



Stanovisko
odboru veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra
č. 3/2021

Označení stanoviska: Výklad § 22 kontrolního řádu, možnost „identifikovat“ podatele během kontroly (při řešení podnětu) v případě, že s tím vysloví souhlas

Právní předpis: zákon č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „kontrolní řád“)

Ustanovení: § 22 kontrolního řádu
Související právní předpisy: zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“),
zákon č. 499/2004 Sb., o archivnictví a spisové službě a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o archivnictví a spisové službě“),
vyhláška č. 259/2012 Sb., o podrobnostech výkonu spisové služby, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „vyhláška o podrobnostech výkonu spisové služby“).

Klíčová slova: kontrola, podnět ke kontrole, kontrolní spis, nahlížení do spisu

Datum zpracování: červenec 2021

Stanovisko:

Ustanovení § 22 kontrolního řádu stanoví, že: „Z nahlížení do spisu jsou vyloučeny dokumenty nebo jejich části, z nichž lze zjistit totožnost osoby, která podala podnět ke kontrole“. V citovaném ustanovení kontrolního řádu je zakotveno zvláštní ustanovení o nahlížení do spisu a současně zakotvena ochrana toho, kdo podal podnět ke kontrole. Ustanovení § 22 kontrolního řádu obsahující výjimku z možnosti nahlížení do spisu je třeba vnímat v kontextu celkového vztahu kontrolního řádu a správního řádu, resp. předpisů upravujících vedení správních spisů.

Kontrolní orgán je povinen vést kontrolní spis. Tato povinnost vyplývá z § 63 a § 65 zákona o archivnictví a spisové službě¹ a § 12 prováděcí vyhlášky o podrobnostech výkonu spisové služby a dále z § 17 správního řádu, s jehož

¹ Kontrolní orgány mají vesměs postavení tzv. původců dokumentů, kteří mají povinnost vykonávat spisovou službu, tedy vést spisy v jednotlivých věcech. Blíže k tomu Vedral, J. *Kontrolní řád. Komentář*. BOVA POLYGON, 2015, s. 213 a 214.



subsidiární aplikací kontrolní řád počítá (srov. § 1 odst. 2 správního řádu ve spojení s § 1 odst. 1 a § 28 kontrolního řádu). Kontrolní řád nutnost vedení spisu nijak nezpochybnuje. Nezbytnost vedení spisu potvrzuje i důvodová zpráva k § 22 kontrolního řádu.

S vedením kontrolního spisu je spojeno též právo nahlížet do spisu (srov. § 38 správního řádu) s tím, že - jako odchylka (doplnění) od § 38 správního řádu - jsou podle § 22 kontrolního řádu z nahlížení do kontrolního spisu vyloučeny dokumenty nebo jejich části, z nichž lze zjistit totožnost osoby, která podala podnět ke kontrole. **Ustanovení § 22 kontrolního řádu tak představuje speciální ustanovení k § 38 správního řádu.**² S výjimkou tohoto omezení týkajícího se rozsahu nahlížení se na **nahlížení do spisu o kontrole** ve zbytku přiměřeně aplikuje § 38 správního řádu, tj. ustanovení obsahující vymezení okruhů osob oprávněných nahlížet do spisu (§ 38 odst. 1 a 2), zvláštní pravidla pro seznamování se s obsahem spisu v případě osob nevidomých (§ 38 odst. 3), související právo činit si ze spisu výpisy a právo požadovat kopie spisu nebo jeho části (§ 38 odst. 4), procesní postup odepření nahlížení do spisu správním orgánem (§ 38 odst. 5) a vyloučení, resp. omezení nahlížení do některých částí spisu v souvislosti s ochranou některých veřejných zájmů (§ 38 odst. 6).

Srovnatelné postavení s účastníky řízení a jejich zástupci, jimž obecně svědčí právo nahlížet do spisu dle § 38 odst. 1 správního řádu, mají v případě kontroly **kontrolované osoby a jejich zástupci**. Z § 38 správního řádu tak vyplývá, že kontrolované osoby nebo jejich zástupci mají právo nahlížet do spisu týkajícího se jejich kontroly, a to jak v době, kdy kontrola probíhá, tak po jejím skončení. Z § 38 odst. 2 správního řádu dále plyne pro spis vedený o kontrole, že **jiným osobám** kontrolní orgán umožní nahlédnout do spisu, **prokáží-li právní zájem nebo jiný vážný důvod a nebude-li tím porušeno právo některé z kontrolovaných osob, popřípadě dalších dotčených osob**³, **anebo veřejný zájem**. Za jiné osoby, jimž by měl kontrolní orgán umožnit za uvedených podmínek nahlédnout do spisu o kontrole, lze považovat zejména tzv. **povinné osoby**.

S přihlédnutím k procesu kontroly tak lze konstatovat, že do kontrolního spisu mohou nahlížet kontrolované osoby a dále za předpokladu, že prokážou právní

² Ze správního řádu se na kontrolní postupy použije jeho část čtvrtá, a to s ohledem na § 158 odst. 1 a § 177 odst. 2 uvedeného zákona. Z § 154 správního řádu pak vyplývá použitelnost dalších ustanovení tohoto zákona, která nejsou obsažena v jeho části čtvrté. Jde-li konkrétně o přiměřené použití § 38 správního řádu, to lze dovodit z ustanovení § 154 správního řádu, části za středníkem: „*přiměřeně použije i další [tj. v textu před středníkem neuvedená] ustanovení tohoto zákona, pokud jsou přitom potřebná*“.

³ Těmi jsou v případě kontroly tzv. povinné osoby, pokud ony samy nebudou těmi, kdo se bude práva nahlédnout do spisu domáhat, povinných osob ovšem může být větší množství, takže by mohly být před nahlížením do spisu chráněny navzájem proti sobě.



zájem nebo jiný vážný důvod, přičemž tím nebude porušeno právo některých „účastníků“ kontroly anebo veřejný zájem, též povinné osoby a ostatní „jiné“ osoby. **Pokud kontrolující umožní nahlédnout do kontrolního spisu osobě, jíž toto právo svědčí, nejedná se o porušení mlčenlivosti.**

Právo uvedených osob nahlížet do kontrolního spisu není neomezené. Z nahlížení do spisu jsou s ohledem na přiměřené užití § 38 odst. 6 správního řádu vyloučeny ty jeho části, které obsahují *utajované informace* nebo *skutečnosti, na něž se vztahuje zákonem uložená nebo uznaná povinnost mlčenlivosti*. Kromě této tradiční ochrany, jež je obsažena v § 38 odst. 6 správního řádu, § 22 kontrolního řádu nad to vyjímá z možnosti nahlížení do kontrolního spisu *ty dokumenty a jejich části, z nichž lze zjistit totožnost osoby, která podala podnět ke kontrole*. V § 22 kontrolního řádu je tak navíc **výslovně zakotvena ochrana toho, kdo podal podnět ke kontrole**, a to v rámci ochrany stěžovatelů a vůbec osob, které na určité nedostatky odhalitelné kontrolou upozornily, před možným negativním postihem ze strany kontrolované osoby. Jak uvádí důvodová zpráva k § 22 kontrolního řádu *„kontrola je postupem zahajovaným z moci úřední, a proto identifikace podatele podnětu není pro kontrolovanou osobu relevantní. Stejně tak tato skutečnost nemůže ovlivnit případné podání námitek, které se vztahují toliko ke kontrolním zjištěním, a nikoli k dalším skutečnostem. V rámci námitek by tedy nebylo možné uplatňovat např. zpochybnění důvěryhodnosti či jiné skutečnosti související s osobou podatele podnětu k výkonu kontroly“*.

Využije-li kontrolovaná, popř. jiná oprávněná osoba svého práva nahlížet do kontrolního spisu, je kontrolní orgán povinen zajistit ochranu totožnosti 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.

Kontrolující není povinen sdělit (a to ani kontrolované osobě) identitu osoby, která podala podnět ke kontrole, a současně je povinen pro účely nahlížení do kontrolního spisu vyjmout z něj dokumenty, z nichž by tato osoba byla identifikovatelná. Protože obecně platí zásada, že omezení přístupu k dokumentům by mělo být co nejmenší, je **třeba vždy znepřístupnit pouze to, co je skutečně nezbytné**. Je nutno vzít v úvahu, že podnět ke kontrole nelze z nahlížení vyloučit bez dalšího jako celek; kontrolní orgán je naopak povinen posoudit, které dokumenty, popř. jejich části, je nezbytné z nahlížení vyloučit, aby omezení přístupu k dokumentům bylo pouze v nezbytném rozsahu. Tento postup předpokládá i text



§ 22 kontrolního řádu, který zmiňuje vyloučení nejen celých dokumentů, ale i jejich částí.⁴

Ochrana dle § 22 kontrolního řádu dopadá typicky na ta písemná podání, která učinila třetí osoba a která kontrolní orgán vyhodnotí jako podnět ke kontrole. Ochrana totožnosti osoby, která podala podnět ke kontrole, je však nutné uplatňovat **nejen v rámci samotného podnětu ke kontrole, ale tato ochrana se vztahuje rovněž na veškeré dokumenty nebo jejich části, z nichž lze zjistit totožnost podatele.**

Kontrolní orgán nejenže nesmí kontrolované osobě, resp. i dalším osobám oprávněným nahlížet do spisu, přímo prozradit, kdo učinil podnět ke kontrole, ale je povinen zajistit, aby totožnost podatele nevyplynula např. z protokolu o kontrole, z průběhu šetření podnětu apod.

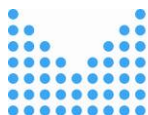
Toto **vyloučení** dokumentů nebo jejich částí **je povinností kontrolního orgánu**, který v zájmu ochrany toho, kdo podal podnět ke kontrole, tak učinit musí. Jeho uvážení je proto omezeno pouze na rozsah tohoto vyloučení, tedy na to, jaké dokumenty, popř. jejich části, je nezbytné z nahlížení vyloučit.

Ochrana totožnosti spočívá ve faktickém zneprístupnění dokumentu nebo jeho části z nahlížení do spisu. **Dokumenty nebo jejich části obsahující údaje umožňující identifikovat takové osoby** (obsahující tedy jejich jména, příjmení, data narození, rodná čísla, adresy nebo jiné údaje, ze kterých by bylo možné zjistit jejich totožnost) **musí být z nahlížení vyloučeny.**

Nastane-li situace, kdy ochranu totožnosti osoby, která podala podnět ke kontrole, nelze z objektivních příčin zachovat, resp. tato není zcela možná (např. určité kontrolní zjištění je navázáno na konkrétní fyzickou osobu, přičemž nelze vyloučit riziko, že kontrolovaná osoba identitu osoby, která podala podnět ke kontrole, ze skutkových souvislostí logicky dovodí), nabízejí se dva způsoby řešení:

- i. Kontrolní orgán osobu, která podala podnět ke kontrole, **poučí** o tom, že její podání vyhodnotil jako podnět ke kontrole, přičemž vzhledem k obsahu tohoto podnětu nelze zajistit, aby podání bylo prověřeno jako „anonymní“ (neboť z obsahu kontrolního zjištění by bylo patrné, kdo je osobou podávající podnět ke kontrole). Z tohoto důvodu může kontrolní orgán **požádat**

⁴ Pokud je součástí kontrolního spisu např. několikastránková stížnost a stěžovatele lze identifikovat pouze jeho podpisem na konci stížnosti, nelze vyloučit z nahlížení celý text stížnosti, ale zneprístupněn by měl být právě jen onen podpis. Technicky se to zpravidla provádí tak, že se vytvoří kopie oné písemnosti, podpis (popř. jiné její části, z nichž lze zjistit totožnost osoby, která podala podnět ke kontrole) se začerní a takto upravená písemnost se poskytne k nahlížení namísto jejího originálu. Blíže k tomu Jemelka, L., Vetešník, P., Libosvár, O. *Zákon o kontrole. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2014, s. 187.



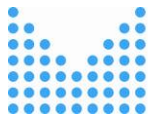
o udělení souhlasu k prošetření podání v neanonymizované podobě (srov. § 22 kontrolního řádu ve spojení s § 42 správního řádu). Pokud tato **osoba souhlas udělí**⁵, kontrolní orgán bez dalšího podnět ke kontrole prošetří, aniž by se dále zabýval otázkou možného rizika odhalení totožnosti osoby, která podala podnět ke kontrole. Uvedený postup přitom vychází z toho, že smysl ustanovení § 22 kontrolního řádu míří k ochraně osoby, jež podala podnět ke kontrole. V situaci, kdy tato osoba udělí kontrolnímu orgánu dobrovolně souhlas s uvedením totožnosti při šetření podnětu, není důvod na její ochraně dále ve vztahu ke kontrolované osobě trvat.

- ii. V situaci, kdy **osoba, která podala podnět ke kontrole, souhlas k prošetření podání v neanonymizované podobě neudělí nebo tento souhlas kontrolní orgán z jakéhokoliv důvodu nemá**, je kontrolní orgán povinen učinit veškerá možná opatření za účelem zajištění ochrany totožnosti osoby, která podala podnět ke kontrole (tzn. postupovat tak, aby kontrolovaná osoba nemohla, byť nepřímo, dovodit, kdo byl podatelem podnětu ke kontrole).

Příkladem takového opatření může být např. postup, kdy kontrolní orgán provede kontrolu nikoliv ve vztahu k jedinému případu, ale namátkově si vybere více druhově stejných případů, u nichž kontroluje obdobné skutečnosti, čímž může omezit či vyloučit domněnku kontrolované osoby o totožnosti osoby podávající podnět ke kontrole. Např. jestliže probíhá kontrola majetkoprávní dispozice s obecním majetkem (prodej pozemku konkrétní fyzické osobě, která podala podnět ke kontrole), je na místě řešit nikoliv jediný rozporovaný případ, ale prověřovat více případů dispozic s obecním majetkem (prodejů pozemků fyzickým osobám), čímž se osoba podávající podnět ke kontrole nestane pro kontrolovanou osobu *a priori* „nápadnou“. Na základě tohoto postupu lze tak vyloučit, resp. minimalizovat riziko, že kontrolovaná osoba dovodí, kdo byl podatel podnětu ke kontrole.

Pokud by kontrolní orgán **odepřel určité osobě nahlížet** do spisu nebo jeho části (nejspíše by to byla osoba, která by se domáhala nahlédnout do spisu s odkazem na právní zájem, a kontrolní orgán by měl za to, že právní zájem neprokázala), vydá o tom usnesení, které se oznamuje pouze této osobě (srov. § 38 odst. 5 správního řádu). Pouze tato osoba může proti usnesení o odepření práva

⁵ Takový souhlas má splňovat podmínku svobodného, informovaného a odvolatelného projevu vůle, přičemž odvolatelnost je v tomto případě samozřejmě možná pouze do okamžiku, kdy k odhalení totožnosti osoby, která podala podnět ke kontrole, dojde.



nahlížet do spisu podat odvolání, které však nemá odkladný účinek (viz § 76 odst. 5 správního řádu).⁶

S právem nahlížet do spisu je i v případě kontroly na základě § 38 odst. 4 správního řádu spojeno **právo nahlízející osoby činit si výpisy, právo činit si kopie části spisu vlastními technickými prostředky a právo na to, aby jí správní orgán pořídil kopie spisu nebo jeho části**. Právo činit si výpisy a právo na pořizování kopie spisu nebo jeho části se však nevztahuje na ty části spisu, které jsou vyloučeny z nahlížení do spisu (mj. tedy výše zmíněné části, z nichž lze zjistit totožnost osoby, která podala podnět ke kontrole).

Kontrolní spis může být následně součástí správního spisu v navazujícím správním řízení a sloužit jako podklad pro vydání rozhodnutí správního orgánu, a to zejména v situaci, kdy se v navazujícím správním řízení vypořádávají námitky proti kontrolním zjištěním či jiná podání směřující proti provedené kontrole. S ohledem na účel § 22 kontrolního řádu lze pro takový případ dospět k závěru, že **části správního spisu, z nichž lze zjistit totožnost osoby, která podala podnět ke kontrole, jsou vyloučeny z nahlížení i v rámci navazujícího správního řízení** (bližší viz stanovisko odboru veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra č. 4/2019 – *Zakládání podnětu ke kontrole do spisu při vedení kontroly a v (navazujícím) správním řízení*).⁷

Závěr:

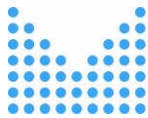
Ustanovení § 22 kontrolního řádu představuje speciální ustanovení k § 38 správního řádu. V § 22 kontrolního řádu je zakotveno zvláštní ustanovení o nahlížení do spisu a současně zakotvena ochrana toho, kdo podal podnět ke kontrole.

Ochranu totožnosti osoby, která podala podnět ke kontrole ve smyslu § 22 kontrolního řádu, je nutné uplatňovat nejen v rámci samotného podnětu ke kontrole, ale tato ochrana se vztahuje rovněž na veškeré dokumenty nebo jejich části, z nichž lze zjistit totožnost podatele.

Dokumenty nebo jejich části obsahující údaje umožňující identifikovat osobu, která podala podnět ke kontrole, musí být z nahlížení vyloučeny.

⁶ Usnesení o odepření práva nahlížet do spisu může správní orgán vydat i bez předchozího řízení, jestliže bylo obdobné usnesení týměž správním orgánem podle ustálené rozhodovací praxe vydáno v téže nebo jiné věci za obdobných skutkových okolností, přičemž účinky takového usnesení nastávají jeho vydáním (viz § 76 odst. 2 správního řádu).

⁷ Dostupné na www.mvcr.cz/odk, v sekci č. 3 „Metodické materiály a stanoviska odboru“, rubrice „Stanoviska odboru“, ročník 2019.



Toto vyloučení dokumentů nebo jejich částí není možností, ale povinností kontrolního orgánu.

Zároveň však platí, že omezení přístupu k těmto dokumentům má být zajištěno pouze v nezbytně nutném rozsahu. Podnět ke kontrole nelze (např. v rámci nahlížení do spisu) bez dalšího vyloučit jako celek, ale příslušný orgán je povinen posoudit, které části podnětu či jiných dokumentů, resp. jejich částí, je nezbytné vyloučit, aby ochrana totožnosti podatele podnětu zůstala zachována. V případě, kdy však podnět neobsahuje žádnou „oddělitelnou“ část, ze které nelze zjistit totožnost podatele podnětu, bude zřejmě vyloučen z nahlížení do spisu celý podnět.

Kontrolní orgán může požádat osobu, která podala podnět ke kontrole, o udělení souhlasu k prošetření podání v neanonymizované podobě. Pokud tato osoba souhlas udělí, kontrolní orgán bez dalšího podnět ke kontrole prošetří, aniž by se dále zabýval otázkou možného rizika odhalení totožnosti osoby, která podala podnět ke kontrole.

Pokud osoba, která podala podnět ke kontrole, souhlas k prošetření podání v neanonymizované podobě neudělí nebo tento souhlas kontrolní orgán z jakéhokoliv důvodu nemá, je povinen učinit veškerá možná opatření za účelem zajištění ochrany totožnosti osoby, která podala podnět ke kontrole.

Poznámky:

- stanovisko popisuje právní stav ke dni zpracování,
- stanovisko není právně závazné, neboť k závazným výkladům je oprávněn pouze příslušný soud.

Podpisová doložka:

Praha 19. července 2021

Schválil: Ing. Bc. Miroslav Veselý
ředitel odboru veřejné správy, dozoru kontroly