

# **Pravidla a postup orgánů při provádění kontroly dle zákona č. 255/2012 Sb. zákona o kontrole (kontrolní řád) a zákona č. 500/2004 Sb. správní řád**

## **1. Vztah kontrolního řádu a správního řádu**

Základním právním předpisem, který upravuje zahájení, průběh a ukončení kontroly je kontrolní řád, tedy zákon č. 255/2012 Sb. Jednotlivé pak typy kontrol jsou vždy ještě následně upraveny zvláštními právními předpisy. Dle § 28 kontrolního řádu však platí, nestanoví-li zákon jinak, že při kontrole se subsidiárně postupuje dle správního řádu.

Provádění kontroly je ve své podstatě postup dle části čtvrté správního řádu. Podle správního řádu se například posuzuje vyloučení pro podjatost, ustanovení ohledně doručování, počítání lhůt, vyřizování stížností a určování nadřízeného orgánu.

## **2. Průběh kontroly**

### **2.1. Zahájení kontroly**

Kontrola je úkon zahajovaný z moci úřední. O zahájení kontroly tak rozhoduje sám kontrolní orgán, a to z vlastní iniciativy (na základě plánu kontrol nebo na základě podnětu (i anonymního)).

Ještě před samotným zahájením kontroly může kontrolní orgán provádět úkony, jejichž účelem je opatření podkladů pro posouzení toho, zda má zahájit kontrolu.

Rozhodne-li se kontrolní orgán na základě zjištěných informací kontrolu zahájit, má v zásadě tři možnosti.

#### **Kontrola je zahájena dnem:**

- Předložením pověření ke kontrole – zahájení kontroly na místě samém. V praxi probíhá kontrola tak, že kontroloři se dostaví do sídla či provozovny podnikatele, zde předloží písemné pověření, které je jednorázové pro konkrétní kontrolu nebo služební průkaz. Tímto okamžikem dojde k zahájení kontroly.
- Oznámení o zahájení kontroly – kontrola se oznamuje předem a je zahájena dnem doručení oznámení (například datovou schránkou). Oznámení upřesňuje, jaká součinnost se od podnikatele, kontrolované osoby vyžaduje.
- Provedení prvního kontrolního úkonu. Zahájení tzv. skryté kontroly v případech, kdy by předchozí oznámení mohlo zmařit účel kontroly (není žádoucí avizovat kontrolu dopředu, děje se však například pouze kdyby mohlo dojít k ukrytí či zničení padělaného zboží apod.).

### **2.2. Práva a povinnosti kontrolorů**

Základní práva a povinnosti kontrolorů vyplývají tedy jak z kontrolního řádu, tak podpůrného správního řádu.

#### **Mezi základní povinnosti dle kontrolního řádu patří:**

- předložit pověření k provedení kontroly
- zjistit stav věci v rozsahu nezbytném pro dosažení účelu kontroly
- šetřit práva a oprávněné zájmy kontrolované osoby
- vydat potvrzení o zajištění originálních podkladů
- umožnit podnikateli účastnit se kontrolních úkonů
- vyhotovit protokol o kontrole

**Pokud jde o povinnosti podle správního řádu pak povinnosti kontrolorů jsou:**

- poskytnou podnikateli přiměřené poučení
- vyřízení věci bez zbytečného průtahů
- vzájemná spolupráce správních orgánů
- rozhodovat v souladu s veřejným zájmem

Pokud se jedná o práva kontrolorů, pak kontroloři jsou vybaveni oprávněními, které musí být vždy realizovány v mezích zákona a s respektem k právům kontrolovaných a povinných osob. Základním právem kontrolora je oprávnění vstupu na pozemky, do staveb a jiných prostor. Podle kontrolního řádu pak má kontrolor právo požadovat totožnost kontrolované osoby, respektive fyzické osoby, která je na místě za podnikatele přítomna, a provádět kontrolní odběry a provádění měření, požadovat poskytnutí údajů a dokumentů, pořizovat obrazové nebo zvukové záznamy, užívat technických prostředků podnikatele, vyžadovat součinnost.

### **2.3. Práva a povinnosti kontrolované osoby**

Kontrolovaná osoba – podnikatel má v průběhu provádění kontroly též svá práva a povinnosti.

**Kontrolovaná osoba je oprávněna:**

- požadovat po kontrolorovi předložení pověření ke kontrole, případně jiného dokumentu, který prokazuje, že se jedná o osobu uvedenou v pověření ke kontrole,
- namítat podjatost kontrolora nebo přízvané osoby,
- seznámit se s obsahem protokolu o kontrole,
- podávat námitky proti kontrolním zjištěním uvedeným v protokolu o kontrole,
- nahlížet do spisu.

Společným a základním právem podnikatele je oprávnění požadovat po kontrolorovi předložení pověření ke kontrole. Kontrolní řád rozlišuje dvě formy pověření ke kontrole, může se jednat buď o písemné pověření ke kontrole, či se kontrolor prokazuje služebním průkazem.

Kontrolovaná osoba, podnikatel má například též například právo nahlížení do spisů, v této souvislosti však je nutné upozornit na to, že dle § 22 kontrolního řádu existuje speciální ustanovení o nahlížení do spisů, dle něhož z nahlížení do spisů jsou vyloučeny dokumenty, nebo jejich část, z nichž lze zjistit totožnost osoby, která podala podnět ke kontrole. Toto ustanovení tedy nad rámec obecné úpravy nahlížení do spisů dle § 38 správního řádu výslovně zakotvuje ochranu osoby jež podala podnět ke kontrole.

### **3. Ukončení kontroly, protokol o kontrole**

Účelem protokolu o kontrole je zachytit průběh kontroly a popsat jaké skutečnosti byly kontrolou zjištěny. Protokol neobsahuje konkrétní sankci za porušení povinnosti. Pouze konstatuje, že podnikatel některou ze svých povinností nesplnil nebo ji splnil chybně. Případné ukládání sankcí je potom předmětem samostatného správního řízení. Protokol musí být vyhotoven do 30 dnů ode dne provedení posledního kontrolního úkonu v případě zvlášť složitých věcí do 60 dnů. Jedná se pouze o pořádkovou lhůtu, v případě tedy že v dané lhůtě nebyl protokol ze strany kontrolora vyhotoven, může se kontrolovaná osoba obrátit stížností na postup k příslušnému správnímu orgánu. Odpovědnost pak vyvozuje nadřízená osoba.

Navíc je nutné si uvědomit, že byť § 28 kontrolního řádu odkazuje na správní řád, tedy, že při provádění kontroly se posupuje dle správního řádu, v žádném případě však nelze na postup při provádění kontroly podle správního řádu vztáhnout § 49, který zakotvuje lhůty pro vydání rozhodnutí, neboť protokol o provedení kontroly, který je pouze výsledkem kontroly není správním rozhodnutím. Tento závěr vyslovil Městský soud v Praze pod č. j. 9 Ca 60/2004. Z tohoto rozhodnutí soudu tedy jednoznačně vyplývá, že **kontrolovaná osoba nemůže očekávat, že by provedení kontroly a vydání protokolu o kontrole mělo být prováděno ve lhůtě 30 dnů či ve složitých případech ve lhůtě 60 dnů.**

Kontrolní řád v ustanovení § 12 odst. 1 písm. g) stanoví jako jednu z povinných minimálních náležitostí protokolu o kontrole poslední kontrolní úkon předcházející vyhotovení protokolu o kontrole a den, kdy byl tento kontrolní úkon proveden. Dále pak tedy pouze stanoví, že protokol o kontrole se vyhotoví ve lhůtě 30 dnů ode dne provedení tohoto posledního úkonu, ve zvlášť složitých případech do 60 dnů. S ohledem na subsidiární aplikaci správního řádu je možné pouze upozornit na to, že dle § 6 správního řádu by měl tedy tento správní orgán, kontrolující orgán vyřizovat věci bez zbytečného průtahů. Jednoznačné určení však lhůt pro vydání protokolu o provedené kontrole mu stanoveno není.

V zásadě tedy pouze kontrolní orgán, respektive kontrolující, je chopen vyhodnotit, zda již byly provedeny všechny kontrolní úkon potřebné k vyhotovení protokolu o kontrole.

Obrana proti vyhotovenému protokolu a kontrolním zjištěním, podání námitek, je jedním ze základních práv podnikatele. Námitky proti kontrolním zjištěním lze podat do 15 dnů ode dne doručení protokolu o kontrole, není-li v protokolu uvedena delší lhůta. Námitky musí být učiněny v dané lhůtě, musí být písemné, musí z nich být zřejmé proti jakému kontrolnímu zjištění směřují a musí být odůvodněny. V případě pozdního podání, absence odůvodnění či neoznačení kontrolního zjištění, jsou námitky bez dalšího zamítnuty jako nedůvodné. Námitky se nejdříve podávají přímo kontrolorovi, který má 7 dní na rozhodnutí, zda námitkám vyhoví či nikoliv. Pokud námitkám nevyhoví, rozhoduje o nich ve lhůtě 30 dnů nadřízená osoba, pokud se nejedná o zvlášť složitý případ, kdy lhůta činí 60 dnů. Celkové ukončení kontroly pak správní řád rozlišuje ve třech rovinách:

- marným uplynutím lhůty pro podání námitek nebo vzdáním se práva podat námitky,
- dnem doručení vyřízení námitek kontrolované osobě
- dnem, ve kterém byly námitky předány k vyřízení správnímu orgánu.

Jsou-li kontrolou zjištěny nedostatky, může dojít k uplatnění nápravných nebo sankčních prostředků. Pokud nedostatky jsou zjištěny jako méně závažné, může uplatnění nápravných či sankčních prostředků předcházet méně formální prostředek, například běžná výzva k odstranění nedostatků.

#### **4. Možné otázky či situace při provádění kontroly:**

##### **a) Vstup na pozemky a do staveb.**

Kontrolující má právo vstupu na pozemky do staveb či jiných prostor, které kontrolovaná osoba vlastní, užívá, či které jinak souvisí s výkonem kontroly, pokud je to nezbytné. Není vyžadován souhlas vlastníka nebo uživatele příslušného pozemku, stavby či jiného prostoru, ale je stanovena povinnost umožnit kontrolujícímu vstup.

##### **b) Vyžádání si dokumentů**

Na základě § 8 písm. c) je kontrolující orgán oprávněn požadovat dokumenty včetně jejich originálů. K povinnostem kontrolované osoby potom patří podmínky pro výkon kontroly, umožnit kontrolujícímu výkon oprávnění stanovený kontrolním řádem a poskytnout mu součinnost. Kontrolující osoba však není oprávněna požadovat úředně ověřené kopie dokumentů, neboť je povinen šetřit práva a zájmy kontrolované osoby, tedy, aby nikomu nevznikaly zbytečné náklady.

##### **c) Pořízení si záznamu z výkonu kontroly**

Kontrolující osoba je při výkonu kontroly úřední osobou. V tomto postavení je oslabeno právo na ochranu osobnosti v tom smyslu, že záznamy kontrolujícího jako fyzické osoby mohou být pořízeny bez jeho svolení, jestliže budou takto získané materiály využity v souvislosti s kontrolou. Kontrolovaná osoba má totiž právo ze zákona některá práva (například právo uplatnit námitky vůči výsledku kontroly) k jejichž realizaci je nepochybně vhodné zdokumentovat průběh kontroly (například i chování kontrolujícího, přizvané osoby apod.). Kontrolovaná osoba má tedy možnost si nahrávat kontrolující, případně přizvanou osobu bez jejího souhlasu.

##### **d) Doručování protokolu o kontrole, zasláním scanu?**

Podle ustanovení § 12 odst. 3 kontrolního řádu se stanoví, že kontrolované sobě se doručuje stejnopis protokolu o kontrole. Na doručování písemností se v rámci úkonu podle kontrolního řádu, včetně protokolu o kontrole, subsidiárně použije správní řád. Stejnopisem se pak dle tohoto právního předpisu rozumí:

- originál dokumentu, který je osvědčen vlastnoručním podpisem nebo obdobným autorizačním prostředkem (například elektronickým podpisem)
- jedno ze shodných násobných vyhotovení dokumentu nesoucí s tímto originálem shodně autentizační prvky (vlastnoruční podpis, elektronický podpis)
- dokument vyhotovený v digitální podobě opatřený například elektronickým podpisem,
- dokument odvozený od výše uvedených variant opatřený vlastnoručním podpisem nebo obdobným autentizačním prvkem (například elektronickým podpisem).

S ohledem na výše uvedené tedy do kategorie stejnopisu nelze zařadit například nascanovaný listinný vlastnoručně podepsaný originál protokolu o kontrole, který bude elektronicky zaslán bez dalšího, tedy bez ověřovací doložky nebo úřední konverze apod. V těchto případech by pak nedošlo ke splnění podmínky doručení stejnopisu protokolu o kontrole podle ustanovení kontrolního řádu.

Obecně pro doručování písemnosti v rámci úkonu podle kontrolního řádu se subsidiárně použije zákon č. 500/2004 Sb. správní řád ve znění pozdějších předpisů. Správní řád připouští tzv. fikci doručení (§ 24 odst. 1 správního řádu) dle níž platí, že pokud se adresát uloženou písemnost ve lhůtě 10 dnů ode dne kdy mu byla k vyzvednutí připravena nevyzvedne, písemnost se považuje za doručenou posledním dnem této lhůty.

#### **e) Náležitosti při vyžádání si listinných dokumentů kontrolujícím orgánem**

V případě, že kontrolující orgán vyžaduje předložení jakýchkoliv písemných dokladů, měl by tak činit na základě písemné výzvy, ve které stanoví označení dokladů, které požaduje k předložení a lhůtu, ve které kontrolovaná osoba má tyto doklady předložit. Výzvu je povinen kontrolující orgán zaslat kontrolované osobě do datové schránky, v případě, že ji kontrolovaná osoba má zřízenou a zveřejněnu. V odůvodněných případech mohou kontrolující orgány případně originály podkladů zajistit, převzít, musí však jejich převzetí kontrolované osobě písemně potvrdit.

V případě tedy, že kontrolovaná osoba žádá telefonicky či e-mailem o doložení určitých podkladů k provedení kontroly, pak je na místě žádat příslušný kontrolující orgán, aby výzvu k doložení dokladů zaslal též do datové schránky, aby byl o zřejmé, o které dokumenty přesně bylo žádáno, a ty pak byly i zaznamenány v protokolu o provedené kontrole.

