

Kontrolní řád

(Vybrané právní instituty)

**Svatomartinská konference
Úřad pro ochranu hospodářské soutěže**

Brno, 16. listopadu 2017

**Ministerstvo vnitra
Odbor veřejné správy, dozoru a kontroly**

Mgr. Veronika Benešová



MINISTERSTVO VNITRA
ČESKÉ REPUBLIKY

Odbor veřejné správy,
dozoru a kontroly

Obsah příspěvku

- 1. obecná právní úprava kontrolního řádu ve vztahu k právní úpravě speciální (srov. zákon č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže)**
- 2. práva/povinnosti kontrolujících se zaměřením na vstup do prostor a pořizování záznamů s vybranou judikaturou; praktické poznámky k protokolu o kontrole**
- 3. otázky a diskuse**



Kontrolní řád - obecně

- **obecný předpis** pro oblast kontroly
- vztah kontrolního řádu a zvláštních právních úprav upravujících kontrolní postupy v oblasti veřejné správy je **vztahem speciality** a **subsidiarity** (ledaže zvláštní zákon výslovně stanoví, že na jím upravené „kontrolní postupy“ se kontrolní řád neužije vůbec nebo stanoví-li výslovně rozsah jeho aplikace)
 - pokud zvláštní právní předpis upravuje určité procesní postupy při výkonu kontroly odlišně od kontrolního řádu, **uplatní se tato speciální právní úprava přednostně**
 - jestliže zvláštní právní předpis určité procesní postupy při výkonu kontroly neupravuje nebo je neupravuje komplexně, **lze aplikovat kontrolní řád subsidiárně**
- **výjimkou subsidiární aplikace** určité úpravy obsažené v kontrolním řádu by byla právní úprava obsažená ve zvláštním zákoně, která by svou povahou regulovala příslušný postup kontrolního orgánu **komplexně** → **subsidiární užití kontrolního řádu by ve vztahu k této zvláštní právní úpravě bylo vyloučeno**



Kontrolní řád - obecně

- **obecná procesně-právní úprava**
- 40 paragrafů, 11 částí, 5 hlav
- **Hlava I (Obecná ustanovení):** působnost zákona (§ 1), kontrola (§ 2),
- **Hlava II (Úkony předcházející kontrole):** § 3,
- **Hlava III (Průběh kontroly):** pověření ke kontrole (§ 4), zahájení kontroly (§ 5), přizvané osoby (§ 6), vstup na pozemky, do staveb a jiných prostor (§ 7), další práva kontrolujícího (§ 8), povinnosti kontrolujícího (§ 9), práva a povinnosti kontrolované osoby a povinné osoby (§ 10), odebrané vzorky (§ 11), protokol o kontrole (§ 12), námitky (§ 13), vyřizování námitek (§ 14), přestupky fyzických, právnických a podnikajících fyzických osob (§ 15), společné ustanovení k přestupkům (§ 17), ukončení kontroly (§ 18), kontrola výkonu státní správy (§ 19),
- **Hlava IV (Společná ustanovení):** povinnost mlčenlivosti (§ 20), oprava nesprávností a došetření věci (§ 21), zvláštní ustanovení o nahlížení do spisu (§ 22), náklady kontroly (§ 23), převzetí výkonu kontroly nadřízeným správním orgánem (§ 24), spolupráce kontrolních orgánů (§ 25), zveřejňování informací o kontrolách (§ 26), plánování kontrol (§ 27), vztah ke správnímu řádu (§ 28),
- **Hlava V (Přechodná a zrušovací ustanovení):** § 29 až § 40.



Vztah obecné a zvláštní právní úpravy

- zakotvením práv kontrolujících podle kontrolního řádu nejsou dotčena oprávnění kontrolujících, která upravují zvláštní právní předpisy → **při kontrole se obecně použije kontrolní řád, nestanoví-li zvláštní právní předpis jinak**
- srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. června 2009, č.j. **9 As 28/2009** (odůvodnění): *Při výkonu finanční kontroly se používají v § 6 zákona o finanční kontrole demonstrativně vypočtené kontrolní metody a kontrolní postupy, které mohou být uplatňovány pouze v mezích procesních pravidel pro výkon veřejnoprávní kontroly dle ustanovení § 12 až 21 zákona o finanční kontrole a v mezích kontrolního řádu upraveného v části třetí zákona č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, ve znění účinném pro projednávanou věc (dále jen "zákon o státní kontrole"). Zákon o finanční kontrole dále v ustanovení § 13 odst. 1 stanoví, že vzájemné vztahy mezi kontrolními orgány a kontrolovanými osobami při výkonu veřejnosprávní kontroly na místě se řídí částí třetí zákona o státní kontrole, nestanoví-li zákon o finanční kontrole jinak. Z odst. 1 citovaného ustanovení tak vyplývá, že procesním předpisem pro výkon veřejnosprávní kontroly na místě je zákon o státní kontrole, konkrétně jeho část třetí (§ 8 až § 26), avšak její použití je pouze subsidiární (podpůrné), pokud zákon o finanční kontrole nestanoví jinak.*



Vztah obecné a zvláštní právní úpravy

(pokračování)

Tato zásada je výslovně uvedena též v ustanovení § 8 odst. 2 zákona o státní kontrole, z něhož vyplývá, že "podle tohoto kontrolního řádu postupují kontrolní orgány jen v těch případech, kdy zvláštní zákon nestanoví jiný postup". Z odst. 1 citovaného ustanovení tak vyplývá, že procesním předpisem pro výkon veřejnosprávní kontroly na místě je zákon o státní kontrole, konkrétně jeho část třetí (§ 8 až § 26), avšak její použití je pouze subsidiární (podpůrné), pokud zákon o finanční kontrole nestanoví jinak. Tato zásada je výslovně uvedena též v ustanovení § 8 odst. 2 zákona o státní kontrole, z něhož vyplývá, že "podle tohoto kontrolního řádu postupují kontrolní orgány jen v těch případech, kdy zvláštní zákon nestanoví jiný postup". Část třetí zákona o státní kontrole zahrnuje základní pravidla, jimiž se řídí postup při výkonu kontrolní činnosti. Jsou zde zároveň upraveny vztahy mezi jednotlivými kontrolními orgány a kontrolovanými fyzickými a právníckými osobami, jakož i oprávnění a povinnosti kontrolních pracovníků při provádění kontroly. V tomto směru zákon o finanční kontrole podrobnější právní úpravu neobsahuje, a proto se podpůrně použije právní úprava v části třetí zákona o státní kontrole.



Vztah obecné a zvláštní právní úpravy

- pravidla při postupu kontrolujících, která stanoví zvláštní právní předpisy, nevylučují povinnosti kontrolujících podle kontrolního řádu – srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. července 2005, č.j. **4 As 42/2004** (odůvodnění):
- *Lze sice souhlasit s názorem, že Česká inspekce životního prostředí je zřízena zákonem č. 282/1991 Sb., a to jako orgán státní správy, který je podřízen Ministerstvu životního prostředí, a je tedy samostatným orgánem. Lze souhlasit i s tím, že Česká inspekce životního prostředí je orgánem, který lze podřadit pod ustanovení § 2 písm. d) zákona č. 552/1991 Sb., neboť je samostatným orgánem státní správy, do jehož působnosti náleží specializovaná kontrola. Nejvyšší správní soud však nesouhlasí se závěrem, že zákon č. 86/2002 Sb. obsahuje taková pravidla při postupu výkonu státní kontroly, která by ve smyslu § 8 odst. 2 zákona č. 552/1991 Sb. vylučovala postup podle zákona o státní kontrole. V ustanovení § 46 odst. 1 zákona č. 86/2002 Sb. je uvedena působnost České inspekce životního prostředí, ustanovení § 46 odst. 2 a § 47 uvádí, co Česká inspekce životního prostředí kontroluje. V ustanovení § 52 je pak stanoveno oprávnění kontrolních orgánů včetně oprávnění inspektorů. Nejvyšší správní soud má však za to, že rozsah těchto oprávnění neznamena, že by se inspektoři České inspekce životního prostředí neměli při své činnosti řídit konkrétně ustanovením § 12 odst. 2 písm. a) zákona č. 552/1991 Sb., podle*



Vztah obecné a zvláštní právní úpravy

(pokračování)

něhož jsou kontrolní pracovníci dále povinni oznámit kontrolované osobě zahájení kontroly a předložit pověření k provedení kontroly. V této souvislosti poukazuje Nejvyšší správní soud na čl. 4 Listiny základních práv a svobod. Jestliže tedy Česká inspekce životního prostředí je orgánem podřaditelným pod orgány uvedené v ustanovení § 2 odst. 1 písm. d) zákona č. 552/1991 Sb., není důvodu, proč by se neměla řídit ustanovením § 12 odst. 2 písm. a) tohoto zákona jako i jiné orgány v tomto zákoně uvedené, a neměla by oznamovat kontrolnímu subjektu zahájení kontroly a předložit pověření k provedení kontroly. Nejvyšší správní soud neshledává důvod, pro který by měla mít Česká inspekce životního prostředí takové privilegované postavení mezi kontrolními orgány, kdy by jí k provedení kontroly postačovalo pouze předložení průkazu inspektorů. Je přece v zájmu právní jistoty kontrolovaných subjektů (ale nejen jejich), aby měly na jisto postaveno, kdo vstupuje do jejich objektu a za jakým účelem. Nejvyšší správní soud zastává názor, že inspektoři České inspekce životního prostředí jsou povinni dodržovat ustanovení § 12 odst. 2 písm. a) zákona č. 551/1992 Sb., neboť zákon o ochraně ovzduší č. 86/2002 Sb. jiná pravidla pro jejich postup nestanoví.



Zákon o ochraně hospodářské soutěže (§ 21f a § 21g)

Kontrolující má právo

- vstupovat do obchodních prostor soutěžitelů, u kterých šetření probíhá,
- ověřit, zda se v případě dokumentů a záznamů jedná o obchodní záznamy,
- nahlížet do obchodních záznamů, které se v obchodních prostorách nacházejí nebo jsou z nich přístupné, bez ohledu na to, v jaké formě jsou uloženy,
- kopírovat nebo získávat v jakékoli formě kopie nebo výpisy z obchodních záznamů,
- pečeti obchodní prostory, popřípadě skříně, schránky nebo obchodní záznamy v nich se nacházející na dobu a v rozsahu nezbytném k provedení šetření,



Zákon o ochraně hospodářské soutěže (§ 21f a § 21g)

(pokračování)

- požadovat od soutěžitele a osob v pracovněprávním nebo jiném obdobném vztahu k němu, případně osob, které soutěžitel pověřil vykonávat v jeho prospěch určité činnosti, v nezbytném rozsahu součinnost nezbytnou k provedení šetření, jakož i vysvětlení k obchodním záznamům,
- zjednat si do prostor přístup, otevřít uzavřené skříně nebo schránky, popřípadě si jiným způsobem zjednat přístup k obchodním záznamům,
- je-li důvodné podezření, že se obchodní záznamy nacházejí v jiných než obchodních prostorách, včetně bytů fyzických osob, které jsou statutárními orgány soutěžitele nebo jejich členy nebo jsou k soutěžiteli v pracovněprávním nebo obdobném vztahu (dále jen „jiné než obchodní prostory“), může šetření s předchozím souhlasem soudu probíhat i v takových prostorách.



Kontrolní řád (§ 7 a § 8)

Kontrolující má právo

- vstupovat na pozemky, do staveb a jiných prostor,
- požadovat prokázání totožnosti fyzické osoby, jež je přítomna na místě kontroly, jde-li o osobu, která plní úkoly kontrolované osoby, nebo osobu, která může přispět ke splnění účelu kontroly,
- provádět kontrolní nákupy, odebírat vzorky, provádět potřebná měření, sledování, prohlídky a zkoušky,
- požadovat poskytnutí údajů, dokumentů a věcí vztahujících se k předmětu kontroly nebo k činnosti kontrolované osoby (dále jen „podklady“); v odůvodněných případech může kontrolující zajišťovat originální podklady,



Kontrolní řád (§ 7 a § 8)

(pokračování)

- pořizovat obrazové nebo zvukové záznamy,
- v míře nezbytné pro průběh kontroly užívat technických prostředků kontrolované osoby, a to po předchozím projednání s kontrolovanou osobou,
- vyžadovat od kontrolované osoby a povinné osoby další součinnost potřebnou k výkonu kontroly.



Kontrolní řád (§ 9)

Kontrolující je povinen

- zjistit stav věci v rozsahu nezbytném pro dosažení účelu kontroly a v závislosti na povaze kontroly doložit kontrolní zjištění potřebnými podklady,
- šetřit práva a oprávněné zájmy kontrolované osoby, povinné osoby a třetí osoby,
- předložit kontrolované osobě nebo povinné osobě pověření ke kontrole, a požádá-li o to kontrolovaná osoba nebo povinná osoba, též další dokument, který dokládá, že se jedná o osobu uvedenou v pověření ke kontrole,
- vydat potvrzení o zajištěných originálních podkladech, a pominou-li důvody jejich zajištění, neprodleně je vrátit,
- umožnit kontrolované osobě účastnit se kontrolních úkonů při výkonu kontroly na místě, nebrání-li to splnění účelu nebo provedení kontroly,
- vyhotovit protokol o kontrole a doručit jeho stejnopis kontrolované osobě.



Vstup na pozemky, do staveb a jiných prostor

- vstup do **staveb, dopravních prostředků**, na **pozemky, dalších prostor pro výkon kontroly nezbytných** → prostory, jež vlastní nebo užívá kontrolovaná osoba anebo jinak přímo souvisí s výkonem a předmětem kontroly
- **do obydlí** jen tehdy, je-li obydlí užívané k podnikání nebo provozování jiné hospodářské činnosti nebo v případě, kdy se mají prostřednictvím kontroly odstranit pochybnosti o tom, zda je obydlí užívané k těmto účelům a nelze-li dosáhnout splnění účelu kontroly jinak
- vlastníci nebo uživatelé těchto prostor **jsou povinni kontrolujícímu vstup umožnit – sankce (pokuta)**
- **násilný vstup kontrolní řád nepřipouští** - kontrolující může vstoupit a pobývat v prostorách souvisejících s výkonem kontroly buď bez vědomí či souhlasu kontrolované osoby, případně vlastníka či uživatele těchto prostor, ovšem za předpokladu, že vstup do těchto prostor nevyžaduje překonání určité překážky (např. zamčená brána, zamčené dveře, oplocení apod.), anebo se může vstupu dožadovat, přičemž vlastníci a uživatelé příslušných prostor mají ze zákona povinnost kontrolujícímu takový vstup a následný pohyb v těchto prostorách umožnit



Vstup na pozemky, do staveb a jiných prostor

- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. února 2014, č.j. **7 Aps 2/2013-35** a rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva, č.j. 97/11- Delta Pekárny a.s. v. the Czech Republic, ze dne 2. října 2014 ve spojení s nálezem Ústavního soudu ze dne 16. června 2010, sp. zn. **PI. ÚS 3/09*** a rozhodnutím Evropského soudu pro lidská práva ve věci Colas, který konstatoval, že Úřad pro ochranu hospodářské soutěže provedením neohlášeného místního ošetření v obchodních prostorách *porušil právo na soukromí, právo nedotknutelnosti obydlí a listovní tajemství, neboť si neopatřil předchozí souhlas soudu*
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. září 2013, č.j. **4 As 80/2013** (právní věta): *V případě, že zaměstnanec kontrolované osoby v pozici vedoucího provozovny odmítne vpustit kontrolory do kontrolované provozovny, může jakožto fyzická osoba, která způsobila, že kontrolovaná osoba nesplnila povinnost podle § 14 zákona č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, nést za to odpovědnost v podobě uložení pořádkové pokuty dle § 19 odst. 1 citovaného zákona. Této odpovědnosti se nemůže zprostit ani poukazem na (nezákonný) pokyn svého zaměstnavatele.*

* překonáno stanoviskem pléna PI. ÚS - st. 31/10 - 1 ze dne 14. prosince 2010 (částečně)



Pořizování obrazových nebo zvukových záznamů – 1/2

- **zvukové, obrazové nebo zvukově-obrazové záznamy**
- používání „služebních“ přístrojů i **soukromého přístroje** - na veškeré záznamy, které pořídil kontrolující v průběhu kontroly soukromým nebo „služebním“ přístrojem, se vztahuje tzv. **úřední licence** ve smyslu § 88 odst. 2 občanského zákoníku → **takto pořízené záznamy lze používat výhradně k úředním účelům neboli k výkonu kontroly**
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. srpna 2013, č.j. **4 As 28/2013-24:**

1. Audiovizuální záznam pořízený policistou ve službě o průběhu úředního úkonu je záznamem pořízeným orgánem veřejné moci, nikoli záznamem soukromým, a to i přesto, že byl záznam pořízen na soukromý mobilní telefon policisty, jehož záměrem bylo použít záznam pouze pro svou vlastní potřebu, a nebyl tedy po jeho pořízení úředně evidován a archivován.



Pořizování obrazových nebo zvukových záznamů – 2/6

(pokračování)

II. Ustanovení § 60 a § 62 odst. 1 zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, obsahují dostatečnou právní úpravu zmocňující policii k pořizování audiovizuálních záznamů dokumentujících průběh úředního úkonu. Pokud audiovizuální záznam zasahující do práva na soukromí fyzické osoby (čl. 10 Listiny základních práv a svobod) pořízený policií o průběhu úředního úkonu nebyl dle § 60 zákona o Policii České republiky pořízen a zpracován tak, aby byl zabezpečen proti neoprávněnému přístupu, změně, zničení, zneužití nebo neoprávněnému zpracování, jedná se o záznam, který nebyl pořízen v souladu se zákonem, a proto jej nelze dle § 51 odst. 1 správního řádu z roku 2004 použít jako důkaz ve správním řízení.

III. Je-li ve správním řízení použit důkaz získaný v rozporu se zákonem (§ 51 odst. 1 správního řádu z roku 2004), nemusí to být vždy bez dalšího důvodem pro zrušení rozhodnutí správního orgánu pro vady řízení dle § 76 odst. 1 s. ř. s. Žaloba může být nedůvodná, pokud lze i při odhlédnutí od nezákonného důkazu z ostatních důkazů provedených ve správním řízení učinit jednoznačný závěr, že skutkový stav, který vzal správní orgán za základ napadeného rozhodnutí, obstojí.



Pořizování obrazových nebo zvukových záznamů – 3/6

(pokračování)

- zachycení osobních projevů konkrétních osob, pořizování obrazových i zvukových záznamů, pakliže to slouží účelu kontroly, lze pořídit i **bez souhlasu dotyčné osoby** (tzv. úřední licence ve smyslu § 88 odst. 2 občanského zákoníku) - záznam výhradně k úředním účelům, a kontrolní orgán nesmí tohoto práva zneužívat - kontrolující vázáni povinností mlčenlivosti, a tudíž jsou povinni též poskytnout takovým záznamům náležitou ochranu před jejich případným zneužitím - rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 11. května 2005, č.j. **30 Cdo 64/2004** (právní věta): *Hovory fyzických osob, ke kterým dochází při výkonu povolání, při obchodní či veřejné činnosti, zpravidla nemají charakter projevů osobní povahy; důkaz zvukovým záznamem takového hovoru proto není v občanském soudním řízení nepřipustný*
- problematika utajovaných záznamů (záznamů bez vědomí kontrolované osoby) – **zvažováno stanovisko odboru veřejné správy, dozoru a kontroly**
- **zvláštní právní úprava zákona č. 64/1986 Sb., o České obchodní inspekci** (novela provedená zákonem č. 378/2015 účinná od 28. prosince 2015) - srov. ustanovení **§ 4a**: *Inspektor je při provádění kontroly oprávněn pořizovat zvukové, obrazové a zvukově-obrazové záznamy bez vědomí kontrolovaných osob, pokud nelze účelu kontroly dosáhnout jinak. Právo fyzických osob na ochranu jejich soukromého a osobního života tím není dotčeno.*



Pořizování obrazových nebo zvukových záznamů – 4/6

- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. listopadu 2009, č. j. **1 Afs 60/2009-119** (právní věta):

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

II. Utajeným pořízením audiovizuálního záznamu uvnitř vozidla taxikáře veřejná moc zasahuje do práva na respektování soukromého života taxikáře ve smyslu čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (č. 209/1992 Sb.).

III. Oprávnění obce k regulaci cen včetně stanovení maximálních cen taxislužby je založeno § 4a zákona č. 265/1991 Sb., o působnosti orgánů České republiky v oblasti cen. Podle § 1 odst. 6 zákona č. 526/1990 Sb., o cenách, je přitom možno nahlížet na taxislužbu jako na trh ohrožený účinky omezení hospodářské soutěže.



Pořizování obrazových nebo zvukových záznamů – 5/6

- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. února 2010, **č. j. 9 As 38/2009** (odůvodnění):
- *Podle čl. 8 odst. 1 Úmluvy má každý právo na respektování svého soukromého a rodinného života, obydlí a korespondence. Podle odst. 2 pak státní orgán nemůže do výkonu tohoto práva zasahovat kromě případů, kdy je to v souladu se zákonem a nezbytné v demokratické společnosti v zájmu národní bezpečnosti, veřejné bezpečnosti, hospodářského blahobytu země, předcházení nepokojům a zločinnosti, ochrany zdraví nebo morálky nebo ochrany práv a svobod jiných. Ve světle judikatury Evropského soudu pro lidská práva (dále jen "ESLP") je pojem "soukromý život" vykládán v širokém smyslu a nezahrnuje pouze nejbližší okolí jednotlivce, v němž žije, chápáno jako domov a rodina. Naopak ESLP do tohoto pojmu zahrnuje rovněž život, ve kterém se člověk rozvíjí a navazuje vztahy s jinými lidmi. S ohledem na právě předestřené se ESLP přiklonil k extenzivnímu výkladu citovaného ustanovení, které zahrnuje rovněž stránku obchodní a profesní, a to zvláště v případě, kdy jednotlivec vykonává svobodné povolání, neboť potom je práce součástí jeho soukromého života a není možné určit, do jaké míry v daném okamžiku pracuje či realizuje svůj soukromý život [k tomu srovnej zejména Niemietz proti Německu (stížnost č. 13710/88), ze dne 16. 12. 1992; Halford proti Spojenému království (stížnost č. 20605/92) ze dne 25. 6. 1997; všechna zde cit. rozhodnutí ESLP jsou dostupná na <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/search.asp?skin=hudoc-en>]. V takovém smyslu musí věc posoudit rovněž zdejší soud. Na základě předestřené není pochyb, že výše uvedená argumentace městského soudu je nepřijatelná, neboť výkon povolání stěžovatele jako taxikáře nelze a priori vyloučit z definice soukromého života. Naopak, vycházející z výše uvedeného, při výkonu povolání řidiče taxislužby je velmi těžko odlišitelné, do jaké míry v daném okamžiku pracuje či realizuje svůj*



Pořizování obrazových nebo zvukových záznamů – 6/6

(pokračování)

soukromý život, je tedy nutno na výkon stěžovatelova povolání pohlížet jako na realizaci práva na soukromý život. Takový závěr potvrzuje rovněž rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 11. 2009, č. j. 1 Afs 60/2009 – 119, zabývající se totožnou problematikou. V této chvíli je proto nutno posoudit, zda byly správní orgány oprávněny do stěžovatelova soukromého života daným způsobem zasahovat. Přitom je rovněž třeba rozlišovat situace, kdy se jedná o využití audiovizuálních záznamů pořizovaných při monitorování veřejného prostranství z bezpečnostních důvodů, a situace, kdy by toto monitorování bylo systematické nebo by z něj byl pořízen trvalý záznam, případně by bylo snímání kamerou zaměřeno na pořízení cílených a jasných záběrů jednotlivce (podrobně viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 11. 2009, č. j. 1 Afs 60/2009 – 119). Z podstaty věci lze dospět k závěru, že při předmětném pořízení audiovizuálního záznamu se jednalo právě o později zmiňovanou situaci, tj. cílené snímání kamerou zaměřené na pořízení cílených a jasných záběrů stěžovatele, navíc utajeného, které ESLP považuje za potenciální zásah do práva na soukromý život. V takovém případě je tudíž nezbytné posoudit, zda je naplněna podmínka stanovená v čl. 8 odst. 2 Úmluvy, která ospravedlňuje zásah státního orgánu do takového práva. Takovou podmínkou je nutnost pořízení diskutovaného záznamu orgánem veřejné moci v souladu se zákonem, a zároveň nezbytnost takového zásahu v demokratické společnosti v zájmu národní bezpečnosti, veřejné bezpečnosti, hospodářského blahobytu země, předcházení nepokojům a zločinnosti, ochrany zdraví nebo morálky nebo ochrany práv a svobod jiných. V českém právním řádu však neexistuje žádný právní základ pro utajené pořizování audiovizuálních nahrávek orgány veřejné moci pro účely správního řízení, pokud tyto zasahují do "soukromého života" fyzických osob. Takovýmto základem v žádném případě nemůže být § 51 odst. 1 správního řádu.



MINISTERSTVO VNITRA
ČESKÉ REPUBLIKY

Odbor veřejné správy,
dozoru a kontroly

Šetření práv a oprávněných zájmů kontrolované osoby

- osoby dotčené kontrolou by měly být co nejméně zatěžovány - rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. května 2013, č.j. **5 As 77/2011** (odůvodnění):

Zákon o státní kontrole v § 12 odst. 2 písm. b) stanoví, že kontrolní pracovníci jsou povinni šetřit práva a právem chráněné zájmy kontrolovaných osob. V daném případě přitom ani stěžovatel nepopírá, že na základě jím uváděných skutečností inspektoři ČIŽP souhlasili s provedením kontroly s několikahodinovým odkladem a později dokonce přistoupili na to, že bude namísto fyzické kontroly chovaných exemplářů dne 1. 11. 2007 postačovat, pokud v tento den stěžovatel předloží příslušné dokumenty. Tento postup shledává Nejvyšší správní soud souladným s požadavky vyplývajícími z citovaných ustanovení, přičemž další „vstřícnost“ vůči stěžovateli by již mohla ohrozit naplnění účelu kontroly. Ve smyslu uvedeného rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 1. 2004, č. j. 6 A 99/2002 - 52, již bylo nerozhodné, že stěžovatel navrhl uskutečnění kontroly dne 6. 11. 2007. V tomto kontextu také neobstojí námitka, že je stěžovatel za jakýchkoli okolností povinen, „když ho pracovníci ČIŽP neohlášeně zastaví na ulici, okamžitě všeho nechat a umožnit jim kontrolu, jinak se dopouští přestupku“. Nejvyšší správní soud rovněž souhlasí s hodnocením skutkových okolností případu, jak vyplývají ze správního spisu, a jak toto hodnocení provedl městský soud.



Šetření práv a oprávněných zájmů kontrolované osoby

(pokračování)

Je zřejmé, že stěžovatel disponoval telefonním kontaktem na inspektory ČIŽP (viz telefonát, že musí hlídat syna a pozdější telefonát údajné právní zástupkyně), těm se však později během dne 1. 11. 2007 neozval a rovněž sám netvrdí, že by se tak pokusil učinit např. následující den a ve smyslu požadavku ČIŽP předat alespoň požadované dokumenty. Bez ohledu na další skutková tvrzení, která ve svém souhrnu přinejmenším vykazují znaky účelovosti, zdejší soud, podobně jako městský soud, nevidí důvod, proč nebylo možné, i při hlídání syna či zamrazování kuřat, předat ČIŽP příslušné dokumenty. Relevanci pak postrádá námitka o pozdější osmihodinové kontrole exemplářů, která má dokládat časovou náročnost kontroly, neboť dne 1. 11. 2007 postačovalo předat předmětné dokumenty a fyzická kontrola exemplářů by neprobíhala.



Šetření práv a oprávněných zájmů kontrolované osoby

- provedení kontroly bez účasti kontrolované osoby - rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. dubna 2006, č.j. **3 Ads 47/2005** (odůvodnění):

Stěžovatel nakonec odkazuje na ust. § 12 odst. 2, resp. § 14 zákona č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, z nichž dovozuje, že kontrolovaná osoba má být kontrole přítomna. Může-li pak být na základě speciální normy přítomnost kontrolované osoby vyloučena, je nezbytné, aby zjišťování skutečného stavu věci bylo provedeno a zdokumentováno s maximální přesností tak, aby se jakékoli pochybnosti o zjištěném skutkovém stavu pokud možno vyloučily. Stěžovatel má za to, že s ohledem na tvrzené rozpory v protokolu tyto pochybnosti v daném případě existují. Podle § 8 odst. 2 zákona č. 552/1991 Sb., o státní kontrole postupují kontrolní orgány uvedené v § 2 tohoto zákona podle kontrolního řádu jen v těch případech, kdy zvláštní zákon nestanoví jiný postup. Podle ust. § 94 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví se na rozhodování podle tohoto zákona vztahuje správní řád, nestanoví-li tento zákon jinak. Byť tak stěžovatel správně dovozuje, že se v daném případě jedná o výkon tzv. administrativního dozoru, který zásadně upravuje zákon o státní kontrole, je z výše uvedených citací zřejmé, že zákon o ochraně veřejného zdraví je v daném případě ve vztahu k zákonu o státní kontrole předpisem speciálním, a odkaz na ustanovení zákona o státní kontrole je tudíž nepřipadný. Co se týče pochybností stěžovatele ohledně zjištěného skutkového stavu, odkazuje Nejvyšší správní soud na své úvahy a závěry z nich vyvozené, jež byly podány výše.



Protokol o kontrole

- zákonem stanoveny **minimální povinné náležitosti**
 - lhůta k vyhotovení – do **30** dnů od posledního kontrolního úkonu, max. do **60** dnů (zvlášť složité případy)
 - stejnopis nutno doručit kontrolované osobě
 - zvláštní pozornost nutno věnovat popisné části protokolu (**Kontrolní zjištění - § 12 odst. 1 písm. h/**) – zjištěný stav věci, uvedení nedostatků a označení porušených právních předpisů a uvedení podkladů, za kterých tato zjištění vycházejí
- **nutno uvádět všechna zjištění** (nenechávat jen na ústním upozornění) + uvádět i zjištění, že je vše v pořádku; neuvádět vlastní úvahy – jen ověřené skutečnosti,
 - porušení **konkrétní právní povinnosti** a uvedení **příslušného ustanovení** (nestačí odkaz na právní předpis)
 - **přiložit podklady**, na základě nichž jsou učiněna příslušná kontrolní zjištění
- **srozumitelnost, přesnost a právní kvalifikace**



Doporučená literatura

- DVORSKÁ, O. *KONTROLNÍ ŘÁD poznámkové vydání zákona s úryvky důvodové zprávy, vzory a vybranou judikaturou*. Praha: Linde, 2013, 208 s. ISBN 978-80-7201-902-1.
- JEMELKA, L., VETEŠNÍK, P., LIBOSVÁR, O. *Zákon o kontrole. Komentář*. 1. vydání. Praha: C.H.Beck, 2014, 290 s. ISBN 978-80-7400-271-7.
- VEDRAL, J.: *Kontrolní řád. Komentář*. 1. vydání. Praha: BOVA POLYGON, 2015, 256 s. ISBN 978-80-7273-175-6.
- metodické doporučení k činnosti územních samosprávných celků **č. 10** - *Zákon č. 255/2012 Sb., o kontrole(kontrolní řád) s vybranými pasážemi důvodové zprávy*
- metodické doporučení k činnosti územních samosprávných celků **č. 10 (Doplněk č. 1)** - *Zákon č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád) - Dotazy a odpovědi, vzory*
- stanovisko **č. 2 /2014** - *Kontrola příspěvkových organizací zřízených územními samosprávnými celky a aplikace kontrolního řádu na tento typ kontroly*
- stanovisko **č. 1/2017** - *Doručování protokolu o kontrole*
- stanovisko **č. 4/2017** - *Poslední kontrolní úkon a lhůta k vyhotovení protokolu o kontrole dle zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád)*

metodická doporučení a stanoviska Ministerstva vnitra jsou dostupná na el. adrese odboru veřejné správy, dozoru a kontroly: www.mvcr.cz/odk, sekce „Metodické materiály“ a „Stanoviska odboru“



Otázky a diskuse



MINISTERSTVO VNITRA
ČESKÉ REPUBLIKY

Odbor veřejné správy,
dozoru a kontroly

Děkuji za pozornost

Kontakt:

**Odbor veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra
ČR**

e-mail: odbordk@mvcz.cz

tel. 974 816 411, 974 816 429

www.mvcz.cz/odk

