

MINISTERSTVO VNITRA  
Poradní sbor ministra vnitra  
ke správnímu řádu

### **Závěr č. 145**

**ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 16. října 2015**

#### **Právní forma uložení opatření k odstranění nedostatků zjištěných při kontrole podle zákona č. 251/2005 Sb., o inspekci práce, ve znění pozdějších předpisů**

- a) *Opatření k odstranění nedostatků zjištěných při kontrole podle zákona č. 251/2005 Sb. se ukládá formou rozhodnutí; faktického pokynu lze užít jen výjimečně, a to ze strany inspektora v rámci kontroly na místě a při dodržení principů subsidiarity a přiměřenosti.*
- b) *Při vydávání rozhodnutí lze za stanovených podmínek využít zjednodušených forem správního řízení, tj. řízení na místě (§ 143) a příkazu (§ 150).*
- c) *Povinnost učinit opatření k odstranění nedostatků, která byla uložena rozhodnutím, lze nuceně vymoci postupem podle § 103 a násl. správního řádu; exekuce prováděná soudem nebo soudním exekutorem však připadá v úvahu jen tehdy, je-li rozhodnutí materiálně vykonatelné.*

#### **Odůvodnění**

Poradní sbor ministra vnitra ke správnímu řádu se zabýval otázkou, jakou formou má být uloženo opatření k odstranění nedostatků podle ustanovení § 4 odst. 1 písm. g), § 5 odst. 1 písm. b) a § 7 odst. 1 písm. g) zákona č. 251/2005 Sb., o inspekci práce, ve znění pozdějších předpisů, která Státnímu úřadu inspekce práce, oblastním inspektorátům práce a inspektorům zakládají pravomoc ukládat opatření k odstranění nedostatků zjištěných při kontrole a určovat přiměřené lhůty k odstranění zjištěných nedostatků, popř. vyžadovat podání písemné zprávy o přijatých opatřeních. Předmětem posouzení bylo zejména, zda je třeba vést o uložení opatření správní řízení podle správního řádu<sup>1</sup>, jehož výsledkem bude formalizované správní rozhodnutí, nebo lze postupovat méně formálním způsobem, tj. vnímat opatření jako

---

<sup>1</sup> Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

specifický (bezformální) úkon činěný v širším rámci kontroly, na nějž se nevztahuje správní řád.

Institut nápravných opatření lze nalézt v právních předpisech upravujících kontrolu takřka na všech úsecích veřejné správy. V oblasti ukládání nápravných opatření teorie tradičně mluví o tzv. druhé fázi kontroly (správního dozoru), která navazuje na kontrolní zjištění učiněná v první fázi a reaguje na zjištěné nedostatky. Jde tedy o otázku, která se dotýká širokého okruhu vztahů v oblasti kontroly a navazujících úkonů ze strany veřejné správy.

Zvláštní zákony přitom ukládání nápravných opatření upravují v různé míře podrobnosti. Forma nápravného opatření je zřetelná např. v živnostenském zákoně<sup>2</sup>, dle něhož živnostenský úřad může v návaznosti na živnostenskou kontrolu uložit rozhodnutím podnikateli odstranění nedostatků zjištěných při provozování živnosti (§ 60d), nebo ve stavebním zákoně<sup>3</sup>, který obsahuje rozsáhlou úpravu nápravných prostředků stavebního dozoru a na několika místech počítá s vydáním rozhodnutí ve správním řízení; stanoví přitom i určité odchylky od správního řádu, neboť rozhodnutí stavebního úřadu je prvním úkonem v řízení a odvolání proti němu nemá odkladný účinek (§ 134 odst. 3 a 4, § 134 odst. 4, § 135 odst. 4). O rozhodnutí výslovně hovoří také další zákony.

Jiné právní předpisy užívají např. pojmu „závazné pokyny“, aniž by však bylo vždy možno bezpečně dovodit, že se jím rozumí faktické pokyny jako specifický druh správního úkonu. Tak zákon o ochraně spotřebitele<sup>4</sup> zakotvuje orgánům dozoru nad ochranou spotřebitele oprávnění vydávat závazné pokyny k odstranění zjištěných nedostatků, které v případě bezprostředního ohrožení také konkretizuje a umožňuje „*toto rozhodnutí oznámit ústně a neprodleně doručit písemné vyhotovení rozhodnutí*“ (§ 23a odst. 1). Zákon na ochranu zvířat proti týrání<sup>5</sup> dokonce výslovně upravuje rozhodnutí o závazném pokynu k odstranění zjištěných nedostatků (§ 22 odst. 1 písm. l)). O závazném pokynu hovoří také veterinární zákon<sup>6</sup>, přičemž však ukládání závazných pokynů nevylučuje z působnosti správního řádu (§ 48 odst. 1 písm. f), § 49 odst. 1 písm. g) a § 52 odst. 1 písm. b) ve spojení s § 76).

---

<sup>2</sup> Zákon č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), ve znění pozdějších předpisů.

<sup>3</sup> Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů.

<sup>4</sup> Zákon č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>5</sup> Zákon č. 246/1992 Sb., na ochranu zvířat proti týrání, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>6</sup> Zákon č. 166/1999 Sb., o veterinární péči a o změně některých souvisejících zákonů (veterinární zákon), ve znění pozdějších předpisů.

Naopak zákon o České obchodní inspekci<sup>7</sup> umožňuje inspektorům na základě provedené kontroly až do zjednání nápravy např. zakázat uvádění určitých výrobků nebo zboží na trh, přičemž toto opatření inspektor oznámí pouze ústně a neprodleně o něm učiní písemný záznam; proti opatření je možno podat námitky, o nichž se rozhoduje bezodkladně, a toto rozhodnutí je konečné (§ 7). Odborná literatura usuzuje<sup>8</sup>, že zde má opatření k nápravě formu faktického pokynu, který se dodatečně formalizuje. Zákon zakotvuje také zvláštní opravný prostředek a vlastní procesní postup jeho vyřízení.

Některé právní předpisy nicméně vystačí s obecnou úpravou kompetence příslušného orgánu ukládat opatření k odstranění zjištěných nedostatků, včetně přiměřených lhůt, event. podání zprávy o učiněných opatřeních. Forma a proces ukládání opatření přitom upraveny nejsou, a pozornost je proto třeba obrátit k materiální povaze tohoto úkonu.

Účelem kontroly (správního dozoru) je provádění zjišťování, jak kontrolovaná osoba, která není podřízena kontrolujícímu subjektu, plní povinnosti uložené právními předpisy nebo na jejich základě, a jejich následné vynucování v případě, nejsou-li plněny dobrovolně, resp. je-li zjištěn nesoulad mezi žádoucím stavem a kontrolovaným stavem. Uložením nápravného opatření se autoritativně zasahuje do poměrů kontrolované osoby, která je povinna se nápravnému opatření podrobit, resp. vykonat jej v souladu s pokynem kontrolního orgánu. Přijetí a realizace nápravných opatření opět zpravidla bývá předmětem kontroly, přičemž nepřijetí či nesplnění nápravných opatření může být následně sankcionováno (zpravidla jako správní delikt).

Za doktrinárně i judikatorně překonané lze proto považovat názory, dle kterých jde pouze o bezformální úkon řídicí se výlučně zvláštním právním předpisem upravujícím daný úsek veřejné správy, či dokonce nezávazné „doporučení“, kterému kontrolovaná osoba nemusí vyhovět. Nejvyšší správní soud např. ve vztahu k úpravě zákona o ochraně osobních údajů<sup>9</sup> uvedl, že „[h]ovoří-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“.<sup>10</sup> K závěru

---

<sup>7</sup> Zákon č. 64/1986 Sb., o České obchodní inspekci, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>8</sup> Např. Vedral, Josef. Správní řád: komentář. 2., aktualiz. a rozš. vyd. Praha: BOVA POLYGON, 2012, s. 1105 - 1106.

<sup>9</sup> Zákon č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>10</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. listopadu 2007, č. j. 1 As 13/2006-90.

o ukládání opatření k nápravě formou rozhodnutí podle správního řádu dospěl také v dalších rozhodnutích.<sup>11</sup>

Poradní sbor se domnívá, že ukládání opatření k odstranění nedostatků zjištěných při kontrole, event. určení přiměřené lhůty a vyžadování podání písemné zprávy o přijatých opatřeních podle zákona o inspekci práce, je výkonem vrchnostenské mocenské činnosti. Správní řád se přitom použije na veškerý postup správních orgánů, pokud vykonávají působnost v oblasti veřejné správy, nestanoví-li zvláštní zákon jinak (§ 1). Správní řízení, jehož postupem je vydání rozhodnutí, jímž se v určité věci zakládají, mění nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určité osoby nebo jímž se v určité věci prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má anebo nemá, upravují části druhá a třetí správního řádu. Podle správního řádu se v otázkách, jejichž řešení je nezbytné, postupuje také v případě, že zvláštní právní předpisy, které nabyly účinnosti před správním řádem, upravují vydávání rozhodnutí, aniž správní řízení v celém rozsahu upravují (§ 180 odst. 1).

Zákon o inspekci práce vztah ke správnímu řádu výslovně neřeší, a je proto třeba dovodit, že se při výkonu působnosti v oblasti veřejné správy na postup orgánů inspekce práce vztahuje. Lze si povšimnout, že vedle obecné kompetence k ukládání nápravných opatření zákon zakládá též oprávnění „vydat rozhodnutí o zákazu“ např. v oblasti používání pracovišť nebo výrobních či pracovních prostředků nebo zařízení, přičemž vedle toho, že je zde výslovně zmíněna forma rozhodnutí, je upraven i zjednodušený postup jeho vydání a určena funkční příslušnost k jeho přezkoumání ve správním řízení (§ 4 odst. 1 písm. j), § 5 odst. 1 písm. l) a § 7 odst. 1 písm. f)). Skutečnost, že v případě ukládání nápravných opatření obdobná úprava zakotvena není, může vést k závěru, že úmyslem zákonodárce bylo vyloučit tyto úkony z režimu správního řízení. Je však třeba mít na zřeteli, že otázku, zda jde o správní řízení, jehož účelem je vydání rozhodnutí, je třeba posuzovat z materiálního, a nikoli formálního hlediska, a to konkrétně z hlediska účinků postupu správního orgánu a jeho výsledku<sup>12</sup>. Obecně totiž „[n]elze přistoupit na názor, že uvede-li zákonodárce v určité právní úpravě, že některé druhy činností (rozhodování) se dějí v oblasti státní správy, implicitně tím říká, že jiné druhy rozhodování se v rámci státní (veřejné) správy neodehrávají. Pro úvahu

---

<sup>11</sup> Např. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. února 2008, č. j. 8 Afs 152/2006-144. Z nedávné doby obdobně rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 30. ledna 2013, č. j. 15 A 41/2010-41.

<sup>12</sup> Řada judikátů, zde rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. listopadu 2009, č. j. 8 Ao 2/2009-30.

*o tom, zda se činnost určitého subjektu odehrává ve veřejné správě, je rozhodný charakter této samotné činnosti.*<sup>13</sup>.

V souvislosti s výkonem správního dozoru se však často hovoří také o ukládání faktických pokynů. Poradní sbor proto posuzoval, zda obecná dikce zákona o inspekci práce umožňuje uložení opatření k nápravě též v podobě faktického pokynu.

Faktické pokyny jsou doktrínou definovány jako bezformální správní úkony, které spočívají ve vyslovení zákazu nebo příkazu určitého jednání a které jsou pro svého adresáta závazné. Zákony zmocňují k udílení faktických pokynů zpravidla jednotlivé úřední osoby, přičemž k jejich udílení dochází typicky na místě, tj. mimo prostory vykonavatelů veřejné správy. Správní řád na faktické pokyny nedopadá, neboť přestože jde o mocenský regulativní úkon vůči nepodřízeným subjektům, nejde při jeho udílení o procesně formalizovaný postup, jak o něm hovoří § 1 správního řádu. Nejde proto ani o tzv. jiný úkon správního orgánu, na nějž by se použila část čtvrtá správního řádu (§ 158 odst. 1). Přesto lze dovodit určitá pravidla pro jejich ukládání vyplývající z ústavně zakotvených práv a svobod, a to nezbytnost zákonného základu, princip subsidiarity a princip přiměřenosti.

Poradní sbor se domnívá, že uložení opatření k nápravě formou faktického pokynu nelze na úseku působnosti orgánů inspekce práce a priori vyloučit. Své místo má však pouze v případech, kdy je bezpečně zjištěn skutkový stav věci a zjednání nápravy je obsahově jasné; nápravné opatření by pro kontrolovanou osobu nemělo znamenat zásadní újmu a ke splnění faktického pokynu by mělo zásadně dojít také ihned na místě.<sup>14</sup> Z toho také vyplývá, že faktický pokyn bude učiněn ústně (nikoli písemnou formou), a to pouze ze strany inspektora ve smyslu § 7 odst. 1 písm. g) v rámci vlastního výkonu kontroly. Státní úřad inspekce práce a oblastní inspektoráty práce budou již z povahy věci vydávat rozhodnutí, a to v návaznosti na výsledky kontroly promítnuté v protokolu o kontrole.

Faktického pokynu tak může být užito např. v případě, kdy inspektor na místě zjistí nikoli dostatečné zajištění údržby či úklidu v konkrétním pracovním prostoru a dá pokyn k bezprostřední nápravě, anebo v případě pokynu k odstranění dočasného zátarasu určitého východu nebo přístupové cesty, které by měly být stále volné apod. Ve většině ostatních případů, např. při uložení opatření vybavit pracoviště ochrannými pracovními pomůckami

---

<sup>13</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. července 2011, č. j. 1 As 53/2011-109.

<sup>14</sup> Obdobně Hálová, Miloslava. Rajchl, Jiří. Rozhodování o nápravných prostředcích správního dozoru. In *Správní právo*, 8/2008, s. 487.

v určité lhůtě anebo při zjištění porušování povinností na úseku odměňování zaměstnanců, by však nápravná opatření měla mít formu rozhodnutí.

Faktický pokyn tak může v určitých případech představovat rychlý a účinný nástroj odstranění zjištěných nedostatků, měl by však být užíván podpůrně a přiměřeně, neboť též nepřináší kontrolované osobě plnohodnotné prostředky obrany ve správním řízení. Nezbytnost pouze podpůrného a přiměřeného užití faktického pokynu platí tím spíše, upravuje-li správní řád také zvláštní druhy správního řízení, konkrétně řízení na místě (§ 143) a příkaz (§ 150).

V řízení na místě mohou oprávněné úřední osoby rozhodnutím ukládat povinnosti na místě výslovně také v řízení navazujícím na výkon dozoru (§ 143 odst. 1 písm. d)), kdy se rozhodnutí vyhláší ústně a jeho písemné vyhotovení se bez zbytečného odkladu doručuje dodatečně. O ústním vyhlášení rozhodnutí se však vždy na místě vydá písemné potvrzení, které obsahuje náležitosti podle § 67 odst. 3 správního řádu. Předpokladem uložení povinnosti na místě je zjištění stavu věci, přičemž oprávněná úřední osoba musí zvýšenou měrou dbát, aby byla šetřena práva a oprávněné zájmy účastníků.

Příkazní řízení výslovně počítá s tím, že jediným podkladem vydání příkazu může být kontrolní protokol vydaný v první fázi kontroly (jako výsledek kontrolního zjišťování), jsou-li naplněny podmínky stanovené v § 150 odst. 2 správního řádu. Vydání příkazu může být prvním úkonem v řízení. Správní řád zná i tzv. příkaz na místě, kdy je-li účastník přítomen a plně uzná důvody vydání příkazu, lze příkazem uložit povinnost k nepeněžitému plnění, jež účastník může uskutečnit ihned na místě. Odůvodnění příkazu lze nahradit vlastnoručně podepsaným prohlášením účastníka, že s uložením povinnosti souhlasí. Podepsáním prohlášení se příkaz stává pravomocným a vykonatelným rozhodnutím, o čemž musí být účastník předem prokazatelně poučen (§ 150).

Poradní sbor se na závěr zabýval otázkou, zda v případě vedení správního řízení a vydání rozhodnutí lze splnění takového opatření vymáhat podle § 103 a násl. správního řádu. S ohledem na charakter činnosti orgánů inspekce práce totiž může být obsah jednotlivých opatření značně rozdílný; je proto otázkou, zda všechna opatření k nápravě mají charakter jednoznačně stanovené vymahatelné povinnosti.

Správní řád upravuje na závěr části druhé správní exekuci, která přichází ke slovu ve chvíli, kdy povinnost uložená vykonatelným rozhodnutím není splněna dobrovolně. Je-li opatření k nápravě navazující na výkon kontroly vydáno ve formě rozhodnutí ve správním

řízení (lhostejno, zda ve standardním správním řízení nebo v některé z jeho zjednodušených forem), poradní sbor obecně neshledává důvody, pro které by nebylo možno je nuceně vykonat postupem podle § 103 a násl. správního řádu.

Exekuce k vymožení nepeněžitě povinnosti se řídí povahou uložené povinnosti; způsobem jejího provedení může být náhradní výkon (v případě zastupitelných plnění), přímé vynucení (v případě nezastupitelných plnění) nebo ukládání donucovacích pokut (nelze-li exekuci provádět některým z předchozích způsobů nebo není-li to účelné). Jednotlivé způsoby provedení exekuce podrobně upravují oddíly 2 až 4 hlavy XI části druhé správního řádu. Vedle toho může správní orgán, který vydal rozhodnutí v prvním stupni, požádat o provedení exekuce též soud nebo soudního exekutora (§ 105 odst. 2 správního řádu).

Uložení nápravného opatření může být ve výrokové části rozhodnutí vyjádřeno v různé míře podrobnosti, od konkrétně stanovených povinností po obecnou povinnost provést opatření k nápravě v návaznosti na zjištěné nedostatky; v takovém případě je dle názoru poradního sboru třeba alespoň autoritativně deklarovat existenci právní povinnosti a její porušení tak, aby nebylo pochybností o tom, v jakém směru má kontrolovaný subjekt opatření k nápravě učinit. Lze soudit, že i takové rozhodnutí dostojí požadavkům na jasnost, přesnost a určitost výroku správního rozhodnutí. S obsahově nekonkrétním uložením opatření k nápravě ostatně počítá i odborná literatura.<sup>15</sup>

V oblasti soudní exekuce nicméně může být příliš obecné vyjádření nápravné povinnosti patrně stiženo tzv. materiální nevykonatelností. Podle § 261a odst. 1 občanského soudního řádu<sup>16</sup> platí, že výkon rozhodnutí lze nařít jen tehdy, obsahuje-li rozhodnutí označení oprávněné a povinné osoby, vymezení obsahu a rozsahu povinností, k jejichž splnění byl výkon rozhodnutí navržen, a určení lhůty ke splnění povinnosti. Podmínkou materiální vykonatelnosti rozhodnutí je tedy (vedle jiného) konkrétní vymezení práv a povinností, tj. věcně určitý výrok, což potvrzuje i judikatura Nejvyššího soudu. V konkrétní věci Nejvyšší soud např. uvedl, že „[r]ozhodnutí však nevymezuje konkrétní práva ani povinnosti povinného a oprávněného tak, aby bylo materiálně vykonatelné a mohl být nařízen výkon rozhodnutí či exekuce k jeho vynucení (volba obsahu a rozsahu plnění je zcela

---

<sup>15</sup> „Obecnými nápravnými prostředky jsou především právo požadovat odstranění zjištěných nedostatků nebo ukládat jejich odstranění ve stanovené lhůtě. Dozorčí orgán přitom nespecifikuje, jakým způsobem si má adresát počínat. Způsob odstranění nedostatků zde určuje dozorovaný sám.“. Staša, Josef. Správní dozor. In Hendrych, Dušan a kol.: *Správní právo. Obecná část*. 6. rozšířené vydání. Praha: C. h. Beck, 2006, s. 291.

<sup>16</sup> Zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů.

*ponechána na povinném subjektu). Odvolací soud proto správně návrh na nařízení exekuce zamítl [...].*<sup>17</sup>

Materiální nevykonatelnost rozhodnutí v rámci soudní exekuce může nastat také v případě, kdy exekuční titul ukládá povinnost k takovému nepeněžitému plnění, které neodpovídá některému ze způsobů provedení výkonu rozhodnutí uvedenému v § 258 odst. 2. Nařídit a provést výkon rozhodnutí lze totiž jen způsoby uvedenými v občanském soudním řádu, a to vyklizením, odebráním věci, rozdělením společné věci nebo provedením prací a výkonů. Obdobnou úpravu obsahuje také § 59 odst. 2 exekučního řádu<sup>18</sup>.

Správní řád naproti tomu upravuje způsoby přímého vynucení povinnosti pouze příkladmo, přičemž výslovně počítá s tím, že výkon rozhodnutí může být proveden také jiným způsobem (při respektování základních zásad činnosti správních orgánů). Zná také donucovací pokuty, které představují sice nepřímé a podpůrné vynucení uložené povinnosti, jsou však nepostradatelné ve chvíli, kdy jiný způsob vynucení povinnosti zvolit nelze. V oblasti správního dozoru, s ohledem na rozmanitost vztahů a charakter uložených opatření, může být takový způsob provedení exekuce účelný či dokonce jediný možný.

---

<sup>17</sup> Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 19. října 2011, sp. zn. 20 Cdo 3922/2009.

<sup>18</sup> Zákon č. 120/2001 Sb., o soudních exekutorech a exekuční činnosti (exekuční řád) a o změně dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů.