



VEŘEJNÝ OCHRÁNCE PRÁV
ombudsman

STANOVISKA

15

Kontrolní orgány

STANOVISKA 15

KONTROLNÍ ORGÁNY

Kontrolní orgány



KONTROLNÍ ORGÁNY

Autorský kolektiv:

JUDr. Veronika Gabrišová

Děkuji svým kolegům za spolupráci při přípravě tohoto sborníku.

Sborník stanovisek veřejného ochránce práv vydává Kancelář veřejného ochránce práv k zajištění zákonné povinnosti veřejného ochránce práv soustavně seznamovat veřejnost se svou činností a s poznatky, které z ní vyplynuly.

© Kancelář veřejného ochránce práv, 2017

Adresa: Kancelář veřejného ochránce práv, Údolní 39, 602 00 Brno

Tel.: 542 542 888

Fax: 542 542 112

E-mail: podatelna@ochrance.cz

www.ochrance.cz

Vydala Kancelář veřejného ochránce práv ve spolupráci se společností Wolters Kluwer ČR, a. s., se sídlem u Nákladového nádraží 6, 130 00 Praha 3. Sazba PageDTP.cz

Tisk Paper&Tinta, ul. Ceglana 34, 05-270 Nadma, Poland

Odpovědná redaktorka Marie Novotná.

Tel.: 246 000 444, e-mail: knihy@wkcr.cz

ISBN 978-80-87949-39-9 (brož., Kancelář veřejného ochránce práv, Brno)

ISBN 978-80-87949-40-5 (pdf, Kancelář veřejného ochránce práv, Brno)

ISBN 978-80-7552-442-3 (brož., Wolters Kluwer, Praha)

ISBN 978-80-7552-443-0 (pdf, Wolters Kluwer, Praha)

OBSAH

I.	Úvod	9
II.	Otázky a odpovědi	11
	Co je to kontrola?	11
	Jak mohu docílit toho, aby úřad zahájil kontrolu?	11
	Musí mne úřad vyzoomět o tom, jak s podnětem naložil?	11
	Co mohu dělat, když úřad na můj podnět nereagoval?	11
	Kdy je kontrola zahájena?	12
	Jaká má kontrolující osoba oprávnění?	12
	Kdy kontrola končí?	12
	Pokud kontrolující zjistí porušení povinností, co může dělat dál? ...	12
	Mohu získat informace o tom, jak kontrola dopadla?	13
	Jak mi může pomoci ochránce?	13
III.	Právní úprava a základní pojmy	14
	Kontrolní řád	14
	Správní řád	16
	Odvětvové právní předpisy	17
IV.	Kontrolní orgány	18
	Česká inspekce životního prostředí	18
	Státní veterinární správa ČR	18
	Orgány ochrany veřejného zdraví	19
	Oblastní inspektoráty práce	19
	Česká obchodní inspekce	19
	Český telekomunikační úřad	20
	Úřad pro ochranu hospodářské soutěže	20
	Česká národní banka	21
	Úřad pro ochranu osobních údajů	21
	Energetický regulační úřad	21
	Ministerstvo spravedlnosti a orgány státní správy soudů	22
	Česká školní inspekce	22
V.	Přijímání podnětů k zahájení kontroly	23
	Podnět k zahájení kontroly	23
	Postup kontrolního orgánu po přijetí podnětu k zahájení kontroly	24

OBSAH

Ukázky dobré praxe vedoucí k usnadnění podání podnětu k zahájení kontroly	25
Přípustnost a použitelnost náhrávek soukromých osob	25
VI. Provádění úkonů před zahájením kontroly	32
Úkony předcházející kontrole dle § 3 kontrolního řádu	32
Podání vysvětlení dle § 137 správního řádu	33
VII. Kdy zahájit kontrolu a kdy vést správní řízení o deliktu?	36
Účel kontroly	36
Kontrola jako „předstupeň“ zahájení správního řízení	37
VIII. Zahájení kontroly	40
Způsoby zahájení kontroly	40
Provádění neohlášených kontrol	42
IX. Obstarávání kontrolních podkladů	44
Přehled kontrolních oprávnění a možnosti jejich uplatnění	44
Součinnost kontrolované osoby a dalších osob	46
Přizvané osoby	47
Volba kvalitativně a kvantitativně vhodného kontrolního vzorku	51
X. Ukončení kontroly	53
Vymezení okamžiku ukončení kontroly	53
Protokol o kontrole	54
XI. Ukládání opatření k odstranění zjištěných nedostatků a jejich trestání	58
Povaha uložených opatření k nápravě	59
Náležitosti rozhodnutí o uložení opatření k nápravě	59
Procesní ekonomie při kontrole uložených opatření	60
Uložená opatření k nápravě a odpovědnost za správní delikt	60
Lhůty pro zahájení správního řízení	67
Lhůty pro projednání věci (uložení sankce)	67
XII. Délka kontroly a ochrana před nečinností kontrolních orgánů	74
Přiměřená délky kontroly	74
Posuzování přiměřenosti délky kontroly	75
Nečinnost kontrolního orgánu	77
Jak se bránit proti nečinnosti kontrolního orgánu	77
XIII. Povinnost mlčenlivosti a ochrana totožnosti podatele podnětu	79
Význam mlčenlivosti	79

Mlčenlivost kontrolující a přizvané osoby	80
Prolomení mlčenlivosti	81
Ochrana totožnosti podatele při nahlížení do spisu	83
Ochrana totožnosti podatele podnětu při výkonu kontroly	85
XIV. Poskytování informací o kontrolní činnosti	87
Poskytování informací podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím	87
Vyrozumívání podatelů podnětů ke kontrole	90
Zveřejňování informací o kontrolách	96
Poznátky o zveřejňování informací o kontrolách	96
Úřad pro ochranu osobních údajů	99
Státní úřad inspekce práce	100
Česká obchodní inspekce	100
Český telekomunikační úřad	101
Česká národní banka	102
Energetický regulační úřad	102
Česká inspekce životního prostředí	103
Česká školní inspekce	103
Státní zemědělská a potravinářská inspekce	103
Státní veterinární správa	104
Úřad pro ochranu hospodářské soutěže	104
Krajské hygienické stanice	104
Doporučení k prezentaci výsledků kontrolní činnosti	109
XV. Nesouhlas s výsledkem kontroly	111
Námítky proti kontrolním zjištěním	111
Vyřizování námitek	111
Stížnost na postup kontrolujícího	112
Podnět veřejnému ochránci práv	113
XVI. Vybraná soudní rozhodnutí	115
XVII. Vybraná stanoviska ochránce	128
Závěr	279

Veřejný ochránce práv prošetřuje postup orgánů státní správy, které provádějí kontrolní činnost, ať už je označována jako „kontrola“, „dozor“, „vrchní dozor“, „dohled“, „inspekce“ (dále „kontrolní orgány“). Vedle stížností kontrolovaných osob se zabývá také podněty těch, jež si stěžují na to, že poskytl kontrolnímu orgánu podnět k zahájení řízení z moci úřední, kontrolní orgán však zůstal nečinný, nezjistil dostatečně skutkový stav či výsledná zjištění špatně kvalifikoval. V řadě případů výsledek kontrolní činnosti neodpovídá očekávání podatelů podnětů ke kontrole.

Příčiny chybných postupů kontrolních orgánů lze hledat v samotné právní úpravě. Vedle obecného předpisu (kontrolního řádu), který upravuje základní procesní mechanismy kontroly, jež by měly být jednotným východiskem pro postup kontrolních orgánů při jakékoliv kontrolní činnosti, jsou postupy jednotlivých kontrolních orgánů upraveny speciálními předpisy zaměřenými na regulaci zvláštností té které kontroly. Nelze pominout ani vliv judikatury či nedostatečného metodického vedení.

Nashromážděné poznatky o činnosti kontrolních orgánů vedly k vytvoření tohoto sborníku. V něm s poukazem na příklady „dobré“ a „špatné“ správní praxe ochránkyně formuluje svá doporučení kontrolním orgánům. Činí tak ve snaze ukázat optimální způsoby výkonu kontrolní činnosti, které povedou k obsahově podobným (z pohledu adresátů veřejnosprávního působení předvídatelným) postupům. Sborník je koncipován tak, aby současně poskytl návod podatelům podnětů i kontrolovaným osobám, jak postupovat, nebudou-li s postupem kontrolních orgánů v té či oné situaci spokojeni.

Při formulaci svých doporučení vychází ochránkyně vedle vlastních zkušeností i z poznatků svých předchůdců ve funkci veřejného ochránce práv. Vychází přitom z přesvědčení, že po kontrolních orgánech lze požadovat více než jen prostou zákonnost (dodržování právních předpisů). Správní orgány jsou povinny naplňovat principy dobré správy. Je ve veřejném zájmu, aby kontrolní orgány postupovaly rychle, zákonně a efektivně a transparentně. Nenaaplňování uvedených zásad generuje stížnosti k nadřízeným orgánům, potažmo veřejnému ochránci práv.

Sborník obsahuje obecnou část, která sestává z kapitol zahrnujících vedle základních otázek a vysvětlení pojmů souvisejících s tématem kontrolní činnosti, shrnutí výchozí právní úpravy a přehledu vybraných

KONTROLNÍ ORGÁNY

kontrolních orgánů konkrétní problémy související s aplikací kontrolního řádu společně s doporučeními ochránkyně pro kontrolní praxi. Zobecněné poznatky ochránkyně doplňují vybraná stanoviska veřejného ochránce práv a přehled nejvýznamnější soudní judikatury.

V Brně září 2016

II.

Otázky a odpovědi

CO JE TO KONTROLA?

Kontrola je činnost, při které kontrolní orgán zjišťuje skutečný stav a porovná jej se stavem žádoucím – jak jsou reálně plněny povinnosti a dodržována pravidla stanovená v právních předpisech. Více k této otázce kapitola VII Kdy zahájit kontrolu a kdy vést správní řízení?

Kontrola

JAK MOHU DOCÍLIT TOHO, ABY ÚŘAD ZAHÁJIL KONTROLU?

Kontrola je postupem zahajovaným výhradně z úřední povinnosti. To znamená, že záleží na posouzení kontrolního orgánu, zda kontrolu zahájí či nikoli. Na zahájení kontroly není právní nárok. Pokud chce kdokoliv iniciovat kontrolu, musí kontrolnímu orgánu podat podnět ke kontrole. Kontrolní orgán podnět prověří, a zjistí-li, že podnět odůvodňuje zahájení kontroly, kontrolu zahájí. K této otázce více kapitola V Přijímání podnětů k zahájení kontroly.

Zahájení kontroly

MUSÍ MNE ÚŘAD VYROZUMĚT O TOM, JAK S PODNĚTEM NALOŽIL?

Pokud o vyrozumění požádáte, měl by Vás úřad vyrozumět do 30 dnů od obdržení podnětu o tom, jak s podnětem naložil. K této otázce více kapitola XIV Vyrozumívání podatelů podnětů ke kontrole.

Vyrozumění podatele podnětu

CO MOHU DĚLAT, KDYŽ ÚŘAD NA MŮJ PODNĚT NEREAGOVAL?

Je-li úřad nečinný, je třeba jej upozornit na nečinnost. Podnět k přijetí opatření proti nečinnosti je možné uplatnit přímo u nadřízeného úřadu. K této otázce více kapitola XII Délka kontroly a ochrana před nečinností kontrolního orgánu.

Nečinnost úřadu

KONTROLNÍ ORGÁNY

KDY JE KONTROLA ZAHÁJENA?

Zahájení kontroly Kontrola je zahájena prvním kontrolním úkonem, kterým může být předložení pověření ke kontrole kontrolované osobě nebo doručení oznámení o zahájení kontroly kontrolované osobě nebo jiný kontrolní úkon. Více k této otázce kapitola VIII Zahájení kontroly.

JAKÁ MÁ KONTROLUJÍCÍ OSOBA OPRÁVNĚNÍ?

Oprávnění kontrolující osoby Za účelem zjištění skutečného stavu věci a doložení kontrolních zjištění má kontrolující celou řadou kontrolních oprávnění. Většina vyplývá z kontrolního řádu, např. právo vstoupit na pozemky, do staveb, dopravních prostředků a jiných prostor, právo požadovat prokázání totožnosti, provádět kontrolní nákupy, odebírat vzorky, provádět potřebná měření, prohlídky a zkoušky, požadovat poskytnutí podkladů, pořizovat obrazové a zvukové záznamy. Kontrolující může vyžadovat i další typy součinnosti potřebné k výkonu kontroly. Více k této otázce kapitola IX Obstarávání kontrolních podkladů.

KDY KONTROLA KONČÍ?

Ukončení kontroly Fakticky kontrola končí posledním kontrolním úkonem, který kontrolující učiní před zpracováním kontrolního protokolu. Právně kontrola končí až po vyhotovení kontrolního protokolu a vypořádání námitek, které kontrolovaný vůči kontrolním zjištěním uplatnil. Více k této otázce kapitola X Ukončení kontroly.

POKUD KONTROLUJÍCÍ ZJISTÍ PORUŠENÍ POVINNOSTÍ, CO MŮŽE DĚLAT DÁL?

Následky porušení povinností Kde to umožňuje zákon, mohou kontrolní orgány ukládat opatření k nápravě zjištěných nedostatků, určovat přiměřené lhůty k jejich odstranění a kontrolovat plnění nápravných opatření. Uložení opatření k nápravě a jejich splnění obecně není překážkou zahájení správního řízení s kontrolovaným, má-li kontrolující důvodné podezření ze spáchání správního deliktu, ani uložení sankce za zjištěné protiprávní jednání. Více k této otázce kapitola XI Ukládání opatření k odstranění zjištěných nedostatků a jejich trestání.

MOHU ZÍSKAT INFORMACE O TOM, JAK KONTROLA DOPADLA?

Ano. Podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, se poskytují informace o kontrolní činnosti, např. kontrolní zjištění, závěry kontroly, uložená opatření k nápravě, závěry kontrolní dohlídky. Více k možnosti poskytování informací v kapitole XIV Poskytování informací o kontrolní činnosti.

**Informace
o kontrole**

JAK MI MŮŽE POMOCI OCHRÁNCE?

Ochránce působí k ochraně osob před jednáním úřadů, tj. i kontrolních orgánů, pokud jsou nečinné nebo postupují v rozporu s právem, principy demokratického státu či principy dobré správy. Zjistí-li ochránce nesprávný postup, vyzve kontrolní orgán k přijetí opatření k nápravě. Pokud kontrolní orgán opatření nepřijme nebo ochránce shledá přijatá opatření nedostatečnými, vyrozumí ochránce nadřízený úřad nebo o svých zjištěních informuje veřejnost. Více k možnostem ochránce v kapitole XV Nesouhlas s výsledkem kontroly.

**Pomoc
ochránce**

III.

Právní úprava a základní pojmy

Cílem této kapitoly není prezentovat všechny platné právní předpisy, které upravují kontrolní činnost uvnitř veřejné správy, nýbrž seznámit se se základními právními předpisy, kterými se řídí kontrolní orgány při výkonu své kontrolní činnosti, a základními pojmy, které budeme šířeji ve sborníku užívat.

KONTROLNÍ ŘÁD

Kontrolní řád Základním obecným procesním předpisem upravujícím oblast kontroly je **zákon č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád)**, který s účinností od 1. 1. 2014 nahradil předchozí zákon č. 552/1991 Sb., o státní kontrole. Kontrolní řád dopadá na veškerou kontrolní činnost, která je vykonávána jako vrchnostenská pravomoc, tedy výkon veřejné moci, ať už je v jednotlivých právních předpisech označována jako „kontrola“, „dozor“, „vrchní dozor“, „dohled“, „inspekce“. Kontrolní řád se uplatní i na kontroly výkonu státní správy (v rámci vztahů nadřízenosti a podřízenosti).¹

Vzhledem k tomu, že by veřejná moc (zejména státní správa) měla být vykonávána, je-li to možné, jednotně, předvídatelným způsobem, stanoví kontrolní řád základní procesní pravidla pro výkon kontroly, jichž by se měly přidržet všechny kontrolní orgány, pokud jim zvláštní právní úprava (viz dále odvětvové právní předpisy) neumožňuje některé procesní aspekty kontroly provádět odlišně od postupu upraveného v kontrolním řádu.

Kontrola **Kontrolou** rozumíme časově ohraničený úsek kontrolní činnosti kontrolních orgánů, kdy je **zkoumán skutečný stav a ten je porovnáván se stavem žádoucím**. Kontrolou je zjišťováno, jak jsou reálně plněny povinnosti stanovené zákonem nebo na základě zákona. Součástí kontroly není náprava zjištěných chyb a nedostatků ani ukládání sankcí za zjištěná porušení právních předpisů.

¹ To na rozdíl od předchozího právního stavu, kdy zákon o státní kontrole výslovně možnost aplikace na kontroly výkonu státní správy vylučoval.

Kontrolní řád obecně stanoví, kdo může být kontrolním orgánem, kontrolujícím a kontrolovanou osobou; jaká oprávnění a povinnosti jednotlivé subjekty mají.

Kontrolní orgány jsou orgány moci výkonné, orgány obcí a krajů, jiných orgánů a právnických nebo fyzických osob, pokud vykonávají působnost v oblasti veřejné správy. Vybraným kontrolním orgánům je věnována kapitola IV Kontrolní orgány.

Kontrolní orgány

Kontrolující je fyzická osoba, která na základě pověření kontrolního orgánu (vystaveného buďto formou průkazu, nebo písemného pověření) provádí kontrolu. Je odpovědností kontrolního orgánu, koho kontrolou pověří. Zpravidla je kontrolujícím „zaměstnanec kontrolního orgánu“.

Kontrolující

Kontrolovanou osobou jsou orgány moci výkonné, orgány územních samosprávných celků, jiné orgány, právnické a fyzické osoby, jejichž činnost je kontrolována.

Kontrolovaná osoba

Vedle kontrolované osoby počítá kontrolní řád i s **povinnou osobou** a zpravidla od ní očekává určitou součinnost vedle kontrolované osoby či namísto ní, není-li kontrole přítomna. Povinnou osobou je osoba odlišná od kontrolované osoby. Kontrolní řád ji vymezuje jako osobu, která kontrolované osobě dodává nebo dodala zboží nebo ho od ní odebrala či odbírá, koná nebo konala pro ni práce anebo jí poskytuje nebo poskytovala služby nebo její služby využívala či využívá, případně se na této činnosti podílí nebo podílela. Jsou to např. dodavatelé či odběratelé kontrolované osoby, její zákazníci. Jejich povinnost součinnosti je ve vztahu k téže povinnosti kontrolované osoby subsidiární, což má význam především v případě případného ukládání sankce za neposkytnutí potřebné součinnosti (§ 17 kontrolního řádu). Zaměstnanci kontrolovaného subjektu mají postavení buď osob jednajících za kontrolovanou osobu (např. vedoucí pobočky, provozovny), nebo osob povinných.

Povinná osoba

Poslední zvláštní kategorií osob, s nimiž se můžeme při výkonu kontrolní činnosti setkat, jsou tzv. **přizvané osoby**. Role přizvané osoby spočívá zpravidla v poskytnutí odborné podpory kontrolnímu orgánu, který kontrolu vede a zároveň nemá odborné znalosti či zkušenosti pro posouzení dodržení povinnosti ze strany kontrolovaného. Důvodem „přizvání“ určité osoby (např. překladatel, znalec nebo jiný odborník) je tedy především zájem kontrolního orgánu na dosažení účelu kontroly. V zásadě však není vyloučeno, že přizve „pouze“ nestrannou osobu, jejímž úkolem bude dosvědčení faktického průběhu kontroly.² Blíže se využívání přizvaných osob v praxi kontrolních orgánů věnujeme v kapitole IX Obstarávání kontrolních podkladů.

Přizvané osoby

² Srov. JEMELKA, L. *Zákon o kontrole: komentář* [online]. Vyd. 1. Praha: C. H. Beck, 2014, xxii. 269 s. 60 [cit. 2015-03-09]. Beckovy komentáře. ISBN 978-80-7400-271-7. Dostupné z: www.beck-online.cz

KONTROLNÍ ORGÁNY

- Průběh kontroly** Kontrolní řád rovněž určuje, kdy je kontrola zahájena a kdy skonče-
na. Jaké jsou náležitosti protokolu o kontrole jakožto závěrečného dokumentu, který by měl shrnovat celý průběh kontroly a výsledná kontrolní zjištění, a jak se proti závěrům kontroly může kontrolovaný bránit. Kontrolní řád také počítá s ukládáním pokut za porušení kontrolním řádem stanovených povinností. Pro tento případ vymezuje skutkové podstaty přestupků a správních deliktů.
- Odvětvové právní předpisy** Konkrétní vymezení jednotlivých subjektů, které se účastní kontrolního procesu, upravují **odvětvové právní předpisy**, které upravují hmotněprávní aspekty kontrolní činnosti, tj. co má být v kterém právním odvětví kontrolováno, např. zákon č. 64/1986 Sb., o České obchodní inspekci, stanoví, že Česká obchodní inspekce kontroluje právnické a fyzické osoby prodávající nebo dodávající výrobky a zboží na vnitřní trh, poskytující služby nebo vyvíjející jinou podobnou činnost na vnitřním trhu, poskytující spotřebitelský úvěr nebo provozující tržiště (tržnice), pokud podle zvláštních právních předpisů nevykonává dozor jiný správní úřad.
- Kontrolní řád se neuplatní** Postup upravený kontrolním řádem se neuplatní, pokud zvláštní zákon upravuje kontrolní postup odlišně.

SPRÁVNÍ ŘÁD

- Správní řád kontrola vs. správní řízení** Neméně důležitým procesním předpisem pro vlastní kontrolní činnost je zákon č. 500/2004 Sb., **správní řád**, ve znění pozdějších předpisů. Správní řád je především předpisem, který upravuje správní řízení, tj. postup správních orgánů při rozhodování o právech a povinnostech. Kromě samotné úpravy správního řízení stanoví správní řád v části čtvrté určitá pravidla i pro jiné neformální postupy správních orgánů. Postupem odlišným od správního řízení je i kontrola, neboť jejím výsledkem není správní rozhodnutí, ale pouze shrnutí kontrolních zjištění a pochopení v podobě kontrolního protokolu. Kontrolní zjištění mohou být podkladem pro správní řízení.
- Subsidiární použití správního řádu** S ohledem na vzájemný vztah kontrolního a správního řádu neupravuje kontrolní řád některé obecné instituty, ale výslovně počítá s podpůrným použitím správního řádu.³ Na výkon kontroly jakožto „výkon působnosti (veřejné moci) v oblasti veřejné správy ve smyslu § 1 odst. 1 správního řádu“ se proto subsidiárně použijí ustanovení části čtvrté správního řádu, upravující postup správních orgánů při jiných úkonech, které nejsou ani

³ Srov. § 28 kontrolního řádu: „Nestanoví-li zákon jinak, postupuje se při kontrole podle správního řádu“. Blíže zpráva o šetření ochránce ze dne 30. března 2016, sp. zn. 4787/2015/VOP/VP, dostupná z: <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/3848>

rozhodnutím, ani opatřením obecné povahy, ani veřejnoprávní smlouvou, což vyplývá z § 177 odst. 2 a § 158 odst. 1 správního řádu.

Ustanovení § 154 správního řádu stanoví, že kromě základních zásad činnosti správních orgánů upravených v části první správního řádu lze na tzv. „jiné úkony správních orgánů“ uplatnit vybraná ustanovení části druhé a třetí správního řádu a přiměřeně i další, pokud je to potřebné. Nestanoví-li zvláštní předpisy jinak, je třeba při výkonu kontroly respektovat základní zásady činnosti správních orgánů (kromě § 5 správního řádu umožňujícího smírné řešení sporů), dále např. ustanovení upravující vyloučení pro podjatost (§ 14 správního řádu). Pro nakládání s podnětem ke kontrole se využije úprava § 42 správního řádu (s dílčími aspekty § 37, jako např. obecnou zásadou, že podání se posuzuje dle jeho skutečného obsahu), lze využít též § 137 upravující podávání vysvětlení. Obecná úprava správního řádu se použije taktéž pro doručování (§ 19 a násl.), pro počítání lhůt (§ 40), pro vyřizování stížností (§ 175) či určování nadřízeného orgánu (§ 178). Konečně nelze ani pominout, že kontrolní orgány mají zpravidla postavení tzv. původců dokumentů podle zákona č. 499/2004 Sb., o archivnictví a spisové službě a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů. Musí vést spisovou službu, a tedy i spisy v jednotlivých věcech. Protože kontrolní řád sám problematiku s tím související neupravuje, vedení kontrolního spisu a nahlížení do něj se přiměřeně řídí § 17 správního řádu a § 38 správního řádu.

**Použití
správního
řádu
na výkon
kontroly**

ODVĚTVOVÉ PRÁVNÍ PŘEDPISY

Kontrolní řád ani správní řád jako procesní předpisy upravující postup kontrolních orgánů samy o sobě k výkonu kontroly nezmocňují, pouze předpokládají, že tyto předpisy kontrolní orgán aplikuje, pokud provádí „kontrolu“. Určení, kdo je kontrolovaným orgánem, kontrolovanou osobou, vymezení kontrolních kompetencí jednotlivých kontrolních orgánů (rozsahu činností, které mají být předmětem kontroly) je upraveno v jednotlivých zákonech zmocňujících k výkonu kontroly. Tyto předpisy mohou rovněž proces provádění kontroly upravovat odlišně od obecné úpravy v kontrolním či správním řádu.

**Význam
odvětvových
právních
předpisů**

Jak již bylo řečeno, i když by se postupy všech kontrolních orgánů měly v podstatné míře shodovat, praxe kontrolních orgánů se může lišit. Při zjišťování, jak má ten či onen kontrolní orgán při výkonu kontroly postupovat, je třeba vždy zkoumat vedle obecné právní úpravy i úpravu zvláštní a z ní vyplývající možné odlišnosti.

**Obecná
úprava

Zvláštní
úprava**

Vybrané odvětvové právní předpisy uvádíme dále u jednotlivých kontrolních orgánů (viz kapitola IV Kontrolní orgány).

IV.

Kontrolní orgány

Kontrolní orgány Kontrolní orgány jsou orgány moci výkonné, orgány územních samosprávných celků (obcí a krajů), jiných orgánů a právnických nebo fyzických osob, pokud vykonávají působnost v oblasti veřejné správy.

Cílem této kapitoly není poskytnout úplný výčet kontrolních orgánů, které v prostředí veřejné správy působí, ale představit především ty kontrolní orgány, jejichž postupem se ochránce nejčastěji zabývá, a to v návaznosti na individuální podněty osob. Se zřetelem ke skutečnosti, že ochránce působí k ochraně osob před jednáním správních úřadů včetně orgánů územních samosprávných celků při výkonu státní správy, má nejpočetnější poznatky o kontrolních orgánech moci výkonné.

ČESKÁ INSPEKCE ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ

Působnost České inspekce životního prostředí Česká inspekce životního prostředí je odborný orgán, zřízený zákonem č. 282/1991 Sb., o České inspekci životního prostředí a její působnosti v ochraně lesa, ve znění pozdějších předpisů. Je orgánem s celostátní působností podřízeným Ministerstvu životního prostředí. Ačkoli se dělí na oblastní inspektoráty, pobočky a ředitelství, tyto nejsou samostatnými správními orgány. Dozírá na dodržování povinností v oblasti ochrany životního prostředí. Je oprávněna ukládat pokuty, nařít nápravná opatření a vydat zákaz provozování škodlivé činnosti.

STÁTNÍ VETERINÁRNÍ SPRÁVA ČR

Působnost Státní veterinární správy ČR Státní veterinární správa je zřízena zákonem č. 166/1999 Sb., o veterinární péči a změně některých souvisejících zákonů (veterinární zákon), ve znění pozdějších předpisů. Je orgánem s celostátní působností podřízeným Ministerstvu zemědělství a je organizační složkou státu. Státní veterinární správa je tvořena Ústřední veterinární správou, krajskými veterinárními správami, které vykonávají svou působnost ve věcech veterinární péče na území, které je shodné s územím kraje a Městskou veterinární správou v Praze, která vykonává působnost krajské veterinární správy na území hlavního města Prahy. Tyto nejsou samostatnými

orgány. Posláním Státní veterinární správy ČR je chránit spotřebitele před zdravotně závadnými produkty živočišného původu, monitoring a udržování příznivé nakažové situace zvířat, veterinární ochrana státního území ČR a ochrana pohody zvířat a ochrana zvířat před jejich týráním.

ORGÁNY OCHRANY VEŘEJNÉHO ZDRAVÍ

Orgány ochrany veřejného zdraví (zejména krajské hygienické stanice) vykonávají dle zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů státní zdravotní dozor. Soustavu orgánů ochrany veřejného zdraví tvoří Ministerstvo zdravotnictví, krajské hygienické stanice, Ministerstvo obrany a Ministerstvo vnitra. Krajské hygienické stanice jsou samostatnými správními úřady. Krajská hygienická stanice, která působí ve správním obvodu hlavního města Prahy, se označuje jako Hygienická stanice hlavního města Prahy. Krajské hygienické stanice vykonávají svou působnost na území, která jsou uvedena v příloze č. 2 zákona (převážně se shoduje s územím krajů). Mohou vydávat rozhodnutí, povolení, osvědčení a plnit další úkoly státní správy v ochraně a podpoře veřejného zdraví včetně státního zdravotního dozoru.

**Působnost
orgánů
ochrany
veřejného
zdraví**

OBLASTNÍ INSPEKTORÁTY PRÁCE

Zákonem č. 251/2005 Sb., o inspekci práce, ve znění pozdějších předpisů byla oblastním inspektorátům práce svěřena kontrolní pravomoc na úseku ochrany pracovních vztahů, pracovních podmínek a služby péče o dítě v dětské skupině. Jednotlivé inspektoráty vykonávají svou působnost v obvodech, které jsou uvedeny v příloze zákona (většinou se jedná o území dvou krajů). Jedná se o samostatné správní úřady. Nadřízeným služebním úřadem je Státní úřad inspekce práce, který odborně inspektoráty vede a poskytuje jim technickou pomoc.

**Působnost
oblastních
inspektorátů
práce**

ČESKÁ OBCHODNÍ INSPEKCE

Česká obchodní inspekce je specializovaný kontrolní orgán dle zákona č. 64/1986 Sb., o České obchodní inspekci, ve znění pozdějších předpisů. Kontroluje právnické a fyzické osoby prodávající nebo dodávající výrobky a zboží na vnitřní trh, poskytující služby nebo vyvíjející jinou podobnou činnost na vnitřním trhu, poskytující spotřebitelský úvěr nebo

**Působnost
České
obchodní
inspekce**

KONTROLNÍ ORGÁNY

provozující tržiště (tržnice), pokud podle zvláštních právních předpisů nevykonává dozor jiný správní úřad. Česká obchodní inspekce je orgánem státní správy podřízeným Ministerstvu průmyslu a obchodu; člení se na ústřední inspektorát a jemu podřízené inspektoráty. Tyto nejsou samostatnými správními orgány. Zejména zjišťuje u kontrolovaných osob nedostatky a jejich příčiny, vyžaduje odstranění zjištěných nedostatků, jejich příčin a škodlivých následků a ukládá, popřípadě navrhuje opatření k jejich odstranění, zabezpečuje a provádí systematickou kontrolu plnění opatření k odstranění zjištěných nedostatků a jejich příčin a může uložit sankční a jiná opatření.

ČESKÝ TELEKOMUNIKAČNÍ ÚŘAD

Působnost Českého telekomunikačního úřadu Český telekomunikační úřad vykonává dle § 113 zákona č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o elektronických komunikacích), ve znění pozdějších předpisů kontrolu elektronických komunikací a dle zákona č. 29/2000 Sb., zákona o poštovních službách a o změně některých zákonů (zákon o poštovních službách), ve znění pozdějších předpisů kontrolu poštovních služeb. Rovněž provádí dozor nad dodržováním některých povinností stanovených zákonem č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele, ve znění pozdějších předpisů na úseku služeb elektronických komunikací a poštovních služeb. Jedná se o ústřední správní úřad, který má samostatnou kapitolu ve státním rozpočtu. Sídlem Úřadu je Praha. Úřad vykonává působnost prostřednictvím útvarů, tj. sekcí, odborů a samostatných oddělení. Odbory pro oblast jihočeskou, západočeskou, severočeskou, východočeskou, jihomoravskou a severomoravskou jsou jako dislokovaná pracoviště umístěny mimo Prahu a nejedná se o samostatné správní orgány.

ÚŘAD PRO OCHRANU HOSPODÁŘSKÉ SOUTĚŽE

Působnost Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže Úřad pro ochranu hospodářské soutěže je ústředním orgánem státní správy pro podporu a ochranu hospodářské soutěže proti jejímu nedovolenému omezování. Působnost Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže je vymezena zákonem č. 273/1996 Sb., o působnosti Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, ve znění pozdějších předpisů. Úřad vytváří podmínky pro podporu a ochranu hospodářské soutěže, vykonává dohled nad zadáváním veřejných zakázek a koncesí. Dohlíží také nad dodržováním zákona o významné tržní síle a jejím zneužití, monitoruje a poskytuje poradenství v otázkách veřejné podpory a dohledu. Sídlem úřadu je Brno.

ČESKÁ NÁRODNÍ BANKA

Česká národní banka je centrální bankou České republiky. Je zřízena Ústavou České republiky, dle níž je hlavním cílem její činnosti péče o cenovou stabilitu. Svou činnost vyvíjí v souladu se zákonem č. 6/1993 Sb., o České národní bance, ve znění pozdějších předpisů a s dalšími právními předpisy. Česká národní banka dále pečuje o finanční stabilitu a o bezpečné fungování finančního systému v České republice, podporuje obecnou hospodářskou politiku vlády vedoucí k udržitelnému hospodářskému růstu a obecné hospodářské politiky v Evropské unii se záměrem přispět k dosažení cílů Evropské unie. Určuje měnovou politiku, vydává bankovky a mince, řídí peněžní oběh, platební styk a zúčtování bank a spořitelních a úvěrních družstev. Vykonává dohled nad osobami působícími na finančním trhu, nad bankovním sektorem, kapitálovým trhem, pojišťovnictvím, penzijním připojištěním, družstevními záložnami, institucemi elektronických peněz a směnárny. Je právnickou osobou veřejného práva se sídlem v Praze. Sedm regionálních zastoupení se nachází v Praze, Ústí nad Labem, Plzni, Českých Budějovicích, Hradci Králové, Brně a Ostravě. Do její činnosti lze zasahovat pouze na základě zákona.

**Působnost
České
národní
banky**

ÚŘAD PRO OCHRANU OSOBNÍCH ÚDAJŮ

Úřad pro ochranu osobních údajů je ústředním správním úřadem pro oblast ochrany osobních údajů a provádí dozor nad dodržováním povinností stanovených zákonem č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů. Úřad je orgán s celostátní působností. Ve své činnosti postupuje nezávisle a řídí se pouze zákony a jinými právními předpisy. Do činnosti Úřadu lze zasahovat jen na základě zákona. Úřad zejména provádí dozor nad dodržováním povinností stanovených zákonem při zpracování osobních údajů, vede registr zpracování osobních údajů, přijímá podněty a stížnosti na porušení povinností stanovených zákonem při zpracování osobních údajů a informuje o jejich vyřízení, projednává přestupky a jiné správní delikty a uděluje pokuty podle zákona.

**Působnost
Úřadu pro
ochranu
osobních
údajů**

ENERGETICKÝ REGULAČNÍ ÚŘAD

Energetický regulační úřad je správní úřad zřízený zákonem č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon), ve znění pozdějších předpisů a vykonává dozor v energetických odvětvích v rozsahu

**Působnost
Energetické-
ho regulač-
ního úřadu**

KONTROLNÍ ORGÁNY

totoho zákona a dozor nad dodržováním povinností stanovených zákonem č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele, ve znění pozdějších předpisů v oblasti podnikání v elektroenergetice a plynárenství. Jedná se o úřad s celostátní působností. Při výkonu působnosti postupuje Energetický regulační úřad nezávisle a řídí se pouze zákony a ostatními právními předpisy. Energetický regulační úřad zejména chrání oprávněné zájmy zákazníků a spotřebitelů v energetických odvětvích. V působnosti Energetického regulačního úřadu je regulace cen, podpora hospodářské soutěže v energetických odvětvích, výkon dohledu nad trhy v energetických odvětvích, podpora využívání obnovitelných a druhotných zdrojů energie, podpora kombinované výroby elektřiny a tepla, podpora biometanu, podpora decentrální výroby elektřiny a ochrana zájmů zákazníků a spotřebitelů s cílem uspokojení všech přiměřených požadavků na dodávku energií a ochrana oprávněných zájmů držitelů licencí, jejichž činnost podléhá regulaci.

MINISTERSTVO SPRAVEDLNOSTI A ORGÁNY STÁTNÍ SPRÁVY SOUDŮ

Působnost Ministerstva spravedlnosti a orgánů státní správy soudů Ministerstvo společně s předsedy okresních soudů vykonávají mj. státní dohled nad exekuční činností a nad činností exekutora dle ustanovení § 7 zákona č. 120/2001 Sb., o soudních exekutorech a exekuční činnosti (exekuční řád) a o změně dalších zákonů. Ministerstvo a předsedové krajských soudů kontrolují znaleckou činnost podle zákona č. 36/1967 Sb., o znalcích a tlumočnících, ve znění pozdějších předpisů.

ČESKÁ ŠKOLNÍ INSPEKCE

Působnost České školní inspekce Česká školní inspekce je správní úřad s celostátní působností. Je organizačně členěna na ústředí České školní inspekce se sídlem v Praze a inspektoráty České školní inspekce. Tyto nejsou samostatnými správními orgány. Ministerstvo školství je ve věcech státní služby nadřízeným služebním úřadem inspekce. Dle zákona č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon), ve znění pozdějších předpisů vykonává vedle inspekční činnosti (hodnoticí) i činnost kontrolní – státní kontrolu dodržování právních předpisů, které se vztahují k poskytování vzdělávání a školských služeb a veřejnosprávní kontrolu všech finančních prostředků poskytovaných ze státního rozpočtu na činnost škol a školských zařízení. Hodnoticí činnost spočívá v získávání a následném hodnocení informací o činnosti škol a školských zařízení. Naopak v rámci kontrolní činnosti je povinna zjistit skutečný stav věci a objektivně posoudit, zda je v souladu s právními předpisy, či nikoliv.

Přijímání podnětů k zahájení řízení při výkonu působnosti v oblasti veřejné správy je upraveno v § 42 správního řádu. Ten ukládá správním orgánům povinnost přijímat podněty, aby bylo zahájeno řízení z moci úřední.

Obdobné ustanovení v kontrolním řádu chybí. Nicméně i kontrolní orgány jsou povinny přijímat podněty dle ustanovení § 42 správního řádu k tomu, aby byla zahájena kontrola z moci úřední. Jde o důsledek již zmíněného subsidiárního použití správního řádu na výkon kontroly.¹

Cílem této kapitoly je ozřejmit postup kontrolních orgánů při přijímání podnětů k zahájení kontroly; jaké náležitosti musí podnět k zahájení kontroly splňovat, a upozornit na problémy, se kterými se veřejný ochránce práv setkává v souvislosti s přijímáním podnětů jednotlivými kontrolními orgány.

Přijímání
podnětů
k zahájení
kontroly

PODŇET K ZAHÁJENÍ KONTROLY

V oblasti veřejné správy rozlišujeme dvě základní formy úkonů vůči úřadům – podnět a podání.

Podání (bližší upravené v § 37 správního řádu) je **úkonem účastníka řízení** směřujícím vůči úřadu, jímž účastník uplatňuje svá procesní práva či plní své procesní povinnosti.² Podáním je tedy například žádost (§ 45 správního řádu), návrh na provedení důkazu (§ 52 správního řádu), odvolání (§ 81 správního řádu), žádost o obnovu řízení (§ 100 odst. 2 správního řádu), ale rovněž stížnost (§ 175 správního řádu) nebo žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti v řízeních zahajovaných na žádost (§ 80 odst. 3 správního řádu)³. Přitom obecně platí, že podání se posuzuje podle svého skutečného obsahu bez ohledu na to, jak je označeno.

Podání

¹ Viz kapitola III. I. 2 Správní řád.

² VEDRAL, J. *Správní řád. Komentář*. 2. aktualizované a rozšířené vydání. Praha: RNDr. Ivana Hexnerová – BOVA POLYGON, 2012, s. 408. ISBN 978-80-7273-166-4.

³ Naopak písemnost, kterou se osoba domáhá opatření proti nečinnosti spočívající v nezahájení řízení ex offa (§ 80 odst. 2 správního řádu), není podáním, nýbrž „pouhým“ podnětem (viz dále kapitola XII).

KONTROLNÍ ORGÁNY

- Podnět** Podnět je **neformální písemností** fyzické či právnické osoby, nebo dokonce jiného orgánu veřejné moci. Správní řád **nevyžaduje žádné formální ani obsahové náležitosti podnětu**.⁴ Podnět není podáním, neboť se jím osoba podatele nedomáhá žádného veřejného subjektivního práva⁵. Speciálním druhem podnětu (ale stále „pouhým“ podnětem) je podnět k zahájení přezkumného řízení (§ 94 odst. 1 správního řádu).
- Zaručený elektronický podpis** Podnět k zahájení řízení z moci úřední **nemusí být opatřen zaručeným elektronickým podpisem**.⁶ Úřady, které vyžadují od odesílatelů podnětů jejich doplnění (potvrzení) formálním způsobem, postupují chybně. Podnět učiněný elektronicky bez uznávaného elektronického podpisu je podnětem řádným a úřad s ním musí ihned naložit způsobem předvídaným v § 42 správního řádu.

POSTUP KONTROLNÍHO ORGÁNU PO PŘIJETÍ PODNĚTU K ZAHÁJENÍ KONTROLY

- Jak s podnětem naložit** V obecné rovině rozlišujeme v zásadě dvě situace, které mohou po obdržení podnětu nastat. Buď podnět obsahuje informace způsobilé založit důvodné podezření, že došlo či dochází k nezákonnému postupu, nebo takové informace podnět neobsahuje. Spadá-li podnět svým obsahem do kontrolní působnosti kontrolního orgánu, jemuž je adresován, kontrolní orgán informace obsažené v podnětu „vytěží“ a zachází s nimi pro účely možného zahájení řízení ex offio (kontroly) jako s informacemi získanými jakkoliv jinak (vlastní úřední činností, kontrolou, ze sdělovacích prostředků apod.). I z tohoto důvodu je proto lhostejné, jakou formu má samotná písemnost – podnět podatele. Pro další postup kontrolního orgánu je důležitější obsah podnětu.
- Vyrozumění podatele** Na tomto místě nutno uvést, že podateli podnětu nevznikají žádná procesní (natož hmotněprávní) práva ani povinnosti. Může toliko očekávat, že jej kontrolní orgán **vyrozumí** o tom, jak s podnětem naložil. Problematice vyrozumívání podatelů podnětu je věnována kapitola XIV.
- Přijímání příloh** Povinnost kontrolních orgánů přijmout podnět k tomu, aby byla zahájena kontrola z moci úřední, zahrnuje **povinnost přijmout přílohy podnětu** (nejčastěji jde o další písemnosti, přepisy SMS zpráv, audionahrávky,

⁴ Srov. zprávu o šetření veřejného ochránce práv ze dne 29. června 2011, sp. zn. 2303/2011/VOP/JP, dostupná z: <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/306>

⁵ VEDRAL, J., op. cit., s. 464.

⁶ Srov. zprávu o šetření veřejného ochránce práv ze dne 21. srpna 2014, sp. zn. 7108/2013/VOP/DS, dostupná z: <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/1528>
Obdobně JEMELKA, L. *Zákon o kontrole: komentář* [online]. Vyd. 1. Praha: C. H. Beck, 2014, xxii. 269 s. 50 [cit. 2015-03-09]. Beckovy komentáře. ISBN 978-80-7400-271-7. Dostupné z: www.beck-online.cz

fotky) a následně vyhodnotit jejich využitelnost v rámci dalšího jím zvoleného postupu. K tomu podrobněji dále.

Stejně tak jsou kontrolní orgány povinny přijmout podnět ke kontrole i v případě, že podatel namítané porušení nijak nedokládá.⁷

Kontrolní orgány jsou povinny **zabývat se všemi namítanými skutečnostmi**, které podatel uvedl v písemném podnětu ke kontrole. Je-li podnět podán ústně do protokolu, je kontrolní orgán povinen zaznamenat srozumitelným způsobem všechny relevantní skutečnosti, které podatel uvádí.⁸

Povinnost zabývat se všemi skutečnostmi

UKÁZKY DOBRÉ PRAXE VEDOUČÍ K USNADNĚNÍ PODÁNÍ PODNĚTU K ZAHÁJENÍ KONTROLY

Česká inspekce životního prostředí provozuje od roku 2008 „Zelenou linku“, jejímž prostřednictvím lze učinit i neformální podnět ke kontrole. Využitelnost linky se jeví efektivní např. v případě havárií, kdy je nutný rychlý zásah. Energetický regulační úřad zřídil informační centrum pro zákazníka.⁹

Dobrá praxe přijímání podnětů

Řada kontrolních orgánů nabízí prostřednictvím svých webových stránek možnost **využívání elektronických formulářů** k podání podnětů, např. Česká obchodní inspekce¹⁰, Český telekomunikační úřad¹¹, Česká národní banka¹², oblastní inspektoráty práce¹³.

PŘÍPUSTNOST A POUŽITELNOST NAHRÁVEK SOUKROMÝCH OSOB

Ochránce se v minulosti setkával s odmítavým postojem oblastních inspektorátů práce k přijímání nejrůznějších nahrávek a záznamů hlasových projevů soukromých osob (zpravidla zaměstnavatelů), např. záznamů rozhovorů, telefonních hovorů apod. Ochránkyně proto považuje za potřebné připomenout, že **audionahrávku pořízenou bez souhlasu osoby, jejíž hlasový projev zachycuje, nelze jako podklad pro kontrolu bez dalšího odmítnout**. Kontrolující má povinnost zjistit stav věci v rozsahu nezbytném pro dosažení účelu kontroly a v závislosti na povaze kontroly

Přípustnost nahrávek soukromých osob

⁷ Srov. zprávu o šetření veřejného ochránce práv ze dne 16. prosince 2009, sp. zn. 4294/2009/VOP/LD, dostupná z: <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/310>

⁸ Srov. zprávu o šetření veřejného ochránce práv ze dne 28. srpna 2010, sp. zn. 7039/2009/VOP/JP, dostupná z: <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/1352>

⁹ Dostupné z: <http://www.eru.cz/cs/informacni-centrum>

¹⁰ Dostupné z: <http://www.coi.cz/cz/e-podatelna/>

¹¹ Dostupné z: <https://www.ctu.cz/ctu-online/epodatelna.html>

¹² Dostupné z: http://www.cnb.cz/cs/verejnost/kontaktujte_nas.html

¹³ Dostupné z: <http://epp.suip.cz/epp/index.php>

doložit kontrolní zjištění potřebnými podklady.¹⁴ Zmíněné záznamy mohou být cenným zdrojem informací, např. v případě namítané diskriminace či šikany v pracovněprávních vztazích.

Při hodnocení přípustnosti (legálnosti pořízení) nahodile pořízených záznamů zachycujících osobní projevy je třeba vyjít z ustanovení § 86¹⁵ ve spojení s § 88 odst. 1¹⁶ a § 90¹⁷ zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku, a dosavadního vývoje judikatury.

Relevantní soudní rozhodnutí

Přípustnost nahrávek v trestním řízení Otázkou přípustnosti záznamů hovorů fyzických osob se Ústavní soud zabýval několikrát, ač ve většině případů toliko ve vztahu k řízení trestním,¹⁸ kdy poukázal na to, že **„v trestních řízeních tak nelze zásadně s ohledem na ustanovení § 89 odst. 2 trestního řádu vyloučit možnost, aby byl k důkazu použit i zvukový záznam, který byl pořízen soukromou osobou bez souhlasu osob, jejichž hlas je zaznamenán. Přípustnost takového důkazu je ovšem i tak vždy nezbytné posuzovat též s ohledem na respektování práva na soukromí zakotveného v čl. 8 Úmluvy, práva na nedotknutelnost osoby a jejího soukromí ve smyslu čl. 7 a čl. 10 odst. 2 Listiny (srov. usnesení ze dne 20. 10. 2011 ve věci sp. zn. 143/06). I přesto, že zejména v trestních řízeních je dán obecný zájem na ochraně společnosti před trestnými činy a na tom, aby takové činy byly zjištěny a potrestány [srov. náleze ze dne 22. 1. 2001 sp. zn. II. ÚS 502/2000 (N 11/21 SbNU 83)], bylo rozhodnuto, že je vždy věci konkrétního trestního řízení, jak bude posouzena otázka, zda záznam hlasového projevu druhé osoby pořízený bez jejího vědomí, je v daném případě použitelný jako důkaz“.**¹⁹

Přípustnost nahrávek v civilním řízení K přípustnosti audionahrávek v civilním řízení před 1. 1. 2014 Ústavní soud uvedl: **„Magnetofonový záznam telefonického hovoru fyzických osob je záznam projevů osobní povahy hovořících osob a takový záznam může proto být použit (i jako důkaz v občanském soudním**

¹⁴ Srov. § 9 písm. a) kontrolního řádu.

¹⁵ „Nikdo nesmí zasáhnout do soukromí jiného, nemá-li k tomu zákonný důvod. Zejména nelze bez svolení člověka narušit jeho soukromé prostory, sledovat jeho soukromý život nebo pořizovat o tom zvukový nebo obrazový záznam, využívat takové či jiné záznamy pořízené o soukromém životě člověka třetí osobou, nebo takové záznamy o jeho soukromém životě šířit (...).“

¹⁶ „Svolení není třeba, pokud se podobizna nebo zvukový či obrazový záznam pořídí nebo použije k výkonu nebo ochraně jiných práv nebo právem chráněných zájmů jiných osob.“

¹⁷ Zákonný důvod k zásahu do soukromí jiného nebo k použití jeho podobizny, písemnosti osobní povahy nebo zvukového či obrazového záznamu nesmí být využit nepřiměřeným způsobem v rozporu s oprávněnými zájmy člověka.

¹⁸ Srov. usnesení ze dne 20. 10. 2011 ve věci sp. zn. II. ÚS 143/06.

¹⁹ Srov. náleze ÚS ze dne 9. 12. 2014, sp. zn. II. ÚS 1774/14, www.nalus.cz

řízení) zásadně jen se svolením fyzické osoby, která byla účastníkem tohoto hovoru.“²⁰

Při projednávání věci, kdy v řízení o určení neplatnosti výpovědi z pracovního poměru nebyly obecnými soudy připuštěny stěžovatelem předkládané audiozáznamy jako důkazy jeho tvrzení, Ústavní soud svůj dosavadní názor upravil, neboť podle něj nelze v řízení o určení neplatnosti výpovědi z pracovního poměru důkazy uvedeného typu, jsou-li předkládány zaměstnancem jako žalobcem, odmítat s pouhým odkazem na to, že se jedná o projevy osobní povahy hovořících osob. Podle Ústavního soudu **„za běžných okolností je svévolné nahrávání soukromých rozhovorů bez vědomí jejich účastníků hrubým zásahem do jejich soukromí. Takovýto postup s rysy záludnosti je ve velké většině případů morálně i právně zcela nepřijatelný, zejména, je-li veden záměrem nahrávanou osobu poškodit. Ústavní soud se rozhodně staví proti nekalým praktikám vzájemného elektronického sledování a skrytého nahrávání při soukromých i profesionálních jednáních, jež zpravidla jsou nejen v rozporu s právem, ale, hodnoceno po stránce sociálně etické, šíří ve společnosti atmosféru podezřavosti, strachu, nejistoty a nedůvěry. Zcela odlišně je však třeba posuzovat případy, kdy je tajné pořízení audiozáznamu rozhovoru součástí obrany oběti trestného činu proti pachateli nebo jde-li o způsob dosažení právní ochrany pro výrazně slabší stranu významného občanskoprávního a zejména pracovněprávního sporu.“**

Ochrana
výrazně
slabší strany

Ústavní soud v daném případě uplatněním standardní metody tzv. testu proporcionality²¹ posoudil, „zda má převážit zájem na ochraně práv stěžovatele, který si uvedenou audionahrávku pořídil a následně použil jako důkaz v řízení před obecnými soudy, a to za účelem prokázání svých tvrzení o skutečném důvodu výpovědi z pracovního poměru, případně, zda je důležitější zájem na ochraně osobnosti nahrávaného člena zahraničního vedení vedlejšího účastníka N. V.“. Ústavní soud tak deklaroval, že použitelnost záznamu rozhovoru pořízeného soukromou osobou bez vědomí nahrávané osoby jako důkaz v příslušném řízení je závislá na poměrování chráněných práv a zájmů, které se v této soukromé sféře střetávají.²²

Test proporcionality

²⁰ Srov. náleží Ústavního soudu sp. zn. I ÚS 191/05-2 ze dne 13. září 2006, www.nalus.usoud.cz

²¹ Posouzení zásahu do základního práva sestává podle ustálené judikatury Ústavního soudu ze tří kroků – testu vhodnosti, testu potřebnosti a testu poměřování zájmů. Srov. náleží ze dne 20. 12. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 24/11 (N 217/63 SbNU 483); náleží ze dne 12. října 1994, sp. zn. Pl. ÚS 4/94 (N 46/2 SbNU 57, 214/1994 Sb.); náleží ze dne 13. srpna 2002, sp. zn. Pl. ÚS 3/02 (N 105/27 SbNU 177, 405/2002 Sb.); náleží ze dne 28. ledna 2004, sp. zn. Pl. ÚS 41/02 (N 10/32 SbNU 61, 98/2004 Sb.).

²² Jinými slovy, důkazní prostředek je procesně použitelný, jestliže újma na právech vzniklá účastníkovi řízení zamítnutím důkazního návrhu přehráním záznamu by byla větší než újma vzniklá druhému účastníkovi provedením takového důkazu. Srov. MARÁDEK, D. Soukromě pořízený zvukový a zvukově obrazový záznam jako důkazní

„Zásah do práva na soukromí osoby, jejíž mluvený projev je zaznamenán, je plně ospravedlnitelný zájmem na ochraně slabší strany právního vztahu, již hrozí závažná újma (včetně např. ztráty zaměstnání). Opatření jediného nebo klíčového důkazu touto cestou je analogické k jednání za podmínek krajní nouze či dovolené svépomoci.“²³

Použitelnost
nahrávek dle
Nejvyššího
soudu ČR

Nejvyšší soud oproti Ústavnímu soudu zřejmě nepřipouští, „že by záznamy nelegálně pořízené žalovanou (resp. pořízené na její objednávku) bylo možno dále legálně používat, resp. využívat (byť k důkazům u soudu)“.

Nejvyšší soud při svém rozhodování setrvale respektuje princip, že „předpokladem ochrany podoby člověka je, že:

- byla zachycena podoba člověka neboli jiný subjekt se „zmocnil“ vnějškově se projevujících atributů, resp. znaků a vlastností podoby člověka jejich zaznamenáním,
- došlo k zachycení podoby bez ohledu na způsob, tj. při užití zejména rozmanitých technických prostředků (fotografie, filmu, digitálního záznamu apod.), případně libovolných výtvarných prostředků. Není přitom rozhodující, zda je výsledné ztvárnění (zachycení) uměleckým dílem či nikoliv (např. malba, grafika, kombinované techniky) aj.
- je dána možnost určení totožnosti člověka podle zobrazení, kdy zobrazení člověka obsahuje dostatečné množství charakteristických rysů podoby konkrétního člověka, podle nichž jej lze jako jedinečnou a nezaměnitelnou bytost identifikovat.²⁴

K tomu, aby bylo možno podobu člověka zachytit, je nezbytné jeho svolení“.

prostředek a důkaz v civilním soudním řízení. *Právní rozhledy*. 2015, č. 20, s. 705 a násl.

²³ Srov. náleze ÚS ze dne 9. 12. 2014, sp. zn. II. ÚS 1774/14, www.nalus.cz

²⁴ Takové nazírání přejímá i Nejvyšší správní soud v rozsudku čj. 2 As 45/2010-68 ze dne 18. listopadu 2011: „Zaznamenání podoby a počinání osoby v konkrétním místě a čase lze posoudit i jako pořízení obrazového záznamu týkajícího se fyzické osoby, které taktéž požívá ochrany před zneužitím, v souladu s výslovnou dikcí § 12 odst. 1 občanského zákoníku. Podmínkou sine qua non však je způsobilost takového záznamu identifikovat zaznamenanou osobu. Aby mohlo dojít k neoprávněnému zásahu do tohoto osobnostního práva, musí být takový projev bez svolení dotčené osoby či zákonné licence minimálně zaznamenán; z hlediska řešené problematiky s ním pak navíc musí být následně nakládáno. Platí tedy, že předmětné **osobnostní právo nemůže být obrazovým záznamem atakováno, nepostačí-li tento záznam k identifikaci osoby**; v opačných případech je nutno vycházet z toho, že k zásahu do tohoto práva došlo, neboť takový projev je zaznamenán a je s ním nakládáno pro potřeby dokazování. Lze tedy vyslovit první dílčí závěr, a sice že není-li, s přihlédnutím ke konkrétním aspektům věci, myslitelné, aby obrazový záznam osoby mohl vůbec zasáhnout do jejího práva na soukromí či práva na ochranu před neoprávněným pořizováním a používáním obrazových záznamů fyzické osoby, je takový záznam použitelný v rámci dokazování v sankčním řízení, a to bez ohledu na to, zda s takovým postupem vyslovila dotčená osoba souhlas.“

Nejvyšší soud (aniž by obdobně jako Ústavní soud provedl zmíněný test poměrování) shledal porušení práva pojištěného na ochranu podoby v situaci, kdy „*pojišťitel jako soukromá osoba při zjišťování rozsahu škody pořídil vizuální záznamy pojištěného v okolí jeho bydliště a na jiných veřejných prostranstvích svémocně (konspirativně) bez jeho souhlasu, přestože nahrávku sám nešířil a pouze ji v řízení o náhradu škody na zdraví vzniklé pojištěnému nabídl jako důkaz k možnému provedení*“, Nejvyšší soud zdůraznil, že nelze odhlédnout od „*primární podstaty neoprávněného a zcela zřejmě i značně citelného zásahu do osobnostní sféry žalobce, jakým bylo (bez zákonem vyžadovaného souhlasu) svémocně (tajně, resp. ve své podstatě konspiračně) pořizování videozáznamů osoby žalobce. S ohledem na zásadu „ex iniuria ius no oritur“ (tj. z bezprávi právo vzejít nemůže) proto úvahy napadeného rozhodnutí o možnosti ze soukromé iniciativy užít takto neoprávněně pořizené záznamy osoby žalobce pro účely soudního řízení jsou již z tohoto důvodu neopodstatněné*“.²⁵

Z rozhodnutí Nejvyššího soudu dále vyplývá, že poskytuje-li právo ochranu jen těm projevům fyzických osob, jež mají osobní povahu, a **osobní povahu zpravidla nemají projevy, ke kterým dochází při výkonu povolání, při obchodní či veřejné činnosti**, nezachycuje zvukový záznam jednání společníků obchodní společnosti o problémech dané obchodní společnosti projevy osobní povahy. **Pořízením předmětného zvukového záznamu nemohlo dojít k zásahu do osobnostních práv** a důkaz tímto záznamem není v občanském soudním řízení nepřijatelný.²⁶

Jak správně uvádí na pravou míru Nejvyšší správní soud s odkazem na judikaturu Evropského soudu pro lidská práva (dále jen „ESLP“),²⁷ *„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 (...) zahrnuje rovněž stránku obchodní a profesní, a to zvláště v případě, kdy jednatel 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“*.²⁸

Osobní povaha projevů fyzických osob
Zásah do osobnostních práv
Pojem soukromý život

²⁵ Rozsudek NS ze dne 27. 5. 2015, sp. zn. 30 Cdo 5216/2014.

²⁶ Srov. rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 11. května 2005, čj. 30 Cdo 64/2004, <http://novyweb.nsoud.cz>

²⁷ Srov. zejména Niemiétz proti Německu (stížnost č. 13710/88) ze dne 16. 12. 1992; Halford proti Spojenému království (stížnost č. 20605/92) ze dne 25. 6. 1997; dostupné z: <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/search.asp?skin=hudoc=en>. K posuzování oprávněnosti nahrávání úředních osob bližší zpráva o šetření ochránce ze dne 16. prosince 2016, sp. zn. 1914/2016/VOP/MJ, dostupná z: <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/4568>

²⁸ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 25. 2. 2010, sp. zn. 9 As 38/2009-123; rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 5. 11. 2009, sp. zn. 1 Afs 60/2009-119.

Poměrování chráněných práv a zájmů Z citovaných rozhodnutí ve svém souhrnu vyplývá, že není pravdou, že by záznamy vytvořené v pracovním procesu automaticky nemohly zasáhnout do práva na soukromí. Není totiž možné vyloučit, že záznam, který byl obstarán při dané činnosti, zasahuje do osobní sféry konkrétního člověka, jelikož je nutné vykládat daný pojem v celé jeho šíři. **Test proporcionality** **Bez dalšího zkoumání by použitelný měl být pouze záznam, který nezasahuje do soukromé sféry jedince. Pro ostatní záznamy platí, že současná právní úprava výslovně umožňuje pořízení soukromých nahrávek osob za účelem ochrany či jiného uplatnění soukromých práv a zájmů osob.** Použitelnost těchto nahrávek je však třeba nadále podle konkrétních okolností testovat skrze aplikační pravidlo stanovené v § 90 občanského zákoníku (**poměrovat přiměřenost ve vztahu k chráněným právům a zájmům**).

Použitelnost kamerových záznamů podle zákona o ochraně osobních údajů

Zpracování osobních údajů prostřednictvím kamerového záznamu Pro úplnost je třeba doplnit, že kromě „nahodilého“ pořízení nahrávky či záznamu fyzické osoby, jejichž pořízení je upraveno výše zmíněnými normami civilního práva, je v rovině práva veřejného pořízení nahrávky prostřednictvím kamerového systému považováno za zpracování osobních údajů, „*pokud je vedle kamerového sledování prováděn záznam pořizovaných záběrů, nebo jsou v záznamovém zařízení uchovávány informace (mající povahu osobního údaje²⁹) a zároveň účelem pořizovaných záznamů, případně vybraných informací, je jejich využití k identifikaci fyzických osob v souvislosti s určitým jednáním*“.³⁰ Zpracování osobních údajů prostřednictvím kamerového systému podléhá regulaci zákona o ochraně osobních údajů a registraci Úřadu pro ochranu osobních údajů³¹.

I v této souvislosti je posuzování zákonnosti pořízení nahrávky odvislé od míry zásahu do práva na ochranu soukromého a osobního života a legitimních zájmů na ochraně práv a právem chráněných zájmů správce, příjemce nebo jiné dotčené osoby.³²

Použitelnost nelegálně pořízených záznamů **Není vyloučena použitelnost záznamů z kamerového systému pořízených v rozporu se zákonem, jak dovodil Nejvyšší správní soud: „I za**

²⁹ Informace uchovávané v záznamovém zařízení (obrazové či zvukové) jsou osobními údaji za předpokladu, že na základě těchto záznamů lze přímo či nepřímo identifikovat konkrétní fyzickou osobu.

³⁰ Srov. stanovisko Úřadu pro ochranu osobních údajů č. 1/2006 z ledna 2006, dostupné z: https://www.uoou.cz/VismoOnline_ActionScripts/File.ashx?id_org=200144&id_dokumenty=9690

³¹ Blíže oznamovací povinnost ve smyslu § 16 zákona o ochraně osobních údajů.

³² Srov. NONNEMANN, F. Využití nahrávky fyzické osoby jako důkazního prostředku z pohledu ochrany osobních údajů. *Právní rozhledy*. 2015, č. 23–24, s 829 a násl. Blíže také závěrečné stanovisko ochránce ze dne 22. dubna 2010, sp. zn. 5432/2009/VOP/IK, dostupné z: <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/582>

situace, kdy kamerový záznam pořízený soukromou osobou, který zasahuje do sféry osobnostních práv zaznamenané osoby, nebyl pořízen s jejím souhlasem či v souladu se zákonnými výjimkami,³³ není jeho použitelnost pro potřeby dokazování ve správním řízení zcela vyloučena. V těchto případech je vždy nutno poměřit legitimitu cíle, kterého mělo být pořízením záznamu dosaženo, na straně jedné a přiměřenost užitého postupu na straně druhé.“

Stejným způsobem je třeba zkoumat **použitelnost záznamu z kamerového systému k jinému účelu, než pro který byl záznam pořízen.**³⁴ V těchto situacích je třeba zkoumat, zda porušení zákonné povinnosti zaměstnavatele zpracovávat osobní údaje pouze v souladu s účelem, k němuž byly shromážděny,³⁵ je ospravedlnitelné legitimním zájmem zaměstnavatele, který směřuje k ochraně jeho práv, neboť došlo k hrubému porušení pracovní kázně a chováním zaměstnance mohla vzniknout škoda. „V takovém případě se jako právními předpisy uznaný důvod, na jehož základě lze zpracovávat shromážděné údaje k jinému účelu, nabízí § 5 odst. 2 písm. e) zákona o ochraně osobních údajů. Dle tohoto ustanovení lze zpracovávat osobní údaje subjektu údajů i bez jeho souhlasu, pokud je to nezbytné pro ochranu práv a právem chráněných zájmů správce, příjemce nebo jiné dotčené osoby, a to za splnění podmínky, že „takové zpracování osobních údajů nesmí být v rozporu s právem subjektu údajů na ochranu jeho soukromého a osobního života.“³⁶

Použitelnost
záznamů
k jinému
účelu

³³ Srov. § 5 odst. 2 zákona o ochraně osobních údajů.

³⁴ V posuzované situaci byl kamerový systém se záznamem provozován zcela v souladu se zákonem o ochraně osobních údajů za účelem „ochrany majetku zaměstnavatele – prevence kriminality“. Záznam se přitom za tímto účelem pořizoval v prostorách skladu pouze po skončení pracovní doby. Při kontrole záznamu zaměstnavatel zjistil, že jeden ze zaměstnanců se dvěma přáteli v celé provozovně v rozporu s vnitřním předpisem zaměstnavatele s odkazem na platnou právní úpravu v oblasti požární ochrany mj. kouřili a požívali alkoholické nápoje a že zaměstnanec při odchodu úmyslně poškodil před vchodem stojící jízdní kolo třetí osoby. V důsledku těchto zjištění dal zaměstnavatel zaměstnanci výpověď pro hrubé porušení pracovní kázně.

³⁵ Srov. § 5 odst. 1 písm. f) zákona č. 101/2000 Sb.

³⁶ Srov. MORÁVEK, J. Kdy lze jako důkazní prostředek připustit záznam z kamerového systému? *Právní rozhledy*. 2011, č. 13, s. 457–463.

VI.

Provádění úkonů před zahájením kontroly

Ne každý podnět přijatý dle § 42 správního řádu sám o sobě odůvodňuje zahájení kontroly či jiného řízení z moci úřední. Kontrolní řád i správní řád proto dává kontrolním orgánům pravomoc k tomu, aby takové podněty mohly prověřovat¹ a efektivně vyřizovat, nepotvrdí-li se potřeba zahájení kontroly. Této „předkontrolní“ činnosti kontrolních orgánů je věnována tato kapitola.

ÚKONY PŘEDCHÁZEJÍCÍ KONTROLE DLE § 3 KONTROLNÍHO ŘÁDU

Úkony předcházející kontrole Za účelem ověření podnětu a zvážení, zda je namístě zahájit kontrolu, mohou kontrolní orgány činit různé „neformální“ úkony, které zpravidla spočívají v tom, že kontrolní orgány ve formě monitoringu, ověřování podnětů, kontrolních nákupů (mystery shoppingu) či jiných úkonů prověřují, zda jsou dány důvody pro zahájení kontroly či nikoliv.

Úspěšnost jednotlivých úkonů se odvíjí od ochoty kontrolovaných subjektů spolupracovat s kontrolními orgány, neboť realizace jednotlivých úkonů je formálně založena na jejich dobrovolné spolupráci (absenci součinnosti nemůže kontrolní orgán nikterak sankčně postihnout). Fakticky ovšem případná nesoučinnost může být signálem k zahájení kontroly. Neformálnost prováděných úkonů má ve výsledku vést k co nejrychlejšímu zjištění, zda je nezbytné kontrolu zahájit či nikoliv.

Výhodami provádění těchto úkonů je (kromě zmíněné nižší formálnosti) úspora nákladů na výkon kontroly, není-li její provedení nezbytné, a menší zátěž kontrolovaných osob, pokud spolupracují.

Záznam o úkonech předcházejících kontrole Tam, kde kontrolní orgán nazná potřebnost zahájení kontroly, může zjištěné poznatky z „předkontrolní“ činnosti ve formě zhmotněné do podoby **záznamu**² využít pro kontrolní zjištění. Prakticky to znamená, že kontrolující o ně může opřít své kontrolní závěry (vtělit je do kontrolního protokolu), aniž by provedené úkony musel v rámci kontroly opakovat

¹ Srov. § 3 kontrolního řádu a § 137 správního řádu.

² Srov. § 3 odst. 2 kontrolního řádu.

a tím mj. znovu zatěžovat kontrolované osoby. Záznam o učiněných úkonech by měl být, s ohledem na požadavky na přezkoumatelnost postupu kontrolního orgánu, co do obsahových náležitostí zjednodušenou variantou kontrolního protokolu. Jako záznam může v podstatě sloužit i sdělení podatelí podnětu o tom, jakým způsobem kontrolní orgán s podnětem naložil.³

PODÁNÍ VYSVĚTLENÍ DLE § 137 SPRÁVNÍHO ŘÁDU

Bezprostředně na § 42 správního řádu, který upravuje přijímání podnětů k zahájení řízení z moci úřední, navazuje ustanovení § 137 správního řádu⁴, které umožňuje kontrolním orgánům prověřit podnět ke kontrole či vlastní poznatky, jež by mohly být důvodem zahájení kontroly z moci úřední, skrze nezbytná vysvětlení osob, které mohou přispět ke zjištění skutečného stavu věci.

Podání
vysvětlení

Ze zmíněných důvodů přichází využití podání vysvětlení dle § 137 správního řádu v úvahu v době **před kontrolou i po ní**, nasvědčují-li skutečnosti zjištěné při kontrole, že došlo ke spáchání správního deliktu. Kontrolní orgán v takovém případě po provedení kontroly **zváží** smysl a šance na úspěch správního řízení.

Podat vysvětlení správnímu orgánu současně může **každý**, tedy nikoliv pouze kontrolovaná osoba či osoba, o níž správní orgán uvažuje jako o možném budoucím účastníkovi správního řízení.⁵

Využití institutu podání vysvětlení přichází v úvahu zejména tehdy, pokud skutečnosti potřebné pro zvážení, zda je namístě zahájit kontrolu (správní řízení), **není možné získat jiným úředním postupem**, např. součinností s jinými správními orgány.⁶

Proces podání vysvětlení předpokládá, že kontrolní orgán osobu, jež má podat vysvětlení, předvolá.⁷ **Předvolání** musí být písemné a má obsahovat údaje o tom, kdo, kdy, kam, v jaké věci a z jakého důvodu se má dostavit a podat vysvětlení včetně poučení o následcích nedostavení se. Kontrolní orgán předvolání doručí předvolané osobě do vlastních rukou s dostatečným předstihem, zpravidla nejméně pět dní předem. Nemůže-li se předvolaná osoba dostavit k podání vysvětlení, měla by se bezodkladně

Předvolání
k podání
vysvětlení

³ Srov. DVORSKÁ, O. *Kontrolní řád: poznámkové vydání zákona s úryvký důvodové zprávy, vzory a vybranou judikaturou*. Praha: Linde Praha, 2013, s. 49. ISBN 978-80-7201-902-1.

⁴ „K prověření oznámení, ostatních podnětů a vlastních zjištění, která by mohla být důvodem k zahájení řízení z moci úřední, opatřuje správní orgán nezbytná vysvětlení.“

⁵ Srov. zprávu o šetření veřejného ochránce práv ze dne 12. listopadu 2013, sp. zn. 5015/2011/VOP/ZK, dostupná z: <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/4272>

⁶ Srov. § 137 odst. 1 správního řádu.

⁷ Srov. § 59 správního řádu.

KONTROLNÍ ORGÁNY

kontrolnímu orgánu omluvit. V opačném případě hrozí, že předvolanou osobu kontrolní orgán v součinnosti s Policií ČR (u obcí zpravidla v součinnosti s obecní policií) předvede⁸ nebo jí uloží pořádkovou pokutu až do výše 50 000 Kč.⁹

Odepření vysvětlení Odepření vysvětlení přichází v úvahu jen při splnění zákonných podmínek,¹⁰ o nichž kontrolní orgán předvolanou osobu vždy poučí, jakož i o právních následcích bezdůvodného odepření podání vysvětlení¹¹ či nepravdivého či neúplného podání vysvětlení.¹²

Nevyužívání v praxi Poznatky ochránce svědčí o tom, že kontrolní orgány v rámci provádění úkonů předcházejících zahájení kontroly využívají možnosti podání vysvětlení sporadicky, spíše za tímto účelem provádí jiné „předkontrolní“ úkony dle § 6 kontrolního řádu. Nevyužívání tohoto nástroje zpravidla odůvodňují tím, že mají vlastní dohledová oprávnění, která jim umožní zajištění potřebné součinnosti,¹³ poukazují na vyšší administrativní zátěž než v případě úkonů dle § 3 kontrolního řádu a nepovažují je za efektivní, když zjištěné skutečnosti nelze použít jako důkaz v následném správním řízení.¹⁴

Kdy je vhodné využít podání vysvětlení Jakkoliv lze výhrady kontrolních orgánů považovat za opodstatněné, nelze upřít, že k řešení určitých situací se využití institutu podání vysvětlení jeví účelné. V praxi oblastních inspektorátů práce může mít významnou hodnotu podané vysvětlení zejména při zjišťování šikany či nerovného zacházení.¹⁵ Česká obchodní inspekce využívala podání vysvětlení například za účelem zjišťování totožnosti dalších osob přítomných na předváděcí akci, zejména za účelem **odhalení nekalých obchodních praktik**.¹⁶ Smyslem využití institutu podání vysvětlení v těchto případech bylo zejména vytežit spotřebitele, který mohl být obětí praktiky, a dotázat se ho mimo jiné na jména dalších potenciálních obětí (vyjdeme-li

⁸ Srov. § 60 správního řádu.

⁹ Srov. § 62 odst. 1 písm. a) správního řádu.

¹⁰ Srov. § 55 správního řádu.

¹¹ Podle § 137 odst. 2 správního řádu může bezdůvodné odepření vysvětlení kontrolní orgán postihnout pořádkovou pokutou až do výše 5 000 Kč.

¹² Podle § 21 odst. 1 písm. b) zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, se přestupku proti pořádku ve státní správě dopustí ten, kdo úmyslně uvede nesprávný nebo neúplný údaj správnímu orgánu anebo mu požadovaný údaj zatají, ač má povinnost takový údaj uvést. Za přestupek lze uložit pokutu do 10 000 Kč.

¹³ Např. Česká národní banka či Ministerstvo spravedlnosti při výkonu dohledu nad činností exekutorů (exekučního řádu).

¹⁴ Srov. § 137 odst. 4 správního řádu: „Záznam o podání vysvětlení nelze použít jako důkazní prostředek“.

¹⁵ Blíže zpráva o šetření ochránce ze dne 15. srpna 2014, sp. zn. 6797/2013/VOP/EHŠ, dostupná z: <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/2580>

¹⁶ Do jaké míry dozná popisovaná praxe změn ve světle nového oprávnění České obchodní inspekce pořizovat zvukové, obrazové a zvukově-obrazové záznamy bez vědomí kontrolovaných osob ve smyslu § 4a zákona o České obchodní inspekci, ve znění účinném od 28. 12. 2015, by bylo předčasné hodnotit.

z presumpce, že se spotřebitelé mohou osobně znát). Výpovědi několika spotřebitelů, které se shodují a vytváří logickou a bezrozpornou řadu důkazů, zakládají důvodné podezření ze spáchání správního deliktu. V rámci správního řízení následně správní orgán provede dokazování formou výslechu dříve vytěžených spotřebitelů.¹⁷

¹⁷ Srov. zprávu o šetření veřejného ochránce práv ze dne 3. října 2011, sp. zn. 6034/2010/VOP/PN, dostupná z: <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/350>

VII.

Kdy zahájit kontrolu a kdy vést správní řízení o deliktu?

Elementární otázka, kterou řeší kontrolní orgány, je, zda jimi zjištěné skutečnosti odůvodňují zahájení kontroly, nebo spíše zahájení správního řízení. Zvažování obou alternativ se odvíjí od pochopení smyslu a účelu obou procesních postupů – kontroly a správního řízení a budeme se jim věnovat v této kapitole. Vycházíme přitom z premisy, že kontrola a správní řízení o deliktu jsou dva zcela samostatné procesní instituty sloužící k jinému cíli, které se doplňují, a je třeba smysluplně využívat obou.

ÚČEL KONTROLY

Účel kontroly **Kontrola představuje instrument preventivní** (státní orgány preventivně působí na kontrolované subjekty a nutí je dodržovat jejich povinnosti a jednat v souladu s platným právem), na který navazují mechanismy **nápravné** (státní orgány mohou ukládat opatření k nápravě vadného stavu) a případně **sankční** (státní orgány mohou ukládat sankce za zjištěné správní delikty). Blíže kapitola XI Ukládání opatření k odstranění zjištěných nedostatků a jejich trestání. Kontrola **je jednou ze záruk zákonnosti**, jejímž výsledkem je aktivace dalších záruk zákonnosti veřejné správy.¹ Kontrolní činností se rozumí činnost kontrolního orgánu, jejímž předmětem je posuzování, zda skutečný stav odpovídá stavu žádoucímu, tj. předpokládanému právními předpisy.² **Účelem kontroly je „pouze“ zjistit skutečný stav věci**, tj. reálné plnění právních povinností.³

Kontrola se zaměřuje na dodržování práva kontrolovanými subjekty obecně. Předmět kontroly může být vymezen i úžeji, se zaměřením na určitý patologický jev. Podstata kontroly by měla spočívat především v provádění namátkových kontrol nejčastěji plošného charakteru. Kontrolní orgány by se měly věnovat spíše systémovým, plošným problémům

¹ Například zrušení, změna, sistace vadných správních aktů či jiných opatření veřejné správy, uplatnění odpovědnosti za porušení správních povinností, právo na informace, přímé donucení ke splnění právní povinnosti.

² Srov. § 2 kontrolního řádu.

³ Srov. judikaturu k pojmu kontroly, např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. prosince 2009, čj. 2 Aps 2/2009-52.

KDY ZAHÁJIT KONTROLU A KDY VÉST SPRÁVNÍ ŘÍZENÍ O DELIKTU?

praxe než řešení konkrétních situací, individuálních (jednorázových) pochybení. Cílem kontroly je odhalení případných nedostatků na straně kontrolovaných subjektů a zlepšení dodržování platného práva. Jedná se proto o proces poměrně formalistický, finančně a časově nákladný (jak z hlediska přípravy, tak z hlediska realizace a vyhodnocení kontroly). V průběhu kontroly mohou být zjištěny i skutečnosti vedoucí k podezření, že byl spáchán přestupek nebo jiný správní delikt, což je pak důvod pro zahájení správního řízení. Byť trestání a ukládání pokut zpravidla není meritorním smyslem působnosti kontrolních orgánů, nežřídká jejich role zjištěním skutečného stavu věci nekončí. Nicméně je nutno podotknout, že v rámci samotného kontrolního procesu nedochází k ukládání opatření k nápravě ani žádných sankcí (pomineme-li pokuty při odeprání součinnosti). Účelem kontroly není kontrolovaný stav napravit ani trestat zjištěné nedostatky.

Cíl kontroly

Správní trestání upravuje správní řád. Jde obdobně jako v případě ukládání opatření k nápravě o proces zcela samostatný a nezávislý na postupech kontroly. Jeho výsledkem je správní rozhodnutí, kterým je rozhodováno o právech a povinnostech kontrolovaných osob.⁴

Správní trestání

KONTROLA JAKO „PŘEDSTUPEŇ“ ZAHÁJENÍ SPRÁVNÍHO ŘÍZENÍ

Poznátky ochránce svědčí o tom, že je obecně rozšířenou praxí, že správní orgány k odhalování přestupků a správních deliktů častěji provádějí kontrolu, než aby přímo zahajovaly správní řízení.⁵ Postupují zpravidla podle schématu „podnět – kontrola – správní řízení“, kdy v rámci výkonu dozorových pravomocí nejprve proběhne kontrola a po ní správní řízení. Například Česká obchodní inspekce popsany postup odůvodňuje tím, že byla konstruována jako orgán inspekčního typu, což znamená, že těžištěm její činnosti je kontrola, kterážto je procesně jednodušší než správní řízení, a proto ji mohou vykonávat i inspektoři, kteří povětšinou nemají odpovídající vysokoškolské vzdělání. Vedení správního řízení by naopak vyžadovalo komplexní znalosti, které inspektoři nemají. Rozšířenou praxí uvnitř inspekce je, že se jádro dokazování neprovádí ve správním řízení, aby se právníci mohli plně věnovat tvorbě správního rozhodnutí. Skutkový stav se zjišťuje v průběhu kontroly. Jakmile je kontrola ukončena, předává inspektor spis právnímu oddělení s návrhem na zahájení

Kontrola vs. správní řízení

⁴ Srov. rozhodnutí Vrchního soudu v Praze ze dne 27. 12. 2001, čj. 7 A 98/99-37 (SoJ. č. 1001/2002).

⁵ Srov. zprávu o šetření veřejného ochránce práv ze dne 23. září 2015, zn. 2853/2015/VOP/MT, dostupná z: <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/3282>

správního řízení. V případě, kdy právník dojde k názoru, že je nutno doplnit důkazy, vrací spis inspektorovi, který potřebné důkazy zajistí opět v rámci kontroly.⁶

Podle ochránce jsou závěry kontroly principiálně východiskem pro následující řízení, ať již trestní, či správní (např. příkazní řízení), kde může teprve k uložení sankcí dojít.⁷ **Provedení kontroly však není vždy nutnou podmínkou pro navazující sankční řízení.**⁸ Provedení kontroly pouze za účelem ověření informace o tom, že byl spáchán delikt, je neefektivní. Zvláště to platí, svědčí-li podnět o jednorázovém porušení zákona a uložení opatření k nápravě nepřichází v úvahu.⁹ Jinými slovy, není logické ani potřebné zahájit nejprve kontrolu jako jakýsi předstupeň správního řízení sloužící k získání důkazů¹⁰ a pak na základě kontrolních zjištění rozhodnout o zahájení správního řízení. Nevýhodou správního řízení bez předchozí kontroly může být odmítnutí součinnosti ze strany účastníka řízení s odkazem na tzv. zákaz sebeobviňování. V procesu kontroly není explicitně možné součinnost odmítnout (kontrolovaný má povinnost poskytnout součinnost a její neposkytnutí je postižitelné jako přestupek / správní delikt),¹¹ což je objektivně výhodnější situace pro kontrolní orgán.

Nevhodně naplánovaná kontrola může s ohledem na svoji časovou náročnost znamenat i **riziko zániku odpovědnosti za přestupek či správní delikt.**¹²

Nevhodně
zahájená
kontrola

Příkladem nevhodně zahájené kontroly jsou situace, kdy podnět svědčí o **jednorázovém porušení zákona v minulosti**, např. šikana bývalého

⁶ Srov. zprávu o šetření veřejného ochránce práv ze dne 27. prosince 2011, sp. zn. 4161/2011/VOP/PN, dostupná z: <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/2896>

⁷ Srov. závěrečné stanovisko veřejného ochránce práv ze dne 27. května 2010, sp. zn. 4621/2008/VOP/PPO, dostupné z: <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/358>

⁸ Srov. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 7. 2. 2006, čj. 11 Ca 67/2005-68: „Ze zákona č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, ani ze zákona č. 282/1991 Sb., o České inspekci životního prostředí, nevyplývá, že by pro oblast působnosti České inspekce životního prostředí byl zákon o státní kontrole a priori vyloučen a že by tento orgán nebyl povinen při své činnosti podle uvedeného zákona postupovat. To však na druhé straně rovněž neznamená, že by Česká inspekce životního prostředí musela vždy postupovat pouze podle zákona č. 552/1991 Sb., o státní kontrole. Ze zákona č. 282/1991 Sb., o České inspekci životního prostředí, ani z jiného právního předpisu také nevyplývá, že by obligatorním předpokladem pro zahájení řízení o pokutě dle § 4 písm. c) tohoto zákona bylo ukončení státní kontroly, resp. její výsledky“.

⁹ Srov. zprávu o šetření veřejného ochránce práv ze dne 29. února 2012, sp. zn. 3827/2011/VOP/PN, dostupná z: <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/334>

¹⁰ Dokazování se provádí v rámci správního řízení, přičemž po vyhodnocení všech získaných důkazů správní orgán rozhodne o tom, zda může spáchání správního deliktu určité osobě spolehlivě nade všechnu rozumnou pochybnost prokázat nebo nikoliv.

¹¹ Srov. § 15 odst. 1 písm. a) a § 16 odst. 1 písm. a) kontrolního řádu. K ústavní konformitě této právní konstrukce se však doposud žádný z vyšších soudů ani veřejný ochránce práva nevyjádřil.

¹² Blíže lhůty pro zahájení správního řízení (kapitola XI).

KDY ZAHÁJIT KONTROLU A KDY VÉST SPRÁVNÍ ŘÍZENÍ O DELIKTU?

zaměstnanec, špatně vyřízená reklamace jednotlivce, jednorázový únik / zpřístupnění informací / osobních údajů. Ochráňkyně obecně nepovažuje za vhodné, aby inspekce práce prováděla kontrolu ve všech **případech namítané diskriminace**. Je-li z podkladů podatele patrné, že k diskriminaci s velkou pravděpodobností došlo, považuje za vhodnější, aby inspekční orgán již na základě těchto podkladů zahájil řízení o správním deliktu či o přestupku.¹³

Naopak **provedení kontroly za účelem objektivizace hladiny hluku** prostřednictvím měření je nezbytným předpokladem následně vedeného správního řízení krajskou hygienickou stanicí. Dalším **příkladem vhodně zahájené kontroly** (namísto správního řízení) jsou situace související s odhalováním **nekalých obchodních praktik**, kdy Česká obchodní inspekce nemůže osobní údaje o účastnících předváděcí akce získat jinak než od prodávajícího. V těchto případech ochránce opakovaně doporučoval, aby se inspekce nejprve obrátila na stěžovatele se žádostí o poskytnutí kontaktních informací na další účastníky prezentační akce a smluvních dokumentů uzavřených s prodávajícím. Nebudou-li stěžovatel nebo další oslovené osoby schopni nebo ochotni poskytnout potřebné informace, nejví se zahájení správního řízení z důvodu důkazní nouze účelným. Potřebné informace (např. seznam účastníků předváděcí akce, kopie uzavřených smluv) se může inspekce pokusit získat v rámci kontroly. Pokud se jí ale nepodaří získat důkazy, resp. informace o nich (např. kontaktní údaje dalších účastníků předváděcí akce), prostřednictvím provedené kontroly, je vysoce pravděpodobné, že je nezíská ani v průběhu správního řízení, které se pak jeví neúčelné.¹⁴

Vhodně
zahájená
kontrola

¹³ Srov. zprávu o šetření veřejného ochránce práv ze dne 13. srpna 2014, sp. zn. 250/2012/DIS/EN, dostupná z: <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/1634>

¹⁴ Srov. zprávu o šetření veřejného ochránce práv ze dne 3. října 2011, sp. zn. 6034/2010/VOP/PN, dostupná z: <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/350>

VIII.

Zahájení kontroly

Zahájení kontroly představuje klíčový moment vlastní kontrolní činnosti. Tímto okamžikem jsou aktivována procesní práva a povinnosti kontrolujících i kontrolovaných. S přihlédnutím k tomu, že kontrolní řád s neplněním určitých povinností spojuje nepříznivé sankční následky, je důležité ozřejmit rozhodný okamžik aktivování zmíněných práv a povinností.

Vhodně zvolený způsob zahájení kontroly a správné načasování zahájení kontroly je jedním z předpokladů efektivní kontrolní činnosti. Pokud kontrolní orgán se zahájením kontroly příliš otálí, může jeho nečinnost (nerozhodnost) znamenat např. vyšší míru protiprávních následků v důsledku absence včasného zásahu kontrolního orgánu, kontrolovaný může této příležitosti využít k zakrytí svých pochybení.

Cílem této kapitoly je především ozřejmit jednotlivé způsoby zahájení kontroly, z nichž dává kontrolní řád kontrolním orgánům na výběr, a zprostředkovat doporučení ochránkyně k volbě způsobu zahájení kontroly.

ZPŮSOBY ZAHÁJENÍ KONTROLY

Kontrola je vždy zahájena z **moci úřední**. To znamená, že je to kontrolní orgán, kdo určí, zda kontrola proběhne či nikoliv. Impulsem pro kontrolní činnost mohou být jak vlastní poznatky, tak podněty třetích osob.

- První kontrolní úkon** Podle kontrolního řádu je kontrola **zahájena prvním kontrolním úkonem**. Tím v praxi může být:¹
- předložení pověření ke kontrole** kontrolované osobě, respektive fyzické osobě oprávněné za ni jednat, nebo tzv. povinné osobě², jež je přítomna na místě kontroly;
 - doručení oznámení o zahájení kontroly** kontrolované osobě; současné oznámení musí být pověření ke kontrole nebo seznam kontrolujících;³
 - kontrolní úkon bezprostředně předcházející předložení pověření ke kontrole** kontrolované osobě nebo povinné osobě, jež je přítomna

¹ Srov. § 5 kontrolního řádu.

² Vysvětlení pojmu „povinná osoba“ blíže III. kapitola „Právní úprava a základní pojmy“.

³ K náležitostem, smyslu a účelu oznámení o zahájení kontroly blíže rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2006, čj. 2 As50/2005-53 (Sb. NSS č. 1034/2007).

na místě kontroly, pokud je provedení kontrolního úkonu k výkonu kontroly třeba. Kontrolním úkonem může být např. kontrolní nákup, kontrolní měření.

Pro všechny způsoby zahájení kontroly platí, že kontrolující je adreseje primárně kontrolované osobě (osobě, která za kontrolovanou osobu jedná, např. statutárním orgánem). Povinnost kontrolních pracovníků oznámit kontrolované osobě zahájení kontroly směřuje k možnosti kontrolované osoby bránit svá práva v průběhu kontroly, a je-li to možné, být přítomna jejímu průběhu.⁴ Současně ale kontrolní řád nevyžaduje, aby kontrolovaná osoba byla fyzicky kontrole přítomna. Skutečná kontrola má totiž význam a smysl pouze tehdy, pokud se minimalizuje riziko manipulace s objektem kontroly.⁵ Trvání na osobní účasti kontrolované osoby ve všech případech by proto mohlo vést k tomu, že by prováděná kontrola nesplnila svoji zamýšlenou funkci.⁶

Všechny způsoby zahájení kontroly jsou si postaveny naroveň. Při zvažování způsobu zahájení kontroly by měl kontrolní orgán vzít v potaz zejména **účel a předmět kontroly**. Současně by měl **šetřit práv a oprávněných zájmů kontrolované (povinné) osoby**.⁷

Povinnost informovat kontrolovanou osobu o zahájení kontroly

⁴ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 1. 2006, čj. 8 As 12/2005-134, publ. pod č. 1067/2007 Sb. NSS.

⁵ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 10. 2006, čj. 2 As 71/2005: „Nejvyšší správní soud tedy plně souhlasí se žalovaným, že v řadě případů by přítomnost provozovatele restaurace, případně služby, jejíž hluk je měřen, či jeho zástupce po celou dobu měření mohla zcela účel tohoto měření zmařit. Nicméně je třeba, aby tato osoba (tj. provozovatel služby, jejíž hluk je měřen) měla k provedení měření důvěru a mohla se k jeho průběhu a výsledkům řádně vyjádřit, což lze zajistit toliko její vědomostí o tom, že měření probíhá, a také o tom, jakým způsobem je prováděno. Je totiž zřejmé, že je-li měřeno pouze zaměstnanci orgánu ochrany veřejného zdraví bez přítomnosti provozovatele restaurace (a dokonce i bez jeho vědomostí o tom, že nějaké měření probíhá) a protokol o tomto měření je podepsán pouze těmito zaměstnanci, nemusí být tento protokol – a v důsledku toho celé měření – vnímáno jako dostatečně objektivní a přesvědčivé. Uvedený střet popsaných zájmů je řešitelný např. tak, že orgán ochrany veřejného zdraví začne měření provádět bez přítomnosti provozovatele restaurace a v jeho průběhu, avšak až v okamžiku, kdy již nebude možné účel měření zmařit (tj. poté, co došlo k naměření potřebných údajů), o probíhající měření vyrozumí provozovatele restaurace, případně jeho zaměstnance či zástupce, který se v provozovně zdržuje. V rámci toho mu předloží služební průkaz nebo pověření, oznámí mu, že probíhá měření a seznámí ho s místem, odkud je měřeno, jakož i způsobem, jakým je měření prováděno; v měření pak bude pokračovat za přítomnosti provozovatele, případně jeho zástupce. Jen tak lze docílit naplnění obou výše uvedených a zákonem požadovaných zájmů“. Obdobně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 6. 2007, čj. 4 Ads 73/2006-104.

⁶ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 8. 2005, čj. 2 As 43/2004-51 (č. 719/2005 Sb. NSS). Obdobně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 1. 2004, čj. 6 A 99/2002-52 (č. 35/2004 Sb. NSS).

⁷ Srov. § 9 písm. b) kontrolního řádu.

PROVÁDĚNÍ NEOHLÁŠENÝCH KONTROL

Při zvažování provedení neohlášených kontrol, tj. kontrol zahájených předložením pověření ke kontrole kontrolované nebo povinné osobě, jež je přítomna na místě kontroly, nebo jiným kontrolním úkonem (tzv. inkognito), doporučuje ochránkyně zvážit následující skutečnosti.

- Vhodnost neohlášených kontrol** Provedení neohlášené kontroly se jeví být vhodné zejména v případech, kdy by doručení oznámení o zahájení kontroly mohlo zhatit či výrazným způsobem komplikovat zjišťování skutkového stavu. Jedná se především o situace, kde je vhodné využít tzv. okamžiku překvapení. Zahájením kontroly neohlášeně (tj. bez předchozího oznámení) lze úspěšně předejít možnosti kontrolovaného změnit předem kontrolovaný stav.⁸
- Dobrá praxe** Ochránkyně se během své činnosti setkala s tím, že neohlášené kontroly provádí Česká obchodní inspekce např. při kontrole předváděcích akcí, diskriminace spotřebitele (vstup do klubů),⁹ Česká inspekce životního prostředí, orgány ochrany veřejného zdraví, státní veterinární správa a oblastní inspektoráty práce v případě kontrol nelegálního zaměstnávání, Česká národní banka při kontrole směnářenské činnosti.¹⁰
- Nevyužívání neohlášených kontrol** V praxi se ochránkyně potýká s tím, že kontrolní orgány nevyužívají možnost tzv. neohlášených kontrol, ačkoliv se to jeví účelné. Například pokud je předmětem stížnosti k České školní inspekci nedostatečné zajištění podpůrných a vyrovnávacích opatření u žáků se speciálními vzdělávacími potřebami (asistent pedagoga), je podle ochránkyně žádoucí, aby Česká školní inspekce zahájila inspekční činnost bez předchozího oznámení. Neohlášenou inspekční činností může inspekce zjistit, jak škola pracuje s dětmi s různými typy znevýhodnění, a to i v době, kdy není přítomen asistent pedagoga (např. z důvodu kratšího pracovního úvazku).
- Absence kompetentních osob** Z poznatků ochránce vyplývá, že důvodem neochoty některých kontrolních orgánů k přepadovým kontrolám je jejich nepřekonatelná obava z nepřítomnosti kompetentních osob vylučující možnost provedení kontroly. Tyto obavy ochránkyně nesdílí. Uznává, že je třeba u neohláše-

⁸ Obdobně DVORSKÁ, O. *Kontrolní řád: poznámkové vydání zákona s úryvky důvodové zprávy, vzory a vybranou judikaturou*. Praha: Linde, 2013, s. 66. ISBN 978-807-2019-021.

⁹ Blíže výzkumná studie *Diskriminace v ČR: oběť diskriminace a její překážky v přístupu ke spravedlnosti*, dostupná z: http://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/DISKRIMINACE/Vyzkum/CZ_Diskriminace_v_CR_studie.pdf, s. 120.

¹⁰ Srov. zprávu o činnosti veřejného ochránce práv ze dne 22. června 2012, sp. zn. 4146/2011/VOP/PN, dostupná z: <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/344> a názor ochránce: „Také naprosto souhlasím s praxí, aby se dodržování povinností ze strany směnářen kontrolovalo formou kontrolních nákupů, což lze považovat za nejprůkaznější způsob zjištění skutkového stavu, přičemž provedení následných kontrol u subjektů, u nichž bylo zjištěno pochybení, je logickým a potřebným postupem.“

ných kontrol počítat s „nepřipraveností“ kontrolovaného, což může v konečném důsledku samotný průběh kontroly ztížit, či dokonce znemožnit. Samotná přítomnost kontrolované osoby na místě kontroly však není vždy nezbytná.¹¹ Kontrolu lze zahájit předložením pověření jiné osobě (než kontrolované), pokud tato vykonává činnost, která je součástí předmětu kontroly (tzv. povinná osoba), a kontrolující kontrolovanou osobu následně informuje o zahájení kontroly¹², aby se kontrolovaná osoba mohla účastnit na dalších úkonech kontroly, případně namítat podjatost kontrolujícího. Současně ani předem ohlášená kontrola neskýtá záruku, že kontrolovaná osoba bude přítomna a připravena poskytnout potřebnou součinnost.

**Přítomnost
kontrolované
osoby
na místě
kontroly**

Provádění neohlášených kontrol je v zásadě vyloučeno pouze tam, kde to zakazuje zvláštní zákon.¹³

¹¹ Srov. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 1. 2004, čj. 6A99/2002-52, publ. pod č. 35/2004 Sb. NSS a ze dne 4. 8. 2005, čj. 2 As 43/2004-51, publ. pod č. 719/2005 Sb. NSS, a ze dne 26. 1. 2006, čj. 8 As 12/2005-134, publ. pod č. 1067/2007 Sb. NSS.

¹² Informování se může v praxi dít i prostřednictvím kontrolního protokolu (pakliže po l. úkonu nenásledují další).

¹³ Například Česká národní banka nemůže provádět kontrolní úkony bezprostředně předcházející předložení pověření ke kontrole, protože § 8 odst. 4 zákona č. 15/1998 Sb., o dohledu v oblasti kapitálového trhu a o změně a doplnění dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů předpokládá, že první kontrolní úkon lze provést nejdřív s oznámením o zahájení kontroly, a takový postup navíc spojuje s nebezpečím z prodlení.

Těžiště činnosti kontrolujícího spočívá ve zjišťování skutečného stavu věci v rozsahu odpovídajícím účelu kontroly. Jeho úkolem je obstarat si potřebné kontrolní podklady, o které opře své kontrolní závěry. Za tímto účelem má kontrolující řadu oprávnění. V této kapitole se budeme některým z nich věnovat, abychom upozornili na chyby, jichž se mohou kontrolní orgány dopustit, a současně poukázali na dobrou správní praxi, kterou je možné se inspirovat.

PŘEHLED KONTROLNÍCH OPRAVNĚNÍ A MOŽNOSTI JEJICH UPLATNĚNÍ

Kontrolní oprávnění	Pro výkon vlastní kontroly je nejpodstatnější, jaká kontrolní oprávnění kontrolující reálně mají a v jakém rozsahu si mohou vynutit uplatnění svých oprávnění i proti vůli kontrolované osoby. Transparentní výčet kontrolních oprávnění současně přináší právní jistotu pro kontrolovanou osobu a záruku ochrany jejich práv při provádění kontroly.
Právo vstoupit na pozemky, do staveb, a jiných prostor	<p>Kontrolní řád poskytuje kontrolujícím tato kontrolní oprávnění:</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ vstoupit na pozemky, do staveb, dopravních prostředků a jiných prostor¹. <p>Předpokladem výkonu kontroly v uvedených prostorech je, že kontrolovaná osoba daný prostor vlastní, užívá anebo tento prostor jinak přímo souvisí s výkonem a předmětem kontroly. Současně musí platit, že využití tohoto oprávnění je nezbytné k výkonu kontroly, což znamená, že účelu kontroly nelze dosáhnout jinak. Vzhledem k ústavně zaručené nedotknutelnosti obydlí může kontrolující vstoupit 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. I v těchto případech musí být splněna již zmíněná podmínka nezbytnosti vstupu. Při splnění těchto podmínek jsou vlastníci nebo uživatelé těchto prostor povinni kontrolujícímu vstupu umožnit.</p>

¹ Srov. § 7 kontrolního řádu.

- 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;²
- **provádět kontrolní nákupy, odebrat vzorky, provádět potřebná měření, sledování, prohlídky a zkoušky;**³
- požadovat **poskytnutí podkladů** a v odůvodněných případech **zajistit originální podklady** (údaje, dokumenty a věci vztahující se k předmětu kontroly nebo k činnosti kontrolované osoby);⁴
- **pořizovat obrazové nebo zvukové záznamy;**⁵
- v míře nezbytné pro průběh kontroly **užívat technických prostředků kontrolované osoby**, a to po předchozím projednání s kontrolovanou osobou;⁶
- vyžadovat od kontrolované osoby a povinné osoby **další součinnost potřebnou** k výkonu kontroly.⁷

Další kontrolní oprávnění

Při obstarávání kontrolních podkladů prostřednictvím kontrolních oprávnění kontrolující primárně zvažuje následující aspekty.

V prvé řadě vychází ze samotného účelu a cíle dané kontroly – co je jeho úkolem, co chce zjistit, čeho chce dosáhnout. Přičemž má na zřeteli, že jeho prvořadou povinností je zjistit skutečný stav věci, který vedle dalších dopadů může potvrdit či vyvrátit opodstatněnost zahájení kontroly. Takové pojetí je ostatně promítnuto do **zákonné povinnosti kontrolujícího zjistit při kontrole skutečný stav věci a doložit kontrolní zjištění potřebnými doklady.**⁸ Postupuje-li kontrolní orgán v rámci své kontrolní činnosti legitimními způsoby k maximálnímu zajištění podkladů, naplňuje tak jednu ze zásad správního řízení, a to **zásadu zjištění objektivního skutkového stavu** věci bez důvodných pochybností. Tato zásada je současně jedním ze základních principů, jehož naplňování svědčí o výkonu tzv. dobré správy.

Povinnost zjistit skutečný stav

Fakticky je pro vymezení rozsahu, v jakém kontrolní orgán opatří kontrolní podklady, rozhodné i to, zda je kontrola zahájena na základě podnětu nebo z vlastní iniciativy. Pokud kontrolní orgán konkrétní podnět využije pro provedení kontrolního šetření, je třeba, aby se zabýval všemi skutečnostmi, které z podnětu vyplývají a které spadají do jeho kontrolní působnosti, a tomu přizpůsobit zjišťování kontrolovaného stavu. Za účelem zjištění skutečného stavu věci je inspektor oprávněn provést i více

² Srov. § 8 písm. a) kontrolního řádu.

³ Srov. § 8 písm. b) kontrolního řádu.

⁴ Srov. § 8 písm. c) kontrolního řádu.

⁵ Srov. § 8 písm. d) kontrolního řádu. K pořizování audiovizuálních záznamů jako důkazu při prováděné kontrole pracovníkem kontrolního orgánů blíže rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. února 2010, čj. 9 As 38/2009, dostupný z: www.nssoud.cz

⁶ Srov. § 8 písm. e) kontrolního řádu.

⁷ Srov. § 8 písm. f) a § 10 odst. 2 a 3 kontrolního řádu.

⁸ Srov. § 9 písm. a) kontrolního řádu.

KONTROLNÍ ORGÁNY

kontrolních šetření v rámci jedné kontroly tak, aby byl zjištěn objektivní stav věci.

Povinnost chránit práva a zájmy kontrolované osoby I v této souvislosti je namístě připomenout, že kontrolující je **povinen chránit práva a právem chráněné zájmy kontrolované osoby a dalších osob.**⁹ V praxi není vždy jednoduché skloubit povinnost kontrolujícího zjistit skutečný stav věci (na straně jedné) a chránit zájmy kontrolované osoby (na straně druhé). Tento požadavek předpokládá nutnost racionálního pohledu na zachování objektivity při vybalancování vztahu mezi oběma požadavky. To nutně znamená v každém individuálním případě zvažovat, zda v souladu **se zásadou přiměřenosti** je rozsah a četnost dílčích kontrol adekvátní dané kontrolní situaci.

SOUČINNOST KONTROLOVANÉ OSOBY A DALŠÍCH OSOB

Součinnost dalších osob Kontrolující by se neměl spokojit pouze s formální kontrolou dokumentů, ale využívat možnosti provádět kontrolu přímo na místě¹⁰ a dotazovat se dalších osob (nejčastěji podatele podnětu ke kontrole, zaměstnanců kontrolované osoby, povinných osob¹¹).¹² Podle poznatků ochránkyně se kontrolující bez využití oprávnění dotazovat se povinných osob neobejde (např. odhalování šikany na pracovišti¹³).

⁹ Srov. § 9 písm. b) kontrolního řádu.

¹⁰ Srov. vyzoomění veřejného ochránce práv ze dne 29. srpna 2011, sp. zn. 4464/2010/VOP/PJ, dostupné z: <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/1288>. „Místopředseda soudu jako orgán státní správy soudu při výkonu státního dohledu nad exekuční činností musí dbát o to, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti (§ 3 správního řádu). K tomuto účelu by měl náležitě využít svá dohledová oprávnění. V případě teritoriální dostupnosti by měl orgán státní správy soudu přednostně zvolit vykonání státního dohledu přímo v sídle exekutorského úřadu“.

¹¹ Ochránkyně se zabývala tím, zda mají děti, žáci a studenti postavení povinné osoby – příjemce veřejné služby (vzdělávání) dle § 2 odst. 3 zákona č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon). Blíže vyjádření ochránkyně ze dne 10. května 2016, sp. zn. 1352/2015/VOP/ZO, dostupné z: <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/4096>. Vedení české školní inspekce posléze uznává postavení těchto osob, nicméně s ohledem na specifičnost jejich postavení deklaruje, že povinnost součinnosti není ze strany České školní inspekce vyžadována a neposkytnutí není sankcionováno. Ankety i osobní rozhovory se žáky jsou vedeny vždy tak, aby poskytnutí odpovědí bylo vnímáno jako dobrovolné.

¹² Srov. zprávu o šetření veřejného ochránce práv ze dne 15. listopadu 2011, sp. zn. 1272/2011/VOP/JB, dostupná z: <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/304>. „Tvzení oblastního inspektorátu práce, že při výkonu kontroly může vycházet pouze z dokladů předložených zaměstnavatelem, nemá oporu v žádném ustanovení obecně závazného právního předpisu stanovícího pravidla kontrolní činnosti a takovému pojetí kontrolní činnosti by vedlo k jejímu zúžení na formální kontrolu správnosti předložených dokumentů“.

¹³ Srov. zprávu o šetření ochránce ze dne 15. srpna 2014, sp. zn. 6797/2013/VOP/EHŠ, dostupná z: <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/2580>. Obdobně zpráva o šetření ze

PŘIZVANÉ OSOBY

Další alternativu obstarávání kontrolních podkladů představuje přizvaná osoba. Tou jsme již zkraje¹⁴ označili fyzickou osobu, kterou kontrolní orgán „přizve“ ke kontrole, aby mu poskytla odbornou podporu pro posouzení dodržení povinností kontrolovaným.¹⁵ Ačkoli se ochránkyně prozatím nesetkala s tím, že by kontrolní orgány „přizvaly“ jinou osobu než „odborníka“, nelze vyloučit, že přizvanou osobou může být „pouze“ nestranná osoba, jejímž jediným úkolem bude dosvědčit faktický průběh kontroly.¹⁶ Jakou osobu kontrolní orgán přizve, je toliko na jeho úvaze a kontrolní orgán nese odpovědnost za případné negativní následky s přizvanou osobou spojené.¹⁷ Ten také odpovídá za to, že přizvání takové osoby je účelné a potřebné a že přizvaná osoba má požadované znalosti,

Přizvané
osoby

dne 22. ledna 2016, sp. zn. 5985/2013/VOP/MKZ, dostupná z: <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/3950>

¹⁴ Blíže kapitola II Právní úprava a základní pojmy.

¹⁵ Asi největší databázi spolupracujících přizvaných osob (cca 730 osob) disponuje dle poznatků ochránce Česká školní inspekce. Inspekce využívá přizvané osoby pro zajištění odborného hodnocení podmínek, průběhu a výsledků vzdělávání a kontroly dodržování právních předpisů, je-li účast této osoby vhodná nebo nezbytná. Přizvané osoby zařazuje do inspekčních týmů zejména v případech, kdy nemá (nebo má nedostatečný počet) mezi školními inspektory a kontrolními pracovníky specialisty z praxe s požadovanou odborností (např. psychology, odborníky na umělecké vzdělávání, odborníky na jednotlivé obory odborného vzdělávání, odborníky na speciální nebo sociální pedagogiku, odborníky pro výuku zdravotně postižených žáků apod.) a v rámci spolupráce využívá přizvané osoby na základě dohod s různými organizacemi (např. Úřad vlády ČR, MŠMT, MV ČR, VOP, vysoké školy, neziskové organizace). Spolupráce s externími odborníky je nesmírně důležitá, protože umožňuje dokreslení komplexního pohledu na danou problematiku. Umožňuje uplatňovat pohled lidí, kteří jsou pro vnímání určitých problematik senzitivnější a s ohledem např. na svou dlouhodobou zaměřenost na daná témata mnohdy i zkušenější, a tento pohled propojovat s inspekčními pracovníky. Zapojení externích odborníků do inspekčních týmů souvisí kromě běžné inspekční činnosti také se specifickými úkoly, které jsou samostatně uváděny v plánech hlavních úkolů na příslušný školní rok. Ve školním roce 2014–2015 nejvíce využívala specialisty na vzdělávání v základních uměleckých školách, etopedy, psychology a specialisty pro výuku odborných předmětů. Specifickým tématem bylo také zapojení přizvaných expertů nominovaných Úřadem vlády ČR v rámci memoranda o spolupráci mezi Českou školní inspekcí a ministrem pro lidská práva, rovné příležitosti a legislativu, a to v oblasti hodnocení kvality vzdělávání v sociálně vyloučených lokalitách a kvality vzdělávání dětí a žáků s odlišným mateřským jazykem.

¹⁶ Srov. JEMELKA, L. *Zákon o kontrole: komentář* [online]. Vyd. 1. Praha: C. H. Beck, 2014, xxii. 269 s. 60 [cit. 2015-03-09]. Beckovy komentáře. ISBN 978-80-7400-271-7. Dostupné z: www.beck-online.cz

¹⁷ Srov. důvodová zpráva ke kontrolnímu řádu: „Kontrolní orgán současně odpovídá též za škodu, kterou přizvaná osoba svou účastí na kontrole způsobila.“ Podle autorů zmíněného komentáře je regresivní vztah kontrolního orgánů vůči přizvané osobě již záležitostí pracovněprávního nebo jiného vztahu pověřené osoby ke kontrolnímu orgánu. Ve zvláštních případech může být tato odpovědnost výslovně zmíněna, např. pro přizvané osoby Energetického regulačního úřadu dle § 18 odst. 4 písm. d) zákon č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických

KONTROLNÍ ORGÁNY

odborností či zkušenosti. Účel účasti přizvané osoby je třeba poznačit v kontrolním protokolu.¹⁸

**Pověření
přizvané
osoby** Pokud kontrolní orgán přizve k účasti na kontrole přizvanou osobu, musí jí vystavit (z povahy věci písemné¹⁹) **pověření**. Písemné pověření přitom osvědčuje pouze vztah pověřené osoby ke kontrole, a nikoliv vztah pověřené osoby ke kontrolnímu orgánu. Jinými slovy, přizvaná osoba písemným pověřením prokazuje kontrolované a povinné osobě vztah ke kontrole a z toho vyplývající práva a povinnosti. Kontrolní řád nestanoví náležitosti vystaveného pověření. Lze proto doporučit, aby obsahovalo zejména datum vystavení, identifikační údaje kontrolního orgánu včetně označení a podpisu vystavující osoby, identifikační údaje přizvané osoby včetně jejího podpisu, poučení o právech a povinnostech přizvané osoby včetně povinnosti mlčenlivosti²⁰, důvod přizvání a vymezení kontroly včetně předmětu kontroly.

Ochránce se zabýval postavením „přizvané osoby“ zejména v souvislosti s možností zaměstnanců Kanceláře veřejného ochránce práv účastnit se výkonu kontroly jako tzv. přizvané osoby. V této souvislosti si ochránce musel vyjasnit především rozsah práv a povinností přizvané osoby, a to zejména možnost přizvané osoby vznést připomínky k předmětu a šíři kontroly (rozsah kontrolovaných povinností kontrolované osoby) před zahájením kontroly, seznámit se s podklady ještě před kontrolou na místě, možnost klást otázky kontrolovanému, navrhnout důkazy, zda je stanovisko přizvané osoby součástí kontrolního spisu, zda je vyžadován souhlas přizvané osoby s kontrolními zjištěními včetně podpisu na protokolu o kontrole, možnost přizvané osoby rozporovat kontrolní zjištění²¹, resp. možnost přizvané osoby ovlivnit výsledek kontroly (možnost seznámit se s kontrolními zjištěními před předáním protokolu o kontrole kontrolovanému).

Oprávnění a povinnosti přizvané osoby

**Práva
a povinnosti
přizvané
osoby** Při hodnocení rozsahu práv a povinností přizvané osoby vycházel ochránce z předpokladu, že je to kontrolní orgán, kdo určí podmínky účasti přizvané osoby na kontrole. Postavení přizvané osoby se odvíjí od postavení kontrolujícího, jehož je „pomocnou rukou“ při posouzení těch okolností kontroly, k jejichž posouzení odbornost kontrolujícího nedostačuje. Vymezení předmětu kontroly je výlučně v pravomoci kontrolního orgánu.

odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon), ve znění pozdějších předpisů.

¹⁸ Srov. § 12 odst. 1 písm. c) kontrolního řádu.

¹⁹ Viz samotný text ustanovení § 6 odst. 2 kontrolního řádu: „kontrolní orgán vystaví...“.

²⁰ K povinnosti mlčenlivosti blíže kapitola XIII.

²¹ Zejména v situacích, kdy kontrolní zjištění dostatečně neodráží expertní stanovisko přizvané osoby.

Konkrétní podoba rozsahu práv a povinností se odvíjí od důvodu přizvání osoby k účasti na kontrole.²² Řádné provedení kontroly je odpovědností kontrolujícího, ten má z hlediska průběhu (volby způsobu zahájení kontroly i využití kontrolních oprávnění) „poslední slovo“. Je to kontrolující, kdo za výsledek kontroly odpovídá. Přizvaná osoba může vznést připomínky k předmětu či šíří kontroly, je však věcí kontrolujícího, zda k těmto připomínkám přihlédne. Obdobně může přizvaná osoba rozporovat kontrolní zjištění zaznamenaná v kontrolním protokolu (např. pokud náležitě neodráží expertní stanovisko přizvané osoby). Stejně tak odpovědnost za výsledek kontroly (úplné a správné zpracování kontrolního protokolu) nese kontrolní orgán. Nicméně odpovědnost za jednání přizvaných osob (stejně jako v případě samotných kontrolujících) leží na bedrech kontrolního orgánu, z čehož plyne, že náhradu případné škody způsobené přizvanou osobou je třeba uplatnit přímo u kontrolního orgánu.

Přizvaná osoba se účastní kontroly až v okamžiku, kdy je kontrola zahájena, což zahrnuje i možnost, že může sama kontrolu zahájit dle § 5 odst. 2 písm. a) a c) kontrolního řádu, tj. např. provedením kontrolního úkonu „inkognito“. Přizvaná osoba nemůže ale z logiky věci provádět ty úkony, které předcházejí kontrole. Pokud kontrolní orgán využije v rámci provádění úkonů předcházejících kontrole třetí osoby (odborníky, specialisty či znalce na určitou problematiku), tyto osoby nemají postavení tzv. přizvané osoby. Tyto osoby se mohou vyjadřovat ke konkrétním podkladům, i ve vztahu k nim je ale třeba chránit totožnost osoby podatele podnětu ke kontrole (viz kapitola XIII Povinnost mlčenlivosti a ochrana totožnosti podatele podnětu). To platí do okamžiku, než nabydou statusu tzv. přizvané osoby, a tedy práv a povinností obdobných právům a povinnostem kontrolujících. S obsahem spisové dokumentace se následně mohou seznamovat v plném rozsahu, přičemž jsou vázáni povinností mlčenlivosti dle § 20 kontrolního řádu.

²² Přizvaná osoba bude mít zejména právo vstupu na pozemky, do staveb a jiných prostor podle § 7 kontrolního řádu, provádět kontrolní nákupy, odebírat vzorky, provádět potřebná měření, sledování, prohlídky a zkoušky podle § 8 písm. b) kontrolního řádu; požadovat poskytnutí údajů, dokumentů a věcí vztahujících se k předmětu kontroly nebo k činnosti kontrolované osoby podle § 8 písm. c) kontrolního řádu; pořizovat obrazové nebo zvukové záznamy podle § 8 písm. d) kontrolního řádu; vyžadovat od kontrolované osoby a povinné osoby další součinnost potřebnou k výkonu kontroly podle § 8 písm. f) kontrolního řádu a další práva stanovená ve zvláštních právních předpisech. Mezi povinnosti přizvané osoby bude patřit zejména povinnost šetřit práva a oprávněné zájmy kontrolované osoby, povinné osoby a třetí osoby podle § 9 písm. b) kontrolního řádu; 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 o přizvání osoby ve smyslu § 9 písm. c) kontrolního řádu, a umožnit kontrolované osobě účastnit se kontrolních úkonů při výkonu kontroly na místě, nebrání-li to splnění účelu nebo provedení kontroly podle § 9 písm. e) kontrolního řádu.

Poznatky zaměstnanců Kanceláře veřejného ochránce práv jako tzv. přizvaných osob na kontrole inspekčního orgánu

Zaměstnanci Kanceláře veřejného ochránce práv získali praktické zkušenosti i z pozice tzv. přizvané osoby na kontrole vybraných inspekčních orgánů na základě uzavřeného Memoranda o spolupráci veřejného ochránce práv a vybraných kontrolních orgánů²³ v oblasti ochrany před diskriminací z let 2009 a 2010.

Česká školní inspekce a kontroly školských poradenských zařízení

Poznatky z kontrol školských poradenských zařízení V létě roku 2012 přizvala Česká školní inspekce zaměstnance Kanceláře veřejného ochránce práv k dvaceti kontrolám školských poradenských zařízení. Nad těmito zařízeními, která mimo jiné doporučují dítěti změnu školy či školního vzdělávacího programu, nemá ochránce působnost (nejedná se o správní úřady). Předmětem státní kontroly bylo dodržování školského zákona a prováděcích vyhlášek na úseku vzdělávání dětí se speciálními vzdělávacími potřebami (dětí se zdravotním postižením, zdravotním znevýhodněním či sociálním znevýhodněním). Kontroly odhalily, že školská poradenská zařízení nedodržují předpisy v mnoha případech (nedostatky v doporučeních, nedodržení lhůt pro vydání zprávy, dlouhá čekací doba na opakované vyšetření). Přizvaná osoba se vždy mohla seznámit na místě se všemi podklady a připomínkovat kontrolní protokol. Tato aktivita ochránce vedla také k postupné změně právních předpisů (novela školského zákona včetně připravovaného zřízení revizního pracoviště pro všechna poradenská zařízení v zemi).

Státní úřad inspekce práce a kontrola rovného zacházení na pracovišti

Kontroly rovného zacházení na pracovišti V roce 2009 veřejný ochránce práv a Státní úřad inspekce práce podepsali memorandum o vzájemné spolupráci. Přestože memorandum výslovně nezmiňuje problematiku přizvaných osob, v minulosti k využití této formy spolupráce došlo. Naposledy v srpnu 2014, kdy Státní úřad inspekce práce řešil případ transsexuální ženy (přeměna z muže na ženu), která namítala nerovné zacházení na pracovišti a propuštění z pracovního poměru z důvodu pohlavní identifikace (diskriminační důvod). Kontrola úřadu prokázala, že zaměstnavatel neporušil zásadu nediskriminace vůči zaměstnankyni. Výpověď z pracovního poměru nijak nesouvisela s pohlavní identifikací zaměstnankyně, ale byla podložena neuspokojivými pracovními výsledky (včetně porušení pracovní kázně). Zaměstnanec Kanceláře veřejného ochránce práv sloužil jako odborná podpora inspektorce Oblastního inspektorátu práce při posuzování

²³ Státní úřad inspekce práce, Česká obchodní inspekce, Česká školní inspekce.

námítky diskriminace.²⁴ Úřad totiž uvedenou problematiku v rámci své působnosti dosud neřešil.

VOLBA KVALITATIVNĚ A KVANTITATIVNĚ VHDNÉHO KONTROLNÍHO VZORKU

S posouzením vhodnosti zvoleného kontrolního vzorku se ochránce nejčastěji setkává v praxi oblastních inspektorátů práce při řešení namítané nepřímé diskriminace ze strany kontrolovaných zaměstnavatelů. Orgány inspekce práce musí při zjišťování, zda dochází k nepřímé diskriminaci,²⁵ přizpůsobit svůj postup této formě diskriminace, která je koncepčně podstatně složitější než diskriminace přímá. U nepřímé diskriminace je totiž třeba posoudit, zda určité navenek neutrální opatření, kritérium či praxe dopadají méně příznivě na určitou skupinu vymezenou chráněným kritériem. Přizpůsobení postupu při namítané nepřímé diskriminaci v odměňování z důvodu věku může spočívat například v tom, že inspektoři porovnají celou skupinu zaměstnanců pobírajících starobní důchod se skupinou zaměstnanců, kteří nejsou nositeli diskriminačního znaku (vyššího věku, který je spjat se vznikem nároku na starobní důchod).

V případech, kdy měly orgány inspekce práce prověřit, zda namítané opatření spočívající ve snížení osobního příplatku zaměstnancům se souběžným příjmem o 50 % mělo nerovný dopad na pobíratele starobního důchodu, vyhodnotila ochránkyně kontrolní vzorek – 18 zaměstnanců, z nichž zhruba polovinu tvořili pobíratelé starobního důchodu – za **vhodně zvolený**. Podle ochránce by nebylo žádoucí zaměřit kontrolu na zhruba 30 pracujících pobíratelů starobního důchodu, jak navrhoval stěžovatel, neboť by tuto skupinu zaměstnanců nebylo možné porovnat s jinou, tj. zjistit, zda a oproti komu s ní zaměstnavatel zachází méně příznivě. Na druhou stranu, důležitá je také následná práce s vybraným vzorkem, kterou třeba přizpůsobit potřebám konkrétní situace. V případě nepřímé diskriminace je důležité porovnat celou skupinu, která je nositelem diskriminačního znaku, se skupinou, která tímto nositelem není.²⁶

Kontrola rovného zacházení na pracovišti

Vhodně zvolený kontrolní vzorek

²⁴ V úvahu přicházela jak přímá, tak i nepřímá diskriminace včetně diskriminace ve formě obtěžování (přestože zaměstnankyně procházela hormonální léčbou, kolegové na pracovišti ji neustále oslovovali mužským křestním jménem). Nejasná byla zpočátku i souvislost mezi poklesem pracovní výkonnosti zaměstnankyně a její hormonální léčbou.

²⁵ Srov. § 3 odst. 1 písm. a) zákona o inspekci práce ve spojení s § 3 odst. 1 antidiskriminačního zákona.

²⁶ Srov. zprávu o šetření veřejného ochránce práv ze dne 10. listopadu 2014, sp. zn. 4785/2013/VOP/EN, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/1236>

KONTROLNÍ ORGÁNY

Nevhodně zvolený kontrolní vzorek Naopak **nevhodně vybraný** kontrolní vzorek konstatovala ochránkyně v situaci, kdy odměňování stěžovatele neporovnával kontrolující se zaměstnanci kontrolovaného subjektu ve stejné pracovní pozici (v daném případě šlo o pozici závozníka) a ve stejné době. Porovnávání zaměstnanci pracovali na pozici řidič, zástupce vedoucího skladu a závozník (nicméně až v době, kdy stěžovatel ukončil pracovní poměr ve společnosti).²⁷

V případě namítaného nerovného zacházení ve formě bossingu na jednom konkrétním pracovišti je vhodné vybrat kontrolní vzorek zaměstnanců právě z tohoto pracoviště. Je totiž možné očekávat, že zaměstnanci z odloučených pracovišť nemohou potvrdit prověřované skutečnosti.²⁸ Rovněž, pokud odborová organizace jako stěžovatel namítá nerovné zacházení se svými členy oproti zaměstnancům, kteří odborově organizováni nejsou, je třeba přizpůsobit výběr daným tvrzením²⁹. Vzorek šesti zaměstnanců sdružených do odborové organizace a 3 zaměstnanců, u kterých bylo možné se domnívat, že sdružení nebyli, není vzorek dostatečně vypovídající.

Při výběru kontrolního vzorku též není možné použít jako kritérium skutečnost, která má být prokázána nebo vyvrácena. V případě porovnávání zacházení s agenturními a kmenovými zaměstnanci za účelem zjištění, zda za stejnou práci pobírají obě skupiny zaměstnanců stejnou mzdu, není možné vybrat kontrolní vzorek zaměstnanců ze shodné platové třídy, pokud se má ověřit právě skutečnost, zda agenturní zaměstnanci jsou za stejnou práci, jakou vykonávají kmenoví zaměstnanci, stejně platově ohodnoceni (jsou zařazeni do stejné tarifní třídy). Kontrolní vzorek by měli tvořit zaměstnanci na stejných pracovních pozicích (se stejnou či obdobnou pracovní náplní).³⁰

²⁷ Srov. zprávu o šetření ze dne 21. července 2014, sp. zn. 7644/2012/VOP/HP, dostupná z: <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/3486>

²⁸ Srov. zprávu o šetření veřejného ochránce práv ze dne 15. srpna 2014, sp. zn. 6797/2013/VOP/EHŠ, dostupná z: <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/2580>

²⁹ Srov. zprávu o šetření veřejného ochránce práv ze dne 23. června 2014, sp. zn. 5558/2013/VOP, dostupná z: <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/4244>

³⁰ Srov. zprávu o šetření veřejného ochránce práv ze dne 16. dubna 2015, sp. zn. 4130/2014/VOP/VP, dostupná z: <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/2726>

X.

Ukončení kontroly

Kontrola je procesem, který má svůj začátek i konec. Zahájení kontroly jsme se blíže věnovali v kapitole VIII. Smyslem této kapitoly je věnovat se jejímu ukončení. V nejobecnější rovině to (z pohledu kontrolního řádu) znamená odlišit faktický okamžik ukončení kontroly, jenž se pojí k poslednímu kontrolnímu úkonu, který předchází zpracování protokolu o kontrole, od formálního (právního) ukončení kontroly, k němuž dochází až po vydání protokolu o kontrole a vypořádání námitek uplatněných kontrolovanou osobou.

Těžiště této kapitoly spatřujeme v pojednání o protokolu o kontrole, který lze bez nadsázky považovat za výsledný dokument kontrolní činnosti, „vysvědčení“ kontrolovaného i kontrolujícího, neboť kromě toho, že by z něj mělo být patrné, zda kontrolovaný v kontrole obstál, vypovídá mnohé o kvalitě samotné kontrolní činnosti. Je proto namístě ozřejmit jeho účel a jaké na něj (nejen) ochránce klade požadavky.

VYMEZENÍ OKAMŽIKU UKONČENÍ KONTROLY

Ukončení kontroly lze v praxi vázat k faktickému ukončení kontrolní činnosti, tj. k ukončení fáze zjišťování skutečného stavu věci, na niž navazuje vyhodnocení kontrolních zjištění. Z faktického úhlu pohledu kontrola končí **posledním kontrolním úkonem**, který kontrolující učiní před zpracováním kontrolního protokolu.¹ Formálně právně však kontrola tímto okamžikem nekončí. Na fázi zjišťovací navazuje fáze hodnotící. Výsledky obou těchto fází by se měly odrazit v protokolu o kontrole jakožto dokumentu obsahujícího jak kontrolní zjištění, tak jejich hodnocení (dále náležitosti protokolu o kontrole). Proti kontrolním zjištěním uvedeným v kontrolním protokolu se může kontrolovaný bránit námitkami², které, jsou-li uplatněny, kontrolní orgán vyřídí nebo je předá k vyřízení příslušnému správnímu orgánu.

Faktické
ukončení
kontroly

Právní
ukončení
kontroly

¹ Vyznačení posledního kontrolního úkonu předcházejícího vyhotovení protokolu o kontrole a dne, kdy byl tento kontrolní úkon proveden, je jednou z náležitostí kontrolního protokolu. Srov. § 12 písm. g) kontrolního řádu.

² Srov. § 13 kontrolního řádu.

KONTROLNÍ ORGÁNY

- Ukončení kontroly** ■ Z právního pohledu proto kontrola končí³:
- marným uplynutím lhůty pro podání námitek nebo vzdáním se práva podat námitky (jde o případ, kdy kontrolovaný námitky nepodá v čas nebo se vzdá práva na jejich podání);
 - dnem doručením vyřízení námitek kontrolované osobě (podá-li kontrolovaný námitky a kontrolní orgán je vyřídí);
 - dnem, ve kterém byly námitky předány k vyřízení správnímu orgánu (jde o situaci, kdy v souvislosti s kontrolními zjištěními a do doby vyřízení námitek správní orgán s kontrolovanou osobou zahájí správní řízení o uložení sankce nebo opatření k nápravě).⁴

Podmínkám uplatnění námitek a jejich vyřizování se blíže věnujeme v kapitole XV Nesouhlas s výsledkem kontroly.

Obdobně jako se okamžikem zahájení kontroly aktivují procesní práva a povinnosti zúčastněných subjektů, okamžikem ukončení kontroly přestávají být aktivními. Další postup kontrolního orgánu vedoucí k uložení opatření k nápravě či sankcí není součástí kontroly. Blíže kapitola XI Ukládání opatření k odstranění zjištěných nedostatků a jejich trestání.

PROTOKOL O KONTROLE

Právní povaha protokolu o kontrole I přes jeho nepopíratelný význam je třeba zdůraznit, že protokol o kontrole **nemá povahu správního rozhodnutí**.⁵ To znamená, že protokolem o kontrole **nejsou** kontrolované osobě **ukládány žádné povinnosti ani zakládána žádná práva**. Kontrolní protokol je ve své podstatě toliko popisem kontrolních zjištění a jejich hodnocení kontrolujícím. Nelze na něj proto klást požadavky vyjmenované v § 68 odst. 3 správního řádu pro správní rozhodnutí.⁶

Minimum náležitostí, které musí protokol o kontrole obsahovat, stanoví přímo kontrolní řád.⁷ Podle ochránce by z **protokolu mělo být minimálně patrné**:

³ Srov. § 18 kontrolního řádu.

⁴ Srov. § 14 odst. 3 kontrolního řádu.

⁵ Srov. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 23. 11. 2005, čj. 9 Ca 60/2004-44: „V žádném případě nelze na postup při provádění kontroly podle zákona č. 555/1991 Sb., o státní kontrole vztáhnout § 49 správního řádu zakotvující lhůty pro vydání rozhodnutí, neboť protokol o kontrole, který je výsledkem kontroly, správním rozhodnutím není“. Obdobně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 4. 2013, čj. 3 Aps 9/2012, „Protokolem se kontrolovanému žádné povinnosti neukládají“.

⁶ V odůvodnění se uvedou důvody výroku nebo výroků rozhodnutí, podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, a informace o tom, jak se správní orgán vypořádal s návrhy a námitkami účastníků a s jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí.

⁷ Srov. § 12 kontrolního řádu:

„Protokol o kontrole obsahuje skutečnosti vztahující se k vykonané kontrole. Vždy však obsahuje alespoň

- co bylo kontrolou zjišťováno (předmět kontroly),
- které podklady si kontrolující opatřil,
- co bylo kontrolou zjištěno (zjištěný skutečný skutkový stav věci) a jeho právní posouzení (konstatování zjištěných nedostatků a porušení právních předpisů).

Minimální
náležitosti
protokolu
o kontrole

Samotný průběh kontroly kontrolující zdokumentuje v takovém rozsahu, aby postup při kontrole jednoznačně vyplýval ze spisového materiálu.⁸ Jedině tak je možné závěry kontroly přezkoumat, posoudit jejich průkaznost a skutečnost, zda kontrolní orgán zjistil stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti (§ 3 správního řádu). Pokud se např. oblastní inspektorát práce při kontrole v rámci svého oprávnění dotazuje zaměstnanců kontrolované osoby (§ 7 odst. 1 zákona o inspekci práce), je povinen důsledně vést úřední záznamy o komunikaci se zaměstnanci.⁹

Dokumenta-
ce průběhu
kontroly

Kontrolující v protokolu o kontrole řádně odůvodní jím zjištěné porušení obecně závazných předpisů a opře je o shromážděné doklady v kontrolním spisu – § 9 písm. a) ve spojení s § 12 odst. 1 písm. h) kontrolního řádu.¹⁰ Kontrolní zjištění sestává ze skutkového zjištění a právního posouzení konkrétního zjištění. Obsahuje-li protokol o kontrole pouze skutková zjištění, je neúplný.¹¹ Z protokolu o kontrole by mělo být zřejmé,

Kontrolní
zjištění

-
- a) označení kontrolního orgánu a kontrolujícího,
 - b) označení ustanovení právního předpisu vymezujícího pravomoc kontrolního orgánu k výkonu kontroly,
 - c) označení přizvané osoby, včetně důvodu jejího přizvání,
 - d) označení kontrolované osoby,
 - e) označení předmětu kontroly,
 - f) kontrolní úkon, jímž byla kontrola zahájena, a den, kdy byl tento kontrolní úkon proveden,
 - g) poslední kontrolní úkon předcházející vyhotovení protokolu o kontrole a den, kdy byl tento kontrolní úkon proveden,
 - h) kontrolní zjištění, obsahující zjištěný stav věci s uvedením nedostatků a označení právních předpisů, které byly porušeny, včetně uvedení podkladů, z kterých tato kontrolní zjištění vycházejí,
 - i) poučení o možnosti podat proti kontrolním zjištěním uvedeným v protokolu o kontrole námitky s uvedením lhůty pro jejich podání a komu se podávají,
 - j) datum vyhotovení,
 - k) podpis kontrolujícího“.

⁸ Přiměřeně je možné uplatnit závěry soudní praxe na přezkoumatelnost správních rozhodnutí. Srov. např. rozsudky NSS ze dne 4. 12. 2003, čj. 2 Ads 58/2003-75, publ. pod č. 133/2004 Sb. NSS, ze dne 24. 9. 2003, čj. 7A 547/2002-24, ze dne 21. 12. 2006, čj. 2 As 37/2006-63, publ. pod č. 1112/2007 Sb. NSS, a ze dne 28. 8. 2007, čj. 6 Ads 87/2006-36.

⁹ Srov. zprávu o šetření veřejného ochránce práv ze dne 11. srpna 2014, sp. zn. 1758/2014/VOP/EHŠ, dostupná z: <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/1488>

¹⁰ Srov. zprávu o šetření veřejného ochránce práv ze dne 20. července 2015, sp. zn. 7876/2014/VOP/PL, dostupná z: <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/2988>

¹¹ Srov. zprávu o šetření veřejného ochránce práv ze dne 16. dubna 2015, sp. zn. 4130/2014/VOP/VP, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/2726>

jak kontrolující ke kontrolním závěrům dospěl.¹² Při popisu kontrolních zjištění by měl být kladen důraz především na detailní zaznamenání kontrolou zjištěných nedostatků, protokol by však měl alespoň stručně zachycovat i pozitivní zjištění (popis kontrolních zjištění, která o pochybní kontrolovaného nesvědčí), včetně výčtu relevantních dokladů. Úvahy v opačném směru by ad absurdum mohly vést např. k závěru, že pokud kontrolující neshledá žádný nedostatek v postupu kontrolovaného, není nutné protokol vůbec vyhotovovat, když protokol nebude obsahovat kromě formálních náležitostí (místo a čas provedení kontroly apod.) žádná kontrolní zjištění. Takový závěr je však třeba odmítnout.

Smyslem protokolu o kontrole je nejen popsat kontrolní zjištění a jejich hodnocení, ale také alespoň rámcově zdokumentovat samotný průběh kontroly. Nelze odhlédnout, že i samotný kontrolující či kontrolní orgán jako takový se může ocitnout v pozici „kontrolovaného“ např. ze strany nadřízeného orgánu.¹³ Pokud je v kontrolním protokolu odpovídajícím způsobem popsáno, jak kontrolující ke kontrolním zjištěním dospěl, postup kontrolního orgánu působí přesvědčivěji. Řádné zpracování kontrolního protokolu může přispět k tomu, že kontrolovaný kontrolní závěry akceptuje jako akt aplikace práva vydaný v souladu se zákonem, nebude je rozporovat či namítat projev libovůle správního orgánu.¹⁴

Ochrana
totožnosti
podatele

Opírá-li kontrolující své závěry i o skutečnosti získané z konkrétního podnětu podatele, přizpůsobí strukturu kontrolního protokolu a jeho obsah požadavku na ochranu totožnosti podatele podnětu ve smyslu § 22 kontrolního řádu. Blíže kapitola VIII Povinnost mlčenlivosti a ochrana totožnosti podatele podnětu.

¹² Srov. zprávu o šetření veřejného ochránce práv ze dne 10. listopadu 2014, sp. zn. 4785/2013/VOP/EN, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/1236>. Obdobně zpráva o šetření veřejného ochránce práv ze dne 20. července 2015, sp. zn. 7876/2014/VOP/PL, dostupná z: <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/2988>, dále zpráva o šetření veřejného ochránce práv ze dne 13. září 2013, sp. zn. 5798/2013/VOP/ZO, dostupná z: <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/738>

¹³ Srov. zprávu o šetření veřejného ochránce práv ze dne 28. srpna 2013, sp. zn. 7978/2012/VOP/ZK, dostupná z: <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/4248>. V reakci na zprávu SÚIP uvedl, že doplnil metodiku provádění kontrolní činnosti určenou oblastním inspektorátům práce v tom smyslu, že pokud je kontrola prováděna na základě podnětu konkrétní osoby, je třeba důsledně prověřit všechny okolnosti, které podatel podnětu uvádí (pokud spadají do kompetence orgánů inspekce práce). I když se namítané skutečnosti nepotvrdí, bude takové zjištění zaznamenáno nikoliv sice v samotném protokolu o kontrole, ale v příslušném spisovém materiálu (stejně jako doklady, o něž se toto zjištění opírá). V návaznosti na tento postup by se podatel podnětu ke kontrole mělo dostat informace o výsledku kontroly, která by se vyjadřovala ke všem otázkám, jež byly předmětem jeho podání, ať se již kontrolou potvrdily, či nikoliv. Obdobně závěrečné stanovisko veřejného ochránce práv ze dne 12. listopadu 2013, sp. zn. 5015/2011/VOP/ZK, dostupné z: <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/4246>

¹⁴ Srov. zprávu o šetření veřejného ochránce práv ze dne 20. července 2015, sp. zn. 7876/2014/VOP/PL, dostupná z: <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/2988>

Spisová dokumentace by měla zahrnovat vše, z čeho kontrolní orgán vycházel při svých závěrech v kontrolním protokolu. Z hlediska principů dobré správy, zejména principu odpovědnosti a otevřenosti,¹⁵ proto považuje ochránce za nezbytné, aby spisová dokumentace obsahovala i **stanovisko přizvané osoby**,¹⁶ opírající-li se o něj kontrolní závěry.

Pokud jde o **podepsání protokolu o kontrole**, lze se domnívat, že byť kontrolní řád počítá s podepsáním protokolu o kontrole pouze kontrolujícím [§ 12 písm. k) kontrolního řádu], není vyloučeno, aby jej podepsala i osoba přizvaná, případně tu část, jíž se účastnila. Lze doporučit „připodepsání“ protokolu o kontrole přizvanou osobou zejména z toho důvodu, že přizvaná osoba garantuje správnost údajů zaznamenaných v protokole tak, jak je tato přizvaná osoba zjistila v průběhu kontrolních činností, ke kterým byla pověřena.

Kontrolní spis

Podepsání protokolu o kontrole

¹⁵ Veřejný ochránce práv. Principy dobré správy [online]. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv [cit. 13. 10. 2015]. Dostupné z: <http://www.ochrance.cz/stiznosti-na-urady/prípady-a-stanoviska-ochrance/principy-dobre-spravy/>

¹⁶ Srov. zprávu o šetření veřejného ochránce práv ze dne 20. listopadu 2015, sp. zn. 4958/2012/VOP/EN, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/3366>

XI.

Ukládání opatření k odstranění zjištěných nedostatků a jejich trestání

Ukládání opatření k nápravě Bylo by neúčelné, pokud by kontrolou bylo dosaženo pouze pojmenování zjištěného skutkového stavu a jeho nedostatků, aniž by současně byly zjištěné závady napraveny. Protože z povahy věci (ukládání opatření k nápravě je samostatným procesem navazujícím na učiněná kontrolní zjištění) kontrolní řád sám nedává kontrolním orgánům pravomoc ukládat opatření k nápravě, s výjimkou kontrolních orgánů, které provádí kontrolu výkonu státní správy¹, umožňují kontrolním orgánům ukládat opatření k odstranění nedostatků zjištěných při kontrole, určovat přiměřené lhůty k jejich odstranění a kontrolovat plnění opatření k odstranění zjištěných nedostatků výslovně některé zvláštní právní předpisy². Kontrolní orgány, které kompetenci ukládat opatření k nápravě a sankce nedisponují, předávají informace o svých kontrolních zjištěních a nedostatecích příslušnému orgánu, který naopak tuto kompetenci má.³

V této kapitole se zamyslíme nad povahou uložených opatření k nápravě a ozřejmíme, jakým nárokům kladeným na uložení opatření k nápravě musí kontrolní orgány dostát. Současně se budeme věnovat otázce, zda jsou kontrolní orgány povinny zahájit a vést správní řízení, pokud zjistí skutečnosti, z nichž vyplývá, že kontrolovaný spáchal správní delikt (uplatněním zásady oficiality a zásady legality), či zda při aplikaci zásady subsidiarity trestní represe mohou kontrolní orgány od zahájení správního řízení upustit.

¹ Opatření k odstranění nebo prevenci nedostatků ukládají kontrolní orgány při kontrole na základě § 19 odst. 1 kontrolního řádu a je součástí kontrolního protokolu. Blíže k ukládání opatření při výkonu státní kontroly VEDRAL, J. *K rozsahu působnosti kontrolního řádu*. ASPI ID: LIT168959CZ ze dne 7. 3. 2016.

² Srov. např. § 40 zákona č. 101/2000 Sb., § 175 odst. 1 (opraveno) zákona č. 561/2004 Sb., § 3, § 7, § 7b, § 8 zákona č. 64/1986 Sb., § 66 zákona č. 114/1992 Sb., § 82 zákona č. 258/2000 Sb., § 18 odst. 3 písm. b) zákona č. 458/2000 Sb., § 44 odst. 1 písm. e), § 44 odst. 4 zákona č. 6/1993 Sb., § 109 zákona č. 372/2011 Sb., § 5 odst. 1 písm. b), § 5 a 7 odst. 1) písm. g) zákona 251/2005 Sb., § 5 a násl. zákona č. 146/2002 Sb., § 10 odst. 1, § 15, § 49 a § 54 zákona č. 166/1999 Sb., § 114 odst. 2 zákona č. 127/2005 Sb., § 20 odst. 2 a 4, § 20a odst. 1 písm. b) a i) zákona č. 143/2001 Sb.

³ Srov. § 25 odst. 4 kontrolního řádu. Blíže též kapitola XIV Prolomení mlčenlivosti.

POVAHA ULOŽENÝCH OPATŘENÍ K NÁPRAVĚ

K povaze uložených opatření k nápravě se opakovaně vyslovil Nejvyšší správní soud⁴ tak, že: „zjistí-li kontrolující, že došlo k porušení povinností uložených tímto zákonem, uloží inspektor, jaká opatření je třeba učinit, aby byly zjištěné nedostatky odstraněny, a stanoví lhůtu pro jejich odstranění. Hovoří-li citované ustanovení o tom, že inspektor ‘uloží’ opatření k nápravě a ‘stanoví’ lhůtu pro jejich odstranění, nelze dospět k jinému závěru, než že **jde o ukládání právní povinnosti cestou individuálního správního aktu – rozhodnutí**. Na tomto závěru nemůže nic změnit ani skutečnost, že zákon zde explicitně o vydávání správního rozhodnutí nehovoří; podstatná je vždy materiální povaha správního aktu, nikoli jeho označení.⁵ Tvrzení městského soudu, dle kterého jde pouze o jakousi nezávaznou formu doporučení, není v usnesení blíže rozvedeno a nelze pro ně nalézt oporu v zákoně. Za této situace se tedy měl městský soud zabývat tím, zda jde o rozhodnutí soudně přezkoumatelné, ve smyslu ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s.“

Rozhodnutí o uložení opatření k nápravě

Z výše uvedeného vyplývá, že ukládání opatření k nápravě má povahu správního rozhodnutí, neboť (na rozdíl od protokolu o kontrole, který, jak už bylo řečeno výše – viz předchozí kapitola X Ukončení kontroly – povahu správního rozhodnutí nemá) ukládání opatření znamená ukládání povinností kontrolované osobě, jejichž splnění se (v určeném čase) očekává. Uložením opatření je zasahováno do subjektivních práv kontrolovaných osob.⁶ Proti rozhodnutím o uložení opatření k nápravě mají kontrolované osoby možnost se bránit opravnými prostředky podle správního řádu (např. odvolání proti rozhodnutí, odpor proti příkazu dle § 150 správního řádu apod.).

Opravné prostředky

NÁLEŽITOSTI ROZHODNUTÍ O ULOŽENÍ OPATŘENÍ K NÁPRAVĚ

K formálním požadavkům kladeným na rozhodnutí o uložení opatření k nápravě Nejvyšší správní soud dodává⁷: „*Obsah každého správního*

⁴ Srov. rozsudek ze dne 14. 11. 2007, čj. 1 As 13/2006-90, obdobně rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 26. 8. 2014, čj. 5 A 134/2010-55-59.

⁵ Srov. např. rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 29. 12. 1997, sp. zn. 6 A 226/95, in: *Soudní judikatura ve věcech správních*. 2001, č. 835.

⁶ „*To neplatí v případě kontroly státní správy, neboť výkon státní správy není (na rozdíl od jiné kontrolované činnosti, např. podnikání nebo samosprávy) subjektivním právem toho, kdo ji vykonává, ať již jde o jejího státního či nestátního vykonavatele, resp. státní či nestátní subjekt, jehož je daný vykonavatel součástí. Uložení opatření k nápravě nedostatků zjištěných kontrolou výkonu státní správy nemůže představovat zásah do práv kontrolované osoby.*“ Srov. VEDRAL, J. *K rozsahu působnosti kontrolního řádu*. ASPI ID: LIT168959CZ ze dne 7. 3. 2016.

⁷ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 3. 2010, čj. 2 As 74/2009-122.

KONTROLNÍ ORGÁNY

Náležitosti rozhodnutí o uložení opatření k nápravě *aktu musí být určitý. Z aktu musí být zřejmé přesné určení správního orgánu, který akt vydal, a adresátů, kterým je určen; určitým a jednoznačným způsobem musí být rovněž vyjádřena vůle původce aktu, zejména zamýšlené právní účinky. Neurčitost projevu vůle zakládá nepřezkoumatelnost správního rozhodnutí a je důvodem pro jeho zrušení dle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Absolutní neurčitost projevu vůle považuje doktrína dokonce za důvod nicotnosti správního aktu, ovšem pouze za situace, kdy není vůbec zřejmé, kdo je původcem správního aktu nebo kdo je jeho adresátem, jaký je obsah správního aktu – k čemu vlastně opravňuje nebo jakou povinnost ukládá (srov. Hendrych, D. a kol. Správní právo. 7. vydání. C. H. Beck, Praha, 2009, s. 230).“ Městský soud v Praze k tomu dodává, že „je namístě, aby byl jednoznačně označen subjekt, kterému je opatření k nápravě uloženo, kým, na základě jakého zákonného ustanovení, v čem přesně spočívá uložené opatření k nápravě (konkrétně a určitě), jakým způsobem adresát tomuto požadavku dostojí. Uložené opatření k nápravě by mělo obsahovat i stručné odůvodnění, ze kterého jasně vyplýne, jaké úvahy vedly správní orgán k jeho uložení“.⁸*

PROCESNÍ EKONOMIE PŘI KONTROLE ULOŽENÝCH OPATŘENÍ

Ochrana práv dotčených osob Je v rozporu se zásadou procesní ekonomie upravenou v § 6 odst. 2 správního řádu a zde zakotveným principem „minimalizace zatěžování dotčených osob“, jestliže kontrolní orgán požaduje, aby ho kontrolovaný subjekt informoval o učinění opatření v situaci, kdy si může splnění či nesplnění opatření kontrolní orgán sám ověřit z „úřední evidence“, kterou vede na základě zákona.⁹

ULOŽENÁ OPATŘENÍ K NÁPRAVĚ A ODPOVĚDNOST ZA SPRÁVNÍ DELIKT

Vedle uložení nápravných opatření vyvstává otázka možnosti postihu protiprávního jednání, které kontrola odhalí. Konečné posouzení, zda je zahájení správního řízení o správním deliktu záležitostí správního uvážení či je nezbytné zahájit a vést správní řízení ve všech případech, kdy zjištěné skutečnosti vyvolávají podezření, že byl spáchán správní delikt, je odvislé od správné aplikace následujících zásad – zásady oficiality, zásady legality a zásady subsidiarity trestní represe v návaznosti na jejich

⁸ Srov. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 26. 8. 2014, čj. 5 A 134/2010-55-59.

⁹ Srov. zprávu o šetření veřejného ochránce práv ze dne 11. června 2010, sp. zn. 3107/2009/VOP/PPO, dostupná z: <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/622>

zakotvení v právních předpisech upravujících postup jednotlivých kontrolních orgánů.

Uplatnění zásady oficiality a zásady legality

Při zvažování zahájení správního řízení musí správní orgán vzít v úvahu především **ochranu veřejného zájmu**, neboť podle ustanovení § 2 odst. 4 správního řádu „*Správní orgán dbá, aby přijaté řešení bylo v souladu s veřejným zájmem...*“. K obdobnému závěru dospěl i Nejvyšší správní soud, když konstatoval, že „*možnost zahájit správní řízení z moci úřední slouží a priori k tomu, aby ve veřejném zájmu byla určitá věc správním orgánem autoritativně vyřešena, resp. rozhodnuta a nikoliv k realizaci individuálních veřejných subjektivních práv fyzických a právnických osob*“.¹⁰ Jinými slovy, je to primárně veřejný zájem na projednání a potrestání určitého protiprávního jednání, byť nezřídka je postup správních orgánů iniciován podněty podatelů (např. zaměstnanců vůči zaměstnavatelům, spotřebitelů vůči podnikatelským subjektům apod.), kteří sledují své povětšinou soukromoprávní cíle. Pokud je z podnětu patrné, že zahájení řízení z moci úřední je potřebné k ochraně veřejného zájmu, pak je správní orgán v souladu s § 2 odst. 4 správního řádu povinen řízení zahájit.¹¹

Ochrana
veřejného
zájmu

Zahájení řízení o správním deliktu je ovládáno tzv. **zásadou oficiality**.¹² To znamená, že je zahajováno z úřední povinnosti (ex officio) – z vlastního podnětu správního orgánu, **je-li důvodné podezření, že byl spáchán správní delikt**, a to na základě vlastního zjištění nebo informací od jiných orgánů veřejné moci nebo na základě oznámení. Jen zcela výjimečně se některé správní delikty, o kterých to výslovně stanoví zákon, projednávají pouze na návrh postiženého (z procesního hlediska jde o zásadu dispoziční).¹³

Zásada
oficiality

Dále lze rozlišit správní delikty, které je příslušný správní orgán **povinen projednat vždy, když se o nich dozví** (správní delikty projednávané na základě **zásady legality**). Zásadně všechny hmotněprávní správní delikty jsou **projednávány na základě zásady legality**.¹⁴ Vedle toho

Zásada
legality

¹⁰ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. května 2010, čj. 5 Ans 5/2009-139.

¹¹ Srov. zprávu o šetření veřejného ochránce práv ze dne 28. listopadu 2014, sp. zn. 1867/2013/VOP/VP, dostupná z: <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/1102>

¹² Srov. rozsudek Městského soudu v Praze sp. zn. 9 A 19/2010 ze dne 29. 5. 2013 a následně rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 7 As 88/2013 ze dne 19. 9. 2013 ve vztahu k Českému telekomunikačnímu úřadu.

¹³ Srov. např. přestupky dle § 49 odst. 1 písm. b) a c) a přestupky podle § 50 spáchané mezi blízkými osobami a přestupky podle § 49 odst. 1a) zákona o přestupcích.

¹⁴ Výjimku představuje ustanovení § 6 odst. 2 zákona č. 15/1998 Sb., o dohledu v oblasti kapitálového trhu a o změně a doplnění dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů, podle něhož Česká národní banka před zahájením řízení v oblasti dohledu nad kapitálovým trhem uváží, zda zahájí řízení o uložení opatření k nápravě nebo sankce

KONTROLNÍ ORGÁNY

Zásada oportunity máme správní delikty, u nichž závisí na úvaze správního orgánu, zda je považuje za účelné projednat, či nikoliv. Jedná se o správní delikty projednávané na základě **zásady oportunity** (je-li to účelné), což jsou toliko procesněprávní – pořádkové delikty.

Rozsah správního uvázení Důsledkem striktního uplatnění zásady oficiality a legality je, že **zahájení správního řízení o správním deliktu podléhá správnímu uvázení správního orgánu pouze z toho hlediska, zda dosud zjištěné skutečnosti osvědčují důvodné podezření ze spáchání správního deliktu. V případě důvodného podezření správní orgán vždy zahájí správní řízení.**¹⁵

Tyto závěry potvrdil i Nejvyšší správní soud, podle nějž: „*Správní orgány, v jejichž kompetenci je provádění dohledu nad dodržováním pracovněprávních předpisů, jsou povinny zahájit správní řízení, pokud zjistí skutečnosti, z nichž vyplývá, že došlo ke spáchání deliktu. Nejsou nadány volnou úvahou, zda v takovém případě správní řízení zahájí nebo zda benevolentně celou věc přejdou (zásada legality, zásada inkviziční). Jednání správních orgánů v rozporu se zákonem¹⁶ nemůže založit legitimní očekávání jednotlivců, kterého by se mohli před soudy dovolat. Ustálená praxe, která váže správní orgány a zakládá legitimní očekávání jednotlivců, totiž může existovat pouze intra legem.*“¹⁷

Popsané závěry lze analogicky aplikovat i ve vztahu k ostatním kontrolním orgánům a vyvrátit i případnou argumentaci zásadou rychlosti a hospodárnosti řízení.¹⁸

Současně lze doplnit, že zákonodárcem často použitý obrat „lze uložit pokutu až do výše“ neznamena možnost správního orgánu od uložení pokuty upustit. Uvedený výraz znamená jednak kompetenci správního orgánu k určitému jednání a při naplnění zákonných předpokladů daného chování současně také povinnost správního orgánu, že tak učinit musí. Výraz „lze“ se tedy vztahuje nikoli k možnosti uložit či neuložit pokutu za spáchaný správní delikt, ale toliko k možnosti uložit pokutu do určité výše.¹⁹

za zjištěné porušení povinností. Jedná se o legislativní vyjádření zásady subsidiarity správního trestání.

¹⁵ Srov. zprávu o šetření veřejného ochránce práv ze dne 29. února 2012, sp. zn. 3827/2011VOP/PN, dostupná z: <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/334>

¹⁶ Jímž je dle Nejvyššího správního soudu správní praxe spočívající v tom, že v případě méně závažných porušení povinností zaměstnavatelů není zahajováno správní řízení a není ukládána pokuta.

¹⁷ Srov. rozsudek NSS ze dne 30. 12. 2014, čj. 4 Ads 211/2014. Ve vztahu k České národní bance a správnímu řízení vedenému dle § 26 a násl. zákona o bankách se vyjádřil Ústavní soud ve svém nálezu ze dne 26. 6. 2001, sp. zn. II. ÚS 345/01, dostupný z: www.nalus.cz

¹⁸ Jak uvedl i Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 12. 6. 2003, sp. zn. 7 A 130/2002, nesmí být zásada rychlosti na újmu jiným zásadám.

¹⁹ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 2. 2012, čj. 3 Ads 53/2011.

Při uplatnění zásady oficality a zásady legality lze rovněž dospět k závěru, že sama **skutečnost, že kontrolovaný splní uložená opatření k nápravě, obecně není překážkou zahájení správního řízení s kontrolovaným ani uložení sankce za protiprávní jednání.** Reálně je však možnost kontrolních orgánů uložit opatření k nápravě a zahájit správní řízení či uložit sankci ovlivněna uplatněním konkurenční zásady subsidiarity trestní represe, která postup kontrolního orgánu modifikuje dále popsányými způsoby.

Splnění opatření k nápravě vs. zahájení správního řízení

Uplatnění zásady subsidiarity trestní represe

Normativně je zásada subsidiarity trestní represe²⁰ zakotvena v trestním právu soudním (velké trestní právo), konkrétně v § 12 odst. 2²¹ trestního zákoníku.²² Zásada má své místo i ve správním právu trestním (malé trestní právo), neboť dle konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu „[k]ategorie správních deliktů je kategorií trestního práva v širším slova smyslu, ...“, a proto „[t]aké trestání za správní delikty musí podléhat stejnému režimu jako trestání za trestné činy a v tomto smyslu je třeba vykládat všechny záruky, které se podle vnitrostátního práva poskytují obviněnému z trestného činu“.²³

Zásada subsidiarity trestní represe

Podle ochránce je z hlediska aplikace této zásady rozhodující, v jaké podobě je zásada subsidiarity zakotvena v právní úpravě upravující postup jednotlivých kontrolních orgánů. Bez výslovné opory této zásady v aplikujícím právním předpise akceptuje ochránce její uplatnění jen zcela výjimečně. Takový postup by měl být odůvodněn výjimečnými skutkovými okolnostmi případu,²⁴ ze kterých by bylo zjevné, že užití trestní represe by nemohlo plnit svoji společenskou funkci, nebo by mělo jít o případy, ve kterých by správní orgán nemohl uložit pokutu v odpovídající (přiměřené) výši z důvodu zákonem příliš vysoce stanovené minimální hranice pokuty.²⁵

²⁰ Nazývané jako princip ultima ratio, podle níž by správní trestání a správněprávní odpovědnost měla být uplatňována jen v případech, které nelze řešit mírnějšími prostředky (již byly vyčerpány nebo jsou zjevně neúčinné či nevhodné). Srov. PRÁŠKOVÁ, H. *Základy odpovědnosti za správní delikty*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013.

²¹ „Trestní odpovědnost pachatele a trestněprávní důsledky s ní spojené lze uplatňovat jen v případech společensky škodlivých, ve kterých nepostačuje uplatnění odpovědnosti podle jiného právního předpisu.“

²² Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů.

²³ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. října 2008, sp. zn. 7 Afs 27/2008.

²⁴ Viz např. zpráva o šetření VOP ze dne 13. 8. 2014, sp. zn. 250/2012/DIS/EN, dostupné z: <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/1634>

²⁵ I v těchto případech však závěry judikatury spíše svědčí pro upřednostnění zásady legality; k tomu srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. prosince 2014, čj. 6 Ads 233/2014-31, body 17–26; či náleze pléna Ústavního soudu ze dne

KONTROLNÍ ORGÁNY

Zásada subsidiarity nabývá v textu jednotlivých právních předpisů zpravidla tuto podobu:²⁶

- vymezuje vztah mezi nápravnými opatřeními (či jiným mírnějším postupem) a delikty, resp. zahájením řízení o deliktu²⁷ (deliktem není zjištěný protiprávní stav, nýbrž až jeho neodstranění na základě uloženého opatření kontrolním orgánem);
- připouští úvahu, zda vůbec správní orgán zahájí správní řízení o deliktu;²⁸
- zakládá pravidlo, že správní orgán sankci neuloží, dojde-li k nápravě;²⁹
- umožňuje upustit od uložení sankce.³⁰

Postup při aplikaci zásad správního trestání Vzhledem k logické rozdílnosti právní úpravy v jednotlivých oblastech správního práva trestního není možné z pohledu ochránce nabídnout jeden univerzální návod, jak hodnotit postupy jednotlivých správních orgánů z hlediska (možnosti) aplikace zásady subsidiarity trestní represe jako konkurence ve vztahu k zásadě oficiality a legality. Lze nabídnout pouze obecný „vzorec“, vycházející především z aplikované právní úpravy, s několika proměnnými (v návaznosti na výše popsanou různou podobu zakotvení zásady subsidiarity trestní represe v příslušných právních předpisech):

Zásady oficiality a legality

Kontrolní orgán již po obdržení podnětu, případně až po provedení kontroly **zjistí, že existují skutečnosti odůvodňující zahájení řízení z moci úřední** – postačí důvodné podezření na spáchání správního deliktu.³¹ **Umožňuje-li to příslušná právní úprava, uváží, zda vůbec zahájí**

9. září 2014, sp. zn. Pl. ÚS 52/13 a náleze Ústavního soudu ze dne 27. května 2015, sp. zn. IV. ÚS 3062/14.

²⁶ Jako specifické projevy zásady subsidiarity mohou být chápány i ustanovení § 11 písm. a), § 11 odst. 3, § 76 odst. 1 písm. ch) a n) a § 84 odst. 1 přestupkového zákona.

²⁷ Srov. např. § 182a školského zákona: „Fyzická osoba se dopustí přestupku tím, že ... b) jako osoba odpovědná za přijetí nebo splnění opatření k odstranění nedostatků zjištěných při inspekční činnosti podle § 174 odst. 2 písm. b), c) a d) ve lhůtě stanovené Českou školní inspekcí tato opatření nepřijme nebo je nesplní“.

²⁸ Srov. např. § 6 odst. 2 zákona o dohledu v oblasti kapitálového trhu „Česká národní banka před zahájením řízení v oblasti dohledu nad kapitálovým trhem [§ 3 písm. a)] uváží, zda o uložení opatření k nápravě nebo sankce za zjištěné porušení povinností podle tohoto nebo zvláštního zákona řízení zahájí...“. Obdobně např. § 36i odst. 1 zákona o bankách: „Zjistí-li Česká národní banka, že došlo k porušení právní povinnosti, za kterou lze uložit sankci podle tohoto zákona (dále jen ‚protiprávní jednání‘), zahájí řízení o uložení sankce, pokud na základě posouzení zjištěného protiprávního jednání dospěje k závěru, že je společensky škodlivé...“.

²⁹ Srov. např. § 59 odst. 3 zákona o provozování rozhlasového a televizního vysílání: „Dojde-li k nápravě ve stanovené lhůtě, Rada sankci neuloží“.

³⁰ Srov. např. § 40a zákona o ochraně osobních údajů: „Dojde-li k nápravě protiprávního stavu v souladu s uloženým opatřením nebo bezprostředně poté, kdy bylo zjištěno porušení povinnosti, může Úřad upustit od uložení pokuty“.

³¹ Srov. náleze Ústavního soudu, ze dne 17. března 2010, sp. zn. I. ÚS 947/09.

deliktní řízení. Úvahu provede v intencích dané právní úpravy, např. přihlíží k okolnostem protiprávního jednání a případnému postupu osoby podezřelé z porušení právní povinnosti při odstraňování následků protiprávního jednání³² či k míře společenské škodlivosti protiprávního jednání,³³ nebo nestačí-li pouhá domluva.³⁴ **Umožňuje-li právní úprava uložit nápravné opatření,³⁵ kontrolní orgán je uloží.** Uložení nápravného opatření a zahájení deliktního řízení se pak mohou nacházet v následujících modalitách:

Ukládání
nápravných
opatření

- kontrolní orgán uloží nápravné opatření zcela nezávisle na zahájení deliktního řízení, nápravné opatření směřuje k odstranění nedostatků zjištěných při kontrole, **kontrolní orgán současně může vedle uložení nápravných opatření zahájit i deliktní řízení³⁶;**
- kontrolní orgán primárně ukládá opatření k nápravě jako výstup kontrolní či inspekční činnosti, **zahájení správního (deliktního) řízení je podmíněno nesplněním uložených opatření³⁷;**
- správní orgán primárně **ukládá opatření k nápravě jako úkon v rámci deliktního řízení, dojde-li k nápravě** ve stanovené lhůtě (je-li z povahy věci náprava možná)³⁸, správní orgán **sankci neuloží** (obligatorní upuštění od sankce)³⁹;
- **dojde-li k nápravě** protiprávního stavu v souladu s uloženým opatřením nebo bezprostředně poté, kdy bylo zjištěno porušení povinnosti, **může kontrolní orgán upustit od uložení sankce** (fakultativní upuštění)⁴⁰;
- kontrolní orgán **uváží, zda zahájí řízení o uložení opatření k nápravě.**⁴¹

Není-li zásada subsidiarity v textu právního předpisu jakkoli výslovně či alespoň implicitně, příp. na základě analogie,⁴² zakotvena (ani ve vztahu k nápravným opatřením, úvahám o zahájení řízení či o uložení

³² Srov. § 6 odst. 2 zákona o dohledu v oblasti kapitálového trhu.

³³ Srov. § 36i odst. 1 zákona o bankách.

³⁴ Srov. § 84 odst. 1 přestupkového zákona.

³⁵ K tomu blíže poznámka pod čarou č. 132.

³⁶ Např. činnost oblastních inspektorátů práce.

³⁷ Např. § 182a odst. 1 písm. b) školského zákona.

³⁸ Srov. např. CHALOUPKOVÁ, H., HOLÝ P. *Zákon o provozování rozhlasového a televizního vysílání a předpisy související*. 2. vydání. Praha, 2009, s. 188.

³⁹ Např. § 59 odst. 3 zákona o provozování rozhlasového a televizního vysílání.

⁴⁰ Např. § 40a zákona o ochraně osobních údajů.

⁴¹ Srov. § 6 odst. 2 zákona o dohledu v oblasti kapitálového trhu: „Nezahájí-li řízení, sepíše o tom zápis a věc odloží. Rozhodnutí o odložení věci se nevydává“.

⁴² Analogie legis či analogie iuris; nutno však upozornit, že s těmito metodologickými nástroji sloužícími k uzavření otevřených mezer v zákoně je nutno pracovat velmi obezřetně a vždy vycházet z pravidel daných teorií práva a judikaturou; jako inspirační zdroj srov. např. MELZER, F. *Metodologie nalézání práva: úvod do právní argumentace*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2011, xviii. 276 s.

sankce) anebo neumožňuje-li příslušná právní úprava kontrolnímu orgánu činit si úvahy, zda zahájí delikt ní řízení, ani mu neukládá povinnost nejprve přistoupit k uložení nápravného opatření či upozornit na porušení zákona; platí, že kontrolní orgán poté, co zjistí skutečnosti odůvodňující zahájení řízení z moci úřední (postačí důvodné podezření), správní řízení zahájí (plně se uplatní výše zmíněná zásada oficiality a legality).⁴³

**Znaky
správního
deliktu**

V zahájeném správním řízení správní orgán posoudí naplnění všech zákonných znaků správního deliktu. Správní trestání je založeno, na rozdíl od trestání soudního, na materiálním pojetí protiprávního jednání⁴⁴ (vedle formálních znaků musí být naplněna i materiální stránka deliktu – jednání musí vykazovat určitou míru společenské nebezpečnosti).⁴⁵ To platí i po změnách trestněprávní doktríny provedených novým trestním zákoníkem z roku 2009.⁴⁶

Naplnění formálních znaků je možné zjišťovat i ve fázi před zahájením delikt ního řízení v rámci zjišťování existence skutečností odůvodňujících zahájení řízení z moci úřední (důvodné podezření). Naopak naplnění materiální stránky deliktu zkoumá správní orgán zásadně v rámci zahájeného správního řízení,⁴⁷ v němž je následně i případný prostor pro aplikaci zásady subsidiarity trestní represe. To neplatí, pokud právní předpis výslovně stanoví, že správní orgán zkoumá společenskou škodlivost již jako podmínku pro zahájení řízení⁴⁸.

Z hlediska naplnění materiální stránky deliktu zákon vyžaduje nepatrnou míru společenské škodlivosti.⁴⁹ Za zcela výjimečných okolností si lze zřejmě představit, že správní orgán nepřistoupí k zahájení řízení s tím, že nejsou dány důvody, neboť je na první pohled zcela zřejmé, že u daného jednání zcela absentuje společenská škodlivost (např. z důvodu nutné obrany či krajní nouze dle § 2 odst. 2 přestupkového zákona).⁵⁰

⁴³ Srov. v obecné rovině náleze Ústavního soudu, ze dne 26. června 2001, sp. zn. II. ÚS 345/01.

⁴⁴ Správních deliktů obecně zahrnujících jak přestupky, tak i tzv. jiné správní delikty podnikajících fyzických osob a osob právnických.

⁴⁵ Ve vztahu k přestupkům je to zakotveno přímo v § 2 odst. 1 zákona o přestupcích („jednání, které porušuje nebo ohrožuje zájem společnosti“); ve vztahu k jiným správním deliktům pak bylo materiální pojetí dovozeno judikaturou správních soudů, srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. května 2007, čj. 8 As 17/2007-135 [1338/2007 Sb. NSS].

⁴⁶ Srov. závěry ochránce ve zprávě veřejného ochránce práv ze dne 17. května 2013, sp. zn. 512/2013/VOP/DS; dostupné z: <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/1642>

⁴⁷ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. ledna 2012, čj. 5 As 106/2011-77, s. 5.

⁴⁸ Srov. výše např. § 36i odst. 1 zákona o bankách.

⁴⁹ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. září 2012, čj. 1 As 118/2012-23; (bod 28).

⁵⁰ HORZINKOVÁ, E., KUČEROVÁ, H. *Zákon o přestupcích s komentářem a judikaturou*. Praha: Leges, 2009, s. 28.

LHŮTY PRO ZAHÁJENÍ SPRÁVNÍHO ŘÍZENÍ

Pokud u jednotlivých správních deliktů, které mají kontrolní orgány projednávat, není lhůta pro zahájení správního řízení stanovena⁵¹, řídí se ustanovením § 80 odst. 2 správního řádu, tj. povinností zahájit řízení z moci úřední ve lhůtě 30 dnů ode dne, kdy se správní orgán dozvěděl o skutečnostech odůvodňujících zahájení řízení z moci úřední.

Lhůta pro zahájení správního řízení

LHŮTY PRO PROJEDNÁNÍ VĚCI (ULOŽENÍ SANKCE)

Nejen včasné zahájení správního řízení, ale zejména rychlé projednání věci je významné z důvodu možného zániku odpovědnosti za správní delikt a vyloučení možnosti sankčního postihu protiprávního jednání. Odpovědnost osoby za správní delikt zaniká v určitém (zákonem blíže stanoveném čase). Právo odlišuje subjektivní lhůty (běží ode dne „vědomí“ správního orgánu o možném deliktu⁵²) a objektivní lhůty (běží zpravidla ode dne, kdy „došlo k protiprávnímu jednání“). Lhůty jsou prekluzivní.⁵³ K zániku odpovědnosti z důvodu uplynutí lhůty se přihlíží z moci úřední a není třeba, aby tuto skutečnost účastník namítal.

Lhůta pro uložení sankce

Právní nauka k problematice určení počátku běhu lhůty uvádí, že „... za rozumný a udržitelný lze v této otázce považovat takový výklad, podle něhož počátek subjektivní lhůty je dán okamžikem, kdy Úřadu dojde podnět či kdy Úřad z vlastní činnosti zajistí informaci o možném protizákonném jednání, lze-li jej alespoň prima facie vyhodnotit jako důvodný a je-li bezprostředním důvodem pro zahájení předběžného šetření, které posléze vyústí v zahájení správního řízení podle příslušných ustanovení zákona, na jehož konci je účastníkům řízení uložena pokuta“.^{54, 55}

Určení počátku subjektivní lhůty

⁵¹ Zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů.

⁵² Subjektivní lhůta pro uložení pokuty za správní delikt je stanovena v nejrůznějších předpisech, přičemž její počátek je opsán nejrůznějšími obraty, jako je „dozvědět se o porušení povinnosti“, „zjistit porušení povinnosti“, „zjistit skutečnosti nasvědčující porušení povinnosti“ apod. Jak jasně vyložil Ústavní soud v nálezu ze dne 11. července 2007, sp. zn. II. ÚS 192/05, jazykové nuance jednotlivých opisů nemají pro rozsah subjektivní jistoty správního orgánu o skutkových okolnostech možného deliktu a jeho právním hodnocení žádného významu. Není tedy rozhodné, zda z hlediska subjektivního vztahu správního orgánu k okolnostem deliktu vyžaduje zákon „zjištění“, „dozvědění se“ apod. Správní judikatura vztahující se k okamžiku počátku této subjektivní lhůty je tedy aplikovatelná zásadně bez rozdílu, jakými slovy je obsah základního „vědomí“ správního orgánu o možném deliktu zákonem definován.

⁵³ HENDRYCH, D. *Správní právo: obecná část*. 4. změn. a dopl. vyd. Praha: C. H. Beck, 2001. Beckovy právnické učebnice. ISBN 80-7179-470-8.

⁵⁴ Srov. RAUS, D., NERUDA, R. *Zákon o ochraně hospodářské soutěže. Komentář*. Linde Praha, a. s., 2006, s. 469.

⁵⁵ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne ze dne 15. dubna 2015, sp. zn. 2 As 204/2014, dostupný z: www.nssoud.cz

Počátek subjektivní lhůty v judikatuře **Správní judikatura** již před ustavením správního soudnictví v podobě po 1. 1. 2003 vytvořila poměrně spolehlivý rámec pro posuzování okamžiku počátku běhu subjektivní lhůty pro projednání správního deliktu, resp. pro uložení pokuty za správní delikt.

Vrchní soud v Praze ve svém rozsudku ze dne 10. 2. 1995, sp. zn. 7 A 147/94 klade zcela zásadní důraz na to, že **míra vědomí správního orgánu** o skutkových a právních okolnostech správního deliktu z hlediska počátku subjektivní lhůty pro uložení pokuty **musí dosáhnout míry důvodného podezření, nikoliv jistoty o skutkovém základu deliktu a o jeho právním hodnocení**, když uvádí, že *„termín ‚dozvědět se o porušení povinnosti‘ neznamena, že již v tom okamžiku musí být najisto postaveno, že k porušení povinnosti došlo, nýbrž postačí, že vzniklo důvodné podezření, že se tak stalo. Prokázání, že k porušení povinnosti došlo a kdo je za porušení povinnosti odpovědný, je předmětem řízení. Proto zahájení řízení musí předcházet určitá skutečnost, z níž plyne důvodné podezření, že k porušení došlo. Den, kdy je tato skutečnost správnímu orgánu oznámena nebo zjištěna při plnění pracovních úkolů nebo v souvislosti s nimi jeho pracovníky, je den, kdy se správní orgán o porušení povinnosti dozvěděl, tj. seznal, že došlo k jednání, obsaženému v zákonem vymezené skutkové podstatě deliktu, jež zákon za splnění dalších podmínek definuje jako správní delikt. Byť jde o subjektivní lhůtu, je nutno /vědomí/ státního orgánu založit (možná paradoxně) na objektivní skutečnosti, tj. datu, kdy orgánu došlo oznámení nebo kdy orgán provedl kontrolu, nikoli na subjektivním postoji pracovníků k těmto zjištěním, tedy jejich myšlenkovém postupu, při kterém dospěli k závěru, že určitá zjištěná skutečnost je porušením právních předpisů a kterých. Při přijetí tohoto výkladu by byl počátek běhu subjektivní lhůty odvislý od právně zcela neuchopitelných postojů pracovníků, např. jejich odbornosti, znalosti práva, pracovitosti, pohotovosti, ale i od personálního obsazení určitého referátu státního úřadu apod. S takovými právně irelevantními skutečnostmi zákon počátek běhu lhůt stanovených pro výkon státní správy nespojuje, popřel by tím nejen už zmíněný požadavek právní jistoty, ale i další zásady výkonu státní správy“.*

Ve stejném duchu judikoval **Vrchní soud i v rozsudku ze dne 18. 2. 1997, sp. zn. 7 A 167/94.**

Právě v návaznosti na oba tyto citované judikáty formuloval **Vrchní soud v Praze i svůj rozsudek ze dne 30. 4. 1999, sp. zn. 6 A 14/1996**, dle něhož **„informace o možném spáchání deliktu musí mít onu nezbytnou míru určitosti a věrohodnosti, která zabezpečuje, že správní řízení nebude zahájeno na základě informací zcela neověřených, zhola nejasných či zjevně nevěrohodných“.** (...) pojem „dozvědět se o porušení povinnosti“ znamená „časový okamžik vědomosti správního orgánu, příslušného k rozhodnutí o pokutě, o skutkových okolnostech deliktu v takovém

rozsahu, který umožní i jejich předběžné právní zhodnocení. Ze zákona nelze dovodit, že by tato informace musela být zvlášť kvalifikovaná, pocházet jen z určitého zdroje nebo že by byla vázána na jiné řízení“.

I toto rozhodnutí tedy klade důraz na předběžnou a neúplnou povahu skutkových zjištění, které objektivně tvoří postačující souhrn skutečností potřebných k tomu, aby správní orgán subjektivně nabyl dojmu, že je třeba vést o deliktu správní řízení, v jehož rámci bude postaveno na jisto, zda byl delikt spáchán a kdo jej případně spáchal. Subjektivní přesvědčení správního orgánu není totiž ničím jiným než pouze hranicí, která odlišuje stav, kdy se správní orgán nějakým podezřením má vůbec zabývat.

Nejvyšší správní soud takto chápané závěry starší správní judikatury plně převzal a ve svém rozsudku ze dne 3. 6. 2004, čj. 5 A 1/2001-56 dospěl k závěru, že postačujícím souborem skutkových informací pro počátek běhu subjektivní lhůty byla již stížnost obsahující základní údaje o možném deliktním jednání, přičemž důrazně odmítl interpretaci, že by bylo nutno dozvědět se o všech rozhodných skutečnostech a teprve od tohoto okamžiku odvíjet běh citované lhůty pro uložení pokuty. Jak Nejvyšší správní soud konstatoval, „*tento způsob interpretace je neudržitelný, a to již proto, že ve svých faktických důsledcích popírá smysl správního řízení, jehož účelem je právě spolehlivé zjištění přesného a úplného skutečného stavu věci (§ 32 odst. 1 správního řádu) za respektování práv účastníků řízení a za jejich součinnosti. Pokud by platilo, že správní orgán nejprve zjistí všechny rozhodné okolnosti pro uložení pokuty a teprve poté bude zahájeno správní řízení, mohla by tato praxe vést k porušování práv účastníků řízení, kteří by tak do značné míry byli vyřazeni z aktivního vystupování v něm v době, kdy si správní orgán teprve vytváří úsudek o řešení konkrétní věci, a kdy je tedy ještě možné tento rozhodovací proces reálně ovlivnit, a mohli by se do něj zapojit de facto až v okamžiku, kdy správní orgán již dospěl do fáze rozhodnutí. Navíc ... by zmíněná interpretace ve svých důsledcích vedla k popření jakéhokoliv praktického smyslu citované lhůty pro uložení pokuty, neboť posouzení okamžiku jejího počátku by záviselo toliko na nepřezkoumatelné libovůli správního orgánu, který by sám seznal, zda již má k dispozici všechny relevantní skutečnosti či nikoliv, a účastníku řízení by tak vznikl stav značné právní nejistoty, neslučitelný s ústavními principy demokratického právního státu“.*

Přehledně závěry správní judikatury rekapituluje Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 4. 11. 2008, čj. 6 As 75/2007-92, kdy dospívá k závěru, že žalovaný (Státní úřad pro kontrolu léčiv) již z podnětu stěžovatele fakticky obdržel informaci o základních skutečnostech rozhodných pro následné uložení pokuty a v dalším řízení tyto informace v podstatě již jen prohluboval o další zjištění a za tímto účelem především vyžadoval doložení příslušných listinných podkladů od stěžovatele.

Nejvyšší správní soud vytýká (obdobně jako v předešlém rozsudku sp. zn. 5 A 1/2001) žalovanému, že je neakceptovatelné, aby těžiště zjišťování stavu věci provedl ještě před zahájením vlastního správního řízení, jehož předmětem zjišťování stavu věci teprve mělo být, veškeré rozhodné skutečnosti zjistil zcela mimoprocesním způsobem a teprve ve chvíli, kdy již podle svého názoru získal veškeré informace potřebné pro rozhodnutí, tj. neměl pochybnost o tom, že byl delikt spáchán, a o tom, kdo jej spáchal, formálně zahájil správní řízení.

Nerespektování této judikatury správními soudy včetně Nejvyššího správního soudu podrobil opakovaně **Ústavní soud** kritice, kdy konstatoval, že „zúžení výkladu, resp. pominutí části vlastní judikatury správními soudy, je postup, který zkrátil stěžovatelku v jejích shora uvedených ústavně garantovaných právech“.⁵⁶ Ústavní soud připomněl, že „*smyslem jednoroční prekluzivní subjektivní lhůty je přimět správní orgán k aktivní činnosti, včetně zjišťování a prokazování, kdo je za porušení zákona odpovědný, bezprostředně od okamžiku, kdy se dozví o skutkových okolnostech v takovém rozsahu, který umožní předběžné právní zhodnocení, že došlo k porušení zákona jako takového. To platí s ohledem na ústavní princip právní jistoty a na povinnost správního orgánu rozhodnout bez zbytečných průtahů. Výklad správních soudů⁵⁷, který počátek běhu lhůty váže až k okamžiku získání vědomosti správního orgánu o porušení zákona ze strany určitého, konkrétního subjektu, zakládá nerozumné důsledky*“.⁵⁸

Odrazem respektování závěrů Ústavního soudu i principů formulovaných v citovaných rozsudcích Vrchního soudu v Praze je např. **rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 9. 2013, čj. 7 As 95/2011-108**, z něhož vyplývá, že „za skutečnost určující počátek běhu subjektivní prekluzivní lhůty stanovené v ustanovení § 61 odst. 1 věta první zákona o vysílání je třeba považovat již pouhou *‘vědomost o skutkových okolnostech, které umožní předběžné právní zhodnocení, aniž by se jednalo o informaci zvláště kvalifikovanou’*. Počátek běhu této lhůty Nejvyšší správní soud nespojuje s posouzením spočívajícím v kvalifikovaném předběžném vyhodnocení věci, ale s možností takové předběžné vyhodnocení provést. Pro počátek běhu subjektivní prekluzivní lhůty je proto

⁵⁶ Srov. např. nálezy Ústavního soudu IV. ÚS 946/09 ze dne 11. 1. 2010 a I. ÚS 947/09, ze dne 17. 3. 2010.

⁵⁷ Rozuměj rozsudky Městského soudu v Praze ze dne 16. 4. 2008, čj. 5 Ca 397/2007-62, ve znění opravného usnesení ze dne 15. 7. 2008 (čj. 5 Ca 397/2007-78) a z téhož dne čj. 5 Ca 367/2007-65 a rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 1. 2009, čj. 9 As 84/2009-108 a čj. 9 As 52/2008-99.

⁵⁸ Závěru, že počátek běhu prekluzivní subjektivní lhůty je dán okamžikem vědomosti o skutkových okolnostech v takovém rozsahu, který umožní předběžné právní zhodnocení, že došlo k porušení zákona jako takového, se přidržel Nejvyšší správní soud v rozsudku čj. 7 As 11/2010-134 ze dne 16. 4. 2010.

rozhodující, kdy se do dispoziční sféry správního orgánu dostane informace o možném porušení citovaného zákona, bez ohledu na to, jaké závěry poté Rada z této informace dovodí. Musí se však jednat o takovou informaci, z níž je alespoň v základních rysech zřejmé, v čem konkrétně má porušení zákona spočívat. Je přitom naprosto irelevantní, jaký subjekt tuto informaci správnímu orgánu poskytl“.

Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 15. 4. 2015, čj. 2 As 204/2014-71 poukazuje na skutečnost, že **„ze stávající judikatury však nevyplývá, která konkrétní skutečnost je určujícím okamžikem pro započetí běhu prekluzivní subjektivní lhůty. Onen okamžik dozvědění se o skutkových okolnostech umožňujících předběžné vyhodnocení protiprávnosti určitého chování je třeba vždy posuzovat se zřetelem na konkrétní okolnosti daného případu“.** Z judikatury⁵⁹ lze usoudit, že **tímto okamžikem nemůže být rozhodnutí správního orgánu o zahájení správního řízení, „neboť již před touto událostí příslušní pracovníci správního orgánu museli ‘interně’ nastalou situaci vyhodnotit, ledaže by interní vyhodnocení a příslušné rozhodnutí o zahájení správního řízení ohledně konkrétního protiprávního jednání proběhlo týž den“.**

Význam kontrolního protokolu pro počátek běhu subjektivní lhůty

S otázkou, zda počátek běhu subjektivní lhůty je možné vázat k vyhotovení kontrolního protokolu, či k okamžiku, kdy kontrolovaný obdržel kontrolní protokol, se správní soudy vypořádaly následovně.

Vrchní soud v Praze v rozsudku ze dne 30. 4. 1996, sp. zn. 6 A 103/1994 s přihlédnutím k okolnostem případu považoval **„den ukončení kontroly (která byla provedena pracovníky žalovaného, a to podle dobré úrovně protokolu osobami zjevně kvalifikovanými) za den zjištění nedostatků. Nemůže tu být rozhodující den, kdy správní orgán zahájil řízení o uložení pokuty (stalo se tak bez vážných důvodů pro více než čtyřech měsících od ukončení kontroly, když žalobce po skončení kontroly a po seznámení s protokolem ani nepožadoval lhůtu k vyjádření), ani den, kdy protokol byl zpracován (toto datum na něm ostatně není ani uvedeno); všechny tyto termíny jsou v dispozici žalovaného a nelze je z jednorozhodnutí lhůty vylučovat“.**

Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu ve svém usnesení ze dne 18. 9. 2012, čj. 7 Afs 14/2011-115 se vypořádal s dosud rozdílnou aplikací ustanovení § 8 odst. 7 vyhlášky č. 580/1990 Sb., kterou se provádí zákon č. 526/1990 Sb., o cenách, a podle něhož se za „den, kdy se cenový kontrolní orgán dověděl o porušení cenových předpisů, považuje den, kdy kontrolovaný subjekt obdržel protokol“, tak, že „soud,

Význam kontrolního protokolu pro určení počátku lhůty

⁵⁹ Srov. náleží Ústavního soudu ze dne 17. 2. 2010, sp. zn. I. ÚS 1898/09 a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2011, čj. 6 As 15/2011-73.

kteřý rozhoduje ve věci uložení sankce za porušení cenových předpisů, není vázán § 8 odst. 7 cenové vyhlášky“.

Rozšířený senát odmítl závěry druhého senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2010, čj. 2 Afs 125/2009-104, č. 2207/2011 Sb. NSS, jichž se dovolával jak stěžovatel, tak sedmý senát v předkladu rozšířenému senátu.⁶⁰ Rozšířený senát zdůrazňuje, že „vnímá institut prekluzivní lhůty v sankčním řízení striktně jako nástroj bránící právní nejistotě a průtahům na straně správního orgánu. **Za okamžik, kdy se správní orgán po rozumu zákona ‘dozví’ o porušení cenových předpisů, tak sluší pokládat již ten den, kdy sankcionující orgán soustředí ony poznatky, informace a důkazní prostředky, z nichž je možno na spáchání deliktu usoudit, lhostejno, zda proběhlo jejich posouzení se závěrem o tom, že delikt byl spáchán a kjm“.**

Podle rozšířeného senátu „**lze souhlasit s názorem, že počátek běhu prekluzivní lhůty je třeba spojit s přezkoumatelnou objektivní skutečností; touto skutečností ale nemůže být vyhotovení (tím méně na to navazující ‘obdržení’) protokolu, protože tu přirozeně o žádnou objektivní skutečnost nejde, vždyť o datu vyhotovení rozhoduje správní orgán zcela volnou úvahou. Objektivní a následně zjiřitelnou skutečností je však okamžik finalizace onoho souhrnu skutkových poznatků, který je potřebný k tomu, aby z nich mohl být učiněn právní závěr o tom, že k deliktu došlo. Jestliže se takové poznatky dostanou do dispozice orgánu, v jehož pravomoci je sankční řízení provést, pak je nutno mít za to, že se o deliktu správní orgán ‘dozvěděl’, třebaže zpracování, hodnocení, analyzování a zejména také správní posouzení získaných poznatků vyžaduje v komplikovaných případech jistě další (často nemalé) úsilí a přirozeně i čas. Toto úsilí ale musí být vyvíjeno a tento čas musí být včítán do prekluzivní lhůty již běžící. Právní výklad, který by odsouval počátek běhu této lhůty na dobu pozdější, již nahrává pasivitě, laxnosti a průtahům ze strany trestajícího orgánu, působí proti právní jistotě a neúměrně oslabuje právní postavení delikventa. Nelze jej proto přijmout“.**

Rozšířený senát uznává, že „tímto výkladem – upínajícím počátek běhu prekluzivní lhůty na okamžik co nejdřívější – sám delikvent získává výhodu, neboť prekluzivní lhůta běží již v době, kdy správní orgán teprve přistupuje k hodnocení soustředěných skutkových zjiřtění, aniž by v této chvíli mohl rozhodnout o sankci, ba dokonce v době, kdy ještě ani nemá najisto postaveno, že tu vůbec delikt je. Tento důsledek má ale rozšířený senát

⁶⁰ Toto rozhodnutí ve své třetí právní větě tvrdí: „III. ‚Dozvědení se o porušení cenových předpisů‘ jako okamžik počátku běhu subjektivní prekluzivní lhůty pro uložení sankce za správní delikt (§ 17 odst. 4 zákona o cenách ve znění účinném do 31. 5. 2008) je třeba spojit s objektivní skutečností, kdy příslušný správní orgán dospěl k závěru, že je dán důvodný předpoklad, že byly porušeny cenové předpisy. Takovou objektivní skutečností je zpravidla vyhotovení kontrolního protokolu.“

za zcela spravedlivý a vyvážený proti vrchnostenské pravomoci správního orgánu“.

Rozšířený senát deklaruje, že „nemá důvod ustupovat od principu formulovaného k těmto otázkám správního trestání v různých oborech veřejného práva již záhy po obnovení správního soudnictví a vyjádřeného například v shora citovaném rozhodnutí Vrchního soudu v Praze ze dne 30. 4. 1999, čj. 6 A 14/96-34 (č. 627/2000 Soudní judikatury ve věcech správních)“.

Počátek lhůt pro uložení pokuty u trvajících deliktů

Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 22. února 2005, čj. 5A 164/2002-44 „**trvajícím jiným správním deliktem je takový správní delikt, jímž pachatel vyvolá protiprávní stav, který posléze udržuje, popřípadě, jímž udržuje protiprávní stav, aniž jej vyvolal. Jednání, jímž pachatel udržuje protiprávní stav, závadný z hlediska správního práva, tvoří jeden skutek a jeden správní delikt až do okamžiku ukončení deliktního jednání, tj. až do okamžiku odstranění protiprávního stavu.**

Lhůta pro uložení pokuty u trvajících deliktů

Lhůta pro uložení pokuty, případně pro zahájení řízení o uložení pokuty, začne běžet **teprve od okamžiku ukončení trvajícího správního deliktu. Pokaždé, když se správní orgán dozví, že delikvent i nadále udržuje protiprávní stav, tj. že stále nedošlo k ukončení trvajícího jiného správního deliktu, počne vždy běžet nová subjektivní lhůta k uložení pokuty, resp. k zahájení řízení o uložení pokuty**“.

Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 11. 2007, čj. 9 As 40/2007-61 „**je třeba odlišit situaci, kdy je již v průběhu trvání deliktu (tj. dříve, než je protiprávní stav ukončen) uložena sankce. V takovém případě je, a to pouze z hlediska ukládání sankce, nutno trvajícím deliktem považovat za ukončený, neboť se předpokládá, že právě uložení sankce pachatele donutí k ukončení protiprávního stavu. Pokud je však po uložení sankce protiprávní stav i nadále udržován a trvajícím deliktem trvá dále, nejedná se z hlediska totožnosti skutku o skutek shodný, nýbrž o skutek nový, za který lze uložit další sankci. Existuje zde sice totožný pachatel i protiprávní stav, odlišnost je však dána časovým obdobím, po které delikt (přestupek) trvá a za které je sankce ukládána**“.

XII.

Délka kontroly a ochrana před nečinností kontrolních orgánů

Má-li být kontrolou dosaženo zamýšleného účelu, je nepochybně nezbytné, aby byla zahájena včas a netrvala nepřiměřeně dlouho. Podatel podnětu má právo, aby jeho podnět byl vyřízen bez zbytečných průtahů a v přiměřené době. Stejně tak kontrolovaná osoba očekává, že nebude výkonem kontrolních oprávnění zatěžována nepřiměřeně dlouho.

Cílem této kapitoly je zamyslet se nad tím, jak hodnotit délku kontroly z hlediska její přiměřenosti, a zvážit, jaké okolnosti ji mohou ovlivnit. Současně chceme poskytnout návod, jak se bránit, je-li kontrolní orgán nečinný, tj. nezahájí kontrolu, ačkoliv by měl.

PŘIMĚŘENÁ DÉLKY KONTROLY

Jak bylo řečeno výše, kontrola není správním řízením ve smyslu ustanovení § 9 správního řádu,¹ neboť není primárně zaměřena na vydání správního rozhodnutí (rozhodnutí o právech a povinnostech osob), nýbrž na zjištění rozdílů mezi stavem, který požadují obecně závazné předpisy,² a stavem skutečným u kontrolovaného subjektu. I postavení účastníka správního řízení je proto odlišné od postavení podatele podnětu k provedení kontroly. Ve správním řízení je rozhodováno o subjektivních právech účastníka, zatímco kontrolní činnost nemá vliv na podatelova subjektivní práva, byť její výsledek může mít vliv na kvalitu jeho života.³ Nelze proto poskytovat stejnou ochranu a procesní záruky účastníkům správního řízení a podatelům podnětu k provedení kontrolní činnosti. Přesto se i pro výkon kontroly subsidiárně uplatní správní řád.⁴

¹ Správní řízení je postup správního orgánu, jehož účelem je vydání rozhodnutí, jímž se v určité věci zakládají, mění nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby nebo jímž se v určité věci prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má, anebo nemá.

² Srov. § 2 kontrolního řádu.

³ Účelem kontrolní činnosti primárně není napravovat individuální křivdy nebo napomáhat podatelům podnětu v prosazování jejich subjektivních práv.

⁴ Srov. § 28 kontrolního řádu. Bližší kapitola III Právní úprava a základní pojmy – Správní řád.

DÉLKA KONTROLY A OCHRANA PŘED NEČINNOSTÍ KONTROLNÍCH ORGÁNŮ

Účelem lhůt pro vydání správního rozhodnutí je ochrana právní jistoty účastníka správního řízení. Přestože i podatelé podnětu svědčí právo na ochranu právní jistoty a jeho legitimních očekávání, nelze bez dalšího vztáhnout lhůty pro vydání rozhodnutí také na provedení kontrolní činnosti, protože uvedené právo podatele je oproti právu účastníka řízení slabší, a proto je mu poskytována také slabší ochrana. Výsledek kontroly má totiž na postavení podatele podnětu ke kontrole pouze nepřímý vliv. Podatel podnětu má však nárok, aby jeho podnět byl vyřízen bez zbytečných průtahů a v přiměřené lhůtě. Na postup kontrolních orgánů při vedení kontroly je tedy nepochybně nutno nahlížet optikou základních zásad činnosti správních orgánů, zejména zásady rychlosti řízení zakotvené v ustanovení § 6 odst. 1 správního řádu.

Právo na vyřízení podnětu v přiměřené lhůtě

Podle čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod má každý právo na to, aby jeho věc byla projednána bez zbytečných průtahů. Ústavní soud k tomu uvedl, že „ústavní garanci práva každého, aby jeho věc byla projednána bez zbytečných průtahů (resp. v přiměřené lhůtě), odporuje, dochází-li v konkrétním případě u správního úřadu k nedůvodným průtahům v řízení“.⁵ Kontrolní orgán musí postupovat v rámci zákonných lhůt,⁶ a nejsou-li tyto stanoveny zákonem, pak ve lhůtách přiměřených.

POSUZOVÁNÍ PŘIMĚŘENOSTI DÉLKY KONTROLY

Přiměřenost délky kontroly je nutno hodnotit případ od případu, neboť neexistuje žádná abstraktně stanovitelná lhůta, kterou lze obecně považovat za přiměřenou.⁷ V konkrétních případech se přiměřenost délky kontroly odvíjí od povahy (složitosti) věci, kterou má kontrolní orgán prověřit, chování kontrolovaného, postupu kontrolujícího a případně souvisejícího postupu jiných státních orgánů.

Posuzování přiměřenosti délky kontroly

Jde-li o **složitost věci**, nutno přihlídnout k povaze právních povinností, které jsou v rámci kontroly prověřovány. Významný je personální, teritoriální a časový rozsah jednání kontrolovaného. Zohlednit je třeba množství důkazního materiálu, potřebu vypracování analýz, shromáždě-

Složitost kontroly

⁵ Nález Ústavního soudu (III. senátu) ze dne 13. listopadu 2003, sp. zn. III. ÚS 696/02, www.nalus.usoud.cz

⁶ Kontrolní řád lhůty pro provedení kontroly nestanoví, pouze stanoví lhůtu pro vyhotovení protokolu, tj. 30 dnů od provedení posledního kontrolního úkonu, ve zvlášť složitých případech 60 dnů. Srov. § 12 odst. 2 kontrolního řádu.

⁷ Popsaná kritéria pro hodnocení plynulosti kontrolního procesu formuloval ochránce v rámci šetření délky kontroly Úřadu pro ochranu osobních údajů. Srov. zprávu o šetření veřejného ochránce práv ze dne 11. června 2010, sp. zn. 3107/2009/VOP/PPO, dostupná z: <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/622>. Za účelem sjednocení časového rámce pro průběh kontrol, zajištění plynulosti kontrol včetně ukládání opatření k nápravě vydal předseda UOOU směrnici o incidenčních kontrolách.

KONTROLNÍ ORGÁNY

ní technické dokumentace, kontrolu samotných nosičů dat, počet osob, po nichž je požadováno poskytnutí pravdivých a úplných informací. Procesně složitější mohou být ty kontroly, které v sobě obsahují určitý mezinárodní prvek. V neposlední řadě je třeba přihlídnout k vývoji nových informačních technologií, jejichž podchycení kontrolním orgánem vyžaduje specifické znalosti.

Jednání kontrolované osoby Na délce kontroly se může také odrazit **jednání kontrolovaného**, zejména jeho případné „obstrukční“ jednání. Není neobvyklé, že kontrolovaný neposkytne všechny relevantní materiály, a proto je potřeba se do jeho objektu znovu vrátit, opakovaně odepírá součinnost,⁸ případně neustále vznáší námitku podjatosti vůči kontrolním pracovníkům,⁹ o níž je třeba kvalifikovaně rozhodnout.¹⁰

Podmínky kontrolující osoby I podmínky na straně **kontrolujícího** mohou mít dopad na plynulost kontroly. Kontrolní pracovníci mohou být po určitou dobu v pracovní neschopnosti, mohou být přetíženi nápadem podnětů a stížností na porušení zákona anebo nemusí mít dostatečné materiální či technické základy pro výkon kontroly.¹¹ Pokud je tento stav dlouhodobý a není řešen, lze ho přičíst na vrub kontrolnímu orgánu. Zároveň je nutno zkoumat, zda jednotliví kontrolující spojují v rámci svých pracovních cest úkony z více státních kontrol (zásada procesní ekonomie).¹² Ve výsledku je rovněž relevantní zjistit, jaká kontrolní oprávnění kontrolující využil a odpovídá-li realizace těchto oprávnění celkové délce kontroly.

Vliv činnosti jiných subjektů Délku kontroly může ovlivnit i **činnost jiných státních orgánů** (mysleno činnost orgánů činných v trestním řízení, jiných správních orgánů, případně civilních soudů¹³) v rámci realizace vzájemné spolupráce a předávání informací.

⁸ Zde je namístě zvážit, zda takové jednání (porušení povinnosti kontrolovaného stanovené v § 10 odst. 2 kontrolního řádu) nepostihnout jako přestupek dle § 15 odst. 1 písm. a) kontrolního řádu nebo správní delikt dle § 16 odst. 1 písm. a) kontrolního řádu.

⁹ Srov. § 10 odst. 1 kontrolního řádu.

¹⁰ Srov. § 14 kontrolního řádu.

¹¹ Srov. náleží Ústavního soudu (I. senátu) ze dne 16. ledna 2004, sp. zn. I. ÚS 600/03, www.nalus.usoud.cz: „Pro posuzování zbytečných průtahů v řízení a nepřiměřené délky řízení není rozhodující, zda jsou případné průtahy způsobovány subjektivním faktorem stojícím na straně obecného soudu (tedy především jednáním rozhodujícího soudce), či objektivním faktorem spočívajícím v množství napadlých věcí, v právní úpravě organizace soudnictví či v nedostatečném administrativním a technickém zázemí obecných soudů. Podle Ústavního soudu je to státní moc jako celek bez ohledu na její dělení do jednotlivých složek, která má jednotlivci garantovat ochranu jeho práv, přičemž nezbytným atributem takové ochrany je také její včasnost“.

¹² Např. kontrolní pracovník jede do Pardubického kraje za účelem místního šetření (zahájení kontroly) a zároveň může ve stejném kraji předat kontrolní protokol z jiné státní kontroly.

¹³ Jde např. o řešení situací, o nichž si správní orgán nemůže učinit sám úsudek. Srov. § 57 odst. 1 písm. c) správního řádu: „Správní orgán si nemůže učinit úsudek o tom,

NEČINNOST KONTROLNÍHO ORGÁNU

Kontrolní orgán je nečinný, pokud nezahájí kontrolu, ačkoliv se dozví o skutečnostech odůvodňujících její zahájení.

Příklady
nečinnosti

Ukázkou, kdy se nečinnost kontrolního orgánu stala předmětem kritiky, mohou být následující dvě situace.

V roce 2010 se ochránce zabýval „nečinností“ České obchodní inspekce. V daném případě, přestože stěžovatel ve svém původním podnětu poskytl inspekci dostatek informací naznačujících spáchání správního deliktu, inspekce zůstala zcela pasivní a neučinila žádné kroky k prošetření podnětu stěžovatele. Inspekce nesprávně zhodnotila dostupné informace, nezahájila kontrolu a (nebo) správní řízení o správním deliktu, a znemožnila tak jeho odhalení či vyvrácení podezření.¹⁴

V roce 2014 vytkla ochránkyně oblastnímu inspektorátu práce, že neprovedl na základě podnětu stěžovatelky kontrolu zaměstnavatele, ačkoliv porušení ze strany zaměstnavatele zasáhlo do práv širšího okruhu osob než jen stěžovatelky, a podnět tak přesáhl vlastní zájem stěžovatelky. Ochránkyně dospěla k závěru, že je ve veřejném zájmu, aby inspekce práce zasahovala proti obecným protiprávním praktikám zaměstnavatelů, neboť tak prosazuje vládu práva nejen v rámci konkrétního zaměstnavatele, ale také kultivuje pracovní trh.¹⁵

JAK SE BRÁNIT PROTI NEČINNOSTI KONTROLNÍHO ORGÁNU

Je-li kontrolní orgán nečinný, může každý, kdo má o zahájení kontroly zájem (zpravidla podatel podnětu ke kontrole), učinit podnět u kontrolního orgánu či u jemu nadřízeného orgánu za účelem **uplatnění opatření proti nečinnosti** dle § 80 odst. 2 správního řádu.¹⁶

Uplatnění
opatření
proti
nečinnosti

Podle ochránkyně je třeba ustanovení § 80 odst. 2 správního řádu vykládat materiálně. Nadřízený úřad má uplatnit opatření proti nečinnosti i v případě, kdy podřízený úřad formálně podnět vyřídil a svůj názor, proč kontrolu nezahájit, odůvodnil, avšak nadřízený úřad má odlišný

zda byl spáchán trestný čin, přestupek nebo jiný správní delikt a kdo za něj odpovídá, ani o otázkách osobního stavu“.

¹⁴ Srov. zprávu o šetření veřejného ochránce práv ze dne 3. října 2011, sp. zn. 6034/2010/VOP/PN, dostupná z: <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/350>

¹⁵ Srov. zprávu o šetření veřejného ochránce práv ze dne 28. listopadu 2014, sp. zn. 1867/2013/VOP/VP, dostupná z: <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/1102>

¹⁶ „Opatření proti nečinnosti učiní nadřízený správní orgán i tehdy, nezahájí-li příslušný správní orgán řízení ve lhůtě 30 dnů ode dne, kdy se dozvěděl o skutečnostech odůvodňujících zahájení řízení z moci úřední.“ K tomuto účelu lze využít formulář Opatření proti nečinnosti úřadu, dostupný z: <http://www.ochrance.cz/stiznosti-na-urady/jak-podat-stiznost/formulare-a-vzory-dalsi/>

KONTROLNÍ ORGÁNY

Postup nadřízeného orgánu právní názor. Na základě kvalifikovaného podnětu k uplatnění opatření proti nečinnosti si podle ochránkyne má nadřízený úřad vyžádat spisovou dokumentaci a případ věcně posoudit. Následně obvykle přikáže¹⁷ podřízenému úřadu, aby řízení ex offo zahájil. V příkazu alespoň v hrubých obrysech vysvětlí hmotněprávní důvod pro zahájení řízení. To zřejmě neznamená, že nadřízený úřad má na základě každého podnětu žádat spisovou dokumentaci a provádět komplexní přezkoumání potenciální kauzy, pokud je zjevná jeho neopodstatněnost. V zásadě však není vyloučeno, aby nadřízený správní orgán na základě podnětu k přijetí opatření proti nečinnosti nařídil kontrolnímu orgánu provedení kontroly.

Posuzování nečinnosti Při posuzování nečinnosti a okamžiku, odkdy je kontrolní orgán nečinný, je rozhodující posouzení, kdy se kontrolní orgán „dozvěděl“ o skutečnostech odůvodňujících zahájení kontroly. Podle ochránkyne se za den „dozvědění se“ považuje den obdržení podnětu podaného dle § 42 správního řádu. Ochránkyne nepodporuje nadřízené úřady ve formulacích „nejsem oprávněn přezkoumávat vyřízení Vašeho podnětu podřízeným úřadem“ nebo „právní názor podřízeného úřadu o nenaplnění podmínek pro příslušné řízení ex offo nejsem oprávněn přezkoumávat“ apod. Stejně tak nepovažuje ochránkyne za vhodné poučovat podatele o možnosti podání stížnosti dle § 175 správního řádu, neboť nesouhlas podatele s (ne)vyřízením podnětu je třeba řešit v režimu ustanovení § 80 odst. 2 správního řádu.

¹⁷ Srov. § 80 odst. 4 písm. a) správního řádu.

XIII.

Povinnost mlčenlivosti a ochrana totožnosti podatele podnětu

Základním pravidlem pro výkon kontrolní činnosti, resp. každé činnosti, jíž se vrchnostensky zasahuje do soukromí jiného, je zachovávání mlčenlivosti.¹ Smyslem této kapitoly je poukázat na význam povinnosti mlčenlivosti a povinnosti zejména kontrolujících a přizvaných osob, které z ní vyplývají.

VÝZNAM MLČENLIVOSTI

Povinnost mlčenlivosti je nepochybně jedním z nejdůležitějších institutů chránících soukromí a osobní údaje fyzických osob. Zahrnuje však v sobě i ochranu utajovaných skutečností, obchodního tajemství a dalších údajů chráněných zvláštními zákony a současně zákaz zneužití znalosti těchto informací. Byť je právní úprava zmíněného institutu roztržena do několika právních předpisů, lze ji v obecné rovině vymezit jako zákonem uloženou **povinnost nesdělovat nepovolané osobě** (ať již v úředním, či soukromém styku) určité skutečnosti, zachovat taková pravidla, která zaručí ochranu těchto skutečností, a současně povinnost nést důsledky v případě, že by taková povinnost byla porušena.² Mlčenlivost je ve své podstatě právní nástroj, který má zaručit integritu úřadu z hlediska informací.³

Význam
mlčenlivosti

¹ JEMELKA, L. *Zákon o kontrole: komentář* [online]. Vyd. 1. Praha: C. H. Beck, 2014 [cit. 2015-03-09]. Beckovy komentáře. ISBN 978-80-7400-271-7. Dostupné z: www.beck-online.cz

² BREJCHA, A. *Právo na informace a povinnost mlčenlivosti v českém právním řádu*. Praha: Codex Bohemia, s. r. o., 1998, s. 99 a násled.; Podobně také VOPÁLKA, V. a kol. *Správní řád. Komentář*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2003, s. 74.

³ KUŽÍLEK, O., ŽANTOVSKÝ, M. *Svoboda informací. Svobodný přístup k informacím v právním řádu České republiky*. Linde Praha, a. s., – Právnícké a ekonomické nakladatelství a knihkupectví Bohumily Hořínkové a Jana Tuláčka, 2002, s. 102.

MLČENLIVOST KONTROLUJÍCÍ A PŘIZVANÉ OSOBY

Rozsah mlčenlivosti kontrolující a přizvané osoby Povinnost mlčenlivosti dle § 20 kontrolního řádu zavazuje toliko fyzické osoby, které provádí kontrolu, nikoliv kontrolní orgán jako celek při výkonu kontrolní působnosti.⁴ V souvislosti s výkonem kontroly tedy **platí pro kontrolující osobu⁵ a osobu přizvanou.⁶** Mlčenlivost kontrolující a přizvané osoby se co do rozsahu **týká všech skutečností „o kterých se kontrolující nebo přizvaná osoba dozvěděla v souvislosti s kontrolou nebo s úkony předcházející kontrole“.**⁷ Mlčenlivost **není časově omezena** pouze na dobu výkonu kontrolních oprávnění, ale trvá i po skončení kontroly, jakož i po skončení pracovněprávního vztahu vůči kontrolnímu orgánu.⁸ Prostřednictvím povinnosti mlčenlivosti je především zabezpečeno, aby jednotliví pracovníci kontrolního orgánu využívali informace, se kterými se v průběhu kontrolní činnosti seznámí, jen v souvislosti s plněním svých úředních povinností (v souladu se zákonným účelem a zákonem stanoveným způsobem).

⁴ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2012, sp. zn. 2 As 132/2011-121: „Povinnost mlčenlivosti je vztahena pouze k jednotlivým fyzickým osobám, typicky jednotlivým zaměstnancům úřadu, netýká se však povinného subjektu jako celku, resp. netýká se jej v situaci, kdy je naopak povinen vykonávat svou veřejnoprávní působnost v oblasti poskytování informací, stanovenou mu informačními zákony. Normativně zakotvená povinnost mlčenlivosti se tedy v posuzované věci týká pouze úředních osob a osob zúčastněných na správě daní (§ 52 odst. 1 DŘ), resp. pracovníků správce daně, jakož i třetích osob, které byly jakkoliv zúčastněny na daňovém řízení (§ 24 odst. 1 SpDP). Nejde tedy o povinnost správního orgánu, jako veřejnoprávního subjektu, který má zákonem svěřenou působnost v oblasti veřejné správy, zde správy daní. Správní orgán (zde v postavení povinného subjektu) tak povinnost mlčenlivosti neváže; vázán je naopak povinností poskytnout informaci, kterou žadatel požaduje, pokud to zákon o svobodném přístupu k informacím nebo jiný právní předpis výslovně nezakazuje“.

⁵ Byť to kontrolní řád výslovně neříká, je z logiky věci třeba vztáhnout povinnost mlčenlivosti i na nadřízenou osobu kontrolujícího, neboť i ta se zpravidla s poznatky kontrolujícího seznamuje, typicky při vyřizování námitek proti kontrolním zjištěním dle § 14 odst. 1 kontrolního řádu nebo při vyřizování stížnosti na nevhodné jednání kontrolujícího. Dále však v textu pro zjednodušení vážeme povinnost mlčenlivost jen k osobě kontrolující a přizvané.

⁶ Možnost zapojení přizvaných osob do výkonu kontroly s sebou logicky přináší i možnost dozvědět se důvěrné informace, které podléhají mlčenlivosti. Proto i přizvané osoby nesou odpovědnost za ochranu informací, které se v průběhu kontroly dozvěděly.

⁷ Ustanovení § 20 odst. 1 kontrolního řádu se co do rozsahu povinnosti mlčenlivosti jeví přísnější než povinnost mlčenlivosti podle § 15 odst. 3 správního řádu, podle něhož jsou oprávněné úřední osoby povinny zachovávat mlčenlivost „jen“ o těch skutečnostech, o kterých se dozvěděly v souvislosti s řízením, „které v zájmu zajištění řádného výkonu veřejné správy nebo v zájmu jiných osob vyžadují, aby zůstaly utajeny“.

⁸ Srov. § 20 odst. 2 kontrolního řádu.

PROLOMENÍ MLČENLIVOSTI

Jakkoliv kontrolní řád pojímá mlčenlivost široce, není obdobně jako v jiných právních předpisech upravujících mlčenlivost povinností absolutní. Kontrolní řád i zvláštní právní předpisy počítají s prolomením mlčenlivosti buď přímo (tím, že stanoví okruh informací, které může kontrolující či přizvaná osoba bez ohledu na svou mlčenlivost předat⁹), nebo nepřímo (tím, že stanoví postup, jímž mohou být uvedené osoby mlčenlivosti zbaveny či zproštěny).¹⁰

Kontrolní řád prolomuje obecně mlčenlivost v případě spolupráce kontrolních orgánů podle § 25 kontrolního řádu. Podle tohoto ustanovení *„kontrolní orgány v zájmu dobré správy vzájemně spolupracují a koordinují své kontroly. Pro praxi kontrolních orgánů platí, že požádá-li kontrolní orgán jiný kontrolní orgán nebo další orgán veřejné moci o poskytnutí údajů, informací nebo jiných kontrolních podkladů potřebných k provedení kontroly, oslovený orgán tyto údaje, informace a další kontrolní podklady poskytne, pokud je má k dispozici a nebrání-li tomu plnění povinností uložených jiným právním předpisem, s výjimkou povinnosti mlčenlivosti. Kontrolní orgán na požádání sdělí výsledky kontrol jinému kontrolnímu orgánu nebo orgánu veřejné moci, jestliže jsou potřebné pro výkon jeho působnosti. Zaměstnanci zařazení v těchto orgánech jsou povinni o těchto skutečnostech zachovávat mlčenlivost; § 20 se použije obdobně“.*

Prolomení mlčenlivosti v rámci spolupráce kontrolních orgánů

O oprávněné předání informací získaných v souvislosti s kontrolou nebo s úkony předcházejícími kontrole, které nepředstavuje porušení povinnosti mlčenlivosti, se jedná v případě, kdy ty kontrolní orgány, které nedisponují kompetencí ukládat opatření k nápravě a sankce,¹¹ pře-

⁹ Např. § 43f zákona o České národní bance, podle něhož porušením povinnosti mlčenlivosti není poskytnutí důvěrného statistického údaje za podmínek uvedených v tomto ustanovení. Obdobně § 26 zákona o dohledu v oblasti kapitálového trhu uvádí, že porušením povinnosti mlčenlivosti není poskytnutí informace třetí osobě v souhrnné podobě tak, že nelze identifikovat konkrétní subjekt, kterého se informace týká. Porušením mlčenlivosti není poskytnutí informace například zaměstnancům České národní banky, kteří spolupůsobí při výkonu dohledu nad finančním trhem v České republice, úřadu v členském státě Evropské unie, který působí při výkonu dohledu nad finančním trhem, legislativním útvarům ústředních správních úřadů zabývajících se legislativou na úseku finančního trhu, orgánům v České republice nebo v členském státě činným v trestním řízení nebo zabývajícím se bojem proti legalizaci výnosů z trestné činnosti anebo prováděním mezinárodních sankcí za účelem udržování mezinárodního míru a bezpečnosti, ochrany základních lidských práv a boje proti terorismu, soudu v souvislosti s insolvenčním řízením nebo obdobným zahraničním řízením, vedeným v případě úpadku osoby podléhající dohledu České národní banky nebo například veřejnému ochránci práv v souvislosti s šetřením podle zvláštního zákona.

¹⁰ Srov. CRHA, L. Mlčenlivost proti oznamovací povinnosti – k výkladu § 8 TrŘ a k oznamovací povinnosti Komise pro cenné papíry [Právní rozhledy, 1999, č. 2, s. 53].

¹¹ Blíže úvod kapitoly XI Ukládání opatření k odstranění zjištěných nedostatků.

KONTROLNÍ ORGÁNY

dávají dle § 25 odst. 4 kontrolního řádu **informace o svých kontrolních zjištěních a nedostacích** příslušnému orgánu, který naopak tuto kompetenci má.

Zveřejňování informací o kontrolách Další zákonnou možností **zveřejnění informací o kontrolách** nabízí § 26 kontrolního řádu, jenž předpokládá, že „*kontrolní orgán pravidelně, alespoň jednou ročně, zveřejní způsobem umožňujícím dálkový přístup obecné informace o výsledcích kontrol*“. K praktické realizaci této povinnosti kontrolními orgány blíže kapitola XIV Zveřejňování informací o kontrolách.

Poskytování informací o kontrolách Jak již bylo řešeno výše, **o porušení povinnosti mlčenlivosti se nejedná**, pokud kontrolní orgán **umožní přístup k informacím za podmínek a způsobem stanoveným zákonem č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím**, neboť „správní orgán (zde v postavení povinného subjektu) povinnost mlčenlivosti neváže; vázán je naopak povinností poskytnout informaci, kterou žadatel požaduje, pokud to zákon o svobodném přístupu k informacím nebo jiný právní předpis výslovně nezakazuje“. ¹² K tomu blíže kapitola XIV Poskytování informací dle zákona č. 106/1999 Sb.

Zproštění mlčenlivosti Kontrolní řád rovněž počítá s možností, že kontrolující nebo přizvanou osobu **zproští mlčenlivosti ten, v jehož zájmu má kontrolující a přizvaná osoba mlčenlivost, nebo nadřízená osoba kontrolujícího, je-li to ve veřejném zájmu**.¹³

Za toho, v jehož zájmu má kontrolující nebo přizvaná osoba mlčenlivost, lze považovat jak **kontrolovanou osobu a přizvanou osobu**,¹⁴ tak **povinné osoby**.¹⁵ Všechny zmíněné osoby mohou být původci skutečností, které se jich týkají a jež se kontrolující nebo přizvaná osoba v souvislosti s kontrolou dozví. Nelze však pominout ani **podatele podnětu ke kontrole**, neboť ti nezřídka ve svých podnětech uvádí skutečnosti, které se týkají nejen kontrolované osoby, ale především jich samých. Často jde o osobní (citlivé) údaje.

Ačkoliv kontrolní řád nestanoví žádné požadavky na to, jak má „zproštění“ probíhat, nepředepisuje žádnou formu, s ohledem na požadavek právní jistoty a v zájmu předejití případným pozdějším sporům, zda a v jakém rozsahu ke zproštění mlčenlivosti došlo, se písemně „zproštění“ jeví jako nejvhodnější. Ochránkyně doporučuje osobu, v jejímž zájmu

¹² Srov. výše citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2012, sp. zn. 2 As 132/2011-121.

¹³ Srov. § 20 odst. 3 kontrolního řádu.

¹⁴ VEDRAL, J. *Kontrolní řád: komentář*. Vydání I. Praha: Ivana Hexnerová – BOVA POLYGON, 2015. ISBN 978-80-7273-175-6, s. 205.

¹⁵ JEMELKA, L. *Zákon o kontrole: komentář* [online]. Vyd. 1. Praha: C. H. Beck, 2014, xxii. 269 s. 172–173 [cit. 2015-03-09]. Beckovy komentáře. ISBN 978-80-7400-271-7. Dostupné z: www.beck-online.cz

má kontrolovaná a přizvaná osoba mlčenlivost, tam, kde je to vhodné, o **možnosti zproštění mlčenlivosti poučit**, aby daná osoba porozuměla významu zproštění.¹⁶

Pokud podatel podnětu zbaví kontrolní orgán mlčenlivosti, nemůže kontrolní orgán chránit totožnost podatele pouze na základě své úvahy, zvláště pokud v důsledku takové ochrany nemůže řádně zjistit skutkový stav.¹⁷

Pokud jde o možnost zproštění mlčenlivosti s poukazem na existenci veřejného zájmu, je na posouzení každého kontrolního orgánu, aby **existenci konkrétního veřejného zájmu** na zproštění mlčenlivosti pečlivě zkoumal. Veřejný zájem je neurčitý právní pojem, který právo nijak nedefinuje. V praxi to bude znamenat zabývat se tím, zda nutnost dodržovat povinnosti stanovené zákonem a ochrana hodnot a legitimních právních zájmů, např. ochrana zdraví, života, veřejného pořádku či bezpečnosti, převáží nad povinností mlčenlivosti, tedy nad povinností uchovávat důvěrnost určitých informací.¹⁸

OCHRANA TOTOŽNOSTI PODATELE PŘI NAHLÍŽENÍ DO SPISU

O porušení mlčenlivosti se nejedná, pokud kontrolující osoba umožní nahlédnout do kontrolního spisu osobě, jíž toto právo svědčí.¹⁹ Jak už bylo řečeno výše,²⁰ na nahlížení do spisu o kontrole se přiměřeně aplikuje § 38 správního řádu. Srovnatelné postavení s účastníky řízení (a jejich zástupci), jimž obecně svědčí právo nahlížet do spisu dle citovaného ustanovení správního řádu, mají v případě kontroly **kontrolované osoby (a jejich zástupci)**. Za jiné osoby, jimž by měl kontrolní orgán umožnit nahlédnout do spisu ve smyslu § 38 odst. 2 správního řádu, prokážou-li právní zájem nebo jiný vážný důvod a nebude-li tím porušeno právo kontrolované osoby anebo veřejný zájem, lze považovat tzv. **povinné osoby**.

Nahlížení do kontrolního spisu

¹⁶ Zproštění mlčenlivosti se ochránkyni jeví vhodné např. v situaci, kdy zaměstnanec (podatel podnětu) již u zaměstnavatele (kontrolovaný) nepracuje nebo se zaměstnavatelem vede soudní spor, a tudíž nehrozí bezprostřední negativní „odvetné“ chování. Bez zproštění mlčenlivosti zpravidla nelze zjistit skutečný stav v případě ojedinělého jevu u zaměstnavatele, např. šikana na pracovišti, diskriminace apod. Srov. zprávu o šetření ochránce ze dne 15. srpna 2014, sp. zn. 6797/2013/VOP/EHŠ, dostupná z: <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/2580>

¹⁷ Srov. zprávu o šetření veřejného ochránce práv ze dne 21. července 2014, sp. zn. 7644/2012/VOP/HP, dostupná z: <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/3486>

¹⁸ JEMELKA, L., VETEŠNÍK, P., LIBOSVÁR, O. *Zákon o kontrole: komentář* [online]. Vyd. 1. Praha: C. H. Beck, 2014, s. 174 [cit. 2016-06-22]. Beckovy komentáře. ISBN 978-80-7400-271-7. Dostupné z: www.beck-online.cz

¹⁹ VEDRAL, J. *Kontrolní řád: komentář*. Vydání I. Praha: Ivana Hexnerová – BOVA POLYGON, 2015, s. 202. ISBN 978-80-7273-175-6.

²⁰ Blíže kapitola III Právní úprava a základní pojmy – Správní řád.

KONTROLNÍ ORGÁNY

Ochrana totožnosti podatele podnětu při nahlížení do spisu Právo uvedených osob nahlížet do kontrolního spisu není neomezené. Kromě tradiční ochrany utajovaných skutečností a jiných zákonem chráněných informací ve smyslu § 38 odst. 6 správního řádu, § 22 kontrolního řádu vyjímá z možnosti nahlížení do kontrolního spisu ty dokumenty a jejich části, z nichž lze zjistit totožnost osoby, která podala podnět ke kontrole. Lze proto dovést, že **kontrolující osoba poruší mlčenlivost, pokud umožní (osobám oprávněným nahlížet do spisu o kontrole) nahlížet do dokumentů nebo jejich částí, z nichž lze zjistit totožnost osoby, která podala podnět ke kontrole**, neboť do těchto částí spisové dokumentace tyto osoby nejsou oprávněné nahlížet.

Důvody ochrany totožnosti podatele Podle důvodové zprávy ke kontrolnímu řádu ochranu totožnosti podatele vysvětluje tím, že kontrola je postupem, který je iniciován z moci úřední, a proto není existence podnětu ke kontrole a osoba jeho podatele pro vlastní průběh kontroly a kontrolní závěry relevantní.²¹ Jinými slovy, osoby, jimž svědčí právo nahlížet, nepotřebují znát, kdo byl podatelem podnětu. V určitých situacích by navíc znalost osoby podatele mohla pro osobu podatele znamenat riziko např. odvetných opatření.²² Proto, na rozdíl od správního spisu, do něhož mohou účastníci správního řízení, jejich zástupci a osoby, jež prokážou právní zájem nebo jiný vážný důvod, nahlížet bez omezení, s obsahem kontrolního spisu se zejména kontrolovaná osoba nemůže v plném rozsahu seznámit. Totožnost osoby podatele podnětu ke kontrole kontrolní orgán těmto osobám utají, což v praxi kontrolní orgány činí odděleným vedením kontrolního a podnětového spisu.²³ V takovém případě kontrolní spis neobsahuje samotný podnět ke kontrole, který je veden zvlášť, a do kontrolního spisu mohou oprávněné osoby bez omezení nahlížet. Jinak kontrolní orgán totožnost podatele podnětu ochrání tím, že před nahlížením oprávněné osoby do kontrolního spisu vyjme ze spisu ty dokumenty, z nichž by byla osoba podatele identifikovatelná.²⁴

Vzhledem k tomu, že správní řád ochranu totožnosti podatele podnětu ke kontrole nezaručuje, je úlohou kontrolního orgánu, aby uvážil,

²¹ DVORSKÁ, O. *Kontrolní řád: poznámkové vydání zákona s úryvky důvodové zprávy, vzory a vybranou judikaturou*. Praha: Linde Praha, 2013. ISBN 978-80-7201-902-1, s. 149.

²² Typicky v případě podání podnětu zaměstnanec vůči svému zaměstnavateli. Pro orgány inspekce práce byla již před přijetím zákona č. 64/2014 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím kontrolního řádu, výslovně formulována povinnost zachovávat mlčenlivost o totožnosti toho, kdo podal podnět k provedení kontroly [srov. § 8 písm. d) zákona o inspekci práce, ve znění účinném do 30. 4. 2014].

²³ Podle poznatků ochránce tak kupříkladu postupuje Ministerstvo vnitra, oblastní inspektoráty práce, Český telekomunikační úřad, Energetický regulační úřad, Ministerstvo spravedlnosti či Česká inspekce životního prostředí.

²⁴ Podle zkušeností ochránce v rámci jednoho spisu zpracovává informace ke kontrolní činnosti kupříkladu Česká školní inspekce, Česká národní banka, Česká obchodní inspekce, Úřad pro ochranu osobních údajů.

které skutečnosti zjištěné v průběhu kontroly budou podkladem pro navazující správní řízení, vyvstane-li potřeba jeho zahájení. Vhodné se např. jeví do správního spisu vyčlenit pouze ty dokumenty, z nichž totožnost podatele nebude zjištělná, např. kontrolní protokol, vyřízení námitek. Samotný podnět ke kontrole je možné ponechat v původním (kontrolním/podnětovém) spise.

OCHRANA TOTOŽNOSTI PODATELE PODNĚTU PŘI VÝKONU KONTROLY

Kontrolující nesmí kontrolované osobě²⁵ přímo prozradit, kdo učinil podnět ke kontrole. Tento zákaz lze dovodit z povinnosti chránit totožnost podatele podnětu při nahlížení do spisu²⁶ a pro praxi kontrolních orgánů znamená i to, že **kontrolující osoba zajistí, aby totožnost podatele nevyplynula z protokolu o kontrole** [v souvislosti s plněním zákonné povinnosti kontrolujícího vyhotovit kontrolní protokol a doručit jeho stejnopis kontrolované osobě dle § 9 písm. f) kontrolního řádu].

Ochrana
totožnosti
podatele
při výkonu
kontroly

Ochránce konstatoval porušení mlčenlivosti za situace, kdy v kontrolním protokolu byly výslovně uvedeny pouze dokumenty vztahující se k podateli podnětu ke kontrole; kontrolní protokol neobsahoval výčet dokladů kontrolovaných u jiných zaměstnanců.²⁷ Ochránce kritizoval, když kontrolní zjištění shrnutá v kontrolním protokolu se opírala většinou jen o dokumenty od podatele podnětu ke kontrole, a tudíž kontrolovaná osoba (zaměstnavatel podatele podnětu) mohla mít zcela jasnou představu o tom, z čí iniciativy se kontrola uskutečnila.²⁸ O případ nevhodně zvolené struktury kontrolního protokolu, která naznačila kontrolované osobě totožnost podatele, a inspektor tím porušil povinnost mlčenlivosti, se podle ochránky jednalo v případě, kdy byl v kontrolním protokolu detailně na 3/4 strany popsán případ podatele podnětu (odpracované hodiny za konkrétní měsíce, výše odměn za práci) a u ostatních tří zaměstnanců, kteří byli posuzováni společně s podatelem podnětu, bylo jen velmi stručně konstatováno, že „v kontrolovaných dokladech předložených zaměstnavatelem nebyly zjištěny nedostatky“. Podateli podnětu bylo věnováno nepoměrně více místa, což na první pohled budilo zvýšenou pozornost.²⁹

Nedobrá
praxe

²⁵ V zásadě to platí ale i pro další osoby oprávněné nahlížet do spisu.

²⁶ Jestliže kontrolující osoba musí chránit totožnost podatele podnětu při nahlížení do spisu, tím spíše ji musí chránit při samotné kontrole.

²⁷ Srov. zprávu o šetření veřejného ochránce práv ze dne 12. listopadu 2013, sp. zn. 5015/2011/VOP/ZK, dostupná z: <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/4272>

²⁸ Srov. zprávu o šetření veřejného ochránce práv ze dne 28. srpna 2013, sp. zn. 7978/2012/VOP/ZK, dostupná z: <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/4248>

²⁹ Srov. zprávu o šetření veřejného ochránce práv ze dne 20. prosince 2010, sp. zn. 6607/2009/VOP/LD, dostupná z: <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/294>

Obezřetnost **Nezbaví-li podatel podnětu kontrolující osobu mlčenlivosti, pak by kromě již zmíněných situací měla kontrolující osoba v průběhu celé kontroly včetně provádění úkonů před zahájením kontroly postupovat co nejbezpečněji, aby kontrolovaná osoba nemohla být nepřímo dovést, kdo byl podatelem podnětu ke kontrole.**³⁰

**Povinnost
šetřit práva
kontrolované
osoby** Uvedené doporučení však ochránkyně vyslovuje s vědomím, že kontrolující je rovněž vázán **povinností šetřit práva kontrolované osoby a dalších osob** a nad míru nezbytnou (přiměřenou) je výkonem kontrolních oprávnění nezatěžovat. Dostát oběma požadavkům může být v praxi mnohdy obtížné, neboť je nepochybné, že důsledné „zakrývání“ totožnosti podatele podnětu zvláště u kontrol incidentních může být náročné, jak pro kontrolujícího, tak pro kontrolovanou osobu. Při řešení jednotlivých situací musí kontrolující osoba zvažovat, zda lze v souladu se zásadou přiměřenosti zasáhnout do práva podatele podnětu na ochranu jeho totožnosti, či naopak zatížit kontrolovanou osobu dalšími „zastíracími“ úkony.

³⁰ Srov. zprávu o šetření veřejného ochránce práv ze dne 2. června 2016, sp. zn. 7417/2015/VOP/DK, dostupná z: <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/4280>

V této kapitole se věnujeme problematice poskytování informací o kontrolní činnosti. Výchozím bodem při zvažování, v jakém rozsahu a za jakých podmínek mají kontrolní orgány informovat o své činnosti, je článek 17 odst. 5 Listiny základních práv a svobod¹, dle něhož jsou „správní orgány povinny přiměřeným způsobem poskytovat informace o své činnosti. Podmínky a provedení stanoví zákon“. Na zákonné úrovni stanoví obecné podmínky poskytování informací vztahujících se k působnosti kontrolních orgánů zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, který však vedle poskytování informací na žádost nebrání publicitě dalších informací. Povinnost vyzkoušet podatele podnětu o tom, jak bylo s podnětem naloženo, stanoví § 42 správního řádu. Povinnost informovat podatele podnětu o výsledku kontroly stanoví některé zvláštní právní předpisy.² Kontrolní řád vyžaduje po kontrolních orgánech, aby zveřejňovaly obecné informace o kontrolní činnosti.³

Jednotlivým aspektům poskytování informací se budeme postupně věnovat v této kapitole a ukážeme, které informace by měly kontrolní orgány veřejnosti zpřístupnit a naopak které mohou neposkytnout.

POSKYTOVÁNÍ INFORMACÍ PODLE ZÁKONA Č. 106/1999 Sb., O SVOBODNÉM PŘÍSTUPU K INFORMACÍM

Nejčastějším způsobem poskytování informací o činnosti kontrolních orgánů je poskytování informací na **základě žádosti o informace** podané dle zákona č. 106/1999 Sb. Samotný zákon č. 106/1999 Sb. tak

**Žádost
o informace**

¹ Usnesení předsednictva České národní rady č. 23/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky, jak vyplývá ze změny provedené ústavním zákonem č. 162/1998 Sb.

² Např. provedl-li inspektorát práce kontrolu na základě písemného podnětu, je povinen podle § 5 odst. 2 zákona č. 251/2005 Sb. písemně informovat toho, kdo podnět podal, o výsledku kontroly. Obdobně ustanovení § 29 odst. 1 písm. c) zákona č. 101/2000 Sb. ukládá Úřadu pro ochranu osobních údajů povinnost informovat o vyřízení podnětu nebo stížnosti na porušení povinností stanovených tímto zákonem.

³ Srov. § 26 kontrolní řádu. Zveřejňování informací o kontrolní činnosti se věnujeme v samostatné kapitole.

KONTROLNÍ ORGÁNY

skrze instrument žádosti představuje jeden z prostředků kontroly veřejné moci, neboť umožňuje veřejnosti (každému) přístup k řadě informací týkajících se činnosti tzv. povinných subjektů⁴.

Jaké informace o kontrolní činnosti se poskytují

Informace o kontrolní činnosti V oblasti kontrolní činnosti počítá zákon č. 106/1999 Sb. s tím, že se **poskytují informace, které vznikly činností povinného subjektu při plnění jeho úkolů v rámci kontrolní, dozorové nebo dohledové nebo obdobné činnosti** prováděné na základě zvláštního právního předpisu. To znamená, že při zvažování, které informace o kontrolní činnosti je možné poskytnout, je třeba nejdříve zjistit **původce informace**, tj. určit, kdo požadovanou informaci vytvořil – zda je původcem informace třetí osoba nebo povinný subjekt (kontrolující/kontrolní orgán). K zpřístupnění informace může dojít pouze v případě informací, které povinný subjekt při plnění úkolů v rámci kontrolní, dozorové, dohledové nebo obdobné činnosti nevytvořil, nýbrž získal od třetí osoby.⁵

Informace vzniklé činností kontrolního orgánu Typické informace vzniklé činností kontrolního orgánu jako povinného subjektu jsou podle ochránce **kontrolní zjištění, závěry kontroly, uložená opatření k nápravě a závěry kontrolní dohlídky**.^{6, 7, 8}

Jak potvrdil posléze i Nejvyšší správní soud, informací, kterou je třeba považovat za vzniklou činností povinného subjektu, jsou nejen kontrolní závěry, ale i **protokol o kontrole**, byť nepochybně informace v něm obsažené vycházejí z informací a podkladů získaných právě v rámci kontrolní činnosti, mj. i od třetích osob.⁹

⁴ Povinnými subjekty jsou podle zákona č. 106/1999 Sb. státní orgány, územní samosprávné celky, veřejné instituce a další subjekty, kterým zákon svěřil rozhodování o právech, právem chráněných zájmech nebo povinnostech fyzických nebo právnických osob v oblasti veřejné správy. Srov. § 2 odst. 1 a 2 zákona č. 106/1999 Sb.

⁵ KORBEL, F. a kol. *Právo na informace. Zákon o svobodném přístupu k informacím. Zákon o právu na informace o životním prostředí. Komentář*. Linde Praha, a. s. – Právnícké a ekonomické nakladatelství a knihkupectví Bohumily Hořínkové a Jana Tuláčka, 2004, s. 148–149.

⁶ Kontrolní dohlídky jsou požární kontroly prováděné za účelem prověření plnění uložených opatření. Blíže § 45 odst. 1 písm. c) vyhlášky Ministerstva vnitra č. 246/2001 Sb., o stanovení podmínek požární bezpečnosti a výkonu státního požárního dozoru (vyhláška o požární prevenci).

⁷ Srov. závěrečné stanovisko veřejného ochránce práv ze dne 11. srpna 2011, sp. zn. 5137/2010/VOP/KČ, dostupné z: <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/2528>. Obdobně závěrečné stanovisko veřejného ochránce práv ze dne 18. května 2005, sp. zn. 3589/2006/VOP/VBG, dostupné z: <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/1674>

⁸ Srov. stanovisko Úřadu na ochranu osobních údajů č. 5/2006 – Poskytování osobních údajů při kontrolní činnosti, dostupné z: https://www.uoou.cz/VismoOnline_ActionScripts/File.ashx?id_org=200144&id_dokumenty=11421

⁹ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. listopadu 2014, čj. 4 As 203/2014-28, dostupný z: www.nssoud.cz

Nepochybně jsou informacemi, které vznikly činností povinného subjektu při plnění jeho úkolů, také **správní rozhodnutí o deliktech** navazující na samotná kontrolní zjištění. Správní rozhodování jako každá lidská činnost v sobě vždy nese riziko chyb a s nimi spojenou odpovědnost. Dvoustupňové rozhodování ve správním řízení má toto riziko pomoci minimalizovat, nikdy jej však nemůže zcela vyloučit. Pravomocné správní rozhodnutí je však přesto konečné a nelze odmítat odpovědnost za jeho správnost a zákonnost, tvářit se, že neexistuje a neposkytovat o něm informace. Správní soudy mohou čas od času následně vyhovět správním žalobám a shledat pravomocné rozhodnutí za nezákonné a zrušit je. Tato jistě nepříjemná skutečnost však nemůže omezit právo na svobodný přístup k informacím v podobě, která je zakotvena v českém právním řádu.¹⁰

Informace
o správních
řízeních

Současně je třeba upozornit, že určité informace, i přestože vznikly činností kontrolního orgánu, mohou být informacemi chráněnými, např. osobní údaje, obchodní tajemství, utajované informace, a tuto okolnost je třeba brát při zvažování rozsahu poskytnutých informací na zřetel.¹¹

Chráněné
informace

Kontrolovaná osoba nemůže proti postupu kontrolního orgánu (povinného subjektu) uplatňovat žádné nároky z důvodu poskytnutí kopie kontrolního protokolu žadateli o informace, když takové poskytnutí informace má jasný zákonný základ (ustanovení § 11 odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím). Naopak pokud by přes výslovnou žádost žadatele povinný subjekt informaci neposkytl, porušil by právo žadatele na informace. Pokud by se kontrolovaný subjekt cítil dotčen na svých právech např. zveřejněním kontrolního protokolu, musí se domáhat nápravy vůči osobě, která poskytnutou informaci tímto způsobem použila (např. poškození dobré pověsti).

Právní
ochrana
kontrolované
osoby

Vztah práva na informace a povinnosti mlčenlivosti

Nad rámec toho, co již bylo řečeno k významu povinnosti mlčenlivosti pro kontrolující osoby (zejména v kapitole XIII), je třeba na tomto místě vyjasnit **vzájemný vztah práva na svobodný přístup k informacím a mlčenlivosti**, jak jej předjímá ustanovení § 19 zákona o svobodném přístupu k informacím slovy „umožnění přístupu k informacím nebo poskytnutí informací za podmínek a způsobem stanoveným tímto zákonem není porušení povinnosti zachovávat mlčenlivost uložené zvláštními zákony“. Důvodová zpráva k citovanému zákonu uvádí, že tohoto ustanovení je

Právo na
informace

Mlčenlivost

¹⁰ Srov. zprávu o šetření veřejného ochránce práv ze dne 19. září 2008, sp. zn. 3186/2008/VOP/DS, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/618>

¹¹ Srov. stanovisko č. 3/2011 z listopadu 2011 „Ochrana osobních údajů podnikajících fyzických osob“, dostupné z: https://www.uoou.cz/VismoOnline_ActionScripts/File.ashx?id_org=200144&id_dokumenty=12167

KONTROLNÍ ORGÁNY

třeba právě proto, že by jinak aplikaci zákona bránila ustanovení devěta-dvacetí jiných zákonů o povinnosti mlčenlivosti.¹²

**Prolomení
mlčenlivosti**

Jak již bylo řečeno výše, povinnost mlčenlivosti zavazuje toliko fyzické osoby (pro zjednodušení zaměstnance kontrolního orgánu). Prostřednictvím povinnosti mlčenlivosti je především zabezpečeno, aby jednotliví pracovníci správního orgánu nešířili informace o tom, co se dozvěděli v souvislosti s plněním svých pracovních povinností v občanském životě. **Mlčenlivost kontrolních pracovníků (zaměstnanců úřadu) není překážkou poskytování informací povinným subjektem (úřadem).**¹³ Mlčenlivost zaměstnanců se proto nemůže stát důvodem odepření informace povinným subjektem. To znamená, že nezákonné je každé rozhodnutí o odepření informace opřené o mlčenlivost. V opačném případě by bylo možné dojít k absurdnímu závěru, že v důsledku povinnosti mlčenlivosti uložené jednotlivcům nelze poskytnout informace, jejichž poskytnutí je každému dokonce ústavně zaručeno.¹⁴

VYROZUMÍVÁNÍ PODATELŮ PODNĚTŮ KE KONTROLE

Nyní se budeme věnovat tomu, jaké informace by měly kontrolní orgány poskytovat jednotlivým podatelům podnětů ke kontrole. Je třeba si uvědomit, že podatel podnětu není účastníkem kontroly ani správního řízení, je-li takové řízení z jeho podnětu vedeno. Přesto, v souladu s principy dobré správy¹⁵ formulovanými prvním veřejným ochráncem práv JUDr. Otakarem Motejlem v roce 2006¹⁶, zejména s principem otevřenosti, by podatel měl být informován o tom, jak kontrolní orgán s jeho podnětem naložil.

K poskytování informací podatelům podnětu v praxi dochází povětšinou ve dvou časových okamžicích – po přijetí podnětu ke kontrole a po vyřízení podnětu (zpravidla po skončení kontroly). Obě situace postupně rozebereme.

¹² KINDL, M. *Nahlížení do pomůcek (a dalších zapovězených částí daňových spisů)*. Právní Forum č. 1/2005, vydává Wolters Kluwer.

¹³ Obdobně např. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 5. 2007, čj. 3 Ads 33/2006-57, www.nssoud.cz

¹⁴ Srov. zprávu o šetření ochránce ze dne 22. listopadu 2006, sp. zn. 3589/2006/VOP/KČ/VBG, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/1672>. Obdobně zpráva o šetření veřejného ochránce práv ze dne 29. června 2012, sp. zn. 6819/2011/VOP/VBG, dostupná z: <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/2766>

¹⁵ Dostupné z: <http://www.ochrance.cz/stiznosti-na-urady/pripady-a-stanoviska-ochrance/principy-dobre-spravy/>

¹⁶ Dostupné z: http://www.ochrance.cz/uploads/tx_odlistdocument/Principy_d_spravy_konference.pdf

Vyrozumívání podatelů podnětů dle § 42 správního řádu

Podle § 42 správního řádu je správní orgán povinen **vyrozumět osobu**, která podnět podala, o tom, jak s podnětem naložil, a to do 30 dnů od jeho obdržení. V důsledku již zmíněné subsidiární aplikace správního řádu pro postup kontrolních orgánů platí totéž i pro kontrolní orgány. Orgán, který podnět obdrží, vždy zvažuje vhodnost dalšího postupu, přičemž v případě podezření na nezákonnost připadá v úvahu provedení kontroly nebo přímo zahájení sankčního řízení (blíže viz kapitolu VII Kdy zahájit kontrolu a kdy vést správní řízení).

Povinnost
vyrozumět
podatele

Z obsahového hlediska je vyrozumění podatele podle § 42 správního řádu sdělením podle části IV správního řádu, které nenaplnjuje materiální znaky rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s., a nepodléhá tak soudnímu přezkumu na základě § 70 písm. a) s. ř. s.¹⁷

Sdělení

Z hlediska **účelu vyrozumění** podle § 42 správního řádu spadá ochránkyň ve stanovení informační povinnosti úřadu vůči podatelů podnětu dva cíle:

Účel
vyrozumění

[1] ujistit podatele, že úřad není nečinný a jeho podnětem se zabývá, a to v pořádkové lhůtě 30 dnů (tj. **aspekt nečinnosti**);

[2] zajistit podatelů informaci, jak s jeho podnětem naložil; zda vedl v konečném důsledku k zahájení správního řízení nebo kontroly (tj. **aspekt informační**).

Z ustanovení § 42 správního řádu vyplývá, že informaci o tom, jak bylo s podnětem naloženo, resp. zda kontrolu nebo řízení z moci úřední zahájil či nikoliv, není správní orgán povinen poskytnout vždy, nýbrž pouze tehdy, **pokud o to podatel požádá**.¹⁸ Poznatky ochránkyň však svědčí o tom, že řada kontrolních orgánů, např. Český telekomunikační úřad, Česká obchodní inspekce, Úřad pro ochranu osobních údajů, Česká národní banka, oblastní inspektoráty práce či Energetický regulační úřad vyrozumí všechny podatele podnětu bez ohledu na to, zda o vyrozumění výslovně požádají. Takový přístup je podle ochránkyň v souladu s principy dobré správy.

Žádost
o vyrozumění

Sdělení podle ustanovení § 42 správního řádu, s ohledem na principy dobré správy (přesvědčivost a otevřenost), obsahuje **přiměřené odůvodnění** v takovém rozsahu, aby v podatelů nezbuzovalo důvodné

Přiměřené
odůvodnění

¹⁷ Srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 9. 2012, čj. 1 As 93/2009-273 a předchozí rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 7. 2009, čj. 3 Ans 1/2009-58, ze dne 13. 8. 2009, čj. 9 As 57/2008-35, a ze dne 19. 8. 2009, čj. 8 Ans 6/2009-83, které se týkaly podnětů k zahájení řízení.

¹⁸ VEDRAL, J. *Správní řád: komentář*. Vyd. 1. Praha: BOVA POLYGON, 2006, s. 304, ISBN 80-727-3134-3. Obdobně závěrečné stanovisko veřejného ochránce práv ze dne 26. listopadu 2014, sp. zn. 7140/2012/VOP/RK, dostupné z: <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/1384> nebo dopis veřejného ochránce práv ze dne 4. února 2015, sp. zn. 2644/2014/VOP/VB, dostupný z: <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/2198>

KONTROLNÍ ORGÁNY

podezření na nečinnost úřadu, příp. na svévolné uplatnění správního uvážení.¹⁹

Odtud pramení doporučení ochránce, aby se **již z první reakce** kontrolního orgánu na stížnost, podnět k provedení úkonů dohledu nebo jiné podání podatel dozvěděl informace o způsobu využití příslušného podnětu, např. zda byla na základě něho zahájena kontrola, včetně výsledků kontroly, jeho využití při tvorbě plánu kontrol a výběru kontrolovaných subjektů v rámci těchto kontrol atd. V zájmu otevřenosti a přehlednosti činnosti státního orgánu by ve svých odpovědích na stížnosti a jiné podněty měly kontrolní orgány poskytnout podatelům relevantní informace o „osudu“ jejich podání za respektování právního rámce určeného především zákonem o svobodném přístupu k informacím.²⁰

Nedodržení lhůty Na situace, kdy není objektivně možné ve lhůtě 30 dnů ode dne doručení podnětu ověřit všechny důvody pro zahájení kontroly nebo řízení z moci úřední, reagují kontrolní orgány odlišně. Zpravidla volí jeden z následujících postupů. Pokud se kontrolní orgán ve lhůtě 30 dnů nerozhodne, zda informace uvedené v podnětu odůvodňují zahájení kontroly nebo správního řízení, či nikoliv, informuje podatele v této lhůtě, že „důvody neshledal“ (přestože věc nadále prošetřuje). Druhá možnost spočívá v informování podatele až v momentě, kdy se kontrolní orgán rozhodne, zda kontrolu či správní řízení zahájí či nikoli, čímž však často poruší pořádkovou lhůtu uvedenou v ustanovení § 42 správního řádu. Ani jeden přístup však nepovažuje ochránce za vhodný, neboť žádný z nich nenaplnuje oba uvedené cíle ustanovení § 42 správního řádu.

Dobrá praxe Ukázkou **dobré správní praxe** a postupem, který podle názoru ochránce naplní oba zmíněné cíle ustanovení § 42 správního řádu, je následující postup. Nemůže-li kontrolní orgán ve lhůtě 30 dnů zhodnotit, zda je třeba kontrolu nebo správní řízení zahájit, informuje podatele o pokračování prověřování podnětu a po získání relevantních informací jej vyrozumí, zda zahájí kontrolu, zahájí správní řízení nebo podnět odloží.²¹

Změna způsobu vyřízení podnětu V zásadě by v praxi nemělo docházet k tomu, že kontrolní orgán změni způsob vyřizování podnětu, např. že se kontrolní orgán rozhodne po bližším seznámení s podnětem ani kontrolu, ani správní řízení nezahájit, byť po prvotním posouzení na věc nahlížel jinak a podatele o tom již vyrozuměl. Stane-li se tak, je vhodné, aby kontrolní orgán podatele o **změně způsobu vyřízení podnětu vyrozuměl**. V opačném případě stěžovatel legitimně očekává, že avízovaný způsob řešení podnětu je definitivní

¹⁹ Srov. zprávu o šetření veřejného ochránce práv ze dne 12. září 2013, sp. zn. 4913/2012/VOP/JHO, dostupná z: <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/446>

²⁰ Srov. zprávu o šetření veřejného ochránce práv ze dne 22. června 2012, sp. zn. 4146/2011/VOP/PN, dostupná z: <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/344>

²¹ Srov. zprávu o šetření veřejného ochránce práv ze dne 12. září 2013, sp. zn. 4913/2012/VOP/JHO, dostupná z: <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/446>

a důvodně očekává, že kontrola bude provedena (správní řízení zahájeno). Kontrolní orgán v souladu se zásadou ochrany právní jistoty, která je vedle spravedlnosti a veřejného blaha jedním ze tří účelů práva,²² a v souladu se zásadou vstřícnosti veřejné správy²³ **změnu svého hodnocení přiměřeně odůvodní a uvede, které okolnosti jej vedly ke změně hodnocení podnětu.**²⁴

Ukázkou špatné praxe jsou nedostatečná sdělení kontrolních orgánů, např. omezující se na stručnou informaci, že kontrolní orgán neshledal důvod pro zahájení kontroly nebo řízení z moci úřední,²⁵ či příliš obecná, nekonkrétní sdělení.²⁶ Pokud kontrolní orgán zahájí na základě podnětu kontrolu, srozumitelně vymezí předmět kontroly a vyrozumí o tom podatele. Požadavek na jasné vymezení předmětu kontroly má praktický význam nejen pro kontrolujícího samého a jeho následné vedení kontroly (je určující pro to, čím se má v průběhu kontroly zajímat, co zkoumat), ale i pro podatele, kterému se tím dostává informace, zda kontrolní orgán obsah jeho podnětu přesně pochopil a zda bude předmětem kontroly to, co očekává.

Špatná praxe

Vyrozumívání podatelů podnětu ke kontrole o výsledku kontroly

Na rozdíl od vyrozumění podatelů o tom, jak kontrolní orgán s podnětem naložil, kontrolní ani správní řád blíže neupravuje otázku vyrozumění podatele o výsledku kontroly. Tak činí na zákonné úrovni některé zvláštní právní předpisy.²⁷

²² RADBRUCH, G. *O napětí mezi účely práva*. Praha: Wolters Kluwer, 2013. 157 s. ISBN 978-80-7357-919-7.

²³ Ustanovení § 4 odst. 1 správního řádu.

²⁴ Srov. zprávu o šetření veřejného ochránce práv ze dne 28. listopadu 2014, sp. zn. 1867/2013/VOP/VP, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/1102>. Předmětem kritiky ochránce byl postup oblastního inspektorátu práce, který nejprve vyrozuměl stěžovatelku o provedení kontroly, své rozhodnutí změnil a stěžovatelku již nikterak neinformoval o svých dalších postupech a úvahách. Ponechal ji v nejistotě a očekávání provedení kontroly, která, byť neslouží k ochraně subjektivních práv stěžovatelů, jim mohla přinést také osobní prospěch spočívající ve zrušení směrnice děkana.

²⁵ Srov. zprávu o šetření veřejného ochránce práv ze dne 12. září 2013, sp. zn. 4913/2012/VOP/JHO, dostupná z: <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/446>

²⁶ Srov. zprávu o šetření veřejného ochránce práv ze dne 15. května 2015, sp. zn. 5944/2014/VOP/EHŠ, dostupná z: <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/2992>. Ochránce kritizoval vyrozumění oblastního inspektorátu práce, že předmětem kontroly bude „především dodržování právních předpisů v oblasti, na kterou [stěžovatelka] ve svém podání upozorňuje“. Takové stanovení předmětu kontroly považuje ochránkyně za vágní a nedostatečné. Takto uvedený předmět kontroly je nejasný a nedává ani podateli podnětu ke kontrole ani jinému čtenáři jakoukoli bližší představu, co vlastně bude předmětem kontroly.

²⁷ Např. provedl-li inspektorát práce kontrolu na základě písemného podnětu, je povinen podle § 5 odst. 2 zákona č. 251/2005 Sb. písemně informovat toho, kdo podnět podal,

KONTROLNÍ ORGÁNY

Kontrolní řád vyžaduje po kontrolních orgánech toliko, aby zveřejňovaly obecné informace o kontrolní činnosti.²⁸

Vyrozumění podatele o výsledku kontroly Za této situace ochránce dovozuje, že je v souladu s principy dobré správy, zejména principem otevřenosti, pokud **kontrolní orgán vyrozumí podatele též o výsledku kontroly, aniž by podatel o vyrozumění výslovně formálně požádal ve smyslu zákona o svobodném přístupu k informacím**. Takový postup nejlépe naplňuje funkci veřejné správy jako služby veřejnosti. Bylo by nelogické, pokud by měly podatele podnětů vyrozumívat pouze některé kontrolní orgány (mysleny ty, u nichž to výslovně zvláštní právní předpisy takto stanoví) a jiné nikoliv. Z pohledu požadavků na transparentnost veřejné správy není přípustné, aby určité kontrolní procesy zůstaly před veřejností skryty. Podání žádosti o informace ve smyslu informačního zákona se jeví být ve vztahu k osobě podatele zbytečnou formální překážkou získání informací o činnosti kontrolních orgánů. Rovněž pro povinný subjekt může vyřízení případné žádosti o informace znamenat zbytečnou zátěž v případě tzv. předčasné žádosti o informace, s níž může být spojeno rozhodování o odepření informace ve spojení s § 15 a § 11 odst. 1 písm. b) zákona č. 106/1999 Sb.,²⁹ nebo v případě odepření informací, jejichž poskytnutí právní úprava nepřipouští (např. osobní údaje, utajované skutečnosti, obchodní tajemství).

Ochránce přitom vychází z článku 17 odst. 5 Listiny základních práv a svobod, dle něhož jsou „správní orgány povinny přiměřeným způsobem poskytovat informace o své činnosti. Podmínky a provedení stanoví zákon“. Zákon o svobodném přístupu k informacím (vedle poskytování informací na žádost) nebrání publicitě dalších informací.³⁰

Jaké informace podateli podnětu poskytnout

Rozsah poskytnutých informací Při zvažování rozsahu poskytnutých informací je třeba respektovat doporučení ochránce k poskytování informací dle zákona o svobodném přístupu k informacím blíže popsaná v předešlé kapitole. Na druhé straně je třeba zvážit i „riziko“ podání žádosti ve smyslu tohoto zákona, případně stížnosti, bude-li se rozsah poskytnutých informací podateli zdát nedostatečný či v něm vzbudí pochybnosti o postupu kontrolujícího.

Subjektivní vnímání Nezanedbatelnou roli při formulování vyrozumění podatele podnětu ke kontrole hraje jeho **subjektivní vnímání činnosti kontrolního**

o výsledku kontroly. Obdobně ustanovení § 29 odst. 1 písm. c) zákona č. 101/2000 Sb. ukládá Úřadu pro ochranu osobních údajů povinnost informovat o vyřízení podnětu nebo stížnosti na porušení povinností stanovených tímto zákonem.

²⁸ Blíže kapitola XIV Zveřejňování informací o kontrolách.

²⁹ „Povinný subjekt může omezit poskytnutí informace, pokud jde o novou informaci, která vznikla při přípravě rozhodnutí povinného subjektu, pokud zákon nestanoví jinak; to platí jen do doby, kdy se příprava ukončí rozhodnutím.“

³⁰ Srov. § 4 ve spojení s § 5 odst. 7 zákona č. 106/1999 Sb.

orgánu, neboť každý, kdo se na kontrolní orgán obrací s podnětem k prošetření, má (může mít) pochopitelně odlišná očekávání jednak o rychlosti kontrolní činnosti, jednak o způsobu vyřízení svého podnětu. Zaměstnanec kontrolního orgánu pověřený informováním podatele o vyřízení jeho podnětu by měl být nutným korektorem tohoto subjektivního vnímání podatele a právem chráněných zájmů. Měl by být schopen reagovat na v podnětu vyslovené výhrady a odpověď koncipovat **příléhavě** k obsahu stížnosti s korekcí subjektivních pocitů podatele a jejich promítnutí do roviny objektivního posouzení (kontrolních zjištění) kontrolního orgánu.³¹

Příléhavost
odpovědi

Se zřetelem k principům dobré správy se kontrolní orgán dostatečně vypořádá se všemi body podnětu ke kontrole přinejmenším tím, že podatel vysvětlí všechny relevantní skutečnosti, jimiž se zabýval,³² a podatele **seznámí s kontrolními zjištěními a závěry**, k nimž v průběhu kontroly dospěl.³³ To znamená, že kontrolní orgán minimálně sdělí, zda shledal pochybení, na která podatel v podnětu upozornil či nikoliv, jakož i zda zjistil jiná pochybení (jiné porušení právních předpisů či povinností) včetně informace o tom, **jak a které právní povinnosti kontrolovaný porušil**. Netřeba dodávat, že informace o tom, jak dopadla kontrola, kterou obdržel podatel, by měla odpovídat výsledkům kontroly.³⁴ Kontrolní orgán podatele vyrozumí i o **uložených opatřeních k nápravě**, byla-li uložena.

Informace
o kontrolních
zjištěních
a závěrech

Pokud kontrolní orgán uzavírá kontrolu s tím, že kontrolovaný porušil zákon, a toto bude řešeno ve správním (sankčním) řízení, sdělí podatel i tuto informaci. Bude-li podatel zainteresován na dalším výsledku řízení, může si podat žádost dle zákona o svobodném přístupu k informacím.

Informace
o správním
řízení

³¹ Srov. zprávu o šetření veřejného ochránce práv ze dne 29. června 2012, sp. zn. 6819/2011/VOP/VBG, dostupná z: <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/2766>

³² Oblastní inspektoráty práce jsou např. přímo metodicky vedeny k tomu, aby „v informaci o výsledku kontroly vysvětlily podatelům všechny relevantní skutečnosti“.

³³ Srov. zprávu o šetření veřejného ochránce práv ze dne 15. května 2015, sp. zn. 5944/2014/VOP/EHŠ, dostupná z: <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/2992>. Obdobně zpráva o šetření veřejného ochránce práv ze dne 4. prosince 2014, sp. zn. 1758/2014/VOP/EHŠ, dostupná z: <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/1210> nebo zpráva o šetření ochránce ze dne 26. listopadu 2015, sp. zn. 6569/2014/VOP/IH, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/7366> nebo zpráva o šetření ochránce ze dne 21. července 2014, sp. zn. 7644/2012/VOP/HP, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/3486>

³⁴ Ukázkou špatné praxe je vyrozumění informující podatele podnětu pouze o těch zjištěných porušeních právních předpisů, které byly obsaženy v podnětu stěžovatele. Například „skutečnosti uváděné ve Vašem podnětu se podařilo/nepodařilo prokázat“, s tím, že pokud se podařilo prokázat tvrzené skutečnosti, jsou zjištěná porušení právních předpisů vyjmenována. Absentuje však zmínka o jiných zjištěných skutečnostech, než na které podatel upozorňoval.

ZVEŘEJŇOVÁNÍ INFORMACÍ O KONTROLÁCH

Výsledkem kontroly by měla být především náprava konkrétně zjištěných nedostatků. Tohoto cíle lze dosáhnout v individuálních případech skrze ukládaná opatření k nápravě. Kontrola nicméně může plnit i svou **výchovně-preventivní funkci**. Transparentním zveřejněním kontrolních zjištění je možné účinně předcházet vzniku dalších nedostatků. Odpovídající publicita může rovněž poskytnout ochranu spotřebitelům.³⁵ Současně se tak může kontrolním orgánům dostat zpětné vazby, jež by mohla vést k zefektivnění vlastní kontrolní činnosti.

Zabývali jsme se proto tím, jak kontrolní orgány vlastní aktivitou uvádí informace o své kontrolní činnosti do oběhu a plní tak zákonnou povinnost pravidelně, alespoň jednou ročně, zveřejnit obecné informace o kontrolní činnosti, a to způsobem umožňujícím dálkový přístup.³⁶

Cílem této kapitoly je prezentovat naše poznatky o tom, jak vybrané kontrolní orgány (celkem jsme prověřili 25 úřadů³⁷) prostřednictvím svých webových stránek informují veřejnost o své kontrolní činnosti. Naším záměrem je jednak seznámit širokou veřejností s tím, jaké informace o kontrolách a kde na webových stránkách jednotlivých kontrolních orgánů mohou najít. Při zkoumání obsahu webových stránek jsme se současně neubránili určitému hodnocení stávající podoby webových stránek, zejména pokud jde o rozsah poskytovaných informací o kontrolní činnosti a jejich dohledatelnost. Odtud pramení také naše doporučení k přijetí potřebných změn.

POZNATKY O ZVEŘEJŇOVÁNÍ INFORMACÍ O KONTROLÁCH

Při prověřování, jak jednotlivé kontrolní orgány plní svou informační povinnost, jsme zjišťovali, zda minimálně jednou ročně kontrolní orgány zpřístupňují obecné informace o kontrolní činnosti.

Průzkumem jsme zjistili, že **většina úřadů plní povinnost minimálně jednou ročně zveřejňovat informace o kontrolní činnosti**. Informace

³⁵ Např. Státní zemědělská a potravinářská inspekce dle § 3 odst. 3 písm. i) zákona č. 146/2002 Sb., o Státní zemědělské a potravinářské inspekci a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů poskytuje informace o výsledcích své činnosti důležitých pro ochranu spotřebitele.

³⁶ Srov. § 26 kontrolního řádu. Vedle toho povinnost publicity kontrolních zjištění stanoví i některé zvláštní právní předpisy, např. kromě již zmíněné Státní zemědělské a potravinářské inspekce i Česká obchodní inspekce podle § 3 písm. d) zákona č. 64/1986 Sb., o České obchodní inspekci, ve znění pozdějších předpisů zobecňuje poznatky z výkonu kontroly a předchází vzniku nedostatků, zejména včasným odhalováním jejich příčin, výchovným působením a zveřejňováním výsledků kontrol.

³⁷ Konkrétně úřady uvedené v kapitole „Jaké informace lze nalézt na webových stránkách kontrolních úřadů“.

o kontrolní činnosti za rok 2015 jsme nedohledali na webových stránkách Krajské hygienické stanice Kraje Vysočina a Krajské hygienické stanice Olomouckého kraje. U krajských hygienických stanic Jihočeského kraje a Pardubického kraje chybí informace o kontrolní činnosti v roce 2014. Absenci jakýchkoliv informací o kontrolách jsme zjistili pouze u Krajské hygienické stanice Jihomoravského kraje.

Dále jsme zjišťovali, jaké informace o kontrolách kontrolní orgány zveřejňují a jak „konkrétní“ tyto informace jsou.

Standardně úřady uvádí informaci o počtu kontrol a zobecněné informace o zjištěných nedostatcích, tj. bez přiřazení ke konkrétnímu kontrolovanému subjektu.

Nejtransparentněji informuje o své dozorové činnosti **Úřad na ochranu osobních údajů**. Běžný uživatel se dozví, kdo a kdy byl kontrolován, co bylo kontrolováno a jaký byl výsledek kontroly. Pokud Úřad na základě výsledků kontroly zahájil správní řízení a uložil pokutu, lze zjistit i to, komu, v jaké výši a za co pokutu udělil. Konkrétní informace o výsledku kontroly lze dohledat i v případě Českého telekomunikačního úřadu (skrže tzv. „Otevřená data“)³⁸. Státní veterinární správa výsledky kontroly zaznamenává do mapy³⁹, což zlehčuje případnému zájemci vyhledávání např. provedených kontrol v blízkosti jeho bydliště. Může si také zvolit, jakou oblast kontroly chce zobrazit. Kvalitně a přehledně informuje Česká inspekce životního prostředí o nejvýznamnějších kontrolách.⁴⁰ Informace o nejakostních, falšovaných či nebezpečných potravinách a uzavřených provozovnách zveřejňuje Státní zemědělská a potravinářská inspekce.⁴¹ Výsledky kontrol konkrétních poskytovatelů stravovacích služeb lze dohledat na stránkách Krajské hygienické stanice Kraje Vysočina, Ústeckého kraje a Moravskoslezského kraje. Konkrétní výsledky kontrol prodejen potravin a textilu poté u Krajské hygienické stanice Plzeň. Adresné informace o vadných výrobcích lze nalézt na stránkách téměř všech krajských hygienických stanicích kromě Krajské hygienické stanice Olomouckého a Karlovarského kraje. Česká obchodní inspekce informuje o rizikových výrobcích.

Dobrá praxe

Většina kontrolních orgánů nedostatečně informuje o kontrolovaných subjektech a předmětu jednotlivých kontrol.

Nedostatečné informace

U navazujících správních řízeních zveřejňuje většina úřadů pouze **informace o počtu uložených pokut a jejich výši**. Konkrétní informace o tom, komu a za co byla pokuta uložena, zveřejňuje Úřad pro ochranu

³⁸ Dostupné z: <http://data.ctu.cz/dataset/kontroly-pokuty/resource/1e2a2de1-2497-43a5-ba04-aae9efc11aa9#&view-graph:{graphOptions:{hooks:{processOffset: {}, bindEvents: {}}},graphOptions:{hooks:{processOffset: {}, bindEvents: {}}}}> [9. 5. 2016].

³⁹ Dostupné z: http://eagri.cz/public/app/svs_pub/mapy_vk/# [7. 6. 2016].

⁴⁰ Dostupné z: <http://www.cizp.cz/Vyrocnizpravy> [20. 9. 2016].

⁴¹ Dostupné z: <http://www.potravinynapranaryri.cz/> [16. 5. 2016].

KONTROLNÍ ORGÁNY

osobních údajů, Česká inspekce životního prostředí, Český telekomunikační úřad, Krajská hygienická stanice Ústeckého kraje a Krajská hygienická stanice Vysočina u poskytovatelů stravovacích služeb, Krajská hygienická stanice Plzeň u prodejen potravin a textilu.

Obtížnost vyhledání informací Dále jsme si všimli, jak obtížné je pro běžného uživatele nalézt na webových stránkách poptávané informace, zda jsou tyto údaje snadno dostupné, např. návodným pojmenováním jednotlivých nabídek. Zda se uživatel k těmto informacím dostane již na základě hlavní nabídky (z úvodní webové stránky) nebo postupným otvíráním nabídek a zda lze informace nalézt na jednom či více místech. Zabývali jsme se také tím, zda jsou jednotlivé nabídky obsahující informace o kontrolách návodně pojmenovány, např. „výsledky kontrol“ nebo „informace o kontrolách“.

Dobrá praxe Z tohoto úhlu pohledu jsou ukázkou dobré praxe např. webové stránky Státní veterinární správy, na nichž lze informace o kontrolní činnosti nalézt intuitivně v nabídce „Výsledky kontrol“. Na stránkách Úřadu pro ochranu osobních údajů lze informace o kontrolní činnosti dohledat v nabídce „Dozorová činnost“. V případě Energetického regulačního úřadu v nabídce „Kontrola“. Česká obchodní inspekce poskytuje informace skrze nabídku „rizikové výrobky“. Krajská hygienická stanice Kraje Vysočina informuje prostřednictvím nabídky „informace o kontrolách“. Nevhodné se nám jeví např. označení nabídky „povinně zveřejňované informace“ na stránkách Krajské hygienické stanice Královéhradeckého kraje. Nedomníváme se, že by běžný uživatel právě v takto označeném místě informace o kontrolní činnosti hledal.

Informace na více místech Překvapivě žádný ze zkoumaných úřadů nepublikuje informace pouze na jednom místě. Převažuje přístup, že informace o kontrolách jsou obsaženy na dvou místech, a to ve **výroční zprávě a v další nabídce**.

Dobrá praxe Ukázkou dobré praxe je např. Úřad pro ochranu osobních údajů, který informace o výsledcích jednotlivých kontrol zveřejňuje v samostatné sekci „Zveřejňování informací o kontrolách“, která je zahrnuta v nabídce „Dozorová činnost“⁴² a je věnovaná pouze kontrolám, což velice usnadňuje a zpřehledňuje práci při vyhledávání požadovaných informací. Vedle toho vydává každoročně výroční zprávu o činnosti, která vedle jiných informací zahrnuje i informace o kontrolní činnosti úřadu, zahrnující jak informace o poznatcích inspektorů, tak o plnění kontrolního plánu.

Prostor pro zlepšení **Nepřehledně** působí, pokud jsou informace uváděny pouze v nabídce „Aktuality“ či „Tiskové zprávy“, jako je tomu například u Krajských hygienických stanicích Plzeň a Zlín. Obdobně nevstřícně působí např. stránky Krajské hygienické stanice Olomouckého kraje, kde je poměrně hustě nahromaděný text blízko sebe a velmi malá velikost písma. Nevhodně

⁴² Dostupné z: <https://www.uoou.cz/kontrolni-cinnost-inspektoru/ds-1279/archiv=0&p1=1277> [20. 4. 2016].

umístěné jsou nabídky, které se nachází na spodní liště webových stránek.

Česká obchodní inspekce a Český telekomunikační úřad informace zveřejňují i ve formátu „OPEN DATA“. Věříme, že v budoucnu by tato možnost mohla usnadnit jak vyhledávání, tak také zveřejňování informací. V současné době jsme ale u obou úřadů zaznamenali dílčí nedostatky. Česká obchodní inspekce nezveřejňuje výsledky jednotlivých kontrol. Český telekomunikační úřad zase sužují technické nedostatky (nemožnost stáhnout si tabulku, nemožnost roztáhnout požadovaná pole).

Obecně **nejvíce nedostatků** při poskytování informací jsme shledali u **krajských hygienických stanic**. Většina stanic na svých webových stránkách průběžně informuje o epidemiologické situaci, výskytu přenosných nemocí, nebezpečných výrobcích apod. Informace se na stránkách obtížně hledají. Některé hygienické stanice neaktualizují informace a lze dohledat pouze starší zprávy.

Jaké informace lze nalézt na webových stránkách kontrolních orgánů:

ÚŘAD PRO OCHRANU OSOBNÍCH ÚDAJŮ⁴³

Výsledky kontrolní činnosti inspektorů lze na webových stránkách úřadu dohledat na úvodní stránce v nabídce „dozorová činnost“ v rubrice „Zveřejňování informací o kontrolách“.⁴⁴ Kromě obecných informací o inspektorech a průběhu kontroly jsou zde zveřejněny **informace o aktuálně ukončených kontrolách**, a to v rozsahu informací o tom, kdo byl kontrolován, jaký byl předmět kontroly, doba kontroly, informace o kontrolních zjištěních – zda bylo/nebylo zjištěno porušení zákona č. 101/2000 Sb.; dále také **informace o navazujícím správním řízení** včetně jeho výsledku, a to v rozsahu: jaké porušení zákona úřad zjistil, výše pokuty, informace o nabytí právní moci rozhodnutí.⁴⁵

Informace o kontrolách lze vyhledat až do roku 2001, tj. za celé období činnosti Úřadu.

Informace o kontrolní činnosti lze také dohledat ve výročních zprávách,⁴⁶ které Úřad pravidelně zveřejňuje od počátku své činnosti. V jednotlivých zprávách úřad přehledně informuje o plnění svého kontrolního plánu a poznatcích inspektorů z kontrolní činnosti.

Úřad pro ochranu osobních údajů

⁴³ Dostupné z: www.uouu.cz [9. 5. 2016].

⁴⁴ Dostupné z: <https://www.uouu.cz/kontrolni-cinnost-inspektoru/ds-1279/archiv=0&p1=1277> [20. 4. 2016].

⁴⁵ Přehled výsledků kontrol v roce 2016 dostupný z: <https://www.uouu.cz/kontroly-v-roce-2016/ds-4040/archiv=0&p1=1279>

⁴⁶ Dostupné z: https://www.uouu.cz/vismo/zobraz_dok.asp?id_org=200144&id_ktg=2089&n=vyrocn%C3%ADzprava&p1=1059 [20. 4. 2016].

STÁTNÍ ÚŘAD INSPEKCE PRÁCE⁴⁷

Státní úřad inspekce práce Informace o kontrolách prováděných inspektoráty práce zveřejňuje SUIP prostřednictvím ročních souhrnných zpráv o výsledcích kontrolních akcí provedených inspekcí.⁴⁸ Zprávy obsahují především souhrnné informace: v jakém úseku se prováděly kontroly, kolik kontrol proběhlo, kolik udělily pokut a v jaké výši. Vždy je uveden celkový počet kontrol v daném úseku, nedozvídáme se informace o konkrétním subjektu a jeho konkrétním pochybení. Do výročních zpráv (s výjimkou roku 2013) jsou zařazeny i graficky zpracované výsledky, což dodává zprávám větší názornost.

Tytéž informace o provedených kontrolách lze nalézt v nabídce „Tiskové zprávy“⁴⁹.

Velmi stručné informace o vybrané problematice lze dohledat ve čtvrtletním zpravodaji⁵⁰.

Lze rovněž dohledat roční program kontrolních akcí,⁵¹ prostřednictvím něhož je možné se dozvědět i o nadcházejících plánech SÚIP a zpětně kontrolovat splnění předsevzatých cílů.

Výroční informace o kontrolách lze vyhledat od roku 2005. Výsledky činnosti SUIP za jednotlivé měsíce a zpravodaj SÚIP lze vyhledat od ledna 2012.

ČESKÁ OBCHODNÍ INSPEKCE⁵²

Česká obchodní inspekce Informace o kontrolách lze dohledat v aktualitách vyskytujících se hned na úvodní stránce, v nabídce „Spotřebitel – Výsledky kontrol“⁵³ nebo v nabídce „Pro média – Tiskové zprávy“⁵⁴. Všechny nabídky obsahují téměř totožné informace o provedených kontrolách a především zjištěných pochybeních. Ve většině případů obsahují sumarizující počet provedených kontrol a zjištěných pochybení, počet a výši uvedených pokut. Nejsou zveřejněny informace o kontrolovaných subjektech a konkrétním výsledku kontrol. Adresy kontrolovaných objektů, nikoliv však výsledky kontroly a kontrolní zjištění, lze dohledat prostřednictvím aplikace „Open data – databáze kontrol a sankcí“⁵⁵. Zde je možné stáhnout excelový soubor, který obsahuje seznam kontrolovaných subjektů.

⁴⁷ Dostupné z: <http://www.suip.cz/> [9. 5. 2016].

⁴⁸ Dostupné z: <http://www.suip.cz/rocnizpravy/> [20. 4. 2016].

⁴⁹ Dostupné z: <http://www.suip.cz/tiskovezpravy/mesicni/> [20. 4. 2016].

⁵⁰ Dostupné z: <http://www.suip.cz/zpravodaj/> [20. 4. 2016].

⁵¹ Dostupné z: <http://www.suip.cz/rocniprogramkontrolnichakci/> [20. 4. 2016].

⁵² Dostupné z: <http://www.coi.cz/> [9. 5. 2016].

⁵³ Dostupné z: <http://www.coi.cz/cz/spotrebitel/vysledkykontrol/> [20. 4. 2016].

⁵⁴ Dostupné z: <http://www.coi.cz/cz/pro-media/tiskovezpravy/> [20. 4. 2016].

⁵⁵ Dostupné z: <http://www.coi.cz/cz/spotrebitel/open-data-databaze-kontrol-sankci-a-zakazu/> [20. 4. 2016].

Informace o závadných výrobcích jsou zveřejněny v nabídce „Spotřebitel – Rizikové výrobky“.⁵⁶ Nežádoucí výrobek je zde specifikován a doplněn fotografií.

Další informace o fungování České obchodní inspekce lze vyčíst z nabídky „O ČOI – Výroční zprávy“,⁵⁷ kde jsou zveřejněny výroční zprávy od roku 2005. V každé výroční zprávě, kromě první, tj. za rok 2005, se věnují mimo jiné kontrolní činnosti inspektorátu a uvádějí zde souhrn a zhodnocení provedených kontrol, dokonce se věnují i kontrolám jednotlivých oblastních inspektorátů.

Zveřejněny jsou i plány kontrolních činností, a to od roku 2011⁵⁸. Tyto informace jsou spíše shrnutí toho, na co se mají při kontrolách inspektoři zaměřit.

ČESKÝ TELEKOMUNIKAČNÍ ÚŘAD⁵⁹

O proběhlých kontrolách úřadu se lze dozvědět z měsíčních tzv. „monitorovacích zpráv“⁶⁰, které jsou zveřejňovány od roku 2006. Zde jsou uváděny údaje o kontrolní činnosti i o zahájených správních řízeních. Kontrolní činnost je ve zprávě rozdělena do 6 oblastí kontroly; u každé oblasti je stručně uvedeno, co je předmětem kontroly, počet kontrol a shrnutí zjištěných nedostatků.

Konkrétní informace o kontrolní činnosti jsou dostupné skrze „Otevřená data – ČTÚ“⁶¹. Soubor obsahuje podrobné informace o provedených kontrolách včetně názvu kontrolovaného, adresy kontrolovaného objektu, data kontroly, výsledku kontroly a výši vyměřené pokuty.

Úřad zveřejňuje i svá rozhodnutí týkající se sporů, a to v nabídce „Úřad – elektronická úřední deska – rozhodnutí o sporech podle zákona 127/2005 Sb.“.⁶² Zde jsou k dispozici různé dokumenty, např. anonymizovaná soudní rozhodnutí.

Další informace o kontrolní činnosti lze najít ve výročních zprávách.⁶³ Výroční zprávy podobně jako monitorovací zprávy obsahují především

Český
telekomuni-
kační úřad

⁵⁶ Dostupné z: <http://www.coi.cz/cz/spotrebitel/rizikove-vyrobyky/> [20. 4. 2016].

⁵⁷ Dostupné z: <http://www.coi.cz/cz/o-coi/vyrocnizpravy/vyrocnizpravy-ocinnosti-coi/> [22. 9. 2016].

⁵⁸ Dostupné z: <http://www.coi.cz/cz/o-coi/povinne-zverejnovane-informace/plany-kontrolni-cinnosti/> [22. 9. 2016].

⁵⁹ Dostupné z: <https://www.ctu.cz/> [9. 5. 2016].

⁶⁰ Dostupné z: <https://www.ctu.cz/aktuality/monitorovaci-zpravy/rok-2015.html> [20. 4. 2016].

⁶¹ Dostupné z: <http://data.ctu.cz/dataset/kontroly-pokuty> [20. 4. 2016].

⁶² Dostupné z: <https://www.ctu.cz/rozhodnuti-o-sporech-podle-zakona-c-1272005-sb-ss-129> [20. 4. 2016].

⁶³ Dostupné z: <https://www.ctu.cz/o-ctu/vyrocnizpravy> [22. 9. 2016].

KONTROLNÍ ORGÁNY

souhrnné informace typu: počet provedených kontrol a počet zjištěných pochybení.

ČESKÁ NÁRODNÍ BANKA⁶⁴

**Česká
národní
banka** Obecné informace o dozorové činnosti lze dohledat ve „výročních zprávách“. ⁶⁵ Z obsahu zpráv lze (v jediném odstavci) zjistit počet kontrol a nedostatků a shrnutí, v čem spočívaly. Mimo to se můžeme dovědět pouze o jednotlivých oblastech kontroly a statistiku vedených sankčních správních řízení. V nabídce „Dohled a finanční trh“ na úvodní stránce jsou zpřístupněna neanonymizovaná rozhodnutí. ⁶⁶ Anonymizovány jsou pouze informace týkající se třetích osob.

ENERGETICKÝ REGULAČNÍ ÚŘAD⁶⁷

**Energetický
regulační
úřad** Statistické výčty (tj. sumarizující počet kontrol za daný rok) se dají najít v nabídce „Kontrola“ ⁶⁸. Shrnující informativní informace o kontrolní činnosti lze najít nabídce „zprávy o činnosti a hospodaření“ ⁶⁹, které jsou zde zveřejněny od roku 2001. V nich chybí konkrétní informace o kontrolovaných subjektech. Obecný předmět kontroly je rozdělen do 3 oblastí, ve kterých je uvedeno, co se kontrolovalo (v některých případech pouze výčet). Lze dohledat obecný počet kontrol, zjištěných nedostatků a shrnutí, v čem spočívaly.

O kontrolní činnosti se lze dozvědět z pravomocných rozhodnutí. ⁷⁰ Zde lze najít jak pravomocná rozhodnutí, tak rozhodnutí o opravných opatřeních nebo přestupcích. Jedná se o zjednodušené shrnutí daného případu a je možné podívat se na celé rozhodnutí, ve kterém jsou údaje o fyzických osobách anonymizovány. Pod odkazem „Správní řízení“ ⁷¹ je zveřejněn přehled vedených správních řízení za každý rok už od roku 2001. Objevuje se zde, s kým bylo řízení vedeno (právnícké i fyzické osoby) a jak úřad rozhodl.

⁶⁴ Dostupné z: www.cnb.cz [9. 5. 2016].

⁶⁵ Dostupné z: http://www.cnb.cz/cs/obecne/rozsirene-vyhledavani.jsp?cnb-search-area=czech-version&cnb-folder=%2Fcs%2Fo_cnb%2F&cnb-search-action-block=search&cnb-search-query=v%C3%BDro%C4%8Dn%C3%AD+zpr%C3%A1vy [20. 4. 2016].

⁶⁶ Dostupné z: http://www.cnb.cz/cs/dohled_financi_trh/vykon_dohledu/pravomocna_rozhodnuti/ [20. 4. 2016].

⁶⁷ Dostupné z: www.eru.cz [9. 5. 2016].

⁶⁸ Dostupné z: <http://www.eru.cz/cs/kontrola> [20. 4. 2016].

⁶⁹ Dostupné z: <http://www.eru.cz/cs/o-uradu/zpravy-o-cinnosti-a-hospodareni> [20. 4. 2016].

⁷⁰ Dostupné z: <http://www.eru.cz/cs/pravomocna-rozhodnuti> [20. 4. 2016].

⁷¹ Dostupné z: <http://www.eru.cz/cs/spravni-rizeni> [20. 4. 2016].

ČESKÁ INSPEKCE ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ⁷²

Aktuální informace o kontrolách lze dohledat hned na úvodní stránce v nabídce „aktuality“. Zde jsou umístěny informace o tom, kdo (název, upřesnění místa podnikání) a jakým způsobem pochybil, a o výši uložené pokuty. Jedná se o stručný, ale obsahově dostačující záznam, kde nejstarší informace je z března 2013.

Významné kontroly jsou rovněž obsaženy ve „výročních zprávách“.⁷³ K jednotlivým oblastem ochrany životního prostředí (ochrana ovzduší, ochrana vod, odpadové hospodářství apod.) jsou zde uvedeny nejvýznamnější případy, z nichž vyplývá, komu (právnícké osoby jsou plně identifikovány, u fyzických osob jen neidentifikující údaje) byla udělena pokuta, za co (uvedena příslušná ustanovení, která byla porušena) a výše pokuty.

Česká inspekce životního prostředí

ČESKÁ ŠKOLNÍ INSPEKCE⁷⁴

O své kontrolní činnosti informuje prostřednictvím „zpráv o inspekční činnosti“ ve vztahu ke konkrétním školám⁷⁵. Ze zpráv lze zjistit, kdy kontrola ve škole probíhala, jaké nedostatky byly zjištěny, co bylo pozitivně hodnoceno a zda došlo ke zlepšení oproti předchozím kontrolám.

V nabídce „dokumenty“ lze dohledat „výroční zprávy“⁷⁶, koncepce, plány hlavních cílů; díky nimž lze získat ucelený obrázek o činnosti inspekce, jak probíhají kontroly a s jakým výsledkem, co se plánuje v oblasti školství kontrolovat apod.

Česká školní inspekce

STÁTNÍ ZEMĚDĚLSKÁ A POTRAVINÁŘSKÁ INSPEKCE⁷⁷

Informace o nejakostních, falšovaných či nebezpečných potravinách lze nalézt na úvodní stránce v nabídce „Potraviny“⁷⁸ či „Potraviny na pranýři“. Konkrétní informace o uzavřených provozovnách lze dohledat v nabídce „Uzavřené provozovny“⁷⁹.

Státní zemědělská a potravinářská inspekce

⁷² Dostupné z: www.cizp.cz [9. 5. 2016].

⁷³ Dostupné z: <http://www.cizp.cz/O-nas/Vyrocnizpravy> [9. 5. 2016].

⁷⁴ Dostupné z: <http://www.csicr.cz/> [9. 5. 2016].

⁷⁵ Dostupné z: <http://www.csicr.cz/cz/Dokumenty/Inspekcnizpravy> [20. 4. 2016].

⁷⁶ Dostupné z: <http://www.csicr.cz/cz/DOKUMENTY/Vyrocnizpravy> [9. 5. 2016].

⁷⁷ Dostupné z: <http://www.szpi.gov.cz/> [9. 5. 2016].

⁷⁸ Dostupné z: <http://www.potravinynapranryri.cz/Search.aspx?lang=cs&design=default&archive=actual&listtype=tiles> [9. 5. 2016].

⁷⁹ Dostupné z: <http://www.potravinynapranryri.cz/WSearch.aspx?lang=cs&design=default&archive=actual&listtype=tiles> [9.5.2016].

KONTROLNÍ ORGÁNY

Výsledky kontrolní činnosti lze rovněž najít v nabídce „Tiskové zprávy“⁸⁰ nebo „Aktuality“. Na obou místech lze dohledat konkrétní subjekt, v čem spočívá provinění a jaká sankce mu byla uložena.

Další shrnující informace o kontrolní činnosti lze najít ve „zprávách o činnosti“ v nabídce „souhrnné zprávy“⁸¹. SZPI poskytuje zprávy o činnosti i v angličtině. Zprávy obsahují podrobný výčet předmětu jednotlivých kontrol, počet kontrol a zobecněné nedostatky. Další související informace lze najít v nabídce „Tematické kontroly“⁸².

STÁTNI VETERINÁRNÍ SPRÁVA⁸³

SVS SVS informace poskytuje jak ve výročních zprávách⁸⁴, kde najdeme pouze obecný počet kontrol, nedostatků a shrnutí, v čem spočívaly, tak v nabídce „výsledky kontrol“.⁸⁵ V té se nachází mapa, která po vybrání oblasti kontrol a požadovaného období zobrazí všechna místa, kde byla kontrola prováděna, s konkrétními údaji o subjektu, zda byla zjištěna závada, popřípadě v čem spočívala.

ÚŘAD PRO OCHRANU HOSPODÁŘSKÉ SOUTĚŽE⁸⁶

ÚHOS Konkrétní informace o subjektech, které porušily hospodářskou soutěž a v čem porušení zákona spočívalo, lze nalézt pouze ve výročních zprávách.⁸⁷

KRAJSKÉ HYGIENICKÉ STANICE

KHS Jihomoravského kraje⁸⁸

KHS Lze dohledat pouze informace o vadných výrobcích.

Jihomorav-
ského kraje

⁸⁰ Dostupné z: <http://www.szpi.gov.cz/1stDoc.aspx?nid=12316> [9. 5. 2016].

⁸¹ Dostupné z: <http://www.szpi.gov.cz/1stDoc.aspx?nid=11386> [9. 5. 2016].

⁸² Dostupné z: <http://www.potravinynapranaryri.cz/InspControl.aspx?lang=cs&design=-default&archive=actual&listtype=tiles> [9. 5. 2016].

⁸³ Dostupné z: <http://eagri.cz/public/web/svs/portal/> [9. 5. 2016].

⁸⁴ Dostupné z: <http://eagri.cz/public/web/svs/portal/dokumenty-a-publikace/prehled-podle-let/> [9. 5. 2016].

⁸⁵ Dostupné z: <http://eagri.cz/public/web/svs/portal/verejne-zdravi/vysledky-kontrol/> [9. 5. 2016].

⁸⁶ Dostupné z: <https://www.uohs.cz/cs/uvodni-stranka.html> [9. 5. 2016].

⁸⁷ Dostupné z: <https://www.uohs.cz/cs/informacni-centrum/vyrocnizpravy.html> [9. 5. 2016].

⁸⁸ Dostupné z: <http://www.khsbrno.cz/> [9. 5. 2016].

KHS Jihočeského kraje⁸⁹

V nabídce „Zveřejňování informací o kontrolách OOVZ“⁹⁰ lze dohledat informace ode dne 7. 8. 2015 o počtu kontrol, zjištěných nedostatcích a počtu pokut a jejich celkové výši. **KHS Jihočeského kraje**

V nabídce „Informace pro veřejnost“⁹¹ lze najít informace o epidemiologickém stavu nebo o nebezpečných výrobcích.

KHS Středočeského kraje⁹²

Obecné informace o kontrolách v rozsahu počtu kontrol, nedostatků a shrnutí, počtu pokut a jejich celkové výše jsou dostupné ve výročních zprávách umístěných v nabídce „Zprávy o činnosti KHS“⁹³. Výroční zprávy jsou zveřejňovány od roku 2009. **KHS Středočeského kraje**

V nabídce „Aktuality“⁹⁴ se zveřejňují aktuální informace – výsledky šetření (povětšinou v restauracích), tiskové zprávy, pozvánky.

KHS Plzeňského kraje⁹⁵

Informace o kontrolní činnosti lze nalézt v nabídce „Aktuality hygiena výživy“⁹⁶. Zde se nachází informace o aktuálních závadných výrobcích, nevyhovujících prostorách, ale i základní informace o kontrolách (kdy a kde kontrola proběhla a zda byla udělena sankce). Výroční zprávy nejsou k nalezení. **KHS Plzeňského kraje**

KHS Zlínského kraje⁹⁷

Na úvodní stránce nalezneme v tiskových zprávách vedle souhrnu výsledků kontrol za jednotlivá čtvrtletí od roku 2011 obecné informace o počtu kontrol, nedostatcích a počtu pokut a jejich celkové výši. Informace o napravených nedostatcích, které byly zjištěny při kontrolách, jsou dostupné v aktualitách, které se rovněž nacházejí přímo na úvodní stránce. **KHS Zlínského kraje**

U jednotlivých odborů⁹⁸ rovněž najdeme výroční zprávy, které jsou kromě Odboru hygieny výživy a PBU uvedeny maximálně do roku 2013 a novější zde nenajdeme. Ty, co zveřejněné jsou, obsahují obecný počet kontrol, nedostatků a shrnutí, v čem spočívaly.

⁸⁹ Dostupné z: <http://www.khscb.cz/>

⁹⁰ Dostupné z: <http://www.khscb.cz/search.php?rstext=all-phpRS-all&rstema=45> [20. 4. 2016].

⁹¹ Dostupné z: <http://www.khscb.cz/search.php?rsvelikost=sab&rstext=all-phpRS-all&rstema=11&stromhmenu=11> [20. 4. 2016].

⁹² Dostupné z: <http://www.khsstc.cz/>

⁹³ Dostupné z: http://www.khsstc.cz/obsah/zpravy-o-cinnosti-khs_163_1.html [20. 4. 2016].

⁹⁴ Dostupné z: http://www.khsstc.cz/obsah/aktuality_161_3_1.html [20. 4. 2016].

⁹⁵ Dostupné z: <http://www.khsplzen.cz/>

⁹⁶ Dostupné z: <http://www.khsplzen.cz/index.php/aktuality> [20. 4. 2016].

⁹⁷ Dostupné z: <http://www.khszlin.cz/> [9. 5. 2016].

⁹⁸ Dostupné z: <http://www.khszlin.cz/24833-organizacni-struktura> [9. 5. 2016].

KONTROLNÍ ORGÁNY

KHS Pardubického kraje⁹⁹

KHS Pardubického kraje Na úvodní stránce v nabídce „Aktuality“ jsou zveřejněny informace týkající se veřejného zdraví, např. výsledky kontrol letních zotavovacích akcí pro děti nebo informace o kvalitě vody ke koupání.

V nabídce „úřední deska“¹⁰⁰ jsou dostupné informace o závadných výrobcích, veřejných zakázkách nebo ochranných opatřeních, které však nepramení z činnosti KHS.

Informace o kontrolní činnosti také nalezneme u jednotlivých odborů. Takto lze dohledat obecné informace o počtu kontrol, nedostacích, počtu pokut a jejich celkovou výši.

KHS Ústeckého kraje¹⁰¹

KHS Ústeckého kraje V nabídce „Aktuality“¹⁰² jsou zveřejněna pochybení zjištěná od roku 2011 i informace o nápravách, informace o vadných výrobcích.

Výroční zprávy se dají najít hned na úvodní stránce pod nabídkou „Roční zprávy“,¹⁰³ a to zpětně až do roku 2006. V každém roce jsou roční zprávy rozděleny dle kontrolní činnosti jednotlivých odborů. Z nich se můžeme dovědět konkrétní údaje o kontrolovaných subjektech např. v rámci akce „Alkohol“ a při kontrole hygieny práce, kde se dozvíme, kdo byl kontrolován, co bylo kontrolováno, zda bylo zjištěno porušení předpisů, popřípadě v čem porušení spočívalo a v jaké výši byla uložena pokuta.

Informace o kontrolách ve stravovacích zařízeních jsou dostupné v nabídce „Stravování“¹⁰⁴ (přímo z hlavní stránky) a obsahují informace od 15. 7. 2015, které jsou průběžně doplňovány.

Informace o nebezpečných výrobcích jsou dostupné přímo v nabídce „Nebezpečné výrobky“.¹⁰⁵

KHS Královéhradeckého kraje¹⁰⁶

KHS Královéhradeckého kraje Informace o kontrolách nalezneme v nabídce „Povinně zveřejňované informace“¹⁰⁷. Obsahují ale pouze obecné informace o počtu kontrol a nedostatcích. Výroční zprávy¹⁰⁸ neobsahují zprávu za rok 2014 a jsou ve stejném rozsahu obecné.

⁹⁹ Dostupné z: <http://www.khspsc.cz/> [9. 5. 2016].

¹⁰⁰ Dostupné z: <http://www.khspsc.cz/category/uredni-deska/> [9. 5. 2016].

¹⁰¹ Dostupné z: <http://www.khsusti.cz/> [9. 5. 2016].

¹⁰² Dostupné z: <http://www.khsusti.cz/> [9. 5. 2016].

¹⁰³ Dostupné z: <http://www.khsusti.cz/> [9. 5. 2016].

¹⁰⁴ Dostupné z: <http://www.khsusti.cz/> [9. 5. 2016].

¹⁰⁵ Dostupné z: <http://www.khsusti.cz/> [9.5.2016].

¹⁰⁶ Dostupné z: <http://www.khshk.cz/news.php> [9. 5. 2016].

¹⁰⁷ Dostupné z: http://www.khshk.cz/articles.php?article_id=1282 [9. 5. 2016].

¹⁰⁸ Dostupné z: http://www.khshk.cz/articles.php?article_id=884 [9. 5. 2016].

Přehled nebezpečných výrobků lze dohledat v nabídce „Nebezpečné výrobky“¹⁰⁹.

O kontrolách KHS se lze také dozvědět z nabídky „Tiskové zprávy“¹¹⁰ nebo z nabídky „Kontroly stravovacích zařízení“¹¹¹, kde jsem ovšem našli informaci o jediném stravovacím zařízení.

KHS Kraje Vysočina¹¹²

Lze dohledat informace o nebezpečných výrobcích¹¹³ a o naměřených imisích.¹¹⁴ Nabídka „Roční informace o kontrolách“¹¹⁵ udává počet kontrol a nalezených závad, zahrnuje ale pouze rok 2014. Od roku 2015 zde lze najít informace o kontrolách stravovacích zařízení¹¹⁶, kde najdeme specifikaci provozovny, popis pochybení, datum kontroly a dobu určenou k nápravě. Výsledky jsou však zveřejněny pouze po dobu 30 dnů od ukončení kontroly.

**KHS Kraje
Vysočina**

KHS Moravskoslezského kraje¹¹⁷

Informace zveřejňuje pomocí ročenek a zpravodajů, které jsou vydávány každoročně.¹¹⁸ Jsou přístupné z internetu a obsahují detailní popis činnosti KHS. Další informace o činnosti, respektive o kontrolách, se mohou občané dozvědět i pomocí „Aktualit“ (dostupné z hlavní stránky) a „Archivu aktualit“¹¹⁹, kde se nacházejí kromě zpráv o chystaných šetřeních a o jejich výsledcích i všeobecné informace poskytované Ministerstvem zdravotnictví nebo pozvánky na pořádané akce.

**KHS Morav-
skoslezské-
ho kraje**

Informace o kontrolách jsou obsaženy v rámci jednotlivých odborů, například u odboru hygieny výživy a PBU najdeme kontrolu předmětů běžného užívání. Informace zahrnují obecný počet kontrol, nedostatků a shrnutí, v čem spočívaly, a počet pokut a jejich celkovou výši.

V nabídce „Víš, kde jíš“ najdeme archiv stravovacích zařízení¹²⁰, ze kterého se dozvíme, které provozovny musely zlikvidovat potraviny nebo která provozovna byla uzavřena.

¹⁰⁹ Dostupné z: http://www.khshk.cz/articles.php?cat_id=29 [9. 5. 2016].

¹¹⁰ Dostupné z: http://www.khshk.cz/articles.php?cat_id=11 [9. 5. 2016].

¹¹¹ Dostupné z: http://www.khshk.cz/articles.php?cat_id=44 [9. 5. 2016].

¹¹² Dostupné z: <http://www.khsjih.cz/> [9. 5. 2016].

¹¹³ Dostupné z: <http://www.khsjih.cz/uredni-deska.php> [9. 5. 2016].

¹¹⁴ Dostupné z: <http://www.khsjih.cz/sledovani-imisi.php> [9. 5. 2016].

¹¹⁵ Dostupné z: <http://www.khsjih.cz/rocní-informace-kontroly.php> [9. 5. 2016].

¹¹⁶ Dostupné z: <http://www.khsjih.cz/hv-informace-o-kontrolach/> [9. 5. 2016].

¹¹⁷ Dostupné z: <http://www.khsova.cz/01/index.php> [9. 5. 2016].

¹¹⁸ Dostupné z: http://www.khsova.cz/01_o_nas/vyrocní-zpravy.php [9. 5. 2016].

¹¹⁹ Dostupné z: http://www.khsova.cz/01/index_archiv.php?page=1 [9. 5. 2016].

¹²⁰ Dostupné z: http://www.khsova.cz/01_stravovaci_zarizeni/index_archiv_Stravovaci_zarizeni.php [9. 5. 2016].

KONTROLNÍ ORGÁNY

KHS Olomouckého kraje¹²¹

KHS Olomouckého kraje Informace zveřejňovány pomocí nabídky „Aktuality“¹²² nebo nabídky „Občanům“¹²³, avšak informace jsou velmi stručné a týkají se pouze všeobecně zveřejňovaných informací (výskyt nějaké epidemie, stav vody, nebezpečné výrobky apod.). Nikde se neobjevují třeba informace o šetření této KHS. V nabídce o kontrole stravovacích zařízení je umístěna tabulka se statistickými údaji.¹²⁴ Výroční zprávy¹²⁵ za roky 2013 a 2014 obsahují informace o tom, kolik kontrol proběhlo a v jakých oblastech.

KHS Libereckého kraje¹²⁶

KHS Libereckého kraje Informace se dají najít v nabídce „aktuality“¹²⁷ nebo „úřední deska“¹²⁸. Tyto informace mají charakter stejný nebo podobný, jako je zmíněno u ostatních stanic. Také se zde uvádí nebezpečné výrobky nebo aktuální pylové zpravodajství či informace o stavu vod. Najdeme zde také informace o proběhlých kontrolách ve stravovacích zařízeních, které obsahují adresu provozovny, zjištěné pochybení, datum kontrol a opatření k nápravě. Další informace týkající se činnosti KHS najdeme v „Tiskových zprávách“¹²⁹, ale jedná se spíše o informace všeobecné nebo poučující. V nabídce „Výroční zprávy o činnosti“¹³⁰ lze najít pouze zprávu za rok 2015, ze které se dozvíme, kolik proběhlo kontrol, kolik bylo zjištěno pochybení apod. Nabídka „Informace o výsledcích kontrol“¹³¹ je nefunkční.

KHS Karlovarského kraje¹³²

KHS Karlovarského kraje V nabídce „Informace pro veřejnost“¹³³ najdeme poučení, pozvánky na pořádané akce apod. Oproti jiným stanicím zde není odkaz na proběhlé kontroly ve stravovacích zařízeních nebo šetřeních prováděných touto KHS. Výroční zprávy si zpracovává každý odbor zvlášť.¹³⁴ Výroční zprávy za rok 2013, 2014 a 2015 nezahrnují informace o všech odborech. Obsahují sumarizující údaje (kolik proběhlo kontrol, kolik bylo zjištěno pochybení, kolik uložili pokut apod.).

¹²¹ Dostupné z: <http://www.khsolc.cz/uvod.aspx> [9. 5. 2016].

¹²² Dostupné z: <http://www.khsolc.cz/aktuality.aspx> [9. 5. 2016].

¹²³ Dostupné z: <http://www.khsolc.cz/obcanum.aspx> [9. 5. 2016].

¹²⁴ Dostupné z: http://www.khsolc.cz/stravovaci_zarizeni.html [9. 5. 2016].

¹²⁵ Dostupné z: http://www.khsolc.cz/odb_zpr_cinn.aspx [9. 5. 2016].

¹²⁶ Dostupné z: <http://www.khslbc.cz/> [9. 5. 2016].

¹²⁷ Dostupné z: <http://www.khslbc.cz/rubriky/aktuality/> [9. 5. 2016].

¹²⁸ Dostupné z: <http://www.khslbc.cz/aktuality/uredni-deska-2/> [9. 5. 2016].

¹²⁹ Dostupné z: <http://www.khslbc.cz/tiskove-zpravy/> [9. 5. 2016].

¹³⁰ Dostupné z: <http://www.khslbc.cz/vyrocní-zpravy-o-cinnosti/> [9. 5. 2016].

¹³¹ Dostupné z: http://www.khslbc.cz/rubriky/vysledky_kontrol_hv/ [9. 5. 2016].

¹³² Dostupné z: <http://www.khskv.cz/> [9. 5. 2016].

¹³³ Dostupné z: http://www.khskv.cz/info_pro_veřejnost.htm [9. 5. 2016].

¹³⁴ Dostupné z: http://www.khskv.cz/odborna_cinnost.htm [9. 5. 2016].

KHS pro Prahu¹³⁵

V nabídce „Kontroly stravovacích zařízení“¹³⁶ lze nalézt informace o proběhlých kontrolách stravovacích zařízení v Praze od roku 2015 včetně popisu zjištěných nedostatků, pořízené fotodokumentace a informace o uložených opatřeních k nápravě.

KHS pro Prahu

DOPORUČENÍ K PREZENTACI VÝSLEDKŮ KONTROLNÍ ČINNOSTI

Pokud jde o **rozsah informací**, které by podle nás měly být veřejnosti známy, domníváme se, že by kontrolní orgány měly zveřejňovat (alespoň v obecné rovině) informace o tom, **co** kontrolovaly (předmět jednotlivých kontrol), **koho** kontrolovaly (postačí obecné vymezení kontrolovaných subjektů, např. poskytovatelé stravovacích služeb, e-shopy, pojišťovny atd.) a k jakým **kontrolním zjištěním** dospěly (jaké zjistily nedostatky). Jsme však přesvědčeni, že čím konkrétnější informace jsou, tím vyšší vypovídající hodnotu mají.

Rozsah informací

Důležitá je i včasnost poskytovaných informací. Doporučujeme proto informace o kontrolní činnosti **publikovat průběžně**. Dokumenty typu výroční zpráva shrnující informace o kontrolní činnosti za uplynulý rok je žádoucí zveřejnit co nejdříve, ideálně během prvního čtvrtletí následujícího roku.¹³⁷ Poskytované informace by také měly být zveřejněny po určité době.¹³⁸

Průběžná publikace

Jeví se vhodné, pokud veškeré informace o kontrolní činnosti je možné dohledat na **co nejméně místech**, ideálně na jednom místě. Pokud jsou informace o kontrolách roztroušeny ve více nabídkách, obtížněji se hledají.

Koncentrace informací

Považujeme rovněž za přínosné, aby místo, kde lze informace dohledat, bylo **návodně označeno**, např. „výsledky kontrol“. Důležité je také správné umístění nabídky na viditelné místo, a to nejlépe do horní nebo do levé boční lišty.

Návodné označení

Rozhodující roli hraje také vhodně zvolená **grafická podoba stránek**, např. velikost písma, rozložení textu či barevné odlišení. Přehledně strukturované by měly být i samotné poskytované informace. Pokud jsou zveřejňovány v dokumentech typu „výroční zpráva“, měla by zpráva

Grafická podoba

¹³⁵ Dostupné z: <http://www.hygp Praha.cz/> [9. 5. 2016].

¹³⁶ Dostupné z: http://hygp Praha.cz/obsah/kontroly-stravovacich-zarizeni_425_1.html [9. 5. 2016].

¹³⁷ Obdobně jako výroční zprávu z oblasti poskytování informací dle § 18 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím.

¹³⁸ Nikoliv např. pouze v intervalu jednoho měsíce, jak jsme zjistili u Krajské hygienické stanice Kraje Vysočina.

KONTROLNÍ ORGÁNY

obsahovat úvod, který běžnému uživateli pomůže vyhledat požadované informace. Inspirativní mohou být např. výroční zprávy České inspekce životního prostředí, které obsahují jak nejrůznější tabulky a grafy, tak i obrázky, kterými je text prokládán, a snaží se tak čtenáři zabránit, aby se v textu ztratil.

XV.

Nesouhlas s výsledkem kontroly

V praxi pochopitelně mohou nastat situace, kdy kontrolovaný nesouhlasí s výsledkem kontroly (nejčastěji tomu bude tehdy, pokud nesouhlasí s vytýkanými nedostatky či uloženými opatřeními k nápravě). S výsledkem kontroly může být nespokojen podatel podnětu ke kontrole; zpravidla tehdy, pokud mu kontrolní orgán „nedá za pravdu“, tj. nezjistí pochybení vůbec, či nedostatečně. Pro tyto případy počítá právní úprava s možností, jak svou nespokojenost (nesouhlas) se závěry kontrolní činnosti mohou jednotlivé osoby řešit.

NÁMITKY PROTI KONTROLNÍM ZJIŠTĚNÍM

Základním prostředkem obrany kontrolovaného **proti kontrolním zjištěním** kontrolního orgánu, s nimiž nesouhlasí, jsou tzv. **námítky**. Obdobně jako v případě odvolání proti rozhodnutí úřadu může kontrolovaný proti kontrolním zjištěním podat **písemně**¹ námítky, a to do 15 dnů ode dne doručení protokolu o kontrole, není-li v protokolu stanovena delší lhůta.² Své námítky musí kontrolovaný odůvodnit tak, aby bylo kontrolnímu orgánu zřejmé, s **jakým kontrolním zjištěním nesouhlasí a proč**.

Námítky
proti
kontrolním
zjištěním

VYŘIZOVÁNÍ NÁMITEK

Proces vyřizování námitek není kontrolním řádem koncipován jako formální řízení, jehož výsledkem je rozhodnutí o námitkách. Jde o **neformální proces**, kdy se subsidiárně uplatní správní řád (např. pro počítání času, doručování). I pro vyřizování námitek nicméně platí určitá pravidla.³

Vyřizování
námitek

Primárně je úkolem kontrolujícího, aby obdržené námítky posoudil, a to do 7 dnů od jejich obdržení, a zvážil, zda námítky netrpí některou

¹ Zahrnuje i možnost podání námitek elektronicky.

² Srov. § 13 kontrolního řádu.

³ Blíže § 14 kontrolního řádu.

KONTROLNÍ ORGÁNY

z vad, pro něž je povinen námitky předat nadřízenému k vyřízení (zamítnutí), a zda může námitkám vyhovět, či nikoliv. **Vadné** jsou námitky:

Vady
námitek

- a) podané neoprávněnou osobou (podané někým jiným než kontrolovaným),
- b) podané opožděně (podané po uplynutí 15denní lhůty ode dne doručení protokolu o kontrole),
- c) nekonkrétní (z nichž není zřejmé, proti kterému kontrolnímu zjištění směřují),
- d) neodůvodněné (chybí vysvětlení důvodu, proč kontrolovaný s konkrétním kontrolním zjištěním nesouhlasí).

Došetření
a dodatek
k protokolu
o kontrole

Pokud kontrolující shledá, že je namístě námitkám vyhovět, koná tak prostřednictvím tzv. autoremedury. Je-li to zapotřebí, **provede došetření věci** (učiní dodatečné kontrolní úkony).⁴ Výsledek oprav nesprávností či došetření zhmotní kontrolující do podoby **tzv. dodatku k protokolu o kontrole**, který tvoří nedílnou přílohu protokolu o kontrole. Dodatek o kontrole kontrolní orgán doručí (obdobně jako v případě protokolu o kontrole) kontrolujícímu. Předcházel-li vydání dodatku o kontrole došetření věci, v důsledku něhož kontrolující upravil předchozí kontrolní zjištění, může kontrolovaný proti upraveným kontrolním zjištěním uplatnit **nové námitky**. Pro jejich podání platí stejná pravidla jako v případě námitek proti kontrolním zjištěním obsaženým v protokolu o kontrole.

Pokud kontrolující shledá, že nemůže všem námitkám zcela vyhovět, postoupí je **nadřízené osobě**. Ta námitky věcně a každou zvlášť posoudí a zhodnotí, zda jim vyhoví zčásti, zcela nebo je zamítne. Námitky je třeba vyřídit do 30 dnů ode dne jejich doručení. Tuto lhůtu lze prodloužit pouze ve zvlášť složitém případě o 30 dní. O prodloužení je třeba kontrolovanou osobu předem vyrozumět.

STÍŽNOST NA POSTUP KONTROLUJÍCÍHO

Stížnost na
nevhodné
jednání

Pokud kontrolovaný **nesouhlasí s jinými částmi kontrolního protokolu** než kontrolními zjištěními, nemůže uplatnit námitky. Stejně tak není možné využít námitek v případě **výhrad k chování** kontrolujícího. Nespokojenost tohoto druhu je možné řešit prostřednictvím **stížnosti podle § 175 správního řádu**. Stížnost se podává u kontrolního orgánu, který kontrolu prováděl a který je také povinen stížnost prošetřit a vyřídit ji do 60 dnů ode dne jejího doručení. V této lhůtě musí kontrolní orgán vyrozumět stěžovatele o výsledku prošetření stížnosti. Shledá-li kontrolní orgán stížnost důvodnou nebo částečně důvodnou, je povinen učinit bezodkladně nezbytná opatření k nápravě (např. v případě nevhodného

⁴ Srov. § 21 odst. 2 kontrolního řádu.

chování vyvodit pracovníprávní či služebně právní důsledky) a vyzoomět o nich stěžovatele, pokud o to požádal.⁵

Nesouhlasí-li stěžovatel s vyřízením stížnosti, má možnost obrátit se na nadřízený orgán s žádostí, aby způsob **vyřízení stížnosti přešetřil**.⁶ Byť správní řád nestanoví bližší podrobnosti postupu nadřízeného orgánu při prošetřování stížnosti, lze logicky usuzovat, že by se postup nadřízeného orgánu neměl odlišovat (co se týče lhůty, v níž by měl žádost o prošetření posoudit, ani co do povinnosti vyzoomět o výsledku prošetření stěžovatele) od postupu podřízeného kontrolního orgánu.

Rovněž projevy nesouhlasu s výsledky kontroly, které kontrolní orgán obdrží od **podatele** podnětu ke kontrole, je třeba posuzovat jako stížnosti podle § 175 správního řádu. Z naší zkušenosti vyplynulo, že o možnosti podání stížnosti, není-li podatel spokojen s vyřízením podnětu, poučuje např. Česká obchodní inspekce či oblastní inspektoráty práce.

Nesouhlas
s vyřízením
stížností

PODNĚT VEŘEJNÉMU OCHRÁNCI PRÁV

Pokud kontrolovaný neuspěje se svými námitkami proti kontrolním zjištěním nebo se nedomůže nápravy skrze podání stížnosti dle § 175 správního řádu, může se **obrátit na veřejného ochránce práv podnětem** k prošetření postupu kontrolního orgánu.⁷ Obdobně tak může učinit podatel podnětu ke kontrole, nebude-li spokojen s vyřízením své stížnosti na postup kontrolního orgánu či nedosáhne-li uplatněním podnětu dle § 80 odst. 2 správního řádu přijetí opatření k nápravě namítané nečinnosti (bližze kapitola XII).

Podnět
ochránce

Podnět ochránce by měl obsahovat:

- jméno, příjmení a bydliště stěžovatele, u právnické osoby název, sídlo a jméno a příjmení osob oprávněných jejím jménem jednat,
- vyličení podstatných okolností problému, včetně sdělení, zda tato záležitost byla předložena také jinému orgánu a s jakým výsledkem,
- označení úřadu (kontrolního orgánu), vůči němuž podnět směřuje,
- doklad o tom, že úřad (kontrolní orgán), jehož se podnět týká, stěžovatel neúspěšně sám vyzval k nápravě,⁸
- kopie dokumentů, které se záležitostí souvisejí a obsahují důležité informace (např. protokol o kontrole).

Náležitosti
podnětu

⁵ Srov. § 175 odst. 4–6 správního řádu.

⁶ Srov. § 175 odst. 7 správního řádu.

⁷ Bližší informace o podání podnětu ochránce dostupné z: <http://www.ochrance.cz/stiznosti-na-urady/jak-podat-stiznost/>.

⁸ Dokladem o neúspěšné snaze o nápravu může být vyzoomění o vyřízení námitek kontrolovaného nebo vyzoomění kontrolního orgánu o vyřízení stížnosti dle § 175 odst. 5 správního řádu či odpověď kontrolního orgánu, z níž je patrné, že neuplatní opatření proti nečinnosti dle § 80 správního řádu.

KONTROLNÍ ORGÁNY

Ochránce podnět posoudí a zváží, zda odůvodňuje zahájení šetření. Pokud ochránce **zahájí šetření**, písemně o tom **stěžovatele vyrozumí**.

Postup ochránce při vyřizování podnětu Zjistí-li ochránce šetřením **porušení** právních předpisů či jiná **pochybení** v postupu kontrolních orgánů, vyzve kontrolní orgán, aby se ke zjištění vyjádřil a přijal opatření k nápravě. **Cílem šetření** ochránce je přimět kontrolní orgán k **nápravě zjištěných pochybení** tam, kde je náprava možná. Ochránce nemůže přijetí opatření k nápravě kontrolnímu orgánu nařídit ani namísto něj provést. Pokud kontrolní orgán nepřijme dostatečná opatření k nápravě, ochránce zpravidla vyrozumí nadřízený úřad nebo informuje veřejnost včetně sdělení jména a příjmení osob oprávněných jednat jménem úřadu.

Nejvyšší správní soud čj. 2 Aps 2/2009-52

ze dne 3. 12. 2009

Tento výklad pojmu daňové kontroly je plně v souladu s obecným významem termínu kontroly. Ten v teorii správního práva označuje postup orgánu veřejné moci, který zjišťuje a eventuálně posuzuje plnění povinností adresáty veřejné správy. Pojmovými znaky takových kontrol bývá možnost zahájení na základě podnětu či ex officio, zákonem upravený postup zahájení, regulace práv a povinností kontrolujících pracovníků i kontrolovaných subjektů, stanovení sankcí pro porušení takových povinností, oprávnění kontrolovaného subjektu podat námitky proti kontrole apod. Takový charakter vykazuje celá řada institutů, jež zvláštní předpisy správního práva označují jako kontrolu, např. kontrola prováděná Českou obchodní inspekcí, Státní zemědělskou a potravinářskou inspekcí aj. Podstatným znakem takové kontroly je mj. možnost jejího namátkového provedení, tedy provedení za situace, kdy kontrolující osoba a priori nedisponuje (konkrétním) podezřením, že kontrolovaný subjekt neplní řádně své povinnosti.

Městský soud v Praze čj. 11 Ca 67/2005-68

ze dne 7. 2. 2006

Ze zákona č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, ani ze zákona č. 282/1991 Sb., o České inspekci životního prostředí, nevyplývá, že by pro oblast působnosti České inspekce životního prostředí byl zákon o státní kontrole a priori vyloučen a že by tento orgán nebyl povinen při své činnosti podle uvedeného zákona postupovat. To však na druhé straně rovněž neznamená, že by Česká inspekce životního prostředí musela vždy postupovat pouze podle zákona č. 552/1991 Sb., o státní kontrole. Ze zákona č. 282/1991 Sb., o České inspekci životního prostředí, ani z jiného právního předpisu také nevyplývá, že by obligatorním předpokladem pro zahájení řízení o pokutě dle § 4 písm. c) tohoto zákona bylo ukončení státní kontroly, resp. její výsledky.

Vrchní soud v Praze čj. 7 A 98/99-37

ze dne 27. 12. 2001

Nelze směřovat a zaměřovat provádění kontroly se správním řízením. Jde o dvě zcela odlišné a samostatné činnosti orgánů státní správy upravené samostatnými zákony. Postup při výkonu státní kontroly upravuje zákon č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, ve znění pozdějších předpisů. Základní pravidla kontrolní činnosti (kontrolní řád) jsou upraveny v části třetí tohoto zákona, která obsahuje úpravu práv a povinností jak kontrolních orgánů, tak kontrolovaných osob. Samotná kontrola je ukončena sepsáním protokolu o kontrolním zjištění, respektive rozhodnutím o námitkách, pokud jsou kontrolovanou osobou proti protokolu vzneseny. Pro postup při prováděné kontrole neplatí správní řád, protokol o kontrole, který je výsledkem kontroly, není správním rozhodnutím, není rozhodnutím o právech a povinnostech kontrolované osoby, obsahuje pouze kontrolní zjištění, spočívající v popisu zjištěných skutečností s uvedením případně zjištěných nedostatků a označení ustanovení právních předpisů, které byly porušeny. V případě, že proti protokolu byly vzneseny námitky, postupuje se podle speciálního ustanovení § 18 zákona č. 552/1991 Sb. Pro kontrolní činnost správních orgánů správní řád neplatí, podle správního řádu se nepostupuje ani v průběhu kontroly, ani při jejím ukončení (sepsání protokolu, popřípadě rozhodnutí o námitkách). Teprve po ukončení kontroly (tj. sepsání protokolu, popřípadě ukončení řízení o námitkách kontrolovaných osob) může (ale nemusí) následovat správní řízení, jehož výsledkem je správní rozhodnutí, kterým je rozhodováno o právech a povinnostech kontrolovaných osob.

Nejvyšší správní soud čj. 2 As 50/2005-53

ze dne 27. 9. 2006

Oznámení o zahájení kontroly je jednostranným procesním úkonem správního orgánu (kontrolního orgánu) adresovaným kontrolované osobě. Aby mělo účinky vedoucí ke splnění povinnosti kontrolního orgánu vyplývající pro něj z § 12 odst. 2 písm. a) zákona o kontrole, musí zejména splňovat náležitosti obsahové a dojít do sféry kontrolované osoby. Ve věci stěžovatele je sporné, zda uvedený úkon, o jehož obsahové stránce pochyb není, došel do sféry kontrolované osoby, byl-li adresován řediteli pobočky stěžovatele, jejíž prostory měly být kontrolovány. Smyslem a účelem oznámení o zahájení kontroly je dát kontrolované osobě na vědomí, že u ní je zahajována kontrola, takže jí tím vznikají specifické povinnosti i specifická práva, zakotvená zejména v zákoně o kontrole, subsidiárně však i – s ohledem na ustanovení § 26 zákona o kontrole – případně i ve správním řádu. Ve své

podstatě plní oznámení o zahájení kontroly stejnou funkcí jako uvědomění účastníka o zahájení řízení podle § 18 odst. 3 správního řádu – zajišťuje zejména, aby kontrolovaná osoba mohla od počátku provádění kontroly řádně a v potřebném rozsahu uplatňovat svá procesní práva a aby po ní bylo spravedlivě požadovat poskytnutí potřebné součinnosti.

Nejvyšší správní soud čj. 2 As 71/2005

ze dne 18. 10. 2006

Nejvyšší správní soud tedy plně souhlasí se žalovaným, že v řadě případů by přítomnost provozovatele restaurace, případně služby, jejíž hluk je měřen, či jeho zástupce po celou dobu měření mohla zcela účel tohoto měření zmařit. Nicméně je třeba, aby tato osoba (tj. provozovatel služby, jejíž hluk je měřen) měla k provedení měření důvěru a mohla se k jeho průběhu a výsledkům řádně vyjádřit, což lze zajistit toliko její vědomostí o tom, že měření probíhá, a také o tom, jakým způsobem je prováděno. Je totiž zřejmé, že je-li měřeno pouze zaměstnanci orgánu ochrany veřejného zdraví bez přítomnosti provozovatele restaurace (a dokonce i bez jeho vědomostí o tom, že nějaké měření probíhá) a protokol o tomto měření je podepsán pouze těmito zaměstnanci, nemusí být tento protokol – a v důsledku toho celé měření – vnímáno jako dostatečně objektivní a přesvědčivé. Uvedený střet popsaných zájmů je řešitelný např. tak, že orgán ochrany veřejného zdraví začne měření provádět bez přítomnosti provozovatele restaurace a v jeho průběhu, avšak až v okamžiku, kdy již nebude možné účel měření zmařit (tj. poté, co došlo k naměření potřebných údajů), o probíhajícím měření vyrozumí provozovatele restaurace, případně jeho zaměstnance či zástupce, který se v provozovně zdržuje. V rámci toho mu předloží služební průkaz nebo pověření, oznámí mu, že probíhá měření a seznámí ho s místem, odkud je měřeno, jakož i způsobem, jakým je měření prováděno; v měření pak bude pokračovat za přítomnosti provozovatele, případně jeho zástupce. Jen tak lze docílit naplnění obou výše uvedených a zákonem požadovaných zájmů.

Nejvyšší správní soud čj. 8 As 12/2005-51

ze dne 26. 1. 2006

Povinnost kontrolních pracovníků oznámit kontrolované osobě zahájení kontroly [§ 12 odst. 2 písm. a) zákona ČNR č. 552/1991 Sb., o státní kontrole] směřuje k možnosti kontrolované osoby bránit svá práva v průběhu kontroly, a je-li to možné, být přítomna jejímu průběhu. Z žádného ustanovení zákona o státní kontrole nevyplývá požadavek, aby kontrolovaná

osoba byla vždy fyzicky přítomna provádění kontroly. Je ovšem vyloučeno, aby v případě kontroly prováděné úřadem práce nebyly o jejím zahájení vyzooměny statutární orgány kontrolované společnosti, jsou-li přítomny, a v opačném případě jiná odpovědná osoba.

Nejvyšší správní soud čj. 2 As 43/2004-51

ze dne 4. 8. 2005

Jak správně konstatoval krajský soud v odůvodnění napadeného rozsudku – ze zákona č. 552/1991 Sb. skutečně výslovně nevyplývá, že kontrolovaná osoba musí být vždy fyzicky přítomna provádění kontroly. Vztah mezi kontrolovanými osobami a osobami provádějícími kontrolu zákon vymezuje dominantním rysem povinné součinnosti kontrolovaných osob (§ 14). Povinnosti kontrolních pracovníků upravuje ustanovení § 12 tohoto zákona a patří mezi ně zejména povinnost oznámit kontrolované osobě zahájení kontroly a předložit pověření k provedení kontroly, šetřit práva a právem chráněné zájmy kontrolovaných osob, předat neprodleně převzaté doklady kontrolované osobě, pomínou-li důvody jejich převzetí, zajistit řádnou ochranu odebraných originálních dokladů proti jejich ztrátě, zničení, poškození nebo zneužití, pořizovat o výsledcích kontroly protokol, zachovávat mlčenlivost o všech skutečnostech, o kterých se dozvěděli při výkonu kontroly, a nezneužít znalosti těchto skutečností. Z obsahu správního spisu je přítom patrné, že průběh kontroly odpovídal zákonem stanoveným regulím a že stěžovatelka, příp. příslušná pracovnice, byla se zahájením kontroly řádně seznámena (viz např. protokol č. 073-08-834/2000 ze dne 10. 10. 2000). Ze spisu je rovněž zřejmé, že stěžovatelka byla řádně seznámena s obsahem kontrolních zjištění a proti průběhu kontroly vznášela námítky, o nichž bylo v souladu se zákonem rozhodnuto.

Nejvyšší správní soud čj. 6 A 99/2002-52

ze dne 8. 1. 2004

Kontrola má smysl a význam pouze tehdy, když se minimalizuje riziko případné manipulace s prověřovanými objekty a materiály. Jestliže neexistoval žádný zásadní důvod, pro který by inspektoři nemohli provést kontrolu v požadovaném termínu, a kontrolovaný subjekt přesto kontrolu neumožnil, dopustil se porušení zákona o odpadech, tj. znemožnění výkonu kontrolní činnosti [§ 39 odst. 1 písm. d) zákona č. 125/1997 Sb., o odpadech], i když nabídl provedení kontroly v jiném, předem ohlášeném termínu.

Městský soud v Praze čj. 9 Ca 60/2004-44

ze dne 23. 11. 2005

V žádném případě nelze na postup při provádění kontroly podle zákona č. 555/1991 Sb., o státní kontrole, vztáhnout § 49 správního řádu zakotvující lhůty pro vydání rozhodnutí, neboť protokol o kontrole, který je výsledkem kontroly, správním rozhodnutím není.

Městský soud v Praze čj. 9 Ca 35/2004-38

ze dne 28. dubna 2006

Zákon č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, neukládá kontrolnímu orgánu povinnost pořídít o kontrolních zjištěních vždy pouze jeden protokol. Z řady důvodů může být vhodnější, aby kontrolní orgán pořídil z téže kontroly více protokolů, přičemž každý z nich může zachycovat kontrolní zjištění ve vztahu k jinému kontrolovanému období či jinému dílčímu předmětu kontroly.

Nejvyšší správní soud čj. 3 Aps 9/2012

ze dne 24. 4. 2013

Protokolem se kontrolovanému žádné povinnosti neukládají.

Městský soud v Praze čj. 5 A 134/2010-55-59

ze dne 26. 8. 2014

Obsah každého správního aktu musí být určitý. Z aktu musí být zřejmé přesné určení správního orgánu, který akt vydal, a adresátů, kterým je určen; určitým a jednoznačným způsobem musí být rovněž vyjádřena vůle původce aktu, zejména zamýšlené právní účinky. Neurčitost projevu vůle zakládá nepřezkoumatelnost správního rozhodnutí a je důvodem pro jeho zrušení dle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Absolutní neurčitost projevu vůle považuje doktrína dokonce za důvod nicotnosti správního aktu, ovšem pouze za situace, kdy není vůbec zřejmé, kdo je původcem správního aktu nebo kdo je jeho adresátem, jaký je obsah správního aktu – k čemu vlastně opravňuje nebo jakou povinnost ukládá (srov. Hendrych, D. a kol.: Správní právo. 7. vydání. C.H. Beck, Praha, 2009, s. 230) ... je na místě, aby byl jednoznačně označen subjekt, kterému je opatření k nápravě uloženo, kým, na základě jakého zákonného ustanovení, v čem přesně spočívá uložené opatření k nápravě (konkrétně a určitě), jakým způsobem

adresát tomuto požadavku dostojí. Uložené opatření k nápravě by mělo obsahovat i stručné odůvodnění, ze kterého jasně vyplýne, jaké úvahy vedly správní orgán k jeho uložení.

Nejvyšší správní soud čj. 4 Ads 211/2014

ze dne 30. 12. 2014

Správní orgány, v jejichž kompetenci je provádění dohledu nad dodržováním pracovněprávních předpisů, jsou povinny zahájit správní řízení, pokud zjistí skutečnosti, z nichž vyplývá, že došlo ke spáchání deliktu. Nejsou nadány volnou úvahou, zda v takovém případě správní řízení zahájí nebo zda benevolentně celou věc přejdou (zásada legality, zásada inkviziční). Jednání správních orgánů v rozporu se zákonem nemůže založit legitimní očekávání jednotlivců, kterého by se mohli před soudy dovolat. Ustálená praxe, která váže správní orgány a zakládá legitimní očekávání jednotlivců, totiž může existovat pouze intra legem.

Vrchní soud v Praze sp. zn. 7 A 147/94

ze dne 10. 2. 1995

Termín „dozvědět se o porušení povinnosti“ neznamená, že již v tom okamžiku musí být najisto postaveno, že k porušení povinnosti došlo, nýbrž postačí, že vzniklo důvodné podezření, že se tak stalo. Prokázání, že k porušení povinnosti došlo a kdo je za porušení povinnosti odpovědný, je předmětem řízení. Proto zahájení řízení musí předcházet určitá skutečnost, z níž plyne důvodné podezření, že k porušení došlo. Den, kdy je tato skutečnost správnímu orgánu oznámena nebo zjištěna při plnění pracovních úkolů nebo v souvislosti s nimi jeho pracovníky, je den, kdy se správní orgán o porušení povinnosti dozvěděl, tj. seznal, že došlo k jednání, obsaženému v zákonem vymezené skutkové podstatě deliktu, jež zákon za splnění dalších podmínek definuje jako správní delikt. Byť jde o subjektivní lhůtu, je nutno (vědomí) státního orgánu založit (možná paradoxně) na objektivní skutečnosti, tj. datu, kdy orgánu došlo oznámení nebo kdy orgán provedl kontrolu, nikoli na subjektivním postoji pracovníků k těmto zjištěním, tedy jejich myšlenkovém postupu, při kterém dospěli k závěru, že určitá zjištěná skutečnost je porušením právních předpisů a kterých. Při přijetí tohoto výkladu by byl počátek běhu subjektivní lhůty odvislý od právně zcela neuchopitelných postojů pracovníků, např. jejich odbornosti, znalosti práva, pracovitosti, pohotovosti, ale i od personálního obsazení určitého referátu státního úřadu apod. S takovými právně irrelevantními skutečnostmi zákon počátek

běhu lhůt stanovených pro výkon státní správy nespojuje, popřel by tím nejen už zmíněný požadavek právní jistoty, ale i další zásady výkonu státní správy.

Ústavní soud sp. zn. III. ÚS 696/02

ze dne 13. listopadu 2003

Ústavní garanci práva každého, aby jeho věc byla projednána bez zbytečných průtahů (resp. v přiměřené lhůtě), odporuje, dochází-li v konkrétním případě u správního úřadu k nedůvodným průtahům v řízení.

Nejvyšší správní soud čj. 2 As 132/2011-121

ze dne 20. prosince 2012

Informace, na něž se vztahuje povinnost zachovávat mlčenlivost lze, samozřejmě, v konkrétních případech odepřít, nikoli však s odkazem na tuto zákonnou povinnost, ale proto, že se jedná o některý z důvodů pro odepření informací, definovaných zákonem o svobodném přístupu k informacím (ochrana utajovaných informací, ochrana osobnosti, soukromí a osobních údajů, ochrana obchodního tajemství, ochrana důvěrnosti majetkových poměrů, a další omezení dle § 11 zákona). Ke vzájemnému vztahu povinnosti mlčenlivosti a práva na poskytování informací se ostatně zdejší soud opakovaně vyslovil. Například v rozsudku ze dne 16. 5. 2007, čj. 3 Ads 33/2006-57, uvedl, že „povinnost mlčenlivosti upravená § 24a zákona o VZP (zákon č. 551/1991 Sb., o Všeobecné zdravotní pojišťovně České republiky – pozn. NSS) a § 23 zákona č. 592/1992 Sb., k níž odkazy v poznámce pod čarou směřovaly, nemá ve svém důsledku omezit aplikaci zákona č. 106/1999 Sb. Opačný přístup by vedl k absurdním závěrům, že podle zákona č. 106/1999 Sb. by informace sice být poskytnuta měla, ale s ohledem na povinnost mlčenlivosti konkrétních zaměstnanců VZP ji současně poskytnout nelze“. Tento závěr lze nepochybně vztáhnout i na nyní řešenou věc, neboť úprava mlčenlivosti, byť zakotvená v různých předpisech, je principiálně vždy stejná. Je třeba též zmínit, že povinnost mlčenlivosti je vztažena pouze k jednotlivým fyzickým osobám, typicky jednotlivým zaměstnancům úřadu, netýká se však povinného subjektu jako celku, resp. netýká se jej v situaci, kdy je naopak povinen vykonávat svou veřejnoprávní působnost v oblasti poskytování informací, stanovenou mu informačními zákony. Normativně zakotvená povinnost mlčenlivosti se tedy v posuzované věci týká pouze úředních osob a osob zúčastněných na správě daní (§ 52 odst. 1 DŘ), resp. pracovníků správce daně, jakož i třetích osob, které byly jakkoliv zúčastněny

na daňovém řízení (§ 24 odst. 1 SpDP). Nejde tedy o povinnost správního orgánu, jako veřejnoprávního subjektu, který má zákonem svěřenou působnost v oblasti veřejné správy, zde správy daní. Správní orgán (zde v postavení povinného subjektu) tak povinností mlčenlivosti neváže; vázán je naopak povinností poskytnout informaci, kterou žadatel požaduje, pokud to zákon o svobodném přístupu k informacím nebo jiný právní předpis výslovně nezakazuje.

Nejvyšší správní soud čj. 1 As 13/2006-90

ze dne 14. 11. 2007

Zjistí-li kontrolující, že došlo k porušení povinností uložených tímto zákonem, uloží inspektor, jaká opatření je třeba učinit, aby byly zjištěné nedostatky odstraněny, a stanoví lhůtu pro jejich odstranění. Hovořili-li citované ustanovení o tom, že inspektor „uloží“ opatření k nápravě a „stanoví“ lhůtu pro jejich odstranění, nelze dospět k jinému závěru, než že jde o ukládání právní povinnosti cestou individuálního správního aktu – rozhodnutí. Na tomto závěru nemůže nic změnit ani skutečnost, že zákon zde explicitně o vydávání správního rozhodnutí nehovoří; podstatná je vždy materiální povaha správního aktu, nikoli jeho označení. Tvrzení městského soudu, dle kterého jde pouze o jakousi nezávaznou formu doporučení, není v usnesení blíže rozvedeno a nelze pro ně nalézt oporu v zákoně. Za této situace se tedy měl městský soud zabývat tím, zda jde o rozhodnutí soudně přezkoumatelné, ve smyslu ust. § 65 odst. 1 s. ř. s.

Nejvyšší správní soud čj. 2 As 74/2009-122

ze dne 1. 3. 2010

Obsah každého správního aktu musí být určitý. Z aktu musí být zřejmé přesné určení správního orgánu, který akt vydal, a adresátů, kterým je určen; určitým a jednoznačným způsobem musí být rovněž vyjádřena vůle původce aktu, zejména zamýšlené právní účinky. Neurčitost projevu vůle zakládá nepřezkoumatelnost správního rozhodnutí a je důvodem pro jeho zrušení dle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Absolutní neurčitost projevu vůle považuje doktrína dokonce za důvod nicotnosti správního aktu, ovšem pouze za situace, kdy není vůbec zřejmé, kdo je původcem správního aktu nebo kdo je jeho adresátem, jaký je obsah správního aktu – k čemu vlastně opravňuje nebo jakou povinnost ukládá (srov. Hendrych, D. a kol. Správní právo. 7. vydání. C. H. Beck, Praha, 2009, s. 230).

Městský soud v Praze čj. 5 A 134/2010-55-59

ze dne 26. 8. 2014

Je na místě, aby byl jednoznačně označen subjekt, kterému je opatření k nápravě uloženo, kým, na základě jakého zákonného ustanovení, v čem přesně spočívá uložené opatření k nápravě (konkrétně a určitě), jakým způsobem adresát tomuto požadavku dostojí. Uložené opatření k nápravě by mělo obsahovat i stručné odůvodnění, ze kterého jasně vyplývá, jaké úvahy vedly správní orgán k jeho uložení.

Nejvyšší správní soud čj. 5 Ans 5/2009-139

ze dne 7. května 2010

Možnost zahájit správní řízení z moci úřední slouží a priori k tomu, aby ve veřejném zájmu byla určitá věc správním orgánem autoritativně vyřešena, resp. rozhodnuta a nikoliv k realizaci individuálních veřejných subjektivních práv fyzických a právnických osob.

Nejvyšší správní soud čj. 7 A 130/2002

ze dne 12. 6. 2003

Závažného porušení procesních práv účastníka řízení se dopustí správní orgán, jehož prvním úkonem vůči účastníku řízení ve správním řízení zahájeném z vlastního podnětu (§ 18 odst. 2 spr. ř.) je až doručení rozhodnutí ve věci, neboť účastník řízení je tím vyloučen z možnosti vyjádřit se před vydáním rozhodnutí k jeho podkladu i ke způsobu jeho zjištění (§ 33 odst. 2 spr. ř.). Takový postup nelze odůvodnit zásadou rychlosti řízení (§ 3 odst. 3 spr. ř.).

Vrchní soud v Praze sp. zn. 7 A 147/94

ze dne 10. 2. 1995

Termín „dozvědět se o porušení povinnosti“ neznamená, že již v tom okamžiku musí být najisto postaveno, že k porušení povinnosti došlo, nýbrž postačí, že vzniklo důvodné podezření, že se tak stalo. Prokázání, že k porušení povinnosti došlo a kdo je za porušení povinnosti odpovědný, je předmětem řízení. Proto zahájení řízení musí předcházet určitá skutečnost, z níž plyne důvodné podezření, že k porušení došlo. Den, kdy je tato skutečnost správnímu orgánu oznámena nebo zjištěna při plnění pracovních úkolů nebo v souvislosti s nimi jeho pracovníky, je den, kdy se správní orgán o porušení povinnosti dozvěděl, tj. seznal, že došlo k jednání,

obsaženému v zákonem vymezené skutkové podstatě deliktu, jež zákon za splnění dalších podmínek definuje jako správní delikt. Byť jde o subjektivní lhůtu, je nutno vědomí státního orgánu založit (možná paradoxně) na objektivní skutečnosti, tj. datu, kdy orgánu došlo oznámení nebo kdy orgán provedl kontrolu, nikoli na subjektivním postoji pracovníků k těmto zjištěním, tedy jejich myšlenkovém postupu, při kterém dospěli k závěru, že určitá zjištěná skutečnost je porušením právních předpisů a kterých. Při přijetí tohoto výkladu by byl počátek běhu subjektivní lhůty odvislý od právně zcela neuchopitelných postojů pracovníků, např. jejich odbornosti, znalosti práva, pracovitosti, pohotovosti, ale i od personálního obsazení určitého referátu státního úřadu apod. S takovými právně irelevantními skutečnostmi zákon počátek běhu lhůt stanovených pro výkon státní správy nespojuje, popřel by tím nejen už zmíněný požadavek právní jistoty, ale i další zásady výkonu státní správy.

Vrchní soud v Praze sp. zn. 6 A 14/1996

ze dne 30. 4. 1999

Informace o možném spáchání deliktu musí mít onu nezbytnou míru určitosti a věrohodnosti, která zabezpečuje, že správní řízení nebude zahájeno na základě informací zcela neověřených, zhola nejasných či zjevně „nevěrohodných“. (...) pojem „dozvědět se o porušení povinností“ znamená „časový okamžik vědomosti správního orgánu, příslušného k rozhodnutí o pokutě, o skutkových okolnostech deliktu v takovém rozsahu, který umožní i jejich předběžné právní zhodnocení“. Ze zákona nelze dovodit, že by tato informace musela být zvláště kvalifikovaná, pocházet jen z určitého zdroje nebo že by byla vázána na jiné řízení.

Nejvyšší správní soud čj. 5 A 1/2001-56

ze dne 3. 6. 2004

Pokud by platilo, že správní orgán nejprve zjistí všechny rozhodné okolnosti pro uložení pokuty a teprve poté bude zahájeno správní řízení, mohla by tato praxe vést k porušování práv účastníků řízení, kteří by tak do značné míry byli vyřazeni z aktivního vystupování v něm v době, kdy si správní orgán teprve vytváří úsudek o řešení konkrétní věci, a kdy je tedy ještě možné tento rozhodovací proces reálně ovlivnit, a mohli by se do něj zapojit de facto až v okamžiku, kdy správní orgán již dospěl do fáze rozhodnutí. Navíc ... by zmíněná interpretace ve svých důsledcích vedla k popření jakéhokoliv praktického smyslu citované lhůty pro uložení pokuty, neboť posouzení okamžiku jejího počátku by záviselo toliko na nepřezkoumatelné libovůli správního

orgánu, který by sám seznal, zda již má k dispozici všechny relevantní skutečnosti či nikoliv, a účastníku řízení by tak vznikal stav značné právní nejistoty, neslučitelný s ústavními principy demokratického právního státu.

Ústavní soud IV. ÚS 946/09

ze dne 11. 1. 2010

Smyslem jednorocní prekluzivní subjektivní lhůty je přimět správní orgán k aktivní činnosti, včetně zjišťování a prokazování, kdo je za porušení zákona odpovědný, bezprostředně od okamžiku, kdy se dozví o skutkových okolnostech v takovém rozsahu, který umožní předběžné právní zhodnocení, že došlo k porušení zákona jako takového. To platí s ohledem na ústavní princip právní jistoty a na povinnost správního orgánu rozhodnout bez zbytečných průtahů. Výklad správních soudů, který počátek běhu lhůty váže až k okamžiku získání vědomosti správního orgánu o porušení zákona ze strany určitého, konkrétního subjektu, zakládá nerozumné důsledky.

Nejvyšší správní soud čj. 7 As 95/2011-108

ze dne 19. 9. 2013

Za skutečnost určující počátek běhu subjektivní prekluzivní lhůty stanovené v ust. § 61 odst. 1 věta první zákona o vysílání je třeba považovat již pouhou „vědomost o skutkových okolnostech, které umožní předběžné právní zhodnocení, aniž by se jednalo o informaci zvláště kvalifikovanou“. Počátek běhu této lhůty Nejvyšší správní soud nespojuje s posouzením spočívajícím v kvalifikovaném předběžném vyhodnocení věci, ale s možností takové předběžné vyhodnocení provést. Pro počátek běhu subjektivní prekluzivní lhůty je proto rozhodující, kdy se do dispoziční sféry správního orgánu dostane informace o možném porušení citovaného zákona, bez ohledu na to, jaké závěry poté Rada z této informace dovodí. Musí se však jednat o takovou informaci, z níž je alespoň v základních rysech zřejmé, v čem konkrétně má porušení zákona spočívat. Je přitom naprosto irelevantní, jaký subjekt tuto informaci správnímu orgánu poskytl.

Nejvyšší správní soud v rozsudku čj. 2 As 204/2014-71

ze dne 15. 4. 2015

Ze stávající judikatury však nevyplývá, která konkrétní skutečnost je určujícím okamžikem pro započetí běhu prekluzivní subjektivní lhůty. Onen

okamžik dozvědění se o skutkových okolnostech umožňujících předběžné vyhodnocení protiprávnosti určitého chování je třeba vždy posuzovat se zřetelem na konkrétní okolnosti daného případu.

Nejvyšší správní soud čj. 2 Afs 125/2009-104

ze dne 28. 5. 2010

Za okamžik, kdy se správní orgán po rozumu zákona „dozví“ o porušení cenových předpisů, tak sluší pokládat již ten den, kdy sankcionující orgán soustředí ony poznatky, informace a důkazní prostředky, z nichž je možno na spáchání deliktu usoudit, lhůstojno, zda proběhlo jejich posouzení se závěrem o tom, že delikt byl spáchán a kým. Lze souhlasit s názorem, že počátek běhu prekluzivní lhůty je třeba spojit s přezkoumatelnou objektivní skutečností; touto skutečností ale nemůže být vyhotovení (tím méně na to navazující „obdržení“) protokolu, protože tu přirozeně o žádnou objektivní skutečnost nejde, vždyť o datu vyhotovení rozhoduje správní orgán zcela volnou úvahou. Objektivní a následně zjištělnou skutečností je však okamžik finalizace onoho souhrnu skutkových poznatků, který je potřebný k tomu, aby z nich mohl být učiněn právní závěr o tom, že k deliktu došlo. Jestliže se takové poznatky dostanou do dispozice orgánu, v jehož pravomoci je sankční řízení provést, pak je nutno mít za to, že se o deliktu správní orgán „dozvěděl“, třebaže zpracování, hodnocení, analyzování a zejména také správní posouzení získaných poznatků vyžaduje v komplikovaných případech jistě další (často nemalé) úsilí a přirozeně i čas. Toto úsilí ale musí být vyvíjeno a tento čas musí být včítán do prekluzivní lhůty již běžící. Právní výklad, který by odsouval počátek běhu této lhůty na dobu pozdější, již nahrává pasivitě, laxnosti a průtahům ze strany trestajícího orgánu, působí proti právní jistotě a neúměrně oslabuje právní postavení delikventa. Nelze jej proto přijmout.

Nejvyšší správní soud čj. 4 As 203/2014-28

ze dne 13. listopadu 2014

Kontrolní zjištění uvedená v kontrolním protokolu vyhotoveném v rámci kontroly prováděné podle zákona č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, je třeba považovat za informace vzniklé vlastní činností povinné osoby, na které se nevztahuje výlučka podle § 11 odst. 3 věty první zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím.

Nejvyšší správní soud čj. 2 As 132/2011-121

ze dne 20. 12. 2012

Povinnost mlčenlivosti je vztažena pouze k jednotlivým fyzickým osobám, typicky jednotlivým zaměstnancům úřadu, netýká se však povinného subjektu jako celku, resp. netýká se jej v situaci, kdy je naopak povinen vykonávat svou veřejnoprávní působnost v oblasti poskytování informací, stanovenou mu informačními zákony. Normativně zakotvená povinnost mlčenlivosti se tedy v posuzované věci týká pouze úředních osob a osob zúčastněných na správě daní (§ 52 odst. 1 DŘ), resp. pracovníků správy daně, jakož i třetích osob, které byly jakkoliv zúčastněny na daňovém řízení (§ 24 odst. 1 SpDP). Nejde tedy o povinnost správního orgánu, jako veřejnoprávního subjektu, který má zákonem svěřenou působnost v oblasti veřejné správy, zde správy daní. Správní orgán (zde v postavení povinného subjektu) tak povinnost mlčenlivosti neváže; vázán je naopak povinností poskytnout informaci, kterou žadatel požaduje, pokud to zákon o svobodném přístupu k informacím nebo jiný právní předpis výslovně nezakazuje.

Nejvyšší správní soud čj. 3 Ads 33/2006-57

ze dne 16. 5. 2007

Povinnost mlčenlivosti upravená § 24a zákona o VZP a § 23 zákona č. 592/1992 Sb., k níž odkazy v poznámce pod čarou směřovaly, nemá ve svém důsledku omezit aplikaci zákona č. 106/1999 Sb. Opačný přístup by vedl k absurdním závěrům, že podle zákona č. 106/1999 Sb. by informace sice být poskytnuta měla, ale s ohledem na povinnost mlčenlivosti konkrétních zaměstnanců VZP jí současně poskytnout nelze.

V Brně dne 28. srpna 2010
Sp. zn. 7039/2009/VOP/JB

Zpráva o šetření ve věci podnětu paní B.

A – OBSAH PODNĚTU

Dne 14. 12. 2009 se na veřejného ochránce práv obrátila paní B. z Otrokovic se stížností na svého zaměstnavatele společnost AB, která je chráněnou dílnou. Paní B. si stěžuje na okrádání, zastrašování, zneužívání práce zrakově postižených, šikanu ze strany kolegů a nadřízených. Na podporu své stížnosti přikládá e-mailovou korespondenci s kolegou a nadřízeným. Příložené elektronické dopisy adresované paní B. panem J. (není zřejmé, zda se jedná o nadřízeného zaměstnance či pouze kolegu) obsahují množství vulgárních výrazů a výhrůžek. O tomto jednání kolegyně informovala svého zaměstnavatele, ten s ní ukončil pracovní poměr. Stěžovatelka uvádí, že se osobně dostavila do sídla Oblastního inspektorátu práce pro Jihomoravský a Zlínský kraj a žádala o prošetření postupu svého zaměstnavatele. Zaměstnavatel sídlí v Praze, stěžovatelka pracuje v místě svého bydliště v Otrokovicích jako domácí zaměstnanec. Stěžovatelka uvádí, že je slabozraká, držitelka průkazu ZTP. S obdobnou stížností se dle jejího tvrzení na oblastní inspektorát práce údajně obrátil i její nevidomý kolega, ten však dle mínění stěžovatelky odpověď na svoji stížnost nedostal vůbec (jméno svého kolegyně stěžovatelka nesdělila). S odpovědí inspektorátu práce na její podnět k provedení kontroly u zaměstnavatele nebyla spokojena. Stěžovatelka se svým podáním označeným jako „stížnost“ obracela rovněž na úřad práce. Žádnou odpověď na toto své podání však neobdržela.

B – SKUTKOVÁ ZJIŠTĚNÍ

Na základě skutečností popsanych v podnětu stěžovatelky jsem se rozhodla ve věci podle ustanovení § 14 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů zahájit šetření. Ředitele

Úřadu práce hlavního města Prahy, pobočky v Praze 8, jsem požádala o vyjádření k námitkám stěžovatelky a o zaslání fotokopie související spisové dokumentace.

Dne 11. 2. 2010 jsem obdržela vyjádření ředitele dotčeného úřadu práce, ve kterém uvedl následující skutečnosti.

Dne 4. 5. 2009 obdržel úřad práce podání paní B. ze dne 30. 4. 2009 označené jako „stížnost“. Podání směřovalo vůči zaměstnavateli AB. Úřad práce pro přijetí podání vycházel z toho, že v záležitosti rozvázání pracovníprávního vztahu podatelka již byla v kontaktu s Oblastním inspektorátem práce pro Jihomoravský kraj a Zlínský kraj se sídlem v Brně. V dané záležitosti proto úřad práce předpokládal, že uvedený oblastní inspektorát práce jí poskytl základní informace, seznámil ji s rozsahem kontrolní pravomoci oblastního inspektorátu práce a poučil ji o možnosti podat podnět ke kontrole, popř. podat žalobu k soudu. Co podatelka považuje za více než podivné poměry ve firmě a jakým způsobem dochází ke zneužívání postižených osob ve svém podání, neuvedla. Úřad práce proto přepokládal, že tyto skutečnosti rozvedla v podnětu ke kontrole, který podala na oblastním inspektorátu práce. Z podání nebylo zřejmé, zda se jedná o neplnění povinností zaměstnavatele vyplývajících z pracovníprávních vztahů, nebo jde o porušování povinností zaměstnavatele podle zákona o zaměstnanosti. Úřad práce měl v plánu kontrol na rok 2009 již zahrnutou kontrolu u uvedeného zaměstnavatele. V dubnu 2009 zahájil úřad práce kontrolu využití příspěvku poskytnutého zaměstnavateli v roce 2008 na zaměstnávání osob se zdravotním postižením. V rámci vykonané kontroly nebylo prokázáno zneužívání tohoto příspěvku zaměstnavatelem. Protože úřad práce neprováděl u zaměstnavatele kontrolu na základě podnětu B., neinformoval ji o výsledku této kontroly. Kontrolu využití příspěvků poskytnutých v roce 2009 na zřízení a provoz chráněné pracovní dílny a na podporu zaměstnávání osob se zdravotním postižením u uvedeného zaměstnavatele má úřad práce zahrnutu do plánu kontrol na rok 2010. Paní B. nebyla zaměstnána v chráněné pracovní dílně provozované zaměstnavatelem na území hlavního města Prahy, ale pracovala pro zaměstnavatele jako tzv. domácí pracovnice v místě svého bydliště. Dále podatelka ve svém podání položila dotaz, zda má podat žádost o zprostředkování zaměstnání a kdy tak má učinit. V této záležitosti by jí zdejší úřad práce mohl poskytnout pouze obecné informace. Místo trvalého pobytu má totiž v Otrokovicích, žádost o zprostředkování zaměstnání by proto podávala na Úřadu práce v Zlíně, dislokovaném pracovišti Otrokovice, se kterým, jak sama uvedla, již jednala.

Ředitel úřadu práce závěrem uvedl, že úřad práce tedy v dané věci nezůstal nečinný, při posouzení obsahu přijatého podání dospěl k výše uvedeným závěrům, o kterých však paní B. nevyrozuměl. Za toto pochybení se stěžovatelce úřad práce omluvil, neboť je v zájmu úřadu práce, aby poskytoval svým klientům co nejkvalitnější služby.

KONTROLNÍ ORGÁNY

Následně jsem se obrátila na vedoucího inspektora Oblastního inspektorátu práce pro Jihomoravský a Zlínský kraj s žádostí o vyjádření k podnětu stěžovatelky a o vyjádření k následujícím skutečnostem:

1. zda bylo na základě podnětu paní B. provedeno u dotčeného zaměstnavatele kontrolní šetření a s jakým výsledkem,
2. zda se jednalo o ojedinělý podnět směřující vůči uvedenému zaměstnavateli či nikoli,
3. zda byli další případní podatelé podnětu informováni o výsledku kontroly.

Dne 8. 4. 2010 jsem obdržela vyjádření vedoucího inspektora oblastního inspektorátu práce, jehož obsahem jsou následující tvrzení.

Dne 6. 4. 2009 podala stěžovatelka osobně na inspektorátu podnět ke kontrole u zaměstnavatele AB, pracoviště Otrokovice. Svá tvrzení doložila četnými přílohami. Na základě přijatého podnětu bylo rozhodnuto o provedení kontroly u zaměstnavatele. Jednatel zaměstnavatele pan V. požádal o možnost provedení kontroly v sídle společnosti v Praze (stěžovatelka je domácím zaměstnancem). Inspektorát se obrátil v souladu s ustanovením § 6 odst. 5 zákona č. 251/2005 Sb., o inspekci práce, ve znění pozdějších předpisů na nadřízený orgán s žádostí o prolomení místní příslušnosti k provedení kontroly. Státní úřad inspekce práce pověřil dne 5. 6. 2009 provedením kontroly u zaměstnavatele Oblastní inspektorát práce pro hlavní město Prahu. Vedoucí inspektor má tedy za to, že stěžovatelka svou nesouhlasnou reakcí reaguje na informaci o výsledku kontroly provedené na základě jejího podnětu, odeslanou Oblastním inspektorátem práce pro hlavní město Prahu v souladu s ustanovením § 5 odst. 2 zákona o inspekci práce. Co se týče druhé části dotazu a toho, zda se jednalo o ojedinělý podnět směřující vůči uvedenému zaměstnavateli či nikoliv, vedoucí inspektor sdělil, že na inspektorát se dále obrátil pan D. Tento podnět byl dne 9. 4. 2009 z důvodu místní nepříslušnosti postoupen Oblastnímu inspektorátu práce pro hlavní město Prahu.

Na základě těchto sdělených skutečností jsem se rozhodla oslovit vedoucího inspektora Oblastního inspektorátu práce pro hlavní město Prahu s žádostí o vyjádření k podnětu stěžovatelky a poskytnutí následujících informací:

1. zda bylo na základě podnětu paní B. provedeno u dotčeného zaměstnavatele kontrolní šetření a s jakým výsledkem, včetně případného uložení opatření k nápravě či sankce. V případě, že ano, žádala jsem o zaslání fotokopie kontrolního protokolu a fotokopie korespondence vedené v této záležitosti se stěžovatelkou jako podatelkou podnětu.
2. zda byly při kontrolním šetření zohledněny skutečnosti uváděné v podnětu spoluzaměstnance paní B., pana D., jehož podnět byl úřadu postoupen dne 9. 4. 2009. V případě že ano, žádala jsem o doložení fotokopie vyrozumění podatele podnětu o výsledku kontrolního šetření.

Dne 7. 7. 2010 bylo do Kanceláře veřejného ochránce práv doručeno vyjádření vedoucího inspektora Oblastního inspektorátu pro hlavní město Prahu, jehož obsahem jsou následující sdělení.

Oblastní inspektorát práce pro hlavní město Prahu byl požádán inspektorátem práce v Brně o spolupráci při řešení podnětu, který paní B. na tomto inspektorátu podala, a to o kontrolu týkající se písemných dokladů, které v místě výkonu práce nebyly k dispozici. Po skončení kontrolního šetření byla paní B. informována o výsledku šetření té části, kterou se OIP pro hlavní město Prahu zabýval. Vzhledem k tomu, že místně příslušný podle zákona o inspekci práce k výkonu kontroly je ten inspektorát, kde je místo výkonu práce zaměstnance, nemohl OIP pro hlavní město Prahu šetření v Otrokovicích provádět (vztahy na pracovišti). Tato kontrola příslušela inspektorátu práce v Brně. K tomu bližší informace nemáme. Podrobnější informace může poskytnout tento inspektorát. Při kontrolním šetření byl součástí kontrolovaného vzorku i osobní spis pana D.

Vedoucí inspektor ke svému vyjádření přiložil dopis adresovaný paní B. a panu D., kterým byli vyrozuměni o výsledku kontrolního šetření, a dále protokol z tohoto kontrolního šetření.

C – PRÁVNÍ HODNOCENÍ VEŘEJNÉHO OCHRÁNCE PRÁV

Dle ustanovení § 1 zákona č. 349/1999 Sb. veřejný ochránce práv působí k ochraně osob před jednáním úřadů a dalších institucí uvedených v tomto zákoně, pokud je v rozporu s právem, neodpovídá principům demokratického právního státu a dobré správy, jakož i před jejich nečinností.

Kontrola dodržování povinností na úseku pracovněprávních vztahů je v obecné rovině úkolem inspekce práce, tj. oblastních inspektorátů práce (dále jen „inspektorát“), a Státního úřadu inspekce práce (dále jen „Úřad“). Dle zákona o inspekci práce proto kontroluje inspekce práce dodržování povinností vyplývajících z obecně závazných pracovněprávních předpisů (viz níže), z kolektivních smluv v těch jejich částech, které upravují individuální pracovněprávní nároky zaměstnanců (tzv. normativní část kolektivní smlouvy), a z interních předpisů zaměstnavatele.

Úřad a inspektoráty kontrolují dodržování povinností vyplývajících z právních předpisů:

- z nichž vznikají zaměstnancům práva nebo povinnosti,
- stanovících pracovní dobu a dobu odpočinku,
- k zajištění bezpečnosti práce apod.,
- zaměstnávání zaměstnankyň, mladistvých zaměstnanců, zaměstnanců pečujících o děti, jakož i zaměstnanců, kteří pečují o osobu závislou na pomoci jiné fyzické osoby,

KONTROLNÍ ORGÁNY

- upravujících výkon umělecké, kulturní, sportovní a reklamní činnosti dětmi.

Dodržování předpisů o zaměstnanosti (tj. např. dodržování povinností při přijímání do zaměstnání, jako je povinnost dodržování zásady rovného zacházení a zákazu diskriminace apod.) pak kontrolují úřady práce.

Hodnocení postupu orgánů inspekce práce

Postup oblastních inspektorátů práce (OIP pro Jihomoravský a Zlínský kraj a OIP pro hlavní město Prahu) v této věci je třeba hodnotit z hlediska jeho souladu s ustanoveními zákona č. 251/2005 Sb., o inspekci práce, ve znění pozdějších předpisů (dále také „zákon o inspekci práce“) a zákona č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, ve znění pozdějších předpisů. Podpůrně je pak třeba aplikovat zákoník práce, zákon č. 262/2006 Sb. účinný od 1. 1. 2007.

Podle ustanovení § 5 odst. 2 zákona č. 251/2005 Sb., o inspekci práce, ve znění pozdějších předpisů platí, že provedl-li inspektorát kontrolu na základě písemného podnětu, informuje písemně o výsledku toho, kdo podnět podal. Zákon o inspekci práce neukládá povinnost na každý podnět, který obdrží, reagovat provedením kontroly u dotčeného zaměstnavatele, ani nestanoví lhůtu, ve které má být uvedena kontrola provedena. Pokud však uvedený podnět využije pro provedení kontrolního šetření, je třeba, aby se zabýval všemi skutečnostmi, které podatel podnětu namítá a které spadají do jeho kontrolní působnosti.

Stěžovatelka se dne 6. 4. 2009 dostavila do sídla inspektorátu práce v Brně za účelem podání podnětu k provedení kontroly u svého zaměstnavatele. V podnětu adresovaném veřejnému ochránci práv uvedla, že si u oblastního inspektorátu práce stěžovala na „okrádání, zastrašování, zneužívání práce zrakově postižených, šikanu, práce z domova na vlastní náklady, zadávání úkolů i v době osobního volna“. Ke svému podnětu přiložila e-mailovou korespondenci s kolegou a nadřízeným, ze které mimo jiné vyplývá, že stěžovatelka se brání jednostrannému snížení pracovního úvazku z 8- na 6hodinový. Příložené elektronické dopisy adresované paní B. s panem J. (není zřejmé, zda se jedná o nadřízeného zaměstnance či pouze kolegu) obsahují množství vulgárních invektiv a výhrůžek. Z obsahu elektronické korespondence rovněž vyplývá, že s ní zaměstnavatel ukončil pracovní poměr. Ačkoli nelze přesně zdokumentovat průběh jednání paní B. s pověřeným pracovníkem inspektorátu, který podnět přijímal, je s podivem, že tyto skutečnosti, které paní B. stále namítá a namítala v dopisech adresovaných úřadu práce a veřejnému ochránci práv, nejsou v podnětu zapsaném pracovníkem inspektorátu jakkoli zdokumentovány. Záznam podnětu ústně podaného do protokolu obsahuje výše uvedená stručná sdělení: „*zálohy uведенé na výplatní pásce, které zaměstnanec nevybral, sleva na invaliditu, neplacené volno, které nebylo čerpáno, zkrácená dovolená*“.

Po zhodnocení všech přiložených listinných dokladů mám určité pochybnosti o tom, zda byl ze strany inspektorátu práce podnět stěžovatelky zaznamenán zcela přesně a úplně. Pro tuto mou pochybnost svědčí jak přiložené dokumenty, tak obsah podání a stížností adresovaných úřadu práce a veřejnému ochránci práv. I když stěžovatelka záznam podepsala, vzhledem k doloženým přílohám se mohla domnívat, že i přes stručnost záznamu její podnět bude uspokojivě vyřízen a budou brány v potaz všechny skutečnosti, které při ústním jednání uváděla.

Vedoucí inspektor Oblastního inspektorátu práce pro Jihomoravský a Zlínský kraj ve svém vyjádření uvedl, že stěžovatelka svůj podnět doplnila četnými přílohami. Tyto přílohy zaslala stěžovatelka rovněž úřadu práce a do Kanceláře veřejného ochránce práv. Oblastní inspektorát práce pro Jihomoravský a Zlínský kraj však obsah četných příloh opomenul. Z řady pochybení, na která si paní B. stěžovala, se Oblastní inspektorát pro Jihomoravský a Zlínský kraj zabýval pouze některými, kdy jejich prošetření postoupil Oblastnímu inspektorátu práce pro hlavní město Prahu, aniž by se ke zbývajícím záležitostem obsaženým v přiložených dokladech (například ke stížnostem na jednostranné snížení pracovního úvazku či vyhrožování ze strany pana J.) jakkoli vyjádřil. Oblastní inspektorát pro hlavní město Prahu se tak z logiky věci mohl zabývat pouze některými záležitostmi, na které si paní B. stěžovala, tedy problematikou nevybraných záloh, neplaceného volna, krácení dovolené za rok 2008. Výsledkem je, že paní B. považuje reakci na její podněty za nedostačující a opakovaně namítá, že dotčené úřady se nezabývaly skutečnostmi uváděnými v přiložených dokumentech. Postup, kdy oblastní inspektorát práce zcela opomenul obsah přiložených dokumentů, nemohu hodnotit jinak než chybný. Pokud se kontrolní orgán setká s listinnými doklady, ze kterých vyplývá podezření ze spáchání deliktu, je povinen se jimi zabývat.

Domnívám se, že do záznamu o ústně přijatém podnětu do protokolu měl zaměstnanec oblastního inspektorátu práce zaznamenat srozumitelným způsobem všechny relevantní skutečnosti, které stěžovatelka uváděla. Kompletní podnět tak měl být postoupen v plném rozsahu (včetně příloh). Oblastní inspektorát práce pro hlavní město Prahu měl v tomto rozsahu podnět prošetřit. V případě pochybností či nejasností ohledně skutečností uváděných v podnětu a v přiložených dokumentech mohl inspektorát využít telefonického kontaktu, který stěžovatelka při osobním jednání uvedla.

Dále jsem se zabývala postupem Oblastního inspektorátu pro hlavní město Prahu při provádění samotné kontroly. Přestože z protokolu vyplývá, že se zaměstnavatel ve vztahu k paní B. dopustil pochybení spočívajícího v porušení ustanovení § 208 zákoníku práce, které stanoví, že nemohl-li zaměstnanec konat práci pro jiné překážky na straně

KONTROLNÍ ORGÁNY

zaměstnavatele, než jsou uvedeny v § 207, poskytne mu zaměstnavatel náhradu mzdy nebo platu ve výši průměrného výdělku. Ačkoli zaměstnavatel tvrdí, že paní B. čerpala v inkriminovanou dobu neplacené volno, a nevznikl jí tedy nárok na náhradu mzdy, nebyl schopen toto své tvrzení doložit žádostí zaměstnankyně o jeho čerpání. Stěžejním účelem kontrolního šetření prováděného orgány inspekce práce je zjištění a konstatování nedostatků při dodržování zákoníku práce a ostatních pracovněprávních předpisů ze strany zaměstnavatelských subjektů a v případě zjištění porušení požadovat napravení stavu. Přestože zaměstnavatel dle znění protokolu „nepostupoval podle zákona“, ve vyrozumění paní B. není o této skutečnosti ani zmínka. Informace podaná stěžovatelce o tom, že ze strany zaměstnavatele je „vše v pořádku“, je tak mylná a zavádějící, neboť dodatečné poskytnutí finanční kompenzace v průběhu kontrolního šetření nevyvrací skutečnost, že k porušení zákona ze strany zaměstnavatele prokazatelně došlo. Inspektorát měl pochybení jednoznačně konstatovat jak v protokolu, tak ve vyrozumění autorce podnětu.

Pokud se jedná o stížnost paní B. na to, že její nevidomý kolega neobdržel reakci od oblastního inspektorátu práce na svůj podnět, tuto námitku nelze považovat za oprávněnou. Pan D. byl Oblastním inspektorátem práce pro hlavní město Prahu prokazatelně informován dne 17. 7. 2009. Dotčený oblastní inspektorát práce svou informační povinností dle ustanovení § 5 odst. 2 zákona č. 251/2005 Sb. ve vztahu k oběma stěžovatelům splnil.

Hodnocení postupu úřadu práce

Paní B. se v dobré víře obrátila na úřad práce podáním označeným jako „stížnost“, ve kterém si stěžovala na postup svého zaměstnavatele. Úřad práce měl na podání stěžovatelky bez zbytečných průtahů odpovědět, poučit ji o rozdělení kontrolní pravomoci úřadů práce a inspektorátů práce a zodpovědět její dotazy spadající do jeho kompetence. Nelze automaticky předpokládat, že občan, který se obrací na úřad práce se stížností na postup zaměstnavatele, je informován o tom, jaké kontrolní pravomoci náleží úřadu práce a jaké oblastnímu inspektorátu práce. Navíc pouhý fakt, že se na úřad práce se stížností na poměry u zaměstnavatele v pracovních vztazích obracela, nenasvědčuje o pochopení problematiky stěžovatelkou. Stěžovatelka tak mylně očekávala, že úřad práce se bude zabývat její stížností na postup zaměstnavatele, jelikož neměla vědomost o tom, že prošetřování většiny namítaných skutečností do kompetence tohoto úřadu nenáleží. Nereagováním na podání stěžovatelky se úřad práce dopustil pochybení spočívajícího v nerespektování principů dobré správy.

D – ZÁVĚR

Na základě výše uvedených skutečností končím šetření postupu úřadu práce a dotčených oblastních inspektorátů práce v předmětné věci s tím, že jsem v průběhu šetření shledala pochybení, jež je blíže specifikováno v části C této zprávy. Své šetření končím v souladu s ustanovením § 18 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, a žádám představitele dotčených úřadů, aby se k mému zjištění ve lhůtě 30 dnů od obdržení této zprávy vyjádřili.

Tato zpráva shrnuje poznatky z šetření, které budou po vyjádření dotčených úřadů podkladem mého závěrečného stanoviska ve věci.

RNDr. Jitka Seitlová v. r.
zástupkyně veřejného ochránce práv

Zpráva o šetření ve věci podnětu Ing. J. Š.

A – OBSAH PODNĚTU

Dne 18. 1. 2011 se na veřejného ochránce práv obrátil Ing. J. Š. se stížností na postup tehdejšího Úřadu práce v S. Stěžovatel svůj podnět doplnil dne 7. 3. 2011. Ve svém doplnění stěžovatel vyjádřil nesouhlas s postupem dotčeného úřadu práce, jenž upozorňoval na možnou diskriminaci při výběrovém řízení na místo redaktora u zaměstnavatele „S. d.“. Úřad práce v S., přestože má kontrolní působnost ve věci dodržování ustanovení § 4 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, na podnět stěžovatele reagoval sdělením, že vzhledem k tomu, že elektronický dopis stěžovatele nebyl opatřen elektronickým podpisem, ani do 5 dnů písemně potvrzen, nelze na něj pohlížet jako na oficiální podnět.

B – SKUTKOVÁ ZJIŠTĚNÍ

Na základě skutečností, které ve svém podnětu uvedl stěžovatel, jsem se rozhodla ve věci podle ustanovení § 14 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů zahájit šetření a oslovit ředitele Úřadu práce České republiky – krajské pobočky v P. – kontaktního pracoviště S. (dále jen „úřad práce“) a požádat o vyjádření k podnětu stěžovatele a zdůvodnění postupu úřadu práce ve věci. Současně jsem žádala o zaslání fotokopie veškeré korespondence se stěžovatelem vedené. Dne 21. 4. 2001 jsem obdržela vyrozumění Ing. J. T., ředitele kontaktního pracoviště úřadu práce v S., jehož obsahem jsou následující sdělení.

„Dne 12. 2. 2010 obdržel zaměstnanec Úřadu práce ve Svitavách (dále i „ÚP“) Ing. N. (dále i „zaměstnanec“) prostřednictvím elektronické pošty e-mail adresovaný jeho osobě (příloha č. 1), ve kterém se na něj pisatel s elektronickou e-mailovou adresou , ... @tiscali.cz‘ s níže uvedeným jménem ‚Ing. J. Š.‘, bez uvedení data narození, místa trvalého bydliště (dále i ‚podatel‘), obrací s problémem nevybrání jeho osoby na místo redaktora v prosinci (tj. 2009) u regionálního listu deník a žádá o prozkoumání jím v e-mailu popsané kauzy.

Podání v elektronické podobě nebylo dle ustanovení § 37 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, podepsané zaručeným elektronickým podpisem. Podatel v souladu s citovaným ustanovením svá podání učiněné pomoci veřejné datové sítě bez použití

zaručeného elektronického podpisu do 5 dnů ani písemně, ani ústně do protokolu nepotvrdil. Pokud tedy úřad práce obdržel podnět ke kontrole bez elektronického podpisu, jak o něm hovoří zákon č. 227/2000 Sb., o elektronickém podpisu, vyhodnotil jej zaměstnanec úřadu práce jako anonymní podání, ze kterého pro úřad práce, jako pro orgán kontroly, nevyplývá ani případná informační povinnost tak, jak stanoví ustanovení § 157 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o zaměstnanosti“), a to i v případě, kdy by na základě tohoto anonymního podání byla u zaměstnavatele provedena kontrola. Zaměstnanec ÚP, který e-mail obdržel, toho času vedoucí kontrolního a právního odboru, se přesto výše uvedeným sdělením zabýval a usoudil, že podatelem popsané jednání zaměstnavatele ve výběrovém řízení neneslo známky diskriminace tak, jak je uvádí zákon o zaměstnanosti. Ve své elektronické písemné odpovědi ze dne 18. 2. 2010 (doklad č. 2) podateli s odkazem na příslušné ustanovení zákona o zaměstnanosti podrobně vysvětlil možné formy diskriminace a dále byl poučen o možnosti domáhat se svých práv soudní cestou v souladu s ustanovením § 4 zákona o zaměstnanosti. Na tuto elektronickou odpověď zaměstnance ÚP již podatel žádným způsobem nereagoval. Ing. Š. ve svém e-mailu výslovně neuvádí, že se jedná o podnět ke kontrole u jím označeného zaměstnavatele a ani výše jmenovaný zaměstnanec ÚP z obsahu elektronického dopisu neusoudil, že se o podnět ke kontrole jedná. Pokud je stížnost podatele směřována na skutečnost, že ÚP na základě jeho podnětu neprovedl u zaměstnavatele kontrolu, vycházíme dále z toho, že zákon č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, ani zákon o zaměstnanosti nestanovují kontrolním orgánům přímou povinnost provést kontrolu na základě podnětů a vzhledem k vytiženosti kontrolního oddělení úřadu práce je na rozhodnutí kontrolního orgánu samého, zda se bude dále podnětem zabývat. Na úřad práce dochází mnoho elektronické pošty, která rozhodně nemá charakter podání dle správního řádu (chybí třeba i podpis nebo adresa či datum narození). Na všechnu takovou poštu vždy reagujeme, i kdyby takovým podáním nebylo (dle skutečného obsahu) zahájeno správní nebo kontrolní řízení.“

C – PRÁVNÍ HODNOCENÍ VEŘEJNÉHO OCHRÁNCE PRÁV

Dle ustanovení § 1 zákona č. 349/1999 Sb. veřejný ochránce práv působí k ochraně osob před jednáním úřadů a dalších institucí uvedených v tomto zákoně, pokud je v rozporu s právem, neodpovídá principům demokratického právního státu a dobré správy, jakož i před jejich nečinností. Působnost veřejného ochránce práv se vztahuje i na ministerstva a správní úřady jim podléhající, tedy i na Úřad práce České republiky, krajské pobočky a kontaktní místa.

Stěžovatel po konzultaci s Ing. R. S., vedoucím pracovněprávních vztahů Oblastního inspektorátu práce pro K. kraj a P. kraj, zaslal kontrolnímu oddělení úřadu práce podání, v němž žádal „o prozkoumání kauzy“ při výběrovém řízení. Přestože stěžovatel na závěr svého podání uvedl své celé jméno, úřad práce jej vyhodnotil jako anonymní podání. Zaměstnanec úřadu práce se dle sdělení ředitele úřadu práce i přesto elektronickým dopisem zabýval a odeslal stěžovateli odpověď s vysvětlením možných forem diskriminace a upozorněním na možnost domáhat se nápravy soudní cestou.

Po posouzení obsahu reakce úřadu na dopis stěžovatele nemohu souhlasit s tvrzením zaměstnance úřadu práce Ing. N., že jelikož „*elektronický dopis stěžovatele nebyl opatřen elektronickým podpisem, ani do 5 dnů písemně potvrzen, nelze na něj pohlížet jako na oficiální podnět*“. Pro toto své stanovisko uvádím následující argumenty.

Elektronický dopis stěžovatele adresovaný kontrolnímu oddělení úřadu práce, ve kterém žádal o prozkoumání kauzy při výběrovém řízení, není podáním ve smyslu ustanovení § 37 správního řádu, naplňuje však znaky podnětu ve smyslu ustanovení § 42 správního řádu. Podání dle ustanovení § 37 správního řádu je úkonem fyzické či právnické osoby, jež směřuje vůči správnímu orgánu a kterým podatel uplatňuje svá procesní práva či se domáhá uplatnění svých procesních práv. Z podání ve smyslu ustanovení § 37 správního řádu musí být zřejmé, kdo je činí, čeho se podání týká a též čeho se jeho podatel domáhá. Podatel, který je fyzickou osobou, musí nadto uvést své jméno, příjmení, datum narození a místo trvalého pobytu, popřípadě jinou adresu pro doručování. Podání dle ustanovení § 37 správního řádu lze učinit písemně nebo ústně do protokolu anebo v elektronické podobě podepsané zaručeným elektronickým podpisem. Podání je možné podat také pomocí jiných technických prostředků, zejména prostřednictvím dálkopisu, telefaxu nebo veřejné datové sítě bez použití zaručeného elektronického podpisu. V takovém případě je ovšem nutno do 5 dnů podání potvrdit, popřípadě doplnit písemně nebo ústně do protokolu anebo v elektronické podobě podepsané zaručeným elektronickým podpisem. Zatímco podnět dle ustanovení § 42 správního řádu je takové podání, kterým se jeho podatel zpravidla snaží upozornit na nedostatky v činnosti jiných fyzických a právnických osob či orgánů veřejné správy. Prostřednictvím podnětu podatel požaduje, aby v něm uvedené skutečnosti orgán veřejné správy prošetřil a v případě, kdy dospěje k závěru, že jsou splněny podmínky pro další postup, např. pro zahájení řízení o uložení sankce za spáchání správního deliktu či přestupku, postupoval zákonem stanoveným způsobem. Podnět je podáním s nejmenšími nároky na formální i obsahové náležitosti. Může být podán kteroukoliv fyzickou či právnickou osobou, ale též anonymně. Podnět lze podat písemně, ústně do protokolu či zápisu, elektronicky bez

zaručeného elektronického podpisu, faxem či dálkopisem. Nedostatek formy nikdy nemůže být důvodem k jeho odmítnutí.¹

Souhlasím se sdělením ředitele úřadu práce, že z podnětu stěžovatele není patrné, v čem přesně diskriminaci či nerovné zacházení vůči jeho osobě spatřuje. Úřadu práce však nic nebránilo v tom, aby stěžovatele vyzval k doplnění této skutečnosti. Ke dni, kdy úřad práce podání stěžovatele přijal, byl Úřad práce v S. příslušný kontrolovat dodržování ustanovení § 4 zákona o zaměstnanosti, dle kterého jsou zaměstnavatelé povinni zajišťovat rovné zacházení se všemi fyzickými osobami uplatňujícími právo na zaměstnání. Vzhledem k tomu, že stěžovatel ve svém elektronickém podání uvedl, že žádá o prozkoumání kauzy, dopis stěžovatele měl úřad práce posoudit jako podnět ve smyslu ustanovení § 42 správního řádu. Souhlasím s tím, že úřad práce nemá zákonnou povinnost na každý podnět, který obdrží, reagovat provedením kontrolního šetření. V zájmu dobré zprávy a vstřícnosti vůči adresátům veřejné správy by kontrolní orgán měl na každý podnět reagovat potvrzením o jeho přijetí a sdělením, zda byl podnět zařazen do plánu kontrolní činnosti, a pokud nikoli, vysvětlit objektivní důvod pro jeho nezařazení. Například, pokud by stěžovatel na výzvu ke sdělení, v čem diskriminaci spatřuje, nereagoval, bylo by toto zcela jistě objektivním důvodem pro odložení podnětu a neprovedení kontroly. Rovněž pokud by stěžovatel uvedl skutečnosti, které nespádají pod zákonem stanovené diskriminační důvody uvedené v ustanovení § 4 odst. 2 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti,² byla by tato skutečnost rovněž objektivním důvodem pro odložení podnětu.

Kladně hodnotím, že se úřad práce dopisem stěžovatele zabýval a podal mu obsáhlou informaci o právní úpravě a možnostech soudní obrany. Způsob vyhodnocení elektronického dopisu stěžovatele však shledávám nesprávným z důvodů uvedených výše.

D – ZÁVĚR

Na základě výše uvedených skutečností končím šetření postupu úřadu práce s tím, že jsem shledala pochybení spočívající v nesprávném vyhodnocení obsahu podání stěžovatele, ve kterém žádal o prošetření postupu zaměstnavatele při výběrovém řízení. Svě šetření uzavírám v souladu

¹ Toto téma je blížeji rozpracováno například v metodické pomůcce pro obce Podání ve veřejné správě vydaná odborem dozoru a kontroly veřejné správy Ministerstva vnitra v roce 2010, s. 8–9.

² Při uplatňování práva na zaměstnání je zakázána přímá i nepřímá diskriminace z důvodu pohlaví, sexuální orientace, rasového nebo etnického původu, národnosti, státního občanství, sociálního původu, rodu, jazyka, zdravotního stavu, věku, náboženství či víry, majetku, manželského a rodinného stavu nebo povinností k rodině, politického nebo jiného smýšlení, členství a činnosti v politických stranách nebo politických hnutích, v odborových organizacích nebo organizacích zaměstnavatelů.

KONTROLNÍ ORGÁNY

s ustanovením § 18 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, žádám představitele dotčeného úřadu, aby se k mému zjištění ve lhůtě 30 dnů od obdržení této zprávy vyjádřil.

Tato zpráva shrnuje poznatky ze šetření, které budou po vyjádření dotčeného úřadu podkladem mého závěrečného stanoviska ve věci.

RNDr. Jitka Seitlová v. r.
zástupkyně veřejného ochránce práv

V Brně dne 13. srpna 2014

Sp. zn. 250/2012/DIS/EN

Zpráva o šetření ve věci postupu oblastního inspektorátu práce při kontrolě namítaného sexuálního obtěžování

A – PŘEDMĚT ŠETŘENÍ

Dopisem ze dne 28. června 2012 se na veřejného ochránce práv obrátila Mgr. K. D. (dále jen „stěžovatelka“). Její obsáhlý podnět se týkal poměrů v zařízení sociálních služeb, pracovněprávních vztahů s vedením zařízení, jakož i hygienických podmínek stravovacího provozu zařízení. Dne 12. prosince 2012 zaslal můj předchůdce JUDr. Pavel Varvařovský stěžovatelce dopis, v němž ji informoval, že jedinou oblastí, kterou se bude zabývat, je postup Oblastního inspektorátu práce pro Moravskoslezský kraj a Olomoucký kraj (dále i „OIP“) a Státního úřadu inspekce práce (dále i „SÚIP“), neboť poměry v zařízení a postup zřizovatele šetřit nemůže pro nedostatek působnosti a z doplnění stěžovatelky vyplývá, že na dalších krocích ve vztahu ke Krajské hygienické stanici Moravskoslezského kraje již netrvá.

Ve svém prvním podání ochránci, v části týkající se pracovněprávních vztahů, stěžovatelka uvedla předně námitku sexuálního obtěžování, ale i řadu dalších výhrad ke svému zaměstnavateli týkajících se druhu práce, podezřelých praktik při personálním obsazení pozice zástupce vedoucí Domova X – pobočky zařízení sociálních služeb, nedodržování délky pracovních směn a okolností jejího pracovního úrazu. Z následných doplnění ze dne 15. listopadu 2012 a 18. března 2013 je však patrné, že se na veřejného ochránce práv obrátila, aby posoudil selhání úředníků státní správy při posouzení diskriminace z důvodu pohlaví v podobě sexuálního obtěžování. Předmětem šetření ochránce byla proto námitka diskriminace a navazující postup orgánů inspekce práce v této oblasti.

B – SKUTKOVÁ ZJIŠTĚNÍ

B.1 Diskriminační jednání namítané stěžovatelkou

Stěžovatelka podala dne 25. června 2012 podnět k OIP. V prvé řadě namítala sexuální obtěžování, kterého se v průběhu roku 2011 dopustil ředitel příspěvkové organizace³ (dále jen „zařízení“) Ing. XY. Sexuální obtěžování spočívalo v náznacích zájmu ředitele zařízení o stěžovatelku, které vyústilo do otevřených sexuálních nabídek. V důsledku odmítnutí

³ V současné době toto zařízení sociálních služeb nese název XY.

obdržela stěžovatelka dne 25. května 2011 od ředitele výpověď ve zkušební době. Jednání ředitele oznámila následně svému manželovi, který na něj podal stížnost ke zřizovateli zařízení, Moravskoslezskému kraji. Vzápětí ředitel zařízení kontaktoval manžela stěžovatelky a sjednal si s ním osobní schůzku. Navrhl mu, že se stěžovatelce písemně omluví, uhradí nemajetkovou újmu v penězích a uzavře se stěžovatelkou novou pracovní smlouvu na stejnou pracovní pozici, ovšem s místem výkonu práce v jiné provozovně zařízení, kde bude z jeho dosahu. Stěžovatelka v podání uvedla, že její manžel přijal vše kromě finanční kompenzace. Stěžovatelka uvedla, že se jí ředitel zařízení omluvil jak písemně, tak ústně a dalších nevhodných projevů zanechal, proto spolu s manželem nepodnikla další kroky ve vztahu ke zřizovateli. Ing. XY následně rada Moravskoslezského kraje odvolala dne 24. ledna 2012, ovšem nikoli za jednání, kterého se dopustil vůči stěžovatelce.

V části stížnosti týkající se diskriminace adresované OIP stěžovatelka dále uvedla: *„Osobně mne toto jednání, které je právně kvalifikováno jako diskriminace podle § 2 odst. 2 z.č. 198/2009 Sb., hluboce zranilo, a tak jsem požádala manžela, který měl v úmyslu se po více než dvou měsících dotázat krajského úřadu MS kraje, jak byla jeho stížnost vyřízena, aby tak již nečinil a já nebyla znovu vystavena konfrontaci s tak ponižujícím zacházením. Manžel mne pochopil a o věc se přestal zajímat.“*

Za účelem prokázání výše popsaného skutkového stavu přiložila stěžovatelka ke své stížnosti k OIP kopii písemné omluvy Ing. XY, kde uvedl: *„Vážená paní D., dovoluji mi, abych touto cestou vyjádřil hluboké politování a omluvil se za své osobní i profesní selhání ve vztahu k Vaší osobě spočívající v tom, že jsem Vás v době od března do května roku 2011 obtěžoval nevhodnými projevy vyjadřujícími sexuální zájem o Vaši osobu v souvislosti se vznikem a průběhem Vašeho pracovního poměru v příspěvkové organizaci, a jejichž nenaplnění z Vaší strany bylo důvodem k ukončení Vašeho pracovního poměru v této organizaci.“* Kopii tohoto dokumentu stěžovatelka přiložila rovněž k podnětu ochránci.

Pro úplnost bych ráda dodala, že stěžovatelka dále doplnila dopis předsedovi KDU-ČSL MVDr. Pavlu Bělobrádkovi, Ph.D., ze dne 11. září 2012, v němž ho informuje o sexuálním obtěžování ze strany Ing. XY, který tou dobou kandidoval za KDU-ČSL. Stěžovatelka v dopisu uvedla, že ji diskriminační jednání Ing. XY hluboce ranilo, proto považuje za svou povinnost o něm jeho stranického předsedu vyrozumět.

B.2 Kontrola provedená inspekcí práce

B.2.1 Výsledek kontroly

OIP stěžovatelku dne 26. září 2012 informoval, že její podnět shledal částečně oprávněným, a to v části týkající se bezpečnosti a ochrany zdraví

při práci. Dále zjistil porušení právních předpisů v oblasti evidence noční práce.

Jiné porušení pracovněprávních předpisů OIP nekonstatoval. S namítaným diskriminačním jednáním se v dopisu stěžovatelce nijak nevypořádal.

B.2.2 Komunikace stěžovatelky s nadřízeným správním orgánem

Z důvodu nespokojenosti s postupem OIP se stěžovatelka obrátila dne 4. října 2012 s podnětem k provedení řídicí a metodické činnosti na SÚIP a na Ministerstvo práce a sociálních věcí.

Stěžovatelka uvedla, že již v průběhu šetření OIP byla připravena podat vysvětlení a označit zaměstnance zařízení, kteří by byli ochotni popsat jednání zaměstnavatele. Za tímto účelem několikrát kontaktovala telefonicky OIP, ten ji však vždy odmítl. Zdůraznila, že ve stížnosti poukázala na diskriminační jednání, ale OIP se z blíže neobjasněných důvodů odmítl touto námitkou zabývat.

SÚIP si na základě podnětu stěžovatelky vyžádal kontrolní spis a dne 31. října 2012 stěžovatelce sdělil, že inspektorka Mgr. D. (dále jen „inspektorka“) se při kontrole zabývala jejími námitkami vyjma sexuálního obtěžování, protože měla za to, že vztahy mezi stěžovatelkou a jejím bývalým ředitelem byly v této věci narovnané. Vzhledem k tomu, že Ing. XY již funkci ředitele nevykonával, nehrozilo, že by se ponižujícího jednání ve vztahu ke stěžovatelce nadále dopouštěl. SÚIP dále konstatoval, že OIP stěžovatelku nedostatečně informoval, což mu vytkl a zavázal ho přijmout patřičná metodická opatření, aby již k podobným situacím nedocházelo.

Dle vyjádření SÚIP se inspektorka při kontrole dotazovala na namítané skutečnosti a snažila se obstarat si podklady. SÚIP uvedl: *„Pokud ale takovéto doklady na pracovišti nejsou k dispozici, nelze při kontrole vycházet z tvrzení zaměstnance nebo porušení opírat o doklady získané jinak než při kontrole.“* Závěrem navrhl stěžovatelce osobní setkání s kompetentními zaměstnanci OIP za účelem objasnění závěrů učiněných při kontrole.

B.2.3 Jednání OIP se stěžovatelkou dne 13. listopadu 2012

Stěžovatelka doplnila ochránci do spisu audiozáznam z jednání s inspektorkou, které proběhlo dne 13. listopadu 2012. Jednání se zúčastnila stěžovatelka spolu s manželem. Inspektorka uvedla, že námitku sexuálního obtěžování považovala pouze za dokreslení celé situace. V textu stížnosti stěžovatelka uvedla, že požádala manžela, aby situaci dále neřešil. Z toho inspektorka dovodila, že si stěžovatelka nepřeje, aby se OIP zaměstnavatele na toto jednání dotazoval při kontrole. Ředitel ani jeho nástupce navíc již nebyli ve funkci a OIP neměl kompetenci oslovit ho přímo. Inspektorka několikrát zdůraznila, že OIP nesupluje soud. OIP dle tvrzení inspektorky nemá pravomoc rozhodnout, zda došlo k diskriminaci, či

KONTROLNÍ ORGÁNY

nikoli. Při kontrole inspektoři pracují pouze s podklady, které předloží zaměstnavatel.

Kompetence OIP inspektorka označila za nedostatečné. Uvedla, že ve svých šetřeních se OIP zabývá typicky pouze diskriminací v odměňování.

Manžel stěžovatelky se inspektorky dotazoval, proč OIP nezahájil řízení o správním deliktu, když stěžovatelka doložila, že k diskriminaci došlo. Upozornil inspektorku, že v soukromoprávní rovině již dosáhli se stěžovatelkou všeho, čeho mohli, proto se nehodlají s antidiskriminační žalobou obracet na soud. Požadovali však, aby OIP uložil zaměstnavateli pokutu za správním delikt, neboť ředitel zařízení, který se sexuálního obtěžování dopustil, rozvázal pracovní poměr se stěžovatelkou z pozice statutárního orgánu zaměstnavatele.

Závěrem jednání sdělila inspektorka stěžovatelce a jejímu manželovi, že cestu pro další postup může otevřít pouze SÚIP, neboť OIP věc již uzavřel. Stěžovatelka inspektorku ujistila, že je ochotná vypovídat o sexuálním obtěžování.

B.2.4 Výsledek kontroly OIP ve vztahu k namítané diskriminaci

Po jednání stěžovatelky a jejího manžela s inspektorkou OIP provedl u zaměstnavatele stěžovatelky kontrolu týkající se výhradně části podnětu z oblasti nevhodného chování Ing. XY. Závěr OIP ze dne 22. února 2013 byl takový, že kontrolou předložených dokladů porušení práva na rovné zacházení a zákazu diskriminace nezjistil.

Protože snažení stěžovatelky a jejího manžela domoci se cestou řízení o správním deliktu potrestání zaměstnavatele nebylo úspěšné, rozhodli se podat stížnost proti České republice k Evropské komisi ve věci nedostatečné implementace právních předpisů Evropské unie k ochraně před sexuálním obtěžováním a sexuální diskriminací v pracovněprávních vztazích.

B.2.5 Odpovědi orgánů inspekce práce na výzvu ochránce

Dne 3. června 2013 oslovil vedoucí oddělení rovného zacházení Mgr. Petr Polák vedoucí inspektorku OIP Ing. Václavu Kociánovou s žádostí o předložení spisové dokumentace. Vedoucí inspektorka uvedla, že kopie spisů z obou kontrol se nachází na SÚIP, který ho ochránci následně poskytl, a zodpověděla položené otázky.

Zástupce ochránce JUDr. Stanislav Křeček se s dotazy k případu obrátil rovněž na generálního inspektora SÚIP Mgr. Ing. Rudolfa Hahna, který se ztotožnil s tvrzeními vedoucí inspektorky OIP. O výsledku podnětu k Ministerstvu práce a sociálních věcí byla dle vyjádření SÚIP stěžovatelka informována dne 5. prosince 2012. Závěrem podotkl, že za jednu z důležitých skutečností považuje fakt, že mezi sexuálním obtěžováním a zasláním podnětu stěžovatelky uplynul více než jeden rok.

V rámci kontroly zaměřené na rovné zacházení a ochranu před diskriminací se OIP dotazoval zaměstnankyň, které spolupracovaly se stěžovatelkou. Otázky OIP formuloval obecně, neboť dle vyjádření vedoucí inspektorky i generálního inspektora nedala stěžovatelka kontrolnímu orgánu souhlas s uvedením jména v souvislosti s řešením podnětu u zaměstnavatele, inspektoři byli proto vázáni povinností mlčenlivosti.

Součástí spisové dokumentace z kontroly je však rovněž dopis stěžovatelky ze dne 20. července 2012, v němž uvedla: „*K Vaší telefonické žádosti tímto uděluji souhlas orgánu inspekce práce, aby sdělil mému zaměstnavateli, že autorem podnětu ke kontrole je má osoba.*“

Inspektoři se netázali zaměstnankyň adresně, ale jen v obecné rovině. Přesto jméno stěžovatelky zaznělo několikrát. Nicméně zaměstnankyně ji nezmiňovaly jako oběť diskriminace, spíše namítaly zvýhodnění její osoby oproti ostatním, neboť s ní bývalý ředitel Ing. XY uzavřel výhodnější pracovní smlouvu.

Dle vyjádření vedoucí inspektorky na písemnou omluvu Ing. XY OIP pohlížel jako na podklad, ze kterého kontrolní orgán vychází při zvolení postupu při samotné kontrole. OIP nezahájil řízení o správním deliktu, neboť porušení rovného zacházení a zákazu diskriminace neprokázal při kontrolním zjištění.

C – HODNOCENÍ VĚCI OCHRÁNKYNI

C.1 Právo na rovné zacházení a zákaz diskriminace

Právo na rovné zacházení a zákaz diskriminace v pracovněprávních vztazích je zakotveno v ustanovení § 16 zákoníku práce.⁴ Zákaz diskriminace v oblasti pracovních poměrů dále upravuje antidiskriminační zákon.⁵ Ustanovení § 4 odst. 3 antidiskriminačního zákona považuje za jednu z forem diskriminace i sexuální obtěžování.

Jednání bývalého ředitele zařízení Ing. XY naplňuje znaky diskriminace ve smyslu antidiskriminačního zákona. Odmítnutím vyhovět nabídkám sexuálního charakteru stěžovatelka uplatnila svá práva podle antidiskriminačního zákona, důsledek v podobě ukončení pracovního poměru lze proto nepochybně kvalifikovat jako diskriminaci ze strany zaměstnavatele ve formě pronásledování ve smyslu ustanovení § 4 odst. 3 antidiskriminačního zákona.

Dle ustanovení § 10 antidiskriminačního zákona má osoba dotčená diskriminačním jednáním právo domáhat se u soudu zejména toho, aby bylo upuštěno od diskriminace, aby byly odstraněny následky diskri-

⁴ Zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů.

⁵ Zákon č. 198/2009 Sb., o rovném zacházení a o právních prostředcích ochrany před diskriminací (antidiskriminační zákon), ve znění pozdějších předpisů.

minačního zásahu a aby jí bylo dáno přiměřené zadostiučinění. Pokud by se uvedené zjednáni nápravy nejevilo postačujícím, má též právo na náhradu nemajetkové újmy v peněžích. Souhlasím se stěžovatelkou a jejím manželem, že bývalý ředitel zařízení učinil veškeré kroky k nápravě, a tím uspokojil jejich soukromoprávní nároky. Nebyl proto důvod obracet se s antidiskriminační žalobou na soud, protože Ing. XY uspokojil nároky ve smyslu ustanovení § 10 antidiskriminačního zákona dobrovolně.

S ohledem na skutečnost, že Ing. XY kromě omluvy v písemné i ústní formě a nabídky náhrady nemajetkové újmy v peněžích uzavřel se stěžovatelkou z pozice statutárního orgánu zařízení novou pracovní smlouvu bez stanovení zkušební doby, odstranil tím rovněž následky diskriminačního zásahu z pozice zaměstnavatele. Zaměstnavatel se totiž prohře v civilním sporu vyhne i tehdy, pokud neprodleně po oznámení sexuálního obtěžování zjedná nápravu a zamezí dalšímu obtěžování.⁶

C.2 Přiměřenost sankce a subsidiarita trestní represe

Přestože stěžovatelka s manželem považovali uspokojení soukromoprávních nároků za dostatečné, domáhali se toho, aby inspektorát udělil zařízení ve správním řízení pokutu, tedy aby – slovy manžela stěžovatelky zaznamenanými na audionahrávce – potrestal zaměstnavatele v rovině veřejnoprávní. V případě antidiskriminačního práva se však sankce v soukromoprávní a veřejnoprávní linii do jisté míry prolínají a nelze na ně pohlížet odděleně. Smyslem prostředků nápravy dle ustanovení § 10 antidiskriminačního zákona je totiž nejen poskytnout satisfakci diskriminovanému jednotlivci, ale také sankcionovat škůdce a odrazovat do budoucnosti diskriminující osobu a její možné následovníky od diskriminačního jednání.⁷

Na evropské úrovni zákazů diskriminace v dané oblasti zakotvila zejména směrnice Rady 2000/78/ES, kterou se stanoví obecný rámec pro rovné zacházení v zaměstnání a povolání (dále jen „směrnice“). V bodě 35 preambule směrnice je výslovně uvedeno, že „členské státy musí stanovit účinné, úměrné a odrazující sankce pro případy porušování povinností vyplývajících z této směrnice“. Dle judikatury Soudního dvora Evropské unie, ačkoli „úplné provedení směrnice nevyžaduje určitou formu sankce v případě porušení zákazu diskriminace, předpokládá nicméně, že uvedená sankce je způsobilá zajistit skutečnou a účinnou právní ochranu. Krom toho musí mít skutečný odrazující účinek na zaměstnavatele. Z toho plyne, že pokud se členský stát rozhodne sankcionovat porušení zákazu

⁶ BOUČKOVÁ, P., HAVELKOVÁ, B., KOLDINSKÁ, K., KÜHN, Z., KÚHNŮVÁ, E., WHELANOVA, M. *Antidiskriminační zákon. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 176–177. ISBN 978-80-7400-315-8.

⁷ Tamtéž, s. 123.

diskriminace přiznáním odškodnění, musí být toto odškodnění v každém případě přiměřené vzniklé újmě“.⁸

Soukromoprávní nároky podle ustanovení § 10 antidiskriminačního zákona obsahují sankční složku (zejména materiální satisfakce), neboť je třeba vykládat je v souladu s právem Evropské unie. Stěžovatelka s manželem odmítli náhradu nemajetkové újmy v penězích, kterou jim Ing. XY nabídl. Po pěti měsících, co Ing. XY nebyl ve funkci ředitele zařízení (k nápravě došlo ještě před jeho odvoláním), podala stěžovatelka podnět na OIP a následně trvala na veřejnoprávní sankci v podobě správního potrestání zaměstnavatele.

V českém právním řádu je pro odpovědnost zaměstnavatele za diskriminaci zaměstnanců klíčové ustanovení § 16 odst. 1 zákoníku práce: *„Zaměstnavatelé jsou povinni zajišťovat rovné zacházení se všemi zaměstnanci, pokud jde o jejich pracovní podmínky, odměňování za práci a o poskytování jiných peněžitých plnění a plnění peněžité hodnoty, o odbornou přípravu a o příležitost dosáhnout funkčního nebo jiného postupu v zaměstnání.“* Zaměstnavatel by měl odpovídat za diskriminaci, která se děje na jeho pracovišti v souvislosti s plněním pracovních úkolů. Dle komentáře k antidiskriminačnímu zákonu by tento předpoklad měl být vykládán extenzivně. *„V případech, kdy lze diskriminaci označit za excesivní vybočení z pracovního procesu, bude navíc vždy třeba zvážit, nakolik měl či mohl zaměstnavatel vědět o probíhající diskriminaci, nakolik k diskriminaci došlo v důsledku toho, že zaměstnavatel otázku zákazu diskriminace na svém pracovišti podcenil, resp. zda měl zaměstnanec efektivní možnost se proti diskriminaci bránit v rámci možností, které mu zaměstnavatel poskytl.“⁹*

Specifikum daného případu spočívá v tom, že diskriminace v podobě sexuálního obtěžování se dopustil ředitel zařízení, proto stěžovatelka neměla možnost obrátit se na svého nadřízeného, aby situaci řešil. Tato skutečnost pochopitelně nevyklučuje odpovědnost zaměstnavatele, v daném případě však vystupoval ředitel zařízení ve dvojí roli, jednak jako diskriminující subjekt a také jako statutární orgán zaměstnavatele, a to jediný, který o probíhající diskriminaci věděl. Vzhledem k tomu, že v dané situaci nelze jeho dvojí postavení oddělit, na nápravu jím zjednanou je nutné nahlížet rovněž jako na nápravu zjednanou zaměstnavatelem. Domnívám se, že uspokojení nároků ze strany bývalého ředitele zařízení Ing. XY z jeho dvojí pozice diskriminujícího subjektu i statutárního orgánu zaměstnavatele bylo přiměřené vzniklé újmě.

⁸ Rozsudek Soudního dvora ze dne 10. 4. 1984, von Colson, C-14/83, bod 23.

⁹ BOUČKOVÁ, P., HAVELKOVÁ, B., KOLDINSKÁ, K., KÜHN, Z., KÜHNOVÁ, E., WHELANOVÁ, M. *Antidiskriminační zákon. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 307. ISBN 978-80-7400-315-8.

Správní trestání je navíc prostředek, který má správní orgán využívat subsidiárně, tedy v případech, kdy je to odůvodněno závažností a společenskou škodlivostí protiprávních jednání a kdy nedostačují jiné prostředky a nástroje.¹⁰

Z judikatury Nejvyššího správního soudu plyne: „*Kategorie správních deliktů je kategorií trestního práva v širším slova smyslu, tudíž se pro všechny správní delikty, nejen pro přestupky, uplatní povinnost správního orgánu zkoumat nejen naplnění formálních znaků správního deliktu, ale také, zda jednání vykazuje daný stupeň společenské škodlivosti, tudíž materiální stránku správního deliktu.*“¹¹ Z hlediska aplikace trestního práva lze o naplňování principu subsidiarity trestní represe hovořit zejména ve spojení s materiálním pojetím správního deliktu, tedy že trestní odpovědnost pachatele a trestněprávní důsledky s ní spojené lze uplatňovat pouze v případech společensky škodlivých, ve kterých nepostačuje uplatnění odpovědnosti podle jiného právního předpisu.¹² Materiální znak je definičním znakem přestupku. Přestože u jiných správních deliktů není výslovně upraven (v důsledku neexistence „obecné části“ a legální definice), judikatura¹³ jej dovozuje analogicky.¹⁴ Není proto pochyb o tom, že je povinností správního orgánu v daném případě zásadu subsidiarity trestní represe aplikovat.

„*Princip subsidiarity trestní represe má respektovat jednak zákonodárce při stanovení, které činy a za jakých podmínek mají být trestné, jednak orgány aplikující trestní normy.*“¹⁵ Skutková podstata přestupku či správního deliktu na úseku rovného zacházení přitom není v zákoně o inspekci práce¹⁶ blíže definována. Dle ustanovení § 11 odst. 1 písm. b) a ustanovení § 24 odst. 1 písm. b) se přestupku či správního deliktu dopustí osoba, která diskriminuje zaměstnance ve smyslu ustanovení § 16 zákoníku práce (resp. ve smyslu antidiskriminačního zákona). Samotné porušení

¹⁰ HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 421. ISBN 978-80-7179-254-3.

¹¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2008, čj. 7 Afs 27/2008-46, www.nssoud.cz

¹² Ustanovení § 12 odst. 2 zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů.

¹³ Např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2007, čj. 8 As 17/2007-13, č. 1338/2007 Sb. NSS, www.nssoud.cz: „*Trestnost správních deliktů se řídí obdobnými principy jako trestnost trestných činů. Je proto např. vyloučen souběh správních deliktů tam, kde se jedná o pokračující, hromadný nebo trvající delikt, pro trestnost jednání musí být naplněna i materiální stránka deliktu a krajní nouze je stavem vylučujícím protiprávnost jednání naplňujícího formální znaky deliktu.*“

¹⁴ PRÁŠKOVÁ, H. *Základy odpovědnosti za správní delikty*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 47. ISBN 978-80-7400-456-8.

¹⁵ PRÁŠKOVÁ, H. *Základy odpovědnosti za správní delikty*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 42. ISBN 978-80-7400-456-8.

¹⁶ Zákon č. 251/2005 Sb., o inspekci práce, ve znění pozdějších předpisů.

soukromoprávní povinnosti je tedy bez dalšího považováno za přestupek či správní delikt. Vzhledem k tomu, že zákonodárce zjevně nepromítl zásadu subsidiarity trestní represe do skutkových podstat přestupků a správních deliktů v zákoně o inspekci práce, je úlohou inspekce práce reflektovat uvedenou zásadu při aplikaci norem správního trestání.

Pokud dojde v individuálním případě k nápravě soukromoprávní cestou, má správní trestání smysl zejména tehdy, kdy dochází k diskriminaci plošně (např. v odměňování) a individuální náprava nemá na diskriminaci ostatních zaměstnanců vliv, případně neplní-li uplatnění soukromoprávní odpovědnosti dostatečným způsobem preventivní funkci. O takovou situaci se v případě stěžovatelky nejedná. Stěžovatelka dosáhla nápravy diskriminačního jednání soukromoprávní cestou a bývalý ředitel zařízení zcela spolupracoval. Z podání přitom nevyplývá, že by k diskriminaci (i s ohledem na její formu) mělo docházet u zaměstnavatele opakovaně či plošně. Navíc v době podání podnětu k OIP zaměstnanec, který se dopustil sexuálního obtěžování a (z pozice statutárního orgánu) též pronásledování, u zaměstnavatele již nepracoval; v tomto případě tedy i preventivní funkce veřejnoprávní represe postrádá smysl a jsem přesvědčena, že uložení pokuty za správní delikt zaměstnavatele by proto v daném případě bylo v rozporu se zásadou subsidiarity trestní represe.

C.3 Postup orgánů inspekce práce

Považuji za pochopitelné, že inspektorka z prvního podání stěžovatelky vyrozuměla, že sexuální obtěžování uvedla pouze pro dokreslení případu, nikoli jako námitku, na jejímž prošetření ze strany OIP trvala. Vzhledem k tomu, že si stěžovatelka nepřála, aby další kroky podnikal její manžel a od nápravy diskriminačního jednání uběhl necelý půlrok, inspektorka se mohla důvodně domnívat, že tuto již vyřešenou záležitost nechce stěžovatelka znovu otvírat.

Poté, co stěžovatelka s manželem ujistili při osobním jednání inspektorku, že na prošetření sexuálního obtěžování mají zájem, vykonal OIP novou kontrolu zaměřenou výhradně na namítanou diskriminaci, proto předmětem mého dalšího posouzení bude postup OIP při druhé inspekční kontrole.

Inspekční kontrolu upravuje zejména zákon o inspekci práce, který mimo jiné v ustanovení § 6 odst. 1 písm. a) stanovil, že působnost inspektorátu se vztahuje na zaměstnavatele a na jejich zaměstnance. Při kontrolní činnosti se v době vykonání předmětné inspekční kontroly dle ustanovení § 44 zákona o inspekci práce příslušné orgány řídily v rozsahu neupraveném tímto zákonem rovněž zákonem č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, ve znění pozdějších předpisů. Zákon o státní kontrole nahradil s účinností od 1. ledna 2014 zákon č. 255/2012, o kontrole (kontrolní řád).

KONTROLNÍ ORGÁNY

V ustanovení § 12 zákona o státní kontrole byla stanovena povinnost kontrolních pracovníků zjistit při kontrole skutečný stav věci, přičemž kontrolní zjištění byli kontrolní pracovníci povinni prokázat doklady. Dle ustanovení § 26 zákona o státní kontrole se na činnost dle tohoto zákona (s výjimkou ustanovení § 18) použil zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

Vzhledem k aplikaci správního řádu se na činnost orgánů inspekce práce vztahují základní zásady činnosti správních orgánů. Ustanovení § 3 správního řádu zavazuje správní orgán zjistit stav věci tak, aby o tomto stavu nevznikaly důvodné pochybnosti (zásada materiální pravdy).

V souladu s výše uvedeným měl OIP konstatovat zjištění diskriminace z důvodu pohlaví ve formě sexuálního obtěžování na základě písemné omluvy bývalého ředitele zařízení Ing. XY, nikoli na tento důkaz pohlížet jako na podklad, ze kterého pouze vycházel při stanovení postupu při samotné kontrole.

Další pochybení spatřuji v tom, že OIP i SÚIP ve svých vyjádřeních uvedly, že stěžovatelka nedala souhlas s uvedením jména v souvislosti s řešením předmětného podnětu, proto inspektoři byli při kontrole vázáni povinností mlčenlivosti. Rozpor s tímto tvrzením jsem našla v poskytnuté spisové dokumentaci, která obsahuje již zmíněný dopis stěžovatelky ze dne 20. července 2012, kterým OIP povinnosti mlčenlivosti zbavila. Inspektoři proto při kontrole mohli klást zaměstnavateli a jeho zaměstnancům otázky týkající se přímo námitek stěžovatelky a konfrontovat je s písemnou omluvou bývalého ředitele zařízení, v níž se přiznal, že stěžovatelku sexuálně obtěžoval a v důsledku toho s ní ukončil pracovní poměr ve zkušební době.

Obecně nepovažuji za přiléhavé, aby byla inspekci práce prováděna státní kontrola ve všech případech namítané diskriminace. Je-li z podkladů podatele patrné, že k diskriminaci s velkou pravděpodobností došlo, považuji za vhodné, aby inspekční orgán již na základě těchto podkladů rovnou zahájil řízení o správním deliktu či o přestupku. V rámci řízení o správním deliktu či o přestupku může použít dle správního řádu jakékoli důkazy osvědčující skutečnost, že ke spáchání deliktu došlo. Případ stěžovatelky je však specifický. Ačkoliv OIP již na základě předloženého důkazu mohl konstatovat, že k diskriminaci došlo, z kontrolního spisu bylo také jednoznačně patrné, že zaměstnavatel nápravu v minulosti zjednal. OIP byl proto povinen v daném případě aplikovat zásadu subsidiarity trestní represe¹⁷ a zároveň měl tento postup náležitě odůvodnit

¹⁷ Srov. např. nález Ústavního soudu ze dne 10. 2. 2011, sp. zn. III. ÚS 2523/10, dostupné z: [http://nalus.usoud.cz: „Jestliže orgán činný v trestním řízení v konkrétním případě, v němž škodlivost činu zjevně nedosahuje spodního prahu trestního bezprávi, neaplikuje princip subsidiarity trestní represe, ačkoliv skutkové okolnosti naznačují, že k tomu byly splněny podmínky, porušuje ústavní princip nullum crimen, nulla poena sine lege \(čl. 39](http://nalus.usoud.cz: „Jestliže orgán činný v trestním řízení v konkrétním případě, v němž škodlivost činu zjevně nedosahuje spodního prahu trestního bezprávi, neaplikuje princip subsidiarity trestní represe, ačkoliv skutkové okolnosti naznačují, že k tomu byly splněny podmínky, porušuje ústavní princip nullum crimen, nulla poena sine lege (čl. 39)

v souladu s principy dobré správy, zejména požadavkem přesvědčivosti.¹⁸ OIP proto pochybil, když porušení právních předpisů v předmětné oblasti nekonstatoval a svůj další postup ve vztahu k veřejnoprávnímu deliktu neodůvodnil. Jsem však přesvědčena (jak vyplývá z výše uvedeného), že v daném případě by za správní delikt či přestupek bylo protiústavní uložit sankci z důvodu nedodržení subsidiarity správního trestání. Aplikaci tohoto principu musí správní orgán vždy důkladně zvážit.

S ohledem na dílčí pochybení při provedení státní kontroly nemohu postup orgánů inspekce práce označit za odpovídající principům dobré správy, avšak neuložení veřejnoprávní sankce s ohledem na výše uvedené za pochybení nepokládám.

D – ZÁVĚRY

I. Jestliže zaměstnanec, který se dopouštěl diskriminace ve formě sexuálního obtěžování, ukončí z pozice statutárního orgánu zaměstnavatele s obětí diskriminace pracovní poměr ve zkušební době, dopustí se zaměstnavatel prostřednictvím statutárního orgánu diskriminace formou pronásledování.

II. Zjednal-li zaměstnavatel, který se dopustil diskriminace, nápravu, musí správní orgán vždy zvážit, zda zahájení řízení o správním deliktu či uložení pokuty za správní delikt není v rozporu se zásadou subsidiarity trestní represe. Správní orgán je povinen tento postup náležitě odůvodnit v souladu s principy dobré správy.

Na základě výše popsaných zjištění a úvah jsem ve smyslu ustanovení § 18 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv dospěla k přesvědčení, že se Oblastní inspektorát práce pro Moravskoslezský kraj a Olomoucký kraj dopustil pochybení spočívajícího v neprokázání diskriminace z důvodu pohlaví a nesprávného postupu při kontrole, neboť nezohlednil zbavení mlčenlivosti stěžovatelkou a neaplikoval zásadu subsidiarity trestní represe. Státní úřad inspekce práce se dopustil pochybení, protože se ztotožnil s nesprávným postupem Oblastního inspektorátu práce pro Moravskoslezský kraj a Olomoucký kraj a neposkytl mu dostatečné odborné vedení.

Listiny). Nedostatečné objasnění relevantních skutkových okolností a nedostatečné zdůvodnění toho, proč princip subsidiarity trestní represe nebyl aplikován, může porušovat zásadu spravedlivého procesu (čl. 36 Listiny)“.

¹⁸ Veřejný ochránce práv. Principy dobré správy [online]. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv [cit. 1. 8. 2014]. Dostupné z: <http://www.ochrance.cz/stiznosti-na-urady/pripady-a-stanoviska-ochrance/principy-dobre-spravy/>

KONTROLNÍ ORGÁNY

Zprávu o šetření zasílám vedoucímu inspektorovi Oblastního inspektorátu práce pro Moravskoslezský kraj a Olomoucký kraj Mgr. Františku Gajdošovi a žádám, aby se v zákonné lhůtě 30 dnů od jejího doručení vyjádřil ke zjištěným pochybením a seznámil s mými závěry své zaměstnance, aby je zohlednili v budoucí praxi.

Zprávu zasílám také generálnímu inspektorovi Státního úřadu inspekce práce Mgr. Ing. Rudolfu Hahnovi rovněž s žádostí o vyjádření ve 30denní lhůtě a zprostředkování závěrů obsažených ve zprávě oblastním inspektorátům práce v rámci jejich odborného vedení.

O svých zjištěních a závěrech informuji také stěžovatelku.

Mgr. Anna Šabatová, Ph.D., v. r.
veřejná ochránkyně práv

V Brně dne 11. srpna 2011
Sp. zn. 5137/2010/VOP/KČ

**Závěrečné stanovisko
k postupu Ministerstva vnitra – generálního
ředitelství Hasičského záchranného sboru ČR ve věci
neposkytnutí informací o výsledku státní kontroly**

A – REKAPITULACE ŠETŘENÍ

Na veřejného ochránce práv se obrátili manželé O. Uvedli, že Hasičský záchranný sbor Jihomoravského kraje (dále jen „HZS JMK“) částečně zamítl jejich žádost o veškeré informace o provedení státní kontroly, která proběhla z jejich podnětu ve stavbě, kde jejich soused provozuje sklenářství. HZS JMK poskytl manželům O. pouze částečné a obecné informace, např. kdy kontrola proběhla, porušení jakých právních předpisů bylo zjištěno (bez uvedení konkrétních závad), dokdy měly být závady odstraněny, že splnění uložených opatření bylo ověřeno kontrolní dohlídkou apod.

Ministerstvo vnitra – generální ředitelství Hasičského záchranného sboru ČR (dále jen „HZS ČR“) zamítlo odvolání manželů O. Ti ve svém podnětu namítali, že důvody, které HZS ČR uvedl pro zdržení při vydání rozhodnutí o odvolání, nejsou relevantní a že jim nedodržením lhůty pro rozhodnutí vznikla škoda. Stěžovali si, že je odvolací orgán nepoučil o možnosti podat mimořádné opravné prostředky a že se o možnosti podat proti rozhodnutí správní žalobu dozvěděli až z vyrozumění ochránce, což již bylo po uplynutí lhůty pro její podání. Zejména si však stěžovali na obsah uvedeného rozhodnutí o odvolání, neboť podle nich bylo jejich odvolání oprávněné.

Po provedení šetření jsem dospěla k následujícím závěrům. HZS ČR pochybil, když zamítl odvolání manželů O. HZS JMK jako podřízený orgán se totiž dopustil při vyřizování žádosti o informace těchto pochybení:

- jestliže manželé O. požadovali poskytnutí informací formou kopií konkrétních listin (např. výslovně zmínili protokol z provedené kontroly), pak měli právo na poskytnutí požadovaných informací formou kopie, nikoliv pouhého výpisu,¹⁹
- HZS JMK se nesprávně odvolal na povinnost mlčenlivosti svých zaměstnanců, která je však prolomena ustanovením § 19 zákona

¹⁹ Viz rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích sp. zn. 10Ca 232/2001-40, ze dne 24. 10. 2001, rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 7A 3/2002-46, ze dne 14. 1. 2004.

o svobodném přístupu k informacím, a nemůže proto být sama o sobě důvodem k neposkytnutí informací úřadem jako celkem,²⁰

- HZS s odůvodněním, že je povinen chránit informace poskytnuté mu třetí osobou, odepřel žadatelům i takové informace, které ve skutečnosti vznikly jeho vlastní úřední činností, zejména kontrolní zjištění, závěry kontroly a uložená opatření k nápravě, stejně jako závěry kontrolní dohlídky.²¹

Naopak, za pravdu jsem nemohla dát manželům O. v tom, že by byl správní orgán povinen je poučit o možnosti podat proti svému rozhodnutí mimořádné opravné prostředky (např. správní žalobu). Pokud jde o údajnou náhradu škody způsobené průtahy v řízení, odkázala jsem je na Ministerstvo vnitra, případně na soud.

B – REAKCE NA ZPRÁVU O ŠETŘENÍ

Na mou zprávu reagoval HZS ČR tak, že své pochybení zčásti uznal, když uvedl, že rozhodnutí skutečně nebylo v souladu s rozsudky z oblasti práva na informace. Zároveň však upozornil, že toto pravomocné rozhodnutí již není možno nijak změnit ani zrušit. Možnost podání správní žaloby totiž manželé O. nevyužili a přezkum rozhodnutí nadřízeným orgánem nepřipadá v úvahu. Správní řád, který přezkumné řízení upravuje, se totiž na procesy podle zákona o svobodném přístupu k informacím vztahuje pouze v omezené míře, která je přesně vymezena zákonem o svobodném přístupu k informacím v ustanovení § 20 odst. 4. Přezkum rozhodnutí jako mimořádný opravný prostředek sem nespadá a citované ustanovení výslovně uvádí „v ostatním se správní řád nepoužije“.

Zároveň však generální ředitel HZS ČR nabídl možnost řešení, totiž podání nové žádosti o informace ze strany manželů O. Podle jeho názoru to, že o obdobné žádosti povinný subjekt již jednou rozhodl, nevytváří překážku rozhodnuté věci. Uvedl, že by bylo vhodné, aby nová žádost byla přesněji zaměřena na konkrétní informace, o něž se žadatelům jedná, aby o nich mohl podřízený orgán konkrétně rozhodnout. Zároveň však uvedl, že podle jeho názoru by žadatelům měly být předně poskytnuty takové informace, které objektivně slouží nebo mohou sloužit k ochraně jejich zájmů, nikoliv např. rozhodnutí o uložení pokuty jiné osobě včetně výše případné sankce. Dále upozornil, že HZS JMK může poskytnout pouze takové informace, které se týkají jeho působnosti. Pokud jsou předmětem zájmu stěžovatelů údaje o stavebnětechnickém stavu

²⁰ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 3Ads 33/2006-57, ze dne 16. května 2007.

²¹ Viz zpráva a závěrečné stanovisko veřejného ochránce práv pod sp. zn. 3186/2008/VOP/DS, dostupné v anonymizované podobě na oficiálních internetových stránkách ochránce: www.ochrance.cz

dotčených staveb, měli by se, podle jeho názoru, obrátit spíše na příslušný stavební úřad.

Závěrem generální ředitel HZS ČR přislíbil, že jeho úřad adresuje podřízenému HZS JMK metodické doporučení k obdobným případům, aby byly tento i budoucí případy vyřizovány správně a jednotným způsobem.

C – STANOVISKO OCHRÁNCE

Hodnotím kladně, že generální ředitel HZS ČR uznal pochybení svého úřadu a aktivně nabídl kroky, které by mohly vést ke zjednaní nápravy. Uznávám předloženou argumentaci, proč v daném případě již nebylo možno odvolací rozhodnutí zrušit. Zákon o svobodném přístupu k informacím využití přezkumného řízení skutečně neumožňuje, je zde však možnost podání nové žádosti, o níž musí povinný subjekt znovu rozhodnout. Proto doporučuji manželům O., aby se na HZS JMK obrátili s novým podáním, přičemž jeho úspěšnosti mohou skutečně napomoci tím, že požádají o kopie konkrétních dokumentů. Díky předchozí žádosti o informace již vědí, že by měl existovat např. protokol o provedené tematické požární kontrole a záznam o kontrolní dohlídce, které by měly obsahovat veškerá zjištění, která učinil HZS JMK ohledně požární bezpečnosti předmětných staveb. To jsou dokumenty, které by nejspíše mohly obsahovat informace, o něž manželům O. šlo.

Musím však důrazně upozornit, že nesouhlasím s podaným výkladem generálního ředitele HZS ČR, podle něhož by žadatelům měly být předně poskytnuty takové informace, které objektivně slouží nebo mohou sloužit k ochraně jejich zájmů. Je třeba mít na paměti, že podle zákona o svobodném přístupu k informacím není žadatel povinen uvádět důvody svého dotazu. Povinný subjekt tudíž nemůže a nesmí jeho důvody zkoumat. O tom, zda mu požadovanou informaci poskytne, nebo nikoliv, musí rozhodnout výhradně jen na základě povahy samotné informace – buď se jedná o informaci, u které je zákonný důvod, proč ji nelze poskytnout nikomu (např. obchodní tajemství, osobní údaje fyzické osoby apod.), nebo jde naopak o informaci, kde takový důvod neexistuje, a v tom případě je povinností úřadu ji poskytnout komukoliv, kdo o ni požádá. V obou případech by zkoumání, k čemu žadatel informaci potřebuje nebo zda může daná informace sloužit k ochraně jeho zájmů, bylo zbytečné, ba dokonce protizákonné.

Naopak mohou souhlasit s tím, že pokud jsou předmětem zájmu stěžovatelů otázky stavebního či technického stavu stavby, které s požární bezpečností přímo nesouvisí, je mnohem vhodnější obrátit se s žádostí o informace na příslušný stavební úřad (případně mu podat návrh na zahájení příslušného řízení, např. o nařízení nezbytných stavebních úprav).

D – OPATŘENÍ K NÁPRAVĚ

Na základě výše uvedeného navrhuji následující opatření k nápravě. Jestliže manželé O. podají novou žádost o informace o zjištěních, která učinil HZS JMK při tematické požární kontrole na stavbě jejich souseda, vyřídí úřad jejich novou žádost v souladu se zákonem o svobodném přístupu k informacím a judikaturou správních soudů. To znamená, že jim poskytne veškeré informace, o něž požádají, pokud se vztahují k jeho působnosti a není u nich dán ze zákona důvod k jejich odepření. Jestliže manželé O. požádají o kopie konkrétních listin (např. kontrolního protokolu, písemného záznamu o kontrolní dohlídce apod.), úřad jim poskytne informace formou kopií, kde případně znečitelní ty informace, které bylo nutno vyloučit (např. osobní údaje fyzických osob). Pokud úřad žádosti manželů O. třeba i jen zčásti nevyhoví, vydá o tom správní rozhodnutí, kde vysvětlí, jaké důvody jej vedly k odepření určitých informací a které zákonné ustanovení jej k tomuto kroku opravňovalo.

RNDr. Jitka Seitlová
zástupkyně veřejného ochránce práv

V Brně dne 29. června 2012
Sp. zn. 6819/2011/VOP/VBG

Průběžná zpráva o výsledku šetření ve věci podnětu pana J. V.

A – SHRUTÍ PODNĚTU

Dne 19. prosince 2011 byl veřejnému ochránci práv doručen podnět pana J. V. (dále také „stěžovatel“), který se týká postupu Úřadu pro ochranu osobních údajů (dále také „Úřad“) při prověřování podnětu stěžovatele ze dne 23. února 2009. V něm stěžovatel Úřad žádá o prošetření zneužití svých osobních údajů společností ČEZ, a. s., se sídlem Praha (dále jen „ČEZ, a. s.“). K protiprávnímu postupu uvedené společnosti (jejích zaměstnanců) mělo dle názoru stěžovatele dojít tím, že dne 20. 2. 2009 byly zveřejněny na webu <http://www.kradeze-elektriny.cz/cs/uvod.html> účelově upravené videozáznamy umožňující identifikaci stěžovatele, jež měly být získány v souvislosti se zjištěným neoprávněným odběrem elektřiny zaměstnanci společnosti ČEZ Měření, s. r. o., se sídlem Hradec Králové (dále také „ČEZ Měření, s. r. o.“ nebo „kontrolovaný“), bez stěžovatelova souhlasu v místě jeho bydliště (a současně odběrného místa elektřiny). Dále stěžovatel namítá zveřejnění svých osobních údajů zaměstnancem společnosti ČEZ, a. s. (zřejmě tiskovým mluvčím), a to v rámci rozhovoru poskytnutého pro Týden.cz.²²

Protiprávní postup uvedených společností stěžovatel spatřuje (ve stručnosti) v:

- pořizování videonahrávek své osoby bez souhlasu v místě bydliště (odběrného místa elektřiny),
- pořizování nahrávek své osoby bez souhlasu v místě jednání (na pracovišti společnosti v Jablonci nad Nisou),
- nestanovení lhůty pro uchování obrazových záznamů své osoby,
- porušení práva na informace dle § 11 odst. 1 zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále také „zákon o ochraně osobních údajů“),
- odepření práva na přístup ke zpracovaným údajům dle ustanovení § 11 odst. 3 zákona o ochraně osobních údajů,
- neoprávněném (z důvodu absence vzájemného smluvního vztahu) zpracování svých osobních údajů společností ČEZ Měření, s. r. o.

²² Původně dostupný z: <http://www.tyden.cz/rubriky/domaci/video-jak-pracovalo-cez-komando-106477.html>

Úřad ve věci stěžovatelova podnětu provedl státní kontrolu. S její délkou (přes dva roky) i výsledkem, s nímž byl seznámen, až když si stěžoval u předsedy Úřadu, není stěžovatel spokojen. Po ochranci žádá, aby postup Úřadu prošetřil.

Podnět stěžovatele v části týkající se postupu Úřadu spadal do působnosti ochránce, která je vymezena především ustanovením § 1 odst. 1 a 2 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv (dále také „zákon o veřejném ochránci práv“), a měl rovněž veškeré náležitosti, které blíže předjímá ustanovení § 11 zmíněného zákona.

Z podkladů, které stěžovatel ke svému podnětu připojil či následně doplnil, jsem zjistila, že Úřad v době obdržení podnětu stěžovatele již vedl (od 12. 2. 2009) státní kontrolu vůči společnosti ČEZ Měření, s. r. o. Kontrolu Úřad ukončil dne 30. 5. 2011. Kontrolu vedl inspektor Úřadu Ing. Bc. Oldřich Ševčík, jehož mandát skončil ke dni 31. 5. 2011. O výsledku kontroly byl stěžovatel vyrozuměn dopisem ze dne 22. 8. 2011.²³ Z jeho obsahu vyplývá, že kontrolním zjištěním Úřadu bylo zjištěno porušení ustanovení § 11 odst. 1²⁴ a § 16 odst. 1 zákona o ochraně osobních údajů.²⁵ K odstranění závadného stavu bylo společnosti uloženo odpovídající opatření k nápravě. Podrobnější informace o výsledku státní kontroly byly stěžovateli odepřeny s odkazem na ustanovení § 38 odst. 5 písm. g) zákona o ochraně osobních údajů.²⁶

Blížší informace se stěžovatel pokusil od Úřadu získat cestou podání žádosti o nahlédnutí do spisu,²⁷ což mu bylo odmítnuto²⁸ s odůvodněním, že daná věc není předmětem správního řízení, spis o kontrole byl

²³ Viz sdělení Ing. Milana Švajcra, vedoucího samostatného oddělení Inspektorátu 3, ze dne 22. 8. 2011, zn. INSP3-0098/09-71.

²⁴ Ustanovení § 11 odst. 1 zákona o ochraně osobních údajů: *Správce je při shromažďování osobních údajů povinen subjekt údajů informovat o tom, v jakém rozsahu a pro jaký účel budou osobní údaje zpracovány, kdo a jakým způsobem bude osobní údaje zpracovávat a komu mohou být osobní údaje zpřístupněny, nejsou-li subjektu údajů tyto informace již známy. Správce musí subjekt údajů informovat o jeho právu přístupu k osobním údajům, právu na opravu osobních údajů, jakož i o dalších právech stanovených v § 21.*

²⁵ Ustanovení § 16 odst. 1 zákona o ochraně osobních údajů: *Ten, kdo hodlá jako správce zpracovávat osobní údaje nebo změnit registrované zpracování podle tohoto zákona, s výjimkou zpracování uvedených v § 18, je povinen tuto skutečnost písemně oznámit Úřadu před zpracováváním osobních údajů.*

²⁶ Ustanovení § 38 odst. 5 písm. g) zákona o ochraně osobních údajů: *Kontrolující jsou povinni zachovávat mlčenlivost o skutečnostech zjištěných při výkonu kontroly a nezneužít znalosti těchto skutečností. Povinností mlčenlivosti není dotčena oznamovací povinnost podle zvláštních zákonů. Povinnost mlčenlivosti přetrvává i po skončení pracovně-právního vztahu k Úřadu. Povinností mlčenlivosti může kontrolujícího zbavit předseda Úřadu. Povinnost mlčenlivosti se nevztahuje na anonymizované a zobecněné informace.*

²⁷ Viz podání stěžovatele ze dne 13. 10. 2011.

²⁸ Viz sdělení Ing. Milana Švajcra, vedoucího samostatného oddělení Inspektorátu 3, ze dne 25. 10. 2011, zn. INSP3-7106/11-2.

uzavřen a předán do archivu. Nato stěžovatel²⁹ požádal Úřad o poskytnutí informací podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o svobodném přístupu k informacím“). Žádostí se stěžovatel domáhal informací o zjištěném porušení zákona o ochraně osobních údajů u obou shora uvedených společností (v čem konkrétně spočívalo, v kolika případech, v jakém časovém období, zda se jednalo o závažné porušení) a o uložených opatřeních k nápravě (jaká a kdy byla splněna) a dále o tom, zda bylo zahájeno správní řízení k uložení pokuty, případně z jakých důvodů a kým nebylo.

Úřad k žádosti poskytl³⁰ bližší informace o povaze porušení povinností společností ČEZ Měření, s. r. o. (§ 11 odst. 1 a § 16 odst. 1 zákona o ochraně osobních údajů). Z odpovědi Úřadu je nad rámec dosud sdělených skutečností zřejmé, že kontrolovanému je vytýkáno, že „v informačních centrálech, které upozorňovaly na monitorování jeho prostorů kamerovým systémem, nevedl všechny informace tímto ustanovením zákona vyžadované, konkrétně subjekty údajů neinformoval o jejich právu na přístup k osobním údajům, právu na opravu osobních údajů, jakož i o dalších právech stanovených v § 21 zákona o ochraně osobních údajů“. Shodně kontrolovaný neinformoval subjekty údajů při pořizování kamerových záznamů v případě kontroly odběru elektrické energie v místě bydliště zákazníka. Porušení § 16 odst. 1 zákona o ochraně osobních údajů se kontrolovaný dopustil tím, že Úřadu neoznámil zpracování osobních údajů v rozsahu zvukových záznamů pořízených kamerovým systémem se záznamem v oznámení o zpracování osobních údajů podle ustanovení § 16 zákona o ochraně osobních údajů. Toto porušení kontrolovaný odstranil podáním oznámení o změně zpracování osobních údajů s datem vyplnění 24. března 2009.

Na základě porušení § 11 odst. 1 zákona o ochraně osobních údajů bylo kontrolovanému uloženo následující opatření k nápravě: „Neprodlézně zabezpečit, např. organizačním opatřením platným pro kontrolovaného, aby při provádění zpracování osobních údajů oprávněných zákazníků-dlužníků z důvodu neoprávněného odběru elektřiny byli tito oprávnění zákazníci-dlužníci z důvodu neoprávněného odběru elektřiny řádně informováni také o svém právu přístupu k osobním údajům, právu na opravu osobních údajů, jakož i o dalších právech stanovených v ustanovení § 21 zákona o ochraně osobních údajů.“ Lhůta pro splnění opatření k nápravě byla Úřadem stanovena na dva měsíce ode dne seznámení kontrolovaného s kontrolním protokolem, resp. do dvou měsíců od jeho nabytí právní moci. Kontrolovaný informoval o splnění uloženého opatření k nápravě dopisem doručeným Úřadu dne 26. srpna 2011.

²⁹ V zastoupení JUDr. Jitkou Dolečkovou, advokátkou, dne 21. 11. 2011.

³⁰ Viz odpověď Mgr. F. N., vedoucího Kanceláře náměstkyně předsedy, ze dne 23. 11. 2011, zn. KNDC-8240/11-2/NON.

K otázce stěžovatele, zda se jednalo o závažná porušení zákona o ochraně osobních údajů, Úřad sdělil, že „zákon sám nerozlišuje méně a více důležité povinnosti správce či zpracovatele. Proto nelze říci, zda porušení některé z nich je závažné a některé ne. Obecným kritériem je intenzita zásahu do soukromí subjektu údajů způsobená porušením konkrétní povinnosti stanovené zákonem“.

Absenci zahájení správního řízení k uložení pokuty Úřad vysvětlil tím, že správní delikt, kterého se kontrolovaný dopustil, byl v průběhu kontroly s odvoláním na ustanovení § 46 odst. 3 zákona o ochraně osobních údajů³¹ promlčen. O tomto postupu, tedy aplikaci § 46 odst. 3 zákona o ochraně osobních údajů, rozhodl vedoucí inspektorátu 3 Ing. Milan Švajcr.

Vzhledem k tomu, že dosud popsané skutečnosti vzbuzují pochybnosti o přiměřenosti délky státní kontroly (kontrola trvala přes dva roky), nadto z nich není zřejmé, k jakým kontrolním zjištěním Úřad dospěl, pokud jde o stěžovatelem namítané porušení zákona, především pokud jde o zveřejnění videozáznamů pořízených v místě jeho bydliště (odběrného místa) bez jeho souhlasu na internetu, rozhodla jsem se přezkoumat zákonnost postupu Úřadu při provádění státní kontroly podle zákona o ochraně osobních údajů a zákona č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, ve znění pozdějších předpisů (dále také „zákon o státní kontrole“). Současně s tím také prověřit, do jaké míry Úřad s ohledem na rozsah stěžovateli poskytnutých informací dostál své povinnosti ve smyslu ustanovení § 29 odst. 1 písm. c) zákona o ochraně osobních údajů.³²

V souladu s ustanovením § 14 zákona o veřejném ochránci práv jsem zahájila v předmětné věci šetření. Podle ustanovení § 15 odst. 2 písm. a) – c) zákona o veřejném ochránci práv jsem požádala předsedu Úřadu pro ochranu osobních údajů RNDr. Igora Němce (dále jen „předseda Úřadu“) o vysvětlení a podání informací k danému případu, zejm. aby zhodnotil postup příslušného inspektorátu co do plynulosti vedení státní kontroly a adekvátnosti její délky s ohledem na její složitost a zásadu procesní ekonomie zakotvenou v ustanovení § 6 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále jen „správní řád“), a mimo to posoudil, zda stěžovateli byly poskytnuty dostatečné informace o vyřízení jeho stížnosti ve smyslu ustanovení § 29 odst. 1 písm. c) zákona o ochraně osobních údajů.

³¹ Ustanovení § 46 odst. 3 zákona o ochraně osobních údajů: *Odpovědnost právnické osoby za správní delikt zaniká, jestliže správní orgán o něm nezačal řízení do 1 roku ode dne, kdy se o něm dozvěděl, nejpozději však do 3 let ode dne, kdy byl spáchán.*

³² Ustanovení § 29 odst. 1 písm. c) zákona o ochraně osobních údajů: *Úřad přijímá podněty a stížnosti na porušení povinností stanovených zákonem při zpracování osobních údajů a informuje o jejich vyřízení.*

B – PRŮBĚH ŠETŘENÍ

(skutkové a právní okolnosti případu zjištěné během šetření)

Z vyjádření předsedy Úřadu vyplývá, že Úřad obdržel v letech 2007–2009 několik podnětů nasvědčujících tomu, že ze strany společnosti ČEZ Měření, s. r. o., mohlo dojít při zpracování osobních údajů k porušení zákona, první z nich dne 4. 10. 2007. Všechny včetně podnětu stěžovatele byly podrobeny kontrole Úřadu vedené inspektorem Ing. Bc. Ševčíkem v období od 12. 2. 2009 do 30. 5. 2011.

Ohledně mnou požadovaného zhodnocení celkové délky kontroly předseda Úřadu pouze zmínil, že *„předmět kontroly byl široký a v jejím rámci bylo nutno analyzovat mnoho podkladů“*, označil ji však za nežádoucí.

Pokud jde o vlastní průběh kontroly, její výsledek a uložená opatření k nápravě, odkázal mě předseda Úřadu na obsah kontrolního protokolu. Jeho obsahu a skutečností z něj zjištěným se budu věnovat podrobněji dále.

Nadto předseda Úřadu připustil, že v rozporu s ustanovením § 29 odst. 1 písm. c) zákona o ochraně osobních údajů stěžovatel nebyl informován po pravomocném skončení kontroly o jejím výsledku, což měl Úřad napravit v návaznosti na vyřízení stížnosti stěžovatele dopisem ze dne 22. 8. 2011, zn. INSP3-0098/09-71, přičemž dle názoru předsedy Úřadu byly stěžovateli poskytnuty informace v odpovídajícím rozsahu. Samotnou žádost o informace dle zákona o svobodném přístupu k informacím označil předseda Úřadu za řádně vyřízenou. K otázce možnosti stěžovatele nahlédnout do kontrolního spisu předseda Úřadu uvedl, že nahlížení do kontrolních spisů Úřad osobám, které nejsou účastníkem řízení, ani jim nesvědčí jiný právní titul ve smyslu ustanovení § 38 odst. 2 správního řádu, neumožňuje. Opačný postup by byl v rozporu jak s povinností mlčenlivosti dle zákona o ochraně osobních údajů, tak zákonem o státní kontrole i správním řádem.

Z obsahu kontrolního protokolu vyhotoveného dne 30. 5. 2011 vyplývají především následující skutečnosti.

Incidenční kontrola byla zaměřena na plnění povinností kontrolovaného vyplývajících ze zákona o ochraně osobních údajů, a to v tomto rozsahu:

- kontrola plnění povinností správce nebo zpracovatele při zpracování osobních údajů získaných pomocí přístrojů (kamerový systém atd.),
- kontrola plnění povinností správce nebo zpracovatele při zpracování osobních údajů oprávněných zákazníků – domácností,
- kontrola plnění povinností správce nebo zpracovatele při zpracování osobních údajů oprávněných zákazníků – domácností – dlužníků včetně vymáhání dluhů.

Impulsem k provedení této incidenční kontroly byly čtyři podněty fyzických osob (včetně podnětu stěžovatele), tři podněty podané občanským sdružením PPP – právní poradenství a pomoc, o. s., a jeden podnět Policie ČR, Útvaru pro odhalování organizovaného zločinu, Služby kriminální policie a vyšetřování, expozitury Ostrava. První podnět obdržel Úřad dne 4. října 2007, poslední 25. února 2009. Kontrola trvala od 12. února 2009 do 30. května 2011 (celkem 2 roky a 3 měsíce). Místem provedení kontroly bylo vedle sídla kontrolovaného subjektu detašované pracoviště oddělení podpory NTZ ČEZ Měření, s. r. o., v Jablonci nad Nisou. Hlavní kontrolní činnost prováděl inspektor Ing. Bc. Oldřich Ševčík a JUDr. J. N., pověřený zaměstnanec Úřadu (dále též „kontrolující“). V rámci kontroly shromáždil kontrolující poměrně obsáhlý důkazní materiál (s. 3–19 protokolu) a vyžádal si součinnost od občana K. V. a Policie ČR, Útvaru pro odhalování organizovaného zločinu, Služby kriminální policie a vyšetřování, expozitury Ostrava. Ústní jednání a místní šetření proběhlo u kontrolovaného celkem čtyřikrát: dne 12. února 2009, dne 31. července 2009, dne 1. června 2010 a dne 25. května 2011.

Kontrolou Úřadu bylo zjištěno, že kontrolovaný má postavení správce osobních údajů ve smyslu ustanovení § 4 písm. j) zákona o ochraně osobních údajů.³³ Vedle toho má také postavení zpracovatele ve smyslu ustanovení § 4 písm. k) zákona o ochraně osobních údajů,³⁴ a to tehdy, kdy v postavení správce vystupuje společnost ČEZ, a. s.³⁵ Podle ustanovení § 6 zákona o ochraně osobních údajů³⁶ pak také v situaci, kdy postavení správce zaujímá společnost ČEZ Distribuce, a. s., se sídlem Děčín (dále jen „ČEZ Distribuce, a. s.“).³⁷ Naopak z pozice správce kontrolovaný zpracováním některých osobních údajů smluvně pověřil některé zpracovatele, a to ČEZ, a. s., a společnost ČEZ ICT Services, a. s., se sídlem Praha. Ke zpracování osobních údajů může využít i externího dodavatele – zpracovatele³⁸ (s. 54–55 protokolu). Zpracováním osobních údajů

³³ Ustanovení § 4 písm. j) zákona o ochraně osobních údajů: Správcem se rozumí *každý subjekt, který určuje účel a prostředky zpracování osobních údajů, provádí zpracování a odpovídá za něj. Zpracováním osobních údajů může správce zmocnit nebo pověřit zpracovatele, pokud zvláštní zákon nestanoví jinak.*

³⁴ Ustanovení § 4 písm. k) zákona o ochraně osobních údajů: Zpracovatelem je *každý subjekt, který na základě zvláštního zákona nebo pověření správcem zpracovává osobní údaje podle tohoto zákona.*

³⁵ Tak je tomu dle Úřadu např. v případě zpřístupňování a zveřejňování na webových stránkách provozovaných společností ČEZ, a. s.

³⁶ Ustanovení § 6 zákona o ochraně osobních údajů: *Pokud zmocnění nevyplyvá z právního předpisu, musí správce se zpracovatelem uzavřít smlouvu o zpracování osobních údajů. Smlouva musí mít písemnou formu. Musí v ní být zejména výslovně uvedeno, v jakém rozsahu, za jakým účelem a na jakou dobu se uzavírá, a musí obsahovat záruky zpracovatele o technickém a organizačním zabezpečení ochrany osobních údajů.*

³⁷ A to na základě smlouvy o poskytování služeb ze dne 1. 9. 2005.

³⁸ Tak je tomu v případě společností ČEZData, s. r. o., a ČEZnet, a. s.

získaných ze záznamového zařízení (kamer) byl oprávněn pouze kontrolováný (s. 45 protokolu).

Podle výsledku kontroly kontrolováný v souladu s ustanovením § 5 odst. 1 písm. a) zákona o ochraně osobních údajů³⁹ stanovil účely, k nimž mají být osobní údaje zpracovány. Tímto účelem je zpracování osobních údajů fyzických osob, které získal prostřednictvím sledovacích systémů (kamerovým systémem)⁴⁰ za účelem zjišťování, dokumentování a zamezování výskytu neoprávněného odběru elektřiny v domácnostech, finanční úhrady tohoto neoprávněného odběru elektřiny, včetně stanovení nákladů na jeho zjištění, stanovení náhrady škody způsobené tímto neoprávněným odběrem elektřiny, stanovení nákladů spojených s jeho řešením, a také za účelem vymáhání těchto nároků; zpracování osobních údajů oprávněných zákazníků (domácností) a zákazníků (domácností) dlužníků s neoprávněným odběrem elektřiny za účelem vymáhání dluhu (s. 56 protokolu).

Podle kontrolních závěrů nebylo kontrolujícím zjištěno, že by kontrolováný zpracovával údaje k jinému než uvedenému účelu. V případě zpřístupnění a zveřejnění videozáznamů pořízených kontrolováným (včetně novinových článků), vypovídajících o osobních údajích odběratelů elektrické energie (včetně stěžovatele), shromážděných a zpracovaných formou zpřístupnění pořízených videozáznamů kontrolováným na odběrných místech elektřiny, se Úřadu nepodařilo prokázat, že by kontrolováný zpracovávané osobní údaje předával společnosti ČEZ, a. s., za účelem jejich zpřístupnění a zveřejnění na webových stránkách touto společností provozovaných, a to i formou novinových článků. Vlastníka webových stránek www.kradeze-elekriny.cz se nepodařilo Úřadu zjistit (s. 69 protokolu).

Z obsahu kontrolního protokolu plyne, že kamerový systém instalovaný na pracovišti oddělení podpory NTZ ČEZ Měření, s. r. o., v Jablonci nad Nisou, byl pořízen na základě vlastního uvážení, vlastního projektu zaslaného Úřadu v rámci podání „Oznámení o registraci“ podle § 16 zákona o ochraně osobních údajů⁴¹ ze dne 19. 2. 2008 (č. registrace

³⁹ Ustanovení § 5 odst. 1 písm. a) zákona o ochraně osobních údajů: *Správce je povinen stanovit účel, k němuž mají být osobní údaje zpracovány.*

⁴⁰ K pořizování obrazových a zvukových záznamů kontrolováným dochází dvojím způsobem – jednak pořízením videonahrávek při šetření neoprávněného odběru v odběrném místě, jednak prostřednictvím stacionárních kamer umístěných u vchodu do jednacích místností vedoucího oddělení podpory NTZ ČEZ, Měření v Jablonci nad Nisou, a v této místnosti, a to v souvislosti se zde probíhajícími jednáními se zákazníky, u nichž byl zjištěn neoprávněný odběr elektřiny.

⁴¹ Ustanovení § 16 odst. 1 zní: *„Ten, kdo hodlá jako správce zpracovávat osobní údaje nebo změnit registrované zpracování podle tohoto zákona, s výjimkou zpracování uvedených v § 18, je povinen tuto skutečnost písemně oznámit Úřadu před zpracováním osobních údajů.“*

00032028). Účelem zpracování je ochrana osob a majetku a ochrana práv oznamovatele. Současně kontrolovaný oznámil zpracování údajů v rozsahu obrazový záznam z kamerového systému, případně identifikační údaje subjektu. Změnu v rozsahu zpracovaných údajů (vedle stávajícího i hlas) oznámil kontrolovaný Úřadu dne 24. 3. 2009 (s. 89–91 protokolu).

V této souvislosti kontrolující dospěl k závěru, že kontrolovaný porušil ustanovení § 16 odst. 1 zákona o ochraně osobních údajů tím, že neoznámil Úřadu změnu rozsahu zpracovaných údajů (pořizování i zvukových záznamů), resp. tak učinil až svým oznámením ze dne 24. 3. 2009, čímž současně zjištěný nedostatek zhojil (s. 89–93 protokolu).

Provedený videozáznam a záznam zvuku z jednání se zákazníkem, u kterého byl zjištěn neoprávněný odběr elektřiny, uložený na pevném disku počítače, je zkopírován na DVD, které se označí a založí do trezorové místnosti. Tím dojde k vymazání záznamu na pevném disku počítače ve funkci záznamového zařízení kamerového systému (s. 81 protokolu). Záznamy z kamerového systému na DVD jsou uchovávány po dobu 5 let, tuto lhůtu kontrolovaný (oznámením Úřadu ze dne 19. 2. 2008) zkrátil na dobu max. 3 let.

Oznámením ze dne 7. 1. 2011 kontrolovaný Úřadu oznámil, že přijal záměr jednat do budoucna s neoprávněnými odběrateli pouze na odběrném místě a další komunikaci bude vést pouze v písemné podobě. Tím došlo k zániku původního účelu, pro který byly instalovány kamery na pracovišti kontrolovaného. Současně tak kontrolovaný ohlásil demontáž kamerového systému a ukončení zpracování osobních údajů formou pořízení záznamů. Dosud pořízené záznamy budou archivovány dosavadním způsobem (s. 65–66 protokolu).

Na umístění kamerového systému byly přítomné osoby upozorněny formou vyvěšených štítků obsahujících informace: *„Společnost ČEZ Měření, s. r. o., (...) jakožto správce osobních údajů ve smyslu zákona o ochraně osobních údajů tímto upozorňuje osoby vstupující do místnosti/budovy, že svým vstupem konkludentně vyjadřují souhlas se zpracováním osobních údajů pořízením obrazového a zvukového záznamu prostřednictvím videokamery snímající prostor místnosti/prostory budovy. Ke zpracování osobních údajů dochází v rozsahu shromáždění a uchování takto získaných osobních údajů. Takové zpracování osobních údajů je realizováno za účelem ochrany osob a majetku a ochrany práv společnosti ČEZ Měření, s. r. o., především pak pro účely ochrany zaměstnanců ČEZ Měření, s. r. o., jednajících s osobami v monitorované místnosti/budově o vypořádání neoprávněného odběru elektřiny, a to po dobu obecné, resp. zvláštní promlčecí doby dle zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, v platném znění, a dále promlčení trestního stíhání u (dále uvedených tr. činů).“* (s. 77–78 protokolu).

Popsaný „konkludentní souhlas“ není podle názoru Úřadu souhlasem ve smyslu ustanovení § 4 písm. n) zákona o ochraně osobních údajů⁴² se zpracováním osobních údajů pořízených obrazovým a zvukovým záznamem prostřednictvím videokamer snímajících prostor kontrolovaného. Informace obsažené ve vývěsce jsou chybné, resp. neúplné, když neobsahují informaci, kterou požaduje ustanovení § 11 odst. 1 zákona o ochraně osobních údajů, a to, že „*správce musí subjekt informovat o jeho právu přístupu k osobním údajům, právu na opravu osobních údajů, jakož i o dalších právech stanovených v § 21*“ (s. 78 protokolu). K obdobnému závěru dospěl Úřad i po zhlédnutí záznamů kontrolovaného pořízených v místě neoprávněného odběru elektřiny u oprávněného zákazníka – dlužníka. Zpracování takto získaných osobních údajů by z pohledu Úřadu znamenalo porušení ustanovení § 5 odst. 2 zákona na ochranu osobních údajů. Protože však kontrolou nebylo zjištěno, že by kontrolovaný takto získané informace zpracovával, konstatuje Úřad, že k porušení cit. ustanovení kontrolovaným nedochází (s. 74 protokolu). S odkazem na obsah předložených vnitřních předpisů a dokumentů⁴³ Úřad vyslovený závěr doplňuje o hodnocení, že kontrolovaný zpracovává osobní údaje se souhlasem subjektů údajů, resp. je může s odkazem na § 5 odst. 2 písm. a) – e) zpracovávat i bez souhlasu subjektu (s. 69–72 protokolu).

V části VII kontrolního protokolu uložil Úřad opatření k nápravě.⁴⁴ V souladu s ustanovením § 37 písm. g) zákona o ochraně osobních údajů vyslovil požadavek, aby kontrolovaný podal Úřadu písemnou zprávu o opatřeních přijatých k odstranění zjištěných nedostatků, a to do 3 měsíců od seznámení s kontrolním protokolem. Dle vyjádření předsedy Úřadu kontrolovaný dne 26. 8. 2011 zaslal Úřadu dokument nazvaný „Metodika – Postupy při výkonu činností odboru Kontroly měření“. Vzhledem k jeho obsahu⁴⁵ Úřad shledal opatření splněným.

⁴² Ustanovení § 4 písm. n) zákona o ochraně osobních údajů: *Souhlasem subjektu údajů svobodný a vědomý projev vůle subjektu údajů, jehož obsahem je svolení subjektu údajů se zpracováním osobních údajů.*

⁴³ Zejména smlouvy o poskytování služeb uzavřené mezi kontrolovaným (poskytovatelem) a společností ČEZ Distribuce, a. s. (objednatelem), uzavřené dne 12. 12. 2008 za účelem plnění závazku poskytovatele zařízovat pro objednatele za úplaty technické a administrativní úkony týkající se měření odebrané nebo dodané elektřiny jménem objednatele a poskytovat mu další služby s tím spojené. Součástí smluvního ujednání je i dohoda o zpracování osobních údajů, kdy objednatel vystupuje z pozice správce osobních údajů a kontrolovaný jako zpracovatel osobních údajů.

⁴⁴ Viz 2. odstavec s. 3 zprávy.

⁴⁵ Přijatým dokumentem se zaměstnancům kontrolovaného (odboru kontroly měření) stanoví povinnost informovat zákazníka po příjezdu ke kontrole odběrného místa o zpracování jeho osobních údajů, a to v rozsahu požadovaném Úřadem.

C – PRÁVNÍ HODNOCENÍ PŘÍPADU ZÁSTUPKYNÍ VEŘEJNÉHO OCHRÁNCE PRÁV

Zákon o veřejném ochránci práv mi ukládá povinnost působit k ochraně osob před jednáním úřadů a dalších institucí uvedených ve zmíněném zákoně, pokud je v rozporu s právem, neodpovídá principům demokratického právního státu a dobré správy, jakož i před jejich nečinností, a tím přispívat k ochraně základních práv a svobod.⁴⁶

V prvé řadě jsem se v rámci šetření zaměřila na délku státní kontroly a blíže jsem se zabývala naplněním zásady plynulosti řízení ve smyslu ustanovení § 6 odst. 1 správního řádu. Z podkladů, které jsem v rámci šetření obdržela, vyplývá, že od předání podnětu inspektorovi Úřadu do ukončení kontroly uběhly 2 roky a 3 měsíce, což je lhůta v každém ohledu nepřiměřená. Stejného názoru je také předseda Úřadu, i když příčiny délky kontroly nevysvětlil. Blíže jsem proto zkoumala složitost předmětu kontroly a další aspekty, které mohly dle mého názoru ovlivnit délku kontrolního procesu.

Protože zásadou zachování plynulosti řízení v činnosti Úřadu a nástroji, jimiž Úřad disponuje pro její efektivní realizaci v praxi, včetně samotného postavení předsedy Úřadu a inspektorů Úřadů, jsem se již blíže zabývala v rámci šetření několika podnětů,⁴⁷ kdy shodou okolností kontrolu v obou případech vedl tentýž inspektor, zprávy o obou šetřeních obsahující detailní právní hodnocení nastíněné problematiky jsou v anonymizované podobě dostupné na webových stránkách ochrance,⁴⁸ proto na ně v podrobnostech odkazuji a pouze ve stručnosti dosavadní poznatky shrnuji v kapitole C. 3 zprávy, kde je aplikuji na daný případ. Činím tak i proto, že vedení Úřadu se již s mou argumentací seznámilo a vzalo ji na vědomí. Nadto mě předseda Úřadu informoval, že přistoupil k přijetí vnitřního předpisu,⁴⁹ který sjednocuje časový rámec a průběh incidenčních kontrol a upravuje postupy, jež by měly přispět k zajištění plynulosti kontrolního řízení včetně ukládání opatření k nápravě. Do budoucna tedy očekávám, že se počet případů, kdy lze dobu kontroly vedenou inspektorem Úřadu hodnotit jako neadekvátní či ne zcela odpovídající předmětu a složitosti dané kontroly, podaří Úřadu minimalizovat.

Stranou svého šetření jsem nemohla ponechat ani hmotněprávní hodnocení případu Úřadem (tedy výsledky kontrolního zjištění, tak jak byly zaznamenány v kontrolním protokolu, který mi byl pro účely mého

⁴⁶ Viz ustanovení § 1 odst. 1 ve spojení s ustanovením § 2 odst. 4 zákona o veřejném ochránci práv.

⁴⁷ Podněty jsou vedeny pod sp. zn. 3107/2009/VOP/PPO a 5314/2009/VOP/PPO.

⁴⁸ Dostupné z: <http://www.ochrance.cz/stiznosti-na-urady/stanoviska-ochrance/stanoviska-ochrana-osobnich-udaju/>

⁴⁹ Směrnice č. 2/2011, o incidenčních kontrolách, účinná od 1. března 2011.

šetření předsedou Úřadu poskytnut), resp. postup kontrolujícího, jakým k vysloveným kontrolním závěrům dospěl.

Dodávám, že při formulaci níže uvedených průběžných závěrů jsem se nemohla vyhnout posouzení případu v širším rámci, neboť zákon od ochránce explicitně vyžaduje hodnocení postupu úřadů nejen v úzké dichotomii „zákonnost – nezákonnost“, ale rovněž v obecnějších dimenzích, jako je kupříkladu soulad s právem (v objektivním i subjektivním slova smyslu tohoto obecného pojmu), principy dobré správy⁵⁰ či základními principy demokratického právního státu.

Část C své průběžné zprávy jsem rozdělila s ohledem na její značný rozsah do osmi následujících kapitol. Učinila jsem tak zejména proto, abych předestřela svůj pohled na danou věc srozumitelným a přehledným způsobem.

C.1 – Národní dozorové orgány (Data Protection Authorities) dle směrnice 95/46/ES

Recitál směrnice 95/46/ES⁵¹ v bodě č. 62 předpokládá, že zřízení orgánů dozoru v členských státech je zásadním prvkem ochrany osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů.⁵² Tyto orgány by měly vykonávat své úkoly (tedy dozor a kontrolu) zcela nezávisle. V bodě č. 63 recitálu je uvedeno, že orgány dozoru musejí být vybaveny nezbytnými prostředky pro plnění svých úkolů, včetně pravomocí provádět šetření a zasahovat, zejména pokud jsou těmto orgánům podány stížnosti nebo pravomoci obrátit se na soud. Zároveň je orgánům dozoru uložena povinnost, aby přispěly k průhlednosti zpracování údajů prováděného v členském státě, kterému podléhají.

Článek 28 směrnice 95/46/ES dává základní komunitární rámec pojmu „orgán dozoru“. Citovaný článek stanoví, že každý členský stát pověří jeden nebo několik orgánů veřejné moci na svém území dohledem nad dodržováním předpisů přijatých členskými státy na základě směrnice 95/46/ES. Tyto orgány plní úkoly, kterými jsou pověřeny, zcela nezávisle. I zde tedy evropský zákonodárce předvídá prvek nezávislosti jakožto podstatný znak charakterizující jednotlivý orgán dozoru.

K základním pravomocem dozorového orgánu patří zejména pravomoci provádět šetření, pravomoci účinně zasáhnout, případně pravomoc obrátit se na soud v případě porušení vnitrostátních předpisů přijatých

⁵⁰ K principům dobré správy blíže <http://www.ochrance.cz/stanoviska-ochrance/principy-dobre-spravy/>.

⁵¹ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 95/46/ES, o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů.

⁵² Na tento nezbytný stavební kámen garantující efektivnost ochrany osobních údajů pamatuje i čl. 13 Úmluvy o ochraně osob se zřetelem na automatizované zpracování osobních dat (sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 115/2001 Sb. m. s.).

k provedení směrnice nebo pravomoc oznámit tato porušení soudním orgánům. Důležité je ustanovení čl. 28 odst. 4 směrnice 95/46/ES garantující každé osobě nebo sdružení zastupujícímu tuto osobu právo obrátit se na orgán dozoru se žádostí týkající se ochrany jejich práv a svobod v souvislosti se zpracováním osobních údajů. Dotčená osoba musí být informována o způsobu vyřízení své žádosti. Od orgánu dozoru se vyžaduje pravidelné zveřejňování zpráv o činnosti a spolupráce s ostatními dozorovými orgány členských států. Nezbytným předpokladem je i povinnost mlčenlivosti pracovníků zakotvená v ustanovení čl. 28 odst. 7 směrnice 95/46/ES.⁵³

Z uvedeného vyplývá, že zřízení nejméně jednoho nezávislého orgánu je obligatorním prvkem národní legislativy k ochraně osobních údajů. Dozorové orgány jednotlivých členských států EU se liší ve formálním označení, počtu a začlenění v soustavě orgánů veřejné moci.⁵⁴ V řadě zemí působí právě jeden takový orgán. Tímto je v podmínkách ČR Úřad pro ochranu osobních údajů.

C.2 – Úřad a jeho působnost dle zákona o ochraně osobních údajů

Úřadu pro ochranu osobních údajů jsou svěřeny kompetence ústředního správního úřadu pro oblast ochrany osobních údajů v rozsahu stanoveném zákonem o ochraně osobních údajů a další kompetence stanovené zvláštním právním předpisem, mezinárodními smlouvami, které jsou součástí právního řádu, a přímo použitelnými předpisy Evropských společenství. Úřad je ze zákona nezávislý orgán. Ve své činnosti proto postupuje nezávisle a řídí se pouze zákony a jinými právními předpisy. Do činnosti Úřadu lze zasahovat jen na základě zákona.⁵⁵ V daném kontextu je vhodné připomenout i nezávislost ekonomickou. Činnost Úřadu je hrazena ze samostatné kapitoly státního rozpočtu České republiky.⁵⁶

Nezávislostí je tak myšlena jeho nezávislost na jiných orgánech veřejné moci (především orgánech moci výkonné) či soukromých subjektech. Jde o vlastnost směřující k vnější realitě, nikoliv o znak charakterizující

⁵³ Členské státy stanoví, že členové a zaměstnanci orgánů dozoru podléhají povinnosti dodržovat profesní tajemství v souvislosti s důvěrnými informacemi, ke kterým mají přístup, a to i po skončení své činnosti.

⁵⁴ K tomu blíže MATOUŠOVÁ, M., HEJLÍK, L. *Osobní údaje a jejich ochrana*. 2. vyd. ASPI: Praha, 2008, s. 328–329. Z aktuálních pramenů lze vzpomenout studii Evropské agentury pro základní práva (*European Union Agency for Fundamental Rights*) o úloze národních dozorových orgánů na ochranu dat vydanou dne 7. května 2010. Dostupné z: http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/Data-protection_en.pdf. (otevřeno dne 7. května 2010).

⁵⁵ Ustanovení § 2 odst. 1 ve spojení s ustanovením § 28 odst. 1 a 2 zákona o ochraně osobních údajů.

⁵⁶ Ustanovení § 28 odst. 3 zákona o ochraně osobních údajů.

vnitřní uspořádání Úřadu. Úřad je správním orgánem, a tak se v jeho činnosti určité hierarchie a organizace ipso facto předpokládá.

Podle ustanovení § 29 odst. 1 písm. a), c) a f) zákona o ochraně osobních údajů Úřad provádí dozor nad dodržováním povinností stanovených zákonem při zpracování osobních údajů, přijímá podněty a stížnosti na porušení povinností stanovených zákonem při zpracování osobních údajů, informuje o jejich vyřízení, projednává přestupky a jiné správní delikty a uděluje pokuty podle tohoto zákona. Zákon stanoví, že při výkonu dozoru ve formě kontroly se postupuje podle zvláštního právního předpisu, jímž je zákon o státní kontrole.⁵⁷ Podle ustanovení § 41 zákona o ochraně osobních údajů se v řízení ve věcech upravených zákonem o ochraně osobních údajů postupuje podle správního řádu, pokud zákon nestanoví jinak.

C.3 – Kontrolní činnost Úřadu ve světle obecné zásady rychlosti řízení

Provádění kontrol je integrální a dominantní součástí činnosti celého Úřadu, která je ve výsledku řízena předsedou. Inspektor má postavení oprávněné úřední osoby dle ustanovení § 15 odst. 2 správního řádu a provádí úkony, k nimž je oprávněn podle zákona, vnitřních předpisů či pokynů vedoucího zaměstnance. Samotný způsob vzniku pracovního poměru inspektorů (jmenování prezidentem republiky na návrh Senátu) nevylučuje organizaci práce inspektorů i ze strany předsedy Úřadu, byť je při vydávání pokynů současně potřeba zachovávat prvek nezávislosti, který po Úřadu vyžaduje zákon a směrnice 95/46/ES.⁵⁸

Pokud jde o otázku, na základě jakých kritérií má předseda plynulost kontrolního procesu hodnotit, domnívám se vzhledem k absenci zákonných lhůt pro vedení státní kontroly, že přiměřenost lhůty se odvíjí v první řadě od věci, kterou má Úřad prověřit (povahy právních povinností, které jsou v rámci státní kontroly prověřovány),⁵⁹ dále od chování kontrolovaného, postupu kontrolujícího, případně jiných státních orgánů.

Jde-li o složitost věci, domnívám se, že vlastní předmět kontroly i přes zmíněnou rozsáhlost podkladové materie danou mj. tím, že podnětů k provedení kontroly obdržel Úřad více, nepovažují skutkově a důkazně za příliš složitý. Kontrolující kromě podnětů a k nim připojených dokumentů shromáždil vnitřní organizační předpisy a dokumenty kontrolovaného,

⁵⁷ Ustanovení § 29 odst. 2 zákona o ochraně osobních údajů.

⁵⁸ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 95/46/ES ze dne 24. října 1995 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů.

⁵⁹ Bude nepochybně rozdíl mezi složitostí prověřování dodržování povinností podle ustanovení § 11 zákona (informační povinnost správce) na straně jedné, na straně druhé povinností podle ustanovení § 13 zákona (zabezpečení údajů).

kteří se týkají zpracování osobních údajů,⁶⁰ další poznatky, zejména pokud jde o umístění kamerového systému, plnění informační povinnosti dle ustanovení § 11 zákona o ochraně osobních údajů získal v rámci provedených místních šetření u kontrolovaného. Kontrola kamerových systémů se záznamem není, a ani v roce 2009–2011, kdy probíhala daná kontrola, nebyla, pro Úřad žádnou novinkou. Úřad se právními podmínkami zpracování osobních údajů prostřednictvím videotechniky věnuje soustavně.⁶¹ Proto prověřování jednotlivých podnětů, pokud jde o kontrolu plnění povinností kontrolovaného při zpracování osobních údajů získaných pomocí kamerového systému, nemohlo být ani právně komplikovanou záležitostí. Zvláště vezmu-li do úvahy, že jednotlivé podněty jsou si obsahově velmi podobné.

Přihlédnu-li k tomu, že v kontrolním protokolu nejsou zmínky o tom, že by přímo kontrolovaný či jiná osoba odpíraly Úřadu součinnost, z protokolu ani nevyplývá, že by posouzení věci bylo závislé na činnosti jiného státního orgánu, jsem přesvědčena, že délka kontroly byla nepřiměřená.

Protože mi předseda Úřadu nepředložil žádný doklad o tom, že by průběh kontroly sledoval, snažil se délku kontroly s inspektorem řešit, přijal opatření k urychlení kontroly, a to přesto, že v době provádění kontroly byl již seznámen s mými kritickými závěry z předchozích dvou shora uvedených šetření,⁶² musím mu absenci jeho dohledové činnosti vytknout.

C.4 – Hodnocení kontrolní činnosti Úřadu v předmětné věci

Kontrolní činnost Úřadu provádějí inspektoři a pověření zaměstnanci na základě kontrolního plánu nebo na základě podnětů a stížností.⁶³ Dle ustanovení § 33 odst. 3 zákona o ochraně osobních údajů inspektor vykonává kontrolu, řídí kontrolu, vypracovává kontrolní protokol a provádí další úkony, jež souvisejí s úkoly Úřadu. Z uvedeného plyne, že inspektor má při výkonu kontrolní činnosti zásadní procesní postavení; náleží mu přitom četná oprávnění a povinnosti, jež jsou blíže vymezeny v ustanoveních § 38–39 zákona o ochraně osobních údajů, případně v zákoně o státní kontrole.⁶⁴

Na postup Úřadu se dále vztahuje i správní řád, i když nelze dovozovat, že státní kontrola je správním řízením ve smyslu ustanovení § 9

⁶⁰ Tyto dokumenty jsou blíže popsány v kontrolním protokolu na s. 3–18.

⁶¹ První stanovisko vydal již v roce 2006.

⁶² Zprávu ve věci podnětu sp. zn. 3107/2009/VOP/PPO jsem vydala dne 11. 6. 2009. Zprávu ve věci podnětu sp. zn. 5314/2009/VOP/PPO jsem vydala dne 13. 10. 2010.

⁶³ Ustanovení § 30 odst. 2 ve spojení s ustanovením § 31 zákona o ochraně osobních údajů.

⁶⁴ Ten se použije v otázkách neupravených zákonem o ochraně osobních údajů na základě ustanovení § 43 zákona o ochraně osobních údajů.

správního řádu.⁶⁵ Kontrola totiž není primárně zaměřena na vydání správního rozhodnutí (rozhodnutí o právech a povinnostech osob), nýbrž na zjištění rozdílů mezi stavem, který požadují obecně závazné předpisy,⁶⁶ a stavem skutečným u konkrétního správce či zpracovatele osobních údajů. Tento stav má být detailně zmapován v kontrolním protokolu a může být podkladem pro navazující řízení (tentokrát již podle části druhé a třetí správního řádu),⁶⁷ např. řízení o udělení pořádkové pokuty podle ustanovení § 19 zákona o státní kontrole.

Na postup Úřadu při vedení státní kontroly je tedy nepochybně nutno nahlížet optikou základních zásad činnosti správních orgánů. Kromě již zmíněné zásady rychlosti řízení zakotvené v ustanovení § 6 odst. 1 správního řádu, jejímž praktickému naplnění jsem se věnovala v předěšlé kapitole, považuji za nutné připomenout, že povinností jednotlivých inspektorů bezesporu je zjistit při kontrole skutečný stav věci,⁶⁸ což je projevem naplnění zásady materiální pravdy zakotvené v ustanovení § 3 správního řádu. V tomto ohledu se domnívám, že došlo k flagrantly selhání kontrolujícího, a to z důvodů, které uvádím následně, tak jak vyplynuly z dosud popsanych skutkových zjištění.

Pokud jde o rozsah shromážděného důkazního materiálu, skutkových zjištění, na nichž kontrolující staví své „posouzení souladu kontrolovaného zpracování s příslušnými ustanoveními zákona o ochraně osobních údajů“ (s. 52–95 protokolu), musím uplatnit následující připomínky.

Kontrolující vedl šetření značně formálním způsobem; svá kontrolní zjištění opírá především o podklady předložené kontrolovaným (smlouvy, interní předpisy, pokyny, formuláře, pokyny apod.). **Všechna zjištění, o něž kontrolující své závěry opírá, nejsou v rozporu s ustanovením § 38 odst. 6 zákona o ochraně osobních údajů z protokolu zjištělná.** Z protokolu není např. zřejmý obsah jednotlivých jednání a místních šetření, zda kontrolující využil i dalších kontrolních opatření, např. možnosti výslechů zaměstnanců kontrolovaného. Rovněž

⁶⁵ Správní řízení je postup správního orgánu, jehož účelem je vydání rozhodnutí, jímž se v určité věci zakládají, mění nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby nebo jímž se v určité věci prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má, anebo nemá.

⁶⁶ Ustanovení § 3 odst. 1 zákona o státní kontrole.

⁶⁷ Z ustanovení § 15 zákona o státní kontrole vyplývá, že o kontrolním zjištění se pořizuje protokol, který obsahuje zejména popis zjištěných skutečností s uvedením nedostatků a označením ustanovení právních předpisů, které byly porušeny. V protokolu se uvádí označení kontrolního orgánu a kontrolních pracovníků na kontrole zúčastněných, označení kontrolované osoby, místo a čas provedení kontroly, předmět kontroly, kontrolní zjištění, označení dokladů a ostatních materiálů, o které se kontrolní zjištění opírá. Protokol podepisují kontrolní pracovníci, kteří se kontroly zúčastnili.

⁶⁸ Srov. ustanovení § 12 zákona o státní kontrole.

není zjevné, v jakém rozsahu se Úřad seznámil s obsahem obrazových a zvukových záznamů z kamer pořízených kontrolujícím,⁶⁹ což považují za základní deficit provedené kontroly. Není ani zjištělné, zda a s jakým výsledkem Úřad kontroloval samotné nosiče dat, obsah trezoru, kde mají být ukládány DVD s pořízenými záznamy, apod.

Z tohoto důvodu pak považují za celkově problematický postup Úřadu, pokud jde o zjišťování plnění povinností správce (zpracovatele) podle ustanovení § 5 zákona o ochraně osobních údajů a vyslovené hodnocení. Bez zhlédnutí pořízených obrazových a zvukových nahrávek považují za obtížné hodnotit, zda byly pořízeny v souladu se zákonem, zda jimi bylo dokumentováno jen to, co mělo, resp. mohlo být, tj. např. pokud jde o videozáznamy z kontroly odběrného místa, zda byl primárně získán „pouze“ doklad o neoprávněném odběru, nebo zda kontrolující shromáždil i osobní údaje nad zákonem povolený rámec. **Jaký je obecně postoj Úřadu k nahrávkám kontrolovaného, které zachycují mj. podobu zákazníka, jeho rodiny či jiných na místě přítomných osob, není z protokolu zřejmé, přitom, jak vyplývá z „nově“ zpracované metodiky kontrolujícího,⁷⁰ od pořizování videonahrávek z kontroly odběrného místa kontrolující do budoucna neupustil.**

Obdobně, pokud jde o postup kontrolujícího při ověřování, zda kontrolovaný zpracovával osobní údaje pouze k účelu, k němuž je shromáždil, a k jinému jen se souhlasem subjektu údajů ve smyslu ustanovení § 5 odst. 1 písm. f) zákona o ochraně osobních údajů, se Úřad velmi nepřesvědčivě vypořádal s podnětem stěžovatele, v němž namítá zpřístupnění pořízených videonahrávek z odběrného místa a místa jednání s pracovníky ČEZ Měření, s. r. o., na webových stránkách www.kradeze-elektriny.cz. Úřad v této spojitosti konstatuje, že kontrolovaný nebyl oprávněn tyto nahrávky zveřejnit uvedeným způsobem ani je předávat společnosti ČEZ, a. s., k jejich zveřejnění na webových stránkách touto společností provozovaných,⁷¹ a že by tak kontrolovaný činil, se Úřadu nepodařilo prokázat. Kontrolující nezjistil ani vlastníka uvedených webových stránek. V souhrnu tedy nijak neobjasnil stěžovatelem namítaný „únik“ osobních údajů.

V protokolu postrádám především zdokumentování postupu kontrolujícího, jak vlastnictví webových stránek zjišťoval, resp. ověřoval. Z podkladů, které v tomto směru shromáždil, plyne, že pouze pořídil tisk této webové stránky (poř. č. 55); kdy se tak stalo a co je z ní zjištělné, již

⁶⁹ Z protokolu je pouze zřejmé, že kontrolující shlédl záznamy kontrolovaného při ústním jednání a místním šetření, které proběhlo dne 25. 5. 2011, již však není zřejmé, v jakém rozsahu (kdo byl subjektem údajů), případně k jakému časovému období.

⁷⁰ Viz „Metodika – Postupy při výkonu činností odboru Kontroly měření“ předložená Úřadu dne 26. 8. 2011.

⁷¹ Z protokolu však již nevyplývá, které stránky jsou provozované společností ČEZ, a. s.

z protokolu neplyne. Zda, kdy a případně jak Úřad prověřoval zpřístupnění pořízených videonahrávek z odběrného místa v rámci rozhovoru pro Týden.cz, rovněž není z protokolu zjištělé.

Pro úplnost doplňuji, že jsem se pokusila sama dohledat obsah těchto stránek. S využitím veřejně dostupné služby www.webarchive.org se mi podařilo dohledat přibližný obsah zmíněných stránek, a to k datu 25. 2. 2009. I když z obsahu stránek již nelze určit obsah jednotlivých audio- a videonahrávek zde v minulosti umístěných, přesto je patrné, že zde v minulosti byly zveřejněny mj. nahrávky oznámení výsledku kontroly měřicího zařízení, přiznání a podpisu dohody o náhradě škody se stěžovatelem (tam označeným „J. V.“). Dále jsem zjistila z informací na těchto stránkách uvedených, že vlastníkem a provozovatelem internetových stránek www.kradeze-elektřiny.cz je společnost ČEZ, a. s., se sídlem Praha 4, IČ: 45274649. Dále jsem zjistila, že tvůrcem stránek je firma: <http://www.fg.cz/>, která je zároveň i vlastníkem doménového názvu [kradeze-elektřiny.cz](http://www.kradeze-elektřiny.cz),⁷² který je stále platný. I když se mi nepodařilo zjistit, kdy došlo k odstranění zpřístupněných videonahrávek, resp. obsahu stránek jako takových, zjistila jsem, že IP adresa serveru,⁷³ na kterou je směrována uvedená doména, patří ČEZ ICT Services, a. s.⁷⁴ To vše uvádím proto, že jde o poměrně jednoduchý zjišťovací postup, a z protokolu nelze zjistit ani to, zda se kontrolující snažil obsah stránek včas zadokumentovat, zda pořídil záznamy o provozu domén, serverů a webhostingu, využil možnosti kontaktovat držitele dané domény, tj. společnost FG FOREST, a. s., na něhož by v konečném důsledku mohla být přenesena odpovědnost za obsah stránek, respektive proč naznačený postup nezvolil. Rovněž není zřejmé, zda obdobným způsobem zjišťoval obsah nahrávek zveřejněných na webu portálu Týden.cz.

Základním předpokladem zpracování osobních údajů je souhlas subjektu údajů se zpracováním údajů. Souhlas je pak podle ustanovení § 4 písm. n) zákona o ochraně osobních údajů definován jako svobodný, výslovný a vědomý projev vůle. Z tohoto pohledu Úřad na jedné straně **správně kontrolovanému vytýká, že konkludentní souhlas se zpracováním osobních údajů není přípustný. Současně však v protokolu chybí doklad o tom, že by kontrolující ověřil, zda ze strany subjektů údajů (včetně stěžovatele) byl souhlas se zpracováním údajů dán, přinejmenším zda k předložení souhlasů se zpracováním údajů kontrolujícího ve smyslu ustanovení § 11 zákona o státní kontrole vyzval.** Přitom se logicky nabízí pochybnost, zda kontrolovaný, pokud uváděl na

⁷² Viz <http://www.nic.cz/whois/?d=kradeze-elektřiny.cz>

⁷³ 89.111.76.140.

⁷⁴ <https://apps.db.ripe.net/search/query.html?searchtext=89.111.76.140&search%3A-doSearch=Search#resultsAnc> hor

svých vývěskách, že osoby vstupující do monitorovaných prostor konkludentně souhlasí se zpracováním svých osobních údajů kontrolujícím, získával (nad rámec zmíněného poučení) ještě „výslovný“ souhlas se zpracováním osobních údajů jednotlivých osob. Proč by v takovém případě informaci o „konkludentním“ souhlasu na vývěsky uváděl?

Z kontrolního protokolu je zřejmé, že kontrolující vycházel z vnitřních organizačních předpisů a dokumentů, protokolů o neoprávněném odběru elektřiny v odběrném místě, poučení, stanovení celkové náhrady škody, příjmového dokladu na zaplacení dlužné částky, upozornění o přerušení dodávky elektrické energie a obsahu oznámení o zpracování osobních údajů podle ustanovení § 16 zákona o ochraně osobních údajů. Z těchto podkladů lze dospět k závěru, že zpracování osobních údajů kontrolovaným se souhlasem subjektů údajů bylo vnitřními předpisy předpokládáno. Nicméně žádnou hmatatelnou podporu v podobě skutkových zjištění kontrolujícího, např. záznam kontrolujícího, že zhlédnutím pořízených videonahrávek zjistil, že osoba X. Y. vyslovila se zpracováním svých osobních údajů souhlas ve smyslu ustanovení § 5 odst. 2 zákona o ochraně osobních údajů, v protokolu nenacházím.

Zda a v jakém rozsahu Úřad posoudil, zda konkrétní videonahrávky z místa kontroly odběrného místa nebo z jednání se zákazníkem dlužníkem byly pořízeny v souladu se zákonem o ochraně osobních údajů, není z protokolu zjištělné. Závěry, ke kterým Úřad v tomto ohledu dochází, tj. že kontrolovaný zpracovával údaje se souhlasem stěžovatele nebo bez jeho souhlasu s odvoláním na některou ze zákonných výjimek dle ustanovení § 5 odst. 2 písm. a) – e) zákona o ochraně osobních údajů (s. 72 protokolu), kdy z protokolu není zjištělné, kdy se tak děje se souhlasem a kdy jde o povolenou výjimku, vyznívají za popsaného stavu kontrolních zjištění z mého pohledu nadměru nepřesvědčivě.

Konečně se musím ohradit proti vysloveným požadavkům Úřadu na splnění informační povinnosti ve smyslu ustanovení § 11 zákona o ochraně osobních údajů. Vznesené námitky k absentujícím informacím na jednotlivých vývěskách, jež upozorňují na umístění záznamového zařízení a zpracování osobních údajů, vnímám tak, že z **pohledu Úřadu by správce osobních údajů měl veškeré informace uvedené v § 11 zákona o ochraně osobních údajů⁷⁵ uvést na informační vývěsce. Takový přístup Úřadu ale považuji za příliš formalistický.** Vzhledem k rozsahu informací, jež by měly být s odkazem na uvedené ustanovení poskytnuty, by podle mého názoru mohlo stačit, aby na těchto vývěskách byla

⁷⁵ Tj. v jakém rozsahu a pro jaký účel budou osobní údaje zpracovány, kdo a jakým způsobem bude osobní údaje zpracovávat a komu mohou být osobní údaje zpřístupněny, nejsou-li subjektu údajů tyto informace již známy společně s informací o právu subjektu údajů k přístupu k osobním údajům, právu na opravu osobních údajů, jakož i o dalších právech stanovených v § 21.

uvedena informace, kde subjekt informace podle § 11 zákona o ochraně osobních údajů získá, např. identifikace správce (zpracovatele), telefonický kontakt, web či e-mail.

C.5 – Hodnocení postupu Úřadu při informování stěžovatele o vyřízení podnětu

Ve shodě s předsedou Úřadu konstatuji, že Úřad v rozporu s ustanovením § 29 odst. 1 písm. c) zákona o ochraně osobních údajů stěžovatele bezprostředně po skončení incidenční kontroly nevyrozuměl o jejím výsledku a že se tak stalo až v návaznosti na stížnost stěžovatele – dopisem ze dne 22. 8. 2011, zn. INSP3-0098/09-71.

Pokud jde o rozsah informací, které byly stěžovateli v citovaném dopisu Úřadu sděleny, nesouhlasím s hodnocením předsedy Úřadu, že stěžovateli byly poskytnuty informace v odpovídajícím rozsahu. **Odmítnutí sdělení bližších informací s odvoláním na povinnost mlčenlivosti podle ustanovení § 38 odst. 5 písm. g) zákona o ochraně osobních údajů považují za sporné.**

Smyslem povinné mlčenlivosti je, stručně vyjádřeno, zamezit tomu, aby neoprávněným subjektům nebyly sděleny údaje či informace, jejichž poskytnutí by mohlo poškodit zájem těch, v jejichž prospěch je mlčenlivost uložena. Nelze ji však chápat jako „absolutní“, zvláště pokud je Úřad povinen dle ustanovení § 29 odst. 1 písm. c) informovat osoby, které se na něj obrací s podněty a stížnostmi na porušení zákona o ochraně osobních údajů, o vyřízení jejich podnětu.

Další prolomení povinné mlčenlivosti pak představuje ustanovení § 19 zákona o svobodném přístupu k informacím.⁷⁶ Komentář k zákonu o svobodném přístupu k informacím⁷⁷ k tomu na s. 209 a násl. uvádí, že mlčenlivost je vztahena k jednotlivým fyzickým osobám (typicky jednotlivým zaměstnancům úřadu), proto poskytování informací na základě zákona o svobodném přístupu k informacím (tedy poskytování informací úřadem jako institucí) není ve střetu s touto mlčenlivostí. Samozřejmě, že v osobním životě a ve všech dalších situacích, v nichž konkrétní zaměstnanci úřadu nejednají v rámci výkonu jeho pravomoci, jsou jako fyzické osoby vázány mlčenlivostí, pokud je jim zvláštními zákony uložena.

Ke vztahu mezi povinnou mlčenlivostí a poskytováním informací podle zákona o svobodném přístupu k informacím se vyjadřoval již

⁷⁶ „Umožnění přístupu k informacím nebo poskytnutí informací za podmínek a způsobem stanoveným tímto zákonem není porušení povinnosti zachovávat mlčenlivost uložené zvláštními zákony.“

⁷⁷ KORBEL, F. a kol. *Právo na informace. Zákon o svobodném přístupu k informacím. Zákon o právu na informace o životním prostředí. Komentář*. 2. vydání. Praha: Linde Praha, a. s., 2005.

i Nejvyšší správní soud, a to v rozsudku čj. 3 Ads 33/2006-57 ze dne 16. května 2007.⁷⁸ Je tedy možno říci, že **sama povinnost mlčenlivosti uložená zaměstnancům povinného subjektu nestačí k tomu, aby povinný subjekt jako celek odmítl poskytnout informaci v souladu se zákonem o svobodném přístupu k informacím**. Pokud chtěl Úřad argumentovat mlčenlivostí, měl se vyrovnat s tím, jaké konkrétní důvody v daném případě mohou vést k závěru, že je v obecném zájmu nebo v zájmu kontrolované osoby, aby zjištěné skutečnosti zůstaly před stěžovatelem utajeny.

Je samozřejmě možno uznat, že operovat s pojmem povinné mlčenlivosti je možno toliko s odkazem na ustanovení § 11 odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím.⁷⁹ I když mi není znám žádný dosavadní soudní rozsudek přímo k této otázce, výše citovaný komentář k zákonu o svobodném přístupu k informacím jednoznačně uvádí, že např. **kontrolní protokol a uložená opatření k nápravě je potřeba považovat právě za takovéto „informace vzniklé činností povinného subjektu“, které je povinný subjekt povinen dle ustanovení § 11 odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím zpřístupnit**. Pokud by samozřejmě obsahovaly tyto dokumenty nějaké informace předané kontrolnímu orgánu třetí osobou, na něž se vztahuje povinnost mlčenlivosti, měly by být v dokumentu začerněny. V žádném případě však nelze tímto způsobem vyloučit z poskytnutí konkrétní kontrolní závěry (část IV–VI protokolu) a uložená opatření k nápravě (část VII protokolu), jež nepocházejí od nikoho jiného než od samotného kontrolního orgánu.

Pro úplnost podotýkám, že ke stejnému závěru jsem dospěla i v případě, kdy Česká obchodní inspekce odmítla zveřejnit identitu provozovatelů čerpacích stanic pohonných hmot, které sama sankcionovala za nevyhovující parametry pohonných hmot,⁸⁰ a zpřístupňování kontrolních protokolů v popsáném rozsahu je aktuálně běžnou praxí tohoto dozоровého orgánu. **Odepření přístupu k informacím podle ustanovení § 11**

⁷⁸ „Povinnost mlčenlivosti upravená ustanovením § 24a zákona o VZP a ustanovením § 23 zákona č. 592/1992 Sb., k níž odkazy v poznámce pod čarou směřovaly, nemá ve svém důsledku omezit aplikaci zákona č. 106/1999 Sb. Opačný přístup by vedl k absurdním závěrům, že podle zákona č. 106/1999 Sb. by informace sice být poskytnuta měla, ale s ohledem na povinnost mlčenlivosti konkrétních zaměstnanců VZP ji současně poskytnout nelze.“

⁷⁹ Ustanovení § 11 odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím: *Informace, které získal povinný subjekt od třetí osoby při plnění úkolů v rámci kontrolní, dozоровé, dohledové nebo obdobné činnosti prováděné na základě zvláštního právního předpisu¹⁾, podle kterého se na ně vztahuje povinnost mlčenlivosti anebo jiný postup chránící je před zveřejněním nebo zneužitím, se neposkytují. Povinný subjekt poskytne pouze ty informace, které při plnění těchto úkolů vznikly jeho činností.*

⁸⁰ Šlo o šetření vedené pod sp. zn. 3186/2008/VOP/DS, zpráva a závěrečné stanovisko ochránce z tohoto šetření jsou v anonymizované podobě k dispozici na oficiálních internetových stránkách ochránce: www.ochrance.cz.

odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím pak nelze uplatnit ani tehdy, pokud jde o výsledek správního řízení vycházejícího z kontrolních zjištění nebo o výsledky samotné státní kontroly, která tomuto řízení předcházela.

Obecně, v jakém rozsahu měly být stěžovateli informace o vyřízení poskytnuty, je otázkou individuálního posouzení. Nezanedbatelnou roli zde hraje subjektivní vnímání činnosti Úřadu ze strany stěžovatele, neboť každý, kdo se na Úřad obrací s podnětem k prošetření, má (může mít) pochopitelně odlišná očekávání jednak o rychlosti dozorové činnosti Úřadu, jednak o způsobu vyřízení. Zaměstnanec Úřadu pověřený informováním stěžovatele o vyřízení jeho podnětu by měl být nutným korektorem tohoto subjektivního vnímání stěžovatele a právem chráněných zájmů. Měl by být schopen reagovat na v podnětu vyslovené výhrady a odpověď koncipovat přiléhavě k obsahu stížnosti s korekcí subjektivních pocitů stěžovatele a jejich promítnutí do roviny objektivního posouzení (kontrolních zjištění) Úřadu.

S přihlédnutím k obsahu samotného podnětu stěžovatele pak Úřadu **vytýkám přílišnou stručnost a nepřiléhavost poskytnutých informací.** Stěžovatel byl nesprávně vyrozuměn o kontrolních zjištěních Úřadu pouze ve vztahu ke společnosti ČEZ Měření, s. r. o., ačkoliv jeho podnět ze dne 23. 2. 2009 směřoval zejména proti nezákonnému postupu společnosti ČEZ, a. s., a to (stručně vyjádřeno) v souvislosti s neoprávněným zveřejněním videozáznamů pořízených zaměstnanci společnosti ČEZ Měření, s. r. o., na internetu, a to bez souhlasu stěžovatele, a dále zveřejněním osobních údajů stěžovatele zaměstnancem ČEZ, a. s., v poskytnutém rozhovoru pro Týden.cz, rovněž dostupném na internetu.

I když uznávám, že z obsahu stěžovatelova podnětu Úřadu není zřejmé, zda stěžovatel sám rozlišuje mezi oběma společnostmi, zejména pokud jde o posouzení, které z nich je možné to které jím uváděné protiprávní jednání (jehož prošetření od Úřadu žádá) připisovat, domnívám se, že **bylo úkolem Úřadu, aby postavení obou právních subjektů (správce/zpracovatel) z pohledu zákona o ochraně osobních údajů ve své odpovědi vysvětlil, přinejmenším aby ozřejmil, z jakých důvodů nebyl fakticky postup společnosti ČEZ, a. s., předmětem kontrolní činnosti Úřadu, resp. proč Úřad považoval za dostačující (např. vzhledem k jednotlivým kontrolním zjištěním) provést kontrolu pouze u kontrolovaného.**

Pokud Úřad neshledal v postupu kontrolovaného (potažmo společnosti ČEZ, a. s.) protiprávní jednání, které stěžovatel ve svém podnětu namítal, měl stěžovateli **persvědčivě zdůvodnit, z jakých důvodů se tak stalo,** např. že zpracování osobních údajů danými společnostmi považuje Úřad za oprávněné nebo že se mu protiprávnost nepodařilo v rámci kontroly prokázat.

C.6 – Hodnocení postupu Úřadu při odmítnutí nahlédnutí do spisu

V kontextu stěžovatelem projeveného zájmu o nahlédnutí do kontrolního spisu Úřadu hodnotím postup Úřadu následovně.

Incidenční kontrolu nelze považovat za správní řízení ve smyslu ustanovení § 9 správního řádu. S použitím ustanovení § 180 odst. 2 tak lze dovodit, že i na kontrolní činnost dopadá správní řád, a to v otázkách, jejichž řešení je nezbytné, v rozsahu části čtvrté tohoto zákona (vyjádření, osvědčení, sdělení). Ustanovení § 38 správního řádu upravující nahlížení do spisu⁸¹ není uvedeno v taxativním výčtu ustanovení správního řádu obsaženém v § 154 správního řádu, tj. v seznamu ustanovení, která se bez dalšího použijí na postup Úřadu při jeho kontrolní činnosti. Z toho plyne, že ustanovení § 38 správního řádu lze použít pouze přiměřeně, pokud je to potřebné.

Ve shodě s předsedou Úřadu konstatuji, že nahlížení do kontrolních spisů Úřadu osobám, které nejsou účastníkem řízení, ani jim nesvědčí jiný právní titul ve smyslu ustanovení § 38 odst. 2 správního řádu, zákon neumožňuje. **Umožnění nahlédnutí do kontrolního spisu jiné osobě než účastníkovi řízení je podmíněno prokázáním právního zájmu nebo jiného vážného důvodu.** Žádnou z těchto skutečností však stěžovatel neprokázal.

C.7 – Hodnocení postupu Úřadu při vyřízení žádosti o informace dle zákona o svobodném přístupu k informacím

S hodnocením předsedy Úřadu, že žádost o informace ze dne 21. 11. 2011 byla řádně vyřízena, nesouhlasím. Obdobně jako jsem uvedla v kapitole C. 5., vytýkám i zde, že **Úřad ignoroval, že se podaná žádost o informace vztahuje jak ke společnosti ČEZ Měření, s. r. o., tak ke společnosti ČEZ, a. s. (resp. „ČEZ Distribuce, a. s.“).** Poskytnutím informací v daném rozsahu Úřad nezhojil svůj předchozí nesprávný postup dle ustanovení § 29 odst. 1 písm. c) zákona o ochraně osobních údajů.

Pokud jde o neposkytnutí informací ve vztahu ke společnosti ČEZ, a. s. (ČEZ Distribuce, a. s.), domnívám se, že **měl Úřad vydat rozhodnutí o odmítnutí (části) žádosti ve smyslu ustanovení § 15 zákona o svobodném přístupu k informacím.** Pro úplnost doplňuji, že v odpovědi Úřadu absentuje časový údaj o období, kdy se měl kontrolovaný dopustit protiprávního jednání, jakož i odpověď na otázku, v kolika případech se tak mělo stát.

⁸¹ Ustanovení § 38 správního řádu: (1) Účastníci a jejich zástupci mají právo nahlížet do spisu, a to i v případě, že je rozhodnutí ve věci již v právní moci (§ 73). (2) Jiným osobám správní orgán umožní nahlédnout do spisu, prokážou-li právní zájem nebo jiný vážný důvod a nebude-li tím porušeno právo některého z účastníků, popřípadě dalších dotčených osob, anebo veřejný zájem.

C.8 – Hodnocení postupu Úřadu v případě absence zahájení řízení pro podezření ze spáchání správního deliktu kontrolovaným

S posouzením Úřadu, že správní delikt, kterého se kontrolovaný dopustil, byl v průběhu kontroly s odvoláním na ustanovení § 46 odst. 3 zákona o ochraně osobních údajů promlčen, vyslovuji nesouhlas.

Správní trestání je integrální součástí činnosti Úřadu a ukládání sankcí za porušení zákona se musí v demokratickém právním státě dít v zákonem předvídaných lhůtách. Tomu by měl být přizpůsoben postup každého správního orgánu. Podle ustanovení § 46 odst. 3 zákona o ochraně osobních údajů odpovědnost právnické osoby za správní delikt zaniká, jestliže správní orgán o něm nezahájil řízení do **1 roku ode dne, kdy se o něm dozvěděl**, nejpozději však do 3 let ode dne, kdy byl spáchán. Z restriktivního pojetí ustanovení § 46 odst. 3 zákona lze dovodit, že jednoroční lhůta k zahájení řízení počíná běžet (v naprosté většině případů) již doručením podnětu k zahájení správního řízení ve smyslu ustanovení § 42 správního řádu. Citované ustanovení zákona tak klade na Úřad poměrně jasný požadavek na promptní a procesně ekonomické jednání. V opačném případě se úsilí, které Úřad vkládá do skutkově a právně komplikované státní kontroly, může zcela minout účinkem a hlavně s posláním Úřadu, které je mu svěřeno zákonem, evropskými a mezinárodními předpisy.

Podle dostupné judikatury správních soudů, kterou je např. rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 10. února 1995, čj. 7 A 147/1994-17, rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 24. února 1998, čj. 7 A 164/94-34 či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. listopadu 2008, čj. 6 As 75/2007-92, je za počátek běhu subjektivní lhůty nutno považovat okamžik, kdy se správní orgán dozví o skutečnostech nasvědčujících tomu, že určitým jednáním mohl být porušen zákon. V daném kontextu připomínám, že již veřejný ochránce práv JUDr. Otakar Motejl⁸² se s Úřadem shodl na tom, že za „okamžik, kdy se správní orgán dozví“, a odkdy tedy počíná běžet subjektivní promlčecí lhůta u správního deliktu, je nutno považovat buď den zahájení kontroly, nebo nejpozději den, kdy v této věci proběhlo ústní jednání a místní šetření, nikoliv např. až okamžik, kdy příslušný inspektorát ukončí kontrolu či když jsou vypořádány námítky proti kontrolnímu protokolu nebo proti uloženým opatřením k nápravě.

To však neplatí, jde-li o trvající správní delikt.⁸³ V souladu s judikaturou Nejvyššího správního soudu⁸⁴ považuji za trvající delikt „*takový*

⁸² V souvislosti s šetřením vedeným ve věci možného spáchání deliktu Fondem ohrožených dětí pod sp. zn. 1222/2009/VOP.

⁸³ Ustanovení § 45 odst. 1 písm. f) zákona o ochraně osobních údajů: *Právnická osoba nebo fyzická osoba podnikající podle zvláštních předpisů se jako správce nebo zpracovatel dopustí správního deliktu tím, že při zpracování osobních údajů neposkytne subjektu údajů informace v rozsahu nebo zákonem stanoveným způsobem (§ 11).*

⁸⁴ Rozsudek NSS ze dne 22. února 2005 (čj. 5A 164/2002-44). Dostupné z: www.nssoud.cz

správní delikt, jímž pachatel vyvolá protiprávní stav, který posléze udržuje, popřípadě, jímž udržuje protiprávní stav, aniž jej vyvolal. Jednání, jímž pachatel udržuje protiprávní stav, závadný z hlediska správního práva, tvoří jeden skutek a jeden správní delikt až do okamžiku ukončení deliktního jednání, tj. až do okamžiku odstranění protiprávního stavu. Lhůta pro uložení pokuty, případně pro zahájení řízení o uložení pokuty, může začít běžet teprve od okamžiku ukončení trvajících správního deliktu. Pokaždé, kdy se správní orgán dozví, že protiprávní stav je delikventem pořád udržován, tj. že stále nedošlo k ukončení trvajících jiného správního deliktu, počne vždy běžet nová subjektivní lhůta k uložení pokuty, resp. k zahájení řízení o uložení pokuty“.

V případě trvajících správního deliktu počíná subjektivní promlčecí lhůta běžet pokaždé, když se správní orgán dozví o tom, že možný protiprávní stav trvá, resp. že možné protiprávní jednání pokračuje.

Porušení informační povinnosti kontrolovaným v rozporu s ustanovením § 11 odst. 1 zákona o ochraně osobních údajů je s největší pravděpodobností zmíněným trvajícím správním deliktem.

Ze shromážděných podkladů plyne, že státní kontrola společnosti ČEZ Měření, s. r. o., byla zahájena dne 12. 2. 2009 a ukončena dne 30. 5. 2011. Trvala tedy déle než dva roky od svého zahájení. Protokol byl kontrolovanému předán dne 30. května 2011. Úřad uložil kontrolovanému opatření k nápravě, která kontrolovaný ke **dni 26. 8. 2011 splnil**, čímž **došlo k odstranění protiprávního stavu ze strany kontrolovaného subjektu**, a tedy počátku běhu lhůty k zahájení správního řízení.

D – ZÁVĚR

Po provedeném šetření v souladu s ustanovením § 18 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv průběžně shrnuji tyto závěry:

1. Délka státní kontroly Úřadu pro ochranu osobních údajů vedená pod čj. INSP3-0098/09/64 v rozsahu 2 let a 3 měsíců byla nepřiměřená. **Úřad porušil zásadu plynulosti řízení zakotvenou v ustanovení § 6 odst. 1 správního řádu.** Tento stav nelze zpětně napravit. Opatření, které předseda Úřadu v mezidobí přijal⁸⁵ pro zajištění plynulosti incidenčních kontrol, považují za dostačující a další opatření k nápravě již v tomto směru nenavrhují.
2. **Kontrolující v rozporu se zákonem neúplně zjistil skutkový stav věci, a to zejména pokud jde o zjišťování plnění povinností kontrolovaného podle ustanovení § 5 zákona o ochraně osobních údajů. Kontrolující neúplně pořídil kontrolní protokol – není z něj zjistitelný skutečný rozsah kontrolních oprávnění, jež kontrolující využil**

⁸⁵ Myšleno přijetí směrnice č. 2/2011, o incidenčních kontrolách.

(např. zda využil možnosti výsledků zaměstnanců kontrolovaného, nechal si předložit pořízené zvukové a obrazové záznamy, resp. v jakém rozsahu se s nimi seznámil, zda kontrolovaného vyzval k předložení souhlasů se zpracováním údajů kontrolovaným ve smyslu ustanovení § 11 zákona o státní kontrole). Současně je zřejmé, že kontrolující nevyužil plně svých kontrolních oprávnění, a to především v souvislosti se zjištěním provozovatele webových stránek www.kradeze-elektřiny.cz, kdy neaplikoval ani běžné a snadno dostupné postupy. Z protokolu nejsou v rozporu se zákonem o ochraně osobních údajů zjištěné veškeré nálezy, k nimž kontrolující v průběhu kontroly dospěl, včetně obsahu jednotlivých jednání a místních šetření. Popsaným způsobem, který podrobněji popisují v části C. 4 zprávy, kontrolující zásadně porušil povinnosti svěřené mu zákonem o ochraně osobních údajů a zákonem o státní kontrole. Předsedu Úřadu proto žádám, aby s mými výhradami poukazujícími na nesprávný úřední postup seznámil ostatní inspektory jakožto s ukázkou chybné správní praxe, před jejímž následováním důrazně varuji.

3. **Stěžovatel nebyl o vyřízení svého podnětu Úřadem řádně vyrozuměn.** Úřad patřičně nezohlednil obsah podnětu stěžovatele a nepřiléhavě stěžovatele informoval pouze o kontrolních zjištěních ve vztahu ke kontrolovanému, stěžovatelovy námitky vůči společnosti ČEZ, a. s., zůstaly ze strany Úřadu bez odezvy. **Vytýkaný nedostatek Úřad nezhojil ani odpovědí na žádost stěžovatele o informace dle zákona o svobodném přístupu k informacím.** Předsedu Úřadu proto žádám, aby připravil pro stěžovatele nové vyrozumění ve smyslu ustanovení § 29 odst. 1 písm. c) zákona o ochraně osobních údajů, v němž zohlední všechny mé shora uvedené výtky.
4. **Úřad nesprávně vyhodnotil povahu správního deliktu podle ustanovení § 45 odst. 1 písm. f) zákona o ochraně osobních údajů a chybně určil počátek běhu subjektivní promlčecí lhůty pro zahájení správního řízení.** Předsedu soudu proto žádám, aby bezprostředně učinil kroky k zahájení správního řízení s kontrolovaným.

Zároveň si uvědomuji, že tyto průběžné závěry mohou změnit postup vedení Úřadu pouze do budoucna. Jejich formulování jsem ale považovala za svou povinnost především proto, že komplexní posouzení případu se od instituce typu veřejného ochránce práv i do jisté míry očekává.

Zákon o veřejném ochránci práv stanoví, že zjistí-li ochránce šetřením porušení právních předpisů či jiná pochybení, vyzve úřad, aby se k jeho zjištěním ve lhůtě 30 dnů vyjádřil. Vzhledem k důležitosti, kterou při výkonu svěřené agendy přikládám ochraně osobních údajů, budu po Úřadu požadovat vyjádření ke zprávě o šetření ve smyslu ustanovení § 18 zákona o veřejném ochránci práv.

KONTROLNÍ ORGÁNY

Dodávám, že tato zpráva shrnuje poznatky ze šetření, které budou po vyjádření Úřadu podkladem pro závěrečné stanovisko veřejného ochránce práv ve věci.

RNDr. Jitka Seitlová v. r.
zástupkyně veřejného ochránce práv
(zpráva je opatřena elektronickým podpisem)

V Brně dne 12. září 2013
Sp. zn. 4913/2012/VOP/JHO

Zpráva o šetření ve věci společnosti M. r., s. r. o.

Dne 3. srpna 2012 veřejný ochránce práv JUDr. Pavel Varvařovský obdržel podnět obchodní společnosti M. r., s. r. o. (dále jen „stěžovatelka“). Požádala ho o prošetření činnosti Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže (dále jen „ÚOHS“ či „Úřad“) ve věci postupu obce V. (dále jen „zadavatel“) při zabezpečování veřejné zakázky „ZTV v lokalitě n. C. ve V.“ v časovém období od roku 2008 až do současnosti.

Vyřízení podnětu stěžovatelky jsem se na základě pověření veřejného ochránce práv ujal já, neboť veřejný ochránce práv využil své možnosti dané mu ustanovením § 2 odst. 4 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů přenést na mě některé oblasti své působnosti, mezi které patří i oblast ochrany hospodářské soutěže, do níž spadá podnět stěžovatelky.

A – PŘEDMĚT ŠETŘENÍ

Stěžovatelka uvádí, že dne 6. ledna 2012 se obrátila na ÚOHS podnětem, v němž popisuje postup zadavatele při zabezpečování výše specifikované veřejné zakázky. Má za to, že zadavatel porušil zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 139/2006 Sb., o koncesních smlouvách a koncesním řízení (koncesní zákon), ve znění pozdějších předpisů a zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů. Stěžovatelka Úřadu navrhuje zahájit správní řízení z moci úřední za účelem přezkumu veškerých kroků zadavatele v dané veřejné zakázce. Zároveň pokládá za nezbytné, aby správní orgán uložil formou předběžného opatření zadavateli zákaz plnění smluv uzavřených na základě zadávacího řízení z roku 2008 se společností A. I., s. r. o., a také zakázal společnosti A. I., s. r. o., převést svá práva a povinnosti plynoucí z těchto smluv na třetí subjekty.

Stěžovatelka poukazuje na nečinnost Úřadu. Dopisem ze dne 12. ledna 2012, č. j. ÚOHS - P54/2012/VZ-857/2012/940/DBa Úřad informoval stěžovatelku o přijetí podnětu. Současně stěžovatelce sdělil, že vyzval zadavatele k předložení dokumentace, na základě které věc posoudí, a přislíbil, že o výsledku šetření stěžovatelku vyrozumí. Podáním ze dne 3. dubna 2012 stěžovatelka podnět doplnila a požádala o informaci, jak Úřad v dané věci pokračuje. O průběhu šetření Úřad informoval stěžovatelku podáním ze dne 10. dubna 2012. Uvedl, že šetření prozatím není

ukončeno, nelze proto předjímat jeho výsledky. Znovu se stěžovatelka obrátila na Úřad dopisem ze dne 18. dubna 2012, kterým doplnila informace o šetřené věci. Jelikož ani do července tohoto roku nebylo ve věci zahájeno správní řízení (stěžovatelka o takovém kroku nebyla informována, ačkoliv o něj podle § 42 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů výslovně požádala), obrátila se stěžovatelka na předsedu ÚOHS Ing. Petra Rafaje (dále také „předseda Úřadu“) se žádostí o zajištění, aby Úřad svoji nečinnost v nejkratší době napravil a rozhodl, zda správní řízení bude zahájeno, či nikoliv. Ani do dne 31. srpna 2012 Úřad stěžovatelce žádnou odpověď ani rozhodnutí nezaslal. Stěžovatelka neobdržela ani vyrozumění od předsedy Úřadu.

Jelikož podnět stěžovatelky splňoval veškeré náležitosti, které blíže předjímat ustanovení § 11 o veřejném ochránci práv, zahájil jsem v souladu s ustanovením § 14 tohoto zákona v předmětné věci šetření.

B – SKUTKOVÁ ZJIŠTĚNÍ

B.1 Písemné vyjádření Úřadu

Dopisem ze dne 12. září 2012 JUDr. Pavel Pořízek, Ph.D., tehdejší vedoucí oddělení justice, migrace a financí, požádal předsedu Úřadu o informace k danému případu. Z jeho vyjádření ze dne 5. října 2012 vyplývá, že ÚOHS dne 19. září 2012 na základě podnětu stěžovatelky zahájil správní řízení ex officio vedené pod čj. ÚOHS- S510/2012/VZ/521/JHN. O této skutečnosti Úřad stěžovatelku informoval dne 21. září 2012 s příslibem písemného vyrozumění o jeho výsledku. Přípis stěžovatelky ze dne 9. července 2012 předseda Úřadu hodnotí jako žádost o odstranění nečinnosti správního orgánu (podle § 80 správního řádu). Připouští však, že vlivem administrativního nedopatření (*„předání nekompletní spisové dokumentace odcházejícím pověřeným zaměstnancem“*) ÚOHS nerealizoval opatření postupem podle správního řádu. Dále uvádí, že i přes zmíněný nedostatek ÚOHS správní řízení zahájil a stěžovatelku o této skutečnosti informoval. Současně sděluje, že si je vědom pochybení Úřadu, neboť stěžovatelku neinformoval v souladu s ustanovením § 42 správního řádu (tzn. neinformoval, zda správní řízení na základě jejího podnětu zahájí, resp. že neshledal důvody k zahájení řízení). Uvedl, že v dané věci ÚOHS nebyl nečinný, neboť od obdržení podnětu provedl celou řadu úkonů (zejména vyžádal podklady a související dokumentaci v předmětné veřejné zakázce). V závěru svého vyjádření sděluje, že již přijal taková organizační opatření, která by obdobná pochybení odstranila či alespoň výrazně omezila.

Jelikož jsem následně od stěžovatelky získal informaci, že předmět zahájeného správního řízení zcela nepokrývá skutečnosti uváděné v jejím původním podnětu (informace vyplynula z jejího telefonátu s pracovníkem

Úřadu), požádal jsem prostřednictvím Mgr. Petry Janouškové, současné vedoucí oddělení justice, migrace a financí, ÚOHS o sdělení, v jakém rozsahu bylo řízení zahájeno (vyrozumění o zahájení správního řízení neobsahovalo údaj, že by v některých skutečnostech uváděných stěžovatelkou Úřad neshledal důvody k zahájení správního řízení).

Ve vyjádření ze dne 26. října 2012 předseda Úřadu připustil, že předmět zahájeného správního řízení nepokrýval veškeré skutečnosti uvedené v podnětu stěžovatelky. Dále uvedl, že je pravdou, že Úřad stěžovatelku neinformoval o naložení s ostatními skutečnostmi, tedy těmi, které Úřad neshledal jako relevantní pro zahájení správního řízení z moci úřední.

Uvedené pochybení se Úřad snažil napravit zasláním další odpovědi stěžovatelce (čj. ÚOHS – P54/2012/VZ-19767/2012/521/JHn, ze dne 24. října 2012), v níž se blíže vyjadřuje k naložení s jejím podnětem k zahájení řízení z moci úřední (upřesňuje, ve kterých uváděných skutečnostech shledal důvody k zahájení řízení a ve kterých nikoliv, viz dále).

B.2 Obsah osobního jednání

Pro vyjasnění některých otázek se mezi zaměstnanci Kanceláře veřejného ochránce práv a zaměstnanci ÚOHS uskutečnilo dne 25. února 2013 jednání. Předmětem jednání byl obecný postup ÚOHS při vyřizování podnětů podle zákona o veřejných zakázkách a blíže postup při vyřízení podnětu stěžovatelky.

Podle sdělení zástupců ÚOHS Úřad **prošetřuje veškeré podněty**, které obdrží. Jelikož většina podnětů neobsahuje dostatek podkladů, na základě kterých by Úřad mohl posoudit důvody pro zahájení správního řízení, provede Úřad nejprve „předběžné šetření“, v jehož rámci vyzve dotčené subjekty (tj. zadavatele zadávacího řízení) k předložení nezbytných dokumentů. Pojme-li Úřad po jejich prostudování podezření, že došlo k porušení zákona o veřejných zakázkách, **zahájí ve věci správní řízení**. Neshledá-li žádné takové skutečnosti, správní řízení nezahájí. Poté písemně informuje oznamovatele o zahájení či nezahájení správního řízení. Úřad má za to, že zvolil možnost, jak podněty šetřit efektivně (s ohledem na personální zajištění Úřadu a množství podnětů, které Úřad ročně obdrží⁸⁶). Jiným postupem by bylo zahájit správní řízení na základě všech podnětů, což by však bylo v rozporu, mimo jiné, se zásadou minimalizace zásahu státní moci, či opačně zahajovat správní řízení jen v těch případech, kdy oznamovatel sám předloží dostatek podkladů, ze kterých bude vyplývat podezření ze spáchání správního deliktu.

⁸⁶ V loňském roce ÚOHS přijal cca 700 podnětů týkajících se cca 2 800 veřejných zakázek, přičemž na vyřízení podnětů má 3 zaměstnance. Celkově vede 760 správních řízení, z toho přibližně ¼ zahájil z moci úřední po prověření podnětu.

Zástupci Úřadu se nedomnívají, že je nezbytné sdělovat oznamovateli, z jakého důvodu v určitých skutečnostech ÚOHS neshledal důvody pro zahájení správního řízení. Jednak tato povinnost není stanovena žádným právním předpisem ani judikaturou a nadto by odůvodnění bylo kontraproduktivní. Zaměstnanci KVOP však sdělili, že dle jejich názoru uvedení důvodů vyplývá minimálně z principů dobré správy.

Zástupci Úřadu poukazují na praxi, kterou se oznamovatelé snaží obcházet povinnost platit kauci spojenou s podáním návrhu na zahájení řízení o přezkoumání úkonů zadavatele (viz ustanovení § 115 zákona o veřejných zakázkách). Upozorňují, že tímto postupem by oznamovatel neměl získávat stejné postavení jako navrhovatel, který je účastníkem řízení. Zatímco oznamovatel, jenž podal podnět, má nárok získat do 30 dnů informaci, zda řízení z moci úřední bylo zahájeno, účastníkovi řízení zákon o veřejných zakázkách i správní řád přiznává širší práva i povinnosti. Zástupci Úřadu mají za to, že v daném případě práva stěžovatelky jako oznamovatele podle § 42 správního řádu nebyla Úřadem jakkoliv dotčena. V současnosti ÚOHS oznamovatele vyrozumí o posouzení podnětu (zahájení správního řízení – neshledání důvodů k zahájení řízení) po prověření podnětu, které, jak zástupci Úřadu připouští, může trvat i několik měsíců. V tuto chvíli je však zaváděna jiná praxe, jež by měla vést k optimálnímu řešení z hlediska efektivity i požadavků § 42 správního řádu.

K danému případu zaměstnanci KVOP uvedli, že souhlasí s tím, že zadavatel mohl zrušit zadávací řízení, a to na základě ustanovení § 84 odst. 4⁸⁷ zákona o veřejných zakázkách, ve znění účinném ke dni vyhlášení zadávacího řízení⁸⁸ (nikoliv tedy na základě odst. 5 téhož ustanovení, jelikož v daném případě nejde o sektorového zadavatele). Úřad doplnil, že zadavatel byl oprávněn zadávací řízení zrušit rovněž dle ustanovení § 84 odst. 2 písm. d), resp. e). Zejména pod písmeno e) lze podřadit situace, kdy zadavatel v průběhu zadávacího řízení zjistí, že nepostupoval v souladu s právními předpisy, a nelze tedy po něm požadovat, aby v zadávacím řízení pokračoval (v souladu s ustanovením § 111 odst. 6 zákona o veřejných zakázkách). Nezískání územního rozhodnutí, které je nezbytné pro splnění účelu zadávacího řízení, je důvodem jeho zrušení.⁸⁹ O zákonnosti takového kroku zadavatele Úřad získává pochybnosti v případě opakovaného zrušení veřejné zakázky se stejným předmětem plnění.

⁸⁷ „Zadavatel je oprávněn zrušit jednací řízení bez uveřejnění, zjednodušené podlimitní řízení nebo řízení na základě rámcové smlouvy do doby uzavření smlouvy.“

⁸⁸ Zveřejněno dne 3. května 2010.

⁸⁹ Dalším takovým důvodem je např. nedostatek finančních prostředků nezískáním dotace, se kterou zadavatel při vyhlášení veřejné zakázky počítal.

Aby nedodržení postupu stanoveného zákonem o veřejných zakázkách naplnilo podstatu správního deliktu zadavatele podle daného zákona, je nutné souběžné splnění dvou podmínek: jednání zadavatele **podstatně ovlivnilo anebo mohlo ovlivnit výběr nejvhodnější nabídky** a současně **byla uzavřena smlouva na veřejnou zakázku** [viz ustanovení § 120 odst. 1 písm. a) zákona]. V daném případě k uzavření smlouvy nedošlo (zadavatel zrušil zadávací řízení v souladu se zákonem), proto, jak uvádí zástupci Úřadu, **správní delikt spáchán nebyl**.

K otázce, zda je obecně možné zahájit zadávací řízení se stejným předmětem jako v předchozím zadávacím řízení, které nebylo zrušeno (resp. zda by Úřad uložil zadavateli sankci), zástupci ÚOHS sdělili, že takový postup by byl Úřadem sankcionován v případě, že by došlo k naplnění kumulativních podmínek výše uvedeného deliktu (tzn. pokud by tím zadavatel nedodržel postup stanovený zákonem o veřejných zakázkách, čímž by podstatně ovlivnil anebo mohl ovlivnit výběr nejvhodnější nabídky, a současně byla uzavřena smlouva na veřejnou zakázku). V tomto případě naplněny nebyly. Dále uvedli, že zadavatel není oprávněn stanovovat podmínky veřejné zakázky v podobě povinnosti smluvně se vyrovnat s jinou osobou (v tomto případě uchazečem, který byl vybrán v původním zadávacím řízení), neboť by šlo o neakceptovatelný zásah do práv třetích osob.

B.3 Následný postup Úřadu

Následně dopisem ze dne 3. července 2013 mi Úřad na vědomí zaslal své vyjádření adresované stěžovatelce. Z něj vyplývá, že ve správním řízení zahájeném z moci úřední na základě podnětu stěžovatelky bylo vydáno rozhodnutí (po nabytí právní moci bude zveřejněno na internetových stránkách Úřadu). Úřad znovu stěžovatelku informoval, že v ostatních bodech jejího podnětu neshledává důvody k zahájení správního řízení (v odůvodnění odkázal na své vyjádření ze dne 24. října 2012). V závěru Úřad konstatoval, že věc považuje ve vztahu ke stěžovatelce za ukončenou, neboť zhodnotil, že dostal svým povinností dle ustanovení § 42 správního řádu.

C – HODNOCENÍ VĚCI ZÁSTUPCEM OCHRÁNCE

Zákon o veřejném ochránci práv mi ukládá povinnost působit k ochraně osob před jednáním úřadů a dalších institucí uvedených ve zmíněném zákoně, pokud je v rozporu s právem, neodpovídá principům demokratického právního státu a dobré správy, jakož i před jejich nečinností, a tím přispívat k ochraně základních práv a svobod.

Dodávám, že při formulaci níže uvedených průběžných závěrů jsem se nemohl vyhnout posouzení případu v širším rámci, neboť zákon od

ochránce explicitně vyžaduje hodnocení postupu Úřadů také v obecnějších dimenzích, jako je kupříkladu soulad s principy dobré správy⁹⁰ či základními principy demokratického právního státu.

C.1 Povinnost Úřadu zahajovat správní řízení

Působnost Úřadu je dána zejména zákonem č. 273/1996 Sb., o působnosti Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, ve znění pozdějších předpisů a zákonem o veřejných zakázkách. Dle nich Úřad mimo další činnosti vykonává dohled nad dodržováním zákona o veřejných zakázkách.

V dopisu adresovaném stěžovateli, ze dne 24. října 2012, místopředsedkyně Úřadu JUDr. Eva Kubišová, mimo jiné, uvádí, že podnět není úkonem, kterým by se dotčené osoby měly domáhat uplatnění svých práv vůči správnímu orgánu (není subjektivní právo na to, aby řízení v dané věci bylo zahájeno).

Souhlasím s tvrzením, že neexistuje subjektivní veřejné právo na zahájení správního řízení na základě podnětu. Na druhou stranu není možné, aby zahájení správního řízení záleželo na libovůli správního úřadu. K uvedené problematice zaujal stanovisko i Ústavní soud (usnesení ze dne 8. října 2002, sp. zn. II. ÚS 586/08), který upozorňuje na **princip oficiality**, „podle kterého správní orgán má právo a povinnost zahájit řízení, jakmile nastane skutečnost předvídaná zákonem, bez ohledu na to, jak ji zjistí“. Nezahájí-li řízení, ač tak učinit měl, je jedinou obranou **opatření proti nečinnosti** (nelze brojit cestou správního soudnictví). **Výjimku z povinnosti zahájit řízení z moci úřední by musel stanovit zákon.**⁹¹ U správního trestání v některých případech zásada oficiality ustupuje zásadě oportunitity,⁹² tzn. že „orgány veřejné správy nemusí posuzovat všechna deliktní jednání (jejichž znaky jsou uvedeny v zákoně). A to buď proto, že jim zákon dává možnost použít správního uvážení, nebo v případech návrhových deliktů“.⁹³

Dohled nad dodržováním zákona o veřejných zakázkách je odlišný od jiných úprav dohledů upravených např. v zákoně č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), ve znění pozdějších předpisů či zákoně č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele, ve znění pozdějších

⁹⁰ K principům dobré správy blíže <http://www.ochrance.cz/stanoviska-ochrance/principy-dobre-spravy/>

⁹¹ Viz VEDRAL, J. *Správní řád: komentář*. 2. aktualiz. a rozš. vyd. Praha: Ivana Hexnerová – Bova Polygon, 2012. 1446 s. ISBN 9788072731664.

⁹² Např. podle § 6 zákona č. 15/1998 Sb., o dohledu v oblasti kapitálového trhu a o změně a doplnění dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů, Česká národní banka před zahájením řízení v oblasti dohledu nad kapitálovým trhem uváží, „zda o uložení opatření k nápravě nebo sankce za zjištěné porušení povinností podle tohoto nebo zvláštního zákona řízení zahájí. Přitom vychází zejména z povahy, závažnosti, doby trvání a následku protiprávního jednání a případného postupu osoby podezřelé z porušení právní povinnosti při odstraňování následků protiprávního jednání“.

⁹³ SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. 2., aktualiz. a přeprac. vyd. Praha: ASPI, 2009, s. 189.

předpisů. Rozdíl spočívá v tom, že zákon o veřejných zakázkách zakotvuje v rámci výkonu dohledu nad zadáváním veřejných zakázek dva typy řízení:

- a) na návrh a
- b) z moci úřední.

Z odborné literatury vyplývá následující rozlišení. „*Pokud jde o zahájení řízení na základě návrhu, je ÚOHS povinen řízení zahájit za předpokladu, že obdrží návrh splňující náležitosti dle § 114. Návrh navrhovatele musí být písemný. Řízení zahajované z moci úřední může být zahájeno buď v důsledku kontrolní činnosti ÚOHS, nebo na základě podnětu jakékoliv fyzické či právnické osoby (odesílatelem podnětu může být například jiný správní orgán, potenciální dodavatel, který se zadávacího řízení neúčastnil, ale také dále osoba, která mohla podat námítky a na ně navazující návrh na zahájení správního řízení, ale z určitého důvodu tak neučinila), případně jako důsledek podaného návrhu na přezkoumání úkonů zadavatele, který však nespĺňuje zákonem stanovené náležitosti. Společným jmenovatelem pro zahájení správního řízení z moci úřední je v těchto případech vždy důvodné podezření, že ze strany zadavatele došlo k porušení zákona. Podle § 42 SpŘ je správní orgán povinen přijímat podněty, aby bylo zahájeno řízení z moci úřední. Pokud o to ten, kdo podal podnět, požádá, je správní orgán povinen sdělit mu ve lhůtě 30 dnů ode dne, kdy podnět obdržel, že řízení zahájil nebo že neshledal důvody k zahájení řízení z moci úřední, popřípadě že podnět postoupil příslušnému správnímu orgánu. Sdělení správní orgán nezasílá, postupuje-li vůči tomu, kdo podal podnět, zjednodušeně, jako vůči účastníkovi.*“⁹⁴

Návrhové řízení představuje dvojinstanční přezkum postupu zadavatele (dle směrnic Rady 89/665/EHS ze dne 21. prosince 1989 a 92/13/ES ze dne 25. února 1992), který byl zaveden zejména „s ohledem na efektivitu správních řízení vedených ÚOHS a na jeho administrativní zatížení“.⁹⁵ První fáze představuje uplatnění zdůvodněných námitek u zadavatele (jejich podmínky jsou uvedeny v ustanovení § 110 a násl. zákona o veřejných zakázkách). Nevyhoví-li zadavatel námítkám, stěžovatele vyrozumí v písemném rozhodnutí o možnosti podat ve lhůtě dle ustanovení § 114 odst. 4 návrh na zahájení řízení.

Návrhu Úřadu k přezkoumání úkonu zadavatele tak musí předcházet podání námitek a zaplacení kauce (a splnění dalších podmínek viz § 114 odst. 1 zákona o veřejných zakázkách). V návrhovém řízení před Úřadem

⁹⁴ PODEŠVA, V. *Zákon o veřejných zakázkách: komentář*. 2. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2011. 631 s. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 29. 4. 2012].

⁹⁵ PODEŠVA, V. *Zákon o veřejných zakázkách: komentář*. 2. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2011. 631 s. In: ASPI (právní informační systém). Wolters Kluwer ČR (cit. 29. 4. 2012). K § 112 odst. 1.

KONTROLNÍ ORGÁNY

se stěžovatel stává účastníkem řízení, z čehož mu plynou práva a povinnosti, např. právo:

- A) na poučení od správního orgánu,
- B) namítat podjatost úřední osoby,
- C) být informován o osobách provádějících úkony v řízení,
- D) podávat návrhy a být slyšen,
- E) požádat o stejnopis rozhodnutí,
- F) podat žádost v případě nečinnosti orgánu,
- G) podat opravné prostředky.⁹⁶

Současně ÚOHS jako státní orgán vykonávající dohled nad dodržováním zákona je vázán **zásadou legality (oficiality)**, tzn. je povinen zahajovat správní řízení, je-li důvodné podezření ze spáchání správního deliktu, bez ohledu na to, jak je zjistí, např. i z podnětu, který na rozdíl od návrhu nemá předepsané žádné formální ani obsahové náležitosti.

Podatel podnětu se v takovém případě nestává účastníkem řízení, nenabývá tedy výše uvedených práv a povinností.⁹⁷ Jeho práva plynou z ustanovení § 42 správního řádu. Má tudíž nárok na to, aby mu správní orgán ve lhůtě do 30 dnů ode dne, kdy podnět obdržel, sdělil, že řízení zahájil nebo že neshledal důvody k zahájení řízení z moci úřední, popřípadě že podnět postoupil příslušnému správnímu orgánu. Právo na uveřejnění sdělení má však pouze v případě, pokud o to Úřad požádá.

Zavedení povinnosti podat nejprve námitky k zadavateli vede logicky k tomu, že stěžovatelé využívají podání podnětu místo návrhu k zahájení řízení (který je navíc vázán na uhrazení kauce, k tomu viz dále). Danou skutečnost potvrdili i zástupci ÚOHS na jednání se zaměstnanci Kanceláře veřejného ochránce práv.

K posunu ve vztahu k právům oznamovatele došlo zákonem č. 55/2012 Sb., kterým se mění zákon o veřejných zakázkách s účinností od 1. dubna 2012. Do zákona o veřejných zakázkách, mimo jiné, doplnil § 110 odst. 9, dle něhož „*stěžovatel, který nevyužil možnosti podat námitky, není oprávněn podat podnět k Úřadu v téže věci*“. Dle důvodové zprávy k zákonu č. 55/2012 Sb. návrh úpravy „*znemožňuje zneužívání podání podnětu ze strany uchazečů, kteří nevyužili možnost řádného podání návrhu na zahájení řízení*“.

Se zohledněním přechodných ustanovení zákona č. 55/2012 Sb.⁹⁸ **se dané pravidlo na vyřízení podnětu stěžovatele nevztahuje**, avšak

⁹⁶ Podrobněji viz HENDRYCH, D. *Správní právo: obecná část*. 7. vyd. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 395.

⁹⁷ Srov. § 116 zákona o veřejných zakázkách.

⁹⁸ Přechodná ustanovení

1. Zadávání veřejných zakázek, soutěže o návrh a řízení o přezkoumání úkonů zadavatele Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže zahájené přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona se dokončí podle dosavadních právních předpisů.

dopadá na obdobné případy do budoucna. Domnívám se, že je nutné jej vykládat tak, že **oznamovatel ztrácí postavení podatele podnětu dle § 42 správního řádu**, proto jej již Úřad nemusí informovat, jak s podnětem naložil (§ 110 odst. 9 zákona č. 55/2012 Sb. je tak nutno chápat jako lex specialis k § 42 správního řádu).

Nicméně vložený odstavce nezbavuje Úřad povinnosti postupovat v souladu se zásadou oficiality, tzn. pokud z podnětu získá důvodné podezření na porušení zákona o veřejných zakázkách, musí v rámci dohledu zahájit správní řízení ex officio (srov. zmíněné usnesení II. ÚS 586/08, příp. zprávu o šetření veřejného ochránce práv ve věci sp. zn. 5578/2012/VOP/PN⁹⁹).

Pro úplnost dodávám, že na případy, kdy subjekt **podá námitky**, poté však místo návrhu na přezkoumání úkonů zadavatele **podá podnět**, se výše uvedený § 110 odst. 9 nevztahuje, a oznamovatel tak neztratí svoje právo plynoucí z § 42 správního řádu. Z uvedeného vyplývá, že **novela zcela nesplnila účel**, se kterým počítala její důvodová zpráva. Nedošlo ke znemožnění zneužívání podání podnětu v celé míře. Ačkoliv je z důvodové zprávy účel novely patrný, mám za to, že při výkladu odstavce 9 uvedeného ustanovení nelze jít nad rámec textu zákona a dotvářet právo, které by rozšiřovalo omezení práv soukromých osob. Ve smyslu argumentace Ústavního soudu v nálezu sp. zn. I. ÚS 22/99 ze dne 2. února 2000 výklad, který by byl „*k tíži nositele základních práv a svobod ... ve prospěch státní moci*“, **porušuje „základní princip vztahu jednotlivce a státu. V právním státě nesmí soud napravovat pochybení zákonodárce při formulaci právních předpisů interpretací, která takto změnila ústavně konformní, ale z pohledu státní moci nevýhodný text právního předpisu“**. Nemůže-li takto postupovat soud, stěžá by se dalo dovodit opačné pravidlo pro jiné orgány státní moci.

Dalším z důvodů, které subjekty vedou k upřednostnění podání podnětu místo návrhu na zahájení správního řízení, je spojení podání návrhu s povinností **uhradit kauci**. Analogickou úpravu nalezneme u ochrany duševního vlastnictví.¹⁰⁰ Složení jistoty, resp. kauce, má dle důvodové zprávy¹⁰¹ za cíl zabránit zneužívání činnosti státních dozorových orgánů,

2. V řízeních o přezkoumání úkonů zadavatele, která byla zahájena po dni nabytí účinnosti tohoto zákona a která na zadávání veřejných zakázek nebo soutěž o návrh podle bodu 1 navazují, se postupuje podle dosavadních právních předpisů.

⁹⁹ Přístupná z internetových stránek veřejného ochránce práv: http://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/STANOVISKA/ochrana_spotřebitele/5578-2012-PN-ZZ.pdf

¹⁰⁰ „*Vykonává-li dozorový orgán kontrolu na podnět majitele práva duševního vlastnictví nebo jiné osoby, která prokázala právní zájem ve věci, jsou tyto osoby povinny složit přiměřenou jistotu (dále jen „jistota“)* za účelem úhrady nákladů dozorového orgánu v případech, kdy kontrolou nebude prokázána oprávněnost podnětu.“ (§ 8a zákona o ochraně spotřebitele).

¹⁰¹ Důvodová zpráva k zákonu č. 145/2000 Sb., kterým se mění zákon č. 64/1986 Sb., o České obchodní inspekci, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 634/1992 Sb.,

přimět subjekty, aby při vymáhání práva využívaly i jiné právní prostředky, a dále zabránit podávání šikanózních návrhů. Obdobný důvod je uváděn také u kauce spojené s návrhem na zahájení řízení o přezkoumání úkonů zadavatele (srov. komentář k § 115 odst. 2 zákona o veřejných zakázkách¹⁰²). **Není-li v zákoně zakotvena výjimka pro povinnost zahájení správního řízení ex officio v případě, kdy subjekt může podat návrh, nelze zcela vyloučit podávání podnětů, a tím obcházení povinnosti hrazení kauce. Je pak otázkou hodnocení Úřadu, aby řízení zahájil pouze v případech, kdy získá důvodné podezření o spáchání deliktu.**

Ať už z jakéhokoliv důvodu stěžovatel dobrovolně upřednostní podání podnětu k zahájení správního řízení namísto návrhu, činí, resp. měl by tak činit s vědomím toho, že nemá práva účastníka řízení.¹⁰³ Jak jsem již uvedl, má však právo na informaci o způsobu naložení s jeho podnětem, pokud o to požádá. K povaze ani obsahu sdělení podle ustanovení § 42 správního řádu zákon bližší podmínky neuvádí. Komentářová literatura doplňuje, že dané vyrozumění „není ani rozhodnutím, ani usnesením, jde o úkon správního orgánu, na který se vztahují ustanovení části čtvrté (to plyne z § 158 odst. 1), z čehož se podává, že musí jít o sdělení zpravidla písemné (obecná zásada písemnosti je stanovena v § 15 odst. 1, na který odkazuje i § 154 uvozující část čtvrtou)“.¹⁰⁴ Se zohledněním principů dobré správy,¹⁰⁵ zejména principu přesvědčivosti a otevřenosti, mám za to, že by sdělení mělo obsahovat odůvodnění v takovém rozsahu, aby v podatelci podnětu nevzbuzovalo důvodné podezření na nečinnost Úřadu, příp. na svévolné uplatnění správního uvážení. Odůvodněním sdělení však nesmí být narušena mlčenlivost Úřadu ani být narušeno obchodní tajemství (viz § 122 zákona o veřejných zakázkách). Rovnováhu mezi uvedenými principy je potřeba stanovit u každého případu zvlášť.

C.2 Posouzení postupu Úřadu

V prošetřovaném případě Úřad do 30 dnů ode dne doručení podnětu informoval stěžovatelku o přijetí podnětu a sdělil jí, že jí uvedené skutečnosti prověří a o výsledku jí podá zprávu. Ačkoliv ustanovení § 42 správního řádu výslovně vyžaduje sdělení oznamovateli, zda řízení úřad zahájil nebo že neshledal důvody k jeho zahájení z moci úřední, uvědomuji si,

o ochraně spotřebitele, ve znění pozdějších předpisů a zákon č. 63/1986 Sb., o České zemědělské a potravinářské inspekci, ve znění zákona č. 110/1997 Sb.

¹⁰² PODEŠVA, V. *Zákon o veřejných zakázkách: komentář*. 2. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2011. 631 s. In: ASPI (právní informační systém). Wolters Kluwer ČR [cit. 29. 4. 2012].

¹⁰³ Vycházím ze základní zásady *Vigilantibus iura scripta sunt* (Právo patří bdělým).

¹⁰⁴ VEDRAL, J. *Správní řád: komentář*. 2. aktualiz. a rozš. vyd. Praha: Ivana Hexnerová – Bova Polygon, 2012, s. 466.

¹⁰⁵ Blíže viz <http://www.ochrance.cz/stiznosti-na-urady/pripady-a-stanoviska-ochrance/principy-dobre-spravy/>

že ověřit skutečnosti z podnětů za účelem ověření důvodů pro zahájení správního řízení či jeho vyloučení ve lhůtě 30 dnů je často **objektivně nemožné**. Striktní výklad uvedeného ustanovení by vedl k absurdní situaci, kdy úřad, pokud by do 30 dnů od podání podnětu nezjistil důvody k zahájení řízení z moci úřední (např. z důvodu, že se mu nezdařilo shromáždit dostatečné podklady pro danou úvahu), by musel oznamovateli sdělit, že důvody neshledal, ačkoliv by měl dále povinnost oznamované skutečnosti prověřit. Ve výsledku by tak mohlo být zahájeno řízení, o němž však oznamovatel již nebude informován. **Oceňuji proto přístup Úřadu při řešení konfliktu práva oznamovatele na vyznění, zda bylo či nebylo zahájeno řízení z moci úřední, a objektivní nemožnosti učinit tak ve lhůtě do 30 dnů ode dne doručení podnětu.**

Dovolím si však upozornit, že v souladu s principy dobré správy je nutné správní řízení zahájit bez zbytečného odkladu poté, kdy jsou zjištěny důvodné okolnosti, a o této skutečnosti stěžovatele informovat. Jelikož v předmětné věci Úřad oznámil stěžovatelce zahájení správního řízení až poté, co jsem zahájil ve věci šetření, nelze hodnotit, jak by Úřad postupoval, pokud by se na mě stěžovatelka neobrátila. Šlo by o pouhou spekulaci.

Přesto jsem v postupu Úřadu shledal **tato pochybení**.

1. **Úřad řádně neinformoval stěžovatelku o způsobu naložení s podnětem ve smyslu ustanovení § 42 správního řádu** (viz části A a B.1). V okamžiku, kdy Úřad měl dostatečné informace, aby mohl stěžovatelku informovat o zahájení správního řízení či o neshledání důvodů, zaslal stěžovatelce strohé vyjádření ze dne 21. září 2012, v němž neodůvodnil, proč řízení zahájil pouze v jednom bodě stěžovatelkou namítaných pochybení (v písemném sdělení se Úřad o rozsahu zahájení šetření nezmínil vůbec, stěžovatelce byl sdělen pouze telefonicky). Jak jsem uvedl již výše, mám za to, že vyjádření ve smyslu § 42 správního řádu by mělo obsahovat stručné odůvodnění, aby ve stěžovateli nevbuzovalo důvodné podezření na nečinnost Úřadu, a současně byly naplněny principy dobré správy. **Toto pochybení Úřad napravil, když stěžovatelce zaslal vyznění ze dne 24. října 2012, ve kterém odůvodnil rozsah zahájeného šetření.**
2. **Předseda Úřadu nevyřídil žádost stěžovatelky o učinění opatření proti nečinnosti** v souladu s ustanovením § 80 a násl. správního řádu. Aby výše zmíněný výklad ustanovení § 42 správního řádu úřady nezneužívaly pro „krytí“ neodůvodněných průtahů při prověřování oznámených skutečností, je zapotřebí mít účinný prostředek, který by průtahům zabránil či je napravil. Tím je opatření proti nečinnosti podle § 80 správního řádu. V daném případě opatření nebylo realizováno (ačkoliv o ně stěžovatelka žádala). Jeho účel byl naplněn až zahájením mého šetření. Předseda Úřadu na základě mého podnětu věc prošetřil a dospěl k závěru, že šlo o administrativní pochybení, kvůli kterému

jmenovanou žádost neobdržel. Uvedl, že správní řízení bylo zahájeno i přes uvedené pochybení. Současně mě ujistil, že poznatky získané z mého šetření jsou pro něj návodem, jak v obdobných situacích postupovat v budoucnu. **Vycházím-li tedy ze závěru, že šlo o individuální selhání lidského faktoru, které nelze zcela eliminovat, nepovažuji za nutné požadovat po ÚOHS provedení dalších opatření.**

Dále si dovoluji vyjádřit se k jednotlivým bodům, ve kterých Úřad neshledal důvod pro zahájení správního řízení:

C.2.1 Ke zrušení zadávacího řízení

Úřad zjistil, že pro zrušení zadávacího řízení zadavatel uvádí 2 důvody:

1. domníval se, že se nejedná o veřejnou zakázku, ale o koncesi podle koncesního zákona, ve znění pozdějších předpisů;
2. důvod podle ustanovení § 84 odst. 2 písm. d) zákona o veřejných zakázkách, tedy podstatná změna okolností, která spočívá v tom, že zadavatel nebyl schopen pro podatele zajistit územní rozhodnutí, jehož poskytnutí bylo pro realizaci veřejné zakázky nezbytné.

V daném případě zadavatel mohl zrušit zadávací řízení z několika důvodů:

1. na základě § 84 odst. 4¹⁰⁶ zákona o veřejných zakázkách, ve znění účinném ke dni vyhlášení zadávacího řízení¹⁰⁷ (viz výše),
2. dle § 84 odst. 2 písm. d), resp. e), zejména pod písmeno e) lze podřadit situace, kdy zadavatel v průběhu zadávacího řízení zjistí, že nepostupoval v souladu s právními předpisy, a nelze tedy po něm požadovat, aby v zadávacím řízení pokračoval (v souladu s ustanovením § 111 odst. 6 zákona o veřejných zakázkách).

Souhlasím s názorem Úřadu, že nezískání územního rozhodnutí nezbytného pro splnění účelu zadávacího řízení může být důvodem zrušení zadávacího řízení. Domnívám se, že prošetřování zákonnosti takového kroku zadavatele až v případě opakovaného zrušení veřejné zakázky se stejným předmětem plnění naplňuje zásadu procesní ekonomie a současně minimalizace zásahů státní moci. Výjimkou by bylo, pokud by důvodné podezření ze spáchání správního deliktu vyplývalo z jiných okolností již při prvním zrušení.

C.2.2 Ke stanovení předmětu veřejné zakázky a k povinnosti uzavřít smlouvu

Ačkoliv do kompetence Úřadu nespadá přezkum plnění smluv či jejich ukončení, jak Úřad správně tvrdí, mám za to, že v daném případě mohl

¹⁰⁶ „Zadavatel je oprávněn zrušit jednacím řízením bez uveřejnění, zjednodušené podlimitní řízení nebo řízení na základě rámcové smlouvy do doby uzavření smlouvy.“

¹⁰⁷ Zveřejněno dne 3. května 2010.

být porušen **zákaz zahájit zadávací řízení s obdobným předmětem plnění**, pokud předchází zadávací řízení nebylo zrušeno (viz § 84 odst. 6 zákona o veřejných zakázkách) a **současně narušena zásada transparentnosti**¹⁰⁸ **zadávacího řízení** (§ 6 odst. 1 zákona o veřejných zakázkách), jejíž dodržování je Úřad povinen prošetřit.

Jak sdělili pracovníci ÚOHS, porušení uvedených povinností by Úřad prošetřil, pokud by došlo k současnému splnění dvou podmínek:

1. popsaný postup podstatně ovlivnil anebo mohl ovlivnit výběr nejvhodnější nabídky a současně
2. byla uzavřena smlouva na veřejnou zakázku [viz ustanovení § 120 odst. 1 písm. a) zákona o veřejných zakázkách].

Jelikož v daném případě zadavatel zrušil zadávací řízení v souladu se zákonem (viz výše) a také s ohledem na zásadu hospodárnosti řízení, **neshledávám pochybení v tom, že v daných bodech Úřad řízení nezahájil**. Ve výsledku by totiž nemohl uložit nápravná opatření či pokutu (s ohledem na podmínky uvedené v ustanovení § 118 a § 120 zákona o veřejných zakázkách).

V odůvodnění obsaženém ve vyjádření ze dne 24. října 2012 jsem závažná pochybení Úřadu neshledal. **Úřad detailně vysvětlil, zda v jednotlivých bodech podnětu zahájil či nezahájil řízení a z jakého důvodu**. Úřadu si pouze dovoluji doporučit, aby v analogických případech oznamovatelům přílehavěji sdělil, proč správní řízení v některých bodech podání nezahájil (např. v bodě „Ke zrušení zadávacího řízení“ měly být uvedeny jiné příčiny, proč zadavatel měl možnost zrušit zadávací řízení – nikoliv vyhrazení tohoto práva v oznámení o zahájení zadávacího řízení – viz výše).

D – ZÁVĚRY

1. Podá-li účastník zadávacího řízení podnět k přezkumu úkonů zadavatele místo návrhu na zahájení řízení podle zákona o veřejných zakázkách, nestává se účastníkem řízení a nenabývá práva a povinností spojená s účastenstvím. Jeho práva plynou z ustanovení § 42 správního řádu. Má pouze nárok na to, aby mu ÚOHS ve lhůtě do 30 dnů ode, kdy podnět obdržel, sdělil, že řízení zahájil, nebo že neshledal důvody k zahájení řízení z moci úřední, popřípadě že podnět postoupil příslušnému správnímu orgánu.

¹⁰⁸ „Účelem této zásady (tj. zásady transparentnosti) je, aby na příslušnou veřejnou zakázku bylo nazíráno jako na čitelnou a v jistém slova smyslu i předvídatelnou a aby tato podléhala efektivní veřejné kontrole.“ (Komentář k ustanovení § 6 zákona č. 273/1996 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů. In: ASPI právní informační systém, Wolters Kluwer ČR – cit. 2. 1. 2013.)

2. Se zohledněním principů dobré správy, zejména principu přesvědčivosti a otevřenosti, by sdělení úřadu podle ustanovení § 42 správního řádu mělo obsahovat odůvodnění v takovém rozsahu, aby ve stěžovateli nevbuzovalo důvodné podezření na nečinnost úřadu, příp. na svévolné uplatnění správního uvážení.
3. Výjimku z pravidla uvedeného v bodě 1 zakotvuje ustanovení § 110 odst. 9 zákona o veřejných zakázkách. Oznamovatel, který nevyužil možnosti podat námitky, ztrácí postavení podatele podnětu dle ustanovení § 42 správního řádu, proto jej ÚOHS nemusí informovat, jak s podnětem naložil. ÚOHS má však stále povinnost postupovat v souladu se zásadou oficiality, tzn. pokud z podnětu získá důvodné podezření na porušení zákona o veřejných zakázkách, má zahájit správní řízení ex officio. Dané ustanovení se nevztahuje na případy, kdy subjekt podá námitky, poté však místo návrhu na přezkoumání úkonů zadavatele podá podnět. Tehdy oznamovatel neztratí svoje právo plynoucí z ustanovení § 42 odst. 1 správního řádu.

Tato zpráva shrnuje mé dosavadní poznatky a právní závěry, k nimž jsem v průběhu šetření dospěl.

Své šetření končím závěrem,¹⁰⁹ že jsem v postupu Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže zjistil dílčí pochybení, která jsou výše podrobněji popsána. S ohledem na přijatá opatření Úřadu, která považuji za dostatečná, je **další zásah z mé strany již bezpředmětný**. Jelikož cíl šetření byl vůči stěžovateli naplněn, věc v její konkrétní záležitosti uzavírám.

Budu však sledovat, zda předseda Úřadu zavedl do praxe avizovaná opatření, která mají vést k optimálnímu řešení z hlediska efektivity i požadavků § 42 správního řádu bez nutnosti mé ingerence. Požádám jej proto, aby mě o konkrétních přijatých opatření informoval.

Zprávu o šetření zasílám na vědomí také společnosti M. r., s. r. o.

JUDr. Stanislav Křeček v. r.
zástupce veřejného ochránce práv

¹⁰⁹ Ustanovení § 18 zákona o veřejném ochránci práv.

V Brně dne 15. srpna 2014
Sp. zn. 6797/2013/VOP/EHŠ

Zpráva o šetření ve věci postupu Oblastního inspektorátu práce pro Královéhradecký kraj a Pardubický kraj

Na veřejného ochránce práv se obrátila bývalá zaměstnankyně Dětského diagnostického ústavu A (dále také „DDÚ“) Mgr. I. B. spolu s dalšími bývalými zaměstnanci DDÚ PaedDr. et Mgr. J. T., Mgr. K. Š., Mgr. P. M., paní I. P. a Mgr. V. H. (dále také „stěžovatelka“ nebo „stěžovatelé“) se stížností na postup Oblastního inspektorátu práce pro Královéhradecký kraj a Pardubický kraj (dále také „OIP“) při provádění kontroly u jejich bývalého zaměstnavatele DDÚ. Stěžovatelka ve svém podnětu na OIP z února 2013 uvedla několik porušení pracovněprávních předpisů a také popsala jednání zaměstnavatele, které dle jejího názoru vykazuje známky bossingu. Zmínila nerovné zacházení se zaměstnanci střediska výchovné péče K. v N. (dále také „SVP“), zejména pokud jde o stanovení pracovní doby (kdy zaměstnancům loajálním s vedením se vyšlo vstříc – pružná pracovní doba Mgr. P. V. stanovená v rozporu s novým nařízením ředitele o rozvrhu pracovní doby) a odměňování (odebrání osobního ohodnocení vedoucí SVP PaedDr. et Mgr. T. a sociální pracovníci I. P.), nepovolení výjimky z povinné kvalifikace u Mgr. D. S. (která proto ukončila pracovní poměr) a následné přijetí nového zaměstnance, u něhož byla výjimka povolena a nadto byl přijat bez výběrového řízení. Dále se zmínila o kontrolách zaměstnanců SVP ze strany zaměstnavatele, neproplacení přesčasových hodin, o nátlakovém jednání ze strany zaměstnavatele, které považuje za bossing a jež se negativně projevilo na zdravotním stavu zaměstnanců. Z důvodu nátlakového jednání zaměstnavatele postupně všichni původní zaměstnanci DDÚ ukončili své pracovní poměry. Rovněž další zaměstnanci ve svých podnětech na OIP uvedli stejné skutečnosti. OIP provedl kontrolu u zaměstnavatele, v rámci níž hovořil s 10 zaměstnanci, ovšem nebylo možné učinit nepochybný závěr o bossingu ze strany zaměstnavatele.

Stěžovatelé v podnětu ochránkyni uvádí, že OIP nepoužil vhodnou nebo dostatečnou metodiku zjišťování a ověřování projevů bossingu a nesouhlasí se závěry kontroly.

Stěžovatelé dále uvádí, že OIP nevyslechl stěžovatelkou navrhované svědky (jedná se i o bývalé zaměstnance jiných odloučených pracovišť DDÚ), nedal jim prostor pro vyjádření prostřednictvím osobního přímého rozhovoru.

Dále namítají to, že Oblastní inspektorát práce pro Královéhradecký kraj a Pardubický kraj o výsledku kontroly nevyrozuměl PaedDr. et

KONTROLNÍ ORGÁNY

Mgr. T. která se k podnětu Mgr. B. na OIP v dubnu 2013 připojila a do dnešního dne neobdržela vyjádření, takže o výsledku kontroly se dozvěděla pouze od bývalých kolegů. Ani další bývalá zaměstnankyně Mgr. D. S., která rovněž podala podnět na OIP, nebyla o výsledku kontroly do dnešního dne vyrozuměna.

A – PŘEDMĚT ŠETŘENÍ

Na základě výše popsaného podnětu bylo v souladu s ustanovením § 14 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů zahájeno šetření Oblastního inspektorátu práce pro Královéhradecký kraj a Pardubický kraj a vedoucí inspektor Ing. Jaroslav Nečas byl vyzván k vyjádření a zaslání relevantní spisové dokumentace.

B – SKUTKOVÁ ZJIŠTĚNÍ

Vedoucí inspektor Ing. Jaroslav Nečas se k výzvě vyjádřil dopisem doručeným dne 7. 1. 2014. S cílem vyhnout se možné dezinterpretaci a v maximální možné míře informovat stěžovatele uvádím doslovné znění vyjádření:

„Kontrola byla provedena se zaměřením na tzv. bossing, který byl zcela stěžejním problémem, na který stěžovatelka ve svém podnětu ke kontrole poukazovala. Samotný bossing, tedy nátlakové jednání ze strany zaměstnavatele, je velice obtížné prokázat, navíc i při prokázání takového jednání může inspektor uvést toto jednání v protokolu o kontrole, avšak takovéto jednání není správním deliktem, za který by bylo možné uložit sankci dle platného zákona č. 251/2005 Sb., o inspekci práce (dále jen ZIP). Jednání zaměstnavatele, které naplňuje znaky bossingu, není upraveno ani v zákoně č. 262/2006 Sb., zákoníku práce (dále jen ZP), jako součást pracovněprávních vztahů. Budeme-li se blíže zabývat znaky bossingu, dojdeme k závěru, že jediný způsob, jak postihnout zaměstnavatele, který vytváří nátlakové jednání na zaměstnance, je již v trestněprávní rovině, a spadá tedy do kompetence orgánů činných v trestním řízení. Cílem části kontroly zaměřené na bossing tedy nebylo přímo prokázat a důkazně doložit bossing, ale zjistit v rámci kontroly další porušování zákoníku práce, zda je vůbec nařčení z bossingu ze strany ředitele a zástupce ředitele Dětského diagnostického ústavu A (dále jen DDÚ) opodstatněné a vhodné k postoupení orgánům činným v trestním řízení.

Pravomoci inspektorů inspekce práce při kontrole jsou dle § 7 odst. 1 písm. h) ZIP omezeny na dotazování zaměstnanců kontrolované osoby bez přítomnosti dalších fyzických osob na záležitosti související s vykonávanou kontrolou. Inspektoři tohoto oprávnění využili k získání informací do dotazníků připravených zvlášť pro tuto kontrolu. Kontrola byla zahájena

koordinovaně na 4 pracovištích – DDÚ rrr, Středisko výchovné péče P., sss; Středisko výchovné péče M., mmm; Středisko výchovné péče K., xxx. Na kontrole se tedy podíleli nadstandardně 4 inspektoři, takto rozsáhlá kontrolní akce je výjimečná a jejím cílem bylo získat informace, které nebudou zkresleny vzájemnou komunikací mezi zaměstnanci v průběhu kontroly. Obvyklou kontrolu provádí pouze jeden inspektor, někdy dva inspektoři.

Informace byly získány od 10 zaměstnanců na nižších i srovnatelných pozicích, jakou zastávala Mgr. I. B., jednou z těchto zaměstnankyň byla i Mgr. I. Z. předsedkyně odborové organizace pracoviště rrr. Výsledná zjištění byla zapsána do připravených dotazníků a shrnuta v protokolu o kontrole ze dne 3. 6. 2013.

Vyjádření bylo poskytnuto celkem 10 zaměstnanci ze 4 pracovišť DDÚ. Sedm zaměstnanců poskytujících informace uvedlo, že nátlak ze strany zaměstnavatele nepocituje, v případě tří zaměstnanců pak dle vyjádření těchto zaměstnanců dochází k nátlakům ze strany vedení DDÚ. Ústní vyjádření k situaci bylo získané i od ředitele DDÚ PhDr. P. J., Ph.D., a zástupce ředitele DDÚ Mgr. J. M.

Výsledkem bylo zjištění, že část zaměstnanců spadajících pod Středisko výchovné péče K., xxx, bossing pocituje, na ostatních pracovištích bossing pocíťován nebyl, a naopak na pracovišti rrr, byli 2 zaměstnanci nespokojeni s pracovní dobou a rozsahem pracovních úkolů na pracovišti v xxx, zbylých pět zaměstnanců se vyjádřilo, že bossing nepocituje ani přes občasné rozepře s ředitelem DDÚ. Ředitel DDÚ i zástupce ředitele DDÚ jakékoliv nařčení z bossingu odmítli a ke kontrole předložili dokumenty z korespondence, která mezi nimi a Mgr. I. B. proběhla. Inspektoři se tedy dostali do situace, kdy zde proti sobě byla tvrzení ředitele a zástupce ředitele společně s tvrzeními dalších 7 zaměstnanců, že k bossingu u kontrolovaného zaměstnavatele nedochází, proti tvrzení třech zaměstnankyň z pracoviště v xxx, které tvrdily opak. Výsledné zjištění tedy výrazně podporovalo tvrzení vedení DDÚ s částí dotazovaných zaměstnanců, že k bossingu v DDÚ nedochází. Z tohoto důvodu ani nebylo podání Mgr. I. B. postoupeno OČTŘ.

S ohledem na zásadu, že správní orgán smí konat pouze to, co mu zákon výslovně povoluje, mohou inspektoři v průběhu kontroly dle § 7 odst. 1 písm. e) pracovat pouze s dokumenty vyžádanými na kontrolovaných osobách. Zákon inspektorům neumožňuje použít jiných dokladů získaných např. od zaměstnanců před zahájením kontroly ani v průběhu kontroly samotné.

Vedle prokázání údajného bossingu bylo smyslem dotazníků i zjištění případných rozdílů v pracovních podmínkách zaměstnanců. V podnětu podaném na inspektorát práce Mgr. I. B. zmiňuje především nerovnosti v oblasti rozvrhování pracovní doby. V průběhu kontroly bylo zjištěno, že zaměstnavatel vydal vnitřní předpis – Nařízení ředitele čj. DDÚ 611/2012

Rozvrh týdenní pracovní doby na ambulantních pracovištích SVP HK. Dle bodu 11 nařízení ředitele je možné z tohoto nařízení určujícího pravidla rozvržení pracovní doby udělit výjimku pouze v závažných a zdůvodněných případech, na základě osobního jednání vedoucího pracoviště s ředitelem organizace nebo jeho zástupcem pro SVP.

Dle tohoto nařízení ředitele fungovala všechna pracoviště zaměstnavatele s výjimkou pracoviště K., xxx. Skutečnost, že zaměstnavatel požaduje, aby byla pracovní doba zaměstnanců změněna dle vnitřního předpisu, sama o sobě není diskriminační, protože bylo zjištěno, že dle tohoto nařízení ředitele se řídí výrazná většina zaměstnanců, včetně zaměstnanců na obdobné pozici, jakou zastávala Mgr. I. B. Z tohoto důvodu nebylo možné považovat jednání vedení DDÚ za diskriminační. Ke konkrétní výjimce pro Mgr. V. není možné zaujmout jakékoliv stanovisko, protože tento zaměstnanec nebyl v původním podnětu ke kontrole jmenován, a ani nebyl zařazen do kontrolního vzorku zaměstnanců, obecně lze ale říci, že jsou-li splněny podmínky dle bodu 11 nařízení ředitele čj. DDÚ 611/2012, je možné zaměstnanci výjimku z tohoto nařízení udělit.

Dle § 81 odst. 1 ZP rozvrhuje pracovní dobu za zákoníkem práce stanovených podmínek (např. odpočinky mezi směnami a v týdnu) zaměstnavatel, výjimku by tvořily pouze případy, kdy by bylo rozvržení pracovní doby předurčeno smluvně. V pracovních smlouvách kontrolovaných zaměstnanců však je sjednáno pouze, že pracovní doba musí být rozvržena rovnoměrně, tedy v rámci jednoho týdne.

Kontrola u zaměstnavatele dále pokračovala ve dnech 24. 4. 2013 a 3. 6. 2013 kontrolou dokladů vyžádaných ke kontrole.

Není v pravomoci inspekce práce posuzovat poskytování a odebrání osobního ohodnocení zaměstnanců, neboť se jedná o nenárokovou složku. Na tuto část platu vzniká zaměstnanci nárok pouze v případech, kdy je mu přiznána, což v tomto případě nebyla.

Inspektor není v průběhu kontroly v případě protichůdných tvrzení schopen posoudit, která strana má pravdu. V tomto případě se jednalo o verzi vedení DDÚ, dle kterého zaměstnankyně, jimž bylo osobní ohodnocení odebráno, neplnily řádně své úkoly, a vedle toho tvrzení Mgr. I. B., že se jednalo o bezdůvodná odebrání osobního ohodnocení.

Dále zaměstnavateli v případě výběru nových zaměstnanců právní řád neukládá povinnost vypisovat výběrové řízení, ačkoliv by forma výběrového řízení mohla být vhodnější, v žádném případě není možné po tomto konkrétním zaměstnavateli tuto povinnost požadovat. Rozhodování o přijímání zaměstnanců je v kompetenci ředitele školského zařízení, ten je povinen zabezpečit výchovu a vzdělávání kvalifikovanými pedagogickými zaměstnanci, případně je oprávněn rozhodovat o výjimkách pro jednotlivé zaměstnance. Tato oprávnění řediteli školského zařízení vznikají dle zákona č. 563/2004 Sb., o pedagogických pracovnících.

Kontrola plnění povinností dle tohoto zákona však spadá do pravomocí České školní inspekce ČR, jejíž kontrola probíhala souběžně s kontrolou oblastního inspektorátu práce.

Kontrolou vykázaných a zaplacených hodin nebylo zjištěno, že by zaměstnavatel evidoval u zaměstnankyně Mgr. I. B. práce přesčas. Na přímý dotaz inspektora, proč není práce přesčas této zaměstnankyně vykázána v evidenci odpracované pracovní doby a proplacena, zaměstnavatel uvedl, že zaměstnankyně pracuje na obdobné pozici jako zaměstnanci Mgr. K. M. (kontrolovaný zaměstnanec – bez stížností) a Mgr. M. F., přičemž tito zaměstnanci svou práci stíhají vykonávat v řádné pracovní době. Z tohoto důvodu byla Mgr. I. B. opakovaně vyzvána k omezení dalších pracovních aktivit a k věnování se pouze práci s klienty v pracovní době. Bylo jí oznámeno, že práce s klienty mimo pracovní dobu není přípustná. Dle argumentů Mgr. I. B. však nebylo možné poskytovat péči v rozsahu a kvalitě, kterou by si představovala. Inspektorát práce však nemůže určovat, v jaké kvalitě má zaměstnanec svou činnost odvádět. Práci přesčas není práce nad rámec rozvrhované pracovní doby, se kterou zaměstnavatel nesouhlasí a zaměstnanec ji koná, protože podle něho je to tak správné. V této souvislosti je zcela zásadní definice závislé práce, která mimo jiné stanovuje, že zaměstnanec má povinnost konat práci dle pokynů zaměstnavatele v rozvržené týdenní pracovní době.

Vzhledem ke skutečnosti, že v zaměstnavatelem vedené evidenci odpracované pracovní doby nebyly žádné nezaplacené hodiny navíc zaměstnankyně I. P. vykázány, nebylo možné zpětně posoudit, zda takovéto odpracované hodiny existují, či nikoliv.

Jak již bylo napsáno výše, inspektoři inspekce práce kontrolují doklady získané ke kontrole od zaměstnavatelů, protože hlavním smyslem kontrol inspektorátu práce je preventivní ochrana práv zaměstnanců, nikoliv řešení individuálních sporů mezi zaměstnanci a zaměstnavateli. S přihlédnutím k preventivní povaze činnosti inspekce práce jsou příslušně nastavena i oprávnění a povinnosti inspektorů.

Zaměstnanci jsou v odpovědních dopisech společně s podanou informací upozorněni na možnost domáhat se svých práv soudní cestou, protože pouze soud smí rozhodovat o individuálních právech a povinnostech vyplývajících z pracovněprávních vztahů a brát do úvahy i návrhy uplatňované stěžovateli jakožto účastníky řízení.

Stěžovatelky se mohou domnívat, že inspektorát nepotvrdil jejich tvrzení. Z mého pohledu byla této kontrole věnována nadstandardní pozornost, které se ostatním kontrolám nedostalo. Naopak ostatní kontrolní činnost, vzhledem k počtu inspektorů při kontrole jednoho zaměstnavatele, byla omezena na úkor této kontroly. Je rovněž nutné zmínit, že jsem rozrušenou stěžovatelku Mgr. I. B. osobně vyslechl a vysvětlil jí naše možnosti při kontrolní činnosti vyplývající ze zákona o inspekci práce.

KONTROLNÍ ORGÁNY

Ve věci podnětů PaedDr. et Mgr. J. T. a Mgr. D. S. uvádím, že tyto podněty nijak nerozšiřovaly předmět kontroly, na který byla kontrola prováděna. Tedy zmiňovaly hlavně údajný bossing na pracovišti SVP v xxx a další skutečnosti uvedené již v prvním podnětu Mgr. B. V obou podnětech je odkazováno na podání Mgr. I. B. Tedy podle zákona o inspekci práce, § 5 odst. 2, pokud inspektorát neprovedl kontrolu na základě těchto dvou doplňujících podnětů, tedy obě výše jmenované nemusely obdržet písemnou informaci o výsledku kontroly. Písemnou informaci obdržela pouze Mgr. I. B. Ta obdržela informace o výsledku kontroly, které se týkaly přímo její osoby. A rovněž se domnívám, že v písemné informaci o výsledku kontroly jí bylo dostatečně zodpovězeno na vše, co bylo v předmětu podnětu ke kontrole zaměstnavatele, včetně doporučení na další možnosti. Ještě k podnětům PaedDr. et Mgr. J. T. a Mgr. D. S. je třeba k upřesnění dále uvést, že jsme splnili povinnost se podáním zabývat, ale zákonná úprava nám neukládá povinnost vyhovět návrhům podávajících.

K lepšímu pochopení činnosti našeho úřadu je třeba uvést, že SÚIP a oblastní inspektoráty práce mj. kontrolují dodržování pracovněprávních povinností ze strany zaměstnavatelů a za jejich nedodržení jim ukládají sankce. Nemůže však bránit zaměstnavatelům v provedení dovolených nebo zákoníkem práce definovaných pracovněprávních úkonů, ke kterým se rozhodli, i když mají pro konkrétní zaměstnance negativní dopad. Stejně tak nejsou vybaveny pravomocí v této oblasti ani napravovat jejich chybná opatření. Podle příslušného ustanovení zákoníku práce jsou určeny k řešení sporů mezi zaměstnanci a zaměstnavateli obecné soudy. SÚIP není v postavení orgánu, který aktivistický ‚zasahuje‘ u zaměstnavatele a znemožňuje mu provést úkony, které se mohou dotknout jeho zaměstnanců. Zaměstnanci, kteří jsou či byli svým zaměstnavatelem poškozeni, se mohou domoci svých práv především u soudů. To neznamená, že orgány inspekce práce nepostihnou sankčně prokázané porušení právních předpisů, které jsou povinni dodržovat.“

K doložení těchto tvrzení byla připojena spisová dokumentace, postrádám v ní však protokol o kontrole.

C – HODNOCENÍ VĚCI OCHRÁNKYNI

Obecně platí, že ve sporech mezi zaměstnancem a zaměstnavatelem nemohu být nápomocna, neboť nejsem oprávněna zabývat se soukromoprávními vztahy. Mohu se však zabývat činností a postupem oblastního inspektorátu práce, který podle zákona o inspekci práce¹¹⁰ kontroluje dodržování povinností vyplývajících z obecně závazných pracovněprávních předpisů, z kolektivních smluv v těch částech, které upravují individuální

¹¹⁰ Zákon č. 251/2005 Sb., o inspekci práce, ve znění pozdějších předpisů.

pracovněprávní nároky zaměstnanců (tzv. normativní část kolektivní smlouvy), a z interních předpisů zaměstnavatele.

Pro posouzení postupu OIP při provádění kontroly u zaměstnavatele považují za nutné vyjasnit si nejprve terminologii. Vymezení či definici pojmů šikana, mobbing a bossing bychom v právním řádu hledali marně, jedná se totiž o pojmy mimoprávní, právně relevantní až v okamžiku, kdy se projevují porušením pracovněprávních, antidiskriminačních či jiných právních norem. **Šikanou** v pracovních vztazích se označují všechny formy vytváření dlouhodobých nepřátelských a ponižujících vztahů na pracovišti. Jestliže je původcem spolupracovník či spolupracovníci, jedná se o tzv. **mobbing**. Pokud nepřátelské a ponižující klima vytváří nadřízený (zneužívá přitom své nadřazené pozice), hovoříme o tzv. **bossingu**. **Bossing** se může projevovat jako neodůvodněné nerovné zacházení s některými zaměstnanci, nepřiměřený postih zaměstnance, zadávání pracovních úkolů, jejichž splnění je pro zaměstnance nereálné, ukládání ponižujících úkolů, sociální izolace atp. Postavení nadřízeného je zneužíváno k ponižení či zastrašení podřízeného. Takový nátlak může mít za cíl až „dobrovolné“ rozvázání pracovního poměru ze strany zaměstnance. Podstatné ovšem je, že **standardní užití pravomoci či oprávnění nadřízeného nelze zaměňovat s bossingem**. Pokud tedy nadřízený např. nepřizná prémii zaměstnanci, neboť jeho pracovní výkon za dané období to neodůvodňoval, nelze hovořit o šikaně.

Nemohu souhlasit s vyjádřením vedoucího inspektora, že jednání zaměstnavatele, které naplňuje znaky bossingu, není v zákoníku práce upraveno. Pokud bossingem rozumíme neodůvodněné nerovné zacházení s některými zaměstnanci, pak ustanovení § 16 odst. 1 zákoníku práce¹¹¹ stanovuje povinnost zaměstnavatelům zajišťovat rovné zacházení se všemi zaměstnanci, pokud jde o jejich pracovní podmínky, odměňování za práci a o poskytování jiných peněžitých plnění a plnění peněžité hodnoty, o odbornou přípravu a o příležitost dosáhnout funkčního nebo jiného postupu v zaměstnání. Dovolávat se tohoto ustanovení může každý zaměstnanec, se kterým je oproti jinému zaměstnanci, nacházejícímu se ve srovnatelné situaci, nakládáno méně příznivě. Nelze tedy přisvědčit ani tvrzení, že jednání spočívající v bossingu není správním deliktem, za který by bylo možné uložit sankci podle zákona o inspekci práce. Podle § 11 a § 24 zákona o inspekci práce se totiž přešupku či správního deliktu dopustí zaměstnavatel, který nezajistí rovné zacházení se všemi zaměstnanci. Není tedy pravda, že jediný způsob, jak postihnout zaměstnavatele, který vytváří nátlakové jednání na zaměstnance, je v trestněprávní rovině a spadá do kompetence orgánů činných v trestním řízení.

¹¹¹ Zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů.

Pokud jde o zvolenou metodu dotazování se zaměstnanců kontrolované osoby, využití této metody je nezbytné, neboť namítanou šikanu bez dotazů na zaměstnance kontrolované osoby lze jen stěží prokázat, resp. nelze prokázat. Podle ustanovení § 7 odst. 1 písm. d) zákona o inspekci práce je inspektor oprávněn dotazovat se zaměstnanců kontrolované osoby bez přítomnosti dalších fyzických osob, čímž se pochopitelně rozumí stávající zaměstnanci kontrolované osoby. OIP tohoto oprávnění využil, k čemuž si předem připravil dotazníky. Adresnější otázky zřejmě nemohl klást, neboť dle spisové dokumentace nic nenasvědčuje tomu, že by došlo ke zbavení povinnosti mlčenlivosti OIP o totožnosti podatelky stěžovatelkou. V této souvislosti uvádím, že v případech namítané šikany lze doporučit, aby OIP sám podatele podnětu v situacích, kdy je to vhodné (např. zaměstnanec již u zaměstnavatele nepracuje nebo jeho totožnost je v důsledku dlouhodobějšího sporu se zaměstnavatelem zřejmá), informoval o možnosti zbavení povinnosti mlčenlivosti, v důsledku čehož se podstatně rozšiřují oprávnění OIP při kontrole. Jen pokud se výpovědi několika zaměstnanců (včetně bývalých) shodují a vytváří logickou a bezrozpornou řadu důkazů, může na nich kontrolující orgán stavět své kontrolní závěry. V tomto případě OIP nezjistil skutkový stav věci bez důvodných pochybností a z tohoto důvodu nemohl učinit jednoznačný závěr, že se kontrolovaná osoba dopustila bossingu. Zásadní ovšem je, že OIP mohl a měl využít institutu podání vysvětlení podle § 137 správního řádu¹¹² od stěžovatelkou uváděných bývalých zaměstnanců navrhopovaných k vyslechnutí. Tohoto institutu lze využít v době před kontrolou i po ní, nebyla-li kontrola úspěšná (a dle výsledku poté zvážit smysl a šance na úspěch správního řízení, ve kterém by následně bylo třeba tyto osoby vyslechnout jako svědky). Ačkoliv stěžovatelka výslovně vyslechnutí konkrétně jmenovaných bývalých zaměstnanců navrhovala, OIP této možnosti nevyužil, v čemž spatřuji pochybení. Nelze vyloučit, že kontrolní závěry by poté byly jiné.

Rovněž se domnívám, že do kontrolního vzorku stávajících zaměstnanců mělo být zařazeno více zaměstnanců ze SVP xxx, neboť stěžovatelka v podnětu na OIP namítala bossing probíhající právě na tomto pracovišti. Bylo tedy možné očekávat, že zaměstnanci z jiných odloučených pracovišť uváděné skutečnosti nepotvrdí. Kromě toho bylo již předem zřejmé, že zaměstnankyně tohoto pracoviště Mgr. I. B. a PaedDr. et Mgr. J. T., které podaly podnět na OIP, se od svých tvrzení neodchýlí.

K vyjádření vedoucího inspektora týkajícímu se pracovní doby, jejího stanovení a výjimek z nařízení ředitele nemám výhrady. Mám však za to, že OIP dostatečně nesrovnával, zda se nařízením ředitele řídí pracovní doba i ostatních zaměstnanců, včetně zaměstnanců na obdobné pozici,

¹¹² Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

a zejména Mgr. P. V., o kterém se stěžovatelka zmiňovala již v podnětu na OIP (ač vedoucí inspektor tvrdí opak). Stěžovatelka se o Mgr. V. zmiňovala jako o loajálním zaměstnanci, měl být tedy do kontrolního vzorku zaměstnanců zařazen i on a pracovní podmínky srovnávány i s ním tak, aby mohlo být ověřeno stěžovatelkou namítané vytváření nerovnocenných podmínek pracovníkům dosazeným DDÚ a původním zaměstnancům.

Co se týká osobního ohodnocení PaedDr. et Mgr. J. T., ze spisové dokumentace vyplývá, že jí bylo odebráno z důvodu nesplnění administrativního úkonu (sestavení vnitřního řádu vedoucího pracoviště). Od OIP nelze žádat, aby posuzoval, zda požadavek na splnění tohoto konkrétního úkolu byl důvodný či ne. OIP není oprávněn posuzovat administrativní zatížení a dopad na klienty s tím související, tyto skutečnosti nejsou v jeho působnosti. Potud se tedy s vyjádřením OIP ztotožňuji. OIP dále uvádí, že *není v pravomoci OIP posuzovat poskytování a odebrání osobního ohodnocení zaměstnanců, neboť se jedná o nenárokovou složku, která není vymahatelná. Dle OIP na tuto část platu vzniká zaměstnanci nárok pouze v případech, kdy je mu přiznána, což v tomto případě nebyla.*

S tímto tvrzením oblastního inspektorátu práce nemohu beze zbytku souhlasit, neboť osobní ohodnocení může tvořit jak nárokovou, tak nenárokovou složku mzdy. Pro posouzení nároku na případné doplacení této složky mzdy (a tedy i možnosti se obrátit na soud) je proto nutné nejprve zjistit, zda má osobní ohodnocení nárokovou, nebo nenárokovou povahu. U **nárokové** složky mzdy jsou podmínky pro její získání objektivně stanoveny (např. zaměstnanec splní stanovené prodejní cíle na 100 % apod.) a není upraveno, že o přiznání této části mzdy rozhoduje zaměstnavatel. Nárokovou složku mzdy je zaměstnavatel povinen zaměstnanci vyplatit v nejbližším výplatním termínu, jestliže zaměstnanec splní stanovené podmínky pro její vyplacení. Naopak u **nenárokové** složky mzdy jsou podmínky definovány o něco volněji (dobré pracovní výsledky, spokojenost klientů apod.). Nárok na tuto složku mzdy totiž nevzniká pouhým splněním podmínek. O přiznání nároku musí na základě jejich splnění rozhodnout zaměstnavatel. Pouze v případě, že zaměstnavatel rozhodne o jejím přiznání, je povinen tuto složku mzdy v následujícím výplatním termínu zaměstnanci vyplatit. Toto ohodnocení však přiznat nemusí a není povinen to ani odůvodnit. Lze shrnout, že pokud není vyplacení nenárokové složky mzdy vázáno na splnění konkrétních a měřitelných podmínek, závisí vyplacení této složky pouze na volném uvážení zaměstnavatele. K otázce vzniku nároku na tzv. fakultativní složku mzdy, resp. platu, existuje v současné době rovněž judikatura Nejvyššího soudu.¹¹³

¹¹³ Srov. rozsudek ze dne 8. 11. 2004, sp. zn. 21 Cdo 537/2004: „Nenároková (fakultativní) složka mzdy se v důsledku rozhodnutí zaměstnavatele o jejím přiznání stává

KONTROLNÍ ORGÁNY

V případě PaedDr. et Mgr. T. však není ze spisové dokumentace jasné, jakou povahu osobní ohodnocení má, a není tedy zřejmé, na základě čeho OIP dovedl, že jde o nenárokovou složku, která není vymahatelná. Uvedené nasvědčuje spíše tomu, že se OIP touto skutečností blíže nezabýval a paušálně a priori učinil závěr, že osobní ohodnocení je nenárokovou složkou. To však s ohledem na výše uvedené musím odmítnout.

Kromě toho, i kdyby se v případě stěžovatelky jednalo o nenárokovou složku, měl se OIP při kontrole zaměstnavatele osobním ohodnocením zabývat z hlediska dodržení povinnosti rovného zacházení se zaměstnanci, zakotvené v ustanovení § 16 zákoníku práce. Stejným hlediskem se měl OIP řídit i v případě posouzení povolení výjimky z povinné kvalifikace u nově přijatého zaměstnance a zkoumat, zda existovaly skutečnosti odůvodňující rozdíly v pracovních podmínkách Mgr. D. S. a nově přijatého zaměstnance, jemuž na rozdíl od Mgr. S. byla povolena výjimka z povinné kvalifikace.

K ostatním vyjádřením a závěrům týkajícím se dalších skutečností zmiňovaných v podnětu na OIP (k výběrovému řízení a k práci přesčas) nemám výhrady. Práci přesčas skutečně není práce nad rámec rozvrhované pracovní doby, se kterou zaměstnavatel nesouhlasí a zaměstnanec ji koná, protože podle něho je to tak správné. Obtížně lze prokázat, že tak stěžovatelka činila na příkaz vedení, jak uvádí, neboť nebyl vydán v písemné podobě.

Podle ustanovení § 5 odst. 2 zákona o inspekci práce, provedl-li inspektorát kontrolu na základě písemného podnětu, informuje písemně o výsledku toho, kdo podnět podal. Lze tedy souhlasit se závěrem OIP, že z důvodu, že OIP neprovedl kontrolu na základě podnětů PaedDr. et Mgr. T. a Mgr. S., nýbrž na základě podnětu Mgr. B., nemusely jmenované obdržet písemnou informaci o výsledku kontroly. Uvedený postup však lze považovat za přepjatý formalismus a domnívám se, že by bylo vhodné, aby jmenované v souladu s principy dobré správy byly informovány alespoň odkazem na informaci zaslanou Mgr. B.

D – ZÁVĚRY

Na základě výše uvedených skutečností končím šetření postupu dotčeného Oblastního inspektorátu práce pro Královéhradecký kraj a Pardubický

složkou mzdy nárokovou (obligatorní)... Základním pojmovým znakem mzdy je, že přísluší za vykonanou práci. Vedle základní mzdy (měsíční, hodinové, podílové) je třeba za mzdu považovat i její ostatní složky (např. příplatky, odměny, prémie apod.), byly-li poskytnuty zaměstnanci za práci. Ostatní poskytnutá hmotná plnění, která nemají vazbu na vykonanou práci, která zhodnocují jiné faktory (např. pouhou existencí pracovního poměru), nelze za mzdu považovat." Dále pak rozsudek ze dne 20. 12. 2007, sp. zn. 21 Cdo 3488/2006.

kraj v předmětné věci s tím, že jsem v souladu s ustanovením § 18 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv v průběhu šetření shledala pochybení spočívající v nevyužití institutu podání vysvětlení podle § 137 správního řádu od stěžovatelkou uváděných bývalých zaměstnanců navrhaných k vyslechnutí. OIP dále pochybil, když do kontrolního vzorku stávajících zaměstnanců nezařadil více zaměstnanců ze Střediska výchovné péče xxx a dále pak konkrétně Mgr. P. V. V neposlední řadě OIP nepostupoval správně, když a priori bez dalšího učinil závěr, že osobní ohodnocení je nenárokovou složkou.

Zprávu o šetření zasílám vedoucímu inspektorovi Ing. Jaroslavu Nečasovi a žádám, aby se v zákonné lhůtě 30 dnů od jejího doručení vyjádřil ke zjištěným pochybením a informoval mě o přijatých opatřeních k nápravě. Zpráva shrnuje moje dosavadní poznatky, které mohou být podkladem pro závěrečné stanovisko ve věci.

Zprávu zasílám rovněž stěžovatelům.

Mgr. Anna Šabatová, Ph.D., v. r.
veřejná ochránkyně práv

Zpráva o šetření ve věci provádění kontroly rovného odměňování agenturních a kmenových zaměstnanců

Na veřejnou ochránkyni práv se obrátil pan J. M. (dále jen „stěžovatel“) s podnětem na nesprávné provedení kontroly ze strany Oblastního inspektorátu práce pro Královéhradecký a Pardubický kraj (dále také jen „inspektorát práce“).

A – PŘEDMĚT ŠETŘENÍ

Stěžovatel ve svém podání poukazuje na nerovné zacházení v odměňování agenturních a kmenových zaměstnanců. Stěžovatel v roce 2012 pracoval pro společnost A. (dále jen „agentura práce“), která je agenturou práce. Ta jej na základě dohody přidělila k výkonu práce pro společnost B. (dále jen B.) na pozici operátor logistiky. Během výkonu práce zjistil, že kmenoví zaměstnanci B. mají vyšší hodinové příplatky, dostávají podnikové bonusy, mají vyšší mzdu a delší dovolenou.

Obrátil se proto na inspektorát práce, který dospěl k závěru, že k nerovnému zacházení nedošlo. Stěžovatel se ale domnívá, že inspektorát práce neprovedl kontrolu řádně a dospěl k nesprávným závěrům. Především měl nesprávně zjistit skutkový stav, neboť stěžovatel jakožto agenturní zaměstnanec měl dostávat nižší mzdu, ačkoliv podle inspektorátu práce dostával stejnou mzdu.

Předmětem mého šetření bylo posoudit otázku, zda se Oblastní inspektorát práce pro Královéhradecký a Pardubický kraj vypořádal s podáním stěžovatele v souladu s právem a principy dobré správy.¹¹⁴

B – SKUTKOVÁ ZJIŠTĚNÍ

V rámci šetření stěžovatelova podnětu jsem požádala o vyjádření a poskytnutí veškeré spisové dokumentace Ing. Jaroslava Nečase, vedoucího inspektora oblastního inspektorátu práce (dále jen „vedoucí inspektor“).

Vedoucí inspektor ve svém vyjádření ze dne 20. listopadu 2014 uvedl, že stěžovatelova mzda odpovídala tarifnímu stupni „K“ podnikového katalogu. Operátoři logistiky jsou přitom zařazováni do tarifních skupin

¹¹⁴ Viz ustanovení § 1 odst. 1 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů.

„G“ – „K“, přičemž skupina „K“ je nejnižší. V rámci kontroly bylo zjištěno, že zaměstnanci jsou do jednotlivých skupin zařazováni podle vzdělání, délky praxe v oboru či praktických dovedností a znalostí. Do vyšší tarifní skupiny, tj. „J“, jsou zařazováni pouze vyučení zaměstnanci s praxí, kteří pracují samostatně.

Vedoucí inspektor dále uvedl, že noví kmenoví zaměstnanci jsou na základě kolektivní smlouvy po čase hodnoceni a je jim případně zvýšena mzda. Dále byl v kolektivní smlouvě sjednán příplatek za 18. směnu a další, inspektorátem práce nespécifikované příplatky. Kolektivní smlouva také upravovala podnikové bonusy, které byly vypláceny dvakrát ročně podle výsledků B. Tyto výhody podle názoru inspektorátu práce náleží pouze zaměstnancům, za které uzavřela odborová organizace kolektivní smlouvu, a tudíž se nevztahují na agenturní zaměstnance. Z těchto důvodů inspektorát práce dospěl k závěru, že kontrolou nebylo možné prokázat porušení povinnosti zabezpečit rovné odměňování pro agenturní a kmenové zaměstnance.

Inspektorát práce v rámci kontroly náhodně vybral pět kmenových zaměstnanců B. zařazených do tarifního stupně „K“ a porovnal mzdu stěžovatele s jejich. Zjistil, že základní mzda je shodná. Dále zjistil, že příplatky za práci v sobotu a neděli, za noční práci, za práci ve svátek, odpolední příplatek a příplatek za 18. směnu byly stěžovateli vypláceny také ve stejné výši. Příplatky sjednané v kolektivní smlouvě, tj. za práci ve ztíženém pracovním prostředí, za práci v nestandardních pracovních podmínkách, za práci v taktu a za práci v systému směn, byly vypláceny pouze kmenovým zaměstnancům. K těmto závěrům dospěl na základě dokladů vybraných zaměstnanců agentury práce.

Závěrem svého vyjádření vedoucí inspektor uvedl, že od 1. dubna 2014 je účinná nová kolektivní smlouva mezi agenturou práce a B., která zaručuje agenturním zaměstnancům stejné podmínky, jaké mají kmenoví zaměstnanci.

C – HODNOCENÍ VĚCI OCHRÁNKYNI

C.1 Agenturní zaměstnávání a inspekce práce

Inspekce práce vykonává státní kontrolu v oblasti zaměstnávání.¹¹⁵ Jednotlivé inspektoráty kontrolují především dodržování právních předpisů, z nichž vznikají zaměstnancům práva a povinnosti v pracovněprávních vztazích.¹¹⁶ Při provádění kontroly postupuje inspekce práce

¹¹⁵ Ustanovení § 1 zákona č. 251/2005 Sb., o inspekci práce, ve znění pozdějších předpisů.

¹¹⁶ Ustanovení § 3 odst. 1 písm. a) zákona o inspekci práce.

v souladu s kontrolním řádem.¹¹⁷ Působnost inspekce práce se přitom vztahuje pouze na vybrané subjekty, jimiž jsou zejména zaměstnavatel a jeho zaměstnanci.¹¹⁸ Definici pojmu zaměstnanec a zaměstnavatel podává zákoník práce.¹¹⁹ Zaměstnanec je fyzická osoba, která se zavázala k výkonu závislé práce v základním pracovněprávním vztahu.¹²⁰ Tomuto vymezení pak odpovídá definice zaměstnavatele, jenž je osobou, pro kterou se fyzická osoba zavázala k výkonu závislé práce v základním pracovněprávním vztahu.¹²¹ Základním pracovněprávním vztahem jsou podle ustanovení § 3 zákoníku práce pouze pracovní poměr a právní vztahy založené dohodami o pracích konaných mimo pracovní poměr, tj. vztahy regulované částí druhou a třetí zákoníku práce. Závislá práce je pak definována ustanovením § 2 odst. 1 zákoníku práce, které uvádí: „*Závislou prací je práce, která je vykonávána ve vztahu nadřízenosti zaměstnavatele a podřízenosti zaměstnance, jménem zaměstnavatele, podle pokynů zaměstnavatele a zaměstnanec ji pro zaměstnavatele vykonává osobně.*“ Vazba na zaměstnavatele je dále zdůrazněna ustanovením § 2 odst. 2 zákoníku práce, podle něhož musí být závislá práce vykonávána na náklady a odpovědnost zaměstnavatele.

Koncepce závislé práce vychází z typického dvoustranného pojetí pracovněprávních vztahů. Nicméně od 1. ledna 2012 zákoník práce upravuje též agenturní zaměstnávání, které představuje kvazitrojstranný vztah a výše uvedená vymezení nelze bez dalšího převzít též pro agenturní zaměstnávání. Agenturní zaměstnanec totiž fakticky vykonává práci u uživatele a podle jeho pokynů, ačkoliv pracovní poměr uzavřel s agenturou práce.¹²² Podstatou agenturního zaměstnávání je právě interakce tří subjektů, kdy jeden vystupuje jako zaměstnanec a zbylé dva subjekty vystupují na straně zaměstnavatele. Základní pracovněprávní vztah není založen trojstrannou smlouvou, ale více dvoustrannými akty a jedním jednostranným aktem, jimiž jsou pracovní smlouva, případně dohoda o pracovní činnosti mezi agenturou práce a zaměstnancem,¹²³ dále dohoda agentury práce a uživatele o přidělení zaměstnance,¹²⁴ a konečně pokyn agentury práce zaměstnanci.¹²⁵ V současnosti je agenturní zaměstnávání využíváno především jako zdroj krátkodobých zaměstnanců,

¹¹⁷ Zákon č. 255/2012 Sb., kontrolní řád, ve znění pozdějších předpisů.

¹¹⁸ Ustanovení § 6 odst. 1 písm. a) zákona o inspekci práce.

¹¹⁹ Zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů.

¹²⁰ Ustanovení § 6 zákoníku práce.

¹²¹ Ustanovení § 7 zákoníku práce.

¹²² Ustanovení § 307a zákoníku práce.

¹²³ Ustanovení § 307a zákoníku práce.

Pro zjednodušení dále uvádím pouze pracovní poměr, i když se podáváný výklad vztahuje též na dohodu o pracovní činnosti.

¹²⁴ Ustanovení § 308 zákoníku práce.

¹²⁵ Ustanovení § 309 zákoníku práce.

a proto se uživatel zpravidla dohodne s agenturou na potřebném počtu zaměstnanců a jejich náplni práce předtím, než dojde k uzavření pracovní smlouvy mezi agenturou a zaměstnancem. Jinými slovy, zaměstnanci jsou agenturou zaměstnáváni pouze pro určitou krátkodobou zakázku, typicky výkon sezónních prací nebo dočasné posílení produkce.

Přestože má uživatel vůči zaměstnanci poměrně rozsáhlá práva a povinnosti,¹²⁶ pracovněprávní poměr v klasickém pojetí je uzavřen mezi zaměstnancem a agenturou práce. Aby zákonodárce předešel nejasnostem, v ustanovení § 307a zákoníku práce výslovně stanovil, že **agenturní zaměstnávání je závislou prací**. Situace je mírně zpřehledněna tím, že bylo od 1. ledna 2012 upuštěno od explicitního vymezení pojmu uživatel¹²⁷ a navíc zákonodárce promiskuitně používá pojem „uživatel“ a „jiný zaměstnavatel“. Přesto text a smysl zákona vedou k závěru, že agentura práce i uživatel jsou zaměstnavateli agenturního zaměstnance, avšak každý z nich vykonává pouze část práv a povinností vůči zaměstnanci. Z těchto důvodů je nutné vnímat **pojem zaměstnavatel definovaný v § 7 zákoníku práce širěji než v klasickém kontextu dvoustranného vztahu**.

Domnívám se, že působnost inspekce práce podle ustanovení § 6 odst. 1 písm. a) zákona o inspekci práce se vztahuje nejen na agenturu práce, ale též uživatele, a to společně, neboť kontrola pouze jednoho subjektu by nebyla schopna splnit svůj účel, tj. ověřit dodržování práv zaměstnanců a povinností zaměstnavatelů. Inspektorát práce podle mého názoru v této věci pochybil, když kontroloval pouze agenturu práce. Na druhou stranu je patrné, že samotný inspektorát práce si uvědomoval limity takové kontroly a v jejím rámci požádal o vyjádření též uživatele, a dokonce kontroloval doklady kmenových zaměstnanců uživatele, ač uživatel nebyl kontrolovanou osobou. Inspektorát práce tak de iure jednal nad rámec svěřené pravomoci, neboť je oprávněn žádat tyto údaje pouze od kontrolované osoby,¹²⁸ kterou dle kontrolního protokolu čj. 5131/8.50/14/15.2 ze dne 12. června 2014 byla pouze agentura práce. Jedná se však spíše o formální pochybení naznačující tápání inspektorátu v této otázce, neboť vzhledem k výše podanému výkladu měl inspektorát práce kontrolu provést vůči agentuře práce a uživateli současně.

C.2 Rovné zacházení s agenturními a kmenovými zaměstnanci

Zákoník práce deklaruje **rovné zacházení a zákaz diskriminace jako základní zásadu pracovněprávních vztahů**.¹²⁹ Tato zásada se projevu-

¹²⁶ Srov. ustanovení § 309 odst. 1 zákoníku práce.

¹²⁷ Srov. znění § 2 odst. 5 zákoníku práce, účinné do 31. prosince 2011.

¹²⁸ Ustanovení § 7 odst. 1 písm. a) zákona o inspekci práce.

¹²⁹ Ustanovení § 1a odst. 1 písm. e) zákoníku práce.

je zejména v ustanoveních § 16 a § 17 zákoníku práce, která upravují povinnost zaměstnavatele zajišťovat rovné zacházení se všemi zaměstnanci. Nejedná se však o jedinou konkretizaci práva na rovné zacházení v pracovním právu. Jedním z dalších příkladů je i ustanovení § 309 odst. 5 zákoníku práce, podle kterého pracovní a mzdové podmínky agenturních zaměstnanců nesmí být horší než podmínky kmenových zaměstnanců.¹³⁰

Předobrazem české právní úpravy agenturního zaměstnávání je směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/104/ES, o agenturním zaměstnávání (dále jen „Směrnice“). Jelikož zákoník práce neposkytuje bližší vymezení pojmu pracovní a mzdové podmínky, je třeba řešení této otázky hledat v unijním právu, tj. Směrnici. Podle ustanovení článku 3 odst. 1 písm. f) Směrnice se pracovními a mzdovými podmínkami rozumí: „*pracovní podmínky a podmínky zaměstnávání stanovené v právních a správních předpisech, kolektivních smlouvách, nebo dalších obecně závazných ustanoveních, které se uplatňují u uživatele, týkající se délky pracovní doby, práce přesčas, přestávek, doby odpočinku, noční práce, dovolených a státních svátků, odměňování*“. Ustanovení čl. 5 odst. 1 Směrnice mimo jiné uvádí: „*Základní pracovní podmínky a podmínky zaměstnávání zaměstnanců agentur práce jsou po dobu trvání jejich přidělení k uživateli přinejmenším stejné jako podmínky, jež by se na tyto zaměstnance vztahovaly, pokud by je tento uživatel zaměstnal přímo na stejném pracovním místě.*“

Ustanovení § 309 odst. 5 zákoníku práce je proto nutné vykládat v tom smyslu, že zaměstnavatel nesmí při poskytování odměny za práci či dovolené rozlišovat mezi zaměstnanci podle toho, zda jde o kmenové, nebo agenturní zaměstnance. Inspektorát práce byl povinen vyložit ustanovení § 309 odst. 5 zákoníku práce v souladu se Směrnicí¹³¹ a každou **nerovnost v odměňování a v délce dovolené odůvodněnou pouze skutečností, že se jedná o agenturního zaměstnance, měl posoudit jako porušení zákoníku práce**. Porušení povinností týkajících se agenturního zaměstnávání je navíc podle § 33a odst. 1 zákona o inspekci práce správním deliktem, za který lze uložit pokutu až do výše 1 000 000 Kč.¹³²

¹³⁰ Srov. první větu ustanovení § 309 odst. 5 zákoníku práce: „Agentura práce a uživatel jsou povinni zabezpečit, aby pracovní a mzdové podmínky dočasně přiděleného zaměstnance nebyly horší, než jsou, nebo by byly podmínky srovnatelného zaměstnance.“

¹³¹ Srov. bod 26 rozsudku Soudního dvora EU ze dne 10. dubna 1984, Sabine von Colson a Elisabeth Kamann proti Land Nordrhein-Westfalen, C-14/83. Blíže WHELANOVÁ, M. *Účinky unijního práva ve světle judikatury Soudního dvora* [online]. Ministerstvo vnitra České republiky, 2015 [cit. 13. 3. 2015]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/ucinky-unijního-prava-ve-svetle-judikatury-soudního-dvora.aspx>

¹³² Ustanovení §33a odst. 2 zákona o inspekci práce.

C.3 Postup inspektorátu práce

Inspektorát práce v rámci kontroly požádal agenturu a uživatele o předložení dokladů, tj. zejména pracovních smluv a mzdových listů, náhodně vybraných zaměstnanců. Protože podle sdělení inspektorátu práce ve společnosti B. nepracoval žádný kmenový zaměstnanec na stejné pozici jako stěžovatel, tj. operátor logistiky, byli pro srovnání namítaného odměňování náhodně vybraní zaměstnanci, jejichž práce se nejvíce blížila stěžovatelově, a **zároveň byli zařazeni do stejné tarifní třídy**. Pominu poněkud překvapivou okolnost, že v celém závodě¹³³ není zaměstnán ani jeden kmenový zaměstnanec na pozici operátor logistiky. Účelem srovnání odměňování kmenových a agenturních zaměstnanců mělo být prověření podezření, zda nejsou agenturní zaměstnanci znevýhodněni, zejména zda nepobírají nižší mzdu. Skutečnost, že jsou zaměstnanci vykonávající obdobnou práci zařazeni do stejné skupiny jako stěžovatel, tak **měla být srovnáním prokázána**, anebo vyvrácena, nikoliv jedním ze znaků srovnávané skupiny. Jinými slovy, inspektorát práce skutečnost, která měla být prokázána, použil jako kritérium pro výběr srovnávaných osob. Příliš proto nepřekvapí, že dospěl k závěru, že kmenoví zaměstnanci pobírají stejnou mzdu jako stěžovatel. Kontrola se nikterak nevypořádala s původním podezřením, že kmenoví zaměstnanci dostávají za srovnatelnou práci vyšší mzdu. Pokud by takoví zaměstnanci existovali, provedená kontrola by je nemohla odhalit. Navíc samotné zařazení do stejné tarifní skupiny ještě samo o sobě nemusí znamenat, že zaměstnanci skutečně dostávají stejnou mzdu. Tuto skutečnost lze prokázat především srovnáním výplatních pásek srovnávaných zaměstnanců. Domnívám se proto, že **inspektorát práce v této věci pochybil a nedostatečně zjistil skutkový stav**. Jednal tak v rozporu se zásadou materiální pravdy¹³⁴ a kontrolující inspektorka nedostála své povinnosti „zjistit stav věci v rozsahu nezbytném pro dosažení účelu kontroly“.¹³⁵

Další výhody plynuly podle vedoucího inspektora kmenovým zaměstnancům přímo z kolektivní smlouvy¹³⁶ uzavřené mezi odborovou organizací a společností B. Vedoucí inspektor uvedl, že kolektivní smlouva je závazná pouze pro zaměstnavatele a zaměstnance, za které byla uzavřena odborovou organizací, a tudíž z ní neplynou žádná práva agenturním zaměstnancům. Přesto, s ohledem na výše podaný výklad k povinnosti rovného zacházení s agenturními a kmenovými zaměstnanci, měly být agenturním zaměstnancům zajištěny stejné pracovní a mzdové

¹³³ Podle výroční zprávy společnosti B. má přes 3 000 kmenových zaměstnanců.

¹³⁴ Ustanovení § 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

¹³⁵ Ustanovení § 9 písm. a) kontrolního řádu.

¹³⁶ Jednalo se především o podnikové bonusy vyplácené v závislosti na hospodářském výsledku společnosti dvakrát ročně.

podmínky, včetně délky dovolené, byť zvýhodnění kmenových zaměstnanců plynulo z kolektivní smlouvy. Inspektorát práce se tak vůbec nevypořádal s otázkou rovného zacházení s agenturními a kmenovými zaměstnanci, která byla jediným namítaným porušením pracovněprávních předpisů. S ohledem na efektivitu svého šetření,¹³⁷ ale též povinnost vstřícnosti vůči stěžovateli¹³⁸ a ochranu veřejného zájmu,¹³⁹ jímž je odstranění nezákonné praktiky zaměstnavatele, **se měl inspektorát práce věnovat především namítanému jednání, tj. rozdílnému odměňování, a až toliko nad rámec tohoto podezření kontrolovat plnění dalších povinností.** Postupem inspektorátu práce tak došlo k absurdní situaci, kdy stěžovatel namítá nerovné odměňování, toto podezření kontrola nijak neobjasní, respektive pouze jakoby na okraj poznamená povinnost rovného zacházení, přičemž hlavním výstupem provedené kontroly jsou poněkud překvapivá zjištění, že agentura práce písemně neinformovala některé zaměstnance o týdenním rozvržení pracovní doby a nesprávně vedla evidenci docházky. Jinými slovy, inspekce práce ponechá téměř bez povšimnutí namítané závažné porušení pracovněprávních předpisů a věnuje se z pohledu škodlivosti spíše podružným pochybením.¹⁴⁰

Vedoucí inspektor ve svém vyjádření dále uvedl, že na základě kolektivní smlouvy bývá u nově nastoupivších kmenových zaměstnanců po čase prováděno hodnocení jejich práce s případným následným zvýšením mzdy. Z vyjádření ani z kontrolního protokolu není jasné, zda takové hodnocení proběhlo i u stěžovatele a zda vůbec probíhá u agenturních zaměstnanců. Inspektorát práce tak v této věci nedostatečně zjistil skutkový stav a ani nemohl hodnotit případné porušení ustanovení § 309 odst. 5 zákoníku práce, čímž porušil zásadu materiální pravdy.¹⁴¹

V rámci kontroly inspektorát práce zjistil tři nedostatky na straně zaměstnavatele, a to neinformování některých zaměstnanců o týdenním rozvržení pracovní doby, dále nevedení řádné evidence práce přesčas některých zaměstnanců a konečně nárok na kratší dovolenou u agenturních zaměstnanců. **Tento poslední nedostatek byl uveden zvlášť, nebyl nikterak právně hodnocen a ani nebyl reflektován v rámci uloženého opatření k odstranění nedostatků. Inspektorát práce v této věci pochybil, neboť nikterak nehodnotil zjištěné skutečnosti,** čímž nedostál své zákonné povinnosti kontrolovat dodržování pracovněprávních předpisů.¹⁴² Nenaplnil ani všechny obsahové požadavky kladené na protokol

¹³⁷ Srov. ustanovení § 6 správního řádu.

¹³⁸ Ustanovení § 4 odst. 1 správního řádu.

¹³⁹ Ustanovení § 2 odst. 4 správního řádu.

¹⁴⁰ Při hodnocení míry škodlivosti jednotlivých porušení vycházím ze srovnání maximální výše hrozící pokuty za jednotlivá porušení povinností.

¹⁴¹ Ustanovení § 3 správního řádu.

¹⁴² Ustanovení § 2 odst. 1 správního řádu, § 3 odst. 1 písm. a) zákona o inspekci práce.

o kontrole, neboť ten musí obsahovat též kontrolní zjištění.¹⁴³ Kontrolní zjištění sestává ze skutkového zjištění a právního posouzení konkrétního zjištění. Jelikož vypracovaný protokol obsahuje pouze skutková zjištění, považují jej za neúplný.

Závěrem si pouze dovolím poznamenat, že za porušení povinnosti rovného odměňování a zajištění shodných pracovních podmínek (ustanovení § 309 odst. 5 zákoníku práce) může generální ředitelství Úřadu práce ČR z podnětu Ministerstva vnitra odejmout agentuře práce povolení ke zprostředkování zaměstnání.¹⁴⁴ Přestože se jedná o řešení ultima ratio, domnívám se, že právní řád nepovažuje nedodržení této povinnosti za drobné provinění, které by mělo být bez dalšího promíjeno. Úkolem inspekce práce je bdít nad dodržováním pracovněprávních předpisů a jejich případné porušení zhojit, či sankcionovat. V tomto případě inspektorát práce kontrolované problematice nevěnoval patřičnou pozornost a neprovedl kontrolu dostatečně pečlivě, a proto stěžovatelovo podezření nebylo doposud objasněno, ba naopak vzniklo další, a to, že se agentura práce, případně uživatel, dopouští správního deliktu dle 33a odst. 1 zákona o inspekci práce.

D – ZÁVĚRY

Na základě výše popsaných zjištění a úvah jsem ve smyslu ustanovení § 18 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv dospěla k přesvědčení, že se Oblastní inspektorát práce pro Královéhradecký a Pardubický kraj dopustil pochybení spočívajícího v nedostatečném zjištění skutkového stavu a v absenci právního hodnocení zjištěného skutkového stavu.

Oblastní inspektorát zvoleným postupem nemohl objasnit podezření na nerovné odměňování, neboť prokazovanou skutečnost učinil definiční podmínkou jedné ze srovnávaných skupin, pročež nemohl vyloučit, že existují kmenoví zaměstnanci, kteří vykonávají stejnou práci, ale pobírají vyšší mzdu. Oblastní inspektorát se některými podezřeními zabýval nedostatečně, neboť nezjistil stav věci tak, aby vyloučil veškeré důvodné pochybnosti. Nezabýval se například otázkou, zda jsou agenturní zaměstnanci po čase hodnoceni obdobně jako kmenoví zaměstnanci nebo zda agenturní zaměstnanci dostávají plnění srovnatelné s podnikovými bonusy. Konečně za **nejzávažnější pochybení považují absenci právního hodnocení zjištěné rozdílné délky dovolené agenturních a kmenových zaměstnanců**. V této věci totiž inspektorát práce zcela rezignoval na své poslání a přešel do role pouhého pozorovatele, který nejprve deklaruje

¹⁴³ Ustanovení § 12 odst. 1 písm. h) kontrolního řádu.

¹⁴⁴ Ustanovení § 63 odst. 2 písm. e) a § 63 odst. 3 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů.

KONTROLNÍ ORGÁNY

povinnost rovného zacházení a následně pouze konstatuje nerovné zacházení spočívající v rozdílné délce dovolené, aniž by vyvodil jakékoliv závěry.

Inspektorát práce se podle mého názoru nedostatečně věnoval kontrole činnosti společnosti B., která jakožto uživatel měla hlavní vliv na pracovní podmínky stěžovatele. **Kontrola dodržování podmínek agenturního zaměstnávání, obzvláště jde-li o právo na srovnatelné pracovní a mzdové podmínky, nemůže naplnit svůj účel, aniž by nebyla kontrolována agentura práce spolu s uživatelem, tj. faktickým zaměstnavatelem.**

Přestože inspektorát práce provedl na základě podnětu stěžovatele kontrolu, nikterak neobjasnil otázku, zda agentura práce a uživatel dodržují pracovněprávní předpisy a zda se nedopustili správního deliktu podle ustanovení § 33a odst. 1 zákona o inspekci práce.

Zprávu o šetření zasílám vedoucímu inspektoru Oblastního inspektorátu práce pro Královéhradecký a Pardubický kraj Ing. Jaroslavu Nečasovi a žádám, aby se v zákonné lhůtě 30 dnů od jejího doručení vyjádřil ke zjištěným pochybením a informoval mě o přijatých opatřeních k nápravě. Zpráva shrnuje mé dosavadní poznatky, které mohou být podkladem pro závěrečné stanovisko.

O svých zjištěních a závěrech informuji rovněž stěžovatele.

Mgr. Anna Šabatová, Ph.D., v. r.
veřejná ochránkyně práv

V Brně dne 11. srpna 2014
Sp. zn. 1758/2014/VOP/EHŠ

Zpráva o šetření ve věci podnětu pana J. Š.

Podnětem ze dne 18. 3. 2014 se na mě obrátil pan J. Š., bytem xxx (dále také „stěžovatel“), se stížností na postup Oblastního inspektorátu práce pro hlavní město Prahu (dále také „OIP“) při provádění kontroly u jeho zaměstnavatele České školní inspekce.

Stěžovatel uvedl, že v prosinci 2013 podal Státnímu úřadu inspekce práce podnět ke kontrole, který byl následně postoupen OIP pro hl. město Prahu. V tomto podnětu stěžovatel popsal nátlakové jednání zaměstnavatele vůči němu, směřující k podepsání dohody o rozvázání pracovního poměru, neboť na jeho místo zaměstnavatel vypsál výběrové řízení a následně přijal dalšího (předem vybraného) zaměstnance. Nové vedení se dle stěžovatele snaží účelově docílit toho, aby rozvázal pracovní poměr, zaměstnavatel mu nabídl i jiné druhy pracovního uplatnění (dohoda o provedení práce), což stěžovatel odmítl. Uvádí, že následkem toho mu zaměstnavatel ukládá úkoly, které dříve nemusel plnit – např. elektronické zpracování podkladů na počítači, ovšem zaměstnavatel mu nepředává podklady a zamlčuje skutečnosti o provozu aut, podstatné pro plnění jeho úkolů. Stěžovatel chtěl dále vyškolit pro práci s počítačem, zaměstnavatel to však odmítl. Dostává k plnění i další „nesmyslné“ úkoly, např. přenášení těžkých barelů a následné přemisťování zpět. Zaměstnavatel mu ukládá výtky a napomenutí k jeho práci.

Stěžovatel sdělil, že OIP zprostil mlčenlivosti o své totožnosti, přesto kontrolou u zaměstnavatele OIP nezjistil nerovné zacházení ani diskriminační důvody pro přidělování práce jednotlivým zaměstnancům. Stěžovatel se domnívá, že OIP byl podjatý a kontrolu neprovedl řádně a spravedlivě, nevěnoval problému patřičnou pozornost a důslednost.

V doplnění ze dne 18. 5. 2014 stěžovatel uvedl, že mu zaměstnavatel odebral osobní ohodnocení ve výši 3 400 Kč a že zaměstnanci na stejné pozici panu V. zaměstnavatel umožnil pružné rozvržení pracovní doby, zatímco jemu ne. Tyto skutečnosti však v podnětu na OIP neuváděl.

A – PŘEDMĚT ŠETŘENÍ

Na základě výše popsaného podnětu jsem v souladu s ustanovením § 14 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů zahájila šetření Oblastního inspektorátu práce pro hl. město Prahu, vyzvala vedoucího inspektora JUDr. Jaroslav Stádníka k zaslání

relevantní spisové dokumentace a k vyjádření se k případu a zejména ke skutečnostem, zda OIP dostatečně, spolehlivě a úplně zjišťoval skutkový stav věci, zda hovořil se zaměstnanci kontrolované osoby, pracoval s podklady od stěžovatele aj.

B – SKUTKOVÁ ZJIŠTĚNÍ

Dne 12. 6. 2014 jsem obdržela **vyjádření vedoucího inspektora Oblastního inspektorátu práce pro hl. město Prahu** JUDr. Jaroslava Stádníka. Vedoucí inspektor uvedl:

„Na základě písemného podnětu stěžovatele, který byl zaevidován dne 28. 1. 2014 pod č. j.1542/3.30/14/7.4, vykonal inspektorát u zaměstnavatele kontrolu. Předmětem kontroly byly oblasti dodržování rovného zacházení na pracovišti a zákazů diskriminace.

K co nejobjektivnějšímu zjištění skutečného stavu na pracovišti si inspektor, který kontrolu prováděl a zabýval se také podklady od stěžovatele, vyžádal od zaměstnavatele předložení originálů písemných dokladů vztahujících se k předmětu kontroly, a to včetně podkladů týkajících se srovnatelného zaměstnance. Vzhledem k tomu, že stěžovatel zbavil inspektorát povinnosti mlčenlivosti, mohl se inspektor dotazovat přímo na osobu stěžovatele a jeho pracovní poměr. Této možnosti vůči zaměstnavateli využil formou elektronické žádosti o vysvětlení skutečností ohledně možnosti nerovného zacházení se stěžovatelem. Současně také neformálně oslovil zaměstnance zaměstnavatele k získání relevantních informací k danému případu.

Přestože byla kontrola provedena inspektorem důsledně a bylo při ní učiněno vše, co je v zákonných možnostech inspektora, nebylo zjištěno a bez důvodných pochybností prokázáno nerovné zacházení se stěžovatelem či jeho diskriminace. Důkazní břemeno při kontrole leží zcela na inspektorovi, když tento, pokud se domnívá, že došlo k porušení pracovněprávních předpisů, musí prokázat, že zaměstnavatel svým jednáním tyto pracovněprávní předpisy porušil, přičemž nestačí pouhé sdělení poškozeného zaměstnance, které samo o sobě není bez dalšího dostatečně průkazné. Kontrolní orgán dokládá porušení právních předpisů zpravidla listinnými podklady či jakkoli jinak, např. doznáním zaměstnavatele, sdělením jiných zaměstnanců atd. Aby byla prokázána šikana či nátlak na zaměstnance, muselo by jít o jednání takové intenzity, aby se dalo kvalifikovat jako nerovné zacházení či diskriminace. Kontrolou však nebyly zjištěny takové skutečnosti, které by svědčily o protiprávním jednání zaměstnavatele tak, aby o tomto možném protiprávním jednání nebyly důvodné pochybnosti. Pro úplnost dodávám, že postup inspektorátu při kontrole byl přezkoumán nadřízeným orgánem, který neshledal v jeho postupu pochybení.“

Z připojené spisové dokumentace jsem zjistila toto:

Z protokolu o výsledku kontroly ze dne 27. 2. 2014 vyplývá, že kontrolu provedl inspektor Ing. Ivan Obrovský ve dnech 31. 1. 2014 až 17. 2. 2014. Kontrolu zaměstnavatele zaměřil na období od 1. 7. 2013 do 31. 1. 2014. Vyžádal si mimo jiné doklady týkající se stěžovatele a doklady týkající se srovnatelného zaměstnance se stejným druhem práce dopravní referent – řidič údržbář (v kontrolním spisu jsou mimo jiné jejich pracovní smlouvy, platové výměry a mzdové listy). Dále si vyžádal vyjádření zaměstnavatele k výběrovému řízení na obsazení pracovního místa dopravní referent – řidič údržbář, konanému dne 14. 11. 2013, a k jednání se stěžovatelem o jeho případném skončení pracovního poměru. Zaměstnavatel na žádost inspektora zaslal také přehled docházky srovnatelného zaměstnance a v e-mailu ze dne 6. 2. 2014 upřesnil, že tento má pružné rozvržení pracovní doby. Inspektor se dotázal na důvod rozdílného rozvržení pracovní doby stěžovatele a srovnatelného zaměstnance, k čemuž mu zaměstnavatel v e-mailu ze dne 7. 2. 2014 sdělil, že různá pracovní doba je daná zkušeností s prací stěžovatele.

V informaci o výsledku kontroly ze dne 11. 3. 2014, zaslané stěžovateli, OIP uvádí, že „ke kontrole byly vyžádány a zaměstnavatelem předloženy doklady vztahující se k oblasti rovného zacházení, a to materiál Systemizace odboru ICT a HS ke dni 13. 12. 2013, Pracovní řád, Kolektivní smlouva pro rok 2014, pracovní smlouvy a popisy pracovních činností vybraných zaměstnanců oddělení HS.

Kontrolním šetřením bylo zjištěno, že vedení ČŠI rozhodlo o posílení odboru ICT a HS, respektive oddělení hospodářské správy o jednoho zaměstnance z důvodů zabezpečování nových úkolů a činností. V současné době se neuvažuje o změně tohoto rozhodnutí.

Dále bylo kontrolou zjištěno, že zaměstnanci jsou zařazováni do platové třídy podle druhu práce sjednaného v pracovní smlouvě. Zařazení do platového stupně příslušné platové třídy závisí na zápočtu doby rozhodně pro toto zařazení. Kontrolou platových výměrů nebylo prokázáno nerovné odměňování za srovnatelnou práci. K problematice nerovnoměrného rozdělování práce Vám sděluji, že z dokladu „Popis pracovní činnosti“ bylo zjištěno, že u pracovní pozice „dopravní referent – řidič údržbář“ jsou oba zaměstnanci zařazení v platové třídě 6, přičemž se liší pouze zařazením do jiného platového stupně, a to podle počtu let započítatelné praxe. Zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů, ukládá zaměstnavateli zajišťovat rovné zacházení se všemi zaměstnanci, pokud jde o jejich pracovní a mzdové podmínky, o poskytování jiných peněžitých plnění a plnění peněžité hodnoty. V tomto smyslu nebylo nerovné zacházení zjištěno, neboť podle výše uvedených zaměstnavatelem předložených podkladů byli jednotliví zaměstnanci zařazení do příslušné platové třídy podle pracovních úkolů, které plnili na základě jim vydaného popisu pracovní činnosti.

KONTROLNÍ ORGÁNY

K diskriminaci dochází v případě, že jednání zaměstnavatele je motivováno alespoň jedním diskriminačním důvodem. Pojem diskriminace je zakotven v zákoně č. 198/2009 Sb., o rovném zacházení a o právních prostředcích ochrany před diskriminací (antidiskriminační zákon), ve znění pozdějších předpisů, a spočívá v právu zaměstnance na takové jednání, aby se s jednou osobou nezacházelo méně příznivě, než by se zacházelo s jinou ve srovnatelné situaci, z důvodu rasy, etnického původu, národnosti, pohlaví, sexuální orientace, věku, zdravotního postižení, náboženského vyznání, víry či světového názoru. Kontrolou nebylo zjištěno, že by přidělování práce jednotlivým zaměstnancům bylo motivováno diskriminačními důvody.

Vážený pane Š., inspektorát při výkonu kontroly posuzuje, zda jednání zaměstnavatele bylo v souladu s pracovněprávními předpisy. V případě, že se z dokladů předložených zaměstnavatelem ke kontrole prokáže, že tento porušil povinnosti vyplývající z pracovněprávních předpisů, může inspektorát se zaměstnavatelem zahájit správní řízení. V rámci svých zákonem daných kontrolních kompetencí však není oprávněn řešit uspokojování individuálních nároků zaměstnanců vůči zaměstnavateli, včetně vymáhání finančních pohledávek. V tomto smyslu lze uplatnit případné nároky z pracovněprávního vztahu u příslušného soudu, a to bez ohledu na to, zda byl u inspektorátu ve věci podán podnět ke kontrole, popřípadě bez ohledu na kontrolní zjištění vyplývající z kontroly vykonané inspektorátem na základě podnětu ke kontrole“.

Dne 19. 3. 2014 obdržel Státní úřad inspekce práce nesouhlasnou reakci stěžovatele s provedenou kontrolou. Stěžovatel uvedl, že se OIP vůbec nezabýval meritem věci, tím, proč zaměstnavatel vyhlásil výběrové řízení na stěžovatelem obsazené pracovní místo, proč na něj dvakrát vyvíjel nátlak k ukončení pracovního poměru dohodou, proč mu nabízel jiné druhy pracovního zařazení (jednou dohodu o pracovní činnosti, podruhé dohodu o provedení práce), proč ho po odmítnutí vystavil šikanóznímu chování. Dle názoru stěžovatele byla kontrola pouze povrchní a nezabývala se jádrem věci.

Státní úřad inspekce práce si od OIP vyžádal kontrolní spis vztahující se ke kontrole a v přípisu ze dne 17. 4. 2014 stěžovateli sdělil, že „postup Oblastního inspektorátu práce pro hlavní město Prahu byl v souladu se zákonem o inspekci práce i zákonem o kontrole (kontrolním řádem). S využitím Vašeho podnětu ke kontrole byla u Vašeho zaměstnavatele provedena kontrola dodržování pracovněprávních předpisů, přičemž ta byla zahájena s velmi krátkým časovým odstupem od podání podnětu ke kontrole. Předmětem kontroly bylo dodržování rovného zacházení na pracovišti a zákaz diskriminace. Vzhledem k tomu, že jste inspektora zbavil jeho povinnosti mlčenlivosti, měl inspektor možnost se při kontrole dotazovat přímo na Váš pracovní poměr a dále si inspektor ke kontrole vybral srovnatelného zaměstnance tak, aby co nejobektivněji zjistil skutečný stav na pracovišti. Kontrolou se však inspektorovi nepodařilo prokázat, že by s Vámi

zaměstnavatel zacházel nerovně nebo Vás diskriminoval. Při kontrole se inspektor zabýval i otázkami vyhlášení výběrového řízení, předkládání dohod o ukončení pracovního poměru a dohod o pracích konaných mimo pracovní poměr. Otázky však byly inspektorovi uspokojivě zodpovězeny a z jednání zaměstnavatele nebylo vyvozeno porušení pracovněprávního předpisu. Zaměstnavatel je oprávněn vyhlásit výběrové řízení, stejně tak je oprávněn předkládat zaměstnanci různé návrhy řešení situace na pracovišti. Přičemž nebylo prokázáno, že by se při této činnosti zaměstnavatel dopustil nerovného zacházení nebo přímo diskriminace.

Pro srozuměnou je třeba uvést tyto informace:

Orgány inspekce práce byly zákonem zřízeny k provádění kontrol dodržování pracovněprávních předpisů u zaměstnavatelů (tj. především zákoníku práce a jeho prováděcích předpisů, zákona o zaměstnanosti a předpisů k zajištění bezpečnosti a ochrany zdraví zaměstnanců při práci). Těmito kontrolami je naplňován veřejný zájem státu na dodržování pracovněprávních předpisů zaměstnavatelů. Všechny kontroly jsou u zaměstnavatelů zahajovány z moci úřední, nikoliv na návrh podatele podnětu. Kontrolami nejsou řešeny jednotlivé spory mezi zaměstnanci a zaměstnavateli, k tomu nebyly orgány inspekce práce zřízeny.

Přesto se kontrolami snažíme přispět k narovnání vztahů na pracovišti a jejich bezproblémovému fungování. Výsledkem kontroly je vždy závěr o tom, zda zaměstnavatel dodržuje či nedodržuje pracovněprávní předpisy v kontrolované oblasti. Pokud je zjištěno porušení, rozhoduje oblastní inspektorát práce o uložení sankce a její výši. Výsledkem kontroly ale nemůže být rozhodnutí o platnosti či neplatnosti právního jednání, konstatování o vhodnosti či nevhodnosti chování zaměstnavatele, rozhodnutí sporu mezi zaměstnavatelem a zaměstnancem („kdo má pravdu“) apod.

Co se týče kontrolované oblasti, při kontrole inspektor zjišťoval, zda nedochází k nerovnému zacházení či přímo k diskriminaci. Tyto oblasti jsou oblastmi kontrolovatelnými podle zákona o inspekci práce. Šikana či forma nátlaku na zaměstnance není pracovněprávními předpisy řešena, proto by toto jednání muselo nabýt takové intenzity, aby se dalo kvalifikovat jako nerovné zacházení či diskriminace, aby bylo postížitelné. A dále by bylo nutné toto prokázat. Při kontrole leží důkazní břemeno zcela na inspektorovi, který musí prokázat, že zaměstnavatel porušil zákoník práce (nebo jiný kontrolovaný předpis), přičemž pouze samotné sdělení poškozeného zaměstnance není dostatečně průkazné. Kontrolní orgán dokládá porušení právních předpisů zpravidla listinnými podklady či jakkoliv jinak, např. doznáním zaměstnavatele, sdělením jiných zaměstnanců atd. Takovéto podklady svědčící o protiprávním jednání zaměstnavatele nebyly kontrolou zjištěny.

Na základě výše uvedených skutečností a na základě obsahu kontrolního spisu jsme dospěli k závěru, že Oblastní inspektorát práce pro hlavní

město Prahu při kontrole učinil vše, co bylo v jeho zákonných možnostech, a kontrole byla věnována odpovídající pozornost“.

C – HODNOCENÍ VĚCI OCHRÁNKYNI

Obecně platí, že ve sporech mezi zaměstnancem a zaměstnavatelem nemohu být nápomocna, neboť nejsem oprávněna zabývat se soukromoprávními vztahy. Mohu se však zabývat činností a postupem oblastního inspektorátu práce, který podle zákona o inspekci práce¹⁴⁵ kontroluje dodržování povinností vyplývajících z obecně závazných pracovněprávních předpisů, z kolektivních smluv v těch částech, které upravují individuální pracovněprávní nároky zaměstnanců (tzv. normativní část kolektivní smlouvy), a z interních předpisů zaměstnavatele.

Pro posouzení postupu OIP při provádění kontroly u zaměstnavatele považují za nutné vyjasnit si nejprve terminologii. Vymezení či definici pojmu šikana bychom v právním řádu hledali marně, jedná se totiž o pojmy mimoprávní, právně relevantní až v okamžiku, kdy se projevují porušením pracovněprávních, antidiskriminačních či jiných právních norem. **Šikanou** v pracovních vztazích se označují všechny formy vytváření dlouhodobých nepřátelských a ponižujících vztahů na pracovišti. Jestliže je původcem spolupracovník či spolupracovnice, jedná se o tzv. **mobbing**. Pokud nepřátelské a ponižující klima vytváří nadřízený (zneužívá přitom své nadřazené pozice), hovoříme o tzv. **bossingu**. **Bossing** se může projevat jako **neodůvodněné nerovné zacházení** s některými zaměstnanci, nepřiměřený postih zaměstnance, zadávání pracovních úkolů, jejichž splnění je pro zaměstnance nereálné, ukládání ponižujících úkolů, sociální izolace atp. Postavení nadřízeného je zneužíváno k ponižení či zastrašení podřízeného. Takový nátlak může mít za cíl až „dobrovolné“ rozvázání pracovního poměru ze strany zaměstnance. Podstatné ovšem je, že standardní užití pravomocí či oprávnění nadřízeného nelze zaměňovat s bossingem. Pokud tedy nadřízený např. nepřizná prémie zaměstnanci, neboť jeho pracovní výkon za dané období to neodůvodňoval, nelze hovořit o šikaně.

Ustanovení § 16 odst. 1 zákoníku práce¹⁴⁶ stanovuje povinnost zaměstnavatelům zajišťovat rovné zacházení se všemi zaměstnanci, pokud jde o jejich pracovní podmínky, odměňování za práci a o poskytování jiných peněžitých plnění a plnění peněžité hodnoty, o odbornou přípravu a o příležitost dosáhnout funkčního nebo jiného postupu v zaměstnání. Dovolávat se tohoto ustanovení může každý zaměstnanec, se kterým je oproti jinému zaměstnanci nacházejícímu se ve srovnatelné situaci nakládáno méně příznivě. Zaměstnavatel, který nezajistí rovné zacházení

¹⁴⁵ Zákon č. 251/2005 Sb., o inspekci práce, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁴⁶ Zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů.

se všemi zaměstnanci, se podle ustanovení § 11 a § 24 zákona o inspekci práce dopustí přestupku či správního deliktu.

Kladně hodnotím, že Státní úřad inspekce práce (ač předmětem mého šetření není jeho postup) stěžovatele informoval o možnosti zbavení inspektora povinnosti mlčenlivosti o jeho totožnosti, v důsledku čehož se podstatně rozšiřují oprávnění inspektora při kontrole. V případech namítané šikany v situacích, kdy je to vhodné (např. zaměstnanec již u zaměstnavatele nepracuje nebo jeho totožnost je v důsledku dlouhodobějšího sporu se zaměstnavatelem zřejmá), lze tento postup vždy doporučit.

Je nepochybné, že ve věcech šikany a diskriminace má zásadní význam ústní svědectví zaměstnanců kontrolované osoby. Bez dotazování se zaměstnanců kontrolované osoby lze namítanou šikanu jen stěží prokázat, resp. nelze ji prokázat vůbec. V těchto případech je tedy nezbytné využít oprávnění inspektorátu práce dotazovat se zaměstnanců kontrolované osoby bez přítomnosti dalších fyzických osob, zakotvené v ustanovení § 7 odst. 1 písm. d) zákona o inspekci práce. Z kontrolního spisu a z vyjádření vedoucího inspektora JUDr. Jaroslava Stádníka dovozují, že OIP tohoto oprávnění využil. Vedoucí inspektor JUDr. Stádník sdělil, že inspektor neformálně oslovil zaměstnance zaměstnavatele k získání relevantních informací k danému případu. Z protokolu o výsledku kontroly vyplývá, že poslední kontrolní úkon inspektor provedl dne 17. 2. 2014 dotazováním zaměstnanců kontrolované osoby bez přítomnosti dalších fyzických osob. Ze spisu však vůbec není zřejmé, kolika zaměstnanců a na jaké skutečnosti se inspektor dotazoval, ani není zaznamenán samotný obsah sdělení zaměstnanců. V tomto spatřuji pochybení. OIP je povinen důsledně vést **úřední záznamy o komunikaci se zaměstnanci** tak, aby závěr kontroly bylo možné přezkoumat. Samotný průběh kontroly je třeba zdokumentovat v takovém rozsahu, aby postup OIP při kontrole a všechny zjištěné informace o provedené kontrole jednoznačně vyplývaly ze spisového materiálu. V tomto případě je však v důsledku absence takových záznamů závěr kontroly nepřezkoumatelný, a nemohu tak posoudit průkaznost závěrů kontroly a skutečnost, zda OIP ve smyslu ustanovení § 3 správního řádu¹⁴⁷ zjistil stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti. Nemohu se tak ztotožnit s vyjádřením vedoucího inspektora JUDr. Stádníka, že inspektor provedl kontrolu důsledně a učinil při ní vše, co je v jeho zákonných možnostech.

Ze spisového materiálu ani z informace o výsledku kontroly není patrné, zda se inspektor při kontrole blíže zabýval stěžovatelem namítanou skutečností, že mu nejsou vytvořeny **pracovní podmínky** pro plnění jeho úkolů dopravního referenta, protože mu zaměstnavatel nepředává podklady ke zpracování a zamlčuje mu relevantní informace o provozu aut (a rovněž s tím související skutečností, že nově musí pracovat na počítači

¹⁴⁷ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

a zaměstnavatel ho odmítá vyškolit), a zda pracovní podmínky stěžovatele porovnával se srovnatelným zaměstnancem. OIP se tak při kontrole zaměstnavatele **nezabýval celým obsahem podnětu ke kontrole**. Ze spisu vyplývá pouze to, že inspektor od zaměstnavatele zjistil, že zaměstnavatel dle svého sdělení po stěžovateli nadále požaduje práci původně vykonávanou. Tuto informaci měl OIP předat stěžovateli a reagovat tím na jeho tvrzení tak, aby se **vypořádal se všemi body podnětu ke kontrole a v informaci stěžovateli vysvětlil všechny relevantní skutečnosti**.

Písemná informace o výsledku kontroly dále vůbec nepromítá zjištění OIP o stěžovatelem zmiňované dohodě o rozvázání pracovního poměru a o výběrovém řízení, ač se těmito okolnostmi OIP zabýval. Stěžovateli pak v tomto směru sdělil informace až na základě jeho stížnosti Státní úřad inspekce práce.

Přestože stěžovatel v podnětu ke kontrole nenamítá nerovné zacházení, pokud jde o rozvržení pracovní doby, v průběhu kontroly inspektor zjistil, že srovnatelný zaměstnanec má pružné **rozvržení pracovní doby**, zatímco stěžovatel nikoliv. Zaměstnavatel tuto skutečnost k dotazu inspektora zdůvodnil tím, že různá pracovní doba je dána zkušeností s prací stěžovatele. Poté se již inspektor touto záležitostí nezabýval, k čemuž mám výhrady. Bez jakéhokoliv dalšího bližšího vysvětlení nepovažují uvedené za relevantní důvod pro rozdílné rozvržení pracovní doby.

Vedoucí inspektor JUDr. Jaroslav Stádník se dále vyjádřil, že inspektor se zabýval také podklady od stěžovatele. Z kontrolního spisu ani z vyjádření však není patrné, jakými podklady se inspektor zabýval, jak je využil pro vedení kontroly, případně zda s nimi konfrontoval zaměstnavatele. Z toho spíše usuzuji, že inspektor s podklady od stěžovatele nepracoval. Rovněž v informaci o výsledku kontroly je třeba stěžovateli vysvětlit, jak OIP naložil s jeho podklady, což se nestalo.

Uvedený postup Oblastního inspektorátu práce pro hlavní město Prahu je v rozporu s **metodickým pokynem generálního inspektora Státního úřadu inspekce práce č. 2/2014 ze dne 31. 1. 2014**. Podle něj je nutno se při kontrole zabývat celým obsahem podnětu ke kontrole a v informaci o výsledku kontroly vysvětlit podateli všechny relevantní skutečnosti. Pokud podatel podnětu předkládal určité doklady, které navíc považuje za důkazy o porušování pracovněprávních předpisů zaměstnavatelem, je třeba mu rovněž v informaci vysvětlit, jak s nimi OIP naložil. Metodický pokyn dále stanoví, že z kontrolního spisu musí být patrný všechny zjištěné informace o provedené kontrole. V případě, že nebudou spisy kompletní, resp. nebude možné z nich získat celkový pohled na předmět kontroly a vypořádání se s obsahem podnětu ke kontrole, přijme nadřízený orgán opatření k nápravě.

Není mi zřejmé, proč Státní úřad inspekce práce, zabývající se postupem OIP při kontrole na základě stížnosti stěžovatele, taková opatření

k nápravě nepřijal. Podotýkám, že metodický pokyn je účinný od 3. 2. 2014 a Státní úřad inspekce práce se záležitostmi zabýval v březnu a dubnu 2014. Z tohoto důvodu jsem se rozhodla o svých zjištěních informovat i Státní úřad inspekce práce, ačkoliv jeho postup nebyl předmětem mého šetření.

D – ZÁVĚRY

I. Samotný průběh kontroly OIP je třeba zdokumentovat v takovém rozsahu, aby postup OIP při kontrole jednoznačně vyplýval ze spisového materiálu. Jedině tak je možné závěry kontroly přezkoumat, posoudit jejich průkaznost a skutečnost, zda OIP ve smyslu ustanovení § 3 správního řádu zjistil stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti.

II. Pokud se OIP při kontrole v rámci svého oprávnění dotazuje zaměstnanců kontrolované osoby, pak je povinen důsledně vést úřední záznamy o komunikaci se zaměstnanci.

III. Při informování podatele o výsledku kontroly je OIP povinen se dostatečně vypořádat se všemi body podnětu ke kontrole a vysvětlit stěžovateli všechny relevantní skutečnosti.

Na základě výše popsaných zjištění a úvah jsem ve smyslu ustanovení § 18 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv dospěla k přesvědčení, že se Oblastní inspektorát práce pro hlavní město Prahu dopustil pochybení spočívajícího v nezaznamenání komunikace se zaměstnanci kontrolované osoby, v důsledku čehož nejsou z kontrolního spisu patrné všechny zjištěné informace o provedené kontrole, a nelze tak přezkoumat její závěry. OIP také pochybil, když se nezabýval celým obsahem podnětu ke kontrole (skutečností, zda jsou stěžovateli vytvořeny pracovní podmínky pro plnění jeho úkolů) a důvodem rozdílného rozvržení pracovní doby stěžovatele a srovnatelného zaměstnance. Dále se OIP při informování o výsledku kontroly dostatečně nevypořádal se všemi body podnětu ke kontrole a nevysvětlil stěžovateli všechny relevantní skutečnosti.

Zprávu o šetření zasilám vedoucímu inspektorovi OIP JUDr. Jaroslavu Stádníkovi a generálnímu inspektorovi Státního úřadu inspekce práce Mgr. Ing. Rudolfu Hahnovi a žádám, aby se v zákonné lhůtě 30 dnů od jejího doručení vyjádřili ke zjištěným pochybením a informovali mě o přijatých opatřeních k nápravě. Zpráva shrnuje mé dosavadní poznatky, které mohou být podkladem pro závěrečné stanovisko.

Zprávu zasilám rovněž stěžovateli.

Mgr. Anna Šabatová, Ph.D., v. r.
veřejná ochránkyně práv

Zpráva o šetření ve věci kontroly prodeje zbraní v obchodě s hračkami a sportovním zbožím

Na veřejného ochránce práv se s podnětem obrátila paní H. R., provozující v místě podnikání XXXXX obchod s hračkami a sportovním zbožím. Nesouhlasí s výsledkem kontroly provedené Českým úřadem pro zkoušení zbraní a střeliva (dále jen „ČÚZZS“), který zjistil, že měla nabízet k prodeji 4 kusy střelných zbraní – plynové zbraně, neoznačených zkušební značkou ve smyslu zákona č. 156/2000 Sb., o ověřování střelných zbraní, střeliva a pyrotechnických předmětů a o zacházení s některými pyrotechnickými výrobky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ověřování střelných zbraní“). Dle stěžovatelky se mělo jednat o hračky – „pistole na kuličky“.

A – PŘEDMĚT ŠETŘENÍ

Šetření jsem zaměřil na postup ČÚZZS při provádění kontroly stěžovatelkou nabízeného zboží a obecně na postup při kontrolách obdobného zboží, zejména pokud je vyrobeno v Číně.

B – SKUTKOVÁ ZJIŠTĚNÍ

Z vyjádření stěžovatelky a ČÚZZS a z obsahu obdržené spisové dokumentace vyplynuly zejména následující skutečnosti.

Podle kontrolního zjištění ze dne 21. 10. 2014, popsaného v úředním záznamu ČÚZZS o provedené kontrole (identifikační kód TRE441410211), stěžovatelka nabízela ve své provozovně k prodeji stanovené střelné zbraně – plynové zbraně, které v době kontroly nebyly označeny zkušební značkou ve smyslu zákona o ověřování střelných zbraní na zbraní ani na spotřebitelském obalu, ani v průvodní technické dokumentaci. Šlo celkem o 4 ks zbraní dodaných z Číny. Tím, že výše uvedené stanovené střelné zbraně nebyly označeny zkušební značkou, stěžovatelka porušila ustanovení § 16 odst. 3 zákona o ověřování střelných zbraní.¹⁴⁸ Dle ustanovení § 20 odst. 2 citovaného zákona „vydal“ kontrolující do zjednání nápravy „zákaz“ uvádět na trh, dodávat nebo distribuovat výše uvedené

¹⁴⁸ Distributor může na trh uvádět jen kontrolované výrobky označené zkušební značkou.

zbraně. Protokol o kontrole ČÚZZS stěžovatelce zaslal dopisem ze dne 5. 11. 2014.

Stěžovatelka po provedené kontrole vrátila zboží označené jako střelné zbraně dodavateli. Dne 6. 11. 2014 podala proti kontrolnímu zjištění ČÚZZS námitky. O nich ČÚZZS dne 5. 12. 2014 rozhodl tak, že je zamítl.¹⁴⁹ Konstatoval, že ze strany stěžovatelky došlo prodejem zbraní neoznačených zkušební značkou k porušení ustanovení § 16 odst. 3 zákona o ověřování střelných zbraní, a tím k naplnění skutkové podstaty správního deliktu dle § 22a odst. 7 citovaného zákona.¹⁵⁰

K námitce stěžovatelky ohledně závěru kontrolujícího o charakteru zboží pouze dle jeho obalu uvedl ČÚZZS v odůvodnění svého rozhodnutí ze dne 5. 12. 2014, že kontrolované zbraně byly přímo na spotřebitelském obalu výrobcem označeny jako plynové zbraně, proto kontrolující podle popisu a podle zkušeností z četných dřívějších kontrol a provedených zkoušek na obdobných výrobcích správně stanovil, že se jedná o stanovené střelné zbraně – plynové zbraně ve smyslu § 2 odst. 2 písm. b) zákona o ověřování střelných zbraní.

Dne 15. 1. 2015 ČÚZZS stěžovatelce příkazem čj. Ta-CUZZS-94/14-5 uložil pokutu pro porušení ustanovení § 16 odst. 3 zákona o ověřování střelných zbraní ve výši 2 000 Kč a povinnost hradit náklady řízení ve výši 1 000 Kč. Podkladem pro vydání příkazu byl protokol o kontrole, námitky proti kontrolnímu zjištění a rozhodnutí o námitkách. Ve svém správním uvážení vzal ČÚZZS především v úvahu, že se jedná v případě stěžovatelky o první případ porušení zákona. Rozhodnutí nabylo právní moci dne 26. 1. 2015.

Poté co jsem ve věci zahájil šetření, obdržel jsem vyjádření vedoucího oddělení kontroly ČÚZZS Tábor Ing. Koblasý. Sdílel mi, že obdobné plynové zbraně se mají vyrábět například i v Japonsku, Taiwanu. Kontrolující odebere vzorky výrobků za účelem posouzení souladu výrobků s požadavky zákona a prováděcích předpisů v případech, kdy má pochybnosti, zda výrobek splňuje požadavky zákona o ověřování střelných zbraní. Odebrané vzorky se následně předají k odbornému posouzení specializovanému oddělení ČÚZZS. V šetřeném případě však neměl kontrolující žádných pochybností, že se jedná o plynové zbraně ve smyslu zákona o zbraních,¹⁵¹ nikoli hračku, proto zbraně nerozbaloval. ČÚZZS poukázal na nález čj. 2200-Pa/54/02/15, ze dne 27. 1. 2015, týkající se opakovací pistole zn. SKYMA, model SM.0605 GUN SERIES, ráže 6 mm BB, vyrobené v Číně, odebrané u jiného prodejce, se závěrem, že se jedná

¹⁴⁹ Rozhodnutí zn. TA-CUZZS-94/14-4.

¹⁵⁰ Distributor se dopustil správního deliktu tím, že v rozporu s § 16 odst. 3 uvede na trh kontrolovaný výrobek, který není označený zkušební značkou.

¹⁵¹ Zákon č. 119/2002 Sb., o střelných zbraních a střelivu (zákon o zbraních), ve znění pozdějších předpisů.

o střelnou zbraň kategorie D. Právě tento typ zbraně nabízela k prodeji i stěžovatelka. Kontrolující nabídku kontrolovaných výrobků zjišťují především v příhraničních tržnicích provozovaných asijskými obchodníky. Kupní ceny těchto krátkých plynových zbraní se pohybují od 35 do 200 Kč.

C – HODNOCENÍ VĚCI ZÁSTUPCEM OCHRÁNKYNE

Zákon o veřejném ochránci práv mi ukládá povinnost působit k ochraně osob před jednáním úřadů a dalších institucí uvedených v tomto zákoně, pokud je v rozporu s právem, neodpovídá principům demokratického právního státu a dobré správy, jakož i před jejich nečinností, a tím přispívat k ochraně práv a svobod.

V této části zprávy o šetření proto zhodnotím postup ČÚZZS z hlediska dodržení právních předpisů [zákona o ověřování střelných zbraní, zákona o zbraních a zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád), ve znění pozdějších předpisů], popřípadě taktéž z hlediska principů dobré správy.

Nezpochybnuji závěr ČÚZZS, že stěžovatelka nabízela k prodeji 4 kusy střelných zbraní. Ve smyslu zákona o zbraních šlo o plynové zbraně kategorie D, u nichž je funkce odvozena od okamžitého uvolnění energie stlačeného vzduchu nebo jiného plynu. Tyto zbraně měly být dle ustanovení § 16 odst. 3 zákona o ověřování střelných zbraní označeny zkušební značkou. Že se nejedná o hračku, dokládá u typově shodné pistole náleží ČÚZZS čj. 2200-Pa/54/02/15 ze dne 27. 1. 2015.

Postup ČÚZZS vůči stěžovatelce však nebyl dle mého názoru přesvědčivý, tedy v souladu s principy dobré správy. Pochyby stěžovatelky o závěru kontrolujícího ČÚZZS o tom, že se jedná o střelnou zbraň ve smyslu zákona o zbraních, navíc neoznačenou zkušební značkou, učiněné po pouhém zhlednutí neprůhledného obalu zboží, **bez dalšího odůvodnění**, považuji za opodstatněné.

Jednou z náležitostí protokolu o kontrole je dle ustanovení § 12 kontrolního řádu i **uvedení podkladů, ze kterých kontrolní zjištění vychází.** Rovněž dle ustanovení § 9 kontrolního řádu je povinností kontrolujícího **doložit kontrolní zjištění potřebnými podklady.** Z protokolu o kontrole (identifikační kód TRE441410211) však **není patrné, na základě čeho kontrolující závěry učinil.** Na základě čeho rozpoznal, že balení obsahuje právě to, co je zobrazeno na obalu, tedy že se jedná o střelnou zbraň, nadto neoznačenou zkušební značkou. Že kontrolující rozpoznal zbraň z označení výrobků v anglickém jazyce na spotřebitelském obalu, je uvedeno až v rozhodnutí o námitkách ze dne 5. 12. 2014. Stejně tak, že k závěru dospěl na základě zkušeností z četných dřívějších kontrol a provedených zkoušek ČÚZZS na obdobných výrobcích.

Průběh kontroly (jaké úkony kontrolující činil, jakými úvahami byl veden) by měl být **zjistitelný nejlépe z kontrolního protokolu**, postačí, je-li zjistitelný z kontrolního spisu. V daném případě ani kontrolní spis, který mi byl předložen, však tyto skutečnosti neobsahuje. Informace obsažená v kontrolním protokolu, že byla pořízena fotodokumentace předmětných stanovených střelných zbraní, neodpovídá skutečnosti, když zjevně byla pořízena fotodokumentace pouze spotřebitelských obalů, v nichž se zbraně nacházejí, nikoli zbraně samotné (bez zkušební značky).

Dospěl-li kontrolující ke zjištění, že stěžovatelka nabízí střelné zbraně, potom v protokolu o kontrole postrádám stručný popis nabízených plynových zbraní, tedy že jejich funkce není mechanická (napínací síla menší než 150 N), jak se domnívala stěžovatelka (a může se domnívat běžný prodávající), ale je odvozena od okamžitého uvolnění energie stlačeného vzduchu nebo jiného plynu, a právě proto se jedná o střelné zbraně. Totéž platí o odkazu na konkrétní nálezy ČÚZZS týkající se odborného posuzování obdobných výrobků, na jejichž základě je dovozováno, že stěžovatelka nabízí střelné zbraně. **Popis rozlišení**, že se nejedná o hračku, ale o střelnou zbraň, by měl být obsažen již přímo v protokolu o kontrole. **Zvláště za situace, kdy zboží kontrolující nerozbalil** a nemohl ani vycházet z návodu výrobce či dovozce, v němž by bylo přímo uvedeno, jak je střela uváděna do pohybu.

Nízká cena zboží (59 Kč, resp. 83 Kč za jeden kus pistole) navíc mohla vést stěžovatelku k závěru, že skutečně mohlo jít o dětské hračky, například plastové výlisky, nikoli o střelné zbraně. Od ČÚZZS jsem očekával, že již v průběhu kontroly stěžovatelce **presvědčivě doloží**, že se jedná o střelné zbraně ve smyslu zákona o střelných zbraních.

Obdobné výhrady mám vůči **zjištění kontrolujícího, že stanovené střelné zbraně nebyly označeny zkušební značkou** na zbraní ani technické dokumentaci, k čemuž dospěl, **aniž by zboží rozbalil a přesvědčil se o tom**. Zmiňuje-li kontrolující i technickou dokumentaci, nevypovídá se s tím, zda ji střelná zbraň vůbec má, respektive tento typ měl mít, či nikoli. V průběhu kontroly kontrolující maximálně ověřil, že zkušební značka není na spotřebitelském obalu.

Z povahy věci samé lze dovodit, že kontrolující musí řádně odůvodnit jím zjištěné porušení obecně závazných předpisů a opřít je o shromážděné doklady v kontrolním spisu. Jsem toho názoru, že pokud by v kontrolním protokolu (identifikační kód TRE441410211) bylo **popsáno, jak kontrolující ke kontrolním zjištěním dospěl**, způsobem shora naznačeným, postup ČÚZZS by působil přesvědčivěji. Přispělo by to k tomu, že by stěžovatelka kontrolní protokol dobrovolně akceptovala jako akt aplikace práva vydaný v souladu se zákonem a nepovažovala ho za projev libovůle správního orgánu.

KONTROLNÍ ORGÁNY

Do budoucna doporučuji, aby ČÚZZS svá kontrolní zjištění přesvědčivěji doložil a opíral je především o odborná posouzení zbraní, vypracovaná svým specializovaným oddělením, existuje-li na trhu (zvláště v příhraničních tržnicích) řada druhů plastových výrobků, u nichž nelze na první pohled určit, zda jsou střelnou zbraní či hračkou. O přijetí kontrolních zjištění, vycházejících jen z vyobrazení a cizojazyčného popisu zboží na obalu, lze uvažovat jen tehdy, je-li zboží ČÚZZS z předchozí činnosti dostatečně známo (ověřeno, jakým způsobem je střela ze zbraně uváděna do pohybu). V kontrolním protokolu by měl kontrolující tuto skutečnost **vždy zaznamenat**.

D – ZÁVĚRY

Na základě výše popsaných zjištění a úvah jsem ve smyslu ustanovení § 18 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv dospěl ke zjištění, že se ČÚZZS dopustil pochybení, spočívajícího v tom, že v průběhu kontroly nepostupoval v souladu s principy dobré správy. Svá kontrolní zjištění řádně neodůvodnil, čímž postupoval v rozporu se zásadou přesvědčivosti.

Zprávu o šetření zasílám předsedovi ČÚZZS a žádám, aby se v zákonné lhůtě 30 dnů od jejího doručení vyjádřil ke zjištěným pochybením a informoval mě o přijatých opatřeních k nápravě. Zpráva shrnuje mé dosavadní poznatky, které mohou být podkladem pro závěrečné stanovisko.

Zprávu zasílám rovněž stěžovateli.

JUDr. Stanislav Křeček v. r.
zástupce veřejné ochránkyně práv

V Brně dne 28. listopadu 2014
Sp. zn. 1867/2013/VOP/VP

Zpráva o šetření ve věci neprovedení kontroly oblastním inspektorátem práce

Na Kancelář veřejného ochránce práv se dne 13. března 2013 obrátil pan D. (dále jen „stěžovatel“) se stížností na jednání děkana fakulty vysoké školy A (dále jen „Fakulta“). K této stížnosti se přidala dne 23. května 2013 i paní H. (dále jen „stěžovatelka“).

Předmětem jejich podání byla stížnost na jednání děkana jakožto představitele zaměstnavatele stěžovatelů a také na postup Oblastního inspektorátu práce pro Královéhradecký kraj a Pardubický kraj.

A – PŘEDMĚT ŠETŘENÍ

Předmětem mého šetření bylo posoudit otázku, zda Oblastní inspektorát práce pro Královéhradecký kraj a Pardubický kraj (dále jen „oblastní inspektorát“) se vypořádal s podáním stěžovatelů v souladu s právem a principy dobré správy.¹⁵²

B – SKUTKOVÁ ZJIŠTĚNÍ

Stěžovatelé ve svém podání poukazují na směrnici děkana, která zakazuje akademickým pracovníkům Fakulty mít pracovní úvazek na jiné vysoké škole nebo v Akademii věd ČR:

„V souladu s § 52 odst. f) Zákoníku práce (zák. č. 262/2006 Sb. v platném znění) stanovují požadavky pro řádný výkon práce na Fakultě: ... Zaměstnanec Fakulty na pozici ‚akademický pracovník‘ nebo ‚vědecký pracovník‘ nemá pracovní úvazek (ani částečný) na jiné vysoké škole nebo v Akademii věd ČR. Dočasnou a dostatečně odůvodněnou výjimku z tohoto pravidla může povolit děkan na základě žádosti dotčeného pracovníka, pokud s touto žádostí souhlasí vedoucí příslušné součásti Fakulty a pokud je žádost podána v době před účinností této směrnice (u stávajících pracovníků Fakulty), resp. před vznikem pracovního poměru.“

Stěžovatelé se domnívají, že takové ustanovení odporuje zákoníku práce.

Stěžovatelka se proto dne 3. prosince 2012 obrátila se svým podezřením na nezákonné omezení práva pracovat na oblastní inspektorát. Dne

¹⁵² Viz ustanovení § 1 odst. 1 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů.

5. prosince 2012 ji vyrozuměl vedoucí odboru inspekce III. Ing. Radek Svoboda (dále jen „vedoucí odboru“) o přijetí podnětu. Ve svém dopisu, mimo jiné, uvedl: „Na základě Vašeho podnětu, který je veden pod sp. zn. ..., bude provedena u uvedeného zaměstnavatele oblastním inspektorem práce kontrola, jejímž předmětem bude především dodržování právních předpisů v oblasti, na kterou ve svém podání upozorňujete.“ Poté oblastní inspektorát stěžovatelku nekontaktoval.

Z těchto důvodů jsem dne 11. dubna 2014 vyzvala vedoucího inspektora oblastního inspektorátu Ing. Jaroslava Nečase (dále jen „vedoucí inspektor“), aby se vyjádřil k postupu oblastního inspektorátu ve věci stěžovatelčina podnětu. Ve své odpovědi ze dne 5. května 2014 uvedl, že po novém vyhodnocení podnětu se oblastní inspektorát rozhodl avizovanou kontrolu neprovést. Uvedl také, že vyrozumění ze dne 5. prosince 2012 nelze považovat za definitivní: „Zaslaný dopis o přijetí podnětu ještě skutečně neznamenal, že podnět bude zařazen do plánu kontrol.“ Vedoucí inspektor k této záležitosti ještě dodal, že praxe oblastního inspektorátu se v této věci již změnila a stěžovatelům je zasláno vyrozumění podle toho, zda bude kontrola provedena, nebo nikoliv. Podle názoru vedoucího inspektora stěžovatelce ani nevzniklo legitimní očekávání, že by ji oblastní inspektorát dále informoval o svém postupu.

Vedoucí inspektor také uvedl, že provedení kontroly v tomto případě nebylo namístě, neboť kontrola může porovnávat pouze skutečný stav se stavem žádoucím, tj. popsaným normou. K tomu odkázal na důvodovou zprávu k zákonu č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád), ve které se uvádí, že v rámci kontroly lze „posuzovat pouze plnění povinností stanovených zákonem, případně na základě zákona, nikoliv však již další skutečnosti“. Domnívá se proto, že případná kontrola by nepřinesla žádná zjištění, protože zaměstnavatel, podle jeho názoru, nepostihl zaměstnance za případné porušení Směrnice děkana. Vedoucí inspektor se domnívá, že zaměstnavatel postupuje v rozporu se zákonem jedině v případě, že zaměstnanec skutečně postihuje nedovoleným způsobem, nikoliv pouhou deklarací hypotetického budoucího postihu. Podle vedoucího inspektora tak nedošlo k porušení ustanovení zákoníku práce, a proto by byla jakákoliv kontrola zbytečná.

C – HODNOCENÍ VĚCI OCHRÁNKYNI

Omezení výdělečné činnosti zaměstnance

Pracovní poměr akademických pracovníků vysokých škol je obecně regulován, stejně jako pracovní poměry jiných zaměstnanců, zákonem č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů.¹⁵³ Výkon

¹⁵³ Ustanovení § 1 písm. a) a § 2 odst. 1 zákoníku práce.

povolání akademického pracovníka je speciálně upraven v části sedmé zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách), ve znění pozdějších předpisů. Zvláštní úprava ale neobsahuje žádná specifika stran omezení výdělečné činnosti akademických pracovníků vysokých škol, a proto se v této věci uplatní obecná úprava obsažená v zákoníku práce.

Právo pracovat, tj. žít se prací, patří mezi základní lidská práva chráněná Listinou základních práv a svobod (dále jen „Listina“).¹⁵⁴ Tohoto práva se lze domáhat pouze v mezích zákonů, které je provádí, tzn. právo žít se prací je limitováno zákonnými omezeními.

Podle ustanovení § 304 odst. 1 zákoníku práce je možné vykonávat vedle zaměstnání jinou výdělečnou činností shodnou s předmětem činnosti zaměstnavatele pouze po předchozím písemném souhlasu zaměstnavatele. Jinými slovy, je-li osoba zaměstnána, pak je její další výdělečná činnost ve shodném oboru podmíněna souhlasem původního zaměstnavatele. Toto omezení se ovšem nevztahuje na výkon vědecké, pedagogické, publicistické, literární a umělecké činnosti.¹⁵⁵ Vysoká škola, respektive její fakulta, proto jako zaměstnavatel nemůže vnitřním předpisem, a to ani nepřímo, zakázat vědeckým a akademickým pracovníkům pracovat pro jinou vysokou školu nebo Akademii věd ČR, neboť vědecká a pedagogická činnost, proti jejímuž výkonu Směrnice děkana míří, nepodléhá ani schválení zaměstnavatele, tzn. lze ji vykonávat neomezeně.

Vnitřní předpis, který odporuje právním předpisům, je v dotčené části, případně celý, neplatný.¹⁵⁶ Domnívám se proto, že část Směrnice děkana, která stanoví, že akademičtí zaměstnanci, kteří mají pracovní úvazek na jiné vysoké škole nebo v Akademii věd ČR, nesplňují požadavky pro řádný výkon práce, je pro rozpor s ustanovením § 304 odst. 3 zákoníku práce neplatná. Zaměstnavatel svým jednáním vykročil z rámce práv a oprávnění, která mu svěřuje zákoník práce, a to v neprospěch stěžovatelů, respektive svých akademických zaměstnanců obecně.

Tento závěr podle mého názoru nemůže zvrátit ani tvrzení vedoucího inspektora, že nedošlo k reálnému postihu žádného zaměstnance, a tudíž by kontrola byla zjevně nadbytečná, neboť by ani nemohla konstatovat porušení pracovněprávních předpisů ze strany zaměstnavatele. Závěry vedoucího inspektora v této věci považuji za neakceptovatelné, neboť Směrnice děkana odrazuje akademické pracovníky od využití jejich práv. Směrnice děkana tak sama o sobě sice nikterak neomezuje pozitivní svobodu stěžovatelů, tj. možnost určitým způsobem jednat, ale nepochybně omezuje jejich negativní svobodu, tj. neomezený výběr z možných

¹⁵⁴ Ustanovení čl. 26 odst. 3 Listiny.

¹⁵⁵ Ustanovení § 304 odst. 3 zákoníku práce.

¹⁵⁶ Ustanovení § 305 odst. 2 zákoníku práce.

řešení.¹⁵⁷ Obdobně v případě Feryn konstatoval Soudní dvůr Evropské unie, že i veřejné prohlášení zaměstnavatele může představovat omezení přístupu k zaměstnání, pokud je způsobilé odradit potenciální uchazeče od přihlášení se do výběrového řízení.¹⁵⁸ Protiprávní je proto i takové jednání, které poškozují dotčené osoby tím, že je v rozporu s právním řádem odrazuje od dovoleného jednání, čímž omezuje jejich negativní svobodu a narušuje práva deklarovaná ustanoveními čl. 1 a čl. 2 odst. 3 Listiny.

Postup oblastního inspektorátu práce

S postupem oblastního inspektorátu práce jsou spojeny dva okruhy otázek. První se týká neprovedení kontroly a druhý vyrozumění stěžovatelky. Z těchto důvodů je i tato část rozdělena do dvou sekcí.

Neprovedení kontroly

Inspekce práce, kontrolní orgán na úseku ochrany pracovních vztahů a pracovních podmínek, byla zřízena zákonem č. 251/2005 Sb., o inspekci práce, ve znění pozdějších předpisů. Oblastní inspektoráty práce, mimo jiné, kontrolují dodržování povinností vyplývajících z právních předpisů, z nichž vznikají zaměstnancům práva nebo povinnosti v pracovněprávních vztazích.¹⁵⁹ Tuto pravomoc uplatňuje inspekce práce vůči osobám uvedeným v ustanovení § 6 zákona o inspekci práce. Mezi tyto osoby náleží především zaměstnavatelé.¹⁶⁰ Zaměstnavatelem se podle zákoníku práce rozumí, podle úpravy účinné v době podání podnětu oblastnímu inspektorátu,¹⁶¹ „právnícká nebo fyzická osoba, která zaměstnává fyzickou osobu v pracovněprávním vztahu“.¹⁶²

Pojem zaměstnavatel byl sice vymezen pouze pro samotný zákoník práce, ale vzhledem k tomu, že zákon o inspekci práce neobsahoval ani neobsahuje vlastní definici pojmu zaměstnavatel, považují za vhodné při výkladu ustanovení § 6 odst. 1 písm. a) zákona o inspekci práce uplatnit analogii iuris. Výklad per analogiam, respektive jeho podmnožina výklad per analogiam iuris sice nepatří mezi běžně uplatňované argumentační figury, přesto se jedná o korektní způsob výkladu, jehož aplikaci připouští ve své judikatuře i Nejvyšší soud.¹⁶³ Domnívám se proto, že ustanovení § 6 odst. 1 písm. a) zákona o inspekci práce je třeba

¹⁵⁷ Blíže k pojmu pozitivní a negativní svobody: BERLIN, I. *Čtyři eseje o svobodě*. Praha: Prostor, 1999, s. 219 a násl. ISBN 80-7260-004-4.

¹⁵⁸ Bod 25 rozsudku Soudního dvora Evropské unie ze dne 10. července 2008, Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding proti Firma Feryn NV, C-54/07, ECLI:EU:C:2008:397.

¹⁵⁹ Ustanovení § 3 odst. 1 písm. a) zákona o inspekci práce.

¹⁶⁰ Ustanovení § 6 odst. 1 písm. a) zákona o inspekci práce.

¹⁶¹ Oblastní inspektorát podnět obdržel dne 3. prosince 2012.

¹⁶² Ustanovení § 7 zákoníku práce, ve znění účinném do 31. prosince 2013.

¹⁶³ Viz rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 1. června 2006, sp. zn. 20 Cdo 1662/2005.

interpretovat tak, že působnost inspekce práce se vztahuje na právnické nebo fyzické osoby, které zaměstnávají fyzickou osobu v pracovněprávním vztahu. Pracovněprávním vztahem se přitom rozumí vztahy vznikající při výkonu závislé práce, tj. práce vykonávané osobně ve vztahu nadřízenosti a podřízenosti zaměstnance, jménem zaměstnavatele, podle jeho pokynů, za mzdu, plat nebo odměnu za práci, na náklady a odpovědnost zaměstnavatele, a to v pracovní době na dohodnutém místě.¹⁶⁴ Akademičtí pracovníci vysoké školy vykonávají svou práci osobně dle pokynů zaměstnavatele, jeho jménem, byť mohou některé výstupy vědecké činnosti publikovat také pod svým jménem, na náklady zaměstnavatele a za tuto svou činnost pobírají mzdu nebo plat. Fakulta proto ve vztahu ke stěžovatelům vystupovala jako zaměstnavatel, neboť pro ni vykonávali závislou práci. Domnívám se proto, že působnost oblastního inspektorátu se vztahuje i na vysoké školy, respektive jejich části, avšak pouze v souvislosti se vztahy, v nichž vysoká škola vystupuje jako zaměstnavatel.

V uvedeném případě byla dána osobní působnost oblastního inspektorátu a zároveň byl oblastní inspektorát nadán pravomocí k šetření podnětu stěžovatelů. Stěžovatelům ale ani za těchto okolností nesvědčí nárok na provedení kontroly, respektive zahájení řízení z moci úřední.¹⁶⁵ Správní orgán je totiž obecně povinen zahájit řízení pouze při naplnění zákonem předvídaných okolností. Jednou z takových okolností je potřeba ochrany veřejného zájmu, neboť podle ustanovení § 2 odst. 4 správního řádu „Správní orgán dbá, aby přijaté řešení bylo v souladu s veřejným zájmem...“. K obdobnému závěru dospěl i Nejvyšší správní soud, když konstatoval, že „možnost zahájit správní řízení z moci úřední slouží a priori k tomu, aby ve veřejném zájmu byla určitá věc správním orgánem autoritativně vyřešena, resp. rozhodnuta a nikoliv k realizaci individuálních veřejných subjektivních práv fyzických a právnických osob“.¹⁶⁶ Hlediskem zákonnosti a správnosti postupu oblastního inspektorátu je v této věci existence veřejného zájmu na provedení kontroly.

Ze samotného podnětu, respektive jeho přílohy, bylo patrné, že zaměstnavatel, zde Fakulta, porušuje pracovněprávní předpisy, konkrétně ustanovení § 304 odst. 3 zákoníku práce.¹⁶⁷ Směrnice děkana ale neměla negativní důsledky pouze na stěžovatele, respektive stěžovatelku, která podala podnět oblastnímu inspektorátu samostatně, ale na všechny akademické pracovníky Fakulty. Podnět tak směřoval proti obecné praxi zaměstnavatele. Domnívám se, že je ve veřejném zájmu, aby inspekce

¹⁶⁴ Ustanovení § 1 písm. a) a § 2 zákoníku práce, ve znění účinném do 31. prosince 2013.

¹⁶⁵ Srov. usnesení Ústavního soudu ze dne 8. října 2002, sp. zn. II. ÚS 586/02.

¹⁶⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. května 2010, sp. zn. 5 Ans 5/2009-139.

¹⁶⁷ Viz část C.1 Omezení výdělečné činnosti zaměstnance.

práce zasahovala proti obecným protiprávním praktikám zaměstnavatelů, neboť tak prosazuje vládu práva nejen v rámci konkrétního zaměstnavatele, ale také kultivuje pracovní trh.

Vzhledem k uvedeným okolnostem mám za to, že oblastní inspektorát měl podnět stěžovatelky prošetřit, tj. provést kontrolu, přestože na její provedení neexistuje právní nárok. Porušení ze strany zaměstnavatele zasáhlo do práv širšího okruhu osob, tedy nejen stěžovatelčiny, čímž její podnět přesáhl vlastní zájem stěžovatelky. Domnívám se proto, že vzhledem k těmto okolnostem v tom případě existoval veřejný zájem na provedení kontroly a kultivaci jednání zaměstnavatele. Oblastní inspektorát proto měl z důvodu potřeby ochrany veřejného zájmu provést kontrolu, tj. zahájit řízení. Domnívám se proto, že oblastní inspektorát pochybil, neboť jím přijaté řešení nebylo v souladu s veřejným zájmem, jak vyžaduje ustanovení § 2 odst. 4 správního řádu.

Vyrozumění stěžovatelky

Odhlédnou-li od výše podaného výkladu, tj. otázky zahájení řízení, z ustanovení § 42 správního řádu plyne správnímu orgánu, zde oblastnímu inspektorátu, jediná povinnost, a to v případě, že o to stěžovatel požádá, je do 30 dnů vyrozumět o tom, zda bude řízení zahájeno. Oblastní inspektorát v dopisu ze dne 5. prosince 2012 informoval stěžovatelku o provedení kontroly: „Na základě Vašeho podnětu, který je veden pod sp. zn. ..., bude provedena u uvedeného zaměstnavatele oblastním inspektorátem práce kontrola, jejímž předmětem bude především dodržování právních předpisů v oblasti, na kterou ve svém podání upozorňujete.“ Takové sdělení je způsobilé vyvolat u stěžovatelky legitimní očekávání, že kontrola bude provedena, jak výslovně vedoucí odboru uvádí. Nemohu se proto ztotožnit se sdělením vedoucího inspektora, že „[z]asláný dopis o přijetí podnětu ještě skutečně neznamenal, že podnět bude zařazen do plánu kontrol“. Naopak se domnívám, že tato dvě sdělení jsou vzájemně neslučitelná.

Považuji za pochopitelné, pokud se správní orgán rozhodne po bližším seznámení s podnětem řízení nezahájit, byť po prvotním posouzení na věc nahlížel jinak. Takový postup je možný a v některých případech může být i žádoucí. Správní orgán je ale povinen stěžovatele vyrozumět o změně způsobu vyřízení podnětu. Správní orgán by měl změnu provést a uvědomit o ní stěžovatele v zákonně lhůtě 30 dnů od přijetí podnětu, v níž musí být stěžovatel, pokud o to požádá, vyrozuměn o způsobu vypořádání podnětu. Po uplynutí této lhůty stěžovateli vzniká legitimní očekávání, že zvolený způsob řešení podnětu je definitivní a důvodně očekává, že kontrola bude provedena. Otázkou vyrozumění podle § 42 správního řádu se ochránce již zabýval: „V případě, kdy úřad ve lhůtě 30 dnů od doručení podnětu ještě nerozhodl o zahájení správního řízení

či o odložení věci, měl by tuto skutečnost podatelé oznámit a sdělit, že po konečném vyhodnocení podnětu jej informuje, zda řízení zahájil, či nikoliv.“¹⁶⁸ Postačí proto, když ve lhůtě 30 dnů od přijetí podnětu správní orgán stěžovatele alespoň vyrozumí o tom, že hodnocení podnětu bude změněno.

Správní orgán je v souladu se zásadou ochrany právní jistoty, která je vedle spravedlnosti a veřejného blaha jedním ze tří účelů práva,¹⁶⁹ a v souladu se zásadou vstřícnosti veřejné správy¹⁷⁰ povinen změnu svého hodnocení přiměřeně odůvodnit a uvést, které důvody jej vedly ke změně hodnocení podnětu. Již citované stanovisko veřejného ochránce práv k tomu uvádí: „S ohledem na principy dobré správy (přesvědčivost a otevřenost) by sdělení úřadu podle § 42 správního řádu mělo obsahovat odůvodnění v takovém rozsahu, aby ve stěžovateli nevzbuzovalo důvodné podezření na nečinnost úřadu, příp. na svévolné uplatnění správního uvážení.“¹⁷¹ Postačí proto, když ve lhůtě 30 dnů od přijetí podnětu správní orgán stěžovatele alespoň vyrozumí o tom, že hodlá změnit hodnocení podnětu a konečně odůvodněné vyrozumění odešle později.

Oblastní inspektorát v tomto případě pouze vnitřně změnil své hodnocení podnětu a stěžovatelku již nikterak neinformoval o svých dalších postupech a úvahách. Ponechal ji v nejistotě a očekávání provedení kontroly, která, byť neslouží k ochraně subjektivních práv stěžovatelů, jim mohla přinést také osobní prospěch spočívající ve zrušení Směrnice děkana.

Domnívám se proto, že oblastní inspektorát svým postupem nedostal své povinnosti vyrozumět do 30 dnů od doručení podnětu stěžovatele o způsobu jeho vyřízení,¹⁷² neboť za takové vyrozumění nelze považovat jakékoliv vyrozumění, tedy i neodpovídající skutečnosti. V opačném případě by ustanovení § 42 správního řádu zcela pozbylo svého smyslu a účelu, neboť by jím stanovená povinnost byla splněna zasláním dopisu libovolného obsahu. Oblastní inspektorát svým postupem porušil také ustanovení § 4 odst. 1 správního řádu, neboť ponechal stěžovatelku po nepřiměřenou dobu v mylném přesvědčení, že kontrola bude provedena, byť vnitřně již byl rozhodnut kontrolu neprovést.

¹⁶⁸ Stanovisko zástupce veřejného ochránce práv ze dne 6. ledna 2014 ve věci sp. zn. 4913/2012/VOP/JHO. Dostupné z: http://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/STANOVISKA/Spravni_rizeni/4913-12-JHO-UV.pdf

¹⁶⁹ RADBRUCH, G. *O napětí mezi účely práva*. Praha: Wolters Kluwer, 2013. 157 s. ISBN 978-80-7357-919-7.

¹⁷⁰ Ustanovení § 4 odst. 1 správního řádu.

¹⁷¹ Stanovisko zástupce veřejného ochránce práv ze dne 6. ledna 2014, ve věci sp. zn. 4913/2012/VOP/JHO. Dostupné z: http://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/STANOVISKA/Spravni_rizeni/4913-12-JHO-UV.pdf

¹⁷² Ustanovení § 42 správního řádu.

D – ZÁVĚRY

Správní orgán není povinen na základě podnětu zahájit řízení z moci úřední, neboť takové řízení je povinen zahájit pouze při naplnění zákonem předvidaných okolností. V případě, že je zahájení řízení z moci úřední ve veřejném zájmu, může správnímu orgánu vzniknout povinnost řízení zahájit i na základě podnětu. Správní orgány svou činností obecně přispívají k ochraně a prosazování veřejného zájmu, a to bez ohledu na to, z jakého zdroje se o jeho narušení dozvedí. Vyplývá-li z podnětu, že je veřejný zájem ohrožen, nebo již přímo narušen, je správní orgán povinen z moci úřední zahájit řízení, které může vést k jeho ochraně.

Pokud o to stěžovatel požádá, je správní orgán povinen vyrozumět stěžovatele do 30 dnů od přijetí podnětu o způsobu vypořádání podnětu nebo alespoň o tom, že se jeho podnětem zabývá a že o dalším postupu bude teprve vyrozuměn. Své prvotní posouzení podnětu může změnit, ale musí o tom stěžovatele informovat do 30 dnů od doručení podnětu. Nové vyrozumění musí obsahovat přiměřené zdůvodnění změny hodnocení. Povinnost vyrozumění stěžovatele podle ustanovení § 42 správního řádu nelze považovat za splněnou zasláním vyrozumění, které neodpovídá skutečnosti, tj. obsahuje překonané hodnocení podnětu.

Na základě výše popsaných zjištění a úvah jsem ve smyslu ustanovení § 18 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv dospěla k přesvědčení, že se Oblastní inspektorát práce pro Královéhradecký kraj a Pardubický kraj dopustil pochybení spočívajícího v neprovedení kontroly a v neinformování stěžovatelky o vypořádání se s jejím podnětem.

Zprávu o šetření zasílám vedoucímu inspektoru oblastního inspektorátu Ing. Jaroslavu Nečasovi a žádám, aby se v zákonné lhůtě 30 dnů od jejího doručení vyjádřil ke zjištěným pochybením a informoval mě o přijatých opatřeních k nápravě. Zpráva shrnuje mé dosavadní poznatky, které mohou být podkladem pro závěrečné stanovisko.

O svých zjištěních a závěrech informuji rovněž stěžovatele.

Mgr. Anna Šabatová, Ph.D., v. r.
veřejná ochránkyně práv
(zpráva je opatřena elektronickým podpisem)

V Brně dne 15. května 2015
Sp. zn. 5944/2014/VOP/EHŠ

Zpráva o šetření ve věci výběrového řízení na obsazení místa úředníka územního samosprávného celku

Dopisem ze dne 8. 9. 2014 se na mě obrátila paní V. O., bytem XXXXX (dále také „stěžovatelka“). Vyjádřila nesouhlas s výsledkem výběrového řízení na pracovní pozici „referent/ka evidence nemovitostí a stavebního úřadu“, které vypsalo město Rájec-Jestřebí.

Stěžovatelka žádala dne 3. 5. 2014 o prošetření Oblastní inspektorát práce pro Jihomoravský kraj a Zlínský kraj (dále také „inspektorát práce“ či „OIP“), s prošetřením stížnosti však není spokojena. Stěžovatelka namítá, že:

- **kontrola inspektorátu práce trvala nepřiměřeně dlouhou dobu** (déle než tři měsíce), což vedlo k tomu, že s vybranou uchazečkou byla již před ukončením kontroly uzavřena smlouva na dobu neurčitou,
- obdržela **strohé vyrozumění inspektorátu práce o výsledku kontroly**, jelikož OIP jí nakonec dne 4. 9. 2014 zaslal e-mailem pouze informaci, že je u zaměstnavatele vše v pořádku,
- **její stížnost byla nedostatečně prošetřena**, inspektorát práce se nezabýval všemi jejími námitkami, neřešil zejména **podjatost výběrové komise**, jelikož matka vybrané uchazečky pracovala na dotčeném obecním úřadě dlouhodobě jako účetní, a inspektorát práce neprošetřil **kvalifikaci vybrané uchazečky**, protože podle stěžovatelky nemá ani dostatečnou kvalifikaci ani žádnou praxi na stavebním úřadě, nesplňuje tedy zákonné požadavky na výkon inzerované práce.

A – PŘEDMĚT ŠETŘENÍ

Jelikož stěžovatelka měla k dispozici jen opravdu strohé vyrozumění o výsledku kontroly ze strany inspektorátu práce, byl dne 31. 10. 2014 požádán vedoucí inspektor Ing. et Ing. Bc. Tomáš Musil o poskytnutí součinnosti.

Dne 28. 11. 2014 jsem obdržela vyjádření inspektorátu práce spolu s kompletní spisovou dokumentací. Rozsah sdělených informací přesahuje běžnou součinnost ze strany úřadu, proto jsem dodatečně zahájila šetření Oblastního inspektorátu práce pro Jihomoravský kraj a Zlínský kraj ve smyslu ustanovení § 14 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů, zaměřené na postup při kontrole Městského úřadu Rájec-Jestřebí.

B – SKUTKOVÁ ZJIŠTĚNÍ

Pro větší přehlednost si dovolím jednotlivá skutková zjištění seřadit dle prošetřovaných námitek stěžovatelky.

B.1 Délka kontroly

Aby bylo možné zhodnotit, zda kontrola inspektorátu práce trvala nepřiměřeně dlouhou dobu, shrnuji zjištěné informace chronologicky:

3. 6. 2014: inspektorát práce obdržel podnět stěžovatelky

12. 6. 2014: stěžovatelka byla e-mailem vyrozuměna o přijetí podnětu, o předmětu kontroly, jejím provedení v souladu s plánem kontrol a byla informována, že po skončení kontroly obdrží informace o jejím výsledku

12. 6. 2014 a 17. 6. 2014: stěžovatelka doplnila své podání o přijetí písemné odpovědi od starosty a jednání s tajemnicí městského úřadu. Starosta uvádí, že se nejednalo o výběrové řízení, ale o veřejnou výzvu na obsazení pozice „Referent evidence nemovitostí a stavebního úřadu“. Ke kvalifikaci vybrané uchazečky uvádí, že posouzení předpokladů a požadavků provedl kolektivní orgán a toto hodnocení nenáleží jiným uchazečům. K podjatosti uvádí, že pokud by měli být vyloučeni jiní účastníci jen na základě rodinných vazeb na dřívější zaměstnance, pak by se právě zde dopustil zaměstnavatel diskriminace.

27. 6. 2014: stěžovatelka zbavila inspektorát práce povinnosti mlčenlivosti

1. 7. 2014: s vybranou uchazečkou byl uzavřen pracovní poměr

16. 7. 2014 a 22. 7. 2014: inspektorky paní Alena Sychrová a paní Zdeňka Kraváčková provedly kontrolu

21. 8. 2014: inspektorky seznámily kontrolovanou osobu s protokolem o kontrole

4. 9. 2014: inspektorát práce zaslal e-mailem stěžovatelce informace o výsledku kontroly

K rychlosti kontroly navíc inspektorát práce uvádí, že ke dni 21. 11. 2014 evidoval za období od 1. 1. 2014 cca 1 230 přijatých podnětů ke kontrole zaměstnavatelů. Inspektoráty provádí kontroly u zaměstnavatelů nejen na základě přijatých podnětů ke kontrole, ale též dle Ročního programu kontrolních akcí, vytyčeného v „Programu činností SÚIP za rok 2014“. S ohledem na časové a kapacitní možnosti inspektorátu tak není možné provedení kontrol na základě všech přijatých podnětů ke kontrole (jelikož na provedení kontroly není právní nárok) či tyto kontroly provádět obratem po přijetí podnětu ke kontrole.

B.2 Vyrozumění stěžovatelky o výsledku kontroly

Dne 12. 6. 2014 byla stěžovatelce zaslána informace o přijetí jejího podnětu a sdělení, že předmětem kontroly bude „především dodržování právních předpisů v oblasti, na kterou [stěžovatelka] ve svém podání upozorňuje“.

Z vyrozumění o výsledku kontroly si dovoluji citovat jádro sdělení: „Kontrolou bylo posuzováno, zda bylo dodrženo ustanovení § 6 zákona č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků a změně některých zákonů, ve znění zákona č. 46/2006 Sb., tzn., že veřejná výzva obsahovala náležitosti stanovené jí zákonem a byla vyvěšena i sejmuta ve stanoveném termínu. Dále zda zájemci o místo úředníka ve stanoveném termínu doplnili své přihlášky o doklady, pokud tyto chyběly. Předmětem kontroly bylo i to, zda po vybrání vhodného zájemce o místo úředníka a po uzavření pracovního poměru s ním byla do 15 dnů vyhotovena tajemnicí úřadu zpráva o posouzení a hodnocení zájemců a zda bylo umožněno do zprávy všem zájemcům nahlédnout. Na základě kontrolního šetření nebylo zjištěno porušení v oblasti, která byla předmětem kontroly. Současně Vám sdělujeme, že nejsme ze zákona kompetentní posuzovat jednotlivá rozhodnutí územních samosprávných celků při výběru zájemců o volné místo úředníka územního samosprávného celku.“

B.3 Podjatost výběrové komise

Inspektorky pro prošetření této námitky využily svého oprávnění vyžadovat od kontrolované osoby další součinnost potřebnou k výkonu kontroly. Členům hodnotící komise byla položena tato otázka: „V podnětu ke kontrole, týkajícím se výše uvedeného výběru osob na základě veřejné výzvy, byla vznesena námitka, že výběrová komise byla podjatá. Můžete se prosím vyjádřit k této námitce?“

Jedna osoba uvedla „bez komentáře“, další, že jí „nejsou známy žádné skutečnosti, na jejichž základě by mohla být vznesena relevantní námitka podjatosti“, další člen uvedl, že „o podjatosti nemůže být ani řeč. Všechny uchazečky byly pro mne stejně neznámé“. Starosta požádal písemně stěžovatelku „o předložení důkazů jejího podezření, aby bylo možné vyvodit důsledky (jinak se jedná o pomluvu). Osobně jsem jednal s později vybranou uchazečkou poprvé, takže za svou osobu nevím, jak je možné být podjatý vůči někomu, koho vidíte poprvé“.

Inspektorát proto uzavírá, že inspektorky se námitkou podjatosti výběrové komise zabývaly, avšak tato se jim nepodařila prokázat.

B.4 Kvalifikace vybrané uchazečky

I k objasnění této námitky využily inspektorky možnosti klást osobám otázky týkající se předmětu kontroly, konkrétně tyto:

KONTROLNÍ ORGÁNY

- „Ve Vaší výzvě je jedním z předpokladů a požadavků střední vzdělání s maturitní zkouškou, nejlépe stavebního směru a znalost stavebního zákona a předpisů souvisejících a také schopnost jejich aplikace v praxi, dále znalost katastrálních předpisů včetně orientace v katastrálních mapách a geometrických plánech. Splňuje vybraná uchazečka výše uvedené předpoklady a požadavky?“
- „V podnětu ke kontrole, týkajícím se výše uvedeného výběru osob, byla vznesena námitka, že paní, která nakonec výběrové řízení vyhrála, nemá potřebnou kvalifikaci. Uveďte, prosím, podmínky pro přijetí referentka/ky evidence nemovitostí, týkající se kvalifikace.“

K první otázce členové komise uvedli, že uchazečka prokázala znalosti a zájem o práci včetně zkušeností s jednáním na katastrálním úřadě. Na kladené otázky odpověděla správně, její znalost stavebního zákona a souvisejících předpisů byla dostačující pro výkon funkce referentky evidence nemovitostí. Důležité je, že zaměstnanec na inzerované pozici nerozhoduje ve správním řízení, takže s danou funkcí není spojen požadavek na vykonání zkoušky zvláštní odborné způsobilosti, jedná se v podstatě o administrativní práci a přípravu podkladů.

Z odpovědi na druhou otázku vyplynulo, že dané pracovní místo je zařazeno do 8. platové třídy, přičemž základním kvalifikačním předpokladem je střední vzdělání s maturitní zkouškou, což vybraná uchazečka splňuje.

Dále inspektorát práce ve svém vyjádření zdůrazňuje, že veřejná výzva nesměřovala na obsazení místa úředníka na úseku územního rozhodování a stavebního řádu, proto nemusí splňovat požadavky pro výkon činnosti na obecním stavebním úřadu dle požadavku ustanovení § 13a zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu.

Avizované pozici odpovídá dle inspektorátu práce i označení na internetových stránkách úřadu.

Inspektorát práce proto tento bod uzavřel tím, že se inspektorky výhradami stěžovatelky vůči kvalifikaci vybrané uchazečky zabývaly, nicméně nesplnění kvalifikačních požadavků nebylo prokázáno.

C – HODNOCENÍ VĚCI OCHRÁNKYNI

Zákon č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů mi ukládá povinnost působit k ochraně osob před jednáním úřadů a dalších institucí uvedených v tomto zákoně, pokud je rozporu s právem, neodpovídá principům demokratického právního státu a dobré správy, jakož i před jejich nečinností, a tím přispívat k ochraně práv a svobod. Jsem tedy oprávněna prošetřit postup orgánů inspekce práce v rámci kontroly dodržování pracovněprávních předpisů a zhodnotit, zda v konkrétním případě postupovaly v souladu se zákonem a principy dobré správy.

C.1 Délka kontroly

Zákon č. 251/2005 Sb., o inspekci práce, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o inspekci práce“) a zákon č. 255/2012 Sb., kontrolní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „kontrolní řád“) nestanoví konkrétní lhůty pro provedení kontroly. Kontrolní řád nicméně upravuje některé dílčí lhůty, jako například povinnost vyhotovit protokol o kontrole ve lhůtě 30 dnů ode dne provedení posledního kontrolního úkonu, ve zvláště složitých případech do 60 dnů. Z povahy činnosti orgánu inspekce práce lze nicméně vyvodit některé obecné požadavky vyplývající mimo jiné z principů dobré správy, jako je včasnost či transparentnost.

V šetřeném případě jsem nabyla dojmu, že inspektorát práce se nedopustil pochybení spočívajícího v nepřiměřené délce kontroly, jelikož **jednotlivé úkony** (jak je uvedeno v části B této zprávy) **vykonával průběžně a bez zbytečných průtahů**. Kontrolu u zaměstnavatele provedl již v průběhu měsíce července, tedy první měsíc pracovního poměru vybrané uchazečky. Protokol o kontrole byl vyhotoven v srpnu, proto není možné přisvědčit námitce stěžovatelky, že inspektorát svou laxností zapříčinil, že s vybranou uchazečkou již byla uzavřena smlouva na dobu neurčitou. Byť neznám obsah pracovní smlouvy vybrané uchazečky, kontrola inspektorátu práce proběhla ve zkušební době předvídané zákoníkem práce. I když rozumím tomu, že stěžovatelka je v šetřeném případě natolik zaangažovaná, že očekávala ukončení kontroly v dřívějším termínu, inspektorát práce postupoval bez jakéhokoli pochybení, proto si tento bod dovoluji uzavřít tvrzením, že ve **smyslu ustanovení § 17 zákona o veřejném ochránci práv nedošlo k pochybení spočívajícímu v nepřiměřené délce kontroly**. Ve srovnání s jinými šetřenými případy naopak konstatuji, že kontrola proběhla velmi rychle.

C.2 Vyrozumění stěžovatelky o výsledku kontroly

Jsem si vědoma, že právní úprava ohledně rozsahu informace o přijetí podnětu ke kontrole a vyrozumění o výsledku kontroly je velmi stručná a nestanoví, jaké přesné informace má obsahovat. Opakovaně nicméně jednám s orgány inspekce práce o svých doporučeních ohledně obsahu těchto dvou vyrozumění, jelikož stávající podobu poskytovaných informací vnímám dlouhodobě jako nedostatečnou.

Nesdílím proto názor inspektorátu práce, že v dokumentu zasláném stěžovatelce o přijetí jejího podnětu je možné nalézt sdělení o předmětu kontroly plánované inspektorátem. V daném dopisu ze dne 12. 6. 2014 je totiž uvedeno, že předmětem kontroly bude „především dodržování právních předpisů v oblasti, na kterou [stěžovatelka] ve svém podání upozorňuje“. Takové **stanovení předmětu kontroly považuji za vážní a nedostatečné**. Předmět kontroly uvedený jako „dodržování právních předpisů v oblasti, na kterou stěžovatelka upozorňuje“ je nejasný a nedává ani podatelci podnětu ke kontrole ani jinému čtenáři jakoukoli bližší představu,

co vlastně bude předmětem kontroly. Můj požadavek na jasné vymezení předmětu kontroly má význam i v praktické rovině, jelikož stěžovatelka by jednoznačným vymezením předmětu kontroly dostala jasnou informaci, zda byl obsah jejího podnětu ze strany inspektorátu práce přesně pochopen a zda bude předmětem kontroly to, co očekává.

Námítky mám i ve vztahu k obsahu vyrozumění o výsledku kontroly. Nepřekvapuje mě proto, že stěžovatelka byla z kontroly rozpačitá a nadále usilovala o dosažení nápravy ve vztahu k výběrovému řízení, kterého se zúčastnila. Vyjádření o výsledku kontroly, které obdržela, totiž nemohlo v žádném případě rozptýlit její obavy o nekorektnosti výběrového řízení. Zasláné vyjádření dle mého názoru jen kopíruje povinnosti obce vztahující se k obsazení místa úředníka samosprávného celku, ale v žádném případě nejde o sdělení informací zjištěných kontrolou. Jak uvádím níže, inspektorát práce ve svém vyjádření zejména zcela opomenul zmínit, zda prošetřil namítanou podjatost výběrové komise a kvalifikaci vybrané uchazečky a s jakým výsledkem. Tyto námítky nepochybně stěžovatelka vnímala jako klíčové a v závěrečném vyjádření zůstaly bez jediné zmínky, což vedlo k dohadům, zda je vůbec inspektorát práce prošetřil. Byť samozřejmě inspektorát práce nemůže posuzovat jednotlivá rozhodnutí územních samosprávných celků při výběru zájemců o volné místo úředníka a nenahrazuje soudní řízení o konkrétním sporu, vyrozumění stěžovatelce neodpovídalo vykonané kontrole a je **v rozporu s metodickým pokynem generálního inspektora Státního úřadu inspekce práce č. 2/2014 ze dne 31. 1. 2014**, který nabyl účinnosti dne 3. 2. 2014. Podle něj je nutno se při kontrole zabývat celým obsahem podnětu ke kontrole a **v informaci o výsledku kontroly vysvětlit podateli všechny relevantní skutečnosti**. Písemná informace o výsledku kontroly, zasláná stěžovatelce, ovšem vůbec nepromítá zjištění OIP a nevypovídá o skutečnostech, kterými se OIP zabýval.

Rozumím, že se stěžovatelka cítí rozhodnutím výběrové komise rozhořčena, a je možné, že ani mé šetření nezmění pocit křivdy, který silně vnímám z jejího podnětu, nicméně jsem přesvědčena, že svým šetřením v tomto případě v podstatě nahrazuji a doplňuji činnost inspektorátu práce a sděluji stěžovatelce informace, které měla obdržet přímo od inspektorátu. V této souvislosti považuji za důležité doplnit, že jsem – jak já, tak inspektorát práce – povinna respektovat citlivost některých údajů z kontroly, a nejsem proto oprávněna sdělit veškeré informace ze spisové dokumentace. Jedná se zejména o skutečnosti spojené s ochranou osobních údajů ostatních uchazečů, kteří se účastnili výběrového řízení.

Dovoluji si tedy shrnout, že při **informování podatele o výsledku kontroly podle ustanovení § 5 odst. 2 zákona o inspekci práce je oblastní inspektorát práce povinen se dostatečně vypořádat se všemi body podnětu ke kontrole a vysvětlit podateli všechny relevantní skutečnosti tak, aby v informaci o výsledku kontroly oblastní inspektorát práce promítl**

veškeré okolnosti, jimiž se zabýval, a uvedl všechna zjištění a závěry, které z nich vyvodil. Dle ustanovení § 18 zákona o veřejném ochránci práv tak **spatřuji pochybení inspektorátu práce v nedostatečném a nepřiléhavém vyrozumění stěžovatelky o výsledku kontroly spolu s neurčitým vymezením kontroly na základě podnětu stěžovatelky.**

Závěrem považuji za vhodné doplnit, že k formě vyrozumění nemám výhrady. Vyrozumění o výsledku kontroly není správním rozhodnutím, nemusí tedy naplňovat požadavky pro správné řízení, jedná se o poměrně neformální dokument, který nicméně musí vhodně reflektovat vykonanou kontrolu, srozumitelně představit závěr kontroly a předně reagovat na námítky podatele podnětu ke kontrole.

C.3 Podjatost výběrové komise

Z části B této zprávy i detailní analýzy kontrolního spisu inspektorátu práce plyne, že inspektorky danou námítku prošetřily a využily k tomu vhodná oprávnění. I když je možné, že předchozí pracovní poměr matky vybrané uchazečky mohl ovlivnit závěr výběrové komise v šetřeném případě, inspektorky neměly k dispozici jiný vhodný nástroj než se dotázat na tuto skutečnost všech členů výběrové komise. Prošetření této námítky naráží na limit možností orgánů inspekce práce, které nedisponují vhodnějším nástrojem, jak danou skutečnost prověřit.

Nemohu proto než konstatovat, že se **inspektorát práce v tomto ohledu dle ustanovení § 17 zákona o veřejném ochránci práv nedopustil pochybení.** V kontextu obsahu bodu C.2 této zprávy mám však za to, že měly být **součástí vyrozumění zaslaného stěžovatelce informace o způsobu prošetření této námítky a s tím korespondující kontrolní závěr.** Současně vítám, že inspektorky danou námítku prošetřily tím, že se jednotlivých členů na předmětnou otázku dotázaly. Tento postup totiž v minulosti nebyl dle mých dosavadních zjištění v činnosti orgánů inspekce práce standardní, jelikož inspektoři se k danému oprávnění stavěli poměrně skepticky.

C.4 Kvalifikace vybrané uchazečky

Jádrem podání stěžovatelky je námítka, že vybraná uchazečka nemá dostatečné vzdělání a zkušenosti vyžadované pro obsazení konkrétního pracovního místa. Ze zaslaných podkladů lze usuzovat, že stěžovatelka má nepoměrně více zkušeností s prací na stavebním úřadě, nicméně ani mým úkolem, ani úkolem inspektorátu práce není vybrat vhodného kandidáta na konkrétní pracovní pozici místo výběrové komise, ale zhodnotit souladnost postupu výběrové komise se zákonem. Je nepochybné, že zaměstnavatel má možnost si vybrat budoucího zaměstnance dle svého uvážení za předpokladu, že tak činí v souladu se zákonem. Navíc některé aspekty výběru budoucího zaměstnance jsou nepřenositelné a s odstupem času jsou jen velmi obtížně ověřitelné. Je třeba doplnit, že členové

komise při jednání s inspektorkami uváděli, že rozhodující roli při výběru vhodného uchazeče hrály i jiné faktory, například jeho celkové vystupování, pohotovost či znalost místních poměrů.

I přes výše uvedené mám za to, že se inspektorát práce námitkou kvalifikačních požadavků uchazeče dostatečně zabýval. Jsem přesvědčena, že v šetřeném případě **vzniklo nedorozumění** v tom, že se stěžovatelka domnívala, že nabízené pracovní místo odpovídá místu úředníka na úseku územního rozhodování a stavebního řádu, který musí splňovat požadavky dle ustanovení § 13a zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů, nikoli prosté administrativní práce jako v šetřeném případě. Dovoluji si proto shrnout, že **námítka neodpovídající kvalifikace vybrané uchazečky byla inspektorkami řádně prošetřena a objasněna. Ve smyslu ustanovení § 17 zákona o veřejném ochránci práv jsem tedy neshledala pochybení.** Nicméně shodně jako u předchozího bodu doplňuji, že **způsob prošetření této námítky a relevantní závěr měl inspektorát práce stěžovatelce sdělit ve vyrozumění o výsledku kontroly.**

D – ZÁVĚRY

Na základě výše popsaných zjištění a úvah jsem dospěla k přesvědčení, že se **Oblastní inspektorát práce pro Jihomoravský kraj a Zlínský kraj dopustil pochybení spočívajícího v nedostatečném a nepřiléhavém vyrozumění stěžovatelky o výsledku kontroly spolu s neurčitým vymezením předmětu kontroly na základě podnětu stěžovatelky. Zásadní pochybení** spatřuji zejména v tom, že inspektorát práce ve svém vyjádření **zcela opomenul zhodnotit dvě klíčové námítky stěžovatelky**, tedy neuvedl, zda a s jakým výsledkem prošetřil podjatost výběrové komise a kvalifikaci vybrané uchazečky.

S ohledem na faktickou neopakovatelnost kontroly a na to, že stěžovatelka bude o průběhu a výsledku kontroly již řádně informována touto zprávou, netrvám na přijetí konkrétních opatření k nápravě ve vztahu ke stěžovatelce a **šetření Oblastního inspektorátu práce pro Jihomoravský kraj a Zlínský kraj končím ve smyslu ustanovení § 18 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv. Apeluji však na oblastní inspektorát práce, aby závěry této zprávy využil při své činnosti v budoucnu.**

Zprávu o šetření zasilám vedoucímu inspektorovi Ing. et Ing. Bc. Tomáši Musilovi s tím, že pokud se bude chtít ke zprávě jakkoliv vyjádřit, nechť tak učiní ve lhůtě 30 dnů od jejího doručení.

Zprávu zasilám rovněž stěžovatelce.

Mgr. Anna Šabatová, Ph.D.
veřejná ochránkyně práv

V Brně dne 12. listopadu 2013
Sp. zn. 5015/2011/VOP/ZK

Závěrečné stanovisko ve věci podnětu manželů M.

A – ZÁVĚRY ŠETŘENÍ

Dne 18. 6. 2013 jsem uzavřel šetření vedené na základě podnětu manželů I. M a V. M., bytem xxxx, který se týkal postupu Oblastního inspektorátu práce pro Moravskoslezský kraj a Olomoucký kraj, Krajské hygienické stanice Moravskoslezského kraje (dále také „KHS“ nebo „krajská hygienická stanice“) a Ministerstva zdravotnictví (dále také „ministerstvo“).

V souladu s ustanovením § 18 odst. 1 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů jsem konstatoval pochybení těchto úřadů. Nedostatky v činnosti Oblastního inspektorátu práce pro Moravskoslezský kraj (dále také „inspektorát práce“) jsem shledal v následujícím:

- bez zbytečného odkladu od obdržení podnětu ke kontrole dodržování pracovněprávních předpisů jej nepostoupil krajské hygienické stanici a podatele o tomto kroku neinformoval,
- ze spisové dokumentace nebylo dostatečně zřejmé, zda inspektorát práce neporušil ustanovení § 8 písm. d) zákona č. 251/2005 Sb., o inspekci práce (dále také „zákon o inspekci práce“), podle kterého je povinen zachovávat mlčenlivost o totožnosti toho, kdo podal podnět k provedení kontroly,
- inspektorát práce v rámci svých kompetencí nevyvinul adekvátní úsilí k prověření namítaných skutečností týkajících se vstupní lékařské prohlídky pana M. u jeho zaměstnavatele.

Krajské hygienické stanici Moravskoslezského kraje jsem obdobně jako inspektorátu práce vytkl pouze formální výkon jejich kontrolních pravomocí v rámci státního zdravotního dozoru nad plněním povinností zajistit závodní preventivní péči u H., a. s., se sídlem xxx. Ministerstvo zdravotnictví se pak, podle mého názoru, z pozice nadřízeného správního orgánu nezabývalo tím, zda a jakým způsobem plnila krajská hygienická stanice své povinnosti ve vztahu ke kontrole na jí svěřeném úseku závodní preventivní péče, ačkoliv na tuto problematiku paní M. ve svých podáních ministerstvo opakovaně upozorňovala.

Rovněž jsem zdůraznil důležitost časového údaje uváděného ve vyjádření KHS k ověření podmínek vzniku onemocnění pro účely posuzování nemocí z povolání, tzn. doby, po kterou zaměstnanec pracoval za podmínek, za nichž vzniká nemoc z povolání.

B – VYJÁDŘENÍ ÚŘADŮ

B.1 Oblastní inspektorát práce pro Moravskoslezský kraj a Olomoucký kraj

Z vyjádření vedoucí inspektorky inspektorátu práce vyplynulo následující. Ačkoliv k postoupení podnětu pana M. KHS došlo až v září 2010 (inspektorát práce jej obdržel v únoru téhož roku), inspektorát práce byl s KHS od počátku v kontaktu, a to i v průběhu kontroly, kterou uskutečnil u H., a. s. Jelikož z této kontroly vyplynuly určité nedostatky v oblasti bezpečnosti a ochrany zdraví při práci (ovšem jiného druhu, než které tvrdil pan M.), inspektorát práce podání, které kontrolu iniciovalo, postoupil KHS. K informování pana M. o možnosti obrátit se na KHS v souvislosti s toxickými látkami pak došlo nedopatřením způsobeným tím, že tak učinil jiný organizační útvar inspektorátu práce, než který prováděl kontrolu u H., a. s.

K samotné kontrole inspektorát práce uvedl, že jejím smyslem nebylo prověřit dodržování pracovněprávních předpisů pouze ve vztahu k panu V. M., ale obecně ke všem zaměstnancům, resp. jejich vybranému vzorku. Proto pana M. nepožádal o zbavení povinnosti mlčenlivosti. K obsahu protokolu z uskutečněné kontroly se inspektorát práce vyjádřil následovně: *„... je v souladu s platnými právními předpisy a běžnou praxí, že protokol odkazuje na doklady při dokládání zjištěných skutečností s uvedením nedostatků a označení ustanovení právních předpisů, které byly porušeny, jak vyplývá z ustanovení § 15 odst. 1 zákona č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, a ustanovení § 8 písm. g) zákona o inspekci práce. U dokladů předložených kontrolovanou osobou týkajících se lékařských prohlídek zaměstnanců z vybraného kontrolního vzorce nebyly provedenou kontrolou zjištěny nedostatky spočívající v jejich nesouladu s právními předpisy... Kontrolovaná problematika, u níž nebylo zjištěné porušení povinností kontrolované osoby vyplývající z příslušných právních předpisů, jakož ani příslušné doklady prokazující tuto skutečnost, nejsou do protokolů o výsledku provedených kontrol s poukazem na ustanovení § 15 odst. 1 zákona o státní kontrole zaznamenávány, když tato skutečnost z daného ustanovení zákona o státní kontrole ani jiných zvláštních právních předpisů, nevyplývá.“*

Podle inspektorátu práce nebylo účelné při kontrole využít ustanovení § 7 odst. 1 písm. h) zákona o inspekci práce, tedy dotazovat se zaměstnanců kontrolované osoby bez přítomnosti dalších fyzických osob, zástupce příslušného odborového orgánu nebo zástupce pro oblast bezpečnosti a ochrany zdraví při práci na záležitosti související s vykonávanou kontrolou, a to z těchto důvodů: povinnost zaměstnavatele, jejíž splnění bylo kontrolováno, je nutno doložit v písemné formě – výsledky provedených lékařských prohlídek dokládajících zdravotní způsobilost k vykonávané práci. Kromě toho by dotazování jiných zaměstnanců na lékařské prohlídky

pana M. zakládalo porušení povinnosti mlčenlivosti o totožnosti toho, kdo podal podnět ke kontrole. Pro postup ve smyslu ustanovení § 137 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále také „správní řád“), např. vůči MUDr. P. S. nebyly dány podmínky, když z provedené kontroly nevyplývalo žádné podezření o nekalém jednání ze strany zaměstnavatele.

Závěrem mě inspektorát práce informoval, že ve spolupráci s KHS plánuje provedení nové kontroly u H., a. s., která by měla být zaměřena výlučně na prověření skutečností týkajících se záležitosti pana M. – za tím účelem jej požádal o zbavení povinnosti mlčenlivosti. Z následné korespondence vyplynulo, že paní M. v zastoupení svého manžela této žádosti nevyhověla. Proto se inspektorát práce po dohodě s KHS rozhodly v této konkrétní záležitosti kontrolu neprovádět (obecně zaměřených kontrol se u H., a. s., od roku 2011 realizovalo ze strany obou kontrolních orgánů již několik).

B.2 Krajská hygienická stanice Moravskoslezského kraje a Ministerstvo zdravotnictví

Jelikož KHS a ministerstvo zaujaly k výsledkům mého šetření v zásadě stejný postoj, dovolím si obsah jejich sdělení stručně shrnout na jednom místě. Pokud jde o otázku vyjádření KHS k ověření podmínek vzniku onemocnění pro účely posuzování nemocí z povolání, ředitelka KHS mě ujistila, že odborní pracovníci, kteří provádějí hygienická šetření pro účely posuzování nemocí z povolání, byli v souvislosti s daným případem upozorněni na důležitost uvádět přesné časové údaje. Uvedla, že KHS doposud věnovala a nadále bude problematice ověřování podmínek vzniku onemocnění pro účely posuzování nemocí z povolání věnovat maximální úsilí a pozornost, přičemž vytýkaná nedůslednost představuje jediný případ tohoto typu od roku 2003, kdy KHS vykonává činnost podle zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví (dále také „zákon o ochraně veřejného zdraví“).

Ve vztahu k problematice závodní preventivní péče KHS sdělila, že ve smyslu ustanovení § 82 odst. 2 písm. o) zákona o ochraně veřejného zdraví vykonává státní zdravotní dozor nad plněním povinností zaměstnavatele zajistit závodní preventivní péči a nad plněním povinností zaměstnavatele poskytovat zařízením vykonávajícím závodní preventivní péči informace nutné k ochraně zdraví při práci; není ovšem oprávněna provádět kontrolu činnosti lékaře poskytujícího závodní preventivní péči.

Dále se KHS vyjádřila k dokladu ze dne 21. 12. 2004 o provedení vstupní lékařské prohlídky MUDr. S., který manželé M. zpochybnili s tím, že tato prohlídka nebyla provedena. KHS nesouhlasí s tím, že měla v rámci svých kompetencí vyvinout větší úsilí k prověření této skutečnosti.

Podle názoru KHS k hloubkové kontrole podkladů této lékařské prohlídky v době šetření neměla odborný důvod, neboť následující závodní

KONTROLNÍ ORGÁNY

preventivní prohlídku, která měla rozhodný význam pro aktuální pracovní zařazení pana M., absolvoval dne 5. 8. 2005 a byl uznán schopným práce v profesi autolakýrník bez zdravotního omezení. Tuto preventivní prohlídku paní M. nikterak nepochybnila. KHS se domnívá, že tato skutečnost nebyla v její zprávě o šetření zohledněna.

KHS závěrem vyslovila přesvědčení, že v rámci státního zdravotního dozoru, který byl v oblasti závodní preventivní péče proveden v letech 2009, 2010 a 2011, postupovala ve smyslu svých zákonných kompetencí a nijak nepochybnila. Ověřila, že H., a. s., má uzavřenou smlouvu o zajišťování závodní preventivní péče a kontrolou dokladů o provedených lékařských prohlídkách nebyly zjištěny nedostatky.

Ministerstvo zdravotnictví nad výše uvedené doplnilo, že výkon státního zdravotního dozoru je zaměřen toliko na činnost zaměstnavatele a plnění jemu uložených povinností zákonem o ochraně veřejného zdraví, tj. zajištění pracovně lékařských služeb, nikoli na postup lékaře, jakým způsobem tyto služby poskytuje.

Co se týká zajištění vstupní lékařské prohlídky, může KHS dozorovat pouze to, zda vykonávané práce odpovídají zdravotní způsobilosti jednotlivých zaměstnanců podle závěrů lékařských preventivních prohlídek.

Ministerstvo své vyjádření shrnulo tím, že státní zdravotní dozor podle ustanovení § 82 odst. 2 písm. b) zákona o ochraně veřejného zdraví musí být vykonáván výlučně v souladu se zákonem a „nelze jít extenzivním výkladem nad text zákona a úmysl zákonodárce, neboť podle zásady legality zakotvené v ustanovení § 2 odst. 2 správního řádu postupuje správní orgán v souladu se zákony a ostatními právními předpisy, jakož i mezinárodními smlouvami, které jsou součástí právního řádu. Nelze tudíž rozšiřovat povinnosti zaměstnavatele nad rámec zákona a vyvozovat ze vzneseného podezření, že zařízení vykonávající pracovně lékařské služby nevykonává řádně svou činnost, odpovědnost zaměstnavatele“.

Vzhledem k výše uvedenému KHS ani ministerstvo nepřijaly žádná opatření k nápravě.

C – ZÁVĚREČNÉ HODNOCENÍ

C.1 Oblastní inspektorát práce pro Moravskoslezský kraj a Olomoucký kraj

Vysvětlení inspektorátu práce stran jeho činnosti po obdržení podnětu ke kontrole od pana M. akceptují a oceňují, že inspektorát již v této fázi navázal spolupráci s KHS. Přesto zastávám názor, že optimálním řešením bylo bezodkladné postoupení podání pana M. KHS v souladu s ustanovením § 12 správního řádu. Následně mohl inspektorát práce domluvit s KHS další postup – jako nejúčelnější by se jevilo provedení společné kontroly.

Dále nemohu souhlasit s výkladem zákona č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, jak jej prezentuje inspektorát práce a ostatně také i jiné orgány inspekce práce. Podle ustanovení § 12 odst. 1 tohoto zákona je povinností kontrolních pracovníků zjistit při kontrole skutečný stav věci a kontrolní zjištění jsou kontrolní pracovníci povinni prokázat doklady. Ustanovení § 15 téhož zákona pak stanoví, že o kontrolním zjištění se pořizuje protokol, který obsahuje zejména popis zjištěných skutečností s uvedením nedostatků a označení ustanovení právních předpisů, které byly porušeny. V protokolu se mimo jiné uvádí kontrolní zjištění, označení dokladů a ostatních materiálů, o které se kontrolní zjištění opírá.

Formulaci „popis zjištěných skutečností s uvedením nedostatků“ nelze, podle mého mínění, chápat tak, že se jedná výlučně o skutečnosti, u nichž byly zjištěny nedostatky. Takový výklad považuji nejen za nepřipustně formalistický, ale také za jdoucí proti samotnému slovnímu vyjádření předmětného právního předpisu, jakož i proti jeho účelu.

Jakkoliv je jistě nutno klást důraz především na detailní zaznamenání situací, kdy jsou kontrolou zjištěny nedostatky, neznamená to, že by protokol neměl alespoň stručně zachycovat i jiné zjišťované skutečnosti (včetně výčtu relevantních dokladů), byť je nakonec kontrolní orgán vyhodnotí jako neprokázané. Úvahy v opačném směru by ad absurdum mohly vést např. k závěru, že pokud kontrolou není shledán žádný nedostatek, není nutné protokol vůbec vyhotovovat, resp. že bude v podstatě postrádat jakýkoliv obsah kromě formálních náležitostí (místo a čas provedení kontroly atd.).

Smyslem protokolu o kontrole je nejen popsat případné nedostatky zjištěné v činnosti kontrolované osoby, ale také alespoň rámcově zdokumentovat samotný průběh kontroly, resp. postup kontrolního orgánu, který se rovněž může ocitnout v pozici „kontrolovaného“, např. ze strany nadřízeného orgánu.

Pokud tedy inspektorát práce při kontrole u H., a. s., vycházel z materiálů několika zaměstnanců, měly tyto podklady být v protokolu zaznamenány.

To, že jsou výslovně uvedeny pouze dokumenty vztahující se k panu M., ostatně odporuje i stanovisku inspektorátu práce. Pokud kontrolou nedošlo ke zjištění nedostatků u jeho osoby, tak by za použití výkladu zastávaného inspektorátem práce informace o tomto konkrétním zaměstnanci neměly v protokolu vůbec figurovat. Pokud se tak stalo, aniž by současně protokol obsahoval i výčet dokladů kontrolovaných u jiných zaměstnanců, došlo k porušení ustanovení § 8 písm. d) zákona o inspekci práce, podle kterého je inspektor povinen zachovávat mlčenlivost o totožnosti toho, kdo podal podnět k provedení kontroly.

Kromě skutečnosti, že inspektor nesmí přirozeně přímo označit toho, kdo podal podnět ke kontrole, měl by v rámci celého šetření postupovat

co nejbezpečněji, tak aby nebylo ani dalšími jeho úkony možné být nepřimo dovodit, kdo byl podatelem podnětu. Je nepochybné, že v praxi může být pro kontrolovanou osobu snadné dovodit totožnost podatele a této skutečnosti v některých případech nemůže inspektor zabránit, nic to ale nemění na jeho zákonem stanovené povinnosti.

I nadále také trvám na tom, že hlavní nedostatek kontroly spatřuji ve skutečnosti, že inspektorát práce nevyužil všech svých oprávnění uvedených zejména v ustanovení § 7 zákona o inspekci práce, tak aby mohl zjistit skutečný stav věci.

Pokud jde o dotazování jiných zaměstnanců pracujících na tomtéž pracovišti jako pan M., pak podotýkám, že těchto bylo možno ptát se na jejich vlastní lékařské prohlídky, neboť z podnětu pana M. bylo patrné, že by se nedostatky v závodní preventivní péči mohly vyskytovat i u jiných zaměstnanců; takto plošně inspektorát práce kontrolu ostatně také pojal. Ze závěrů mého šetření nijak nevyplývá požadavek na dotazování jiných zaměstnanců H., a. s., přímo na osobu pana M.

Byť není samozřejmě možné předvídat, zda budou výpovědi zaměstnanců obávajících se o své zaměstnání vypovídajícím zdrojem informací, není možné toto oprávnění inspektora bez dalšího nevyužít, nepodařilo se zjistit skutečný stav věci jinak. Mám tedy za to, že orgán inspekce práce se v daném případě omezil na pouhou formální kontrolu předložených dokladů.

Pokud jde o skutečnosti namítané panem M., které se týkaly výlučně jeho, pak inspektorát práce mohl a měl při kontrole konfrontovat vedoucí zaměstnance či zaměstnavatele samotného s vyjádřením MUDr. P. S. předloženým stěžovatelem,¹⁷³ popř. mohl rovněž oslovit i tohoto lékaře. Neztotožňuji se s tvrzením inspektorátu, že pro tento postup nebyl důvod, neboť nevzniklo podezření o „nekalém“ jednání zaměstnavatele. Mám za to, že podezření pramenilo již ze samotného faktu, že MUDr. S. poskytl písemné vyjádření v tom smyslu, že lékařskou prohlídku pana M. neprovedl a potvrzení stvrzující opak vystavil retrospektivně na žádost jeho zaměstnavatele. Tuto skutečnost považuji za zásadní a bylo nutné ji prověřit.

C.2 Krajská hygienická stanice Moravskoslezského kraje a Ministerstvo zdravotnictví

Především se musím ohradit proti tvrzení KHS i ministerstva, že závěry mého šetření nezohledňují fakt, že manželé M. nezpochybnili provedení lékařské prohlídky dne 5. 8. 2005. Již do protokolu KHS, který dokumentuje šetření uskutečněné v prosinci 2009 na pracovišti pro účely posouzení nemoci z povolání, manželé M. výslovně uvedli, že stěžovatel vstupní

¹⁷³ V tomto ohledu by bylo pravděpodobně nezbytné ošetřit otázku mlčenlivosti.

prohlídku neabsolvoval a „*nebyla provedena ani žádná jiná periodická, mimořádná či výstupní prohlídka u ZL*“. Tuto skutečnost zmiňuji ve svém vyrozumění o výsledku šetření, které bylo oběma úřadům zasláno (viz strana č. 3 dokumentu adresovaného KHS a s. 4 písemnosti, kterou obdrželo ministerstvo).

Jde o námitku, kterou paní M. opakovaně uváděla také ve svých podáních ministerstvu (např. ze dnů 19. 4. 2011, 22. 8. 2011 nebo 3. 1. 2013).

Dále jsem přesvědčen, že ze závěrů mého šetření nikterak neplyne názor, že by se kontrolní působnost KHS měla vztahovat na lékaře zajišťujícího pro zaměstnavatele závodní preventivní péči – tím také odmítám, že by můj postoj v daném případě směřoval k příliš extenzivnímu výkladu zákona.

Za ochranu zdraví zaměstnanců je jednoznačně odpovědný zaměstnavatel – mají-li se zaměstnanci podrobit určitým lékařským prohlídkám, je na něm, aby jejich provedení zajistil. To spočívá nejen v tom, že zaměstnavatel uzavře smlouvu o poskytování závodní preventivní péče (pracovnílékařských služeb), ale také v tom, že na potřebné prohlídky umožní zaměstnancům jít, resp. že je na ně vyšle. Je pravda, že bude-li v tomto ohledu zaměstnanec či poskytovatel pracovnílékařských služeb liknavý, zaměstnavatel se o tom ani nemusí dozvědět. V případě pana M. šlo ovšem o něco jiného – panovalo podezření, že zaměstnavatel realizaci jeho lékařských prohlídek zanedbal a minimálně v případě vstupní prohlídky požádal MUDr. S. o vystavení nepravdivého potvrzení o této prohlídce. Pokud tomu tak skutečně bylo a MUDr. S. takové žádosti vyhověl, je takové jednání přičitatelné jemu a jeho odpovědnosti podle příslušných právních předpisů.

To ovšem rozhodně neznamená, že popsané jednání zaměstnavatele, pokud by se prokázalo, by bylo možno hodnotit jako nezávadné a že by v tomto ohledu orgány ochrany veřejného zdraví neměly žádnou působnost. Je-li jejich úkolem vykonávat státní zdravotní dozor nad plněním povinnosti **zajistit** závodní preventivní péči (pracovnílékařské služby), je nutno v to zahrnout nejen formální kontrolu toho, zda má zaměstnavatel uzavřenou smlouvu o poskytování předmětných služeb, ale i to, zda jsou realizovány.

O zaměstnancích vykonávající práci u zaměstnavatele, jenž má smluvní vztah s poskytovatelem pracovnílékařských služeb, ale kterým se fakticky těchto služeb nedostává, nelze říci, že by měli **zajištěny** pracovnílékařské služby – leda pouze formálně. To ovšem není žádoucí stav a odpovědnost za něj nese zaměstnavatel.

Jestliže jsem v závěrech svého šetření příkladmo uváděl možnost využití institutu podání vysvětlení ve smyslu ustanovení § 137 správního řádu i ve vztahu k MUDr. S., pak jsem tak činil proto, že podle předmětného ustanovení je povinen podat správnímu orgánu vysvětlení **každý**, tedy nikoliv pouze kontrolovaná osoba či osoba, o níž správní orgán uvažuje

jako o možném budoucím účastníku správního řízení. V žádném případě jsem ovšem nedovožoval, že by se pravomoc KHS vztahovala i na MUDr. S.

D – OPATŘENÍ K NÁPRAVĚ

S výše předestřenými postoji dotčených úřadů jsem se nemohl spokojit, proto vydávám své závěrečné stanovisko podle ustanovení § 18 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv, jehož součástí je i návrh opatření k nápravě. I když jsem obecně přivítal původní záměr inspektorátu práce spolupracovat s KHS na provedení důslednější kontroly za účelem prověření konkrétních tvrzení manželů M., tak pomínu-li negativní postoj paní M. k této záležitosti, musím konstatovat, že s ohledem na značný časový odstup od šetřených událostí mám za to, že by nová kontrola nebyla účelná. I při zjištění skutečností odůvodňujících zahájení řízení o sankci by toto nemohlo být realizováno s ohledem na ustanovení § 36 odst. 2 zákona o inspekci práce, podle kterého odpovědnost právnické osoby za správní delikt zaniká, uplynul-li 1 rok od zahájení řízení, nejpozději však do 3 let ode dne, kdy byl spáchán.¹⁷⁴

Proto Oblastnímu inspektorátu práce pro Moravskoslezský kraj a Olomoucký kraj, Krajské hygienické stanici Moravskoslezského kraje a Ministerstvu zdravotnictví navrhuji, aby s výsledkem mého šetření v této věci, jakož i s tímto stanoviskem seznámily všechny své zaměstnance, kteří se danou agendou zabývají, a aby do budoucna zajistily respektování závěrů z nich vyplývajících.

Závěrečné stanovisko zasílám ministrovi zdravotnictví, ředitelce krajské hygienické stanice a vedoucí inspektorce oblastního inspektorátu práce a žádám, aby mi v souladu se zákonem o veřejném ochránci práv sdělili, zda navržené opatření k nápravě provedli. Odpověď očekávám v zákonné lhůtě 30 dnů od doručení stanoviska. Stanovisko zasílám také stěžovatelům.

Pokud dotčené úřady nepřijmou navržené opatření k nápravě nebo jejich opatření nebudu považovat za dostatečné, podle ustanovení § 20 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv vyrozumím nadřízený úřad (pokud jde o inspektorát práce), resp. vládu (ve vztahu k ministerstvu), případně mohu o svých zjištěních informovat veřejnost včetně sdělení jmen osob oprávněných jednat jménem zmíněných úřadů.

JUDr. Pavel Varvařovský v. r.
veřejný ochránce práv

¹⁷⁴ I podle zákona o ochraně veřejného zdraví ustanovení lze řízení o uložení pokuty zahájit jen do 1 roku ode dne, kdy orgán ochrany veřejného zdraví nesplnění nebo porušení povinnosti zjistil, nejdéle však do 3 let ode dne, kdy k nesplnění nebo porušení povinnosti došlo (ustanovení § 93 odst. 2 zákona).

V Brně dne 21. července 2014
Sp. zn. 7644/2012/VOP/HP

Zpráva o šetření ve věci postupu oblastního inspektorátu práce při kontrolě namítaného nerovného odměňování

A – PŘEDMĚT ŠETŘENÍ

Pan P. V. se na veřejného ochránce práv JUDr. Pavla Varvařovského obrátil se stížností na bývalého zaměstnavatele, společnost H., spol. s r. o., se sídlem xxx, IČ xxx (dále jen „zaměstnavatel“ či „H.“). Namítal, že s ním při odměňování zacházel méně příznivě než s ostatními zaměstnanci. Důvodem pro takové nerovné zacházení přitom měla být skutečnost, že stěžovatel pobírá částečný invalidní důchod.

Ochránce stěžovateli doporučil, aby se nejprve obrátil podnětem na Oblastní inspektorát práce pro Moravskoslezský a Olomoucký kraj (dále jen „inspektorát“), který je oprávněn dozorovat, zda zaměstnavatelé při odměňování zaměstnanců dodržují pracovněprávní předpisy (a zákaz diskriminace v nich obsažený). Následně ochránce zahájil šetření vůči postupu zmíněného inspektorátu, neboť dospěl k podezření, že dostatečně neprošetřil stížnost stěžovatele z pohledu namítané diskriminace.

Vzhledem k tomu, že jsem v mezidobí převzala agendu oddělení rovného zacházení, vydávám tuto závěrečnou zprávu shrnující zjištění a závěry provedeného šetření.

B – SKUTKOVÁ ZJIŠTĚNÍ

Stěžovatel pracoval u společnosti H. jako závozník při rozvozu piva. Součástí pracovní smlouvy, kterou s H. uzavřel, bylo ujednání, že stěžovatel obdrží prémii v podobě „procent z tržeb“. Po skončení zkušební lhůty začal vnímat, že se výše premii, kterou mu zaměstnavatel přiznává, postupně snižuje. Od ostatních kolegů zjistil, že dostávají prémii vyšší než on. Ze strachu, aby o práci nepřišel, se však obával zaměstnavatele zeptat na důvod nerovného odměňování. Na vedoucího zaměstnance Ladislava Jakubce (dále jen „vedoucí zaměstnanec“), který prémii mezi zaměstnanci přerozděloval, se nakonec obrátil kolega stěžovatele. Tomu vedoucí zaměstnanec sdělil, že stěžovatel prémii nepotřebuje, protože pobírá invalidní důchod. Stěžovatel následně kontaktoval vedení H. a informoval ho, že ve věci podá podnět k oblastnímu inspektorátu práce. Dne 28. listopadu 2013 se stěžovatel obrátil podnětem na veřejného ochránce práv.

Po telefonické konzultaci s pověřenou zaměstnankyní Kanceláře veřejného ochránce práv Mgr. et Mgr. Zuzanou Ondrůjovou se stěžovatel osobně dostavil na Oblastní inspektorát práce pro Moravskoslezský a Olomoucký kraj (pracoviště v Olomouci), kde dne 23. ledna 2013 podal podnět ústně do protokolu. Stěžovatel zároveň již při podání podnětu zbavil inspektorát povinnosti mlčenlivosti pro účely provedení kontroly. Předmětem podnětu byl souběh pracovní smlouvy a dohody o provedení práce a nerovné odměňování.

Dne 7. května 2013 stěžovatel doplnil ochránci kopii informace o výsledku kontroly ze dne 19. dubna 2013 a zároveň uvedl, že s výsledkem šetření nesouhlasí. V písemnosti se uvádí, že ve dnech 26. března 2013 až 12. dubna 2013 inspektorát provedl u zaměstnavatele kontrolu, přičemž „kontrolou pracovní smlouvy, evidence odpracované doby, dohody o provedení práce, mzdového listu, dokladů prokazujících vyplacení mzdy nebylo prokázáno, ve vztahu k Vaší osobě, porušení. Další informace Vám nemůžeme sdělit vzhledem k tomu, že nesmí být porušena práva a právem chráněné zájmy zaměstnavatele a práva ostatních občanů na ochranu osobnosti a ochranu osobních údajů“.

Stěžovatel se následně na inspektorát obrátil znovu s žádostí o bližší vysvětlení. Dle jeho vyjádření mu inspektorka, která kontrolu prováděla, vysvětlila, že se v jeho případě jednalo o diskriminaci, ale že zaměstnavatel nijak neporušil zákon.

B.1 Vyjádření vedoucí inspektorky Oblastního inspektorátu práce pro Moravskoslezský kraj a Olomoucký kraj

Dne 9. července 2013 ochránce zahájil šetření ve věci postupu inspektorátu při provádění kontroly. Vedoucí oddělení rovného zacházení zaslal dne 12. července 2013 vedoucí inspektorce Oblastního inspektorátu práce pro Moravskoslezský kraj a Olomoucký kraj Ing. Václavě Kociánové výzvu k vyjádření a zodpovězení těchto otázek:

1. *Na základě jakých skutečností došel inspektorát k závěru, že k diskriminaci stěžovatele nedošlo? O jaké dokumenty inspektorát tento závěr opírá? Jaké dokumenty si k tomu inspektorát nechal předložit?*
2. *Jak si inspektorát vysvětluje rozpor mezi vyjádřením pracovníků, že k diskriminaci došlo, ale nejde o porušení zákonů?*
3. *Jak se inspektorát staví k vyjádření zaměstnavatele, že prémie jsou nenárokovou složkou platu?*

Dne 15. srpna 2013 ochránce obdržel písemné vyjádření Ing. Kociánové společně s kopiemi dokumentů, které tvořily spis ve věci stěžovatele. Vedoucí inspektorka v dopisu shrnula, k jakým zjištěním inspektorát dospěl při provádění kontroly. K otázce nerovného odměňování uvedla: „Byla provedena kontrola rovného zacházení v oblasti odměňování dle podání, a to u zaměstnanců vykonávajících stejný druh práce – závozník.“

Těmito zaměstnanci měli být M. S., M. H. a P. V. Dále uvedla: „Kontrolou předložených prac. smluv, dodatků k prac. smlouvám a mzdových výměrů, mzdových listů za rok 2011 a 2012 jmenovaných zaměstnanců bylo zjištěno, že jsou odměňováni základní hodinovou mzdou ve výši 52,30 Kč + prémie, které jsou stanoveny % z tržeb. Ve mzdovém výměru není uvedena číselná hodnota prémie.“

Dále vedoucí inspektorka odkázala na ustanovení § 305 odst. 1 zákoníku práce, dle kterého „zaměstnavatel může vnitřním předpisem stanovit práva v pracovněprávních vztazích, z nichž je oprávněn zaměstnanec...“. K tomu dále uvedla: „Dle kontrolního zjištění a vyjádření zaměstnavatele nebyl u zaměstnavatele přijat vnitřní závazný předpis pro přiznání prémie, respektive stanoveny podmínky, které musí zaměstnanec splnit, aby obdržel prémie. Výše prémie je vždy závislá na hodnocení vedoucího střediska, který je oprávněn zaměstnance individuálně hodnotit.“

B.2 Vyjádření inspektorky Bc. Ľubici Prášilové

Pověřená pracovnice Kanceláře veřejného ochránce práv Mgr. Hana Puzoňová (dále jen „pověřená pracovnice“) po prostudování písemností, které vedoucí inspektorka ochránce zaslala společně s dopisem, dne 3. března 2014 telefonicky kontaktovala inspektorku Bc. Ľubicu Prášilovou, která provedla kontrolu u zaměstnavatele (dále jen „inspektorka“), a vyzvala ji, aby se vyjádřila k těmto dotazům:

1. *Provedla jste porovnání výše prémie, které obdrželi zaměstnanci na stejné pracovní pozici jako stěžovatel?*

Inspektorka odpověděla, že nikoliv. Na důvod nerovného odměňování se dotázala zaměstnavatele. Uvedl, že s pracovními výkony stěžovatele nebyl dlouhodobě spokojen, na což ho upozornil. Stěžovatel prý následně souhlasil, že oproti ostatním zaměstnancům obdrží nižší prémie.

Dle inspektorky je rozhodující, zda má zaměstnavatel pro nerovné odměňování rozumné odůvodnění. Inspektorát totiž není oprávněn zaměstnavateli diktovat, v jaké výši má prémie zaměstnancům poskytovat a zda vůbec má odměny přiznat či nikoliv, to záleží na úvaze zaměstnavatele. Inspektorka se proto spokojila s vyjádřením zaměstnavatele, že stěžovateli přiznával prémie nižší pro jeho dlouhodobě slabší pracovní výkony. Z toho důvodu již více systém přiznávání prémie u zaměstnavatele nezkoumala.

2. *Z jakého důvodu jste nezanesla prohlášení zaměstnavatele o tom, že stěžovateli přiznával nižší prémie pro jeho dlouhodobě slabší pracovní výkony, do protokolu?*

Inspektorka uvedla, že nepovažovala za nutné zaznamenávat vyjádření zaměstnavatele do protokolu, pouze si ho poznamenala do svých poznámek.

KONTROLNÍ ORGÁNY

3. *Seznámila jste stěžovatele s prohlášením zaměstnavatele a umožnila jste mu, aby se k němu vyjádřil?*

Inspektorka odpověděla v tom smyslu, že stěžovatele již při sepisování podnětu rovnou informovala o tom, že diskriminace se prokazuje velice těžko. Jde totiž často o tvrzení proti tvrzení.

4. *Jak inspektorát nahlíží na skutečnost, že dle pracovní smlouvy měl stěžovatel získávat prémie procenty z tržeb, zaměstnavatel se však při provádění kontroly vyjádřil tak, že o výši prémie rozhoduje vždy pověřený vedoucí zaměstnanec?*

Inspektorka znovu zopakovala, že přiznávání odměn je čistě v kompetenci zaměstnavatele.

5. *Stěžovatel uvedl, že zaměstnanců pracujících na stejné pozici jako on bylo mnohem více než těch, které inspektorát uvedl v protokolu. Z jakého důvodu inspektorka žádného z těchto zaměstnanců nezahrnula do kontrolního vzorku? Jak je možné, že z kontrolního vzorku čítajícího celkem 7 zaměstnanců (mimo osobu stěžovatele) byly pouze dvě osoby zaměstnané na stejné pozici jako stěžovatel (a jen jedna z nich ve stejné době jako stěžovatel), když stěžovatel uvádí, že těchto osob bylo mnohem více?*

Inspektorka uvedla, že si osoby do kontrolního vzorku vybírá sama. K porovnání stačí, aby jen jedna osoba ze vzorku byla na stejné pozici jako stěžovatel. Má tomu tak být z důvodu ochrany zaměstnance – inspektoři tím chrání stěžovatele, aby jim výkon kontroly nemohl být na újmu. Pověřená zaměstnankyně namítla, zda taková ochrana nebyla kontraproduktivní, zvláště když stěžovatel při samotném podání stížnosti inspektorát zभावil mlčenlivostí. Inspektorka uvedla, že takto postupuje vždy. Zaměstnavatel se totiž může mstít i bývalému zaměstnanci, proto je důležité, aby z kontroly nebylo zřejmé, kdo podnět podal. Jelikož prý v daném případě získala všechny dokumenty, o které žádala, nechtěla se tázat víc, aby stěžovatele nevystavila zbytečnému tlaku.

6. *Žádala inspektorka zaměstnavatele, aby se v rámci kontroly vyjádřil k údajnému výroku vedoucího zaměstnance, že stěžovatel prémie nepotřebuje, protože pobírá invalidní důchod?*

Inspektorka odpověděla, že nikoliv. Znovu zopakovala, že se takové situace velice těžko prokazují a že inspektoráty „nemohou zaměstnavatelům mluvit do toho, zda a jakým způsobem odměňují své zaměstnance“.

7. *Z jakého důvodu inspektorka stěžovateli při jeho poslední osobní návštěvě na inspektorátu sdělila, že v jeho případě došlo k diskriminaci, ale nikoliv k porušení zákona?*

Od tohoto tvrzení se inspektorka distancovala, stěžovatel si prý vyjádření musel špatně vyložit, neboť taková formulace nedává smysl.

B.3 Následné vyjádření stěžovatele

Pověřená pracovnice stěžovatele informovala o vyjádření zaměstnavatele, dle kterého obdržel nižší odměny, protože dosahoval trvale podprůměrných výkonů ve srovnání s ostatními zaměstnanci. Stěžovatel uvedl, že se jedná o nepravdivý a smyšlený výrok, zaměstnavatel ho za celou dobu trvání pracovního poměru nikdy neinformoval o tom, že s jeho pracovními výkony není spokojený. Naopak, z vyjádření řidiče, se kterým tvořil posádku, a z vyjádření dalšího bývalého zaměstnance H. pana V. K. vyplynulo, že stěžovatel odváděl kvalitní práci. Tomu nasvědčuje i skutečnost, že zaměstnavatel stěžovateli opakovaně prodlužoval pracovní smlouvu uzavřenou na dobu určitou.

Ústní prohlášení vedoucího zaměstnance, že stěžovateli uděluje nižší odměny, protože je nepotřebuje, když pobírá invalidní důchod, je stěžovatel schopen podložit svědeckou výpovědí pana V. K., kterého pověřená pracovnice zkontaktovala. Pan V. K. potvrdil, že byl přítomen prohlášení vedoucího zaměstnance a je ochoten tuto skutečnost dosvědčit. Dále uvedl, že si na jednání vedoucího zaměstnance během doby, kdy v H. působil, stěžovala celá řada zaměstnanců. Dle jejich tvrzení měl zaměstnanec krátit nejen při odměňování, ale např. i při rozdělování pracovních pomůcek. Situace vyvrcholila před několika měsíci, kdy se H. rozhodla na stížnosti zareagovat a vedoucího zaměstnance propustila.

Podle vyjádření stěžovatele pracovalo na pozici závozník na velkém automobilu více zaměstnanců, než kolik jich označil inspektorát. Posádka vozu se vždy skládala ze dvou osob – řidiče a závozníka, automobilů bylo celkem šest.

C – HODNOCENÍ VĚCI OCHRÁNKYNI

C.1 K problematice rovnosti v oblasti odměňování zaměstnanců

Princip spravedlivé odměny je v obecné rovině zakotven již v čl. 28 Listiny základních práv a svobod (dále také „Listina“).¹⁷⁵ Zásada rovného zacházení a zákazu diskriminace pak vyplývá z ustanovení čl. 28 Listiny ve spojení s čl. 3 odst. 1 Listiny. Na tuto úpravu navazuje zákoník práce,¹⁷⁶ který v ustanovení § 1a jako jednu ze základních zásad upravuje zásadu spravedlivé odměny pro všechny zaměstnance. V oblasti pracovněprávních vztahů (včetně odměňování) je dále nutné dodržet princip rovného

¹⁷⁵ Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky.

¹⁷⁶ Zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů.

zacházení se zaměstnanci a zákaz jejich diskriminace, který vyplývá z ustanovení § 1a písm. e) a následně jej konkretizuje ustanovení § 16, podle něhož jsou zaměstnavatelé „povinni zajišťovat rovné zacházení se všemi zaměstnanci, pokud jde o jejich pracovní podmínky, odměňování za práci a o poskytování jiných peněžitých plnění a plnění peněžité hodnoty“.

V pracovněprávních vztazích je zakázána jakákoliv diskriminace, kterou pojmově vymezuje antidiskriminační zákon.¹⁷⁷ V souladu s ustanovením § 5 antidiskriminačního zákona se odměňováním rozumí „veškerá plnění, peněžitá nebo nepeněžitá, opakující se nebo jednorázová, která jsou přímo nebo nepřímo poskytována osobě při závislé činnosti“. Z toho vyplývá, že zákaz diskriminace, založené mimo jiné i na zdravotním postižení, se vztahuje na všechny složky mzdy, nárokové i nenárokové.¹⁷⁸

Zaměstnavatel je samozřejmě oprávněn hodnotit, jaké pracovní výkony jednotliví zaměstnanci podávají a na základě těchto úvah rozhodovat o výši odměn či prémie, které jim přiznává. Je však důležité zdůraznit, že i v těchto případech jsou zaměstnavatelé povinni dostát zákonnému požadavku rovného odměňování. Z důvodu požadavku transparentnosti by zaměstnavatelé měli pravidla odměňování přesně vymezit. To znamená, že by měli přesně stanovit také kritéria, podle kterých vyplácejí odměny, osobní příplatky či prémie – požadavek transparentnosti se musí uplatnit jak na nárokovou, tak i na nenárokovou složku mzdy. Pokud zaměstnavatel nepřijme vnitřní závazný předpis pro přiznání prémie a pevně nestanoví podmínky, které musí zaměstnanec splnit, aby obdržel prémie, musí být následně schopen objasnit, na základě jakých kritérií při odměňování postupoval. Lze shrnout, že v případě netransparentního systému odměňování je to pouze zaměstnavatel, kdo může vysvětlit, jak jednotlivá kritéria uplatňuje, a proto ho stíhá povinnost prokázat nediskriminační povahu platového systému.

Podobně je nutno postupovat i v případě, že se zaměstnavatel rozhodne zaměstnanci výši prémie snížit. Zaměstnavatel musí být schopen odůvodnit, proč k této změně došlo. Pouhé konstatování, že se jedná o nenárokovou složku mzdy, jejíž (ne)přiznání je závislé na jeho rozhodnutí, je nedostatečné. Zde bych ráda odkázala na judikaturu Nejvyššího soudu, který v rozsudku ze dne 20. prosince 2007, sp. zn. 21 Cdo 3488/2006, vyslovil, že osobní příplatek (tedy nenároková složka mzdy stejně jako

¹⁷⁷ Zákon č. 198/2009 Sb., o rovném zacházení a o právních prostředcích ochrany před diskriminací a o změně některých zákonů (antidiskriminační zákon), ve znění pozdějších předpisů.

¹⁷⁸ Soudní dvůr Evropské unie v rozsudku ze dne 26. června 2001, *Susanna Brunnhöfer proti Bank der österreichischen Postsparkasse AG* [2001] ECR I-04961 vyslovil, že rovné odměňování musí být zaručeno nejen na základě celkového hodnocení veškerých plnění poskytovaných zaměstnancům, ale i pro každý aspekt odměny posuzovaný odděleně. To znamená, že je třeba porovnávat jak složky nárokové, tak i nenárokové složky mzdy. Nestačí porovnávat výši pouze nárokových složek mzdy.

odměny či prémie), který zaměstnavatel přiznává zaměstnanci, se stává platovým nárokem zaměstnance, který je zaměstnavatel povinen zaměstnanci v určené výši poskytovat. Přiznaný osobní příplatek zaměstnavatel může snížit nebo odejmout, avšak jen tehdy, dojde-li v předpokladech a podmínkách, za nichž byl osobní příplatek zaměstnanci přiznán, k takové změně, která by odůvodnila jeho další poskytování v menším rozsahu nebo která by vyžadovala jeho odnětí.¹⁷⁹

Uvědomuji si, že v případě stěžovatele se nejednalo o osobní příplatek, nýbrž o prémie odvislé od výše zisku, který společnost v daném období dosáhla. V pracovní smlouvě navíc nebylo uvedeno, kolik procent ze zisku mělo tvořit prémie pro stěžovatele. Domnívám se, že takto netransparentní způsob stanovení výše prémie klade o to větší požadavky na zaměstnavatele, jenž musí být schopen svůj postup zaměstnanci odůvodnit a podložit. Pokud H. stěžovateli od počátku jeho pracovního poměru přiznávala měsíční prémie v podobné výši, musela být schopna stěžovateli na jeho žádost vysvětlit, z jakého důvodu se tato výše následně začala snižovat, resp. jak je možné, že za určitý měsíc neobdržel prémie žádné, přestože odpracoval podobný počet hodin jako v minulých měsících.

Stěžovatel uvedl, že dle vyjádření vedoucího zaměstnance získával nižší prémie z toho důvodu, že pobírá invalidní důchod. Pokud by se prokázalo, že H. stěžovatele při odměňování znevýhodňovala právě proto, že pobírá invalidní důchod, mohlo by takové jednání naplňovat znaky nepřímé diskriminace,¹⁸⁰ a tedy i znaky správního deliktu na úseku rovného zacházení ve smyslu ustanovení § 24 odst. 1 písm. b) zákona o inspekci práce.¹⁸¹

Na netransparentní postup H. při odměňování zaměstnanců poukazuje i skutečnost, že v roce 2012 stěžovatel neobdržel za měsíc srpen žádné prémie při počtu 216 odpracovaných hodin. Následující měsíc pak obdržel prémie v celkové výši 7 754 Kč, ačkoliv odpracoval pouze 146 hodin. Stěžovatel si tuto skutečnost vysvětluje tím, že si v dané době

¹⁷⁹ K tomu viz také BĚLINA, M. a kol. *Zákoník práce. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 455, kde autoři uvádí: „Postup při zvýšení, snížení nebo odejmutí osobního příplatku ZPr výslovně neupravuje. I v tomto případě je třeba vycházet z podmínek stanovených pro poskytování osobního příplatku a z posouzení, zda důvody pro jeho poskytování trvají, popřípadě zda trvají důvody pro jeho poskytování v nezměněné výši. Stejně jako určení výše osobního příplatku, předpokládá i každá změna jeho výše ze strany zaměstnavatele jednak porovnání výsledků dosahovaných při plnění pracovních úkolů jednotlivými zaměstnanci z hlediska množství a kvality vykonávané práce, jednak zhodnocení výsledků práce odváděné konkrétním zaměstnancem v období od posledního určení osobního příplatku.“

¹⁸⁰ Dle ustanovení § 1 odst. 1, písm. c) ve spojení s ustanovením § 2 odst. 3 a ustanovením § 3 odst. 1 antidiskriminačního zákona.

¹⁸¹ Zákon č. 251/2005 Sb., o inspekci práce, ve znění pozdějších předpisů.

u zaměstnavatele na nerovné odměňování stěžoval a informoval ho, že ve věci podá podnět na oblastní inspektorát práce.

C.2 K úloze oblastních inspektorátů práce v oblasti rovného zacházení a ochrany před diskriminací

Je třeba zdůraznit, že oblastní inspektorát práce (dále jen „inspektorát“) je kontrolním orgánem, kterému zákon o inspekci práce svěřuje kontrolní pravomoc v oblasti pracovněprávních vztahů, na které dopadá mimo jiné zákaz diskriminace. Tuto zprávu, v níž formuluji své závěry, vydávám s vědomím, že inspektorát je zároveň jediným kontrolním orgánem státu, který může z pozice úřadu prověřit situaci na pracovišti, a zajistit tak ochranu zaměstnanců před diskriminací.

Hlavním úkolem inspektorátu je kontrola dodržování povinností plynoucích z pracovněprávních předpisů včetně předpisů o bezpečnosti a ochraně zdraví při práci. Ustanovení § 3 zákona o inspekci práce v odstavci prvním písm. a) ukládá inspektorátu kontrolovat dodržování povinností vyplývajících z právních předpisů, z nichž vznikají zaměstnancům práva nebo povinnosti v pracovněprávních vztazích včetně právních předpisů o odměňování zaměstnanců, náhradě mzdy nebo platu a náhradě výdajů zaměstnancům.

Ustanovení § 16 odst. 1 zákoníku práce ukládá zaměstnavatelům povinnost zacházet se zaměstnanci rovně mj. v oblasti odměňování. Ustanovení je pojato obecně, hovoří se zde o odměňování za práci a o poskytování jiných peněžitých plnění a plnění peněžité hodnoty. Ve smyslu ustanovení § 3 zákona o inspekci práce je tedy inspektorát povinen kontrolovat, zda zaměstnavatelé povinnost zajišťovat rovné zacházení dodržují i při poskytování nenárokových složek mzdy.

C.3 K odůvodnění kontrolního zjištění podatelí podnětu a povinnosti inspektora zjistit skutečný stav

Protokol o kontrole a informace o výsledku provedení kontrolního šetření nemají povahu správního rozhodnutí. Nelze tak na ně klást požadavky vyjmenované v ustanovení § 68 odst. 3 správního řádu.¹⁸² Kontrolní řád¹⁸³ v ustanovení § 12 odst. 1 uvádí výčet skutečností vztahujících se k vykonané kontrole, které musejí být uvedeny v protokolu o kontrole.¹⁸⁴ Dle písm. h) musí protokol vždy obsahovat „kontrolní zjištění, obsahující zjištěný stav věci s uvedením nedostatků a označení právních předpisů, které byly porušeny, včetně uvedení podkladů, z kterých tato kontrolní zjištění vycházejí“.

¹⁸² Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁸³ Zákon č. 255/2012 Sb., kontrolní řád, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁸⁴ Působnost kontrolního řádu upravuje ustanovení § 1 kontrolního řádu.

Z povahy věci samé (a ostatně ze samotné správní praxe) lze dovést, že kontrolující musí řádně odůvodnit porušení obecně závazných předpisů a oprít je o shromážděné doklady v kontrolním spisu; nemusí ale kontrolovanému podrobně odůvodňovat, proč kupříkladu neshledal porušení zásady rovného zacházení či zákaz diskriminace. Zde postačí stručné konstatování kontrolního zjištění. Je však povinen tuto skutečnost řádně odůvodnit podateli podnětu k provedení kontroly (v tomto případě stěžovateli) a vyrovnat se s námitkami, které uvedl v podnětu.

V daném případě stěžovatel v podnětu namítl nerovné zacházení při odměňování ze strany zaměstnavatele. Inspektorát v rámci kontroly pochybení zaměstnavatele nezjistil. Stěžovateli však tento závěr v informaci o výsledku kontroly žádným způsobem nezduvodnil, neuvedl, na základě jakých zjištění k němu dospěl. V informaci se pouze velice formálně uvádí: „Kontrolou pracovní smlouvy, evidence odpracované doby, dohody o provedení práce, mzdového listu, dokladů prokazujících vyplacení mzdy nebylo prokázáno, ve vztahu k Vaší osobě, porušení.“ Vzhledem k výše uvedenému považuji takové odůvodnění za nedostačující, neboť nepřináší popis zjištění ani objasnění závěrů inspektorátu.

C.4 K postupu inspektorátu při prověřování námitky nerovného zacházení a diskriminace

Dle ustanovení § 8 písm. g) zákona o inspekci práce je inspektor povinen zjistit při kontrole skutečný stav a doložit konkrétní zjištění. Pro účely posuzování diskriminace v odměňování je třeba upozornit na fakt, že obvykle souvisí s rozdílným přístupem k informacím, jimiž může disponovat zaměstnavatel a zaměstnanec. Informace o výši odměny konkrétních zaměstnanců je totiž důvěrná, a zaměstnanec má tak ztíženou možnost dopátrat se toho, jaká je odměna jeho kolegů. Tato skutečnost klade zvýšené nároky na pečlivost v postupu při provádění kontroly inspektorátem. Na tomto místě bych chtěla znovu zdůraznit zásadní postavení oblastních inspektorátů práce v oblasti ochrany před diskriminací, ke kterému jsem se vyjádřila již v bodě C.2.

V daném případě bylo pro zjištění skutečného stavu nezbytné, aby si inspektorka od zaměstnavatele vyžádala informaci, kteří zaměstnanci jsou u něj zaměstnaní na stejné pracovní pozici. Stěžovatel u H. pracoval na pozici závozníka. Pro účely poskytování odměn bylo rovněž nutné zohlednit, zda stěžovatel pracoval na tzv. malém či velkém automobilu (vozidlo převážející náklad o hmotnosti do/nad 10 t), neboť tato skutečnost měla vliv na výši odměny. Bylo proto nezbytné porovnávat výše odměn u stěžovatele za období od měsíce září roku 2011 do měsíce září 2012, kdy stěžovatel pracoval na velkém automobilu.

Inspektorka v rozhovoru s pověřenou pracovnící uvedla, že si kontrolní vzorek zaměstnanců vybrala sama, dle svého uvážení. Zahrnula do

něj zaměstnance M. K., M. Š., M. S., M. H. a stěžovatele. Odhlédnu-li od skutečnosti, že inspektorka v rámci kontroly nemohla dospět ke zjištění skutečného stavu, protože výši odměn u vybraných zaměstnanců vůbec neporovnávala, domnívám se, že se navíc nejednalo o vhodně zvolený vzorek. M. K. u zaměstnavatele pracoval na pozici řidič, tedy na jiné pozici než stěžovatel. M. Š. byl zaměstnán jako zástupce vedoucího skladu, tedy i zde se jednalo o jinou pracovní pozici. M. S. byl zaměstnán na pozici závozník stejně jako stěžovatel, nicméně až ode dne 3. září 2012, tedy v době, kdy stěžovatel ukončil pracovní poměr ve společnosti, a dále není zřejmé, zda pracoval rovněž na tzv. velkém automobilu jako stěžovatel.

Navíc je sice možné porovnávat výši odměn zaměstnanců, kteří ve společnosti pracovali v jiném časovém období než stěžovatel, účelnější je však samozřejmě porovnat výši odměn u zaměstnanců, kteří u společnosti pracovali ve stejné době. M. H. pracoval u společnosti ve stejnou dobu jako stěžovatel, pozici závozníka však vykonával pouze v období od 2. května 2011 do 17. října 2011, a to jen na malém automobilu. Přitom dle vyjádření stěžovatele pracovalo na pozici závozník na velkém automobilu více zaměstnanců. Domnívám se, že inspektorka měla tyto zaměstnance zahrnout do kontrolního vzorku a provést důkladné porovnání výše odměn, které obdrželi v období od září roku 2011 do září roku 2012.

Inspektorka se v rozhovoru s pověřenou pracovnící odvolala na skutečnost, že postačí, pokud kontrolní vzorek obsahuje pouze jednu osobu na stejné pracovní pozici. V opačném případě by mohlo dojít k ohrožení stěžovatele, protože zaměstnavatel by při provádění kontroly mohl zjistit, kdo podnět ke kontrole podal. V daném případě však byl tento způsob ochrany stěžovatele kontraproduktivní, přitom stěžovatel zbavil inspektorát mlčenlivosti již při samotném podání podnětu. Domnívám se, že pokud podatel zbaví inspektorát mlčenlivosti, nemůže inspektor chránit identitu (či osobu) podatele pouze na základě své úvahy, zvláště pokud v důsledku takové ochrany nemůže uspokojivým způsobem zjistit skutečný stav.

V daném případě bylo porovnání výše odměn jednotlivých zaměstnanců pracujících na stejné pracovní pozici jako stěžovatel klíčové pro posouzení, zda zaměstnavatel dodržuje zásadu rovného zacházení při odměňování zaměstnanců. Pokud inspektorát prošetřuje námitku nerovného odměňování zaměstnanců, nemůže se při kontrole omezit na srovnání výše odměn stěžovatele a pouze jednoho dalšího zaměstnance.

Rovněž není možné námitku diskriminace a nerovného zacházení stěžovatele přejít s odůvodněním, že se v případě prémie jedná o nenárokovou složku mzdy a jen zaměstnavatel sám může posoudit pracovní výkony odměňovaných. Jak jsem již uvedla v bodě C.1 této zprávy, ani u nenárokových složek mzdy by se neměla uplatňovat naprostá libovůle zaměstnavatele a pravidla odměňování by měla být u zaměstnavatele

obecně nastavena natolik transparentně, že by inspektorát měl být schopen na základě těchto pravidel posoudit, zda principy spravedlivého odměňování byly naplněny a podezření z nerovného odměňování případně vyvrátit. Inspektorát měl povinnost prověřit tvrzení stěžovatele, podle kterého jej vedoucí zaměstnanec při udělování prémie znevýhodňoval, jelikož pobírá invalidní důchod. Inspektorka měla v rámci kontroly vyzvat zaměstnavatele, aby se k prohlášení vedoucího zaměstnance vyjádřil.

Na podkladě zákonného požadavku zjistit skutečný stav věci není možné, aby se inspektorka při šetření námitky diskriminace při odměňování spokojila s jednostranným prohlášením zaměstnavatele, dle kterého stěžovatele odměňoval méně pro jeho dlouhodobě podprůměrné pracovní výkony. Při posuzování těchto případů je totiž nutné počítat s možností, že se zaměstnavatel bude snažit své diskriminační jednání omluvit smyšleným důvodem, který jeho postup dodatečně učiní legitimním. Inspektorka tedy měla vyjádření zaměstnavatele zavést do protokolu, důsledně se jím v rámci kontroly zabývat a vypořádat se s ním i v informaci o výsledku kontroly.

D – ZÁVĚR

Pokud podatel zbaví inspektorát mlčenlivosti, nemůže inspektor chránit identitu (či osobu) podatele pouze na základě své úvahy, zvláště pokud v důsledku takové ochrany nemůže řádně zjistit skutkový stav.

Vzhledem k výše uvedenému jsem ve smyslu ustanovení § 18 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv dospěla k závěru, že se Oblastní inspektorát práce pro Moravskoslezský a Olomoucký kraj dopustil pochybení spočívajícího v nedostatečném zjištění skutkového stavu. Inspektorát nevěnoval námitce stěžovatele ohledně diskriminace v odměňování náležitou pozornost.

Inspektorka vykonávající kontrolu u zaměstnavatele pochybila, neboť neprovedla srovnání výše odměn zaměstnanců pracujících na stejné pozici jako stěžovatel. Naopak, spokojila se pouze s jednostranným prohlášením zaměstnavatele, na základě kterého v šetření námitky diskriminace nepokračovala, zároveň však takto závažnou skutečnost nezaznamenala do protokolu, neověřovala její pravdivost ani s ní stěžovatele neseznámila v informaci o výsledku šetření. Vyjádřením vedoucího zaměstnance, dle kterého stěžovatel prémie nepotřebuje, protože pobírá invalidní důchod, se inspektorka v řízení nezabývala vůbec. Pochybení inspektorky spatřuji i v tom, že chránila identitu stěžovatele pouze na základě své úvahy, přestože stěžovatel dříve zbavil inspektorát mlčenlivosti. Nejistila pak řádně skutkový stav.

Závěry inspektorátu obsažené v protokolu o kontrole a informaci o výsledku kontroly jsou formalistické. Neopírají se o konkrétní posouzení

KONTROLNÍ ORGÁNY

námítky a neobsahují odůvodnění závěrů inspektorátu. Inspektorát se tak vyhnul řešení hlavního problému, k němuž stěžovatel svým podnětem směřoval. V důsledku toho jsem pak ani já z pozice veřejné ochránkyně práv nemohla vyslovit závěr o diskriminaci, neboť bych takový závěr nemohla postavit najisto a opřít jej o relevantní skutková zjištění. Taková zjištění podle mého názoru mohl (a měl) přinést právě inspektorát.

Zprávu o šetření proto zasílám vedoucí inspektorce Oblastního inspektorátu práce pro Moravskoslezský kraj a Olomoucký kraj Ing. Václavě Kociánové a žádám, aby se k mým zjištěním ve lhůtě 30 dnů vyjádřila a informovala mě o opatřeních přijatých k nápravě. Vzhledem k tomu, že inspektorát stěžovatelovu námítku diskriminace neprošetřil, osobně **považuji za nejvhodnější opatření provedení nové, důkladnější kontroly s lépe odůvodněnými závěry z kontrolních zjištění.** Stěžovatel již není zaměstnancem společnosti, zvažuje však, že ve věci podá antidiskriminační žalobu. Závěry inspektorátu jsou pro posouzení úspěchu případné žaloby klíčové. Proto se domnívám, že provedení nové kontroly není nadbytečné. V rámci nové kontroly by měl inspektorát důkladně prošetřit, zda zaměstnavatel přiznával stěžovateli nižší prémie než ostatním zaměstnancům pracujícím na stejné pracovní pozici.

Zpráva shrnuje mé dosavadní poznatky, které mohou být podkladem pro závěrečné stanovisko. O svých zjištěních a závěrech informuji rovněž stěžovatele.

Mgr. Anna Šabatová, Ph.D., v. r.
veřejná ochránkyně práv

V Brně dne 19. března 2013
Sp. zn. 5578/2012/VOP/PN

**Zpráva o šetření
postupu České obchodní inspekce, Inspektorátu pro
Jihočeský kraj a Vysočinu a Inspektorátu Středočeského
a hl. m. Praha při prověřování podnětu manželů H.**

A – OBSAH PODNĚTU

Svým podnětem se na veřejného ochránce práv obrátili dne 5. 9. 2012 manželé B. a J. H. (dále jen „stěžovatelé“), v souvislosti s postupem České obchodní inspekce (dále jen „ČOI“) při prošetřování jejich podání týkajících se jednání společnosti S.N.S., s. r. o., (od 26. 4. 2012 podnikající pod obchodní firmou G. I., s. r. o.). Po ochránci také žádali „posouzení reklamačního řízení“.

JUDr. Pavel Varvařovský mě jako svoji zástupkyni pověřil vyřízením podnětu, přičemž mám při jeho vyřizování všechna oprávnění, která náleží jemu jako veřejnému ochránci práv.

Paní H. uzavřela dne 14. 9. 2011 s výše uvedenou společností kupní smlouvu na dodání různého zboží. Prodávající však měl zaslat stěžovatelům nekompletní zásilku (některé z objednaných produktů chyběly), dodané zboží mělo nadto být použité, nekvalitní a znečištěné. Stěžovatelka v dané věci opakovaně komunikovala s prodávajícím a také se společností C., s. r. o., která poskytla úvěr ke koupi předmětného zboží.

Stěžovatelé připojili ke svému podání také dopis ČOI, Inspektorátu pro Jihočeský kraj a Vysočinu, ze dne 11. 11. 2011, čj. ČOI 118422/11/2000, který se týká „*sporu o vrácení zaplacené klubové karty a souvisejícímu podezření ze spáchání podvodu*“. ČOI uvedla, že není oprávněna k rozhodování soukromoprávních sporů, ani k prošetřování, zda došlo ke spáchání trestního činu a sdělila, že „obsah podání bude dozorovým orgánem využit při plánování kontrolní činnosti“. Jelikož příslušné podání adresované České obchodní inspekci nebylo k podnětu přiloženo, byli stěžovatele dopisem ze dne 27. 9. 2012 požádáni o doplnění potřebných podkladů.

Stěžovatelé následně dne 9. 10. 2012 zaslali kopii svých dopisů ze dne 23. 11. 2011, 28. 11. 2011 a 23. 1. (nebo 2.) 2012, adresovaných prodávajícímu, resp. společnosti C., s. r. o., a zasláných České obchodní inspekci, Inspektorátu pro Jihočeský kraj a Vysočinu, na vědomí. Tyto dopisy se týkají nedodání kompletního zboží a obsahují dále výtky vůči kvalitě dodaného zboží. Uvedené dopisy z povahy věci neobsahují žádost o zaslání vyrozumění podle ustanovení § 42 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“).

Stěžovatelé uvedli, že na tyto dopisy nedostali od ČOI žádnou odpověď.

Ačkoliv je z podání stěžovatelů zřejmé, že se jedná primárně o soukromoprávní věc (nedodání zboží, dodání nekvalitního zboží a navazující nároky), která je řešitelná podáním žaloby u soudu, dané dopisy obsahují i informace poukazující na možné spáchání několika správních deliktů [jedná se o možné porušení ustanovení § 3 písm. a) a b)¹⁸⁵ a § 15 odst. 1¹⁸⁶ zákona č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele, ve znění pozdějších předpisů, jakož i ustanovení daného zákona vztahující se k vyřizování reklamací].

Podnět stěžovatelů obsahuje všechny náležitosti s výjimkou dokladu o tom, že úřad, jehož se podnět týká, byl neúspěšně vyzván k nápravě.¹⁸⁷ Přesto jsem se po posouzení podnětu z hlediska věcné působnosti rozhodla v souladu s ustanovením § 9 písm. a) a § 14 zákona o veřejném ochránci práv zahájit ve věci šetření, jehož cílem je posouzení, zda se příslušný inspektorát ČOI dopustil pochybení při prošetřování podání stěžovatelů.

B – SKUTKOVÁ ZJIŠTĚNÍ

V zájmu získání dalších informací o případu, jakož i postupu dotčeného správního úřadu se pověřený zaměstnanec Kanceláře veřejného ochránce práv JUDr. Peter Nagy dne 26. 10. 2012 telefonicky obrátil na zaměstnance Inspektorátu pro Jihočeský kraj a Vysočinu Mgr. H., vyřizujícího podání stěžovatelky. Mgr. H. uvedl, že ČOI považovala danou záležitost za vyřízenou svým dopisem ze dne 11. 11. 2011, a proto v návaznosti na podání stěžovatelky ze dne 28. 11. 2011 a 23. 1. (nebo 2.) 2012 neučinila další úkony a nezaslala stěžovatelce vyznění.

Dne 23. 11. 2012 jsem se pak prostřednictvím vedoucí oddělení justice, migrace a financí Mgr. Petry Janouškové obrátila na ředitele Inspektorátu pro Jihočeský kraj a Vysočinu se žádostí, aby postoupil dokumentaci týkající se případu stěžovatelů místně příslušnému inspektorátu k provedení úkonů dozoru. Dotazovala jsem se dále, z jakého důvodu bylo podání stěžovatelů vyřizováno daným inspektorátem, vezmeme-li v úvahu, že dle sídla společnosti by byl k učinění jakýchkoliv úkonů místně příslušný jiný inspektorát.

¹⁸⁵ „Prodávající je povinen:

a) prodávat výrobky ve správné hmotnosti, míře nebo množství a umožnit spotřebiteli překontrolovat si správnost těchto údajů,

b) prodávat výrobky a poskytovat služby v předepsané nebo schválené jakosti, pokud je závazně stanovena nebo pokud to vyplývá ze zvláštních předpisů nebo v jakosti jím uváděné; není-li jakost předepsána, schválena nebo uváděna, v jakosti obvyklé.“

¹⁸⁶ „Umožňuje-li to povaha výrobku, je prodávající povinen na žádost spotřebitele výrobek předvést.“

¹⁸⁷ Viz ustanovení § 11 odst. 1 písm. c) zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o veřejném ochránci práv“).

Na uvedenou výzvu odpověděl MVDr. Daniel Adamec, ředitel Inspektorátu pro Jihočeský kraj a Vysočinu, dopisem ze dne 27. 12. 2012, č. j. ČOI 372/13/2000. MVDr. Adamec v první řadě uvedl, že každé podání se posuzuje dle svého obsahu, přičemž *„výsledkem posouzení může být jeho zařazení mezi podněty k šetření v působnosti České obchodní inspekce nebo, pokud není shledána působnost nebo dozorové pravomoci jmenovaného orgánu veřejné moci, je na podání odpovězeno v rámci poskytování poradensko-informační služby v souladu s ustanovením § 13 odst. 2 písm. b) zákona č. 64/1986 Sb., o České obchodní inspekci“*.

Jedná-li se o podání nespádající do působnosti Inspektorátu pro Jihočeský kraj a Vysočinu, *„postupuje je bezodkladně věcně a místně příslušnému orgánu veřejné moci a zároveň toto dává na vědomí podatelů. Pokud se jedná o podání, které, obdobně jako v projednávaném případě, jednoznačně směřuje do oblastí soukromoprávní, je podatelům v tomto směru zajištěna odpovídající poradensko-informační činnost“*. V těchto případech pak Inspektorát pro Jihočeský kraj a Vysočinu *„odpovídá podatelům přímo, a to primárně z důvodu realizace včasnosti reakce na obdržené podání v souladu s pojetím veřejné správy a jejího výkonu jako služby veřejnosti ve snaze vyjít vstříc podatelům. Tímto způsobem je v mnoha případech podatelům v postavení kupujících zachována šance na řádné uplatnění svých nároků, a to především s ohledem na možné marné plynutí lhůt v soukromoprávní rovině“*.

O úkonech provedených k prověření informací obsažených v podáních stěžovatelů zaslanych na vědomí ČOI mě pak dopisem ze dne 13. 2. 2013, čj. P159542/12/1000 informoval ředitel Inspektorátu Středočeského a hl. m. Praha Ing. Jan Štěpánek.

Ing. Štěpánek uvedl, že po obdržení kopie kupní smlouvy a korespondence stěžovatelů s prodávajícím bylo u společnosti G. I., s. r. o., zahájeno šetření. Na adrese uvedené v kupní smlouvě však společnost není zastížitelná, jelikož *„provozovna byla zrušena. V sídle společnosti rovněž nic nenasvědčovalo tomu, že by se zde sídlo společnosti nacházelo. Z výše uvedených důvodů bylo společnosti zasláno dne 21. 1. 2013 Oznámení o zahájení kontroly, které bylo doručeno fikcí, neboť se příjemce do 10 dnů nepřihlásil do datové schránky. Totožné Oznámení o zahájení kontroly bylo zasláno také na adresu bydliště jednatele, dopis se však vrátil zpět nedoručený s tím, že se jednatel odstěhoval“*. Z uvedených důvodů kontrola nemohla fakticky proběhnout a nebylo možno zkontrolovat skutečnosti obsažené v podáních stěžovatelů.

Ing. Štěpánek dále uvedl, že *„s jednatel společnosti bude zahájeno správní řízení a uložena pořádková pokuta dle zákona č. 552/1991 Sb., o státní kontrole za nesplněné opatření“*. Česká obchodní inspekce dále oznámila příslušnému rejstříkovému soudu, že *„údaje zapsané v obchodním rejstříku nekorespondují se skutečností“*, což může být podkladem

pro uplatnění postupu dle ustanovení § 29 odst. 6 zákona č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník, ve znění pozdějších předpisů.¹⁸⁸

C – PRÁVNÍ HODNOCENÍ

Zákon o veřejném ochránci práv mi ukládá povinnost působit k ochraně osob před jednáním úřadů a dalších institucí uvedených v tomto zákoně, pokud je v rozporu s právem, neodpovídá principům demokratického právního státu a dobré správy, jakož i před jejich nečinností, a tím přispívat k ochraně práv a svobod.

V této části zprávy o šetření proto zhodnotím postup správních orgánů v šetřeném případě z hlediska dodržení právních předpisů a principů dobré správy.

1. Povaha právního vztahu stěžovatelky a podnikatelského subjektu

Stěžovatelka uzavřela s podnikatelským subjektem S. N. S., s. r. o. (v současné době G. I., s. r. o.), kupní smlouvu. Jedná se tedy o soukromoprávní vztah, v rámci něhož jsou práva a povinnosti smluvních stran upraveny příslušnými ustanoveními občanského zákoníku.¹⁸⁹ V zájmu ochrany spotřebitele jakožto slabší a zranitelnější strany smluvního vztahu jsou však zejména v zákoně o ochraně spotřebitele zakotveny veřejnoprávní povinnosti prodávajícího, které mají předně zajistit, aby spotřebitel nevstoupil do transakce, která by byla pro něj zřejmě nevýhodná. Uvedená veřejnoprávní ochrana samozřejmě nezbavuje spotřebitele potřeby obezřetného a rozumného jednání opakovaně zdůrazňovaného i v judikatuře Soudního dvora Evropské unie.¹⁹⁰ Obezřetně jednáící a dobře informovaný spotřebitel je totiž nejlépe schopen chránit svá práva a zájmy.

Rozdíl ve způsobu soukromoprávní a veřejnoprávní ochrany je patrný na první pohled. Následky nedodržení donucujících ustanovení občanského zákoníku na ochranu spotřebitele jsou soukromoprávního charakteru, tj. ovlivňují právní vztah spotřebitele a dodavatele (např. vznikem delší lhůty pro odstoupení od smlouvy, nedodrželi-li podnikatel své informační povinnosti). Naproti tomu směřuje veřejnoprávní úprava na jednání podnikatele, a proto může příslušný dozorový orgán hodnotit pouze jednání tohoto subjektu, aniž by výsledek daného posouzení měl

¹⁸⁸ Uvedené ustanovení zní: „Jestliže obsah zápisu v obchodním rejstříku odporuje donucujícímu ustanovení zákona a nelze dosáhnout nápravy jinak, rejstříkový soud vyzve podnikatele ke zjednání nápravy. Jde-li o právnickou osobu a tato osoba ve stanovené lhůtě nezjedná nápravu, může soud i bez návrhu, je-li takový postup v zájmu ochrany třetích osob, rozhodnout o jejím zrušení s likvidací.“

¹⁸⁹ Viz zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁹⁰ Viz judikaturu citovanou v TWIGG-FLESNER, C., HOWELLS, G., PARRY, D., NORDHAUSEN, A. *An Analysis of the Application and Scope of the Unfair Commercial Practices Directive*, s. 15–27. On-line zdroj dostupný z: <http://www.bis.gov.uk/files/file32095.pdf>

přímý a automatický dopad na právní vztah spotřebitele s tímto podnikatelem.

Ze skutkových okolností posuzovaného případu vyplývá, že jádro problému (nedodání zboží v souladu s kupní smlouvou) náleží do sféry soukromého práva, přičemž prostřednictvím případného postihu podnikatele za nedodržení některých veřejnoprávních povinností nelze zjednat nápravu, tj. přikázat podnikateli splnění svých smluvních povinností, nařídít mu určitý způsob vyřízení reklamace, či dokonce prohlásit smlouvu za neplatnou. Uvedená problematika je totiž zcela otázkou horizontálního vztahu mezi spotřebitelem a podnikatelem, do něhož správním orgánům (ani veřejnému ochránci práv) nepřislouží vrchnostensky zasahovat.

Dovoluji si na tomto místě korigovat i představu stěžovatelů o poslání dozorových orgánů. Uvedené orgány jsou příslušnými zákony určeny k ochraně veřejných zájmů a dodržování povinností stanovených předpisy veřejného práva, nikoliv rozhodování soukromoprávních sporů. Tyto orgány rovněž nemají suplovat procesní aktivitu spotřebitele, který by se měl svých práv domáhat v civilním soudním řízení.

2. Posouzení postupu Inspektorátu pro Jihočeský kraj a Vysočinu v návaznosti na podání stěžovatelů

Stěžovatelé se na Inspektorát pro Jihočeský kraj a Vysočinu obraceli opakovaně, inspektorát jim pak zaslal vyrozumění ze dne 11. 11. 2011 ve věci týkající se sporu o vrácení klubové karty, přičemž na další dopisy již nereagoval.

V první řadě uvádím, že dopis stěžovatelů, který předcházel vypracování a zaslání výše uvedeného vyjádření ČOI ze dne 11. 11. 2011, nemám k dispozici, nemohu proto posoudit správnost jeho vyřízení z věcného hlediska.

Proto se budu zabývat pouze pozdějšími dopisy, jejichž kopie mi stěžovatelé poskytli. Z obsahu těchto dopisů přitom vyplývá, že se netýkají v žádném ohledu sporu o vrácení klubové karty, nýbrž jiných otázek relevantních z hlediska dozorového orgánu ochrany spotřebitele [možného porušení ustanovení § 3 písm. a) a b) a § 15 odst. 1 zákona o ochraně spotřebitele, jakož i ustanovení vztahující se k vyřizování reklamací], proto měla být daná podezření prošetřena. Jelikož Inspektorát pro Jihočeský kraj a Vysočinu není k provedení daného šetření (a případně k následnému provedení kontroly či správního řízení) místně příslušný, měl podání stěžovatelů postoupit příslušnému inspektorátu.

Skutečnost, že dopisy stěžovatelů byly primárně adresovány podnikatelským subjektům, nikoliv inspektorátu ČOI, nemá na uvedený postup žádný vliv. Jedná-li se totiž o řízení zahajovaná výhradně ex officio, což je i případ řízení o správním deliktu, může správní orgán využít k zahájení

daného řízení informace získané z veškerých legálních zdrojů (podání dle ustanovení § 42 správního řádu, jiná podání zaslaná úřadu, informace získané při kontrole či správním řízením vedeném v jiné věci, informace zveřejněné v médiích nebo na internetu atd.). Povaha způsobu získání informací (např. z dopisu zaslaného inspektorátu pouze na vědomí) má vliv pouze na vyzovumívací povinnost správního orgánu dle ustanovení § 42 správního řádu, nikoliv na povinnost prošetřit vzniklé podezření.

Na základě výše uvedeného jsem dospěla k závěru, dle něhož se Česká obchodní inspekce, Inspektorát pro Jihočeský kraj a Vysočinu dopustil pochybení spočívajícího v nepostoupení dopisů stěžovatelů ze dne 28. 11. 2011 a 23. 1. (nebo 2.) 2012 místně příslušnému inspektorátu ČOI k prošetření.

Pro úplnost dodávám, že dotazy a jiná podání, z nichž není zřejmé žádné podezření na spáchání správního deliktu, není třeba postupovat inspektorátu, který by jinak byl příslušný k provedení úkonů. V tomto případě je rozhodně ve prospěch podatele, pokud se mu „operativně“ dostane právní rady nebo usměrnění, které pak může využít při řešení své soukromoprávní záležitosti. Je rovněž myslitelná situace, že místně nepřislušný inspektorát poskytne stěžovatelům z důvodu plynutí soukromoprávních lhůt právní radu, a zároveň podání postoupí příslušnému inspektorátu k provedení dozorových úkonů.

V prošetřovaném případě však Inspektorát pro Jihočeský kraj a Vysočinu neposkytl ani právní radu stěžovatelům, ani jejich podání nepostoupil příslušnému inspektorátu.

3. Posouzení postupu Inspektorátu Středočeského a hl. m. Praha v návaznosti na podání stěžovatelů

Z vyjádření ředitele Inspektorátu Středočeského a hl. m. Praha naproti tomu vyplývá, že uvedený inspektorát po získání předmětných informací učinil veškeré úkony v zájmu zjištění skutkového stavu. Postup ke shromáždění dalších podkladů, tj. provedení kontroly, však nemohl být úspěšně proveden, protože společnost G. I., s. r. o., není na adrese své provozovny, uvedené v kupní smlouvě předložené stěžovateli, ani na adrese svého sídla zastizitelná. Jedná se tedy zřejmě o tzv. schránkovou firmu.

Inspektorát se správně snažil kontaktovat i jednatele společnosti, který však rovněž neposkytl součinnost. Za dané situace, kdy fakticky došlo ke zmaření kontroly, je vhodným postupem zahájení řízení o uložení pořádkové pokuty dle ustanovení § 19 zákona č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, ve znění pozdějších předpisů. Považuji rovněž za příklad správné praxe, že v případě zjištění nesouladu zápisu v obchodním rejstříku se skutečností podá dozorový orgán rejstříkovému soudu podnět k provedení potřebných úkonů dle obchodního zákoníku.

S ohledem na dosavadní kroky České obchodní inspekce, Inspektorátu Středočeského a hl. m. Prahy vůči společnosti G. I., s. r. o., učiněné v návaznosti na podání stěžovatelů, nemám proti jeho postupu žádných výtek.

D – ZÁVĚR

Své dosavadní šetření končím dle ustanovení § 18 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv s tím závěrem, že jsem v postupu České obchodní inspekce, Inspektorátu pro Jihočeský kraj a Vysočinu shledala pochybení, které je popsáno v předcházející části této zprávy. Žádám proto ředitele uvedeného inspektorátu, aby se ve lhůtě 30 dnů ode dne doručení této zprávy k mým zjištěním vyjádřil a informoval mě, jaké kroky učinil ke zjednání nápravy.

V postupu České obchodní inspekce, Inspektorátu Středočeského a hl. m. Prahy jsem naproti tomu neshledala žádné pochybení, a proto své šetření vůči uvedenému orgánu státní správy končím v souladu s ustanovením § 17 zákona o veřejném ochránci práv.

Zprávu o šetření zasílám na vědomí rovněž stěžovatelům.

Tato zpráva shrnuje mé dosavadní poznatky, které budou po vyjádření dotčeného orgánu státní správy podkladem pro můj další postup ve věci.

RNDr. Jitka Seitlová v. r.
zástupkyně veřejného ochránce práv

Zpráva o šetření ve věci Mgr. J. P.

Mgr. J. P. (dále také „stěžovatel“) nesouhlasí s postupem Úřadu pro ochranu osobních údajů (dále také „úřad“) při vyřizování jeho oznámení porušení zákona ze strany spolku X neoprávněným zveřejňováním osobních údajů třetích osob prostřednictvím webových stránek.

A – PŘEDMĚT ŠETŘENÍ

Šetření jsem zaměřil na posouzení, zda měl úřad na základě opakovaného podnětu stěžovatele zahájit správní řízení, jak tvrdí stěžovatel, anebo postupoval správně, když plánoval zahájit kontrolu.

B – SKUTKOVÁ ZJIŠTĚNÍ

Úřad pro ochranu osobních údajů na základě stěžovatelova předchozího oznámení zahájil správní řízení a udělil obviněnému pokutu za neoprávněné zveřejňování osobních údajů na jeho internetových stránkách. Předseda spolku X Ing. J. F. však nadále v nezákonné činnosti pokračoval a problematické informace z webu nevymazal. Navíc na něm zveřejnil i samotné rozhodnutí úřadu,¹⁹¹ ve kterém se informace znovu opakovaly. Stěžovatel tuto skutečnost zjistil a znovu nahlásil úřadu.

Úřad informoval stěžovatele, že neshledal důvody k zahájení správního řízení, protože považuje správní řízení za bezúčelné s ohledem na to, že ve věci obdržel i další podnět, a plánuje provést kontrolu, na jejímž základě lze případně uložit nezbytná opatření k nápravě, a dosáhnout tak ukončení protiprávního stavu. Stěžovatel následně podal stížnost a žádost o prošetření způsobu vyřízení stížnosti. Úřad však názor nezměnil a správní řízení nezahájil. Stěžovatel považuje tento postup za chybný a požaduje zahájení správního řízení o podezření ze spáchání správního deliktu.

Náměstkyně sekce dozorových činností úřadu mi zaslala vyjádření k věci a částečnou spisovou dokumentaci s tím, že kvůli pravděpodobné kontrole není možné zaslat kompletní spis.

Z vyjádření náměstkyně sekce dozorových činností jsem se dozvěděl, že úřad obdržel i další oznámení proti obviněnému. Dospěl proto

¹⁹¹ Čj. UOOU-07180/14-12 ze dne 24. 11. 2014.

k závěru, že nelze předjímat, zda se může dopouštět celé řady obdobných správních deliktů vůči jiným subjektům. Proto uznal za vhodnější zahájení kontroly, v rámci které může obecně prověřit činnost kontrolovaného a (na rozdíl od správního řízení) požadovat i opatření k nápravě.

Dále mě náměstkyně sekce dozorových činností informovala o možnosti osobně úřad navštívit a nahlédnout do spisu, čehož jsem využil a pověřil šetřením dle § 15 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, vedoucí oddělení veřejného pořádku a místní správy JUDr. Veroniku Gabrišovou.

Pověřená zaměstnankyně Kanceláře veřejného ochránce práv nahlédnutím do spisu zjistila, že inspektorka JUDr. Jiřina Rippelová vyzvala dne 5. 3. 2015 provozovatele stránek k odstranění protiprávního stavu, a to do 31. 3. 2015 („upozornění na možné porušení zákona č. 101/2000 Sb.“). Nato obdržela od předsedy spolku X velmi urážlivý dopis, z něhož je zcela zjevná absence jakékoliv snahy o odstranění protiprávního stavu. Dále inspektorka činila úkony předcházející kontrole dle § 3 kontrolního řádu, kdy pořídila otisky webových stránek obsahující řadu osobních údajů.

Inspektorka zjistila, že předseda spolku X se má nacházet ve výkonu trestu, proto kontaktovala Ministerstvo vnitra a následně rejstříkový soud, aby zjistila, kdo zastupuje spolek X. Rejstříkový soud (Městský soud v Praze) sdělil, že spolek je zapsán ve spolkovém rejstříku pod sp. zn. 14438, a uvedl dva členy výboru.

Vzhledem k tomu, že poskytovatelem služby spočívající v ukládání informací uživatele domény je nizozemská společnost, oslovil úřad nizozemský DPA, který ale sdělil, že nemá (obdobně jako Úřad pro ochranu osobních údajů) přímou kompetenci odstranit obsah stránek. Dne 13. 7. 2015 úřad zjistil, že předmetné stránky již nejsou dostupné, o čemž dne 14. 7. 2015 vyrozuměl stěžovatele s tím, že podnět odkládá, neboť k protiprávnímu jednání již nedochází.

C – HODNOCENÍ VĚCI ZÁSTUPCEM OCHRÁNKYŇĚ

Zákon o veřejném ochránci práv mi ukládá povinnost působit k ochraně osob před jednáním úřadů a dalších institucí uvedených ve zmíněném zákoně, pokud je v rozporu s právem, neodpovídá principům demokratického právního státu a dobré správy, jakož i před jejich nečinností, a tím přispívat k ochraně základních práv a svobod.¹⁹² V daném případě jsem se zabýval tím, zda úřad nepochybil, když namísto zahájení správního řízení činil úkony předcházející kontrole.

¹⁹² Viz ustanovení § 1 odst. 1 ve spojení s ustanovením § 2 odst. 4 zákona o veřejném ochránci práv.

KONTROLNÍ ORGÁNY

Před posouzením, zda v daném případě bylo vhodnější vést kontrolu, či správní řízení o deliktu, nestojím poprvé. Tato otázka se přitom netýká jen oblasti ochrany osobních údajů, ale potýkají se s ní i další kontrolní orgány. Prozatím se k řešení jednotlivých případů ochránce stavěl následovně.

Účel kontroly je odlišný od správního řízení. Kontrolní orgán při kontrole zjišťuje, jak kontrolovaná osoba plní povinnosti, které jí vyplývají z jednotlivých právních předpisů nebo které jí byly uloženy na základě těchto předpisů.¹⁹³ Účelem správního řízení je potrestat pachatele za porušení normy veřejného práva.

Podle Nejvyššího správního soudu¹⁹⁴ se „za kontrolu v teorii správního práva označuje postup orgánu veřejné moci, který zjišťuje a eventuálně posuzuje plnění povinností adresáty veřejné správy. Pojmovými znaky takových kontrol bývá možnost zahájení na základě podnětu či ex officio, zákonem upravený postup zahájení, regulace práv a povinností kontrolujících pracovníků i kontrolovaných subjektů, stanovení sankcí pro porušení takových povinností, oprávnění kontrolovaného subjektu podat námitky proti kontrole apod. Takový charakter vykazuje celá řada institutů, jež zvláštní předpisy správního práva označují jako kontrolu, např. kontrola prováděná Českou obchodní inspekcí, Státní zemědělskou a potravinářskou inspekcí. Podstatným znakem takové kontroly je mj. možnost jejího namátkového provedení, tedy provedení za situace, kdy kontrolující osoba a priori nedisponuje (konkrétním) podezřením, že kontrolovaný subjekt neplní řádně své povinnosti. Jde o zjišťovací fázi kontroly, spočívající v tom: „že kontrolní orgán zjišťuje informace o (skutečném) chování kontrolovaných osob a hodnotí je podle požadavků, které vyplývají z právních norem, popřípadě též z vnitřních předpisů nebo pokynů, jde-li o vnitřní kontrolu“.¹⁹⁵

Kontrola představuje instrument preventivní (státní orgány preventivně působí na kontrolované subjekty a nutí je dodržovat jejich povinnost jednat v souladu s platným právem) a **nápravný** (státní orgány mohou ukládat opatření k nápravě vadného stavu). Kontrola **je jednou ze záruk zákonnosti**, jejímž výsledkem je aktivace dalších záruk zákonnosti veřejné správy.¹⁹⁶ Kontrolní činností se rozumí činnost kontrolního orgánu, jejímž předmětem je posuzování, zda skutečný stav odpovídá stavu žádoucímu, tj. předpokládanému právními předpisy.¹⁹⁷ Účelem kontro-

¹⁹³ Viz § 2 zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁹⁴ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 10. 2009, sp. zn. 8 Afs 46/2009, www.nssoud.cz

¹⁹⁵ Viz SVOBODA, P. K právní povaze protokolu o kontrole a rozhodování o námitkách proti němu. *Správní právo*. 2012, s. 340–341.

¹⁹⁶ Tj. zrušení, změna, sistace vadných správních aktů či jiných opatření veřejné správy, uplatnění odpovědnosti za porušení správních povinností, právo na informace, přímé donucení ke splnění právní povinnosti.

¹⁹⁷ Srov. § 2 kontrolního řádu.

ly je zjistit skutečný stav věci, reálné plnění povinností a uložit opatření k nápravě. Naopak správní řízení nastupuje v situaci, kdy úřad má podezření, že mohlo dojít ke správnímu deliktu, ať již na základě oznámení, nebo vlastní činnosti.

Veřejný ochránce práv dlouhodobě zastává názor, že **správní orgán by měl zahájit správní řízení z důvodu podezření ze spáchání správního deliktu, jakmile získá informace naznačující jeho spáchání.**¹⁹⁸ Dokazování se pak provádí v rámci správního řízení, přičemž po vyhodnocení všech získaných důkazů správní orgán rozhodne o tom, zda může spáchání správního deliktu určité osobě spolehlivě nade všechnu rozumnou pochybnost prokázat, nebo nikoliv. Není proto logické ani potřebné zahájit nejprve kontrolu jako jakýsi předstupeň správního řízení sloužící k získání důkazů a pak na základě kontrolních zjištění rozhodnout o zahájení správního řízení. Základní otázkou tudíž je, zda má úřad dostatečné podezření pro zahájení řízení.

Podle mého názoru obecně platí, že v **pochybnostech, zda správní řízení o deliktu zahájit, je žádoucí řízení zahájit.**¹⁹⁹ Jedině tak může být naplněn veřejný zájem na odhalování správních deliktů. **Není ale účelné zahájení správního řízení, pokud po předběžném posouzení věci správní orgán zjistí, že nebude schopen podložit své rozhodnutí důkazy,** které by obstály ve světle stávající judikatury i před správním soudem.²⁰⁰ Stejně tak, je-li např. na základě kontrolních zjištění vysoce pravděpodobné, že správní orgán nebude mít k dispozici potřebné důkazy (co se týká jejich množství a zejména pak kvality), na základě nichž by mohl určitému subjektu spolehlivě prokázat spáchání správního deliktu, není třeba správní řízení zahajovat.

Nazírám-li na postup úřadu zmíněnou optikou, souhlasím s úřadem, že případná kontrola mohla umožnit prošetřit i další oznámené skutečnosti a odhalit další porušení zákona v návaznosti na obdržená oznámení. Stejně tak nemohu pominout (v teoretické rovině), že v návaznosti na výsledky kontroly mohla inspektorka kontrolovanému subjektu uložit opatření k nápravě protiprávního stavu. S ohledem na dosavadní jednání předsedy spolku X se však domnívám, že v reálu nebylo možné očekávat, že by uložená opatření k nápravě skutečně splnil. Spíše se domnívám, že i samotný průběh a výsledek kontroly, zejména pokud by vyžadoval součinnost kontrolovaného, byl, dle mého názoru, nejistý. Příkláním se proto k závěru, že pokračování v protiprávním jednání mělo být řešeno,

¹⁹⁸ Srov. zprávu o šetření veřejného ochránce práv ze dne 29. února 2012, sp. zn. 3827/2011VOP/PN; dostupné z: <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/334>

¹⁹⁹ Srov. zprávu o šetření veřejného ochránce práv ze dne 15. ledna 2009, sp. zn. 3769/2008/VOP/DS; dostupné z: <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/2892>

²⁰⁰ Srov. zprávu o šetření veřejného ochránce práv ze dne 3. října 2011, sp. zn. 6034/2010/VOP/PN; dostupné z: <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/350>

KONTROLNÍ ORGÁNY

tak jak namítá stěžovatel, zahájením správního řízení o deliktu. V rámci správního řízení mohlo být protiprávní jednání alespoň postíženo uložením odpovídající pokuty. Shromáždění potřebných důkazů by nebylo nikterak složité. Podezření ze spáchání správního deliktu měl úřad již podložené zachycením stavu webových stránek spolku XA.

D – ZÁVĚRY

Na základě výše popsaných zjištění a úvah jsem ve smyslu ustanovení § 18 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv dospěl k přesvědčení, že se **Úřad pro ochranu osobních údajů dopustil pochybení, když na základě oznámení stěžovatele nezařadil správní řízení.**

Zprávu o šetření zasílám předsedkyni Úřadu pro ochranu osobních údajů a žádám, aby se v zákonné lhůtě 30 dnů od jejího doručení vyjádřila ke zjištěným pochybením a informovala mě o přijatých opatřeních k nápravě. Zpráva shrnuje moje dosavadní poznatky, které mohou být podkladem pro závěrečné stanovisko.

O svých zjištěních a závěrech informuji rovněž stěžovatele.

JUDr. Stanislav Křeček v. r.
zástupce veřejné ochránkyně práv

Při sestavování sborníku věnovaného zejména prezentaci poznatků veřejného ochránce práv o činnosti kontrolních orgánů jsme byli vedeni snahou ukázat odborné i širší veřejnosti, jak složitá a rozmanitá může být kontrolní činnost, jak efektivně lze využít kontrolních oprávnění či naopak nesprávnými postupy zhatit účel kontrolní činnosti. Současně však nebylo naší snahou postihnout všechny aspekty kontroly. Soustředili jsme se na ty, které veřejný ochránce práv na základě individuálních podnětů sám řešil.

Věříme, že sborník bude inspirativní pro všechny, kdo se o oblast kontrolní činnosti zajímají. Primárně je sborník určen jednotlivým kontrolním orgánům a mohl by sloužit jako návod ke zkvalitnění správní praxe a jejímu sjednocení při aplikaci kontrolního řádu. Za tímto účelem jsme považovali za nutné zařadit do sborníku kromě odkazů na některá významná soudní rozhodnutí (v obecné části) také samostatnou kapitolu věnovanou nejvýznamnějším soudním rozsudkům. Současně sborník shrnuje i vybraná stanoviska ochránce, která se věnují řešení konkrétních případů a aplikaci vybraných ustanovení kontrolního řádu na reálné situace z praxe.

Vedle toho má sborník sloužit k lepší orientaci v kontrolním procesu těch subjektů, vůči nimž kontrolní orgány vykonávají svou kontrolní působnost, jakož i těch, kteří se na kontrolní orgány obrací ve snaze o nápravu stávajícího stavu.

Sborník je uveřejněn na webových stránkách Kanceláře veřejného ochránce práv: www.ochrance.cz

V Brně září 2016

REJSTRÍK

Č

Česká inspekce životního prostředí 17, 25, 97, 103

Česká národní banka 21, 102

Česká obchodní inspekce 19, 100, 101

Česká školní inspekce 22, 50, 103

Český telekomunikační úřad 20, 97, 99, 101

E

Energetický regulační úřad 21, 102

I

informace o kontrole 13, 88

– žádost o informace 87

CH

chráněné informace 89

K

kontrola 11, 14, 37

– cíl 37

– délka 74

– nevhodně zahájená 38

– nevhodně zvolený vzorek 52

– podání 23

– podnět 24

– první kontrolní úkon 40

– přijímání podnětů k zahájení 23

– složitost 75

– účel 36

– ukončení 12, 53, 54

– vhodně zahájená 39

– zahájení 40

– zveřejňování informací o kontrolách 96

kontrolní oprávnění 44

– přehled 44

kontrolní orgány 15, 18

– nečinnost 77

– nedostatečné informace

o kontrolách 97

– poskytování informací o kontrolách 82

– postup po přijetí podnětu k zahájení kontroly 24

– zveřejňování informací o kontrolách 82

kontrolní řád 14, 16

kontrolní spis 57

– nahlížení 83

kontrolovaná osoba 15

– jednání 76

– povinnost informovat kontrolovanou osobu o zahájení kontroly 41

– právní ochrana 89

– přítomnost kontrolované osoby na místě kontroly 43

– součinnost 46

kontrolující osoba 15

– oprávnění 12

– podmínky 76

– rozsah mlčenlivosti 80

– zproštění mlčenlivosti 81

krajské hygienické stanice 104–109

L

lhůta

– pro vložení sankce 67

– pro projednání věci 67

– pro uložení pokuty u trvajících deliktů 73

– pro zahájení správního řízení 67

M

Ministerstvo spravedlnosti 22

N

námítky proti kontrolním zjištěním 111

– vady 112

– vyřizování 111

následky porušení povinnosti 12
nečinnost úřadu 11

O

oblastní inspektoráty práce 19
obstarávání kontrolních podkladů 44
odvětvové právní předpisy 16
– obecná úprava 17
– význam 17
– zvláštní úprava 17
ochrana práv dotčených osob 60
ochrana před nečinnostmi kontrolních orgánů 74
ochrana totožnosti podatele 56
– nahlížení do spisu 83, 84
– výkon kontroly 85, 86
ochrana veřejného zájmu 61
ochrana výrazně slabší strany 27
opatření k nápravě
– náležitosti rozhodnutí o opatření 59, 60
– opravné prostředky 59
– rozhodnutí o uložení 59
– splnění 63
– ukládání 58
– zahájení správního řízení 63
opatření proti nečinnosti kontrolního orgánu 77
– postup nadřízeného orgánu 78
– posuzování nečinnosti 78
orgány ochrany veřejného zdraví, působnost 19

P

podání vysvětlení 33
– odepření 34
– předvolání 33
povinná osoba 15
povinnost mlčenlivosti 79, 89
– prolomení 81, 90
– význam 79
použitelnost kamerových záznamů podle zák. o ochraně osobních údajů 30
použitelnost nahrávek dle Nejvyššího soudu ČR 28
posuzování přiměřenosti délky kontroly 75

provádění neohlášených kontrol 42
– absence kompetentních osob 42
– nevyužívání 42
– vhodnost 42
protokol o kontrole 54
– dodatek k protokolu 112
– dokumentace průběhu kontroly 55
– kontrolní zjištěná 55
– minimální náležitosti 55
– podepsání 57
– právní povaha 54
přizvané osoby 47
– pověření přizvané osoby 48
– práva a povinnosti 48
– rozsah mlčenlivosti 80
– zproštění mlčenlivosti 81

R

rovné zacházení na pracovišti 50
– kontrola 50, 51

S

soukromý život 29
správní delikt
– správní rozhodnutí o deliktech 89
– znaky 66
správní řád 16
– kontrola správního řízení 16
– použití na výkon kontroly 17
– subsidiární použití 16
správní trestání 37
subjektivní lhůta 67, 68n
– význam kontrolního protokolu pro určení počátku lhůty 71
Státní úřad inspekce práce 47, 100
Státní veterinární správa ČR 18, 97, 104
Státní zemědělská a potravinářská inspekce 103
stížnost na nevhodné jednání 112
– nesouhlas s vyřízením 113

T

test proporcionality 27

U

ukládání nápravných opatření 65
Úřad pro ochranu hospodářské soutěže 20, 104

REJSTŘÍK

Úřad pro ochranu osobních údajů 21,
97, 98, 99

V

veřejný ochránce práv

– náležitosti podnětu veřejnému
ochránci práv 113

– pomoc ochránce 13, 114

– vybraná stanoviska ochránce 128n

vybraná soudní rozhodnutí 115n

vyrozumění podatele podnětu 11, 90,
91

– nedodržení lhůty 92

– přiměřené odůvodnění 91

– účel 91

– změna způsobu vyřízení 92

– žádost o vyrozumění 91
vyrozumění podatele o výsledku
kontroly 94

– rozsah poskytnutých informací 94

– informace o kontrolních zjištěních
95

Z

zásada legality 61, 64

zásada oficiality 61, 64

zásada oportunity 62

zásada subsidiarity trestní represe 63

– postup při aplikaci zásad správního
trestání 64

zásah do osobnostních práv 29

