinnou osobu je stanovena výrazně nižší, a to s horní hranicí 200 000 korun, jelikož zainteresovanost povinné osoby na kontrole je oproti kontrolované osobě výrazně nižší.¹⁷²

Pokuty slouží jako sankční prostředek v případě, kdy je potřeba vymáhat plnění povinností kontrolovaných či povinných osob nebo kdy je potřeba zabránit narušení či zmaření výkonu kontroly. Nejedná se však o pořádkové pokuty dle různých právních řádů (správní řád, trestní řád...), které se využívají jako procesní instituty v případě, kdy účastník nějakým způsobem výrazně ztěžuje či maří postup ve správním řízení. V případě „kontrolní“ pokuty jde o sankci za bránění ve výkonu kontroly, jde tedy o porušení hmotněprávní povinnosti, na rozdíl od výše zmíněných pořádkových pokut.¹⁷³ JUDr. Vedral ohledně pokut dodává, že pořádkové pokuty je možno ukládat pouze v průběhu správního řízení, obdobně je tak tomu u pokut kontrolních, které lze uložit pouze v souvislosti s výkonem kontroly, nikoliv však později.¹⁷⁴

Kontrolní řád v rámci přestupků také uvádí, že jejich projednání vykonává kontrolní orgán, který je příslušný k provedení kontroly, v jejíž souvislosti byl přestupek spáchán.

¹⁷⁰ § 42a odst. 8 písm. b) Zákona č. 13/1997 Sb., *zákon o pozemních komunikacích*, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁷¹ § 15 odst. 1 písm. b) Zákona č. 255/2012 Sb., *zákon o kontrole*, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁷² Důvodová zpráva k návrhu kontrolního řádu, Sněmovní tisk 575/0. S. 54. Dostupné z <https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=82229>.

¹⁷³ *Ibidem*.

¹⁷⁴ VEDRAL, Josef. *Správní řád: komentář*. 2., aktualiz. a rozš. vyd. Praha: BOVA POLYGON, 2012. ISBN 978-80-7273-166-4. S. 569.

Zákon o odpovědnosti o přestupky také v § 81 uvádí, že v řízení, které navazuje na výkon kontroly, mohou být jediným podkladem pro vydání příkazu skutečnosti zjištěné v protokolu o kontrole. Jde o případy, kdy správní orgán shledá skutečnosti uvedené v protokolu o kontrole natolik úplné a dostatečné pro zjištění stavu věci, že nepotřebuje další dokazování.¹⁷⁵

4.4.9. Ukončení kontroly

Kontrolní řád stanovuje 3 případy ukončení kontroly. Prvním případem je uplynutí lhůty, ve které kontrolovaná osoba mohla podat námitku (15 dní, pokud nebyla kontrolním orgánem stanovena lhůta delší), nebo pokud se kontrolovaná osoba práva na podání námítky vzdala. Tohoto práva se však kontrolovaná osoba může vzdát až poté, co jí byl doručen protokol o kontrole.

V druhém případě se kontrola končí dnem, kdy byla kontrolované osobě doručena vyřízená námitka viz podkapitola „Námítky a jejich vyřizování.“

A posledním případem je ukončení kontroly dnem, ve kterém byly námítky předány správnímu orgánu k vyřízení. Jde tedy o situaci, kdy správní řízení vede jiný orgán než ten, který vykonával kontrolní činnost (kontrolní orgán). O této skutečnosti musí být kontrolovaná osoba informována.¹⁷⁶

4.4.10. Spolupráce kontrolních orgánů

Kontrolní řád obsahuje také obligatorní ustanovení o spolupráci kontrolních orgánů. Účelem tohoto ustanovení je maximální zefektivnění kontrol a ochrana a šetření práv kontrolovaných osob. V podstatě spočívá ve vyjádření principu dobré správy. Kontrolní orgány mají dle tohoto ustanovení v zájmu dobré správy vzájemně spolupracovat a koordinovat své kontroly. Zároveň si kontrolní orgány mají poskytovat potřebnou součinnost, pokud jí nebrání jiný právní předpis. Dále sobě a orgánům veřejné moci sdělují výsledky kontrol, pokud je to pro výkon jejich působnosti důležité, přičemž zaměstnanci jsou povinni zachovávat mlčenlivost. A

¹⁷⁵ JEMELKA, Luboš. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: Zákon o některých přestupcích: komentář*. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2020. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-772-9. S 642-643.

¹⁷⁶ § 18 Zákona č. 255/2012 Sb., *zákon o kontrole*, ve znění pozdějších předpisů.

pokud kontrolní orgán není příslušný k činění opatření k nápravě zjištěného stavu nebo k ukládání sankcí, předá svá zjištění orgánu, který k tomu příslušný je.

Pokud by nebylo z nějakého odůvodněného důvodu vhodné, aby kontrolu vykonal příslušný kontrolní orgán, může pomocí atrakce převzít výkon kontroly jeho nadřízený správní orgán. O této skutečnosti a o výsledcích kontroly však musí být příslušný kontrolní orgán informován.¹⁷⁷

¹⁷⁷ § 25 Zákona č. 255/2012 Sb., *zákon o kontrole*, ve znění pozdějších předpisů.

5. Výkon kontroly Státního úřadu pro inspekci práce

Vzhledem k teoretickému zaměření této práce je vhodné zakomponovat praktický rozměr v kapitole, která se bude věnovat výkonu kontroly vybraného subjektu v praxi a zároveň porovná vývoj jeho kontrolní činnosti v určitém časovém období. V tomto případě půjde o roky 2019-2021 a subjektem bude Státní úřad pro inspekci práce (dále jen „SÚIP“). Ke kontrole zmocňuje SÚIP zákon č. 251/2005 Sb., zákon o inspekci práce, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o inspekci práce“). Inspekce práce byla zřízena s cílem zajistit zvýšený dohled státu nad dodržováním povinností v pracovněprávních vztazích.¹⁷⁸

Úřad je zřizován Ministerstvem práce a sociálních věcí a je samostatnou účetní jednotkou. Jeho hlavním účelem je kontrola dodržování povinností, které vyplývají z právních předpisů uvedených v § 3 zákona o inspekci práce. Kontrolní činnost z § 3 je relativně obsáhlá a pro účel této kapitoly jsem tak vybral pouze některé jeho části. Budeme se tak věnovat bezpečnosti a ochraně zdraví při práci při kontrole dodržování povinností, které vyplývají z právních předpisů upravující zajištění bezpečnosti práce, bezpečnosti provozu technických zařízení se zvýšenou mírou ohrožení života a zdraví, a bezpečnost provozu vyhrazených technických zařízení. Do této kategorie patří mnoho odvětví (životní prostředí, stavebnictví, lesnictví...), pro účel a lepší pochopení této kapitoly jsem však vybral pouze jedno odvětví, a to odvětví dopravy. Pro vyhodnocení budou využity roční souhrnné zprávy o výsledcích kontrolních akcí SÚIP z příslušných let.

K realizaci kontrolní činnosti v rámci dopravy byly vybrány subjekty, které poskytují služby v souvislosti s dopravou (pneuservisy, výcviková střediska, logistická střediska, dopravci městské hromadné dopravy ale i opravny kolejových vozidel). Kontroly se zaměřovaly především na prevenci rizik, a to vyhledávání rizik a provádění pravidelné kontroly úrovně bezpečnosti a ochrany zdraví na pracovišti. Dále na péči o zaměstnance (odborná a zdravotní způsobilost, školení

¹⁷⁸ STÁDNÍK, Jaroslav. *Zákon o inspekci práce: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2016. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7478-931-1. S 1-2.

k eliminaci rizik a zajištění bezpečnosti na pracovišti), poskytování osobních ochranných prostředků, jejich stav a využívání zaměstnanci, bezpečnost práce na pracovišti, pracovní postupy, dokumentace strojů a posouzení reálného stavu se stavem uvedeným v dokumentaci, a nakonec na organizování a dodržování pracovního režimu řidičů silničních vozidel.¹⁷⁹

V roce 2019 provedl v souvislosti s dopravou SÚIP 439 kontrol u 434 subjektů. V navazujících letech se celkový počet kontrol snížil na polovinu, a to samé platí o počtu kontrolovaných subjektů. Podobný vzor se ukazuje i v počtu nalezených porušení. Zatímco v roce 2019 jich inspektoři našli přes 1000, v dalších letech to již byla necelá polovina. Co je však zajímavé je, že v roce 2019, tedy v roce, kdy bylo nalezeno přes 1000 porušení, následovaly pouze 3 opatření, V roce 2021 to bylo pouhé 1 opatření, avšak v roce 2020 to bylo oproti ostatním rokům enormních 41 opatření.

Co se týče nejčastěji porušeného objektu, v roce 2020 jím bylo řízení péče a bezpečnosti práce v organizacích, což souvisí s riziky, jako je jejich vyhledání, vyhodnocení, odstraňování rizik, nebo minimalizování působení neodstranitelných rizik a seznámení a udílení vhodných pokynů k zajištění BOZP, a dále pravidelná školení a kontrola úrovně rizik. Jednalo se až o jednu čtvrtinu všech nalezených porušení v tomto roce. V roce 2021 šlo ve stejném poměru o nejčastější porušení pracovní doby, podle které musí mít řidiči povinný oddech po 6 hodinách a nesmějí mít směnu delší než 13 hodin.

V čem se však všechny roky shodují, jsou právní předpisy, které jsou nejčastější porušeny. Je jím zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákoník práce“). Porušení povinností dle tohoto zákona tvoří až polovinu všech celkových porušení, a to u všech tří let zároveň. I vzhledem k názvu samotného úřadu to však jistě není překvapením. Po zákoníku

¹⁷⁹ Roční souhrnná zpráva o výsledcích kontrolních akcí za rok 2019, s. 70-71. Dostupné z https://www.suip.cz/documents/20142/43684/suip_rocni-souhnmna-zprava-o-vysledcich-kontrolnich-akci-za-rok-2019.pdf/21a48ca2-9790-a47d-60fd-41e0c1c08c33.

práce je následně nejčastěji zastoupeno porušení povinností dle zákona č. 309/2006 Sb.¹⁸⁰

Z uvedených dat můžeme vidět, že roky 2020 a 2021 byly silně ovlivněny epidemiologickou situací, která výrazně veškerou činnost zredukovala a ztížila. Z množství porušených objektů můžeme posuzovat, že minimálně v roce 2021 se podniky snažily dohnat ušlý zisk, a to i za cenu porušování předpisů spojených s pracovní dobou. Data z roku 2022 sice ještě veřejná nejsou, avšak můžeme předpokládat, že vzhledem k ústupu epidemie nastane znovu nárůst provedených kontrol.

¹⁸⁰ Zákon. č. 309/2006 Sb., *zákon o zajištění dalších podmínek bezpečnosti a ochrany zdraví při práci*, ve znění pozdějších předpisů

6. Závěr

Cílem této práce bylo především systematické a logické vymezení kontroly v rámci veřejné správy a následný popis a přiblížení institutů zákona o kontrole, s využitím odborné literatury, zvláštních právních předpisů a soudní judikatury tak, aby dohromady tvořily kompaktní celek, který by toto téma mohl přiblížit širší veřejnosti. Zároveň byla nastíněna náplň práce SÚIP, jehož výsledky kontrolní činnosti v oblasti dopravy za roky 2019-2021 byly porovnány a vyhodnoceny.

Samotná kontrola ve veřejné správě byla v prvních dvou kapitolách systematicky vymezena na kontrolu vnitřní, tj. správní kontrolu, ve které je kontrolním orgánem vždy orgán veřejné správy, a na kontrolu vnější, tj. kontrolu veřejné správy, kterou vykonávají orgány stojící mimo organizační strukturu veřejné správy (např. NKÚ nebo Poslanecká sněmovna).

Hlavní téma této práce se podařilo pomocí analýzy odborné literatury, právních předpisů a soudních judikatur, a jejich následného utřídění v jeden kompaktní celek, zpracovat takovým způsobem, aby každý, kdo si práci přečte mohl nahlédnout do teorie výkonu kontroly podle zákona o kontrole, a zároveň díky příkladům ze soudních judikatur a zvláštních právních předpisů i porozumět, jak se kontrola provádí i v praxi. Praktický rozměr byl zde rozvinut také kapitolou, která se věnovala porovnání výsledků kontrolní činnosti SÚIP v letech 2019-2021. Metoda komparace byla také využita při srovnání zákona o kontrole se zákonem o státní kontrole.

V rámci praktického rozměru bylo v oblasti dopravy zjištěno, že nejvíce kontrol bylo provedeno v roce 2019, přičemž nejvíce opatření bylo vydáno v roce 2020, tedy v roce, kdy se četnost kontrol snížila na polovinu. Zároveň je nejrecentnějším a nejčastějším porušeným objektem pracovní doba zaměstnanců. Z těchto dat můžeme usuzovat, že velký vliv na snížení četnosti kontrol mohla mít epidemiologická situace vyvolaná pandemií Covid-19. To teoreticky vysvětluje i zvýšené počty nápravných opatření v následujícím roce, kdy se v rámci opatření proti pandemii a vládních nařízení pravidla pro každodenní činnost měnily ze dne na den. Časté porušení pracovní doby zaměstnanců

pravděpodobně souvisí s faktem, že se provozovatelé snažili dostat na stav před epidemií, a to i za předpokladu porušování předmětných ustanovení.

V práci jsou obsaženy stručné příklady z praxe autora, avšak v poměru, který neohrožuje její účel.

Zákon o kontrole považuji za dostatečný a přehledný. K tomuto závěru mě vedla analýza odborné literatury, soudní judikatury, právních předpisů a zákona o státní kontrole, oproti kterému zavedl zákon o kontrole mnoho změn k lepšímu, mimo jiné výrazně rozšířil jeho působnost či stanovil jasný okamžik zahájení a skončení kontroly. Jeho případné nedostatky mohou být postupem času novelizovány. Vzhledem k tomu, že se v rámci kontroly jedná o obecnou právní úpravu, která se vůči zvláštním právním předpisům využije pouze subsidiárně, byla by na místě, dle mého názoru, spíše případná novelizace zvláštních právních předpisů.

Domnívám se, že vzhledem k utříděnému a logicky posloupnému charakteru může tato práce sloužit jako praktický a čtivý náhled do problematiky, jak zákona o kontrole, tak kontroly ve veřejné správě jako takové.

7. Seznam použité literatury

Monografie

- JEMELKA, Luboš. *Zákon o kontrole: komentář*. Vydání druhé. V Praze: C.H. Beck, 2021. Beckovy komentáře. ISBN 978-80-7400-840-5.
- JEMELKA, Luboš. *Správní řád: komentář*. 6. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2019. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-751-4.
- JEMELKA, Luboš. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: Zákon o některých přestupcích: komentář*. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2020. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-772-9.
- HORZINKOVÁ, Eva a Zdeněk FIALA. *Správní právo hmotné: obecná část*. 3. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2019. Student (Leges). ISBN 978-80-7502-353-7.
- HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 9. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Academia iuris (C.H. Beck). ISBN 978-80-7400-624-1.
- STÁDNÍK, Jaroslav. *Zákon o inspekci práce: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2016. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7478-931-1.
- FIALA, Zdeněk. *Správní řád: praktický komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2020. Praktický komentář. ISBN 978-80-7598-797-6.
- JELÍNKOVÁ, Jitka. *Kontrolní řád. Správní řád (vybraná ustanovení). Praktický komentář*. ISBN 978-80-7552-457-7.
- VEDRAL, Josef. *Správní řád: komentář*. 2., aktualiz. a rozš. vyd. Praha: BOVA POLYGON, 2012. ISBN 978-80-7273-166-4.

Články

- VEDRAL, Josef. K rozsahu působnosti kontrolního řádu. *Správní právo: odborný časopis pro oblast státní správy a správního práva*. 2016, roč. 49, č. 4. ISSN 0139-6005.
- ŠVÁSTA, Pavel, Poskytování informací kontrolovanými osobami při výkonu kontroly podle kontrolního řádů v kontextu rozhodovací praxe správních soudů. *Správní právo: odborný časopis pro oblast státní správy a správního práva*. 2021, roč. 54, č. 2. ISSN 0139-6005.

- POMAHAČ, Richard. Správní dozor a kontrolní řád. *Správní právo: odborný časopis pro oblast státní správy a správního práva*. 2012, roč. 45, č. 8. ISSN 0139-6005.

Stanoviska

- GABRIŠOVÁ, Veronika, ed. *Informace*. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, [2019]. Stanoviska (Kancelář veřejného ochránce práv). ISBN isbn978-80-7631-020-9.

Sněmovní tisk

- Důvodová zpráva k návrhu kontrolního řádu, Sněmovní tisk 575/0. Dostupné z <https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=82229>.

Právní předpisy

- Zákon č. 141/1961 Sb., *zákon o trestním řízení soudním*, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 2/1969 Sb., *zákon České národní rady o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České socialistické republiky*, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 64/1986 Sb., *zákon České národní rady o České obchodní inspekci*, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 85/1990 Sb., *zákon o právu petičním*, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 405/1991 Sb., *zákon o kontrole v České a Slovenské Federativní Republice*, v původním znění.
- Zákon č. 418/1991 Sb., *zákon Slovenskej národnej rady o štátnej kontrole*, v původním znění.
- Zákon č. 551/1991 Sb., *zákon České národní rady o Všeobecné zdravotní pojišťovně České republiky*, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 552/1991 Sb., *zákon České národní rady o státní kontrole*, v původním znění.
- Zákon č. 553/1991 Sb., *zákon České národní rady o obecní policii*, ve znění pozdějších předpisů.

- Zákon č. 114/1992 Sb., *o ochraně přírody a krajiny*, ve znění pozdějších předpisů.
- Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., *Ústava České republiky* ve znění pozdějších předpisů.
- Usnesení č. 2/1993 Sb., *Usnesení předsednictva České národní rady o vyhlášení LISTINY ZÁKLADNÍCH PRÁV A SVOBOD jako součásti ústavního pořádku České republiky*, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 6/1993 Sb., *o České národní bance*, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 166/1993 Sb., *zákon o Nejvyšším kontrolním úřadu*, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 90/1995 Sb., *zákon o jednacím řádu Poslanecké sněmovny*, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 111/1994 Sb., *zákon o silniční dopravě*, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 13/1997 Sb., *zákon o pozemních komunikacích*, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 349/1999 Sb., *zákon o veřejném ochránci práv*, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 128/2000 Sb., *zákon o obcích (obecní zřízení)* ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 129/2000 Sb., *zákon o krajích (krajské zřízení)* ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 131/2000 Sb., *zákon o hlavním městě Praze* ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 250/2000 Sb., *zákon o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů*, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 320/2001 Sb., *zákon o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů* ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 119/2002 Sb., *zákon o střelných zbraních a střelivu a o změně zákona č. 156/2000 Sb., o ověřování střelných zbraní, střeliva a pyrotechnických předmětů a o změně zákona č. 288/1995 Sb., o střelných zbraních a střelivu (zákon o střelných zbraních)*, ve znění zákona č.

13/1998 Sb., a zákona č. 368/1992 Sb., o správních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů, a zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), ve znění pozdějších předpisů, (zákon o zbraních), ve znění pozdějších předpisů.

- Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 99/2004 Sb., zákon o rybníkářství, výkonu rybářského práva, rybářské stráží, ochraně mořských rybolovných zdrojů a o změně některých zákonů (zákon o rybářství) ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 561/2004 Sb., zákon o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon) ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 251/2005 Sb., zákon o inspekci práce, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 183/2006 Sb., zákon o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon) ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 309/2006 Sb., zákon o zajištění dalších podmínek bezpečnosti a ochrany zdraví při práci, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 311/2006 Sb., o pohonných hmotách, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 90/2012 Sb., zákon o obchodních společnostech a družstvech (zákon o obchodních korporacích), ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 255/2012 Sb., zákon o kontrole, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 256/2013 Sb., zákon o katastru nemovitostí (katastrální zákon), ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 250/2016 Sb. zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů

Elektronické zdroje

- Stanoviska ODK 2021 - Ministerstvo vnitra České republiky. *Úvodní strana – Ministerstvo vnitra České republiky* [online]. Copyright © 2023 Ministerstvo vnitra České republiky, všechna práva vyhrazena [cit. 07.02.2023]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/stanoviska-odk-2021.aspx>.
- Metodický pokyn pro výkon kontrol v odpovědnosti řídicích kontrolních orgánů při implementaci Evropských strukturálních a investičních fondů pro období 2014-2020. Dostupné z https://www.mfcr.cz/assets/cs/media/Metodika-Pr-003_2018-02-07_MP-Kontrola-verze-3-Priloha3-Vzory.pdf.
- Základy veřejného práva – Ústav práva a právní vědy. *Studujte prestižní MBA, LL.M. a DBA v Praze – Ústav práva a právní vědy* [online]. Copyright © [cit. 08.01.2023]. Dostupné z: <https://www.ustavprava.cz/predmet/zaklady-verejneho-prava/>.
- HÁCHA, Emil, *Slovník veřejného práva československého, sv. 1 - Dozor. NPD documents search* [online]. Copyright © [cit. 10.01.2023] Dostupné z: <https://www.npd.cz/npdweb/previewDocumentPart.xhtml;jsessionid=b3486811403bd8537a8fcae33846?hash=8d217f08e84164943a8384aed95d1c5052793>.
- VYTRÍŠAL, Jan, Přednáška č. 3 - Správní dozor a obdobné činnosti, Správní právo 2, Univerzita Palackého v Olomouci, [online]. Copyright © [cit. 10.01.2023] Dostupné z: <https://www.studocu.com/cs/document/univerzita-palackeho-v-olomouci/spravni-pravo-2/prednaska-c-3-spravni-dozor-a-obdobne-cinnosti/3277120>.
- Základní informace | Finanční kontrola | Ministerstvo financí ČR. *Ministerstvo financí ČR* [online]. Copyright © 2005 [cit. 16.01.2023]. Dostupné z: <https://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/rizeni-a-kontrola-verejnych-financi/financni-kontrola/zakladni-informace>.

- Soudy a soudci - Portál justice. [online]. Copyright ©2017 Ministerstvo spravedlnosti České republiky [cit. 23.01.2023]. Dostupné z: <https://justice.cz/web/msp/soudy-a-soudci>.
- Kdo a jak se podílí na výkonu spravedlnosti v ČR | www.trestni-rizeni.com | www.trestni-rizeni.com. *www.trestni-rizeni.com - trestní právo a trestní řízení pro laiky* | www.trestni-rizeni.com [online]. Copyright © 2006 [cit. 23.01.2023]. Dostupné z: <http://www.trestni-rizeni.com/dokumenty/kdo-a-jak-se-podili-na-vykonu-spravedlnosti-v-cr>.
- Organizační složky státu a státní příspěvkové organizace – Ministerstvo vnitra České republiky. *Úvodní strana – Ministerstvo vnitra České republiky* [online]. Copyright © 2023 Ministerstvo vnitra České republiky, všechna práva vyhrazena [cit. 03.02.2023]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/organizacni-slozky-organizacni-slozky-statu-a-statni-prispevkove-organizace.aspx>.
- Postavení a působnost | NKÚ. *Úvodní strana* | NKÚ | NKÚ [online]. Copyright © [cit. 23.01.2023] Dostupné z: <https://www.nku.cz/cz/onas/postaveni-a-pusobnost/>.
- Historie kontroly v našich zemích | NKÚ. *Úvodní strana* | NKÚ | NKÚ [online]. [cit. 30.01.2023]. Dostupné z: <https://www.nku.cz/cz/nezarazene/historie-kontroly-v-nasich-zemich-id6995/>.
- Roční souhrnná zpráva o výsledcích kontrolních akcí za rok 2019. Dostupné z https://www.suip.cz/documents/20142/43684/suip_rocni-souhrnna-zprava-o-vysledcich-kontrolnich-akci-za-rok-2019.pdf/21a48ca2-9790-a47d-60fd-41e0c1c08c33.

Soudní judikatura

- Rozsudek nejvyššího správního soudu ze dne 30. 04. 2014, č. j. 6 Afs 46/2014–39. Dostupné z <https://www.zakonyprolidi.cz/judikat/nsscr/6-afs-46-2014-39>
- Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 14. 03. 2012, čj. 9 A 9/2011-64. Dostupné z <https://sbirka.nssoud.cz/cz/statni-kontrola-kontrola->

- Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 11. 10. 2018, č. j. 45 A 15/2016-88. Dostupné z <https://www.zakonyprolidi.cz/judikat/ksph/45-a-15-2016-88>.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12.10.2016, č. j. 5 As 129/2016–40. Dostupné z <https://www.zakonyprolidi.cz/judikat/nsscr/5-as-129-2016-40>.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15.02.2017, č. j. 6 Afs 193/2016–31. Dostupné z <https://www.zakonyprolidi.cz/judikat/nsscr/6-afs-193-2016-31>.