

Stanovisko odboru veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra č. 4/2019

Označení stanoviska:	Zakládání podnětu ke kontrole do spisu při vedení kontroly a v (navazujícím) správním řízení
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. 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. 645/2004 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona o archivnictví a spisové službě a o změně některých zákonů vyhláška č. 259/2012 Sb., o podrobnostech výkonu spisové služby zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“)
Klíčová slova:	kontrolní spis, podnět ke kontrole, ochrana totožnosti podatele
Datum zpracování:	31. května 2019

Je povinností kontrolního orgánu zakládat podnět ke kontrole do spisu při vedení kontroly a v (navazujícím) správním řízení?



Kontrolní orgán je povinen vést kontrolní spis. Tato povinnost vyplývá ze zákona o archivnictví a spisové službě (§ 63 a § 65) a prováděcí vyhlášky o podrobnostech výkonu spisové služby (§ 12), a dále z § 17 správního řádu, s jehož subsidiární aplikací kontrolní řád počítá (srov. § 1 odst. 2 správního řádu ve spojení s § 1 odst. 1 a § 28 kontrolního řádu)¹. Kontrolní spis budou tvořit zejména oznámení o zahájení kontroly, pověření kontrolujícího a přizvané osoby, výzvy kontrolovaným a povinným osobám k zaslání podkladů a dalším formám součinnosti potřebné k výkonu kontroly, podklady získané od kontrolovaných osob, povinných osob, jiných orgánů veřejné moci, fotodokumentace pořízená kontrolním orgánem, rozborů vzorků, výsledky měření, různé zápisy, záznamy a dílčí protokoly o průběhu kontroly, protokol o kontrole, podané námítky a jejich vyřízení.²

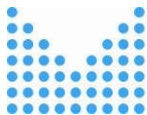
S vedením kontrolního spisu je spojeno též právo nahlížet do spisu (srov. § 38 správního řádu) s tím, že podle § 22 kontrolního řádu jsou z nahlížení do kontrolního spisu vyloučeny dokumenty nebo jejich části, z nichž lze zjistit totožnost osoby, která podala podnět ke kontrole. Ustanovení § 22 kontrolního řádu tak představuje speciální ustanovení k § 38 správního řádu, kdy 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 identifikovatelná³. Využije-li kontrolovaná osoba práva nahlížet do kontrolního spisu podle § 38 odst. 2 správního řádu, je kontrolní orgán povinen zajistit ochranu totožnosti osoby, která dala podnět ke kontrole.

V souvislosti s aplikační praxí ochrany identity osoby, která podala podnět ke kontrole, vyvstává otázka, zda je kontrolní orgán povinen zakládat do kontrolního spisu podnět ke kontrole, či zda je přípustné tento podnět vést odděleně mimo kontrolní spis, resp. spis v navazujícím správním řízení.

¹ Kontrolní orgány jsou tzv. původci 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.

² Jelínková, J. *Kontrolní řád. Správní řád (vybraná ustanovení). Praktický komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2016, s. 153.

³ Je nutno vzít v úvahu, že podnět ke kontrole nelze z nahlížení vyloučit bez dalšího jako celek, kontrolní orgán je povinen posoudit, které dokumenty, popř. jejich části, je nezbytné z nahlížení vyloučit, aby omezení přístupu k dokumentům bylo pouze v nezbytném rozsahu. Pokud je tedy součástí kontrolního spisu např. několikastránková stížnost a stěžovatele lze identifikovat pouze jeho podpisem na konci stížnosti, nelze vyloučit z nahlížení celý text stížnosti, ale znepřístupněn 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.



Předně platí, že podněty (ústní i písemné) musí kontrolní orgán evidovat v souladu s § 64 odst. 2 zákona o archivnictví a spisové službě a s § 2 odst. 1 vyhlášky o podrobnostech výkonu spisové služby a následně je vyřídit jedním ze způsobů uvedených v § 14 odst. 2 citované vyhlášky.

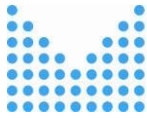
Obecně lze říci, že zákon připouští několik možných postupů - obdrželi-li kontrolní orgán podnět, na základě nějž provede kontrolu a zahájí správní řízení, je možné založit jak dva samostatné spisy, tj. spis pro kontrolu a spis pro správní řízení, tak pouze jeden společný spis. Založení dvou spisů přichází v úvahu například v situaci, kdy by kontrola předcházela zahájení správního řízení a kontrolní spis by již byl uzavřen. I v tomto případě je však možné v souladu s § 65 odst. 6 zákona o archivnictví a spisové službě uzavřený kontrolní spis připojit k jinému spisu, pokud neuplynula jeho skartační lhůta. V případě společného spisu pro kontrolní i správní řízení je však nutné důsledně odlišovat nahlížení do spisu podle správního řádu a podle § 22 kontrolního řádu (viz výklad uvedený shora).

Otázkou, zda je povinností správního orgánu založit podnět k zahájení řízení do spisové dokumentace, se zabýval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 31. srpna 2009, č. j. 8 Afs 74/2007-140, který judikoval, že podnět k zahájení správního řízení nemusí být součástí správního spisu. Závěry rozsudku se týkaly vedení spisové dokumentace ve správním řízení zahajovaném z moci úřední (*ex offio*)⁴ s tím, že bylo možné uvažovat o tom, že se tyto závěry vztahují rovněž pro způsob vedení kontrolního spisu při provádění kontroly, neboť i kontrola, byť není správním řízením, je zahajována z moci úřední (srov. § 5 odst. 1 kontrolního řádu) a kontrolní řád počítá se subsidiárním použitím správního řádu (srov. § 28 kontrolního řádu). S ohledem na uvedené závěry bylo dovozováno, že zakládat do kontrolního spisu podnět ke kontrole, který podala třetí osoba, není povinností kontrolního orgánu.

Uvedené závěry však vyvrátil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 30. května 2018, č. j. 2 As 418/2017-38⁵, v němž výslovně judikoval, že podnět ke kontrole musí být součástí kontrolního spisu – srov. bod 18 a 20 odůvodnění:

⁴ V kasační stížnosti podané stěžovatelem (Dopravní společnost Zlín-Otrokovice, s.r.o.) bylo vůči Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže (mimo jiné) namítáno, že podnět třetí osoby, na základě něhož bylo ve vztahu k stěžovateli zahájeno správní řízení za správní delikt podle § 102 odst. 1 písm. b) zákona č. 40/2004 Sb., o veřejných zakázkách, nebyl založen do správního spisu. Nejvyšší správní soud označil tuto námitku jako nedůvodnou, kdy k tomuto judikoval, že podnět nemusí být součástí spisové dokumentace, neboť jde o úkon před zahájením správního řízení, který slouží výhradně potřebám správního orgánu, a to k vyhodnocení, zda zahájí správní řízení.

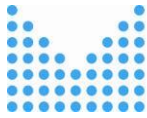
⁵ Společnost CENTES, spol. s r. o. (kontrolovaná osoba při kontrole nakládání s odpady) v rámci podané kasační stížnosti proti České inspekci životního prostředí (kontrolní orgán) namítala, že podnět ke kontrole včetně jeho příloh měl být součástí kontrolního spisu, neboť se jedná o písemnost podle § 17 odst. 1 správního řádu, a neměl by být ze spisu vyloučen z důvodu § 22 kontrolního řádu.



Podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu „správní spis tvoří všechny dokumenty týkající se téže věci. Toto pravidlo se neuplatní pouze tehdy, stanoví-li zákon jinak. Je to ostatně i logické, ve spisu musí zůstat vše, co svědčí o úkonech správního orgánu a účastníků řízení, neboť jde o materiální „stopu“ postupu řízení“ (rozsudek ze dne 31. března 2010, č. j. 1 Afs 58/2009 - 541). **V rozsudku ze dne 28. června 2017, č. j. 8 As 236/2016 – 51, pak Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že součástí správního spisu musí být též dokumenty obdržené či vytvořené ve fázi předcházející zahájení správního řízení:** „Postup žalovaného, který podklady opatřené před zahájením správního řízení vedl v samostatném tzv. podnětovém spise, byl správný pouze do okamžiku zahájení správního řízení. Poté, kdy žalovaný dospěl k závěru, že je nezbytné správní řízení zahájit, a také tak učinil, měl i nadále pokračovat ve vedení již založeného spisu, případně učinit podnětový spis součástí správního spisu, založeného při zahájení správního řízení. V rozsudku ze dne 26. října 2009, č. j. 8 Afs 46/2009 – 46, publ. pod č. 1983/2010 Sb. NSS, Nejvyšší správní soud k povaze kontroly uvedl, že se jedná o „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.“ Z uvedeného je zřejmé, že provádění kontroly 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 (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. ledna 2006, č. j. 8 As 12/2005 – 51, publ. pod č. 865/2006 Sb. NSS). Z toho vyplývá, že ačkoli výkon kontrolní činnosti není správním řízením, jedná se o formalizovaný proces, na který se podpůrně či obdobně uplatní řada institutů správního řízení.

Nejvyšší správní soud proto dospěl k závěru, že výše citované judikатурní závěry týkající se povinnosti vedení podnětu a ostatních písemností před zahájením správního řízení ve správním spise lze vztáhnout i na vedení kontrolního spisu. Že by měl být podnět ke kontrole součástí kontrolního spisu, ostatně vyplývá i z jazykového a logického výkladu § 22 kontrolního řádu. Bylo by v rozporu se zásadou racionálního zákonodárce, aby z nahlížení do spisu vyloučil něco, co ve spisu vůbec nemá být vedeno.

S ohledem na shora uvedené lze učinit závěr, že **podnět ke kontrole nelze vést odděleně mimo kontrolní spis**. Jinými slovy řečeno, bude-li na základě podnětu následně provedena kontrola či zahájeno správní řízení, je kontrolní orgán povinen založit tento podnět do příslušného spisu (podnět se má zařadit do spisu s dokumenty, které se týkají téže věci a týchž osob jako podnět; zpravidla půjde o spis o správním řízení zahájeném z moci úřední na základě tohoto podnětu).



Navazuje-li na kontrolu správní řízení (např. správní řízení o přestupku, o uložení určitého opatření k nápravě nebo odnětí povolení k činnosti), vede se i k tomuto správnímu řízení správní spis (§ 17). Zpravidla nebude nutností již do správního spisu zakládat podnět ke kontrole, ale postačí do něj založit (i v kopii) výsledky kontroly, tedy protokol o kontrole a případně další navazující dokumenty (např. námítky a jejich vyřízení, dodatky k protokolu o kontrole apod.).

Na druhou stranu nelze *a priori* vyloučit možnost, kdy kontrolní spis bude jako celek součástí správního spisu v navazujícím správním řízení a bude sloužit jako podklad pro vydání rozhodnutí správního orgánu, a to zejména v situaci, kdy se v navazujícím správním řízení vypořádávají námítky proti kontrolním zjištěním či jiná podání směřující proti provedené kontrole.⁶

V této souvislosti je třeba se zabývat zajištěním anonymity podatele podnětu v navazujícím správním řízení. K této otázce se zmiňované rozhodnutí Nejvyššího správního soudu přímo nevyjadřuje, nicméně s ohledem na účel § 22 kontrolního řádu lze dospět k závěru, že části správního spisu, z nichž lze zjistit totožnost osoby, která podala podnět ke kontrole, by měly být vyloučeny z nahlížení i v rámci navazujícího správního řízení. Opačný závěr by zpochybňoval smysl § 22 kontrolního řádu (utajení totožnosti podatele).

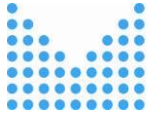
Závěr:

Podněty (ústní i písemné) musí kontrolní orgán evidovat v souladu s § 64 odst. 2 zákona o archivnictví a spisové službě a s § 2 odst. 1 vyhlášky o podrobnostech výkonu spisové služby a následně je vyřídit jedním ze způsobů uvedených v § 14 odst. 2 citované vyhlášky.

Podnět ke kontrole musí být součástí kontrolního spisu. Podnět ke kontrole nelze vést odděleně mimo kontrolní spis.

Ochranu totožnosti osoby, která podala podnět ke kontrole (§ 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. Zároveň platí, že podnět ke kontrole nelze (např. v rámci nahlížení do spisu) vyloučit jako celek, ale příslušný orgán je povinen posoudit, které části podnětu či jiných dokumentů, resp. jejich částí, je nezbytné vyloučit, aby omezení přístupu k těmto dokumentům bylo zajištěno pouze v nezbytně nutném rozsahu.

⁶ Odlišný právní názor zastává komentář - srov. k tomu Jemelka, L., Vetešník, P., Libosvár, O. *Zákon o kontrole. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2014, s. 190-191.



Navazuje-li na kontrolu navazující správní řízení (nap. správní řízení o přestupku), zpravidla nebude nutností již do správního spisu zakládat podnět ke kontrole, ale postačí do něj založit (i v kopii) výsledky kontroly, tedy protokol o kontrole a případně další navazující dokumenty (např. námítky a jejich vyřízení, dodatky k protokolu o kontrole apod.).

Kontrolní spis může být 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 námítky proti kontrolním zjištěním či jiná podání směřující proti provedené kontrole.

Části správního spisu, z nichž lze zjistit totožnost osoby, která podala podnět ke kontrole, jsou vyloučeny z nahlížení i v rámci navazujícího správního řízení.

Poznámky:

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