

## I. Co se ukládá (jaké povinnosti mohou správní orgány ukládat)

Ukládání opatření k nápravě v souvislosti s výkonem správního dozoru bylo výše charakterizováno jako výkon veřejné moci. Z toho důvodu musí pravomoc dozorového orgánu ukládat opatření k nápravě vyplývat ze zákona. Pravomoc k ukládání opatření může být (a je) v různých právních předpisech vymezena s různou mírou obecnosti/konkrétnosti.

Ukládané opatření by mělo mít (věcnou i logickou) vazbu na dozorovanou (veřejnoprávní) povinnost dle agendového předpisu. Zákon může (výjimečně<sup>1</sup>) do působnosti dozorového orgánu vtáhnout i předpisy soukromého práva.

Je tomu tak např. v případě SÚIP, které mají mj. „*kontrolovat **dodržování povinností vyplývajících z a) právních předpisů, z nichž vznikají zaměstnancům, příslušnému odborovému orgánu nebo radě zaměstnanců nebo zástupci pro oblast bezpečnosti a ochrany zdraví při práci**2) **práva nebo povinnosti v pracovněprávních vztazích včetně právních předpisů o odměňování zaměstnanců, náhradě mzdy nebo platu a náhradě výdajů zaměstnancům...***“ a v návaznosti na to i „*b) **ukládat opatření k odstranění nedostatků zjištěných při kontrole, určuje přiměřené lhůty k jejich odstranění...***“

V této souvislosti vyvstala v činnosti ochránce otázka, **zda ukládaná opatření mohou (přímo) směřovat k ochraně subjektivních práv konkrétní osoby** (např. podatele podnětu, stěžovatele) **a ukládat dozorovanému subjektu v tomto směru konkrétní povinnosti** (např. povinnost vyplatit dlužnou mzdu ve výši XX Kč ve lhůtě Y od nabytí právní moci rozhodnutí nebo povinnost přijmout opatření vůči konkrétnímu zaměstnanci).

Základním smyslem opatření k nápravě ukládaných v souvislosti s výkonem správního dozoru je zajistit soulad mezi právním stavem a stavem faktickým. Opatření proto působí do budoucna a jejich funkce je především nápravná a ochranná (cílem je odstranit zjištěné při plnění veřejnoprávních povinností a tím ochránit veřejný zájem) a ochranu (soukromým) subjektivním právům potom zpravidla poskytují obecné soudy (§ 7 odst. 1 o. s. ř.).

Samotný text tohoto ustanovení připouští, že „*o sporech, které vyplývají z poměrů soukromého práva*“ mohou rozhodovat jiné orgány, nicméně má-li tomu tak být je nezbytné, aby zákon takovou pravomoc správního orgánu ve svém textu výslovně uváděl.

Konkrétně to dokresluje vývoj judikatury v případě vývoje pravomocí ÚOOÚ

Nejvyšší správní soud uvedl<sup>2</sup>: „*Navrhovatel (pozn. ÚOOÚ) je **proto oprávněn vykonávat pouze kontrolní a dozorovou činnost podle § 29 zákona o ochraně osobních údajů. Není však příslušný k vydání rozhodnutí ve sporu mezi subjektem údajů a správcem osobních údajů.***“

Zvláštní senát<sup>3</sup> uvedl: „*Jak vyplývá z výše uvedeného vývoje právní úpravy, zákon o ochraně osobních údajů se pokusil původně co nejvíce rozšířit pravomoc Úřadu. Novelou z roku 2004 ale tyto pravomoci přenesl zpět na soudy. Úřad je správním úřadem, který má stanovenou určitou míru nezávislosti a pravomocí, ale který nemůže nahrazovat rozhodování soudů. Úřad je nyní oprávněn dle § 29 zákona o ochraně osobních údajů mimo jiné provádět dozor nad dodržováním povinností stanovených zákonem o ochraně osobních údajů, přijímat podněty a stížnosti na porušení povinností stanovených zákonem, projednávat přestupky a jiné správní delikty a udělovat pokuty. **Není však oprávněn rozhodovat o náhradě škody za porušení povinností zpracovatele osobních údajů, ani o***

<sup>1</sup> Tato výjimečnost souvisí s tím, že správní orgány by měly chránit „veřejný zájem“ (srov. § 2 odst. 4 správního řádu).

<sup>2</sup> Srov. usnesení ze dne 25.6.2014, čj. Konf 34/2013 – 9

<sup>3</sup> Srov. usnesení zvláštního senátu ze dne 3.12.2014, čj. Konf 9/2014 - 12

*náhradě za nemajetkovou újmu, ani přijímat jiná opatření k ochraně práv subjektu, který se dovolává ochrany svých osobnostních práv (možnost postihovat porušení tohoto zákona cestou řízení o přestupku či jiném správním deliktu má ryze veřejnoprávní povahu a nesleduje přímo ochranu subjektivních práv dotčeného subjektu). Tyto pravomoci přísluší soudům.“*

Podobně restriktivní přístup lze nalézt i v judikatuře dalších soudů.<sup>4</sup>

K aktuálním pravomocem ÚOOÚ lze (spíše pro úplnost) poznamenat, že podle čl. [58 odst. 2 písm. c\) GDPR](#) (nař. 2016/679/EU) mezi „nápravné pravomoci“ ÚOOÚ náleží „nařít správci nebo zpracovateli, aby vyhověli žádostem subjektu údajů o výkon jeho práv podle tohoto nařízení“. Zdá se tedy, že některé pravomoci k rozhodování sporů v soukromoprávních věcech byly ze soudů převedeny opět na ÚOOÚ.

## II. Jakou formou se opatření k nápravě ukládají (vykonatelnost)?

### Jednotlivé varianty:

Neformální - specifikací nedostatků zjištěných kontrolou v rámci kontrolního protokolu (§ 12 odst. 1 písm. h) zákona o kontrole). Protokol o kontrole nemá charakter správního rozhodnutí, kterým by bylo rozhodováno o právech a povinnostech kontrolované osoby, má charakter informačního, dokumentačního úkonu. Lze však soudit, že již samotná zjištění kontrolního orgánu uvedená v kontrolním protokolu (a případná žádost kontrolního orgánu podle § 10 odst. 2 zákona o kontrole o podání zprávy o opatřeních k nápravě) mohou na kontrolovaný subjekt již neformálně působit a vést k nápravě zjištěných nedostatků.

V praxi nicméně není vyloučeno (judikatura připouští<sup>5</sup>), aby kontrolní orgán do jednoho dokumentu sloučil kontrolní protokol a písemné vyhotovení správního rozhodnutí (jehož náležitosti jsou stanoveny speciální úpravou obsaženou v agendovém předpisu nebo správním řádu). V takovém případě musí být v protokolu zřetelně vymezeno, jaká část se vztahuje ke kontrolnímu protokolu a jaká ke správnímu rozhodnutí (vyplývá z požadavku na přezkoumatelnost).

Formální – rozhodnutím, příkazem, příkazem na místě...

---

<sup>4</sup> Např. usnesení Nejvyššího soudu ČR - senátu ze dne 30.11.2010, sp. zn. 22 Cdo 3727/2008 [ASPI ID: JUD188768CZ]: „K rozhodnutí o návrhu, jímž se rodič domáhá toho, aby mu zdravotnické zařízení podalo informace o zdravotním stavu jeho dítěte a aby mu umožnilo nahlédnutí do zdravotní dokumentace o tomto dítěti vedené, obsahující citlivé údaje ve smyslu § 4 písm. b) zákona č. 101/2000 Sb., je dána pravomoc soudu (pozn. a ne ÚOOÚ).“; rozsudek Nejvyššího soudu ČR - velkého senátu ze dne 12. 9.2012, sp. zn. 31 Cdo 1074/2012 [ASPI ID: JUD222045CZ]: „K rozhodování o žalobě stavebníka proti staviteli (stavebnímu podnikateli) na vydání stavebního deníku po dokončení stavby je dána pravomoc soudu.“; rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20.7.2004, čj. 5 A 69/2001, č. 746/2006 Sb. NSS, [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz): „Nadto je třeba poznamenat, že Komise není vůbec nadána pravomocí rozhodovat o povinnosti jednoho subjektu uhradit druhému subjektu peněžní částku, která odpovídá majetkové újmě, jež mu v důsledku protiprávního jednání vznikla; to přísluší výlučně soudu jednajícímu a rozhodujícímu v civilním řízení soudním. Lze tedy konstatovat, že správní orgány nerespektovaly ústavní zásadu, že státní moc lze uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které zákona stanoví, ale naopak tyto meze výrazně překročily.“

<sup>5</sup> Např. implicitně v rozsudku Nejvyššího správního soudu ve věci Hnutí na obranu majitelů realit ze dne 14.11.2007, čj. 1 As 13/2006 - 90, [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz); výslovně potom v rozsudku Nejvyššího správního soudu ve věci LIHO - Blanice spol. s r. o. ze dne 9.6.2010, čj. 7 As 34/2010 - 109, [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz): „**Je jistě možné akceptovat, aby opatření bylo součástí kontrolního protokolu, avšak v takovém případě je nutné trvat na tom, aby protokol obsahoval jak náležitosti protokolu uvedené v ust. § 15 odst. 1 a 2 zákona o státní kontrole, tak náležitosti opatření podle ust. §§ 67 a 68 správního řádu. Zároveň je třeba jednotlivé náležitosti vymezit přehledně tak, aby bylo zřejmé, jaké náležitosti se vztahují ke kontrolnímu protokolu a jaké k uloženému opatření.**“

**Otázky k diskusi:**

Kdy dozorové orgány využívají kterou formu, která forma je nejčastější, výhody/nevýhody ukládání jednotlivých forem.

Co v případě, kdy dozorový orgán v kontrolním protokolu uvede (návrh) opatření k nápravě a případně stanoví i lhůtu k podání zprávy? Má se i na tyto „návrhy“ (byť nebudou splňovat formální náležitosti správního rozhodnutí např. dle správního řádu) nahlížet jako na materiální rozhodnutí, od jejichž oznámení kontrolované osobě začne plynout lhůta pro využití opravných prostředků? Měl by tedy kontrolovaný ve svém zájmu na to procesně reagovat (námitky, odvolání) a nečekat na „standardní“ správní řízení?

Je vhodné vést kontrolované k dobrovolnému odstranění nedostatků (popisem v kontrolním protokolu) nebo je třeba každý nedostatek řešit uložením opatření k nápravě?

Je vhodné formulovat opatření k nápravě, která nejsou materiálně vykonatelná?

Jak kontrolní orgány kontrolují plnění uložených opatření?

V případě neplnění uložených opatření k nápravě, přistupují k výkonu svých rozhodnutí?