

DISKUZE

Milan Cigánek^{*)}

Několik poznámek k možnostem obrany vůči nápravným opatřením

K tradiční formě činnosti veřejné správy patří výkon kontrolní pravomoci regulovaný v recentním právu zákonem č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád) a v dílčích odlišnostech zvláštními zákony reflektujícími specifika kontrol v různých oblastech veřejné správy. Ve svém příspěvku se budu dále věnovat zejména situaci, kdy jsou při kontrole zjištěny konkrétní nedostatky („kontrolní zjištění“), na něž je třeba reagovat uložením vhodných opatření k nápravě. V této souvislosti chci akcentovat (i) varianty procesního režimu ukládání nápravných opatření a jejich rozdíly, (ii) nahlížení nápravných opatření jako rozhodnutí v materiálně-formálním smyslu a (iii) možnosti procesní obrany kontrolované osoby. Mimo předmět tohoto pojednání naopak zůstává řízení sankční (typicky přestupkové, případně kárné), které je represivně preventivní reakcí na zjištěná pochybení naplňující skutkovou podstatu přestupku (kárného provinění).

Zvláště v případě, kdy jsou nápravná opatření ukládána přímo v protokolu o kontrole, může nastat několik relativně komplikovaných procesních situací, jejichž správné řešení je zásadní pro zákonitost postupu kontrolního (správního) orgánu. Proto nelze ustát na konstatování, že je tato část protokolu chápána judikaturou jako rozhodnutí; naopak nezbyvá než se zabývat také řadou otázek navazujících. Předně jde o přípustnost odvolacího přezkumu vůbec a (s ohledem na kladnou odpověď) také o správné chápání počátku a běhu lhůt, pravidla přezkumu opatření k nápravě odvolací instancí a zcela specificky i limity postupu podle § 14 odst. 3 zák. o kontrole.

1. Kontrola a navazující postupy

Kontrola¹⁾ je formalizovanou vrchnostenskou činností vymezenou konkrétním místem, časem a předmětem,²⁾ směřuje proti konkrétní osobě a spočívá ve zjišťování, zda jsou touto osobou plněny povinnosti stanovené

^{*)} Názory uvedené v tomto příspěvku vyjadřují osobní pohled autora na dotčenou problematiku a nejsou prezentovány jménem žádné veřejné instituce.

¹⁾ Rozhodující je vždy materiální hledisko, nikoliv (nahodilý) jazykové označení v různých právních předpisech – veřejnosprávní kontrola (část druhá zák. o finanční kontrole), veřejný dohled (§ 38 odst. 1 zák. o auditorech) či dohled (§ 25 zák. o bankách, § 135 a násl. zák. o podnikání na kapitálovém trhu), státní dozor (§ 42 zák. o vnitrozemské plavbě) nebo inspekční činnost (§ 174 odst. 5 školského zákona). Výjimkou není používání označení inspekce či (oblastní) inspektoráty pro úřad, následně se však již hovoří o výkonu kontroly – tak se podle zák. o inspekci práce zřizují *Státní úřad inspekce práce a oblastní inspektoráty práce, které vykonávají kontrolu v zákonem uvedených oblastech.*

²⁾ Shodně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 5. 2018, č. j. 2 As 418/2017-38.

právními předpisy nebo na jejich základě.³⁾ Jde o činnost specializovanou, interaktivní,⁴⁾ vykonávanou odborníky (často označovanými jako „inspektoři“)⁵⁾, jejichž finální závěry jsou obsaženy v protokolu. Ten je zákonem předvídaným nosičem kontrolních zjištění, tj. při kontrole identifikovaných nedostatků, jež jsou obligatorně doplněny uvedením porušených právních předpisů a podklady, o něž kontrolující opírá svůj hodnotící úsudek. Byť do kontrolního zjištění může promlouvat subjektivní pohled kontrolujícího, nemůže se jednat o výstup zcela *arbitrární*; tomu kromě povinnosti podložit kontrolní zjištění příslušnými podklady, brání rovněž povinnost kontrolujícího respektovat základní zásady činnosti správních orgánů, včetně zásady materiální pravdy (§ 3 spr. řádu). Z uvedeného koncizního popisu je patrné, že vlastní kontrolní zjištění přímo nezasahují do veřejných subjektivních práv⁶⁾ kontrolované osoby (nezakládají jí žádné povinnosti), pouze **popisují výsledky pozorování** provedeného kontrolujícím.⁷⁾

Kontrola je v podmínkách právního státu činností upravenou zákonem, tedy prováděnou v případech, mezích a způsoby, které zákon stanoví.⁸⁾ Zejména je třeba dbát, aby kontrolní orgány využívaly jen těch nástrojů, které jim zákon k výkonu kontroly přiznává. Je-li právní regulace nedostatečná a znemožňuje řádný výkon kontroly, nemůže být repertoár postupů vůči kontrolovanému subjektu rozšiřován pod (zdánlivě legitimujícím) pláštíkem účelnosti či potřeby.

Kontrola je ve smyslu recentní právní úpravy⁹⁾ **širším pojmem oproti správnímu dozoru**. K heslu dozor uvádí E. Hácha, že *„jde o konvenční název pro soubor funkcí, jejichž jádro záleží v tom, že dozírající pozoruje činnosti jiného (pod dozor postaveného) kritickým způsobem podle směrnice činnosti tuto určujících (...). Pojmově nezbytným prvkem dozoru podle definice je činnost pozorovací. Avšak toto pozorování není prostě recepční nebo registrující, jako například při sbírání statistického materiálu. Je to pozorování kritické, jež pozorovanou činnost měří určitými měřítky, zejména normou pro tuto činnost předem danou.“*¹⁰⁾ D. Hendrych vnímá

³⁾ § 2 zák. o kontrole.

⁴⁾ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 4. 2021, č. j. 8 As 102/2019-31: *„Kontrola představuje interaktivní činnost, která z povahy věci a cíle, jehož má být dosaženo (tj. zjištění, zda kontrolovaná osoba plní povinnosti, které jí vyplývají z právních předpisů nebo které jí byly na základě těchto předpisů uloženy), vyžaduje vzájemnou komunikaci a součinnost mezi kontrolním orgánem a kontrolovanou osobou.“*

⁵⁾ Např. § 4 odst. 1 zák. o Státní zemědělské a potravinářské inspekci; § 4 odst. 1 zák. o České obchodní inspekci; § 1 odst. 5 zák. o České inspekci životního prostředí a její působnosti v ochraně lesa či § 7 odst. 1 zák. o inspekci práce.

⁶⁾ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 10. 2016, č. j. 5 As 129/2016-40.

⁷⁾ Protokol nelze ani při materiálně-formálním pojetí rozhodnutí napadat správní žalobou (§ 65 a násl. s. ř. s.), totéž platí o vyřízení námitek. Kontrolní řád správně opustil dřívější režim rozhodování o námitkách (srov. § 18 zák. č. 552/1991 Sb., o státní kontrole). Žaloby proti rozhodnutím o námitkách byly správními soudy odmítány z důvodu kompetenční výluky založené § 70 písm. a) s. ř. s. Z judikatury srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 2. 2004, č. j. 5 A 55/2001-68; výjimečně však byla připuštěna žaloba do té části rozhodnutí o námitkách, jež se týkala vypořádání výhrad vůči v protokolu uloženým nápravným opatřením (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2011, č. j. 2 As 90/2011-42 či ze dne 14. 11. 2007, č. j. 1 As 13/2006-90).

⁸⁾ Čl. 2 odst. 3 Ústavy, čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.

⁹⁾ § 1 zák. o kontrole.

¹⁰⁾ HÁCHA, E. Heslo „Dozor“. In *Slovník veřejného práva československého*. Svazek I. Brno: Nakladatelství Polygrafia-Rudolf M. Röhrer, 1929, s. 458.

správní dozor jako jednu z forem správní činnosti, při které „*vykonavatel veřejné správy (dozorčí úřad) pozoruje chování nepodřízených subjektů a porovnává je s chováním stanoveným závazně právním předpisem či jiným pravidlem jako chováním žádoucím.*“¹¹⁾ Obdobnou definici autor opakuje v pražském vydání učebnice k obecné části správního práva a zdůrazňuje, že se správní dozor uplatní ve vnějších vztazích veřejné správy,¹²⁾ konkrétně „*(...) ve vztahu k subjektům občanské společnosti (fyzickým nebo právníkým osobám), tedy mimo rámec vztahů nadřízenosti a podřízenosti, vztahů členských nebo vztahů mezi subjekty veřejné správy.*“¹³⁾ Prakticky shodné vymezení správního dozoru nacházíme rovněž u V. Sládečka¹⁴⁾ nebo M. Kopeckého,¹⁵⁾ proto snad nebude nepřiměřené konstatování, že v nauce panuje (relativní) konsenzus.

Jak naznačeno shora, pojem kontroly není vyčerpán správním dozorem, který je podmnožinou kontroly (správní dozor je vždy kontrolou, nikoliv každá kontrola nutně správním dozorem). Důvodová zpráva uvádí, že cílem zákonodárce bylo podřadit režimu zákona o kontrole **rovněž vnitřní kontroly** vykonávané ve vztazích nadřízenosti a podřízenosti (kontrola hierarchicky vyššího správního úřadu vůči nižšímu), včetně kontroly výkonu přenesené působnosti územními samosprávnými celky.¹⁶⁾ Pro tyto případy nemůže být o vnějších vztazích správy (jakožto předpokladu správního dozoru) relevantně uvažováno, a to ani v případě kontroly nepřímého výkonu státní správy. Lze sice připustit, že jej zajišťují orgány územního samosprávného celku, který je odlišný od státu, to však nemění nic na tom, že jsou takto plněny úkoly státní (nikoliv samosprávy); to se projevuje i povinností řídit se při výkonu přenesené působnosti usneseními vlády a směrnicemi ústředních správních úřadů (*a contrario* vázanosti „jen“ zákonem a jinými právními předpisy při výkonu samostatné působnosti).¹⁷⁾

Řada činností kontrolní povahy **zůstává mimo zákon o kontrole**. Vlastní regulaci (i specifickou povahu) má kontrola finanční¹⁸⁾ či proces přezkoumávání

¹¹⁾ HENDRYCH, D. Heslo „Dozor správní“. In HENDRYCH, D. a kol. *Právní slovník*. Praha: C. H. Beck, 2001, s. 151.

¹²⁾ Dříve proto označován jako „vnější správní kontrola“.

¹³⁾ HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 201-202.

¹⁴⁾ SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. 3., aktualizované a upravené vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2013, s. 230: „Pod pojmem správní dozor zpravidla pak chápeme zákonem povolenou (podloženou) činnost správy, při které dozorčí orgán (tj. orgán veřejné správy) sleduje chování nepodřízených subjektů (fyzických osob, právníkových osob soukromého i veřejného práva) a ve věcech své specializované působnosti je porovnává s chováním žádoucím, tj. zda je v souladu s právními předpisy, příp. s akty vydanými na jejich základě. Při zjištění porušení práva uplatňuje prostředky nápravy, příp. ukládá sankce.“

¹⁵⁾ KOPECKÝ, M. *Správní právo. Obecná část*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2023, s. 212.

¹⁶⁾ Podrobně k motivacím zákonodárce srov. důvodovou zprávu k § 1 zák. o kontrole.

¹⁷⁾ V případě kontroly výkonu samostatné působnosti a kontroly profesní (zájmové) samosprávy se jedná o kontrolu vnější. Tak dohledová pravomoc Rady pro veřejný dohled nad auditem vůči Komoře auditorů (profesní samosprávné korporaci) není prováděna v subordinačním vztahu; to je rozdíl oproti postavení Rady jakožto instančně nadřízeného správního orgánu [§ 38 odst. 2 písm. e) zák. o auditorech] při rozhodování v odvolacím řízení.

¹⁸⁾ Zák. č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole); v Poslanecké sněmovně je aktuálně předložen návrh zcela nové úpravy (zákon o řízení a kontrole veřejných financí, sněmovní tisk č. 855). Při veřejnosprávní kontrole na místě se však ustanovení zák. o kontrole použijí na základě odkazu (srov. § 13 zák. o finanční kontrole).

hospodaření územních samosprávných celků,¹⁹⁾ nadále je zachován interpersonální služební dohled v rámci služebních vztahů²⁰⁾ a vyloučeny nejsou ani interní auditní postupy uvnitř veřejné správy.²¹⁾ Zde jde o vnitřní kontrolu v nejužším slova smyslu, kdy oprávněná osoba kontroluje jednotlivé útvary organizace z hlediska pracovněprávních, ekonomických či jiných vztahů.²²⁾ Jinak řečeno, je to projev metody řízení „*pro domo*“, kdy by měl mít příslušný vedoucí pracovník relativně volnou ruku v realizaci svého řídicího oprávnění.²³⁾ Formalizace těchto postupů v režimu zákona o kontrole by byla nadbytečná a paralyzující.

Z hlediska terminologického se sluší neopomenout nutnost odlišení *kontroly* a *dozoru* v případě územních samosprávných celků, neboť uvedené výrazy nelze používat *promiscue*. Účelem kontroly²⁴⁾ je zjistit, zda obce a kraje dodržují závaznou předpisovou základnu, řídicí akty a přijatá nápravná opatření.²⁵⁾ To prakticky znamená, že se kontrola může dotýkat všech činností a postupů obce (kraje), ledaže byly z kontroly vyňaty nebo podléhají dozoru. Dozorová činnost²⁶⁾ neprobíhá dle zákona o kontrole, je specificky regulovaná obecním a krajským zřízením a zaměřena výlučně na nápravu vad při vydávání právních předpisů územních samospráv, stejně jako usnesení, rozhodnutí a jiných opatření vzešlých z jejich činnosti. Dozor je omezen na finální následek v podobě vydaného právního předpisu, schváleného usnesení apod. Státní dozorová činnost nad samosprávou probíhá z úřední povinnosti, není nároková a sleduje ochranu objektivního práva (spíše než ochranu subjektivní práv konkrétních osob).²⁷⁾

Je třeba **nezaměňovat** kontrolu, jakožto činnost pozorovací a hodnotící, a ukládání povinností kontrolovanému subjektu.²⁸⁾ Posledně zmíněné je již aktivitou odlišnou, nástrojem reakce na zjištění z vlastní kontroly *sensu stricto*.²⁹⁾

¹⁹⁾ Zák. č. 420/2004 Sb., o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí.

²⁰⁾ KOPECKÝ, M. *Správní právo. Obecná část*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2023, s. 222.

²¹⁾ Srov. část IV. zák. o finanční kontrole – „vnitřní kontrolní systém“.

²²⁾ „Lze rozlišovat služební dohled v rámci konkrétního správního úřadu a ve vztahu k podřízeným správním úřadům. Jak již bylo výše naznačeno, „ryze vnitřní“ kontrola, resp. služební dohled ve správních úřadech je v základních rysech upraven v zákoně o st. službě, posléze uvedený dohled (mezi nadřízenými a podřízenými správními úřady) se bude řídit kontrolním řádem.“ SLÁDEČEK, V. *Obecní správní právo*. 4., aktualizované vydání. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer. ASPI_ID MN509CZ.

²³⁾ DVORSKÁ, O. *Kontrolní řád. Komentář*. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer. ASPI_ID KO255_2012CZ (komentář k § 1 zák. o kontrole).

²⁴⁾ Řídí se zákonem o kontrole.

²⁵⁾ § 129-129b zák. o obcích, § 86-88 zák. o krajích, § 113-115 zák. o hlavním městě Praze.

²⁶⁾ § 123-128 zák. o obcích, § 81-85 zák. o krajích, § 106-112 zák. o hlavním městě Praze.

²⁷⁾ KOUDELKA, Z., PRŮCHA, P., SUCHÁNEK, R., ZWYRTEK HAMPLOVÁ, J. *Zákon o obcích (obecní zřízení). Komentář*. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2025, s. 503, 536-537.

²⁸⁾ Byť s nutnou korigující poznámkou, že správní dozor bývá definičně spojován nejen s činností pozorovací, ale i nápravnou (setkáváme se mnohdy s označením „druhá aplikační fáze dozoru“). H. Prášková v této souvislosti upozorňuje na teoretickou neujasněnost pojmu správní dozor ve vazbě na užití nápravných či sankčních prostředků (PRÁŠKOVÁ, H. Princip nemo tenetur v kontrolním procesu. In *Správní právo*, č. 5-6/2012, s. 289.)

²⁹⁾ Primárním účelem kontroly není náprava a trestání, nýbrž formulace nedostatků v činnosti kontrolovaného subjektu, které vyžadují další reakci veřejné moci; tato reakce však má již

Uvedené odlišení platí jak pro případy, kdy jsou povinnosti bezprostředně ukládány ještě během kontroly (zpravidla kvůli potřebě bezodkladné reakce na „fatální“ zjištění),³⁰⁾ tak po jejím skončení v podobě rozhodnutí závazně stanovujícího opatření k nápravě.³¹⁾ Specifickým, nepříliš často využívaným hybridem je pak **uložení povinností rovnou v protokolu o kontrole** – zjevně zde totiž nejde o formálně zjednodušené ukládání povinnosti na místě (během kontroly), ani o samostatnou reakci v navazujícím řízení (po kontrole). Právě této variantě bude dále věnováno nejvíce pozornosti, a to s přihlédnutím k podmínkám upraveným v zákoně o auditorech.

Ať již je náprava zajišťována v jakémkoliv z nastíněných procesních režimů, jedná se o důležitý komplement kontrolní činnosti. Nedává smysl, aby kontrolní činnost popsala a doložila pochybení v činnosti kontrolovaného subjektu, avšak tím se aktivita vrchnostenské správy vyčerpala. Rezignace na nápravu zjištěných nedostatků je jevem nežádoucím, byť intenzita působení na zajištění souladu postupů s objektivním právem může být různá. Minimem se přitom jeví varianta zvolená zákonodárcem v souvislosti s kontrolou výkonu samostatné působnosti územních samosprávných celků; motivace k opatrnému přístupu zde plyne zejména z důvodu ochrany Ústavou garantovaného práva na samosprávu.³²⁾

³³⁾ Podstata zvolené regulace proto spočívá v generální povinnosti zajistit nápravu kontrolou zjištěných nedostatků, nicméně prostředky a způsob splnění tohoto finálního cíle si již územní samosprávný celek **volí sám**. Pokud o to požádá, kontrolor v protokolu uvede doporučení (*a contrario* vůči závazným povinnostním opatřením).³⁴⁾

Zrcadlově obrácený přístup naopak vidíme v případě vnitřních kontrol v rámci státní správy, kde § 19 zák. o kontrole přímo počítá s možností ukládání opatření k nápravě v protokolu. Důvod je nasadě, a plyne z již zmíněného rozšíření působnosti kontrolního řádu kromě vnějšího správního dozoru také na výkon státní správy realizovaný ve vztazích nadřízenosti a podřízenosti. Do této kategorie spadají jednak kontroly výkonu (i) přenesené působnosti orgány územních samosprávných celků a rovněž (ii) přímého výkonu státní správy v gesci dekoncentrátů. O. Dvorská v této souvislosti správně uvádí,

povahu jiné vrchnostenské činnosti (nejzřetelněji tehdy, je-li sankční pravomoc svěřena jinému orgánu než kontrolnímu). Shodně též VEDRAL, J. *Kontrolní řád. Komentář*. Praha: Bova Polygon, 2015, s. 11; JEMELKA, L., VETEŠNÍK, P., LIBOSVÁR, O. *Zákon o kontrole. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2021, s. 33.

³⁰⁾ Např. závazný příkaz báňského inspektora podle § 42 odst. 2 písm. b) zák. o hornické činnosti, vyloučení věci z užívání, zákaz činnosti a zastavení provozu podle § 36 až 38 zák. o požární ochraně, ukládání povinností v řízení na místě podle § 101 odst. 5 zák. o léčivech, zákazy a jiná opatření podle § 7, 7b a 8 zák. o České obchodní inspekci.

³¹⁾ Např. § 18 odst. 3 písm. b) energetického zákona, § 136 až 136b zák. o podnikání na kapitálovém trhu.

³²⁾ Čl. 8, čl. 100 odst. 1 a čl. 101 odst. 4 Ústavy.

³³⁾ K ochraně samosprávy např. KADEČKA, S. *Ochrana subjektivních práv v samosprávě*. In SKULOVÁ, S., POTĚŠIL, L. a kol. *Prostředky ochrany subjektivních práv ve veřejné správě – jejich systém a efektivnost*. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 334-336.

³⁴⁾ § 129a odst. 1 a 2 zák. o obcích, § 87 odst. 1 a 2 zák. o krajích, § 114 odst. 1 a 2 zák. o hlavním městě Praze.

že použití zák. o kontrole v naznačených vnitřních vztazích sleduje zejména zvýšení právní jistoty podřízených orgánů, což je na druhé straně kompenzováno zjednodušeným ukládáním povinností rovnou v protokolu.³⁵⁾ Samozřejmě je legitimní rovněž úvaha, zda by vnitřní kontroly nemohly být prováděny s mnohem menší mírou formalizace, a to s ohledem na existenci subordinace a z toho plynoucí možnost „řízení“ obsahujícího i kontrolu plnění povinností, jež jsou dle recentní úpravy předmětem kontroly.

Směřují-li ukládaná nápravná opatření vůči podřízené organizační složce, je zároveň vyloučeno, aby se jimi zasahovalo do veřejných subjektivních práv.³⁶⁾ Disponuje-li organizační složka zákonem stanovenou věcnou působností a k tomu potřebnou exekutivní pravomocí, pak se jedná o pojmové (definiční) znaky orgánu veřejné moci, nikoliv však subjektivní veřejná práva vznikající jako odraz (zrcadlení) objektivního práva ve sféře organizační složky státu.³⁷⁾ Postup kontroly podle formalizovaných pravidel zvyšuje právní jistotu podřízené složky (včetně práva podat námitky), neznamená však, že by její postavení bylo zcela shodné s kontrolovanými osobami stojícími mimo veřejnou správu. Pro chybějící zásah do veřejných subjektivních práv je zejména vyloučeno uvažovat o využití ochrany poskytované mocí soudní. Posledně uvedená pravidla však neplatí pro situace, kdy je kontrola realizována sice uvnitř státu, avšak vůči organizační složce nepodřízené kontrolnímu orgánu. Za tohoto uspořádání není vyloučeno, aby se kontrolovaná osoba (stát představovaný svým „úřadem“) bránila obdobně jako subjekty vně systému veřejné správy.³⁸⁾

2. Obrana proti nápravným opatřením

Vyhrazuje-li si pro sebe veřejná moc *pouvoir* kontrolní, nápravný a sankční, je třeba se zabývat také druhou stranou téže mince, a sice **zajištěním ochrany veřejných subjektivních práv** kontrolované osoby. Podle judikatury nejsou samotná kontrolní zjištění (buť by byla nesprávná) ani vyřízení námitek nezákonným zásahem, jemuž by bylo možné čelit podáním zásahové žaloby.³⁹⁾ Kontrolní zjištění lze proto (nad rámec námitek) zpochybňovat zejména v navazujícím řízení, v němž jsou ukládána nápravná opatření nebo rozhodováno o uložení sankčního postihu. Takové působení veřejné moci již má potenciál zasáhnout konkrétní veřejná subjektivní práva adresáta. Obrana poukazující

³⁵⁾ DVORSKÁ, O. *Kontrolní řád. Komentář*. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer. ASPI_ID KO255_2012CZ (komentář k § 19 zák. o kontrole).

³⁶⁾ JELÍNKOVÁ, J. *Kontrolní řád: Praktický komentář*. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer. ASPI_ID KO255_p12012CZ (komentář k § 19 zák. o kontrole). Shodně též rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 18. 2. 2020, č. j. 8 Afs 128/2018-46 (bod 54)

³⁷⁾ POTĚŠIL, L. Subjektivní práva ve veřejné správě, jejich ochrana a role správního řádu v ní. In SKULOVÁ, S., POTĚŠIL, L. a kol. *Prostředky ochrany subjektivních práv ve veřejné správě*. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 19-20.

³⁸⁾ K aktivní procesní legitimaci státu podle § 65 odst. 1 s. ř. s. srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 11. 2004, č. j. 2 As 36/2004-46 a jej stvrzující usnesení rozšířeného senátu téhož soudu ze dne 18. 2. 2020, č. j. 8 Afs 128/2018-46.

³⁹⁾ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 6. 2015, č. j. 9 As 98/2015-32, rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 24. 4. 2018, č. j. 29 A 306/2017-99, rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 21. 10. 2019, č. j. 14 A 58/2019-82 či rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 11. 2. 2020, č. j. 51 A 39/2019-39.

na nesprávnost kontrolních zjištění je zcela na místě, neboť se v případě úspěchu projeví i na výsledku navazujícího řízení.

Primárně se však chci zaměřit na způsoby obrany proti již uloženým opatření k nápravě. Dovolím si přitom jednu drobnou, nikoliv však nepodstatnou poznámku: Kontrola nemá být rámována představou, že pokud se neučiní žádná zjištění (a v důsledku není co napravit), tak kontrolní činnost selhala. Motivace kontrolorů najít pochybení za každou cenu (včetně naprosto formalistických) a uložit opatření k nápravě, je nesprávná. Pokud již nápravná opatření ukládána jsou, je třeba věnovat důslednou pozornost tomu, aby byla realistická a účelná. To znamená, že musí být dána faktická možnost taková opatření nejen splnit, ale nepochybně by měla také respektovat rámec hospodárnosti v činnosti kontrolovaného subjektu. Z vlastní zkušenosti mohu uvést příklad odvoláním napadených opatření k nápravě, která byla natolik obecná, že jejich adresát při nejlepší vůli nemohl seznat, zda požadavkům vyhověl nebo nikoliv. Stvrzení takových opatření v odvolacím řízení nepadá v úvahu.

Jsou-li opatření k nápravě ukládána v samostatném formálním rozhodnutí, je paleta relevantních možností obrany nasnadě. V případě, kdy je nosičem stanovené povinnosti příkaz, pak lze uplatnit řádný opravný prostředek označovaný tradičně jako *odpor*. Ten nemusí být ani odůvodněn, zcela postačí, je-li oprávněnou osobou nebo jejím zmocněncem podán včas.⁴⁰⁾ Dále nelze přirozeně opomenout také právo na podání odvolání, ať již proti rozhodnutí vydanému po skončení kontroly nebo v různých zjednodušených režimech v jejím průběhu.⁴¹⁾ Vyloučeny nejsou ani zvláštní (méně obvyklé) způsoby obrany plynoucí z úpravy v jednotlivých zákonech regulujících v detailu konkrétní typy kontrol. Pro ilustraci lze uvést pravomoc inspektora České obchodní inspekce ústně zakázat uvedení na trh nebo distribuci vybraných výrobků nebo používání neověřených měřidel; o tomto postupu učiní písemný záznam a jeho kopii bezodkladně doručí kontrolované osobě.⁴²⁾ Ta se může uložené povinnosti (zde v podobě *zdržení se* určitého jednání) bránit podáním námitek, které však nemají suspenzivní účinek. Rozhodne o nich bezodkladně ředitel inspektorátu, a pokud opatření uložil inspektor ústředního inspektorátu, ústřední ředitel. Písemné vyhotovení rozhodnutí o námitkách se doručuje kontrolované osobě a je konečné. Další stupeň ochrany by již probíhal v řízení soudním.⁴³⁾

Na příkladu právní úpravy v zákoně o auditorech nicméně vidíme, že existuje i zcela specifická a nepříliš probádaná varianta, kdy jsou opatření k nápravě

⁴⁰⁾ § 150 odst. 1 až 4 spr. řádu.

⁴¹⁾ Ze zjednodušených variant rozhodování na místě lze uvést např. režim předvídaný v § 143 odst. 2 spr. řádu (tzv. řízení na místě). Lhůta k podání odvolání poběží teprve od doručení písemného vyhotovení rozhodnutí, nikoliv od jeho ústního vyhlášení na místě – shodně BALOUNOVÁ, J. Komentář k § 143 spr. řádu. In KOPECKÝ, M., STAŠA, J. a kol. *Správní řád. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2022, s. 712-713.

⁴²⁾ § 7 zák. o České obchodní inspekci. V tomto případě je zřejmě na místě uvažovat o formě faktického pokynu, který je dodatečně formalizován – srov. závěr č. 145 ze zasedání Poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu a správnímu trestání ze dne 16. 10. 2015.

⁴³⁾ Přípustnost soudní ochrany je nesporná; na rozdíl od námitek proti kontrolním zjištěním se v tomto případě jedná o námitky proti konkrétním povinnostem ukládaným vrchnostensky veřejnou správou.

ukládána **přímo v protokolu**, aniž by se jednalo o (vertikální) vnitřní kontrolu ve veřejné správě. Jak bude patrné dále, o vhodnosti takové úpravy lze mít nemalé pochyby, neboť v praxi vzniká řada obtížných právních otázek neprospívajících právní jistotě.

Zmíněný zákon o auditorech upravuje několikero kontrolních postupů. Jde jednak o dohledovou činnost Rady pro veřejný dohled nad auditem vůči profesní samosprávě (Komoře auditorů České republiky) a dále pak **tzv. kontroly kvality směřující vůči statutárním auditorům a auditorským společnostem**. Pro potřeby tohoto pojednání jsou zajímavé právě tyto vnější kontroly, a to zejména kvůli způsobu ukládání opatření k nápravě. Podle § 24f odst. 3 zák. o auditorech „kontrolní zjištění a opatření k nápravě kontrolor kvality uvede v protokolu o kontrole a stanoví přiměřenou lhůtu k provedení opatření k nápravě, která nesmí být delší než 12 měsíců ode dne doručení stejnopisu protokolu o kontrole kontrolovanému auditorovi.“

Z uvedeného je i při prostém jazykovém výkladu zřejmé, že **přímým nosičem** opatření jakožto závazných veřejnoprávních povinností kontrolovaného subjektu je protokol. Eventuální neplnění uložených opatření pak zakládá odpovědnost za přestupek.⁴⁴⁾ Bezvýhradně souhlasím s J. Rajchlem, že je nežádoucí, aby měl protokol (jeho část) přímé účinky správního rozhodnutí, což nastává právě tehdy, pokud v sobě integruje opatření k nápravě. Jde vlastně o **hybridní akt** vykazující rozpor v obsahu i formě.⁴⁵⁾ Nicméně takové situace nastávají, a je proto nutné zodpovědět otázku, zda a za jakých podmínek se lze v protokolu uloženým povinností bránit. To, co se jeví jako nesporné a jisté, je skutečnost, že **opatření k nápravě zahrnutá do protokolu mají povahu rozhodnutí v materiálně formálním smyslu, což setrvale potvrzuje judikatura správních soudů**.⁴⁶⁾ Z toho se podává možnost soudní ochrany poskytované v režimu žaloby proti rozhodnutí dle § 65 a násl. soudního řádu správního. Zároveň však platí subsidiární povaha soudní ingerence, která má přijít ke slovu teprve tehdy, jsou-li vyčerpány administrativní prostředky ochrany práv. Jedná se v podstatě o to, zda je možné napadnout opatření k nápravě obsažená v protokolu řádným opravným prostředkem (odvoláním).⁴⁷⁾ Nejde přitom o otázku akademickou, ale výsostně praktickou, neboť odpověď na ni přímo ovlivňuje výsledek soudního řízení.⁴⁸⁾ Akcentovat hodlám následující čtyři okruhy:

⁴⁴⁾ § 49b odst. 1 písm. b) zák. o auditorech; horní hranice pokuty je 1 mil. Kč.

⁴⁵⁾ RAJCHL, J. Zjišťování skutečného stavu při výkonu správního dozoru. In *Zborník z medzinárodnej vedeckej konferencie Bratislavské právnické fórum 2015*. Bratislava: Univerzita Komenského, 2015, s. 382-383.

⁴⁶⁾ Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 12. 11. 2019, č. j. 10 A 158/2018-74 (bod 40 včetně tam uvedené prejudikatury).

⁴⁷⁾ Uvedené je reflexí subsidiarity ochrany poskytované veřejným subjektivním právům soudy ve správním soudnictví; k tomu výstižně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 5. 2020, č. j. 1 As 34/2020-45 (bod 18).

⁴⁸⁾ Nevyčerpání řádného opravného prostředku před podáním žaloby brání jejímu věcnému projednání a vede k odmítnutí návrhu [§ 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 68 písm. a) s. ř. s.]. Pokud bylo opomenutí řádného opravného prostředku důsledkem vadného poučení ze strany kontrolního orgánu, pak lze využít benefícia plynoucího z § 46 odst. 5 s. ř. s.

2.1 K vlastnímu uplatnění odvolání

Předně je dobré se zamyslet, odkud se vzalo přesvědčení, že opatření k nápravě ve výše popsaném režimu vůbec podléhá odvolacímu přezkumu. Mnohem snazší byla situace za účinnosti předchozího zákona o státní kontrole; již tehdy vznikl dodnes platný judikatorní výklad co do povahy nápravných opatření ukládaných v protokolu (tj. rozhodnutí v materiálně formálním smyslu), avšak opravným prostředkem vůči nim byly námitky.⁴⁹⁾ Tehdejší úprava totiž počítala s jejich uplatnění „proti protokolu“,⁵⁰⁾ tj. včetně té části obsahující nápravná opatření, kdežto podle stávajícího znění zákona o kontrole se námitky podávají „proti kontrolnímu zjištění“.⁵¹⁾ Opatření k nápravě *per se* není kontrolním zjištěním. Proto je nutno uvažovat o případných *jiných* způsobech jejich revize před podáním žaloby, a to včetně připuštění myšlenky, že žádné takové nejsou a bude tak nutno žalovat rovnou.

Netřeba snad sporovat, že před vepsáním opatření k nápravě do protokolu není vedeno žádné viditelné formální správní řízení; jedná se o povinnost formulovanou rovnou na základě výsledků kontrolního postupu. Ten spadá pod část čtvrtou správního řádu,⁵²⁾ což však automaticky neznamená, že i ukládání opatření k nápravě podléhá tam uvedené právní regulaci. Jak již bylo řečeno shora, je rozdíl mezi kontrolou *sensu stricto* a následnou reakcí na její výsledek, jakkoliv obojí může být pravomoc téhož správního orgánu. Otázka správního řízení je přitom podstatná, neboť správní řád chápe rozhodnutí jako výsledek správního řízení, což plyne ze systematického výkladu § 9 („*Správní řízení je postup správního orgánu, jehož účelem je vydání rozhodnutí...*“) a § 67 a násl. správního řádu. Konečně část druhá nese označení „obecná ustanovení o správním řízení“, část třetí pak „zvláštní ustanovení o správním řízení“. Z pohledu správního řádu (nikoliv však i soudního řádu správního) je proto rozhodnutí nutně spojeno s konkrétním správním řízením, tedy předvídaným procesním postupem, jež však může být porůznu modifikován – počínaje skutečně „plnokrevným“ správním řízením, přes řízení na místě spojené s ústně vyhlášeným rozhodnutím či obecněji zkrácené řízení, v němž je prvním úkonem v dané věci rovnou vydání rozhodnutí a procesní postup je pak spojen spíše až s vyřizováním obrany uplatněné proti takovému aktu.⁵³⁾ Třeba také dodat, že v posuzovaném případě právní úprava v zákoně o auditorech k režimu ukládání nápravných opatření (kromě prostého konstatování, že se tak děje v kontrolním protokolu) mlčí, zejména pak není výslovně vyloučena aplikace části druhé a třetí správního řádu či správního řádu jako celku.⁵⁴⁾

⁴⁹⁾ Zákon o státní kontrole ve znění účinném do 31. 12. 2005 dokonce výslovně počítal s možností odvolání proti rozhodnutí o námitkách, a to k vedoucímu kontrolnímu orgánu.

⁵⁰⁾ § 17 zák. o státní kontrole.

⁵¹⁾ § 13 odst. 1 zák. o kontrole.

⁵²⁾ § 154-158 spr. řádu; návazně též § 177 odst. 2 spr. řádu.

⁵³⁾ K tomu VĚDRAL, J. K pojetí správního rozhodnutí ve správním řádu a soudním řádu správním. In *Správní právo*, č. 1-2/2012, s. 2: „Rozhodnutí vždy nemusí být až výsledkem řízení – i sám správní řád obecně upravuje některá rozhodnutí vydávaná ve zjednodušeném režimu, která nejsou (přínejmenším v první instanci) výsledkem správního řízení, které by vydání rozhodnutí předcházelo; naopak správní řízení, jehož účelem je pak obvykle přezkum již vydaného rozhodnutí, po vydání rozhodnutí teprve následuje. (...) Někjaké správní řízení každopádně i v souvislosti s takovými rozhodnutími probíhat (alespoň následně) musí.“

⁵⁴⁾ Nemyslím proto, že by byly smysluplné úvahy ohledně eventuální aplikace § 177 spr. řádu.

Ve prospěch uplatnění řádného opravného prostředku lze proto uvažovat tak, že se „vedením opatření k nápravě“ ve smyslu § 24f odst. 3 zák. o auditorech rozumí jejich uložení rozhodnutím (jakožto prvním úkonem), kdy nosičem takového rozhodnutí je dotčená část protokolu (tím se naplňuje shora zmíněná teze Rajchlova o hybridní povaze protokolu). Rozhodnutí (byť formálně označené jako „opatření k nápravě“) je postupem při výkonu působnosti v oblasti veřejné správy (§ 1 odst. 1 spr. řádu) a má odrážet zejména **nároky kladené na výrokovou část, odůvodnění a poučení**. Rovněž tak nejpozději v režimu odvolacího řízení podléhá plně formalizovanému postupu nazývanému jako „správní řízení“. Tímto výkladem lze docílit předpokládané (a žádoucí) subsidiarity soudní ochrany bez nutnosti přímého podání správní žaloby.

Podpurně: Jde o situaci srovnatelnou s ukládáním opatření inspektorem v režimu § 5 odst. 1 a 2 zák. o Státní zemědělské a potravinářské inspekci. Jakkoliv tato opatření mohou být ukládána rovněž samostatným rozhodnutím, nelze přehlédnout, že Nejvyšší správní soud v rozsudku č. j. 7 As 33/2010-99 ze dne 9. 6. 2010 ohledně opatření inspektora podle cit. zákona výslovně uvedl: *„Je jistě možné akceptovat, aby opatření bylo součástí kontrolního protokolu, avšak v takovém případě je třeba trvat na tom, aby protokol obsahoval jak náležitosti protokolu (...), tak náležitosti opatření podle § 67 a 68 správního řádu. Zároveň je nutné jednotlivé náležitosti vymezit přehledně tak, aby bylo zřejmé, jaké náležitosti se vztahují ke kontrolnímu protokolu a jaké k uloženému opatření.“* Neshledávám důvod, proč by v situaci odlišné jen tím, že si přímo zákon vymíní uvést opatření k nápravě do protokolu z kontroly, měla nutně platit pravidla jiná. S ohledem na judikaturu je zároveň nesporné, že se v takovém případě materiálně jedná o rozhodnutí, nikoliv úkon bezformální nebo toliko doporučující.⁵⁵⁾

Lze se také zcela legitimně ptát, zda je z pohledu jednoty právního řádu a předvídatelnosti práva na místě, aby opatření k nápravě ukládaná samostatným rozhodnutím (byť s různými zjednodušujícími modifikacemi) mohla být napadána odvoláním⁵⁶⁾ a proti tomu opatření obsažená přímo v protokolu nikoliv. Pro takto odlišný přístup neexistuje po mém soudu žádný zřejmý, tím méně pak nutný důvod. *De lege ferenda* však považuji za vhodné zdůraznit **potřebu jednotného přístupu zákonodárce**, která může velmi napomoci odstranění řady problematických aspektů. Minimálním jmenovatelem tohoto přístupu by mělo být ideálně úplné upuštění od ukládání opatření k nápravě rovnou v protokolu (vyjma vertikálních kontrol v rámci subordinace správních úřadů) nebo alespoň bližší objasnění jejich režimu tak, aby právní úprava zbytečně negenerovala otázky, jež následně opustí bez náznaku jakékoli odpovědi. Pro akademické zkoumání to samozřejmě nevádí, pro právní jistotu konkrétních adresátů jde však o jev nežádoucí.

⁵⁵⁾ K povaze úkonů souvisejících s ukládáním opatření k odstranění zjištěných nedostatků srov. též závěr č. 145 ze zasedání Poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu a správnímu trestání ze dne 16. 10. 2015 (závěry se týkají postupů podle zák. o inspekci práce, lze z nich nicméně čerpat i poznatky obecnější povahy).

⁵⁶⁾ Případně nějakým jiným (alternativním, zjednodušeným) způsobem, stále však uvnitř veřejné správy.

2.2 Přezkoumatelnost opatření k nápravě

Akceptujeme-li jako správnou tezi, že odvolání je přípustné, pak se nevyhneme zcela praktické otázce, a sice nakolik jsou opatření k nápravě uložená v protokolu přezkoumatelná v odvolacím řízení. Jistě není vyloučen uvědomělý přístup kontrolního orgánu, který do protokolu naformuluje **konkrétní individualizovaná opatření k nápravě** (tedy „výrok“) a k tomu přidá precizní odůvodnění, proč ukládá právě takové, a nikoliv jiné nápravné opatření. Tím beze zbytku naplní dikci § 68 odst. 2 a 3 spr. řádu, přičemž správní orgán druhého stupně následně provede vlastní odvolací přezkum.⁵⁷⁾ Kvalitativně jiná situace nastává tehdy, pokud jsou opatření k nápravě zcela obecná, resp. neurčitá (např. zajistit dodržování právních předpisů) a nadto neodůvodněná či odůvodněná jen velmi povrchně, a proto nedostatečně. Pak je odvolací orgán postaven do nekomfortní pozice, jejímž hlavním rysem je nepřezkoumatelnost uložených opatření k nápravě. Ve snaze zachránit, co se dá, však zbývá zodpovědět otázku, nakolik lze chybějící samostatné odůvodnění zmírnit tím, že se v odvolacím řízení podpurně přihlédne ke zbylému obsahu protokolu.

Kladné odpovědi nasvědčuje např. formulace uvedená v § 5 odst. 2 (i. f.) zák. o Státní zemědělské a potravinářské inspekci, kde se výslovně uvádí: *„Je-li opatření vydávané na základě protokolu o kontrole nebo jiného kontrolního dokumentu obsahujícího kontrolní zjištění podle kontrolního řádu, postačí v odůvodnění uvést pouze odkaz na tento protokol o kontrole nebo jiný kontrolní dokument.“* Tedy tím spíše by přicházelo v úvahu se s naznačeným přístupem spokojit tehdy, pokud jsou opatření k nápravě ukládána nikoliv samostatným (formálně odděleným) aktem aplikace práva, ale rovnou v protokolu.

Uvedený přístup však má své **limity**. V rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 10. 2021, č. j. 5 As 149/2020-29 se uvádí následující: *„[34] (...) Jsou-li v opatření k odstranění nedostatků vytýkaná pochybení jednoznačně určitelná odkazem na konkrétní část protokolu o kontrole, nelze ještě takový postup považovat za nedostatek v odůvodnění. Opatření však musí obsahovat uvedení důvodů svého výroku nebo výroků, podkladů pro jeho vydání, úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, a informace o tom, jak se správní orgán vypořádal s návrhy a námitkami účastníků a s jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí.“* Jeví se mi proto zřejmým, že v aktu zvaném opatření k nápravě, sice nemusí být znovu recitována vlastní pochybení, protokol však již nenahrazuje odůvodnění samotných nápravných opatření.

To není nijak nelogické, neboť má-li být podáno odvolání proti opatřením k nápravě, musí zároveň existovat možnost polemiky s důvody jejich uložení v dané podobě. Jinak řečeno: kontrolní zjištění určují „co“ má být napraveno, opatření k nápravě říkají „jak“ naprawy docílit. Proto z povahy věci nezbude než **odlišit** přípustnost odkazu na zjištěná pochybení vedle nutnosti explicitního odůvodnění uloženého nápravného opatření. Jde o dvě různé disciplíny, které spolu sice úzce souvisí, avšak účel a smysl každé z nich je odlišný. Konečně není obtížné si představit, že kontrolovaná osoba nebude vůbec brojit

⁵⁷⁾ V režimu plynoucím z § 89 odst. 2 spr. řádu.

proti kontrolnímu zjištění jako takovému, ale jen a pouze proti uloženému způsobu nápravy (např. se jí bude jevit jako zbytečně zatěžující, v horším případě neproveditelný či k nápravě jinak uznaného nedostatku nevhodný).

Zároveň bude vždy záležet na obsahu konkrétního protokolu. Mám stále za to, že v obecné rovině není smysluplné uměle odtrhávat opatření k nápravě od zbytku protokolu (jakkoliv respektuji jejich právně odlišnou povahu) a nepřihlížet k relevantním informacím v protokolu obsaženým. Jsou-li tedy důvody pro uložení opatření k nápravě seznatelné (přezkoumatelné) na základě protokolu – jednoduše proto, že argumentace správně náležející do odůvodnění opatření k nápravě je obsažena pod rubrikou kontrolní zjištění – pak nevidím důvod, proč k ní nepřihlédnout. Protokol je doručován kontrolované osobě, ta má možnost se s jeho kompletním obsahem seznámit a nic jí nebrání, aby polemizovala s důvody pro uložení nápravných opatření, byť jsou tyto (nevhodně) obsaženy u popisu jednotlivých kontrolních zjištění. Zvláště to platí v situaci, kdy bude provázanost mezi opatřením k nápravě a odůvodněním v jiné části protokolu zcela zřejmá, typicky za využití odkazu. Třeba však připustit, že ideál má vypadat jinak, naznačený postup chápu a předkládám jako **veskrze nouzový** (ve snaze vyhnout se přílišnému formalismu). Nakolik by uvedené obstálo při otestování před správním soudem, je samozřejmě s otázkou.

Pokud je odvolání proti opatřením k nápravě vyhověno, ať již z důvodů věcných nebo procesních, bude třeba zpravidla zjednat nápravu přijetím nových, vyhovujícím způsobem odůvodněných opatření k nápravě; ta by zřejmě nezbylo než vtělit do dodatku k protokolu, jak předvídá § 21 zák. o kontrole. Tento dodatek by byl opět rozhodnutím a z hlediska obrany by platilo shora řečené.

Ještě připomínám, že odvolací orgán může odůvodnění opatření k nápravě rovněž dále doplnit a cizelovat, to vše za předpokladu, že souhlasí s již předestřenou argumentací kontrolního orgánu, nicméně shledá prostor pro její další upřesnění a doplnění (zpravidla za účelem zvýšení přesvědčivosti).⁵⁸⁾ Tento postup je však svojí povahou zjevně doplňkový a nemůže zcela nebo v podstatných ohledech nahrazovat odůvodnění, jež má být primárně formulováno již na prvním stupni.

2.3 Počátek a délka lhůty k podání odvolání

Napadá mne zřejmě trochu **kacířská myšlenka**: Jsou-li ukládána opatření k nápravě rovnou v protokolu, jeví se vcelku praktické považovat jejich podobu za definitivní teprve poté, co jsou vypořádány námitky proti kontrolním zjištěním. Logicky nedává smysl vyhovění nebo částečné vyhovění námitkám, které se kromě zásahu do kontrolních zjištění zároveň nikterak neodrazí na podobě uložených nápravných opatření. Pokud v důsledku úspěšné námitky dodatek k protokolu určité kontrolní zjištění zcela vypustí (změní), pak je na místě, aby totožný dopad nastal i ve sféře opatření k nápravě (princip „spojených nádob“).

⁵⁸⁾ Nemusí se přitom jednat nutně jen o změnové rozhodnutí [§ 90 odst. 1 písm. c) spr. řádu], ale také o rozhodnutí potvrzovací podle § 90 odst. 5 spr. řádu spojené s korekcí argumentace předestřené správním orgánem prvního stupně. K tomu srov. PŮTĚŠIL, L. a kol. *Správní řád. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2015, s. 460-462.

Jinak by hrozilo, že se bude nadále ukládat náprava nedostatku, který již není relevantní. Byť uvedený *modus vivendi* působí vcelku banálně, není – jak to v právu bývá – bez komplikací. Další úvahy proto budou o balancování na samé hraně zákonnosti (nebo za ní?), přijde mi však přesto či právě proto cenné, je předestřít.

Běží zejména o situaci, kdy jsou *souběžně* v jednom podání uplatněny námitky a odvolání proti opatřením k nápravě. Využití odvolání se v tomto momentu samozřejmě přirozeně nabízí; adresát (kontrolovaný subjekt) byl obeslán protokolem z kontroly a bezprostředně uplatňuje nástroje obrany, které má k dispozici. Moje polemická otázka přesto zní, zda není takové odvolání poněkud *předčasné* v situaci, kdy akceptujeme možnost pozdějšího zásahu do opatření k nápravě kontrolním orgánem podle vyřízení námitek. Celá tato konstrukce však naráží na skutečnost, že opatření k nápravě mají povahu rozhodnutí, resp. již **vydaného a pro svého původce závazného správního aktu**.⁵⁹⁾ To nutně vylučuje zásahy do nich mimo zahájené odvolací řízení, ledaže bychom připustili, že opatření k nápravě nejsou zatím nic víc, než „jakýsi předběžný koncept“, který ještě může doznat změn. Nemyslím, že by tuto variantu zákonodárce zamýšlel, a jestli ano, je s podivem, proč ji opomenul výslovně normovat. Rovněž kontrolovaná osoba nemá křišťálovou kouli, z níž by mohla takové závěry dovodit.

Pokud přes veškeré výhrady nastíněný přístup přijmeme a rozvineme, pak lze usuzovat, že lhůta k podání odvolání se **odsouvá**, dokud není definitivně zřejmé, zda a jak budou opatření k nápravě dotčena konečným vyřízením námitek. V tomto rámci má smysl vztahovat počátek běhu odvolací lhůty nejdříve ke dni následujícímu (i) po marném uplynutí lhůty k podání námitek, (ii) po vzdání se práva na podání námitek⁶⁰⁾ či (iii) po doručení vypořádání námitek, pokud jim *nebylo* vyhověno.⁶¹⁾ Tím však veškeré možnosti vyčerpány nejsou. Je-li naopak námitkám vyhověno, pak je povinností kontrolního orgánu uvést veškeré z toho plynoucí změny do dodatku⁶²⁾ k protokolu, a to včetně revidované podoby původně uloženého (uložených) opatření k nápravě. Nepředchází-li provedení změn došetření, lze uvažovat o počátku běhu odvolací lhůty již dnem následujícím po doručení dodatku. V opačném případě bude zřejmě třeba znovu zohlednit přípustnost námitek. Zdá se tedy, že ďábel je i tentokrát skryt v detailu, nicméně s ohledem na dále uvedené není zřejmě domýšlení všech variant s různou mírou pravděpodobnosti zcela potřebné.

⁵⁹⁾ Připomínám, že vydá-li správní orgán rozhodnutí ve správním řízení (§ 71 spr. řádu), také je již následně nemůže změnit, a to ani kdyby musel opakovat doručování (znovu zasílá totožné rozhodnutí jako při prvním neúspěšném pokusu o doručení) – k tomu srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 9. 2023, č. j. 8 As 185/2022-26 (bod 15 odůvodnění). Z pohledu teorie správního práva je na místě hovořit o platnosti správního aktu znamenající jeho existenci, resp. projevení vůle, která je obsahem správního aktu, navenek vůči adresátům (dle KOPECKÝ, M. *Správní právo. Obecná část*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2023, s. 173).

⁶⁰⁾ Vzdání se práva na podání námitek je podáním ve smyslu § 37 spr. řádu, pro něž je z hlediska nastoupení účinků rozhodující doručení správnímu orgánu. Není vyloučeno, aby v jednom podání byly zároveň uplatněno odvolání proti opatřením k nápravě. Zřejmě je lze v uvažovaném kontextu hodnotit jako podané (těsně) před začátkem běhu odvolací lhůty, s čímž však počítá § 83 odst. 1 věta třetí spr. řádu.

⁶¹⁾ V důsledku toho opatření k nápravě zůstala v původní podobě.

⁶²⁾ § 21 zák. o kontrole.

Popsaný přístup byl motivován snahou ověřit, zda není k dispozici **vhodnější či účelnější poslušnost procesních kroků než souběžné podání námitek proti kontrolním zjištěním a odvolání proti nápravným opatřením**. Nakolik byl tento záměr úspěšný lze porovnat vůči tomu, jaké konsekvence naopak vyplynou z akceptace takového souběhu. Jakmile kontrolní orgán vyhová námitce, pak kromě úpravy kontrolního zjištění upraví i související opatření k nápravě, aby přešel nežádoucím nesouladu. Tím však vznikne problém, že původní „výrok“⁶³⁾ napadený odvoláním již neexistuje, a přesto je předmětem odvolacího řízení. V době podání odvolání přitom nešlo o žádnou vadu v postupu odvolatele, nastíněná situace nastala až v průběhu odvolacího řízení v důsledku jeho souběhu s vyřizováním námitek. Takový stav je nežádoucí. Netvrdím však, že je procesně zcela neřešitelný: nezbylo by zřejmě nic jiného, než odvolací řízení v té části, kde odpadnul jeho předmět (tj. původně napadená nápravná opatření) zastavit podle § 66 odst. 1 písm. g) spr. řádu.⁶⁴⁾ ⁶⁵⁾ Rovněž lze alternativně uvažovat o zúžení rozsahu odvolání v té jeho části, kde byl odvolatel již uspokojen tím, jak byly vyřízeny jeho námitky.⁶⁶⁾ Oba posledně naznačené způsoby jsou zřejmě srozumitelnější a více „user friendly“ oproti posunu počátku běhu odvolací lhůty, který jsem rozebral dříve. Vždyť z říše bizarních úvah se rekrutuje i eventuální poučení o takovém (odloženém) řádném opravném prostředku v původním protokolu (nejspíše formulace „odvolání podejte až...“).

Není však možné přehlédnout, že i tyto přijatelnější varianty stále předpokládají, že kontrolní orgán vyřídí námitky a upraví nejen kontrolní zjištění, ale také opatření k nápravě bez ohledu na podané odvolání. V důsledku toho trpí v jádru stejným neduhem, jako postup plédující pro odklad počátku běhu odvolací lhůty. Ať již se přikloníme ke kterémukoliv z dosud uvedených řešení, vždy je shodně **opomíjena vázanost správního (kontrolního) orgánu vydaným rozhodnutím** (původními opatřeními k nápravě) a prolamována způsobem, který právní úprava nezná. To nelze přejít mávnutím ruky, neboť jde o rozpor se zásadou zákonnosti, tedy vůdčí maximou pro fungování veřejné správy vůbec.

Jistý kompromis by proto bylo možné spatřovat v postupu, kdy odvolací správní orgán vyčká na vyřízení námitek (byť mu běží lhůty) a zohlední je při rozhodování o odvolání k zajištění souladu mezi podobou (ustálených) kontrolních zjištění „po námitkách“ a nápravnými opatřeními. Nastíněná možnost jako jediná nepředpokládá volnou ruku kontrolního orgánu co do úpravy již vydaných nápravných opatření a ponechává tuto možnost výlučně v mezích probíhajícího odvolacího řízení. Zároveň lze dovodit, že se bude jednat o rozhodnutí odvolacího orgánu ve prospěch kontrolovaného subjektu, tedy o zrušení nebo změnu opatření k nápravě. *De facto* se však tímto postupem připouští vázanost odvolacího orgánu výsledným vyřízením námitek,

⁶³⁾ Rozuměno původně uložené opatření k nápravě.

⁶⁴⁾ Zjevná bezpředmětnost žádosti; aplikace je přípustná s ohledem na § 93 odst. 1 spr. řádu. Považuji takový postup za vhodnější oproti aplikaci § 90 odst. 4 spr. řádu, neboť se sleduje jen zúžení původního předmětu odvolacího přezkumu, nikoliv zastavení správního řízení.

⁶⁵⁾ S ohledem na logiku zvolené argumentace nelze vyloučit uplatnění opravného prostředku proti nové (upravené) formulaci opatření k nápravě po vyřízení námitek.

⁶⁶⁾ § 45 odst. 4 ve spojení s § 81 odst. 3 a § 91 odst. 3 spr. řádu.

což je konstrukce s prvky obdobným postupem zohledňujícím řešení předběžné otázky (§ 57 spr. řádu). Nabízí se rovněž úplná likvidace dvoukolejnosti jako podstaty problému tím, že se námitky postoupí správnímu orgánu vyřizujícímu odvolání proti uloženým opatřením k nápravě (podrobněji dále).

Nad rámec uvedeného je vhodné kromě počátku běhu lhůty k podání odvolání věnovat pozornost také její **délce**. Zřejmě nelze očekávat, že budou v protokolu formálně dokonale dodrženy požadavky na poučení o opravném prostředku. Pro účely posouzení délky lhůty k podání odvolání je přitom chybějící poučení nebo neúplné poučení o opravném prostředku zásadní, neboť zakládá povinnost počítat odvolací lhůtu podle § 83 odst. 2 spr. řádu. Bez vydání opravného usnesení je tedy na místě uvažovat o právu podat odvolání ve lhůtě 90 dnů, což je sotva žádoucí. Zároveň však při mlčení právní úpravy nevidím jiný způsob, jak se tomuto pravidlu vyhnout. Pokud však kontrolní orgán řádné poučení poskytne, není důvod se odchylovat od základní patnáctidenní lhůty (§ 83 odst. 1 spr. řádu). Samozřejmě nelze vyloučit také odlišnou úpravu ve zvláštním zákoně.

2.4 Otázka přípustnosti postoupení námitek do odvolacího řízení

Z praxe mohu uvést situaci, kdy byly v jednom (multi)podání zároveň uplatněny (i) námitky proti kontrolním zjištěním a rovněž (ii) odvolání proti v protokolu uloženým opatřením k nápravě. To zakládá jednak obtíže s možným předčasným odvoláním, jak bylo pojednáno v předchozím bodu, ale také otázku, zda je možné, aby námitky byly vyřizovány v rámci odvolání proti uloženým opatřením k nápravě. Jde tedy o **otázku aplikačních limitů § 14 odst. 3 zák. o kontrole**⁶⁷⁾ umožňujícího delegaci námitek do navazujícího správního řízení. Uvedená právní norma nicméně ve své hypotéze neodpovídá na otázku, zda lze její dispozici (předání námitek) provést také tehdy, pokud navazující správní řízení dospělo již do fáze, kdy byl uplatněn řádný opravný prostředek (odvolání).

Uvedené problematice nebyla v nauce věnována větší pozornost, výjimkou je stručný výklad J. Vedrala v jeho komentáři ke kontrolnímu řádu. Vychází přitom ze skutečnosti, že vyřízení námitek je součástí odůvodnění, přičemž správní řád umožňuje v odvolacím řízení rovněž změnu odůvodnění prvostupňového rozhodnutí, je-li to nutné k odstranění jeho vad.⁶⁸⁾ Vloží-li druhoinstanční orgán do odůvodnění rozhodnutí vydaného v odvolacím řízení „první“ vypořádání námitek, nelze hovořit o odstranění existujících vad

⁶⁷⁾ Cit.: „Jestliže je do vyřízení námitek zahájeno s kontrolovanou osobou správní řízení o uložení sankce nebo opatření k nápravě v přímé souvislosti se skutečností obsaženou v protokolu o kontrole, lze se souhlasem nadřízené osoby kontrolujícího námitky vyřídit v rámci tohoto správního řízení; je-li ke správnímu řízení příslušný jiný správní orgán než kontrolní orgán, který kontrolu vykonal, lze se souhlasem nadřízené osoby kontrolujícího námitky předat tomuto správnímu orgánu. O předání námitek kontrolní orgán kontrolovanou osobu vyrozumí. Jestliže je však správní řízení zahájeno v přímé souvislosti pouze s některými skutečnostmi obsaženými v protokolu o kontrole, které lze od ostatních skutečností v daném protokolu o kontrole oddělit, postupuje se podle věty první pouze ohledně námitek, které se týkají skutečností, k nimž je správní řízení zahájeno. Vyřízení námitek se uvede v odůvodnění rozhodnutí vydaného v rámci tohoto správního řízení.“

⁶⁸⁾ § 90 odst. 1 písm. c) spr. řádu.

nastalých na prvním stupni, naopak zde vzniká nová, původní argumentace. Konečně, pokud správní orgán prvního stupně neměl námitky před vydáním svého rozhodnutí k dispozici, logicky je nemohl ani vypořádat. Pak samozřejmě odvolací orgán nemůže shledat vadu odůvodnění, kterou by mohl odstraňovat v rámci svého rozhodnutí. S ohledem na tato normativní pravidla J. Vedral uzavírá, že „lze tedy soudit, že vyřízení námitek podle § 14 odst. 3 poslední věty kontrolního řádu je možné jen v rozhodnutí správního orgánu prvního stupně.“⁶⁹⁾

S Vedralovou argumentací v jádru souhlasím, přesto myslím, že s ní **lze polemizovat**. Předně nejsem v obecné rovině přesvědčen o tom, že by překážku vyřízení věci odvolací instancí bylo nutné dovozovat z § 90 odst. 1 písm. c) spr. řádu a tam uvedeného pravidla pro změnu odůvodnění rozhodnutí správního orgánu prvního stupně. Stejně tak lze tvrdit, že zákonodárce konstrukcí § 14 odst. 3 zák. o kontrole hodlal v rámci preference procesní ekonomie umožnit, aby námitky byly vypořádány v navazujícím správním řízení bez ohledu na jeho stadium (platí zásada jednotnosti řízení na prvním a druhém stupni); mělo-li by tomu být jinak, nic nebránilo přijetí výslovné omezující úpravy (jen na řízení na prvním stupni). Nosičem vyřízení námitek bude odůvodnění rozhodnutí přijatého na druhém stupni a přirozeně by se jednalo o závěry nové.⁷⁰⁾ To však není v odvolacím řízení nic výjimečného či zakázaného; jsou-li účastníkem řízení uplatněny (teprve) na druhém stupni skutkové novoty, také je prvně vypořádává až odvolací správní orgán, nemohlo na ně být reagováno již na prvním stupni, neboť nebyly známy a důsledkem (přesto) může být změna rozhodnutí.⁷¹⁾

Pokusil jsem se proto najít **další (třeba i soft) argumenty**, které by umožnily verifikovat správnost závěru o výluce z postoupení námitek do odvolacího řízení. Uvážil jsem takto: Odvolací správní orgán má především přezkoumat zákonnost, případně věcnou správnost již vydaného rozhodnutí, nikoliv prvně vypořádávat námitky uplatněné vůči kontrolním zjištěním. Konečně i účastník řízení se v této fázi odvolává „proti rozhodnutí“ nebo „do rozhodnutí“ vydaného na prvním stupni; z toho plyne, že by neměl ignorovat již provedené vypořádání jím uplatněných argumentů a přednést je odvolací instanci znovu bez dalšího, nýbrž polemizovat se závěry již učiněnými. Uvedený pohled však nemá vyčerpávající povahu. Může nastat také situace, kdy se kontrolovaná osoba rozhodne námitky proti kontrolnímu protokolu prostě neuplatnit, pomlčí o nich i na prvním stupni správního řízení a předloží totožnou argumentační sadu k posouzení až před odvolacím správním orgánem. Nehodnotím *ratio* takové strategie, z procesního hlediska jde však o postup nesporně možný a odvolací správní orgán se bude muset s těmito protiargumenty vypořádat bez ohledu na skutečnost, že nebyly vzneseny již dříve.⁷²⁾ Půjde tedy o nové, původní posouzení, jako je tomu i v případě postoupení námitek v režimu § 14 odst. 3 zák.

⁶⁹⁾ VEDRAL, J. *Kontrolní řád. Komentář*. Praha: Bova Polygon, 2015, s. 155-156.

⁷⁰⁾ Nedocházelo by jimi tedy k doplnění či revizi argumentace již formulované na prvním stupni.

⁷¹⁾ Samozřejmě bude záležet na konkrétní situaci, vhodnou reakcí může být také zrušení rozhodnutí a vrácení věci k novému projednání na prvním stupni [§ 90 odst. 1 písm. b) spr. řádu].

⁷²⁾ V povinnostních řízeních se koncentrace předvídaná v § 82 odst. 4 spr. řádu neuplatní. K tomu VETEŠNÍK, P. Důkazní břemeno ve správním řízení. In *Acta Iuridica Olomucensia*, č. 2/2022, s. 13-17 (a tam uváděná judikatura).

o kontrole do odvolacího řízení. Rozdíl však vidím v **odlišném zdroji novot**, na něž reaguje odvolací orgán. Jsem totiž toho názoru, že by agendu odvolacího správního orgánu neměl aktivně vytvářet (nastolovat) kontrolní orgán.⁷³⁾ Roli kontrolního orgánu vnímám podstatně **úžeji**: V kontextu předestřené problematiky ji mám za splněnou vydáním opatření k nápravě, jejichž aspekty⁷⁴⁾ má následně posoudit odvolací instance. Nepovažuji proto za případné, aby jí kontrolní orgán ještě návdavkem „přihodil“ námitky, k nimž se zatím nikdo nevyjádřil, a proto tento úkol prvně případně (až) správnímu orgánu druhého stupně. Uznávám však, že jde o argumentaci subjektivní, která má především **vybízet k zamyšlení**, nakolik je postoupení námitek vhodné ve vazbě na smysl a účel odvolacího řízení. Upřesnění § 14 odst. 3 zák. o kontrole se *de lege ferenda* nicméně jeví jako vhodné, neboť recentní úprava jednoznačnou odpověď na shora uvedené problémy nedává. Z pohledu právní jistoty a předvídatelnosti práva přitom nejde o otázku bagatelní.

Komplexní posouzení zároveň vyžaduje nezavírat oči i před **zásadní výhodou**, již případně postoupení námitek odvolacímu správnímu orgánu nepochybně má. Společné vyřizování námitek s odvoláním proti nápravným opatřením může (relativně) spolehlivě eliminovat dílčí riziko spojené s tím, že se vyhovění námitce neprojeví rovněž v rovině korespondujícího nápravného opatření. Pokud „obě větve“ v témže čase řeší odvolací správní orgán, pak má možnost okamžitě zohlednit své vyřízení námitek a tomu přizpůsobit již uložená nápravná opatření. Logicky by se jednalo o změnový postup ve prospěch odvolatele (kontrolované osoby), neboť půjde o reakci na *vyhovění* námitkám, což může mít těžko dopad k tíži adresáta. Jde o obdobné beneficium, které nastává při rozhodování o opatřeních k nápravě v samostatném řízení na prvním stupni, do něhož jsou rovněž postoupeny námitky. Nutno též uznat, že popsané výhody jsou zřejmě dostatečně zásadní na to, aby eliminovaly výhrady vznášené shora proti postoupení námitek do odvolacího řízení.

Na okraj dodávám, že má-li výsledné vypořádání námitek v režimu § 14 odst. 3 zák. o kontrole⁷⁵⁾ dopad na podobu kontrolních zjištění, musí kontrolní orgán tuto skutečnost zohlednit v dodatku k protokolu o kontrole. Nemám za to, že by existovaly zřejmé důvody, proč při tomto specifickém vyřízení námitek „mimo kontrolu“ postupovat odlišně a § 21 zák. o kontrole („*Oprava nesprávnosti a došetření věci*“) ignorovat.⁷⁶⁾ Odůvodnění rozhodnutí, v němž jsou vypořádány námitky správním orgánem, **není substitutem dodatku k protokolu**. Logickým se pak jeví i závěr, že je kontrolní orgán při formulování dodatku

⁷³⁾ Jsem si vědom toho, že „naléhavost“ problému může být otupena tím, že argumentační jádro námitek proti kontrolním zjištěním a námitek odvolacích bude shodné; na druhou stranu to nelze v žádném případě požadovat za danost, o pravděpodobnější variantu půjde zřejmě v navazujícím sankčním řízení.

⁷⁴⁾ Určitost, přezkoumatelnost, faktická proveditelnost aj.

⁷⁵⁾ Lhostejno zda správním orgánem prvního nebo druhého stupně.

⁷⁶⁾ Rovněž v případě, kdy námitky vyřizuje „standardně“ rovnou kontrolní orgán (režim § 14 odst. 1 a 2 zák. o kontrole), platí, že úřední přípis o jejich vyřízení nesupluje dodatek k protokolu. K tomu JELÍNKOVÁ, J. *Kontrolní řád. Správní řád (vybraná ustanovení)*. Praha: Wolters Kluwer, 2016, s. 106, 150, 151.

vypořádáním námitek (resp. jeho dopadem na podobu kontrolních zjištění) vázán a **nemůže je modifikovat**. Žádná potíž jistě nevzniká tam, kde kontrolní orgán a správní orgán příslušný k navazujícím řízením jsou jeden a týž. Třetí plochy se mohou objevit tehdy, jde-li o správní orgány odlišné. Pak je třeba, aby si kontrolní orgán dobře rozmyslel, zda postup podle § 14 odst. 3 zák. o kontrole využije nebo nikoliv. Je-li odpověď kladná, znamená také akceptaci způsobu vyřízení námitek se všemi dalšími konsekvencemi (zejména pak nutností provést v dodatku k protokolu úpravu kontrolních zjištění tak, aby odpovídala úspěšně vzneseným námitkám).⁷⁷⁾

3. Závěr

Považuji za vhodné, aby opatření k nápravě byla ukládána samostatným rozhodnutím, a nikoliv v protokolu. Pokud na základě výslovné právní úpravy nelze postupovat jinak, měl by kontrolní orgán respektovat povahu opatření k nápravě a dotčenou část protokolu formálně i obsahově přizpůsobit požadavkům správního řádu kladeným na rozhodnutí. To platí rovněž o poskytnutí řádného poučení, aby v praxi nedocházelo k riziku prodloužení odvolací lhůty. Problematickou se jeví rovněž otázka počátku jejího běhu, neboť kromě standardního počítání od doručení protokolu, není zcela vyloučena úvaha založená na posunutí počátku běhu odvolací lhůty až na dobu po vyřízení námitek. Jsou-li rovnou podány námitky i odvolání proti opatřením k nápravě může být (přes vznášené dílčí výhrady) účelné, aby došlo k postoupení námitek podle § 14 odst. 3 zák. o kontrole do odvolacího řízení. Tím se podstatně snižuje riziko nesouladu mezi tím, jaká budou (finální) kontrolní zjištění po vypořádání námitek na straně jedné, a jaká bude podoba opatření k nápravě po odvolacím přezkumu.

Shrnutí:

Článek se zabývá problematikou ukládání opatření k nápravě při výkonu kontroly a zejména pak možnostmi obrany proti nim. Hlavní pozornost je věnována legislativnímu řešení, které předpokládá uložení konkrétní povinnosti přímo v kontrolním protokolu. Tato koncepce je relativně ojedinělá a spojená s řadou problematických otázek. V této souvislosti si autor všímá zejména způsobů ochrany veřejných subjektivních práv kontrolované osoby, a to primárně v rámci veřejné správy. Obecně jde o možnost napadnout uložená opatření odvoláním, konkrétně pak o dílčí procesní otázky spojené s jeho vyřizováním. Výklad je proto zaměřen na řádné počítání lhůt, přezkoumatelnost uložených opatření k nápravě a taktéž postoupení námitek k vyřízení odvolacím správním orgánem. Uvedená problematika zůstávala dosud mimo zájem nauky, a rovněž judikatura se jí věnuje jen omezeně.

⁷⁷⁾ Zřejmě nelze ani v takovém případě *a priori* vyloučit provedení došetření za účelem odpovídající úpravy kontrolního zjištění po vyhovění námitce.

Klíčová slova: kontrola, správní dozor, protokol o kontrole, opatření k nápravě, vyřízení námitek, rozhodnutí v materiálním smyslu, odvolací řízení, přezkoumatelnost opatření, počítání lhůt, délka odvolací lhůty.

A few notes on defense options against corrective measures – summary:

The article addresses imposing corrective measures during administrative supervision and the defense against them. The main attention is paid to the legislative solution, which assumes the imposition of a specific obligation directly in the inspection protocol. This concept is relatively unique and associated with several problematic issues. In this context, the author notes particularly the manners of protecting the public subjective rights of the inspected person, primarily within the public administration. In general, it concerns the possibility of challenging the measures imposed by way of an appeal, and more specifically partial procedural issues related to its handling. The interpretation therefore focuses on the proper calculation of time limits, the reviewability of the remedial measures imposed and the referral of objections to the administrative appeal body. The above-mentioned issues have so far remained outside the interest of doctrine and have also received only limited attention in case law.

Keywords: inspection, administrative supervision, inspection protocol, corrective measures, processing of objections, decision in the material sense, appeal proceedings, reviewability of the measure, calculation of time limits, length of the appeal period.