

Pavel Švásta

Poskytování informací kontrolovanými osobami při výkonu kontroly podle kontrolního řádu v kontextu rozhodovací praxe správních soudů

Cílem předkládaného článku je seznámit jeho čtenáře s judikaturou a doktrínou vztahující se zejména k § 8 písm. c) ve spojení s § 10 odst. 2 zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole, v platném znění (dále „kontrolní řád“), a podat nástin argumentace pro pracovníky kontrolních orgánů, kteří jsou při výkonu kontroly konfrontováni s neochotou kontrolovaných osob poskytovat požadované informace a podklady. Dále se předkládaný článek věnuje i problematice nesplnění povinnosti stanovené § 8 písm. c) kontrolního řádu kontrolovanou osobou a možnostem obrany proti výzvě učiněné podle téhož ustanovení kontrolním orgánem. Ačkoliv je tento článek svým zaměřením určen spíše pracovníkům kontrolních orgánů provádějícím kontroly podle kontrolního řádu, věřím, že stejně dobře poslouží i druhé straně kontroly – tj. kontrolovaným osobám a jejich právním zástupcům, kteří se mohou jeho prostřednictvím seznámit s argumenty, které nebyly v minulosti správními soudy oslyšeny, a nezopakovat tak chyby jiných.

Při přípravě tohoto článku jsem vycházel z judikatury Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) vztahující se ke kontrolnímu řádu, právním předpisům, které stanoví příslušným orgánům dohledu právo vyžadovat informace a podklady od dohlížených subjektů, a to v rámci výkonu dohledu nad oblastí finančního trhu nebo ochrany životního prostředí. Dále jsem – byť částečně – vycházel i z judikatury týkající se oblasti správy daní a poplatků, respektive zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „daňový řád“). Tam, kde to bylo možné, jsem vycházel i ze starší judikatury správních soudů vztahující se k předchůdci kontrolního řádu, tj. k zákonu č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, ve znění účinném do 31. 12. 2013 (dále jen „ZSK“).

V článku je poměrně často odkazováno i na rozsudky vydané správními soudy prvního stupně. V této souvislosti zdůrazňuji, že jsem zohlednil toliko rozsudky, proti kterým dle databáze NSS buď kasační stížnost podána nebyla

vůbec, případně podána byla, nicméně NSS potvrdil závěry soudu nižšího stupně.¹⁾ K tomuto kroku jsem přikročil z toho důvodu, že i judikatura krajských soudů nabízí mnohdy zajímavou a přínosnou argumentaci, která se – vzhledem k absenci kasační stížnosti – mnohdy nepromítne do (přeci jen více monitorované) judikatury NSS.

1. Práva kontrolních orgánů a povinnosti kontrolovaných osob a jejich ústavní základy

V souladu s § 8 písm. c) kontrolního řádu jsou kontrolní orgány provádějící kontrolu oprávněny: „(...) požadovat poskytnutí údajů, dokumentů a věcí vztahujících se k předmětu kontroly nebo k činnosti kontrolované osoby (dále jen „podklady“); v odůvodněných případech může kontrolující zajišťovat originální podklady.“ Dále, v souladu s § 8 písm. f) kontrolního řádu jsou kontrolní orgány oprávněny: „vyžadovat od kontrolované osoby a povinné osoby další součinnost potřebnou k výkonu kontroly.“ Na toto ustanovení pak navazuje § 10 odst. 2 kontrolního řádu, dle kterého jsou kontrolovaná osoba a povinná osoba²⁾ povinny: „(...) vytvořit podmínky pro výkon kontroly, umožnit kontrolujícímu výkon jeho oprávnění stanovených tímto zákonem a poskytovat k tomu potřebnou součinnost a podat ve lhůtě určené kontrolujícím písemnou zprávu o odstranění nebo prevenci nedostatků zjištěných kontrolou, pokud o to kontrolující požádá.“ Z citovaného ustanovení tedy vyplývá, že kontrolovaná osoba je povinna pasivně strpět průběh kontroly, a zároveň kontrolnímu orgánu poskytovat aktivní součinnost tam, kde je tomu třeba; bez aktivního přístupu kontrolované osoby nelze *de facto* kontrolu úspěšně provést – v této souvislosti lze odkázat např. na rozsudek Městského soudu v Praze (dále jen „MS Praha“) č. j. 3 A 93/2015 – 84 ze dne 12. 2. 2018 (dále jen „rozsudek č. j. 3 A 93/2015 – 84“),³⁾ případně rozsudek téhož soudu č. j. 10 A 195/2015 – 35 ze dne 21. 2. 2019⁴⁾ (dále

¹⁾ V případě, že proti rozsudku byla podána kasační stížnost, a řízení o ní nebylo dosud u NSS ukončeno, je tato skutečnost u daného rozsudku výslovně uvedena.

²⁾ Definice povinné osoby viz § 5 odst. 2 písm. a) KŘ

³⁾ Cit.: „Pod pojmem vytvoření podmínek pro výkon kontroly si lze představit zajištění základních předpokladů pro to, aby kontrola mohla vůbec proběhnout, a to zejména časových, prostorových, ale i dalších, které lze s přihlédnutím k povaze a rozsahu kontroly rozumně očekávat. Podstatou povinnosti umožnit výkon kontrolních oprávnění kontrolujícího je určitým způsobem strpět kontrolní činnost oprávněného orgánu a takové činnosti nebránit. Poskytnutí součinnosti k výkonu kontrolních oprávnění pak zahrnuje také aktivní jednání ze strany kontrolované osoby. V případě vyžádání dokumentů týkajících se předmětu kontroly je kontrolovaná osoba nejen povinna vydání těchto materiálů nebránit, ale je rovněž povinna poskytnout součinnost k jejich vydání, tedy tyto dokumenty vyhledat a předat kontrolnímu orgánu.“ Kasační stížnost proti tomuto rozsudku byla zamítnuta rozsudkem NSS č. j. 4 As 92/2018 – 35 ze dne 25. 5. 2018.

⁴⁾ Cit.: „Pokud jde o poskytnutí podkladů vyžádaných v rámci kontroly kontrolujícím, platí, že kontrolovaná osoba je nejen povinna vydání těchto materiálů nebránit, ale je rovněž povinna poskytnout součinnost k jejich vydání, tedy tyto dokumenty vyhledat a předat kontrolnímu orgánu.“ Kasační stížnost proti tomuto rozsudku byla zamítnuta rozsudkem NSS č. j. 4 As 80/2019 – 39 ze dne 30. 5. 2019.

jen „rozsudek č. j. 10 A 195/2015 – 35“), nebo rozsudek Krajského soudu v Brně (dále jen „KS Brno“) č. j. 62 A 29/2015-53 ze dne 10. 6. 2016.⁵⁾

Citovaná ustanovení kontrolního řádu pak reflektují základní filozofii tohoto předpisu, jehož cílem je mimo jiné hledání rovnováhy mezi právy a jistotou kontrolovaných osob na straně jedné a pravomocemi kontrolního orgánu a účelem kontroly na straně druhé.⁶⁾

A priori považuji za vhodné ve vztahu k § 8 písm. c) kontrolního řádu upozornit na skutečnost, že právo kontrolních orgánů vyžadovat po kontrolovaných osobách podklady a informace není bezbřehé, ale je omezeno již na ústavní úrovni, a to čl. 2 odst. 3 Ústavy⁷⁾ ve spojení s čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“),⁸⁾ které nachází svůj odraz v § 2 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „SŘ“).⁹⁾ Čl. 2 odst. 2 Listiny zakotvuje zákaz libovůle vůči osobám ze strany státní moci,¹⁰⁾ kdy je tento princip v § 2 odst. 2 SŘ označován také jako zásada zákazu zneužití pravomoci správním orgánem, která je pevně spojena se zásadou legality tak, jak je vymezena v § 2 odst. 1 SŘ.¹¹⁾ K obsahu zákazu libovůle vůči osobám ze strany státní moci lze odkázat např. na nálezný Ústavního soudu (dále jen „ÚS“) sp. zn. I. ÚS 672/03 ze dne 11. 2. 2004,¹²⁾ dle kterého je klasickým porušením

⁵⁾ Cit.: „Pod pojmem vytvoření podmínek pro výkon kontroly si lze představit zejména poskytnutí elementárních časových a prostorových podmínek tak, aby kontrola mohla proběhnout. Podstatou povinnosti umožnit výkon kontrolních oprávnění kontrolujícího je určitým způsobem strpět kontrolní činnost oprávněného orgánu, respektive takové činnosti nebránit. Poskytnutí součinnosti k umožnění výkonu kontrolních oprávnění kontrolujících v sobě zahrnuje rovněž aktivní jednání ze strany kontrolované osoby. Například v případě vyžádání dokumentů týkajících se předmětu kontroly kontrolujícím orgánem je kontrolovaná osoba nejen povinna vydání těchto materiálů nebránit (tedy jej umožnit), nýbrž je povinna tyto rovněž vyhledat a následně předat (poskytnout součinnost k jejich vydání).“ Kasační stížnost proti tomuto rozsudku byla zamítnuta rozsudkem NSS č. j. 7 As 146/2016 - 29 ze dne 29. 3. 2017.

⁶⁾ Viz důvodová zpráva ke KŘ, obecná část. „Základní filosofií nové právní úpravy, a v podstatě koncepcí celého kontrolního řádu, je v co největší míře zachovat a respektovat právní jistotu kontrolovaných osob, avšak současně umožnit kontrolnímu orgánu účinné vynáhání plnění s kontrolou souvisejících povinností, a tudíž účinnou a efektivní realizaci kontroly a jejího účelu.“

⁷⁾ Cit.: „Státní moc slouží všem občanům a lze ji uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon.“

⁸⁾ Cit.: „Státní moc lze uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví.“

⁹⁾ Cit.: „Správní orgán uplatňuje svou pravomoc pouze k těm účelům, k nimž mu byla zákonem nebo na základě zákona svěřena, a v rozsahu, v jakém mu byla svěřena.“

¹⁰⁾ Viz WAGNEROVÁ, E., ŠIMÍČEK, V., LANGÁŠEK, T., POSPÍŠIL, I.: *Listina základních práv a svobod. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012. s. 87. ISBN 978-80-7357-750-6.

¹¹⁾ Cit. § 2 odst. 1 SŘ: „Správní orgán postupuje v souladu se zákony a ostatními právními předpisy, jakož i mezinárodními smlouvami, které jsou součástí právního řádu (dále jen „právní předpisy“). Kde se v tomto zákoně mluví o zákoně, rozumí se tím též mezinárodní smlouva, která je součástí právního řádu.“ Dále viz VEDRAL, J.: *Správní řád. Komentář*. RNDr. Ivana Hexnerová – BOVA POLYGON. Praha, 2012. s. 86 a násl. ISBN 978-80-7273-166-4.

¹²⁾ Cit.: „Jinými slovy, porušení čl. 2 odst. 2 a čl. 4 odst. 1 Listiny se dopustí orgán veřejné moci tím, že uloží jednotlivci povinnost nad rozsah stanovený zákonem, ať už se jedná o situaci flagrantního

čl. 2 odst. 2 Listiny situace, kdy orgán veřejné moci uloží jednotlivci povinnost nad rámec zákona, případně zákon interpretuje nepřipustně extenzivním způsobem.

Výše uvedené zásady pak reflektuje i kontrolní řád; v konkrétní rovině § 9 písm. a) a b) kontrolního řádu stanoví, že kontrolní orgány jsou povinny zjistit stav věci v nezbytně nutném rozsahu a šetřit při tom práva a oprávněné zájmy kontrolované osoby.¹³⁾ Jak poukazuje doktrína,¹⁴⁾ v praxi výše uvedené limity znamenají, že kontrolní orgány nejsou oprávněny uplatňovat svá oprávnění obsažená v § 8 písm. c) a f) kontrolního řádu bezbřehým způsobem, ale jsou povinny respektovat cíl kontroly, vymezený v předmětu a účelu kontroly v pověření o kontrole podle § 4 kontrolního řádu.

Dále, ve vztahu k interpretaci § 8 písm. c) a f) a § 10 odst. 2 kontrolního řádu nelze opomenout zásadu ochrany veřejného zájmu, jak je definována v § 2 odst. 4 SŘ.¹⁵⁾ K této problematice považuji za vhodné poukázat na skutečnost, že celá řada kontrol prováděných kontrolními orgány se vztahuje k dodržování právních předpisů, jejichž cílem je mnohdy ochrana konkrétních celospolečenských hodnot (např. stabilita kapitálového trhu, pohyb cizozemců na území České republiky, dodržování právních předpisů v oblasti cen nebo ochrana spotřebitele, ochrana životního prostředí); v této souvislosti je vhodné poznamenat, že někteří autoři zastávají názor, že univerzální veřejný zájem neexistuje.¹⁶⁾ Veřejný zájem nelze automaticky ztotožňovat se zájmem politickým (viz rozsudek NSS č. j. 5 As 10/2013 – 38 ze dne 19. 12. 2014,¹⁷⁾ případně zájmem kolektivním (nález ÚS sp. zn. I. ÚS 198/95 ze dne 28. 3. 1996¹⁸⁾) – veřejný zájem nelze stanovit ani zákonem, ale v souladu s nálezem ÚS sp. zn. Pl. ÚS 24/04 ze dne 28. 6. 2005¹⁹⁾ je jeho nalézání

nerespektování kogentní normy jednoduchého práva či uplatnění extenzivního výkladu právní normy. Týká-li se stanovení povinnosti peněžitého či nepeněžitého plnění z majetku jednotlivce, zasáhne tak orgán veřejné moci také do vlastnického práva jednotlivce garantovaného čl. 11 odst. 1 Listiny.“

¹³⁾ Cit. § 9 KŘ: „Kontrolující je v souvislosti s výkonem kontroly povinen a) zjistit stav věci v rozsahu nezbytném pro dosažení účelu kontroly a v závislosti na povaze kontroly doložit kontrolní zjištění potřebnými podklady, b) šetřit práva a oprávněné zájmy kontrolované osoby, povinné osoby a třetí osoby...”

¹⁴⁾ Viz JEMELKA, L., VETEŠNÍK, P., LIBOSVÁR, O.: *Zákon o kontrole: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2014. s. 78. ISBN 978-80-7400-271-7.

¹⁵⁾ Cit. § 2 odst. 4 SŘ: „Správní orgán dbá, aby přijaté řešení bylo v souladu s veřejným zájmem a aby odpovídalo okolnostem daného případu, jakož i na to, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly.“

¹⁶⁾ VEDRAL, J.: *Správní řád. Komentář*. RNDr. Ivana Hexnerová – BOVA POLYGON. Praha, 2012. s. 100. ISBN 978-80-7273-166-4.

¹⁷⁾ Cit.: „Na druhou stranu je ovšem zřejmé, že mezi výsledky politické činnosti a pojem veřejného zájmu nelze bez dalšího klást rovnítko.“

¹⁸⁾ Cit.: „Nelze totiž přehlédnout, že ne každý kolektivní zájem lze označit jako veřejný zájem společnosti na zachování neoprávněné stavby. V této souvislosti je možno dovodit, že pojem „veřejný zájem“ je třeba chápat jako takový zájem, který by bylo možno označit za obecný či obecně prospěšný zájem.“

¹⁹⁾ Cit.: „Veřejný zájem v konkrétní věci je zjišťován v průběhu správního řízení na základě poměřování nejrůznějších partikulárních zájmů, po zvážení všech rozporů a připomínek. Z odůvodnění rozhodnutí, jehož ústředním bodem je otázka existence veřejného zájmu, pak musí zřetelně vyplýnout, proč veřejný zájem převážil nad řadou soukromých, partikulárních zájmů. Veřejný

předmětem konkrétního správního řízení, kdy jednotlivé správní orgány musí tento veřejný zájem definovat a v případě kolize tohoto zájmu se zájmy a právy jednotlivce vyargumentovat, proč v takovém případě převážil veřejný zájem nad zájmem soukromým. Při výkonu kontroly se lze ze strany kontrolních orgánů nebo následně soudů setkat s argumentací veřejného zájmu, kdy veřejný zájem nad kontrolou dodržování povinností stanovených právními předpisy nezřídka převáží nad Listinou chráněnými hodnotami. I v těchto případech je však vždy mít na paměti, že zásada ochrany veřejného zájmu nemůže nikdy převážet nad zásadou legality, a nedostatek vlastní kompetence správní orgán nemůže „dohnat“ odkazem na vyšší hodnoty, jak trefně poznamenal NSS v rozsudku č. j. 6 As 142/2017 – 24 ze dne 30. 5. 2018.²⁰⁾

K výše uvedeným odkazům na základní zásady činnosti správního orgánu považuji za vhodné upozornit na znění § 28 kontrolního řádu,²¹⁾ dle kterého se při kontrole postupuje podle SŘ. Toto ustanovení je nutné interpretovat nikoliv mechanicky; kontrolní orgány tak v souladu s rozsudkem MS Praha č. j. 11 A 199/2014 – 30 ze dne 20. 8. 2015²²⁾ nebo již zmíněným rozsudkem MS Praha č. j. 3 A 93/2015 – 84²³⁾ nejsou povinny stanovit lhůtu k předložení údajů a dokumentů podle § 8 písm. c) kontrolního řádu formou usnesení podle § 39 SŘ. *A contrario*, pokud kontrolovaná osoba podá námítky do kontrolního protokolu a tyto podle § 14 odst. 2 kontrolního řádu nejsou odůvodněné, nebo není zřejmé, proti kterým kontrolním zjištěním směřují, měl by ji kontrolní orgán v souladu s § 37 odst. 3 SŘ vyzvat k odstranění vad podání, jak upozornil MS Praha v rozsudku č. j. 5 A 16/2017 – 27 ze dne 20. 12. 2018.²⁴⁾

zájem je třeba nalézt v procesu rozhodování o určité otázce (typicky např. o vyolastňování), a nelze jej v konkrétní věci a priori stanovit. Z těchto důvodů je zjišťování veřejného zájmu v konkrétním případě typicky pravomocí moci výkonné, a nikoliv zákonodárné.“

²⁰⁾ Cit.: „K tomu Nejvyšší správní soud uvádí, že vedle základní zásady správní činnosti vyjádřené v § 2 odst. 4 správního řádu, tedy že správní orgány dbají toho, aby jimi přijaté řešení bylo v souladu s veřejným zájmem, je třeba mít na paměti i zásadu, že správní orgány postupují v souladu se zákony (§ 2 odst. 1 správního řádu). Zásada zákonnosti je odrazem obecného ústavního principu vyjádřeného v čl. 2 odst. 3 Ústavy, že státní moc lze vykonávat jen v případech, mezích a způsoby, které stanoví zákon. Pokud by správní orgány postupovaly tak, jak navrhuje stěžovatelka, a stavbu by povolily s odkazem na veřejný zájem, ačkoliv k jejímu povolení zjevně nejsou splněny zákonné podmínky, byla by zásada zákonnosti zcela popřena. Takový přístup by však umožňoval nepřipustnou svévoli správních orgánů.“

²¹⁾ Cit.: „Nestanoví-li zákon jinak, postupuje se při kontrole podle správního řádu.“

²²⁾ Cit.: „Soud má tedy za to, že úkony spočívající v samotné kontrole, konkrétně výzva k předložení dokladů kontrolovaným subjektem kontrolnímu orgánu v určité lhůtě, není úkonem, na který se správní řád vztahuje. Přitom vždy je nutno vycházet z toho, že ke stanovení či poskytnutí lhůty k předložení určitých dokladů může dojít jen v souvislosti s výzvou k jejich předložení.“ Kasační stížnost proti tomuto rozsudku podána nebyla.

²³⁾ Cit.: „Při stanovení lhůty ve výzvě kontrolního orgánu k předložení dokladů se ust. § 39 správního řádu nepoužije, zejména proto, že úkony, které činí kontrolní orgán směrem ke kontrolovanému subjektu v rámci zahájené kontroly [tj. i úkon ve smyslu ust. § 8 písm. c) kontrolního řádu], nejsou ve výčtu úkonů, ve vztahu k nimž je dána působnost správního řádu...“

²⁴⁾ Cit.: „Obiter dictum soud poznamenává, že z právní úpravy obsažené v kontrolním řádu explicitně nevyplývá, že postup podle § 14 odst. 2 kontrolního řádu vylučuje aplikaci obecné úpravy správního

2. Jednotlivé argumenty pro odmítnutí poskytnutí součinnosti při výkonu kontroly

V průběhu účinnosti kontrolního řádu projednaly správní soudy celou řadu případů, ve kterých se kontrolované osoby snažily zmařit průběh kontroly argumenty, které lze rozdělit na následující okruhy: (i) existence obchodního tajemství, (ii) ochrana osobních údajů klientů a ochrana soukromí zaměstnanců kontrolované osoby, (iii) argument sebeobviněním a (iv) argument neexistence požadovaných podkladů, resp. absence povinnosti těmito podklady disponovat, nebo jimi disponovat v konkrétním formátu. Judikaturu správních soudů lze nicméně v této oblasti označit za nekompromisní – a to směrem ke kontrolovaným osobám; případů, kdy kontrolované osoby u správních soudů uspěly s žalobou proti uložené pokutě za nesoučinnost, je pomálu. V této souvislosti je však nutné upozornit na skutečnost, že v celé řadě případů přezkoumávaných správními soudy byla použita argumentace spíše obstrukčního charakteru, což se odrazilo nejen v jednoznačnosti prvostupňového rozsudku, ale mnohdy i v rezignaci sankcionované kontrolované osoby na podání kasační stížnosti proti tomuto rozsudku.

2.1. Argument existence obchodního tajemství

Jedním z argumentů, kterým může kontrolovaná osoba hypoteticky odmítnout poskytnutí součinnosti podle § 8 písm. c) kontrolního řádu je tvrzení, že požadované informace představují obchodní tajemství, které není – s ohledem na závazky vůči svým obchodním partnerům – oprávněna kontrolnímu orgánu zpřístupnit. Obchodní tajemství je definováno v § 504 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „NOZ“) následovně: „Obchodní tajemství tvoří konkurenčně významné, určitelné, ocenitelné a v příslušných obchodních kruzích běžně nedostupné skutečnosti, které souvisejí se závodem a jejichž vlastník zajišťuje ve svém zájmu odpovídajícím způsobem jejich utajení.“

Problematickou obchodního tajemství jako důvodu odmítnutí vydání kontrolním orgánem požadovaných informací a podkladů podle § 8 písm. c) kontrolního řádu se v minulosti zabývala nejen doktrína,²⁵⁾ ale i MS Praha v rozsudku č. j. 9 A 80/2017 – 38 ze dne 31. 5. 2019 (dále jen „rozsudek č. j. 9 A 80/2017 – 38“),²⁶⁾ který se týkal kontroly prováděné Státní zemědělskou a potravinářskou inspekcí, inspektorátem v Praze (dále jen „SZPI – Praha“) ve vztahu k dodržování povinností stanovených

řádu, zejména jeho ustanovení § 37 odst. 3 správního řádu. Zákonodárce takový úmysl nevyjádřil např. tak, že by v § 28 kontrolního řádu upravujícím subsidiární užití správního řádu vymezil, která ustanovení správního řádu jsou při aplikaci jednotlivých ustanovení kontrolního řádu vyloučena.“ Kasační stížnost proti tomuto rozsudku podána nebyla.

²⁵⁾ JELÍNKOVÁ, J.: *Kontrolní řád. Správní řád (vybraná ustanovení). Praktický komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2016, s. 67. ISBN 978-80-7552-456-0.

²⁶⁾ Proti tomuto rozsudku nebyla podána kasační stížnost.

kontrolované osobě zákonem č. 110/1997 Sb., o potravinách a tabákových výrobcích a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů. V tomto případě odmítla kontrolovaná osoba poskytnout informace týkající se obchodního vztahu s jiným subjektem – obchodní společností, a to informace týkající se tištěných reklam s odůvodněním, že požadované informace tvoří obchodní tajemství. MS Praha tento argument odmítl s tím, že kontrolovaná osoba se nemůže zprostit splnění povinnosti uložené jí § 8 písm. c) kontrolního řádu odkazem na skutečnost, že požadované informace tvoří obchodní tajemství, neboť:

– kontrolovaná osoba vůbec nebyla schopna specifikovat, proč by měly být informace a podklady vyžádané kontrolním orgánem považovány za obchodní tajemství;²⁷⁾

– obsah obchodního tajemství si určují kontrolované osoby samy/ve spolupráci s obchodními partnery – kdyby byla akceptována teze, že poskytnutí součinnosti podle § 8 písm. c) kontrolního řádu kontrolnímu orgánu kontrolovanou osobou je možné odmítnout z důvodu označení požadovaných podkladů a informací za obchodní tajemství, byl by tím popřen smysl a účel kontrolního řádu, neboť by to byly *de facto* kontrolované osoby, které by si určovaly, jaké informace (a zda vůbec nějaké) kontrolním orgánům poskytnout;²⁸⁾

– i pokud by poskytované informace tvořily předmět obchodního tajemství podle § 504 NOZ, na situaci by to nic neměnilo, neboť zaměstnanci kontrolního orgánu jsou povinni o všech skutečnostech, které se dozví v rámci výkonu kontroly, zachovávat mlčenlivost – v této souvislosti lze odkázat na § 20 kontrolního řádu.²⁹⁾

²⁷⁾ Cit. z rozsudku č. j. 9 A 80/2017 – 38: „Soud na okraj podotýká, že žalobkyně v žalobě vůbec nespécifikovala, z čeho dovozuje, že informace, které měla na výzvu správnímu orgánu poskytnout, jsou obchodním tajemstvím.“

²⁸⁾ Cit. z rozsudku č. j. 9 A 80/2017 – 38: „Soud však především považuje za nutné zdůraznit, že kontrolovaná osoba se nemůže vyhýbat kontrole ze strany kontrolujícího (zde Státní zemědělské a potravinářské inspekce) a bránit řádnému prověření předmětu kontroly (a provedení kontroly tím fakticky znemožnit) s poukazem na to, že předmět kontroly spadá do jejího obchodního tajemství. Akceptace opačného názoru by zcela popírala smysl a účel právní úpravy týkající se provádění kontrol ze strany správních orgánů, neboť by ve výsledku znamenala, že by v podstatě jakoukoliv kontrolu bylo možno zhatit pouhým prohlášením, že skutečnosti, jež mají být předmětem kontroly, tvoří obchodní tajemství, které kontrolovaná osoba není povinna nikomu sdělovat.“

²⁹⁾ Cit. z rozsudku č. j. 9 A 80/2017 – 38: „Nad rámec uvedeného lze dodat, že kontrolující mají ze zákona povinnost zachovávat mlčenlivost o všech skutečnostech, o kterých se dozvěděli v souvislosti s řízením a které v zájmu zajištění řádného výkonu veřejné správy nebo v zájmu jiných osob vyžadují, aby zůstaly utajeny, nestanoví-li zákon jinak (§ 15 odst. 3 správního řádu). Mezi takové skutečnosti nepochybně patří i skutečnosti tvořící obchodní tajemství kontrolované osoby.“

2.2. Argument ochrany osobních údajů klientů a právo zaměstnanců na soukromí

Další argument, se kterým byly v průběhu kontroly konfrontovány kontrolní orgány, byl argument ochrany osobních údajů, a to ať již zaměstnanců kontrolované osoby, nebo jejich klientů. Problematika ochrany osobních údajů byla v období, ke kterému se vztahují níže uvedené rozsudky, upravena od 1. 6. 2000 do 24. 4. 2019 zákonem č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů, ve pozdějších předpisech (dále jen „ZOchOÚ“), který byl s účinností od 24. 4. 2019 nahrazen zákonem č. 110/2019 Sb., o zpracování osobních údajů (dále jen „nový ZOchOÚ“), a přímo aplikovatelným Nařízením Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/679 ze dne 27. dubna 2016 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů a o zrušení směrnice 95/46/ES.

Níže uváděné případy nebyly NSS řešeny ve vztahu ke kontrolnímu řádu, ale v předchozí části zmíněným právním předpisem, které stanoví orgánům dohledu právo požadovat po dohlížených osobách informace a podklady. V tomto případě vycházím z analogie k § 8 písm. c) kontrolního řádu, neboť se domnívám, že pokud by v daných případech postupovaly orgány dohledu podle § 8 písm. c) kontrolního řádu, argumentace NSS by bývala totožná.

Problematikou ochrany osobních údajů klientů se přímo zabýval NSS v rozsudku č. j. 7 Azs 31/2019 – 24 ze dne 6. 6. 2019 (dále jen „rozsudek č. j. 7 Azs 31/2019 – 24“), jehož předmětem byl spor mezi poskytovatelem ubytovacích služeb a Policií České republiky. V tomto případě nebyly požadovány informace po dohlášeném subjektu na základě § 8 písm. c) kontrolního řádu, ale na základě § 100 písm. f) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ZPobCiz“),³⁰⁾ který stanoví povinnost ubytovatele na žádost PČR předložit domovní knihu obsahující osobní údaje ubytovaných cizinců. Dotčený ubytovatel proti této výzvě brojil odkazem na § 13 odst. 1 ZOchOÚ, podle kterého měl správce osobních údajů povinnost zajistit, aby nedošlo ke zneužití osobních údajů, jejich zcizení či zneužití,³¹⁾ a v této souvislosti upozornil na skutečnost, že zde dochází ke kolizi § 13 odst. 1 ZOchOÚ na straně jedné a § 100 písm. f) ZPobCiz na straně druhé. NSS v rozsudku č. j. 7 Azs 31/2019 – 24³²⁾ konstatoval,

³⁰⁾ Cit.: „Ubytovatel je povinen (...) vést domovní knihu a na požádání policie ji předložit ke kontrole; při zahájení kontroly je povinen předložit domovní knihu obsahující údaje k cizincům ubytovaným v té době.“

³¹⁾ Cit.: „Správce a zpracovatel jsou povinni přijmout taková opatření, aby nemohlo dojít k neoprávněnému nebo nahodilému přístupu k osobním údajům, k jejich změně, zničení či ztrátě, neoprávněným přenosům, k jejich jinému neoprávněnému zpracování, jakož i k jinému zneužití osobních údajů. Tato povinnost platí i po ukončení zpracování osobních údajů.“

³²⁾ Cit.: „Poskytnutí domovní knihy policii k nahlédnutí při výkonu její zákonné pravomoci zakotvené v zákoně o pobytu cizinců nemůže z povahy věci představovat neoprávněný nebo nahodilý přístup k osobním údajům (příp. neoprávněný přenos osobních údajů, jejich změnu, zničení či jiný způsob

že v tomto případě žádná kolize neexistuje, neboť Policie České republiky je oprávněna dané informace vyžadovat na základě zákonného zmocnění, které není v rozporu s ZOChOÚ s tím, že kolize daných dvou norem je toliko fiktivní.

Dalším argumentem pro odmítnutí poskytnutí podkladů kontrolnímu orgánu, který přezkoumával NSS, byla problematika argumentu ochrany soukromí zaměstnanců dohlížené osoby, kdy tento argument vznesla právě dohlížená osoba. V konkrétní rovině se NSS v rozsudku č. j. 6 Afs 273/2018 – 123 ze dne 22. 10. 2019 zabýval situací, kdy Česká národní banka (dále jen „ČNB“ a „rozsudek č. j. 6 Afs 273/2018 – 123“) vyžádala od obchodníka s cennými papíry v rámci výkonu dohledu nahrávky mezi tímto obchodníkem s cennými papíry a jeho zákazníky, a to podle § 8 odst. 1 zákona č. 15/1998 Sb., o dohledu v oblasti kapitálového trhu, ve znění pozdějších předpisů. Toto ustanovení poskytuje ČNB při výkonu dohledu nad kapitálovým trhem právo žádat informace a podklady od subjektů, které podléhají jejímu dohledu; jeho konstrukce je *de facto* totožná jako v případě § 8 písm. c) kontrolního řádu; z tohoto důvodu je možné v této práci aplikovat závěry z rozsudku č. j. 6 Afs 273/2018 – 123 i na problematiku vyžadování informací v průběhu kontroly konané podle KŘ. V konkrétní rovině namítal (mimo jiné) dotčený obchodník s cennými papíry, že ČNB nebyla oprávněna použít ve správním řízení s ním vedeným zvukové záznamy telefonátů mezi jeho zaměstnanci a zákazníky, neboť tím došlo k omezení práva na jejich (tj. zaměstnanců) soukromý život. NSS v rozsudku č. j. 6 Afs 273/2018 – 123³³⁾ tento argument odmítl s tím, že dotčený obchodník s cennými papíry se dovolá ochrany soukromí svých zaměstnanců, ti ale mají k dispozici vlastní prostředky ochrany svého soukromí, které mohou – pokud tedy budou vůbec chtít – uplatnit.

2.3. Argument zákazu sebeobvinění

V případě problematiky zákazu sebeobvinění je nutné *a priori* zmínit jeho ústavní rozměr. V souladu s čl. 37 odst. 1 Listiny platí, že: „Každý má právo odepřít výpověď, jestliže by jí způsobil nebezpečí trestního stíhání sobě nebo osobě blízké.“ Na toto ustanovení pak navazuje čl. 40 odst. 4 Listiny, dle kterého platí, že: „Obviněný má právo odepřít výpověď; tohoto práva nesmí být žádným způsobem zbaven.“ V souvislosti s ústavní rovinou sebeobvinění nelze

jejich neoprávněného zpracování) ve smyslu § 13 zákona o ochraně osobních údajů... (...) Stěžovatel vytvoří umělou kolizi daných norem, resp. vykládá je způsobem neodpovídajícím jejich textu a smyslu. Nutno pak dodat i to, že stěžovatel ani nedoložil, že by v minulosti byl ze strany jiného orgánu veřejné moci (např. Úřadu pro ochranu osobních údajů) sankcionován za předložení domovní knihy policii.“

³³⁾ Cit.: „Zcela stranou pak Nejvyšší správní soud ponechává skutečnost, že stěžovatel se dovolává práva na respekt k soukromí nikoliv svého, ale osob od něj odlišných (zaměstnanců a klientů), které případně disponují jinými prostředky ochrany, pokud by považovaly použití záznamů za rozporné s tímto právem.“

opomenout ani čl. 6 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv (dále jen „Úmluva“), který upravuje problematiku práva na spravedlivý proces. Ačkoliv čl. 6 Úmluvy neupravuje problematiku zákazu sebeobvinění, Evropský soud pro lidská práva (dále jen „ESLP“) v minulosti dospěl k závěru, že zákaz sebeobvinění, resp. právo nesvědčit proti sobě (nebo neposkytovat proti sobě důkazy) tvoří součást práva na spravedlivý proces; v této souvislosti lze zmínit např. rozsudek ESLP č. j. 19187/91 ze dne 7. 12. 1996 ve věci *Saunders v. Spojené království Velké Británie a Severního Irska*.³⁴⁾

Problematika sebeobvinění byla opakovaně řešena trestními soudy ve vztahu k trestnímu řízení, stejně jako správními soudy ve vztahu k problematice dohledu a kontrole, kdy některé rozsudky prošly i přezkumem ÚS. V případě trestního soudnictví lze poukázat na usnesení ÚS sp. zn. IV. ÚS 158/13 ze dne 14. 3. 2013,³⁵⁾ ve kterém ÚS konstatoval, že právo neobviňovat sám sebe je právem osobnostní povahy nenáležejícím právníckým osobám, ale toliko fyzickým osobám.

Správní soudnictví se problematice zákazu sebeobvinění věnovalo v minulosti opakovaně,³⁶⁾ a to jak ve vztahu ke kontrolnímu řádu, tak ve vztahu k právním předpisům, které upravují výkon dohledu v konkrétních oblastech (např. oblast hospodářské soutěže). Poměrně často těmito rozsudky prozařuje odkaz³⁷⁾ na rozsudek Tribunálu ve věci *Mannesmannröhren-Werke AG proti Komisi* ze dne 20. 2. 2001, sp. zn. T-112/98 (dále jen „rozsudek Mannesmannröhren-Werke“),³⁸⁾ ve kterém se Tribunál věnoval problematice sebeobvinění ve vztahu k výkonu dohledu nad ochranou hospodářské soutěže

³⁴⁾ Cit.: „Soud tímto zdůrazňuje, že ačkoliv není speciálně zmíněno v čl. 6 Úmluvy, právo mlčet a právo neobviňovat sám sebe jsou všeobecně mezinárodně uznávanými standardy, které leží v srdci ustanovení o spravedlivém procesu podle čl. 6. Jejich logickým základem je, mimo jiné, ochrana obviněného proti neoprávněnému nátlaku ze strany orgánů, které tímto přispívají k vyhnutí se omylu při výkonu spravedlnosti a k naplnění účelu čl. 6 (...). Právo neobviňovat sám sebe předem předpokládá, že obžaloba v trestní věci hledá způsob prokázání svého případu proti obviněnému bez uchýlení se k důkazům získaným prostřednictvím metod nátlaku nebo útisku navzdory vůli obviněného. V tomto smyslu je toto právo velmi úzce spjato s presumpcí nevinny, obsaženou v čl. 6 odst. 2 Úmluvy.“ Rozsudek dostupný na: <http://hudoc.echr.coe.int>

³⁵⁾ Cit.: „Základní právo neobviňovat se je osobní povahy, a proto se na ně nemůže odvolávat žádná obchodní společnost ani osoby představující její orgány. Proto obchodní společnost a osoby jako její orgány nemohou bez dalšího oprávněně odmítnout žádosti orgánů veřejné moci o poskytnutí obchodních knih a dokladů obchodní společnosti s poukazem na zákaz obviňovat sám sebe, a tudíž mohou být oprávněně donucovány k jejich nedobrovolnému poskytnutí. Jinak řečeno, pokud statutární orgán obchodní (či jiné) společnosti poskytne záznamy a dokumenty společnosti, jeho jednání nezakládá svědecké sebeobvinění; je nicméně chráněn proti obviňování sebe sama vlastním ústním svědectvím.“ Usnesení dostupné na www.usoud.cz

³⁶⁾ V této souvislosti lze odkázat na rozsudek KS Brno č. j. 62 A 70/2016-64 ze dne 12. 4. 2018, který obsahuje přehledný a výstižný popis přístupu správních soudů k této problematice; kasační stížnost proti tomuto rozsudku nebyla podána.

³⁷⁾ Viz například rozsudek MS Praha č. j. 8 A 57/2016 - 43-46 ze dne 23. 6. 2016, rozsudky KS Brno č. j. 62 A 70/2016-64 ze dne 12. 4. 2018 a č. j. 30 A 112/2015 - 44 ze dne 22. 8. 2017, nebo rozsudek NSS č. j. 3 As 35/2016 - 41 ze dne 22. 2. 2017.

³⁸⁾ Rozsudek dostupný na <http://curia.europa.eu>.

(konkrétně vytváření kartelů). V tomto rozsudku dospěl Tribunál k závěru, že orgány dohledu jsou po dohlížených subjektech oprávněny vyžadovat veškeré existující dokumenty a informace, a to bez ohledu na skutečnost, zda vydání těchto podkladů může vyústit v sebeobvinění dohlíženého subjektu. V posuzovaném případě tak společnost Mannesmannröhren-Werke AG byla povinna vydat např. seznamy osob, které se účastnily konspiračních schůzek (na kterých byly domlouvány detaily fungování kartelu), zápisy z těchto konspiračních schůzek a další podklady. Jediný bod, ve kterém vyšel Tribunál v rozsudku Mannesmannröhren-Werke vstříc námitkám společnosti Mannesmannröhren-Werke, byla námitka týkající se vytváření nových informací – tj. odpovědi na otázku, jakým způsobem se závěry z konspiračních schůzek týkající se vytvořeného kartelu převáděly do výrobní, obchodní a cenové politiky této společnosti.³⁹⁾ V kontextu citovaného rozsudku Mannesmannröhren-Werke je pak možné zmínit i (jím inspirovaný) rozsudek KS Brno č. j. 62 A 70/2016 - 64 ze dne 12. 4. 2018,⁴⁰⁾ ve kterém KS Brno upozornil na skutečnost, že vyžádání existujících listin není nucením nikoho k sebeobvinění – vydáním těchto listin se toliko zjišťuje skutkový stav, nikoliv přiznává protiprávní jednání. V daném případě se přitom jednalo o vyžádání listin živnostenským úřadem v situaci, kdy existovalo podezření, že kontrolovaná osoba vykonává živnostenskou činnost bez jakéhokoliv oprávnění, a požadované listiny měly pomoci stanovit dobu trvání této protiprávní činnosti.

K problematice sebeobvinění ve vztahu k výzvě učiněné podle § 8 písm. c) kontrolního řádu ve spojení s § 10 odst. 2 kontrolního řádu se správní soudy vyjádřily v minulosti opakovaně. Například v rozsudku MS Praha č. j. 3 A 93/2015 - 84⁴¹⁾ poukázal MS Praha na skutečnost, že pokud by se

³⁹⁾ K tomuto viz stručné shrnutí tohoto rozsudku v rozsudku KS Brno č. 62 A 70/2016-64 ze dne 12. 4. 2018: „Standard aplikace zákazu sebeobviňování byl přitom již judikován na unijní úrovni; za klíčový lze podle soudu zdejšího pokládat závěr (dnešního) Tribunálu, jak byl podán v rozsudku ve věci „Mannesmannröhren-Werke AG proti Komisi“ ze dne 20. 2. 2001 (T-112/98). Zákaz sebeobviňování má být podle Tribunálu aplikován tak, že se při poskytování informací (odpovědi správnímu orgánu) lze omezit na otázky týkající se skutkového stavu (ve smyslu tam zmiňované prejudikatury „Orken“); lze odmítnout odpovídat na otázky, které se netýkají pouze skutkového stavu a které by mohly vést k přiznání podílu na protiprávním jednání.“ Kasační stížnost proti tomuto rozsudku podána nebyla.

⁴⁰⁾ Cit.: „Zároveň žalobce nebyl nucen k tomu, aby „uznal“ jakékoli svoje protiprávní jednání (aby se „přiznal“), ale toliko k tomu, aby předložením konkrétních listin umožnil řádný výkon kontroly, která probíhala podle ustanovení kontrolního řádu (živnostenský zákon ustanovení upravující postup při živnostenské kontrole totiž neobsahuje; část pátá hlava I. tohoto zákona pouze zakládá pravomoc živnostenského úřadu kontrolu provést). (...) V daném případě tedy žalobce nebyl donucován k žádnému přiznání. Žalobce byl toliko v souladu s kontrolním řádem a živnostenským zákonem vyzván, aby předložil konkrétní listiny k tomu, aby kontrolní orgán mohl postavit najisto, od kdy žalobce živnost provozuje, případně v jakém rozsahu.“ Proti rozsudku nebyla podána kasační stížnost.

⁴¹⁾ Cit.: „Městský soud má za to, že oba správní orgány striktně postupovaly ve vztahu k žalobkyni jako kontrolované osobě v mezích ustanovení § 10 odst. 2 kontrolního řádu, jež kontrolované osobě i kontrolnímu orgánu stanoví jasné standardní mantinely řádného a zákonného průběhu kontroly.

kontrolované osoby mohly vůči požadavkům kontrolních orgánů na předložení podkladů a informací bránit námitkou sebeobvinění, pozbyla by kontrola *de facto* smysl. Totožnou cestou argumentace pak kráčel v rozsudku č. j. 30 A 112/2015 – 44 ze dne 22. 8. 2017 (dále jen „rozsudek č. j. 30 A 112/2015 – 44“) ⁴²⁾ i KS Brno. Kasační stížnost proti tomuto rozsudku byla zamítnuta NSS rozsudkem č. j. 1 As 336/2017 – 55 ze dne 19. 9. 2018 (dále jen „rozsudek NSS č. j. 1 As 336/2017 – 55“) ⁴³⁾ ze kterého již mimo jiné vyplývá, že paralelně s kontrolou bylo vedeno s kontrolovanou osobou i trestní řízení, které dokonce inicioval kontrolní orgán. Bylo tak zřejmé, že poklady získané kontrolním orgánem v průběhu kontroly mohou být využity k doplnění jím podaného trestního oznámení, a předložení daných podkladů tak může mít dohru pro kontrolovanou osobu i v oblasti trestněprávní. I v tomto případě však NSS námitky kontrolované osoby odmítl s odkazem na § 10 odst. 2 kontrolního řádu a povinnost kontrolované osoby na výzvu kontrolního orgánu poskytnout součinnost bez ohledu na trestněprávní dohru tohoto kroku. Daný případ byl dále zajímavý tím, že kontrolní orgán požadoval po kontrolované osobě částečně i informace, které byla kontrolovaná osoba povinna zadávat do databáze, do které měl kontrolní orgán přístup. V tomto případě NSS v rozsudku č. j. 1 As 336/2017 – 55 ⁴⁴⁾ upozornil na skutečnost, že ani v takovém případě není kontrolovaná osoba oprávněna odmítnout kontrolnímu orgánu součinnost, neboť v daném případě se jedná o ověření toho, zda informace zadávané kontrolovanou osobou do databáze jsou správné.

Bez takto vymezené povinnosti k vytvoření podmínek pro výkon kontroly by byla jakákoli kontrola plnění zákonných povinností neproveditelná. Správní orgány prvního stupně ani žalovaný tak podle obsahu postupu při kontrole zachyceného ve spisové dokumentaci neporušili zmíněný ústavní imperativ.“

⁴²⁾ Cit.: „Pokud by totiž subjekty podléhající dozorové pravomoci žalovaného a správního orgánu I. stupně měly oprávnění zákonnou povinnost související s dozorem ignorovat s poukazem na zásadu zákazu sebeobviňování, dozorová činnost těchto správních orgánů by se stala zcela bezzubou, neboť by fakticky nedisponovaly žádnými pravomocemi, jak tuto činnost efektivně vykonávat. Takový závěr by byl zcela mimo právní realitu a umožňoval by prakticky jakémukoliv subjektu, jenž by měl být podroben kontrole, využít této zásady a nepodrobit se kontrole, a to bez jakékoliv sankce (k tomu srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 8. 2015, č. j. 6 As 159/2014 - 52).“ Kasační stížnost byla NSS zamítnuta rozsudkem č. j. 1 As 336/2017 - 55 ze dne 19. 9. 2018.

⁴³⁾ Cit.: „Stěžovatelka má zákonnou povinnost předkládat informace, jež byly specifikovány inspekci v oznámení o zahájení kontroly. Na uchování a případném předložení těchto informací existuje veřejný zájem a stěžovatelka se této povinnosti nemůže zprostit ani odkazem na právo neobviňovat sebe sama. Skutečnost, že je proti stěžovateli vedeno trestní řízení (které dokonce inicioval trestním oznámením prostoprávní správní orgán) přitom nic nemění na povinnosti stěžovatelky informace na vyžádání předložit.“

⁴⁴⁾ Cit.: „V nyní projednávané věci je nedůvodná námitka, že si kontrolní orgán (a současně správní orgán prvního stupně) mohl požadované doklady zajistit sám z vlastní evidence, kam stěžovatelka pravidelně údaje týkající se distribuce a obsahu insekticidů předkládá. Podstatné je, že z přímo účinného Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1107/2009 ze dne 21. 10. 2009, o uvádění přípravků na ochranu rostlin na trh, a rovněž ze zákona o rostlinolékařské péči vyplývá povinnost stěžovatelky tyto informace shromažďovat [např. § 13 odst. 1 písm. a) zákona o rostlinolékařské péči]. Správní orgány pak jsou oprávněny správnost a zejména úplnost předkládaných informací ověřit dodatečnou kontrolou, jako tomu bylo v nyní projednávané věci.“

2.4. Argument (údajně) neexistence požadovaných podkladů nebo jejich nedostupnost, absence zákonné povinnosti vyžádanými podklady disponovat

Dalším argumentem, kterým může kontrolovaná osoba v rámci kontroly zdůvodnit odmítnutí poskytnutí vyžádaných informací nebo dokumentů, je tvrzení, že danými informacemi a dokumenty nedisponuje, nebo jimi *ex lege* disponovat nemusí. V této souvislosti se lze setkat s těmito situacemi:

- zákon kontrolované osobě přímo ukládá povinnost vyžádanými podklady (listinami nebo informacemi) disponovat, resp. je archivovat po určitou dobu;

- zákon kontrolované osobě přímo ukládá povinnost vyžádanými podklady (listinami nebo informacemi) disponovat, tato jimi disponuje, nicméně požadované podklady předala (na základě jeho výzvy) jinému kontrolnímu orgánu;

- zákon kontrolované osobě neukládá povinnost konkrétními podklady (listinami nebo informacemi) disponovat, nicméně z charakteru (podnikatelské) činnosti kontrolované osoby je zřejmé, že při absenci daných podkladů by kontrolovaná osoba nebyla schopna vykonávat svoji podnikatelskou činnost;

- zákon kontrolované osobě neukládá povinnost konkrétními podklady/informacemi disponovat, nicméně kontrolovaná osoba má možnost tyto získat/zpracovat z jiných podkladů, kterými disponuje, případně může poskytnout požadované informace/podklady v jiné než kontrolním orgánem požadované formě;

- zákon kontrolované osobě neukládá povinnost konkrétními podklady/informacemi (listinami nebo informacemi) disponovat a kontrolovaná osoba danými podklady/informacemi ani nedisponuje, a není povinna disponovat jinými podklady/informacemi, ze kterých by podklady/informace získala.

Úvodem k jednotlivým výše uvedeným potenciálním situacím považuji za vhodné upozornit na znění § 8 písm. c) kontrolního řádu, který jasně stanoví, že kontrolní orgány jsou v průběhu kontroly toliko oprávněny „(...) požadovat poskytnutí údajů, dokumentů a věcí vztahujících se k předmětu kontroly nebo k činnosti kontrolované osoby...“ Dále považuji za vhodné ve vztahu k tomuto ustanovení zmínit i rozhodnutí Krajského soudu v Českých Budějovicích č. j. 63 A 5/2020 – 71 ze dne 15. 6. 2020,⁴⁵⁾ dle kterého je to kontrolní orgán, nikoliv kontrolovaná osoba, kdo určuje, které dokumenty,

⁴⁵⁾ Cit.: „To, které podklady si kontrolní orgán v souvislosti s předmětem kontroly skutečně od kontrolované osoby vyžádá, závisí na jeho správním uvážení. Kontrolní orgán disponuje z kontrolní praxe zkušenostmi, na základě kterých je schopen posoudit, které podklady jsou nezbytné pro zjištění stavu v rozsahu nezbytném pro zajištění účelu kontroly. Kontrolovaná osoba nemá bez dalšího oprávnění si sama posuzovat, zda výčet podkladů, které má předložit, byl kontrolní orgán skutečně oprávněn vyžadovat. Kdyby byla připuštěna taková konstrukce, pak by došlo ke značnému zásahu do kontrolních pravomocí kontrolních orgánů a výkon kontrol by byl prakticky ochromen, ne-li zcela eliminován.“ Proti tomuto rozsudku byla podána kasační

údaje nebo věci jsou nezbytně nutné za účelem provedení kontroly. Je to totiž kontrolní orgán, kdo na základě zkušeností / kontrolní praxe rozhoduje o tom, které podklady je nutné získat za účelem kontroly; *a contrario*, kdyby bylo připuštěno, že o tomto rozsahu vyžadovaných podkladů rozhoduje kontrolovaná osoba, znamenalo by to *de facto* ochromení kontroly.

V prvním případě je možné poukázat např. na § 80 odst. 3 zákona č. 170/2018 Sb., o distribuci pojištění a zajištění, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ZDPZ“), který obsahuje (demonstrativní) výčet dokumentů, kterými má pojišťovna a pojišťovací zprostředkovatel disponovat v souvislosti s distribucí pojištění, včetně doby, po kterou má tyto dokumenty archivovat. Tato a obdobné situace v praxi nemohou vyvolávat (až na výše zmíněnou problematiku sebeobvinění) žádné kontroverze – kontrolovaná osoba má podklady *ex lege* disponovat, a je povinna je kontrolnímu orgánu předložit. Jejich nepředání na výzvu učiněnou podle § 8 písm. c) kontrolního řádu je tak automaticky přestupkem podle § 15 odst. 1 písm. a) kontrolního řádu.

Druhý případ byl již projednáván judikaturou, a to konkrétně NSS v rozsudku č. j. 6 As 230/2016 – 48 ze dne 28. 3. 2017,⁴⁶⁾ ve kterém NSS upozornil na skutečnost, že pokud je kontrolovaná osoba vyzvána k předložení listin, kterými sice disponuje, ale v okamžiku kontroly je předala jinému orgánu dohledu / kontrolnímu orgánu, a z tohoto důvodu je v rámci kontroly není schopna kontrolnímu orgánu předložit, musí jej o tom informovat. Nejhorším řešením, které v daném případě může kontrolovaná osoba zvolit, je zůstat pasivní – tj. na výzvu učiněnou kontrolním orgánem vůbec nereagovat. Přesně takový postup je totiž neposkytnutím součinnosti podle § 15 odst. 1 písm. a) kontrolního řádu – povinnost k poskytnutí součinnosti podle § 8 písm. c) kontrolního řádu totiž může být splněna i vyjádřením kontrolované osoby, že vyžadované listiny poskytla jinému kontrolnímu orgánu. Osobně sám za sebe považují za vhodné doporučit kontrolovaným osobám, aby v takové reakci výslovně uvedly (s odkazem na § 8 odst. 1 věta druhá SŘ)⁴⁷⁾ i označení daného kontrolního orgánu, u kterého se vyžadované podklady nachází, a dále vznesly vůči kontrolnímu orgánu dotaz, zda dané

stížnost, projednávána NSS pod sp. zn. 6 As 182/2020, o které NSS k datu publikace tohoto článku dosud nerozhodl.

⁴⁶⁾ Cit.: „Skutkovou podstatou pořádkového deliktu stěžovatele bylo neposkytnutí součinnosti kontrolnímu orgánu. Tato součinnost přitom mohla probíhat i tak, že stěžovatel v inkriminované době, kdy byl vyzván k předložení požadovaných dokumentů, by na tuto výzvu dílem požadované dokumenty předložil a dále sdělil, že část požadovaných dokumentů nemá k dispozici, protože je doložil jiným správním orgánům, nebo že jimi nedisponuje, protože žádný právní předpis či smluvně převzatá povinnost mu toto neukládá. Pokud takto stěžovatel v inkriminované době nejednal, tj. nereagoval na výzvu kontrolních orgánů obsaženou v dopisu ze dne 26. 11. 2012 a v následné výzvě ze dne 8. 1. 2013, nemůže následně namítat, že později na výzvu reagoval, resp. poukazoval na to, že požadované dokumenty mají (byť i v jiném rozsahu) orgány veřejné moci odlišné od ČIŽP.“

⁴⁷⁾ Cit. z rozsudku NSS č. j. 6 As 230/2016 – 48 ze dne 28. 3. 2017: „Na to, že současně probíhá více takových postupů u různých správních orgánů nebo u jiných orgánů veřejné moci, je dotčená osoba povinna správní orgány bezodkladně upozornit.“

podklady mají od tohoto kontrolního orgánu opatřit samy, případně si je opatří kontrolní orgán sám (v této souvislosti lze odkázat na § 8 odst. 2 SŘ).⁴⁸⁾

Třetí a čtvrtá kategorie jsou si velmi blízké a mohou svým způsobem kontrolované osoby „svádět“ k obstrukčním praktikám. Ubírat se touto cestou bych kontrolovaným osobám nedoporučoval, a to s odkazem na přístup správních soudů, dle kterých obstrukční jednání soudní ochrany nepoživá – viz například MS Praha č. j. 8 A 183/2015 - 33 ze dne 23. 11. 2018 (dále jen „rozsudek č. j. 8 A 183/2015 - 33“)⁴⁹⁾ nebo rozsudek téhož soudu č. j. 15 A 40/2018 - 39 ze dne 4. 6. 2020⁵⁰⁾. A priori považuji za vhodné upozornit na skutečnost, že žádný právní předpis nemůže obsahovat taxativní výčet všech dokumentů, kterými by kontrolovaná osoba měla podle příslušného zákona disponovat – v této souvislosti je možné odkázat na zmíněný § 80 odst. 3 ZDPZ, který obsahuje výčet listin, které je pojišťovna a pojišťovací zprostředkovatel povinen při distribuci pojištění archivovat, kdy tento seznam je demonstrativní, neboť ZDPZ správně předpokládá, že v souvislosti s distribucí pojištění a zajištění mohou pojišťovací zprostředkovatelé a pojišťovny disponovat i jinými listinami souvisejícími s touto činností, které by měly být orgánu dohledu (tj. ČNB) dostupné. V praxi tak může naprosto běžně docházet k situaci, že kontrolní orgán bude po kontrolované osobě vyžadovat postupem podle § 8 písm. c) kontrolního řádu podklady, o kterých se na základě své kontrolní praxe domnívá, že jimi kontrolovaná osoba disponuje z podstaty své činnosti, ale zákon ji zároveň disponici s takovými podklady/informacemi *expressis verbis* neukládá, na což poukázal NSS v rozsudku č. j. 4 As 92/2018 – 35 ze dne 25. 5. 2018.⁵¹⁾ Krom toho považuji za vhodné zmínit i skutečnost, že v praxi může docházet

⁴⁸⁾ Cit.: „Správní orgány vzájemně spolupracují v zájmu dobré správy.“

⁴⁹⁾ Cit.: „Konečně soud konstatuje, že nelze bez dalšího za dostatečnou součinnost dle § 10 odst. 2 kontrolního řádu považovat jednání žalobkyně spočívající ve formálním reagování na uložené povinnosti, aniž by však bylo přezkoumáno, zda žalobkyní předložené dokumenty jsou po obsahové stránce skutečně těmi dokumenty, jejichž předložení bylo požadováno, a zda žalobkyně skutečně sdělila relevantní údaje, které byly požadovány. Tedy pakliže by kontrolovaná osoba sice formálně poskytovala při kontrole součinnost, ale reálně by nesdělila požadované informace či nepředložila požadované dokumenty (za předpokladu, že s informace a dokumenty disponuje), jednala by tato kontrolovaná osoba v rozporu s § 10 odst. 2 kontrolního řádu.“ Kasační stížnost proti tomuto rozsudku podána nebyla.

⁵⁰⁾ Cit.: „Jednání žalobkyně, kterým v některých případech postupně požadované informace poskytovala, avšak až po opakovaných výzvách či uplynutí stanovených lhůt, kdy ji poskytnuté informace byly navíc neúplné a nedostatečné, lze označit jako jednání obstrukční, vedené se zřejmou snahou zabránit správnímu orgánu v řádném výkonu kontrolní činnosti. Žalobkyně tak přesto, že částečně neúplné informace poskytovala, neplnila svou povinnost podle § 10 odst. 2 kontrolního řádu.“ Kasační stížnost proti tomuto rozsudku podána nebyla.

⁵¹⁾ Cit.: „Nadto je potřebné upozornit, že pokud právní předpis někomu neukládá vést či udržovat nějakou evidenci nebo uchovávat určité dokumenty, ještě to nevyklučuje, aby dotyčná osoba některé z těchto dokumentů ve své dispozici případně měla. (...) Podle Nejvyššího správního soudu nelze kontrolním orgánům vytýkat, že se dotazovaly i na předložení dokumentů, o kterých by se následně zjistilo, že je kontrolovaná osoba nemá reálně v dispozici, neboť kontrolní orgán tuto skutečnost nemůže bez součinnosti kontrolované osoby v některých případech vůbec zjistit.“

k situacím, kdy kontrolovaná osoba disponuje určitými podklady vztahujícími se k její činnosti, která je předmětem kontroly, ale těmito podklady disponuje například z daňových důvodů,⁵²⁾ nikoliv z důvodů stanovených jí právním předpisem, jehož dodržování (resp. povinností jím stanovených) je předmětem kontroly. V takovém případě je nasnadě, že kontrolovaná osoba je tyto podklady povinna kontrolnímu orgánu poskytnout. *A contrario*, možnost kontrolního orgánu takto vyžadovat podklady není omezená – pokud je zřejmé, že kontrolní orgán překračuje výzvami podle § 8 písm. c) kontrolního řádu své pravomoci, a vyžaduje podklady, které zjevně nesouvisí s předmětem kontroly, nebo požaduje podklady, kterými zjevně kontrolovaná osoba ani disponovat nemůže, pak se jedná o exces útočící již na zmíněný čl. 2 odst. 3 Ústavy. V každém případě považuji za vhodné kontrolním orgánům v těchto situacích disponovat dostatečnými argumenty pro zdůvodnění svého požadavku – např. že ostatní subjekty, zabývající se (vykonávající) obdobnou nebo totožnou činností, podklady tohoto druhu disponují naprosto běžně (tj. jedná se o běžný aspekt podnikatelské činnosti), případně že danými podklady musí kontrolovaná osoba disponovat z daňových důvodů nebo unesení důkazního břemena v soukromoprávních sporech.

Čtvrtá situace již byla částečně zmapována rozsudkem MS Praha č. j. 11 Af 36/2017 – 53 ze dne 8. 10. 2019 (dále jen „rozsudek MS Praha č. j. 11 Af 36/2017 – 53“), a částečně se prolíná s předchozí kategorií. V konkrétní rovině se jednalo o případ, kdy ČNB při výkonu kontroly nad dodržováním jednotlivých povinností stanovených zákonem č. 38/2004 Sb., o pojišťovacích zprostředkovatelích a samostatných likvidátorech pojistných událostí a o změně živnostenského zákona, ve znění účinném do 30. 11. 2018, vyzvala podle § 8 písm. c) kontrolního řádu pojišťovacího zprostředkovatele k předložení seznamu pojistných smluv, jejichž uzavření zprostředkoval – ČNB dokonce určila konkrétní formát, v jakém měl být seznam předložen. Pojišťovací zprostředkovatel na tuto výzvu odvětil, že daným seznamem v daném formátu nedisponuje, a vyhotovení tohoto seznamu z jím dostupných podkladů a informací by bylo příliš náročné. Jak přitom vyplývá z rozsudku MS Praha č. j. 11 Af 36/2017 – 53: (i) ČNB již u daného pojišťovacího zprostředkovatele v minulosti provedla kontrolu, a daný pojišťovací zprostředkovatel tímto seznamem při této kontrole disponoval a (ii) existence daného seznamu⁵³⁾ je naprostou běžná u konkurenčních subjektů – pojišťovacích zprostředkovatelů.⁵⁴⁾ V této souvislosti pak MS Praha zdůraznil, že postup

⁵²⁾ V této souvislosti lze odkázat na rozsudek NSS č. j. 3 Afs 92/2017 – 45 ze dne 7. 11. 2018: „Ztotožnit se lze i se závěrem, že jakkoliv stěžovatele nestíhala povinnost vyhotovovat, respektive archivovat řadu listin, k jejichž předložení byl správcem daně vyzván, měl si být objektivně vědom toho, že jejich absence může v budoucnu značně ztížit jeho důkazní pozici při uplatňování nároku na odpočet daně.“

⁵³⁾ Tj. databáze pojistných smluv, jejichž uzavření pojišťovací zprostředkovatel zprostředkoval.

⁵⁴⁾ Cit. z rozsudku MS Praha č. j. 11 Af 36/2017 – 53: „O tom, že žalobce požadovaným seznamem nedisponuje, totiž žalovaný v době vydání výzvy vědět nemohl, neboť při přechodí kontrole takový seznam žalobce předložil a žalovaný tedy pouze požadoval předložení toho, o čem byl ze své praxe

kontrolované osoby v daném případě považuje za formalistický s tím, že pokud si kontrolovaná osoba byla vědoma, že nedisponuje informacemi vyžádanými výzvou podle § 8 písm. c) kontrolního řádu, a to v požadovaném formátu, měla navrhnout kontrolnímu orgánu alternativní splnění této povinnosti – tj. jakými informacemi disponuje, a v jakém formátu je schopna je předložit.⁵⁵⁾ Takový postup však v daném případě nenastal – kontrolovaná osoba razila dle názoru MS Praha formalistický přístup, kdy – jak sám tento soud upozornil – sama ve správní žalobě přiznala, že danými informacemi disponuje, ale nikoliv v požadované struktuře a formátu, a není povinna je zpracovat tak, jak vyžadoval kontrolní orgán – a tedy je ani nezpracuje. Právě takový postup – neochota nabídnout alternativní řešení k požadavku kontrolního orgánu – byl MS Praha hodnocen jako porušení povinnosti stanovené v § 10 odst. 2 kontrolního řádu, tj. jako nesoučinnost.⁵⁶⁾

Závěrečná kategorie byla již řešena NSS v rozsudku č. j. 8 As 300/2018 - 35 ze dne 20. 11. 2019,⁵⁷⁾ ve kterém upozornil NSS na skutečnost, že pokud je kontrolovaná osoba vyzvána k poskytnutí listin, kterými nemusí disponovat – a ani nedisponuje, tak tuto skutečnost musí kontrolnímu orgánu oznámit, čímž splní povinnost stanovenou jí v § 8 písm. c) kontrolního řádu ve spojení s § 10 odst. 2 kontrolního řádu. Pokud totiž kontrolovaná osoba na výzvu podle § 8 písm. c) kontrolního řádu nereaguje vůbec / žádným způsobem – a to v domnění, že pokud nemá a ani mít nemusí požadované listiny, nemusí vůbec reagovat, pak se dopouští přestupku upraveného v § 15 odst. 1 písm. a) kontrolního řádu.

přesvědčen, že jím žalobce disponuje a že pro něj tedy nebude problém jej předložit. Navíc ostatní subjekty, které shodně jako žalobce, vyvíjejí činnost pojišťovacích zprostředkovatelů, při kontrolách seznamy pojistných smluv, tak jak je požadoval žalovaný, předložily. V požadavku žalovaného proto soud nespatřuje žádnou šikanu či exces z kontrolní činnosti žalovaného.“ Kasační stížnost proti tomuto rozsudku byla neplatná.

⁵⁵⁾ Cit. z rozsudku MS Praha č. j. 11 Af 36/2017 – 53: „Žalobci je proto nutné vytknout, že pokud on sám věděl, že takovým seznamem nedisponuje, měl žalovanému poskytnout součinnost a navrhnout jiný způsob, jakým by mohl svou povinnost splnit. Součinnost poskytnutá správnímu orgánu v rámci kontroly by totiž měla spočívat v tom, že kontrolovaná osoba vyjde správnímu orgánu vstříc s tím, že má zájem poskytnout požadované údaje, které však nemůže poskytnout tak, jak je požaduje správní orgán, a proto navrhne nějaké řešení, spočívající např. v předložení jiných dokladů nebo jinou formou.“

⁵⁶⁾ Cit. z rozsudku MS Praha č. j. 11 Af 36/2017 – 53: „Soud poukazuje na to, že žalobce nadále, i v podané žalobě, setrvává na svém formalistickém výkladu požadavku žalovaného, tedy že nemůže žalovanému doložit seznam smluv (databázi), což vyplývá i z toho, že v žalobě výslovně uvedl, že „netordí, že se údaje její činnosti netýkají nebo, že je v požadovaném rozsahu není schopna zjistit, tvrdí však, že je není povinna zpracovávat do databáze, za jejíž nezpracování jí byla uložena správní sankce“. Shodně tvrzení žalobce uvedl i v podaném rozkladu, což pouze podporuje závěr žalovaného a bankovní rady žalovaného o tom, že žalobce podklady disponoval, ale žalovanému při kontrole je neposkytl.“

⁵⁷⁾ Cit.: „V této souvislosti Nejvyšší správní soud považuje za rozhodující, že i kdyby stěžovatel nemusel předmětným rozhodnutím disponovat, tak skutková podstata správního deliktu spočívá v tom, že neposkytl patřičnou součinnost, tedy na výzvu nesdělil komplexní informace, které o kácení dřevin měl. Byl-li stěžovatel v rámci kontroly k předložení písemnosti vyzván, měl buď dokument poskytnout, nebo skutečnost, že požadovaným dokumentem reálně nedisponuje, kontrolnímu orgánu sdělit (srov. přiměřeně rozsudek NSS ze dne 25. 5. 2018, č. j. 4 As 92/2018-35).“

3. Sankcionování neposkytnutí součinnosti při výkonu kontroly

V souladu s § 15 odst. 1 písm. a) kontrolního řádu se kontrolovaná osoba (jedno zda právnická, fyzická nebo podnikající fyzická osoba) dopustí přestupku tím, že neposkytne kontrolnímu orgánu součinnost podle § 10 odst. 2 kontrolního řádu. Za spáchání tohoto přestupku lze uložit v souladu s § 15 odst. 2 kontrolního řádu pokutu až do výše 500 tis. Kč; do 30. 6. 2017 bylo totožné jednání označováno jako správní delikt. Skutková podstata přestupku upravená v § 15 odst. 1 písm. a) kontrolního řádu tak chrání jeden ze základních cílů kontrolního řádu, kterým je plynulý a nerušený výkon kontroly,⁵⁸⁾ kdy dosažení tohoto cíle není možné bez aktivní spolupráce kontrolované osoby – v této souvislosti lze odkázat opětovně na rozsudek MS Praha č. j. 3 A 93/2015 - 84.⁵⁹⁾ Dále, přestupek upravený v § 15 odst. 1 písm. a) kontrolního řádu je přestupkem ohrožovacím, nikoliv poškozovacím – k naplnění skutkové podstaty přestupku upraveného v § 15 odst. 1 písm. a) kontrolního řádu tak dochází již ohrožením hladkého průběhu kontroly, nikoliv jejím zmařením – v této souvislosti lze odkázat na rozsudek NSS č. j. 4 As 80/2019 – 39 ze dne 30. 5. 2019⁶⁰⁾.

K výše uvedenému je nutné poznamenat, že kontrolovaná osoba nedostojí povinnosti uložené jí v § 10 odst. 2 kontrolního řádu tím, že na výzvy kontrolního orgánu bude reagovat ryze formálně, případně se bude snažit splnění těchto povinností oddálit skrze obstrukční praktiky; v této souvislosti lze odkázat například na rozsudek MS Praha č. j. 6 A 108/2015 - 75 ze dne 31. 7. 2018⁶¹⁾ nebo již zmíněný rozsudek téhož soudu č. j. 8 A 183/2015 - 33.⁶²⁾ V praxi se tak lze dopustit porušení § 10 odst. 2

⁵⁸⁾ Cit. z důvodové zprávy ke kontrolnímu řádu: „Objektem přestupků a správních deliktů kontrolované a povinné osoby je zájem na zajištění dosažení účelu kontroly, k němuž je třeba mimo jiné zejména poskytování součinnosti kontrolované nebo povinné osoby kontrolujícímu, a dále zájem na zajištění řádného a nerušeného průběhu kontroly.“

⁵⁹⁾ Cit.: „Městský soud má za to, že oba správní orgány striktně postupovaly ve vztahu k žalobkyni jako kontrolované osobě v mezích ustanovení § 10 odst. 2 kontrolního řádu, jež kontrolované osobě i kontrolnímu orgánu stanoví jasné standardní mantinely řádného a zákonného průběhu kontroly. Bez takto vymezené povinnosti k vytvoření podmínek pro výkon kontroly by byla jakákoli kontrola plnění zákonných povinností neproveditelná.“

⁶⁰⁾ Cit.: „Správní delikt, kterého se stěžovatel dopustil, je totiž správním deliktem ohrožovacím, u něhož k vyvození odpovědnosti postačí pouhé ohrožení zákonem chráněného zájmu.“

⁶¹⁾ Cit.: „Veškerý postup žalobkyně v průběhu kontroly se jeví jako ryze formální. Opakované žádosti o prodloužení lhůty, sdělování jen strohých informací, které samy o sobě neměly v zásadě žádnou vypovídací hodnotu, opětovné žádosti o upřesnění otázek, které byly podle soudu formulované zcela srozumitelně a konkrétně, jakož i zpochybňování oprávnění inspekce požadovat předmětné informace, a to až v pokročilém stadiu interakce kontrolované osoby a kontrolního orgánu, ukazují spíše na obstrukční chování žalobkyně, které nelze hodnotit jako poskytování náležité součinnosti kontrolujícímu.“ Řízení o kasační stížnosti bylo NSS zastaveno z důvodu neuhrazení soudního poplatku.

⁶²⁾ Cit.: „Tedy pakliže by kontrolovaná osoba sice formálně poskytovala při kontrole součinnost, ale reálně by nesdělila požadované informace či nepředložila požadované dokumenty (za předpokladu, že s informací a dokumenty disponuje), jednala by tato kontrolovaná osoba v rozporu s § 10 odst. 2 kontrolního řádu.“

kontrolního řádu ze strany kontrolované osoby například tím, že tato na výzvu kontrolního orgánu bude předkládat toliko kusé údaje/části dokumentů, bude opakovaně žádat o zpřesnění výzvy učiněné podle § 8 písm. c) kontrolního řádu, ačkoliv požadované podklady a informace v ní budou definovány přesně, případně bude opakovaně žádat o prodloužení lhůt k předložení vyžádaných údajů a dokumentů, ačkoliv lhůty poskytnuté kontrolním orgánem budou zjevně dostačující.

Skutková podstata přestupku upraveného v § 15 odst. 1 písm. a) kontrolního řádu je přitom naplněna i v případě, že kontrolovaná osoba sice požadované údaje a informace poskytne, ale po lhůtě; v této souvislosti lze odkázat např. na rozsudek MS Praha č. j. 6 A 31/2016 – 41 ze dne 28. 11. 2018 (dále jen „rozsudek č. j. 6 A 31/2016 – 41“).⁶³⁾

I v takovém případě je správní orgán oprávněn kontrolované osobě uložit pokutu. Pozdním splněním povinnosti uložené kontrolované osobě v § 10 odst. 2 kontrolního řádu totiž nezaniká odpovědnost kontrolované osoby za spáchání přestupku upraveného v § 15 odst. 1 písm. a) kontrolního řádu, ale lze je zohlednit při stanovení výše pokuty, na což poukázal i MS Praha v již uvedeném rozsudku č. j. 10 A 195/2015 – 35.⁶⁴⁾ Na uložení pokuty pak nemění nic ani to, že skutečnosti zjištěné v průběhu kontroly nevedly k zahájení přestupkového řízení. Dále, předpokladem pro uložení pokuty podle § 15 odst. 1 písm. a) kontrolního řádu není ani to, že kontrolní orgán ve výzvě podle § 8 písm. c) kontrolního řádu nepoučil kontrolovanou osobu o možnosti v případě, že této výzvě nevyhoví, uložení pokuty, neboť jak poznamenal MS Praha ve výše uvedeném rozsudku č. j. 6 A 31/2016 – 41,⁶⁵⁾ plně se zde uplatní zásada „neznalost práva neomlouvá.“

⁶³⁾ Cit.: „Nedůvodná je proto námitka, že žalobce neporušil povinnost kontrolované osoby, pokud své povinnosti splnil a požadované informace správnímu orgánu I. stupně poskytl, byť se tak nestalo ve stanovené lhůtě. Žalobce skutkovou podstatu správního deliktu podle § 16 odst. 1 písm. a) kontrolního řádu naplnil již tím, že nedbal na lhůtu, v níž měl dostát uložené povinnosti. Marným uplynutím lhůty tak došlo k naplnění objektivní stránky předmětného deliktu. Tím byl zasažen objekt chráněný skutkovou podstatou správního deliktu podle § 16 odst. 1 písm. a) kontrolního řádu, jím je zájem na nerušeném a plynulém výkonu veřejnoprávní kontroly.“ Kasační stížnost proti tomuto rozsudku podána nebyla.

⁶⁴⁾ Cit.: „(...) Dodatečné splnění povinnosti je tak možno zohlednit toliko v rámci úvah o výši pokuty jako polehčující okolnost, k čemuž také v nyní posuzované věci došlo.“ Kasační stížnost proti tomuto rozsudku byla zamítnuta NSS rozsudkem č. j. 4 As 80/2019 – 39 ze dne 30. 5. 2019, ve kterém NSS mimo jiné uvedl: „Správní delikt, kterého se stěžovatel dopustil, je totiž správním deliktem ohrožovacím, u něhož k vyvození odpovědnosti postačí pouhé ohrožení zákonem chráněného zájmu. Nejednalo se o správní delikt poškozovací, u něhož naopak pouhé ohrožení k vyvození odpovědnosti nestačí, ale musí k němu přistoupit přímé zasažení a poškození objektu (bod 42 rozsudku NSS ze dne 22. 11. 2013, č. j. 4 As 135/2013 – 58).“

⁶⁵⁾ Cit.: „K tomu je nutno podotknout, že k naplnění skutkové podstaty správního deliktu dochází s ohledem na obecně platný právní princip ignorantia iuris non excusat objektivně, bez ohledu na to, zda osoba naplňující objektivní stránku deliktu byla či nebyla předtím poučena o protiprávních následcích svého jednání.“

Ve vztahu k výši ukládané pokuty, její funkci a odůvodnění považují za *a priori* nutné poukázat na skutečnost, že kontrolní orgán je povinen při výměře sankce postupovat v souladu s jednotlivými ustanoveními zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů, a tento postup řádně odůvodnit podle § 68 odst. 3 SŘ. Vzhledem k charakteru kontroly a potřeby zajištění jejího plynulého průběhu lze přitom jako k ideálnímu nástroji vymození povinnosti stanovené v § 10 odst. 2 kontrolního řádu volit k uložení pokuty formu příkazu podle § 150 SŘ. V souvislosti s uložením pokuty podle § 15 odst. 1 písm. a) kontrolního řádu pak považují za vhodné poukázat na skutečnost, že jednou z funkcí takto ukládané pokuty je její preventivní funkce – tj. zabránit kontrolované osobě, aby se neposkytnutí součinnosti dopouštěla i *pro futuro* (resp. dále v průběhu kontroly), na což upozornil MS Praha v rozsudku č. j. 5 A 26/2017 – 41 ze dne 28. 2. 2019.⁶⁶⁾ Pokud kontrolovaná osoba nepředloží ani po pravomocném uložení pokuty za spáchání přestupku upraveného v § 15 odst. 1 písm. a) kontrolního řádu na základě nové výzvy totožné podklady, jedná se o recidivu, kdy takový postup opravňuje kontrolní orgán k novému uložení pokuty (jedná se o nový, nikoliv pokračující přestupek; v této souvislosti lze odkázat na již citovaný rozsudek č. j. 10 A 195/2015 – 35,⁶⁷⁾ kdy tato může být vyšší než pokuta uložená kontrolované osobě za předchozí porušení § 10 odst. 2 kontrolního řádu, neboť takový postup kontrolované osoby je důkazem, že předchozí pokuta nenaplnila odpovídajícím způsobem preventivní funkci, jak poukázal ve vztahu k trestání recidivního jednání NSS v rozsudku č. j. 8 Afs 76/2009 – 109 ze dne 12. 4. 2011.⁶⁸⁾

4. Možnost obrany proti výzvě kontrolního orgánu učiněné podle § 8 písm. c) kontrolního řádu

Posledním tématem, kterým považují za vhodné tento článek zakončit, je problematika možnosti obrany kontrolované osoby proti výzvě k předložení podkladů nebo poskytnutí informací podle § 8 písm. c) kontrolního řádu. V této souvislosti je nutné upozornit na skutečnost, že výzva učiněná podle § 8 písm. c)

⁶⁶⁾ Cit.: „Preventivní účinek sankce je jedním z nezbytných atributů správního trestání vyjadřující význam citelného a od dalšího porušení právních povinností odrazujícího postihu pachatele deliktu. Nejde proto o nezákonný odkaz při stanovení výše sankce, jak namítl žalobce.“ Kasační stížnost proti tomuto rozsudku podána nebyla.

⁶⁷⁾ Cit.: „Právě naopak, postih za správní delikt spáchaný skutkem spočívajícím v nepředložení požadovaných dokladů v kontrolovacím stanovené lhůtě, dokonce nevyklučuje v případě, že kontrolovaná osoba porušuje příslušnou povinnost při kontrole i po zahájení řízení o uložení pokuty podle § 15 nebo 16 kontrolního řádu (např. nepředloží požadované podklady ani na základě nové výzvy), postih kontrolované osoby i za toto dále trvající porušení povinnosti. V takovém případě se totiž jedná o jiné jednání v jiném čase a tedy o jiný skutek. Za nový skutek je pak pochopitelně možné uložit novou pokutu podle § 15 nebo 16 kontrolního řádu.“

⁶⁸⁾ Cit.: „Nejvyšší správní soud nad rámec uvedeného zdůrazňuje, že je žádoucí, aby sankce ukládaná za takové protiprávní jednání, ke kterému navíc stěžovatel přistupuje vědomě a opakovaně, se citelně projevila v jeho majetkové sféře. Je tomu tak nejen z důvodů individuální, ale i generální prevence.“

kontrolního řádu není rozhodnutím ve smyslu § 67 odst. 1 SŘ, proti kterému by bylo možné podat odvolání podle § 81 SŘ, respektive rozklad podle § 152 SŘ. Znamená tato skutečnost nemožnost jakékoliv obrany proti výzvě kontrolního orgánu učiněné podle § 8 písm. c) kontrolního řádu? Nikoliv, ačkoliv se to *prima facie* nezdá, kontrolovaná osoba může ochranu proti postupu kontrolního orgánu hledat v zákoně č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „SŘS“).

Vzhledem ke skutečnosti, že výzva učiněná podle § 8 písm. c) kontrolního řádu není rozhodnutím, nelze proti ní brojit správní žalobou proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 SŘS, nicméně rozhodovací praxe připouští ve výjimečných případech možnost obrany prostřednictvím správní žaloby proti nezákonnému zásahu podle § 82 SŘS. Podmínky pro uplatnění žaloby proti nezákonnému zásahu definuje § 82 SŘS následovně: „Každý, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením (dále jen „zásah“) správního orgánu, který není rozhodnutím, a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo, může se žalobou u soudu domáhat ochrany proti němu nebo určení toho, že zásah byl nezákonný.“ K výše uvedenému NSS v rozsudku č. j. 2 Aps 1/2005 - 65 ze dne 17. 3. 2005⁶⁹⁾ konstatoval, že aby bylo možné určitý zásah definovat jako nezákonný zásah, musí být splněno 5 podmínek: (i) žalobce musí být přímo, (ii) zkrácen na svých právech, (iii) nezákonným, (iv) pokynem, zásahem nebo donucením, který byl (v) přímo proti němu zaměřen nebo v jeho důsledku bylo proti němu zasaženo. V této souvislosti lze ještě zmínit i rozsudek NSS č. j. 8 Afs 101/2019 - 29 ze dne 6. 5. 2019,⁷⁰⁾ dle kterého je znakem nezákonného zásahu mimo jiné i hrozba postihu adresáta úkonu správního orgánu v případě, že úkonu správního orgánu nevyhoví.

V případě možnosti obrany proti výzvě učiněné podle § 8 písm. c) kontrolního řádu prostřednictvím žaloby proti nezákonnému zásahu podle § 82 SŘS lze analogicky odkázat na rozhodovací praxi NSS ve vztahu k DŘ, kde NSS v minulosti ve svých rozhodnutích definoval podmínky, za kterých lze

⁶⁹⁾ Cit.: „Ochrana podle § 82 a násl. s. ř. s. je důvodná tehdy, jsou-li - a to kumulativně, tedy zároveň - splněny následující podmínky: Žalobce musí být přímo (1. podmínka) zkrácen na svých právech (2. podmínka) nezákonným (3. podmínka) zásahem, pokynem nebo donucením („zásahem“ správního orgánu v širším smyslu) správního orgánu, které nejsou rozhodnutím (4. podmínka), a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo (5. podmínka).“ Původní výčet podmínek obsahoval ještě šestou, ta ale s účinností od 1. 12. 2012 byla z § 82 SŘS odstraněna.

⁷⁰⁾ Cit.: „Za nezákonný zásah přímo zkracující práva tak bude třeba považovat takový úkon, který ukládá adresátovi něco učinit a v případě že úkonu nevyhoví, hrozí mu již bez dalšího postih (srov. rozsudek NSS ze dne 12. 4. 2011, č. j. 1 Aps 1/2009-264). Přímo vynutitelným úkonem shledal Nejvyšší správní soud např. pokyn správce daně k osobní účasti jednatele obchodní společnosti při ústním jednání v daňovém řízení (rozsudek NSS ze dne 22. 5. 2008, č. j. 2 Aps 3/2007-91), opakovanou výzvu policisty směřující k prokázání totožnosti (rozsudek NSS ze dne 27. 8. 2014, č. j. 2 As 35/2014-109), výzvu k podání vysvětlení podle § 60 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích (rozsudek NSS ze dne 28. 6. 2018, č. j. 5 As 36/2018-40); všechny uvedené úkony mohly být přímo vynuceny předvedením.“

postupem podle § 82 SŘS napadnout jak daňovou kontrolu jako celek, tak i jednotlivé úkony v rámci daňové kontroly – stěžejním pojítkem jednotlivých rozsudků NSS je pak problematika nadbytečnosti nebo nepřiměřenosti jednotlivých úkonů, nebo šikanózní charakter postupu daňových orgánů zatěžujících daňový subjekt nepřiměřeným počtem kontrol. Jako pověstná „červená nit“ se přitom judikaturou NSS v této oblasti line stanovisko pléna Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS - st. 33/11 ze dne 8. 11. 2011,⁷¹⁾ ve kterém ÚS konstatoval, že je fundamentální povinností daňových orgánů při daňové kontrole postupovat tak, aby byly minimalizovány zásahy do práv daňových subjektů. V konkrétní rovině lze z recentní rozhodovací praxe NSS odkázat na jeho následující závěry:

– v souladu s rozsudky NSS č. j. 1 Afs 62/2019 – 39 ze dne 13. 11. 2019⁷²⁾ a č. j. 2 Afs 10/2019 – 42 ze 19. 12. 2019⁷³⁾ lze brojít zásahovou žalobou jak proti daňové kontrole jako celku, tak proti jednotlivým úkonům učiněným v rámci jejího průběhu;

– v souladu s rozsudkem NSS č. j. 7 Afs 114/2019 – 33 ze dne 28. 11. 2019⁷⁴⁾ lze za nezákonný zásah považovat ve smyslu § 82 SŘS takové úkony daňového orgánu, které jsou zjevně šikanózní, neúčelné, nadbytečné nebo svévolné, a ústící v nepřiměřenou administrativní zátěž.

Těžištěm pro posouzení toho, zda v rámci kontroly výzva učiněná podle § 8 písm. b) KŘ naplňuje definice nezákonného zásahu podle § 82 SŘS tak bude – analogicky s oblastí daní – problematika přiměřenosti rozsahu /množství podkladů vyžadovaných kontrolním orgánem. Tato problematika se pak může v praxi protnout např. i s problematikou četnosti kontrol prováděných kontrolním orgánem u kontrolované osoby v průběhu konkrétního období (např. jednoho roku).

V případě prvního tématu je nutné poukázat na skutečnost, že v praxi lze velmi obtížně kvantifikovat konkrétní parametry nepřiměřené výzvy, neboť její přiměřenost bude posuzována v kontextu celé řady faktorů, jakými může být

⁷¹⁾ Cit.: „Je povinností správce daně při uplatňování jednotlivých procesních institutů, tedy i při provádění daňové kontroly, postupovat v souladu s principem proporcionality a minimalizovat zásahy tak, aby se konkrétní procesní postup nestal vůči jednotlivci nepřiměřeným a v důsledku porušujícím právo na informační autonomii jednotlivce.“

⁷²⁾ Cit.: „Stěžovateli lze přisvědčit v tom, že daňová kontrola může být předmětem přezkumu v rámci zásahové žaloby, a to podle okolností buď samotné její zahájení a provádění či konkrétní úkony správce daně v jejím průběhu (například zajišťování důkazů v podnikatelských prostorách, či obydlí)...“

⁷³⁾ Cit.: „Stěžovateli lze obecně přisvědčit v názoru, že předmětem zásahové žaloby může být zahájení daňové kontroly, případně i některé procesní úkony. To plyne mj. z usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2016, č. j. 1 Afs 183/2014 - 55.“

⁷⁴⁾ Cit.: „Jsou-li tedy úkony daňové kontroly z hlediska cíle kontrolního postupu, jímž je zejména zjištění pro věc podstatných skutkových okolností, zjevně nepřiměřené, nadbytečné, ve vztahu k rozhodným skutečnostem irelevantní nebo neúčelné, případně zcela svévolné či šikanózní, lze tyto považovat za nezákonný zásah spočívající v nezákonné administrativní zátěži.“ Totožně i v rozsudku NSS č. j. 9 Afs 70/2018 – 38 ze dne 11. 2. 2020.

například rozsah činnosti kontrolované osoby, četnost provádění kontrol u kontrolované osoby, charakter její činnosti etc. *In concreto* lze například upozornit na skutečnost, že kontrolní vzorek (listin, obchodních případů, výrobků etc.) sestavuje na základě vlastního uvážení kontrolní orgán, nikoliv – jak upozornil KS Brno v rozsudku č. j. 31 A 137/2016 – 113 ze dne 24. 10. 2018⁷⁵⁾ – kontrolovaná osoba. V této souvislosti tak lze dle mého názoru stěží spatřovat nepřiměřenost ve výzvě, kterou kontrolní orgán vyzve kontrolovanou osobu k předložení seznamu obchodních případů za několik let, pokud v těchto uplynulých letech neproběhla u kontrolovaného žádná kontrola, případně předcházející kontroly byly zaměřeny na jinou oblast.

V případě druhého tématu – tj. četnosti kontrol a jejich posuzování coby šikany kontrolované osoby kontrolním orgánem, se již poměrně zajímavě vyjádřila judikatura, a to ústy MS Praha v rozsudku č. j. 7A 31/2012 – 74 ze dne 30. 3. 2016,⁷⁶⁾ ve kterém MS Praha konstatoval, že pokud kontrolovaná osoba disponuje 80 provozovnami, pak provedení několika desítek kontrol v těchto provozovnách (včetně dvou kontrol v téže provozovně) v průběhu jediného roku *prima facie* neznamena šikanu ze strany kontrolního orgánu, obzvláště pokud činnost kontrolované osoby souvisí s živočišnou výrobou, kde je – z hygienických a zdravotních důvodů – častá kontrola naopak žádoucí.

5. Závěr

Závěrem lze v kontextu výše prezentované judikatury dospět k následujícím tezím. Judikatura správních soudů v současné době klade důraz na hladký průběh kontroly prováděné kontrolním orgánem u kontrolované osoby s tím, že odmítá poskytovat ochranu obstrukčnímu přístupu, jehož cílem je ztížení prováděné kontroly kontrolovanou osobou prostřednictvím ryze formálního plnění požadavků kontrolního orgánu. Kontrolované osoby se také nemohou vyhnout naplnění povinnosti stanovené jim v § 10 odst. 2 kontrolního řádu tím, že na výzvu učiněnou podle § 8 písm. c) kontrolního řádu odmítnou poskytnout součinnost z důvodu ochrany osobních údajů (ať již klientů, nebo zaměstnanců), ochrany obchodního tajemství, nebo rizika sebeobvinění. Správní soudy dokonce poskytují odpověď i na otázku, zda jsou kontrolované osoby povinny poskytovat součinnost i za předpokladu, kdy tyto nejsou povinny *ex lege* disponovat určitými podklady/informacemi, resp. nemusí jimi disponovat ve formě požadované kontrolním orgánem, ačkoliv je zřejmé,

⁷⁵⁾ Cit.: „Zdejší soud taktéž neshledal ani v této věci důvod odchýlit se od svého závěru, že je absolutně nemyslitelné, aby sestavení případného kontrolního vzorku bylo v rukou kontrolovaného subjektu (tedy žalobce), pak by totiž jakákoliv kontrola pozbyla naprosto smyslu.“ Kasační stížnost proti tomuto rozsudku nebyla podána.

⁷⁶⁾ Cit.: „Při počtu 80 provozoven žalobce na území České republiky je odpovídající, pokud se orgány veterinární správy během roku 2011 pokusily v těchto provozovnách provést několik desítek kontrol. V provozovně v Malešicích, o niž se jedná v tomto řízení, se například jednalo o druhou kontrolu v roce 2011, což také nesvědčí o zneužití pravomoci ze strany správního orgánu. Na tom nic nemění ani skutečnost mezi účastníky řízení nesporná, že žalobcovu výrobní činnost nelze obecně považovat za excesivně problematickou.“ Kasační stížnost proti tomuto rozsudku nebyla podána.

že jejich podnikatelská činnost bez těchto podkladů/informací není myslitelná, nebo že kontrolované osoby těmito podklady/informacemi disponují z jiných důvodů. V takovém případě správní soudy ve své rozhodovací praxi zdůrazňují povinnost kontrolovaných osob tyto podklady/informace na žádost kontrolních orgánů předložit, případně na základě komunikace s kontrolním orgánem určit (pro kontrolovanou osobu) vhodný formát předání požadovaných podkladů/informací. Kontrolované osobě lze každopádně doporučit v případě nejasností nebo nemožnosti dostat výzvě učiněné kontrolním orgánem podle § 8 písm. c) kontrolního řádu komunikovat s kontrolním orgánem a nezůstávat pasivní.

I přes vstřícný přístup správních soudů ke kontrolním orgánům je nutné upozornit na skutečnost, že ani kontrolované osoby nejsou ponechány bez ochrany proti svévoli kontrolních orgánů. V konkrétní rovině je nutné upozornit na skutečnost, že kontrolní orgány mají jasné dané mantinely svého jednání, které jsou na ústavní úrovni upraveny čl. 2 odst. 3 Ústavy ve spojení s čl. 2 odst. 2 Listiny. Při překročení těchto mantinelů mohou kontrolované osoby využít možnosti žaloby proti nezákonnému zásahu podle § 82 SŘS, nicméně úspěšné uplatnění tohoto žalobního typu závisí na celé řadě okolností, které je nutné posuzovat v kontextu každého konkrétního případu – např. počet kontrol provedených kontrolním orgánem u kontrolované osoby za určité období, rozsah vyžadovaných informací etc. V této souvislosti je však nutné upozornit i na skutečnost, že subjektivní pocit šikany kontrolované osoby nemusí být správním soudem shledán jako objektivně existující skutečnost.

Shrnutí:

Kontrolní řád stanoví kontrolním orgánům rozsáhlé pravomoci při výkonu kontroly v konkrétních oblastech. I přes zákonem stanovené oprávnění kontrolních orgánů vyžadovat informace a podklady od kontrolovaných osob se lze setkat se situacemi, kdy kontrolované osoby odmítají poskytnout součinnost z důvodu např. sebeobvinění, ochrany obchodního tajemství nebo osobních údajů. Tyto případy byly v minulosti opakovaně projednány správními soudy (včetně Nejvyššího správního soudu), které dospěly k závěru, že i v těchto případech jsou kontrolní orgány oprávněny požadovat po kontrolovaných osobách informace a podklady, a kontrolované osoby mají povinnost jim tyto podklady poskytnout. Kontrolované osoby však nejsou proti výzvam kontrolních orgánů ponechány bez ochrany – v případech excesů ze strany kontrolních orgánů (nadměrné kontroly, požadování podkladů nesouvisejících s kontrolou etc.) se kontrolovaným osobám nabízí možnost ochrany v podobě žaloby proti nezákonnému zásahu podle § 82 SŘS.

Power to request information according to Inspection Code – summary:

Act No. 255/2012 Coll., on inspection (Inspection Code), as amended provides the inspection authorities with a wide range of powers in particular areas during the inspection. Despite the authorization of the inspection authorities to request information and documents from the inspected parties stipulated

by the Inspection Code, in some cases the inspected parties refuse to provide cooperation for the following reasons: protection of business secret, protection of personal data or threat of self-incrimination. The administrative courts (including the Supreme Administrative Court) repeatedly heard and reviewed such cases in the past and came to the conclusion that also in these cases the inspection authorities are authorized to request information, and the inspected parties shall provide the inspection authorities with full cooperation. On the other hand, the inspected parties are not left without any protection against cases of excesses such as excessive number of inspections or requests for information without any relation to the inspection. The inspected parties can defend themselves by means of a complaint against unlawful interference, instruction or enforcement according to article 82 of Act No. 150/2002 Coll., Code of Administrative Justice, as amended.