



Stanovisko
odboru veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra
č. 3/2018

Označení stanoviska: Kontrola jako postup před zahájením správního řízení

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

Ustanovení: § 2 kontrolního řádu

Související právní předpisy: zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále jen „zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich“)

Klíčová slova: kontrola, správní řízení, kontrolní zjištění, podklad pro vydání rozhodnutí

Datum zpracování: 10. října 2018

Stanovisko:

Uvedené stanovisko se zabývá problematikou vzájemného vztahu kontroly a navazujícího správního řízení, využitím kontrolních zjištění ve správním řízení, či otázkou možné obrany proti kontrole jako postupu před zahájením správního řízení.

[Vztah kontroly \(jako úkonu předcházejícího správnímu řízení\) a správního řízení](#)

Výkon kontroly není správním řízením (nejde o postup podle části druhé a třetí správního řádu), nýbrž postupem podle části čtvrté správního řádu. **Kontrola a správní řízení jsou dva zcela samostatné procesní instituty**, které byť se doplňují a existují mezi nimi určité spojitosti, slouží každý jinému cíli, což výslovně potvrdila též soudní judikatura, která se vztahem kontroly a navazujícího správního řízení zabývala.¹

Podle § 2 kontrolního řádu² se kontrolou rozumí zjišťování kontrolního orgánu, jak kontrolovaná osoba plní povinnosti, které jí vyplývají z jiných právních předpisů

¹ Srov. např. **rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 27. prosince 2001, č. j. 7 A 98/99 - 37:** „...nelze směřovat a zaměřovat provádění kontroly se správním řízením. Jde o dvě zcela odlišné a samostatné činnosti orgánů státní správy upravené samostatnými zákony. (...) 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“.

² Postup kontrolních orgánů při výkonu působnosti v oblasti kontroly a při kontrole kontrolovaných osob upravuje **kontrolní řád** jakožto obecný procesní předpis pro danou oblast. K tomu, aby kontrolní řád mohl fungovat, musí být ve zvláštním zákoně upravujícím hmotně-právní aspekty konkrétních druhů kontrol, konkrétně vymezeno, kdo je kontrolní orgán, kdo je kontrolovaná osoba, jaká činnost se bude kontrolovat a případně podle jakých hledisek a co se při tom má sledovat, neboť to kontrolní řád



nebo které jí byly uloženy na základě těchto předpisů. Jedná se o časově ohraničenou kontrolní činnost, jejímž předmětem je zjišťování skutečného stavu a jeho porovnání se stavem žádoucím, tj. předpokládaným právními předpisy.

Účelem kontroly je „pouze“ zjistit skutečný stav věci, tj. reálné plnění právních povinností, nikoliv kontrolovaný stav napravit či trestat zjištěné nedostatky. K ukládání nápravných opatření ani správních trestů (pokut) za nedostatky zjištěné při kontrole v rámci kontrolního procesu zásadně nedochází³. Úkony kontrolního (nebo jiného orgánu), jimiž se reaguje na kontrolní zjištění, tzn. ukládání opatření k nápravě nedostatků zjištěných při kontrole nebo ukládání správních trestů za zjištěná porušení právních předpisů (případně obojí současně), nejsou součástí kontroly, ale představují zcela samostatný proces navazující na kontrolní zjištění.

Správní tresty za přestupky a opatření k nápravě se zpravidla ukládají ve správním řízení (ať už standardním nebo některé jeho zkrácené formě).⁴ **Správní řízení** je v § 9 správního řádu definováno jako 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.

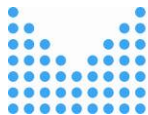
Cílem **opatření k nápravě**⁵ je napravit nebo odstranit protiprávní stav zjištěný kontrolou. Případné nesplnění těchto opatření k nápravě ve lhůtě stanovené správním orgánem může být znakem skutkové podstaty přestupku, k jehož projednání mohou být příslušné stejné orgány, které opatření k nápravě uložily.

nestanoví. Úprava procesních postupů v rámci kontrolního řádu není komplexní – v tom rozsahu, v jakém procesní postupy kontrolních orgánů nejsou upraveny v kontrolním řádu, použije se na výkon kontroly jakožto výkon působnosti (veřejné moci) v oblasti veřejné správy ve smyslu § 1 odst. 1 správního řádu správní řád, což vyplývá jednak ze samotného vymezení věcné působnosti správního řádu, jednak z odkazu na správní řád obsaženého v § 28 kontrolního řádu, jenž výslovně počítá se **subsidiárním použitím správního řádu**. Ustanovení § 28 kontrolního řádu však nelze považovat za odkaz na kompletní správní řád. Při aplikaci konkrétního ustanovení správního řádu je třeba zvažovat, zda jeho uplatnění odpovídá smyslu a účelu kontroly a zda se jedná o vnitřně soudržný výklad práva; lhůty uvedené v § 71 správního řádu se výslovně použijí pouze pro vydání rozhodnutí, a proto je nelze uplatňovat v kontrolním řízení, které se svou povahou a účelem od správního řízení zásadně liší (viz Zpráva veřejného ochránce práv o šetření ve věci postupu České školní inspekce sp. zn.: 4787/2015/VOP/VP ze dne 30. března 2016).

³ Výjimkou je provádění kontroly výkonu státní správy, kdy opatření k odstranění nebo prevenci nedostatků zjištěných kontrolou ukládá kontrolní orgán při kontrole na základě § 19 odst. 1 kontrolního řádu a tato jsou součástí protokolu o kontrole.

⁴ V případě opatření k nápravě, zvláště nesnesou-li odkladu, tomu tak vždy být nemusí, a mohou mít i formu faktických pokynů.

⁵ Opatření k nápravě: jedná se o specifickou skupinu oprávnění navazujících na výkon dozoru (kontroly), která bývá formulována pro případ zjištění nedostatků (rozdílů) mezi zjištěným a žádoucím chováním dozorované osoby. Nápravnými prostředky jsou například právo požadovat odstranění zjištěných nedostatků nebo ukládat jejich odstranění ve stanovené lhůtě, právo udílet závazné pokyny k odstranění zjištěných nedostatků, uložení povinnosti zdržet se určitého jednání, uzavření provozovny nebo odnětí oprávnění, uložení povinnosti náhradního plnění, náhradní splnění povinnosti za dozorovaného, které se provádí na jeho náklady. (Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009).



Ukládání opatření k nápravě však nelze zaměňovat ani spojovat s uplatňováním odpovědnosti za přešupek, neboť cílem těchto opatření není trestat, ale zajistit soulad jednání dotčených osob se zákonem, tedy obnovit a napravit protiprávní stav. Naopak cílem **správního trestání** je uložit správní trest za přešupek a tím potrestat pachatele a odradit ho od dalšího porušování právních povinností (preventivněrepresivní složka správního trestu). Ve správním trestání přitom za porušení povinnosti nelze po pachatelích požadovat, resp. jim ukládat povinnost v určené lhůtě odstranit protiprávní stav, který svým protiprávním jednáním sami způsobili, neboť cílem správního trestání (na rozdíl od opatření k nápravě) není náprava objektivně existujícího protiprávního stavu způsobeného pachatelem přešupku. Lze však zároveň (tj. vedle sebe) uložit ve správním řízení opatření k nápravě za porušení povinnosti zjištěné při výkonu kontroly, a zároveň lze za takové porušení povinnosti uložit v řízení o přešupku pokutu, pokud je porušení této povinnosti znakem skutkové podstaty přešupku a v konkrétním případě naplňuje též materiální znak přešupku (tj. společenskou škodlivost – viz § 5 zákona o odpovědnosti za přešupky a řízení o nich). V tomto případě se nejedná o porušení zásady ne bis in idem, neboť oba instituty (opatření k nápravě a správní trest za přešupek) sledují odlišný cíl. Jeden a ten samý správní orgán přitom může být příslušný k uplatňování obou těchto režimů, pokud tak stanoví zákon (má tedy kontrolní oprávnění a oprávnění k ukládání opatření k nápravě ve správním řízení navazujícím na výkon kontroly, jakož i pravomoc k vedení řízení o přešupku, jehož znakem je porušení povinnosti zjištěné při výkonu kontroly).

Provedení kontroly však není nutnou podmínkou pro navazující správní řízení. Pokud je správní orgán konfrontován s nějakým zpravidla vnějším podnětem (§ 42 správního řádu, § 73 zákona o odpovědnosti za přešupky a řízení o nich), příp. poznatkem z vlastní činnosti (§ 50 odst. 1 správního řádu), může být v konkrétním případě na zváženu, jestli má rovnou zahájit správní řízení, nebo využít úkonů předcházejících správnímu řízení podle správního řádu (případně podle zákona o odpovědnosti za přešupky a řízení o nich), nebo jestli provést kontrolu a pak teprve zahájit správní řízení. Universální odpověď na tuto otázku neexistuje. V zásadě přichází do úvahy všechna tato řešení, přičemž zvolený postup by měl vždy odpovídat konkrétní situaci. Judikatura již opakovaně konstatovala (i z úrovně Nejvyššího správního soudu), že minimálně z obecné úpravy (správního řádu, ani z kontrolního řádu) nevyplývá, že by správnímu řízení musela předcházet kontrola. Jinými slovy řečeno, provedení kontroly není podmínkou k tomu, aby v určité věci, která může být předmětem kontroly, mohlo být vedeno správní řízení, ať již o uložení pokuty nebo o opatření k nápravě závadného stavu.⁶

⁶ Srov. **rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. května 2007, č. j. 7 As 19/2006-103**: „Ze zákona o inspekci ani z jiného právního předpisu rovněž nevyplývá, že by obligatorním předpokladem pro zahájení řízení o pokutě podle ustanovení § 4 písm. c) tohoto zákona bylo ukončení státní kontroly a v návaznosti na tom výsledky této kontroly. Státní kontrola proto nemusela být před zahájením sankčního řízení provedena.“ nebo ke stejným závěrům dospívající **rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 7. února 2006, č. j. 11 Ca 67/2005 – 68, [1509/2008 Sb. NSS]**: „Ze zákona ČNR č. 282/1991 Sb., o České inspekci životního prostředí, ani z jiného právního předpisu také nevyplývá,



I když mezi kontrolou, pokud je provedena, a správním řízením (o uložení správního trestu nebo opatření k nápravě) navazujícím na výsledky kontroly jsou určité vazby a souvislosti, vycházet by se mělo z odlišného účelu kontroly a správního řízení (viz výše). **Účelem kontroly není opatřovat podklady pro správní řízení** (resp. pro vydání rozhodnutí ve správním řízení) ani prověřovat oznámení, která by mohla být důvodem k zahájení řízení z moci úřední. Primárním účelem kontroly je, jak bylo uvedeno, zjišťovat, jak kontrolovaná osoba dodržuje povinnosti, které jí vyplývají z právních předpisů nebo které jí byly uloženy na základě těchto předpisů (§ 2 zákona o kontrole). Současně ale platí, že **skutečnosti zjištěné při kontrole mohou sloužit a být využity jako podklad pro vydání rozhodnutí v navazujícím správním řízení** [neboť se jedná o skutečnosti známé správnímu orgánu z jeho úřední činnosti dle § 50 odst. 1 správního řádu, které jsou písemně zachyceny v protokolu o kontrole, a které proto nepodléhají dokazování].

Zákaz sebeobviňování a kontrola

Pokud jde o vzájemný vztah kontroly a správního řízení, může vyvstat otázka, zda je omezena pravomoc kontrolujícího požadovat poskytnutí údajů, dokumentů a věcí vztahujících se k předmětu kontroly nebo k činnosti kontrolované osoby, čili zda lze v rámci kontroly zjišťovat skutečnosti, ke kterým by se v rámci správního řízení neměl správní orgán možnost dostat, neboť by jejich zjišťování bylo vyloučeno ať již ustanoveními správního řádu (§ 55, § 137 SŘ správního řádu – utajované informace, povinnost mlčenlivosti a nebezpečí stíhání pro trestný čin nebo správní delikt) nebo např. zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (§ 82 – výslech obviněného). Tzn., zda a v jakém rozsahu se v rámci kontroly uplatní zákaz sebeobviňování obecně upravený v čl. 37 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, tj. právo odepřít výpověď, jestliže bych jí způsobil nebezpečí trestního stíhání sobě nebo osobě blízké, v širokém konceptu trestního stíhání zahrnujícím nejenom trestné činy, ale i správní delikty (resp. přestupky).⁷

Podle § 8 písm. c) kontrolního řádu *je kontrolující v souvislosti s výkonem kontroly oprávněn požadovat poskytnutí údajů, dokumentů a věcí vztahujících se k předmětu kontroly nebo k činnosti kontrolované osoby. Podle § 10 odst. 2 kontrolního řádu kontrolovaná osoba je povinna vytvořit podmínky pro výkon kontroly, umožnit kontrolujícímu výkon jeho oprávnění stanovených tímto zákonem a poskytovat k tomu potřebnou součinnost.*

Výše předestřenu otázku stávající kontrolní řád na rozdíl od předešlé právní úpravy obsažené v zákoně č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o státní kontrole“), neřeší. Přestože v kontrolním řádu není ustanovení, které by stanovilo (jako činil již zrušený zákon o státní kontrole ve svém

že by obligatorním předpokladem pro zahájení řízení o pokutě dle ustanovení § 4 písm. c) tohoto zákona bylo ukončení státní kontroly, resp. její výsledky.“

⁷ Na přestupek je dle Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod nutno nahlížet jako na trestní obvinění.



§ 14 odst. 1)⁸, že osoby fyzické nemají povinnost poskytnout pravdivé a úplné informace o zjišťovaných a souvisejících skutečnostech v případech, kdy by jejím splněním způsobily nebezpečí trestního stíhání⁹ sobě nebo osobám blízkým, a nejsou známy ani judikáty, které by se k této otázce vyslovovaly, dle našeho názoru **zákaz sebeobviňování musí platit i v rámci kontroly** (byť je otázka v jakém rozsahu), a to již s ohledem na jeho ústavní zakotvení. Podobně máme za to, že ačkoliv to stávající kontrolní řád výslovně nestanoví, musí i při kontrole platit ochrana utajovaných informací (a ochrana povinnosti mlčenlivosti), neboť obecný procesní předpis „neruší“ hmotné právo.¹⁰

Je tedy možno shrnout, že **v rámci kontroly nemůže správní orgán zjišťovat od kontrolované osoby** (pozdějšího účastníka řízení) **skutečnosti, které by v navazujících procesních postupech** (postup před zahájením správního řízení a správní řízení) **od účastníka řízení zjišťovat nemohl**, protože tomu brání procesní ustanovení správního řádu nebo zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

Využití kontrolních zjištění ve správním řízení

Co je podkladem rozhodnutí ve správním řízení navazujícím na kontrolu?

Co se týče uvedené otázky, za pozornost stojí dvě zákonná ustanovení, která se s účinností od 1. července 2017 stala součástí právního řádu, přičemž každé z nich na tuto problematiku nahlíží poněkud odlišným způsobem.

Prvním z nich je **§ 51 odst. 4 správního řádu**,¹¹ podle kterého platí, že: „*V řízení navazujícím na výkon kontroly, ve kterém je účastníkem řízení kontrolovaná osoba, není třeba provádět protokolem o kontrole, který je podkladem rozhodnutí o přestupku, dokazování. Tj. § 51 odst. 4 správního řádu chápe jako podklad*

⁸ § 14 odst. 1 zákona o státní kontrole: „...Fyzické osoby nemají povinnost podle § 11 písm. d) tohoto zákona (tj. poskytnout pravdivé a úplné informace o zjišťovaných a souvisejících skutečnostech) v případech, kdyby jejím splněním způsobily nebezpečí trestního stíhání sobě nebo osobám blízkým“.

⁹ Zákon hovořil o trestním stíhání, nicméně zřejmě by bylo třeba vykládat extenzivně jako nejen trestní stíhání, ale i stíhání pro správní delikt. Na přestupek je dle Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod nutno nahlížet jako na trestní obvinění.

¹⁰ Prášková, H. Princip nemo tenetur v kontrolním procesu. In: Správní právo, č. 5/2012, s. 283, ASPI ID: LIT 47591CZ: „Závěrem lze tedy shrnout, že i v řízeních netrestního charakteru má osoba právo odmítnout vypovídat, pokud by se vystavila nebezpečí stíhání pro trestný čin nebo správní delikt. To plyne již z obecného ústavního práva (čl. 37 odst. 1 LPS), které je přiznáno každému, procesní předpisy pak z tohoto obecného práva vycházejí. Zdá se tedy, že princip nemo tenetur má charakter obecného (ústavního) procesního principu. Právo odepřít další formy součinnosti, zejména předložit listiny nebo strpět ohledání na místě nevyplývá sice z Listiny, jednotlivé procesní řady s možností odmítnutí počítají. U jiných postupů než je rozhodování o právech a povinnostech podle procesních řádů není v zásadě vyloučeno donucovat osobu k poskytnutí součinnosti. Informace a písemnosti, které byly získány v řízeních nebo postupech netrestního charakteru (úřední záznam o podaném vysvětlení, protokol o ústním jednání, ve kterém jsou zachyceny informace uvedené účastníkem řízení) nemohou být v trestním řízení bez dalšího použity jako důkaz.“

¹¹ Dané ustanovení, které řeší specialitu přestupkového řízení, bylo do správního řádu vloženo novelou přijatou v souvislosti se zákonem o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.



rozhodnutí protokol o kontrole. Jiným způsobem k otázce přistupuje **§ 81 zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich**, podle kterého platí, že: „*V řízení navazujícím na výkon kontroly mohou být skutečnosti zjištěné při kontrole jediným podkladem rozhodnutí o přestupku*“.¹²

Výše citovaná ustanovení tak naznačují dva divergentní přístupy k dané problematice, ze kterých je patrné, že ani správní praxe nemá zcela jasno v otázce, co v případě kontroly předcházející správnímu řízení je podkladem pro rozhodnutí v navazujícím správním řízení: zda jsou to **skutečnosti zjištěné při kontrole jako skutečnosti známé správnímu orgánu z jeho úřední činnosti** ve smyslu § 50 odst. 1 správního řádu (a § 81 zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich), nebo **protokol o kontrole jako důkaz listinou ve smyslu § 51 odst. 4 (a § 53) správního řádu**. Dle našeho názoru je třeba se spíše přiklonit k závěru, že jsou to *skutečnosti zjištěné při kontrole*, neboť v situaci, kdy v průběhu kontroly vyvstane potřeba zahájit správní řízení, není nutno čekat na to, až bude k dispozici protokol o kontrole, ale je možno vést správní řízení již na základě skutečností, které byly kontrolou zjištěny bez ohledu na to, že protokol o kontrole nebyl dosud vyhotoven.

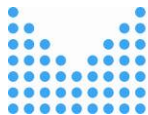
Podmínky využití kontrolních zjištění v navazujícím správním řízení

Vztahem mezi výsledky kontroly (kontrolními zjištěními) a shromažďováním podkladů pro vydání rozhodnutí ve správním řízení navazujícím na kontrolu se zabývala soudní **judikatura**, a to již za platnosti předchozího správního řádu a zákona o státní kontrole. Přijaté závěry jsou však obecně použitelné i za současné právní úpravy.

Pokud se jedná o podmínky využití kontrolních zjištění v navazujícím správním řízení, judikatura se k této záležitosti staví poměrně rezervovaně. V zásadě se připouští, že **skutečnosti zjištěné při kontrole mohou sloužit jako podklady pro rozhodnutí ve správním řízení, což však nezabavuje správní orgán povinnosti vycházet při rozhodování ze skutečného stavu věci (tedy nikoliv pouze ze zjištění učiněných v rámci kontroly)**. Jinak řečeno to, co se odehrálo „před“ správním řízením, nenahrazuje, ani nemůže nahradit dokazování postupem podle správního řádu.

¹² Cílem § 81 zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich je vymezit se k provádění důkazu listinou (tj. protokolem o kontrole) ve smyslu § 53 odst. 6 správního řádu a vůči povinnosti správního orgánu vyzývat obviněného k vyjádření se k podkladům rozhodnutí podle § 36 odst. 3 správního řádu, jak uvádí též důvodová zpráva. Tomuto cíli odpovídá rovněž § 51 odst. 4 správního řádu, ve znění zákona č. 183/2017 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákona o některých přestupcích.

Oproti § 51 odst. 4 správního řádu § 81 zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich hovoří nikoli pouze o kontrolním protokolu, ale též o skutečnostech zjištěných při kontrole. To umožňuje správnímu orgánu zohlednit v řízení o přestupku kromě protokolu o kontrole též další kontrolní zjištění, pokud byly správním orgánem učiněny v rámci kontroly (jsou mu tedy známy z úřední činnosti). Je pak nerozhodné, zda jsou skutečnosti zjištěné při kontrole obsaženy v protokolu o kontrole, nebo nikoli. Z povahy věci by však měly být uvedeny v protokole o kontrole, a to s ohledem na § 12 odst. 2 písm. h) kontrolního řádu.



Protokol o kontrole je ve správním řízení (např. o uložení pokuty) základním podkladem, což však nevylučuje, aby v něm byly namítány nové skutečnosti. Mezi kontrolou a navazujícím správním řízením **se neuplatní koncentrační zásada.** Tzn., v okamžiku zahájení správního řízení se z kontrolované osoby stává účastník navazujícího správního řízení se všemi procesními právy účastníka správního řízení, vč. práva navrhopvat důkazy a vyjadřovat se k podkladům rozhodnutí. Účastník řízení tak může v průběhu správního řízení svými návrhy skutečnosti zjištěné při kontrole zpochybňovat, a to bez ohledu na to, zda jako kontrolovaná osoba uplatnil námitky proti kontrolním zjištěním v rámci kontroly podle kontrolního řádu. Není tudíž vyloučeno, aby stejné námitky, které kontrolovaná osoba uplatnila proti kontrolním zjištěním, uplatnila též v rámci správního řízení navazujícího na kontrolu z pozice účastníka tohoto řízení. **Správní orgán, který správní řízení vede** (ať již se jedná o kontrolní orgán, který provedl kontrolu, či jiný správní orgán), **se přitom musí se všemi návrhy a námitkami účastníka řízení (kontrolované osoby) uplatněnými v průběhu správního řízení řádně vypořádat** (viz § 36 odst. 1 a 3, § 52 a § 68 odst. 3 správního řádu) jako s návrhy a námitkami kteréhokoliv jiného účastníka správního řízení, aniž by se mohl např. dovolávat toho, že námitky uplatněné ve správním řízení byly vyřízeny již v rámci procesu kontroly.¹³

Judikatura Nejvyššího správního soudu je ještě striktnější než judikatura Vrchního soudu z 90. let, neboť stanoví, že **pokud správní orgán při rozhodování v řízení o přestupku vycházel pouze z protokolu o kontrole, aniž by se vypořádal s důkazy účastníka řízení, je takové rozhodnutí nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů.**¹⁴

¹³ Např. **rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 27. srpna 1993, č. j. 6 A 82/93-21:** „Ve správním řízení o uložení pokuty pak správní orgán (...) posuzuje jako základní podklad protokol; vychází zajisté z toho, že pokud námitky proti němu podány nebyly, kontrolovaná osoba se závěry protokolu souhlasila. To však neznamená, že je vyloučeno, aby při provádění důkazů v rámci řízení o uložení pokuty byly namítány nové skutečnosti a navrhovány o nich důkazy, které také musí být provedeny, pokud to přispěje ke zjištění skutečného stavu věci. Je tomu tak proto, že zákon o správním řízení ani zákon o státní kontrole nestanoví výslovně, že k dalším navrhovaným důkazům se nepřihlíží, jestliže námitky uplatněny ve lhůtě nebyly.“

Dále např. **rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 30. srpna 2001, č. j. 7 A 59/99-45:**

„I. Výsledky kontroly, provedené podle zákona ČNR č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, mohou být podkladem pro zahájení správního řízení o uložení pokuty vůči odpovědnému subjektu a jedním z důkazů, kterým je prokazováno protiprávní jednání odpovědného subjektu, avšak samy o sobě nenahrazují ani nemohou nahradit dokazování provedené postupem stanoveným správním řádem v rámci následně vedeného správního řízení o uložení správní sankce.

II. Skutečnost, že správní řízení o uložení pokuty navazovalo na kontrolní činnost podle zákona ČNR č. 9/1991 Sb. a zákona ČNR č. 552/1991 Sb., nezabývá správní orgán povinností vycházet při rozhodování ze skutečného stavu věci (§ 46, § 32, § 3 odst. 4 spr. ř.), a nikoli pouze ze zjištění učiněných v rámci provedené kontroly.“

¹⁴ Např. **rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. května 2008, č. j. 4 As 21/2007 - 80:**

„Vyjde-li správní úřad při rozhodování o sankci za správní delikt pouze z protokolu o kontrole pořádaného podle zákona č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, aniž by se v následném správním řízení o uložení sankce jakkoli vypořádal s důkazními návrhy účastníka řízení v tomto řízení učiněnými, které mají vyvrátit či jinak interpretovat kontrolní zjištění, je výsledné rozhodnutí zpravidla nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů [§ 250f odst. 1 písm. a) o. s. ř.]“



Další rozhodnutí Nejvyššího správního soudu zachází ještě dál, neboť konstatuje, že: **procesní pasivita stěžovatele sama o sobě neopravňovala správní orgán k tomu, že by mohl vycházet pouze z protokolu o kontrole**, nýbrž (s odkazem na § 50 odst. 3 správního řádu zjišťovat všechny skutečnosti svědčící ve prospěch nebo neprospěch toho, zda pokuta má být uložena) **správní orgán byl povinen prokázat vinu mimo rozumnou pochybnost** (tj. správní orgán by se neměl odvolávat jenom na kontrolní zjištění).¹⁵

Skutečnosti zjištěné při kontrole (zpravidla uvedené v protokolu o kontrole) mohou být využity jako jediný podklad pro rozhodnutí o přestupku, pouze pokud jsou **tyto skutečnosti dostatečné pro vyslovení viny a uložení správního trestu, tedy pro zjištění stavu věci bez důvodných pochybností** (§ 3, § 51 odst. 1 a § 52 správního řádu). V takovém případě nebude v souladu s § 51 odst. 4 správního řádu nutné, aby správní orgán v řízení o přestupku navazujícím na výkon kontroly provedl protokol o kontrole formálně jako důkaz. Rovněž v tomto případě nebude nutné, aby správní orgán obviněného vyzýval k vyjádření se k podkladům pro vydání rozhodnutí podle § 36 odst. 3 správního řádu, neboť obviněný se již s takovým podkladem (tj. protokolem o kontrole) seznámil, jak požaduje § 12 odst. 3 kontrolního řádu (to nevylučuje právo obviněného vyjádřit se k věci).

Možnost obrany proti kontrole jako předprocesnímu postupu

V zásadě není pochybností o tom, že kontrolní úkony obecně spadají mezi tzv. jiné správní úkony ve smyslu čtvrté části správního řádu, což potvrzuje též judikatura. Kontrolní úkon je tzv. jiným úkonem podle § 158 odst. 1 správního řádu, na který se aplikuje postup při nápravě vad podle § 156 správního řádu.

Co se týče soudního přezkumu kontroly, je možné se odvolat na judikát rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu,¹⁶ jehož závěry lze patrně zobecnit.

¹⁵ **Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. února 2014, č. j. 6 Ads 46/2013 - 35, [3027/2014 Sb. NSS]:** „Přesto ani procesní pasivita stěžovatelky sama o sobě neopravňovala správní orgán k závěru, že postačí vycházet z kontrolního protokolu a dohody o provedení práce jako jediných důkazů o protiprávním jednání stěžovatelky. S ohledem na to, že sankční řízení je trestním řízením ve smyslu článku 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (č. 209/1992 Sb.), byl to správní orgán, kdo měl prokázat vinu stěžovatelky mimo rozumnou pochybnost, veden při tom zásadou vyšetřovací charakteristickou pro řízení zahajovaná z moci úřední (§ 50 odst. 3 správního řádu).“

¹⁶ **Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. listopadu 2010, č. j. 7 Aps 3/2008 – 98; [2206/2011 Sb. NSS]:** „Oproti tomu zásahová žaloba chrání proti jakýmkoli jiným aktům či úkonům veřejné správy směřujícím proti jednotlivci, které jsou způsobilé zasáhnout sféru jeho práv a povinností a které nejsou pouhými procesními úkony technicky zajišťujícími průběh řízení. Nemusí jít nutně o akty neformální povahy či jen o faktické úkony, nýbrž i o jakékoli jiné konání či opomenutí konat, nelze-li je podřadit pod pojem rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s.“

V daném rozhodnutí rozšířený senát Nejvyššího správního soudu dále konstatoval: „Nezřídka bude takové rozlišení mezi rozhodnutími ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., zásahy ve smyslu § 82 s. ř. s. a osvědčeními ve smyslu § 79 odst. 1 s. ř. s. obtížné a nejednoznačné. Právě proto však musí být výklad ustanovení o soudní ochraně poskytované ve správním soudnictví takový, aby jakýkoli úkon mající povahu jednoho z výše uvedených, tedy i ten, jenž se pohybuje na pomezí mezi uvedenými



Ten v zásadě připustil, že proti tzv. jiným úkonům správních orgánů podle § 158 správního řádu (tzn. je-li to úkon splňující parametry § 1 a čtvrté části správního řádu), pokud je jimi zasahováno do veřejného subjektivního práva, ať již kladným nebo záporným způsobem (může to být jak v podobě činnosti, tak nečinnosti), **se lze soudní ochrany ve správním soudnictví domáhat v řízení o ochraně před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu podle § 82 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní**, ve znění pozdějších předpisů, tj. zásahovou žalobou.¹⁷

Pokud se jedná o kontrolu, lze zobecnit daňovou judikaturu i závěry Nejvyššího kontrolního úřadu, kde se vychází z toho, že kontrola ať už jako celek nebo dohromady kontrolní úkony jsou jakýmsi sledem potenciálních nezákonných zásahů správních orgánů, proti kterým lze brojit zásahovou žalobou v režimu § 82 soudního řádu správního.

Závěr:

- 1. Provedení kontroly není podmínkou k tomu, aby v určité věci, která může být předmětem kontroly, mohlo být vedeno správní řízení.**
- 2. Účelem kontroly není opatřovat podklady pro vydání rozhodnutí ve správním řízení ani prověřovat oznámení, která by mohla být důvodem k zahájení řízení z moci úřední, nýbrž kontrola dodržování povinností ve smyslu § 2 zákona o kontrole.**
- 3. Skutečnosti zjištěné v rámci kontroly mohou být využity v navazujícím správním řízení jako podklady pro vydání rozhodnutí. Jde o skutečnosti známé správnímu orgánu z jeho úřední činnosti (§ 50 odst. 1 správního řádu), které jsou (zpravidla) písemně zachyceny v protokolu o kontrole a které proto nepodléhají dokazování. Protokol o kontrole je jedním z podkladů pro vydání rozhodnutí, není však důkazním prostředkem.**
- 4. Pro vzájemný vztah mezi kontrolou a navazujícím správním řízením neplatí koncentrační zásada. Obviněný může v řízení o přestupku navazujícím na výkon kontroly uplatnit námitky a návrhy důkazů i tehdy, neuplatnil-li jako kontrolovaná osoba námitky proti protokolu o kontrole, nebo může uplatnit i námitky a návrhy jiné. Skutečnost, že správní řízení navazuje na kontrolní činnost, nezbavuje správní orgán povinnosti vycházet při rozhodování ze skutečného stavu věci. Výsledky kontroly mohou být podkladem pro zahájení správního řízení, avšak samy o sobě**

typy úkonů, byl podroben soudní kontrole, a to nejen formálně, ale skutečně, tedy z hlediska svého obsahu.“

¹⁷ Srov. Vedral, J. Závazná stanoviska a jejich přezkum, ASPI ID: LIT211619CZ: „V případě úkonů správních orgánů prováděných podle čtvrté části správního řádu, tedy takových úkonů, na které se nepoužijí části druhá a třetí (§ 177 odst. 2 a § 158 odst. 1 správního řádu) tak Nejvyšší správní soud připouští soudní přezkum ve formě žaloby proti zásahu správního orgánu, jak to vyplývá zejm. z rozhodnutí Sb. NSS č. 2206/2011, Sb. NSS č. 2600/2012 nebo Sb. NSS č. 2725/2013.“



nenahrazují ani nemohou nahradit dokazování provedené postupem stanoveným správním řádem v rámci následně vedeného správního řízení.

5. Pokud při rozhodování správní orgán v řízení o přestupku vycházel pouze z protokolu o kontrole, aniž by se vypořádal s důkazy účastníka řízení označenými v souladu s § 52 správního řádu, je takové rozhodnutí nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů.
6. Skutečnosti zjištěné při kontrole (zpravidla uvedené v protokolu o kontrole) mohou být využity jako jediný podklad pro rozhodnutí o přestupku, pouze pokud jsou tyto skutečnosti dostatečné pro vyslovení viny a uložení správního trestu, tedy pro zjištění stavu věci bez důvodných pochybností.
7. V rámci kontroly nemůže správní orgán zjišťovat od kontrolované osoby (pozdějšího účastníka řízení) skutečnosti, které by v navazujících procesních postupech (postup před zahájením správního řízení a správní řízení) od účastníka řízení zjišťovat nemohl, protože tomu brání procesní ustanovení správního řádu nebo zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.
8. Proti kontrole (kontrolním úkonům) lze brojit zásahovou žalobou v režimu § 82 soudního řádu správního.

Poznámky:

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