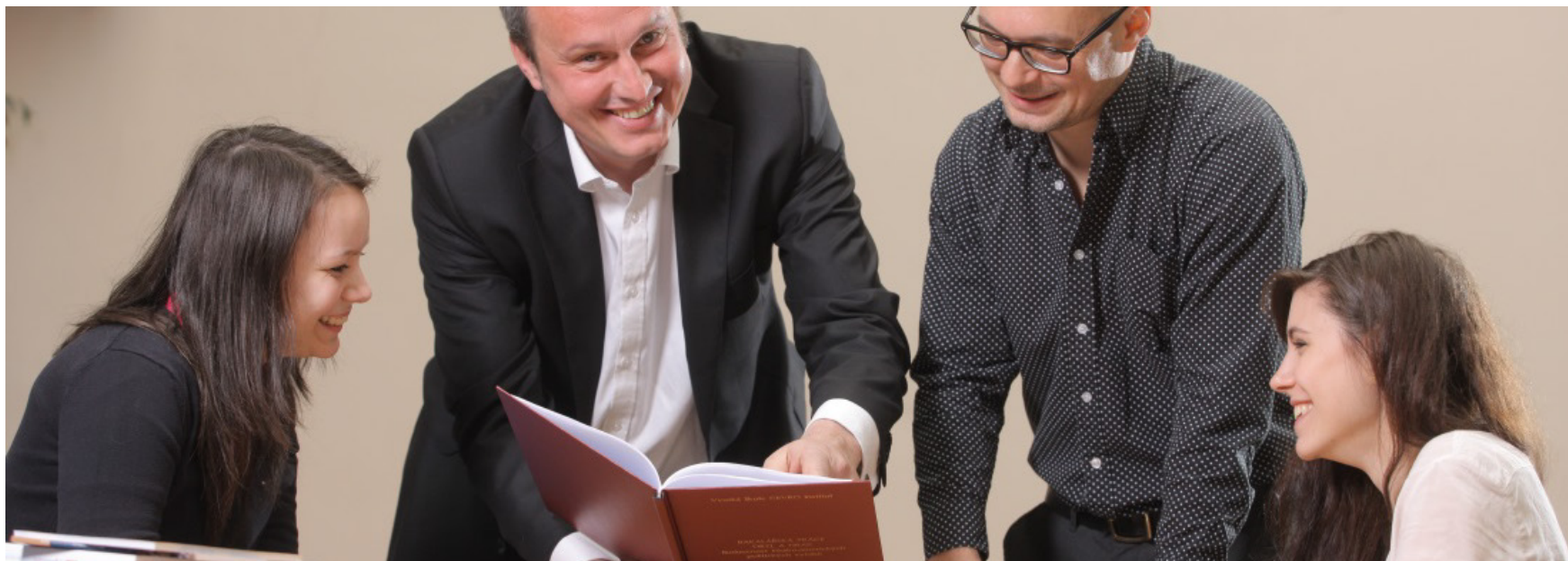




**CEVROINSTITUT**  
[vysoká škola]



# Soudní přezkum kontroly

**Pavel Vetešník**

13. 10. 2021

## Povaha kontroly

**K povaze kontroly Nejvyšší správní soud konstatoval: „Kontrola představuje interaktivní činnost, která z povahy věci a cíle, jehož má být dosaženo (tj. zjištění, zda kontrolovaná osoba plní povinnosti, které jí vyplývají z právních předpisů nebo které jí byly na základě těchto předpisů uloženy), vyžaduje vzájemnou komunikaci a součinnost mezi kontrolním orgánem a kontrolovanou osobou.“ (srov. rozsudek NSS sp. zn. 8 As 102/2019)**

**Jedná se o procesní předpis v oblasti kontroly, který však není správním řízením (srov. rozsudek VS v Praze sp. zn. 7 A 98/99).**

## Vymezení kontroly

Nejvyšší správní soud k vymezení kontroly uvedl, že její provádění představuje výkon vrchnostenské veřejné správy a zasahuje do práv a povinností kontrolované osoby, která má mít možnost svá práva v průběhu kontroly pomocí základních institutů správního řízení bránit a ačkoliv sice není výkon kontrolní činnosti správním řízením, neboť nevede k přijetí rozhodnutí ve smyslu § 9 správního řádu, jedná se však stále o formalizovaný proces vymezený časem, místem a předmětem kontroly směřující vůči konkrétnímu subjektu. (srov. rozsudek NSS sp. zn. 2 As 418/2017)

## Soudní přezkum kontroly

Je nutno odlišit na jedné straně procesní úkony kontrolního orgánu, jejichž účinek může (mimo samotný průběh řízení) na kontrolovanou osobu dolehnout jen v souvislosti s výsledným rozhodnutím, a naproti tomu na straně druhé procesní úkony či opomenutí kontrolního orgánu, „jejichž důsledek se neprojeví nutně v podobě výsledného rozhodnutí, ale které jsou způsobilé účastníka zasáhnout samy i jinak než prostřednictvím takového rozhodnutí“. (srov. nález ÚS sp. zn. III. ÚS 2383/19)

# Soudní přezkum nezahájení kontroly

**Nezahájení kontroly dle názoru Nejvyššího správního soudu nelze považovat ani za nezákonný zásah, pokyn nebo donucení podle § 82 a násl. soudního řádu správního. (srov. rozsudek NSS sp. zn. 3 Aps 4/2010)**

# Soudní přezkum nezahájení kontroly

„Právní vztahy vznikající a realizující se při výkonu správního dozoru jsou totiž vztahy mezi subjektem nadaným dozorčí pravomocí a subjektem této pravomoci podléhajícím. Obsahem těchto vztahů jsou pak oprávnění a povinnosti dozorčího orgánu (typicky právo vstupu, právo prohlídky věcí či osob, právo požadovat poskytnutí potřebných informací, resp. nosičů informací, případně uplatnění nápravných prostředků dozoru či ukládání sankcí) a jim odpovídající oprávnění a povinnosti toho, vůči němuž je dozor vykonáván, úkony dozorčího orgánu strpět a poskytnout mu potřebnou součinnost.

## Soudní přezkum nezahájení kontroly

**(...) Obsahem právního vztahu mezi těmito subjekty tedy nejsou práva třetích osob, stěžovatele nevyjímaje. Jakékoli „zkrácení“ na stěžovatelových právech v rámci výkonu předmětného správního dozoru je tedy z povahy věci vyloučeno.“**

**Změní na tom něco rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu sp. zn. 6 As 108/2019, č. 4178/2021 Sb. NSS?**

# Soudní přezkum nezahájení kontroly

I. Ten, kdo tvrdí, že je dotčen na svém hmotném právu faktickou nečinností stavebního úřadu, který v rozporu s § 129 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu nezahájil řízení o odstranění nepovolené stavby (nepovolené terénní úpravy), se může bránit proti takové faktické nečinnosti správního orgánu žalobou na ochranu před nezákonným zásahem (§ 82 násl. s. ř. s.). Vyhoví-li soud takové žalobě, určí, že nezahájení řízení z moci úřední je nezákonným zásahem a současně přikáže stavebnímu úřadu zahájit řízení podle § 129 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu.



# Soudní přezkum nezahájení kontroly

**II. Pokud nebude zásahová žaloba odmítnuta proto, že v žalobě označené jednání nemůže být již z povahy věci nezákonným zásahem [§ 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s.], je namístě zkoumat její přípustnost z hledisek § 85 s. ř. s., části věty před středníkem. Soud si musí nejprve ujasnit, zda projednávaná žaloba je „zápůrčí“, tj. směřuje proti zásahu, který doposud nebyl ukončen, anebo „určovací“, tedy směřuje proti zásahu, který již ukončen byl. Zatímco u určovací žaloby nezkoumá, zda se žalobce ochrany před zásahem či jiné formy nápravy mohl domáhat jinými právními prostředky, a pokud ano, zda tak učinil, u zápůrčí žaloby takové zkoumání provést musí. Zjistí-li, že uvedené právní prostředky měl žalobce k dispozici, avšak nevyužil jich, musí soud žalobu odmítnout podle § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 85 s. ř. s.**

# Soudní přezkum nezahájení kontroly

**III. Neuplatnil-li žalobce před podáním žaloby na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu spočívajícím v jeho faktické nečinnosti ve věci zahájení správního řízení z moci úřední podnět podle § 42 správního řádu, respektive podnět nadřízenému správnímu orgánu k přijetí opatření proti nečinnosti (§ 80 odst. 2 správního řádu), soud žalobu odmítne pro nepřípustnost podle § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 85 s. ř. s.**

# Soudní přezkum nezahájení kontroly

„Právní názor zde vyjádřený je však třeba vykládat restriktivně. Pravidlem (s dále podanými výjimkami) stále zůstává, že uplatnění podnětu, ve kterém podatel vyzývá správní úřad k uplatnění úřední povinnosti (úřední moci), žádné veřejné subjektivní právo nezakládá. To proto, že obecně tu není veřejné subjektivní právo na to, aby správní orgán zahájil z moci úřední nějaké řízení. Pokud by rozšířený senát tuto zásadu v obecné rovině popřel, zcela by změnil charakter správního soudnictví, který je daný zákonem. Správní soudnictví je (byť s určitými výjimkami, viz např. § 66 s. ř. s.) povoláno k ochraně veřejných subjektivních práv, nikoli k ochraně veřejného zájmu ani práva objektivního (viz § 2 s. ř. s.). Správní soudnictví nemůže ani mimo zákonem stanovená pravidla volně nahrazovat činnost správních orgánů. Opačný závěr by hrubě narušil dělbu moci jako základní princip demokratického právního státu.“

# Soudní přezkum nezahájení kontroly

Důsledky rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu?

„Sektorové šetření podle § 18a zákona č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích, je postupem svého druhu, který se řídí zásadami legality a oficiality. Povaha sektorového šetření nevylučuje přípustnost zásahové žaloby, již se subjekty účastníci se hospodářské soutěže na trhu s elektřinou (§ 18a odst. 3 téhož zákona) domáhají jeho zahájení, neboť neprovedení sektorového šetření myslitelně může tyto subjekty přímo zkrátit na jejich veřejných subjektivních hmotných právech.“ (rozsudek NSS sp. zn. 2 As 416/2018)

## Soudní přezkum zahájené kontroly

Pokud však byla kontrola zahájena, nevylučuje to podání zmíněné zásahové žaloby (usnesení rozšířeného senátu NSS sp. zn. 2 Afs 144/2004, č. 735/2006 Sb. NSS). Sice se rozhodnutí NSS týká zahájení a provádění daňové kontroly, ale tyto závěry jsou aplikovatelné i na provádění kontroly podle kontrolního řádu (srov. rozsudek NSS sp. zn. 4 Aps 2/2009).

„Nezákonným zásahem může být podle okolností i zahájení a provádění kontroly dle zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, ve znění pozdějších předpisů“ (rozsudek NSS sp. zn. 9 Aps 1/2007).

# Soudní přezkum průběhu kontroly

Nejvyšší správní soud k tomu upřesnil, že nezákonným zásahem by mohly být takové úkony kontrolního orgánu: „(...) které zjevně nesměřují k prokázání či vyvrácení důvodných pochybností, úkony zjevně nepřiměřené nebo úkony prováděné za situace, kdy žádné pochybnosti o skutkovém stavu nepanují, lze proto považovat za nezákonný zásah. (...) Provádění úkonů, jež ve skutečnosti vybočují ze zákonného účelu řízení, typicky provádění zjevně nadbytečných či ve vztahu k rozhodným skutečnostem irelevantních nebo neúčelných důkazů, tak může vést k administrativnímu zatížení daňového subjektu v míře větší, než kterou je povinen snášet podle zákona. (...). Právě z tohoto důvodu mohou být zjevně neúčelné úkony správce daně nezákonným zásahem.“ (srov. rozsudek NSS sp. zn. 6 Afs 46/2014)

## Soudní přezkum průběhu kontroly

Městský soud v Praze k tomu doplnil: „Kontrola provedená podle zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole, může být za určitých okolností považována za nezákonný zásah ve smyslu § 82 s. ř. s., avšak pouze pokud v ní lze shledat určité „kvalifikované“ vady (např. postupoval-li kontrolní orgán svévolně, šikanózně či zjevně excesivně). Zásahová žaloba podaná proti kontrolnímu postupu však nemůže být úspěšná, pokud žalobce žádné takové „kvalifikované“ vady nenamítá a podstata jeho žalobních námitek tkví v „pouhých“ vadách procesu zjišťování skutkového stavu věci, které samy o sobě nemohly vést ke zkrácení veřejných subjektivních práv žalobce.“ (srov. rozsudek MS v Praze sp. zn. 9 A 209/2017)

# Soudní přezkum průběhu kontroly

Za nezákonný zásah lze označit kontrolní úkony, které jsou zjevně nadbytečné (rozsudek NSS sp. zn. 6 Afs 46/2014). K překročení zákonného rámce kontrolním orgánem při provádění kontroly Nejvyšší správní soud dodal, že o překročení kontroly nad rámec zákona by mohlo jít pouze v situaci, pokud by kontrolní orgán kontroloval skutečnosti, k jejichž kontrole vůbec není oprávněn (srov. rozsudek NSS sp. zn. 9 As 190/2017). Pokud měla kontrolovaná osoba za to, že kontrola byla vykonávána mimo rámec jejího předmětu, tedy mimo okruh skutečností, ohledně kterých jí bylo sděleno, že budou kontrolovány, měla tuto skutečnost namítnout kontrolnímu orgánu. V takovém případě by bylo namístě rozšířit předmět kontroly, o čemž by měla být kontrolovaná osoba vyrozuměna.



## Soudní přezkum průběhu kontroly

Na druhou stranu je třeba konstatovat, že ne každá nezákonnost při provádění kontroly představuje nezákonný zásah (srov. rozsudek NSS sp. zn. 8 Aps 2/2006).

# Soudní přezkum ukončení kontroly

Nezákonným zásahem může být i nedokončená kontrola, jestliže kontrolní orgán měl dostatek informací k tomu, aby vyhodnotil zákonnost svého postupu. To platí i v případě, že kontrolovaná osoba odmítla umožnit další pokračování kontroly (srov. rozsudek NSS sp. zn. 6 As 24/2014).

S ohledem na skutečnost, že proti postupu kontrolního orgánu nelze brojit žalobou proti nečinnosti, neboť výsledkem kontroly není vydání rozhodnutí, lze se proti průtahům kontrolního orgánu bránit zásahovou žalobu, kdy nezákonným zásahem tak mohou být i průtahy v kontrole (srov. rozsudek NSS sp. zn. 9 Afs 279/2014, č. 3199/2015 Sb. NSS).

# Soudní přezkum ukončení kontroly

Nejvyšší správní soud soud k tomu doplnil: „Rychlý průběh kontroly má tedy přímý dopad do podnikání žalobkyně, neboť o tuto dobu se prodlužuje doba vydání certifikátu, bez kterého je omezen vývoz výrobků žalobkyně. Další práva žalobkyně se tak přímo odvíjí od vydání protokolu o kontrole. Nejvyšší správní soud připomíná, že rychlost rozhodování podle § 6 odst. 1 správního řádu není cílem sama o sobě, je však prostředkem k efektivní ochraně práv účastníků řízení (srov. rozsudek NSS sp. zn. 7A130/2000-28, 200/2004 Sb. NSS). (..) V tomto případě stěžovatelka předala věc k prošetření orgánům činným v trestním řízení, neboť měla podezření, že došlo ke spáchání trestného činu.

## Soudní přezkum ukončení kontroly

Stěžovatelka tak nepochybně plnila svou zákonnou povinnost podle § 8 odst. 1 zákona č. 141/1961 Sb., trestního řádu, podle něhož jsou státní orgány povinny neprodleně oznamovat státnímu zástupci nebo policejním orgánům skutečnosti nasvědčující tomu, že byl spáchán trestný čin. To ji však nezbavovalo povinnosti pokračovat v kontrole. Nezákonným tak nepochybně nebyl její úkon spočívající v předání věci k prošetření Policii ČR, ale vyčkávání na jeho výsledky. Předmětem kontroly totiž byla správná výrobní praxe, na kterou nemůže mít zjištění o (ne)spáchání trestného činu vliv. Nejvyšší správní soud se tak shoduje s městským soudem, že stěžovatelka měla buď učinit další úkony směřující ke zjištění skutkového stavu, o němž nejsou důvodné pochybnosti, nebo kontrolu ukončit a vydat protokol o kontrole.“ (srov. rozsudek NSS sp. zn. 1 As 407/2020)

## Soudní přezkum přizvané osoby

K soudnímu přezkumu může dojít i v souvislosti s přizváním fyzické osoby k účasti na kontrole, k čemuž Nejvyšší správní soud uvedl: „Zákonnost přizvání určité osoby ke kontrole (§ 6 zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole) se posuzuje zásadně až v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, které je na výsledcích kontroly založeno. Takové přizvání může představovat nezákonný zásah pouze tehdy, pokud přímo zkracuje žalobce na právech (ve smyslu tzv. „kvalifikované vady“, typicky excesivní postup kontrolního orgánu).“ (srov. rozsudek NSS sp. zn. 8 As 318/2019)

# Soudní přezkum protokolu o kontrole

K otázce, jakými prostředky soudní ochrany lze projít proti protokolu o kontrole, Nejvyšší správní soud uvedl, že: „(...) setrvalá judikatura (...) jak ve vztahu k předchozí právní úpravě obsažené v zákoně č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, ve znění pozdějších předpisů, (...), tak i ve vztahu k recentní úpravě obsažené v kontrolním řádu (...) dospívá k závěru, že protokol o kontrole obsahuje toliko kontrolní zjištění, čili zjištění skutková, jimiž nemůže být nikterak zasaženo do práv kontrolovaného subjektu, a ani „rozhodnutí“ o námitkách proti zjištění uvedenému v protokolu proto nejsou samostatně soudně přezkoumatelná žalobami dle soudního řádu správního. Zamítnutí námitek kontrolovaného subjektu má pouze ten následek, že se nemění závěr kontrolního protokolu.“ (srov. rozsudek NSS sp. zn. 6 Afs 193/2016)

# Soudní přezkum protokolu o kontrole

K otázce, zda kontrolní zjištění nemohlo mít za následek nezákonný zásah do veřejných subjektivních práv kontrolované osoby, Ústavní soud uvedl, že v případě kontrolního zjištění jde pouze o shrnutí skutkových zjištění učiněných kontrolním orgánem, které samotné nemá dopady do práv a povinností kontrolované osoby (usnesení ÚS sp. zn. II. ÚS 1841/18). Nezákonným zásahem tak nejsou kontrolní zjištění zachycená v protokole o kontrole (NSS sp. zn. 9 As 98/2015).

# Soudní přezkum protokolu o kontrole

Nejvyšší správní soud dodal, že za rozhodnutí zasahující do práv kontrolované osoby lze v konkrétním případě považovat až takové rozhodnutí, jímž jí byla uložena konkrétní povinnost. Do práv a povinností kontrolované osoby může být zasaženo vždy až v souvislosti s navazujícím řízením, typicky ve správním řízení o přestupku (srov. rozsudek NSS sp. zn. 6 Afs 193/2016). Takovým rozhodnutím by bylo dále např. rozhodnutí o opatření k nápravě. (srov. rozsudek NSS sp. zn. 8 Afs 152/2006).



## Soudní přezkum protokolu o kontrole

Jiná situace by byla v případě, kdyby protokolem o kontrole bylo: „(...) kontrolované osobě přímo uloženo i konkrétní opatření (k nápravě), resp. byla v rámci protokolu přímo uložena kontrolované osobě povinnost, přičemž oprávnění k uložení takové povinnosti vyplývalo v souvislosti s prováděním kontroly pro kontrolní orgán ze zvláštního právního předpisu.“ (srov. rozsudek NSS sp. zn. 5 As 152/2012)

## Z literatury:

**JEMELKA, Luboš, VETEŠNÍK, Pavel, LIBOSVÁR, Ondřej.**  
*Kontrolní řád. Komentář. 2. vydání.* Praha: C. H. Beck,  
2021, 368 s. ISBN 978-80-7400-840-5

**FIALA, Zdeněk, FRUMAROVÁ, Kateřina, VETEŠNÍK Pavel a kol.**  
*Správní řád. praktický komentář. vydání první.* Praha:  
Wolters Kluwer, 2020, s. 865. ISBN:978-80-7598-797-6

**JEMELKA, Luboš, PODHRÁZKÝ, Milan, VETEŠNÍK, Pavel, ZAVŘELOVÁ, Jitka, BOHADLO, David, ŠURÁNEK, Petr.**  
*Soudní řád správní. Komentář. 1. vydání.* Praha: C. H. BECK, 2013, 1162 s. ISBN 978-80-7400-498-8



# Děkuji za pozornost

## Pavel Vetešník

**CEVROINSTITUT**

Jungmannova 17, Praha 1

pavel.vetesnik@vsci.cz

[www.cevroinstitut.cz](http://www.cevroinstitut.cz)