

U S N E S E N Í

Krajský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně senátu JUDr. Věry Šimůnkové a soudců Mgr. Ing. Petra Šuránka a Mgr. Jana Čížka ve věci

žalobkyně: **S. s.r.o., IČO X**

sídlem X

zastoupena advokátem JUDr. Jiřím Brožem

sídlem Vinohradská 2828/151, 130 00 Praha 3 – Žižkov

proti

žalovanému: **Oblastní inspektorát práce pro Středočeský kraj se sídlem v Praze**

sídlem Ve Smečkách 599/29, 110 00 Praha 1 - Nové Město

o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného spočívajícím v kontrole provedené žalovaným pod sp. zn. I4-2019-804

takto:

I. Žaloba se odmítá.

II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

III. Žalobkyni se vrací soudní poplatek ve výši 2 000 Kč. Soudní poplatek bude žalobkyni vrácen z účtu Krajského soudu v Praze do třiceti dnů od právní moci tohoto usnesení.

Odůvodnění:

1. Žalobkyně se žalobou podle části třetí, hlavy druhé, dílu třetího zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), odeslanou dne 16. 9. 2019, domáhá (po úpravě petitu v replice) určení, že kontrola prováděná žalovaným jako orgánem inspekce práce dle zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „kontrolní řád“) a zákona č. 251/2005 Sb., o inspekci práce, ve znění zákona č. 327/2017 Sb. (dále jen „zákon o inspekci práce“) pod sp. zn. I4-2019-804 včetně kontrolních zjištění dle protokolu o kontrole ze dne 21. 6. 2019, č. j. 9535/4.71/19-8 (dále jen „protokol o kontrole“) a vyřízení námitek nadřízeným ze dne 15. 7. 2019, č. j. 9535/4.71/19-8 (dále jen „vyřízení námitek“) jsou nezákonnými zásahy, a současně toho, aby soud žalovanému přikázal, že nesmí ve své následující správní činnosti přihlížet ke skutečnostem získaným kontrolou sp. zn. I4-2019-804 a že má obnovit stav před zásahem.
2. Žalobkyně nejprve popsala, že v areálu na pozemku p. č. X v katastrálním území L. a obci H. provozuje zařízení zaměřené především na třídění odpadu. Na základě rámcové smlouvy o dílo ze dne 25. 9. 2018 uzavřené s polskou společností S. Sp. z o. o. (dále jen „S.“) tato společnost provádí dílo dle dílčích objednávek žalobkyně. Žalovaný v součinnosti s Policií České republiky, odborem cizinecké policie, oddělením kontroly pobytu, pátrání a eskort (dále jen „cizinecká policie“), a Hasičským záchranným sborem Středočeského kraje (dále jen „HZS“) zahájil dne 11. 4. 2019 kontrolu v provozovně žalobkyně, při které byly na místě zjištěny osoby cizí státní příslušnosti. V oznámení o zahájení kontroly byly

tyto osoby uvedeny jako zaměstnanci žalobkyně a žalobkyni žalovaný uložil, aby mu poskytla příslušné podklady včetně pracovních smluv zjištěných osob. Žalobkyně přitom nikdy nebyla zaměstnavatelem zjištěných osob. Aniž by tedy žalovaný řádně prověřil skutkový stav, z protokolu o kontrole vyplývá, že žalobkyně měla na kontrolovaném pracovišti umožnit výkon práce mimo pracovněprávní vztah osobám bez povolení k zaměstnání vydaného krajskou pobočkou Úřadu práce České republiky (dále jen „úřad práce“) fyzickým osobám – cizincům, čímž měla žalobkyně umožnit výkon nelegální práce podle § 5 písm. e) bodů 1 a 2 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění zákona č. 327/2017 Sb. (dále jen „zákon o zaměstnanosti“). Žalobkyně proto namítá, že v rámci kontroly žalovaného byla jeho nezákonným postupem zkrácena na svých právech.

3. Nezákonnost provedené kontroly spatřuje zaprvé v tom, že k zahájení kontroly dle ustanovení kontrolního řádu došlo až doručením oznámení o zahájení kontroly do datové schránky žalobkyně dne 15. 4. 2019. Faktická kontrolní činnost však byla zahájena již dne 11. 4. 2019, kdy došlo k realizaci kontrolních úkonů.
4. Všechny podklady (získané dne 11. 4. 2019), ze kterých žalovaný při kontrolních zjištěních vycházel, tak získal ještě před samotným zákonným zahájením kontroly. Podklady pro kontrolní zjištění tak byly získány mimo rámec kontroly (druhá nezákonnost), a proto nemohou sloužit jako podklad kontrolních zjištění, příp. pak jako důkazy v řízeních jiných.
5. Zatřetí, již v oznámení o zahájení kontroly bylo deklarováno, že zjištěné fyzické osoby cizí státní příslušnosti jsou zaměstnanci žalobkyně. Žalovaný tak dospěl k tomuto stěžejnímu zjištění ještě před tím, než byla kontrola vůbec zahájena, aniž by toto posouzení mělo v době odeslání oznámení o zahájení kontroly jakýkoliv faktický podklad. Faktická kontrolní činnost v provozovně žalobkyně tak byla pouze formální a směřovala pouze k potvrzení domněnky žalovaného o nelegální práci umožňované žalobkyní. Poté, co vyjádření a námítky žalobkyně k provedené kontrole nebyly vzaty v potaz, je zřejmé, že žalovaný zaujal k celé věci postoj již před zahájením kontroly, a samotná kontrolní činnost tak ani nespočívala ve skutečném zjištění stavu věci.
6. Začtvrté žalobkyně namítá, že vyřízení námitek se v rámci svého odůvodnění uchýlilo pouze k zopakování kontrolních zjištění s jediným relevantním tvrzením, že žalobkyní předložená smluvní dokumentace byla vyhodnocena jako účelová a nebylo k ní přihlíženo. Samotné důvody pro takový závěr o předložené smluvní dokumentaci však již vyřízení námitek neobsahuje. Žalovaný se dále v odůvodnění nevypořádal ani s dalšími tvrzeními a argumenty žalobkyně včetně doložených důkazů. Zcela nedostačující odůvodnění tak umožnilo žalovanému o námitkách rozhodnout se značným prvkem svévole, když neuvedl logický řetězec argumentů vedoucích od námitek žalobkyně k rozhodnutí žalovaného.
7. Zapáté, jediným podkladem pro kontrolní zjištění byly pouze výsledky zjištěných osob. Žalobkyně ale nebyla výsledku těchto osob přítomna a nebylo jí tak umožněno efektivně vykonávat svá procesní práva (klást dotazy, vyjádřit se k výsledkům), přičemž tyto výsledky nebude možné zopakovat, jelikož zjištěné osoby se pravděpodobně již nachází mimo území České republiky.
8. S ohledem na uvedené tak žalobkyně zašesté namítá i nedostatečné zjištění skutkové stavu, neboť žalovaný učinil závěry pouze na základě provedených výsledků zjištěných osob cizí státní příslušnosti, aniž by vycházel z podkladů poskytnutých žalobkyní. Žalobkyně nemůže souhlasit s kontrolními zjištěními, že cizím státním příslušníkům umožnila výkon

nelegální práce, protože ze shora uvedené rámcové smlouvy a v ní uvedených záruk vyplývá, že žalobkyně těmto osobám sama práci nezařadila, ale veškerá komunikace mezi ní a pracovníky S. probíhala prostřednictvím koordinátora najaté společnosti. Žalobkyně zjištěným osobám nevyplácela mzdu ani jiná obdobná plnění, veškerá plnění související se zhotovením díla byla hrazena pouze společností S. jako zhotoviteli. Předmětem objednávek žalobkyně bylo provedení díla, a nikoliv výkon závislé práce, tudíž i zjištěné osoby byly ve smluvním vztahu se S.. Žalobkyně tak nikdy nebyla zaměstnavatelem zjištěných osob a nemohla tedy ani předložit pracovní smlouvy a povolení k zaměstnání těchto osob. Žalovaný přitom k této skutečnosti nepřihlédl přes to, že vyslychané zjištěné osoby uvedly, že pracovní smlouvu mají uzavřenou se společností S. a mají platné polské pracovní vízum.

9. Žalovaný předně namítal opožděnost žalobních bodů v žalobě označených jako 1), 2), 3) a 5). Při posuzování včasnosti žaloby žalovaný poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 6. 2015, č. j. 9 As 98/2015-32, dle něž je při posuzování včasnosti žaloby třeba zkoumat, zda jsou proti tvrzenému zásahu přípustné jiné prostředky nápravy či ochrany. Tehdejší zákonná úprava (v době vydání citovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu) znala pouze nápravné prostředky proti kontrolním zjištěním, nikoliv proti kontrolním úkonům. Jelikož se účinná právní úprava od přechází nijak neliší, běžely subjektivní lhůty pro podání žaloby proti jednotlivým tvrzeným zásahům od okamžiku, kdy se o nich žalobkyně dozvěděla, tj. u nezákonných zásahů pod body 1) a 3) v návaznosti na doručení oznámení o zahájení kontroly dne 15. 4. 2019 a u nezákonných zásahů pod body 2) a 5) v návaznosti na doručení protokolu o kontrole dne 25. 6. 2019. Za včasné tak má pouze body v žalobě označené jako 4) a 6), tedy namítající, že vyřízení námitek nespĺňuje elementární nároky na odůvodnění jakéhokoli úkonu veřejné správy a že vyhodnocení kontrolní činnosti je nesprávné, nezákonné a nedostatečné. Žalovaný se nicméně pro jistotu vyjádřil věcně ke všem žalobním bodům uvedeným v žalobě, přičemž všechny shledal nedůvodnými, pročež navrhl zamítnutí žaloby.
10. V replice žalobkyně ohledně otázky včasnosti podané žaloby odkázala na rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 12. 2017, č. j. 1 Afs 58/2017-42, publikovaný pod sp. zn. 3868/2018 Sb. NSS, a nálezu Ústavního soudu ze dne 15. 5. 2018, sp. zn. II. ÚS 635/18, a podrobně analyzovala institut námitek proti kontrolnímu zjištění se závěrem, že představují prostředek ochrany, který je v dané souvislosti třeba vyčerpat před podáním zásahové žaloby, a to jak v případě záporní žaloby (jako této), tak i deklaratorní, pokud by zásah či jeho důsledky odpadly až v mezidobí. Kontrolní postup podle kontrolního řádu přitom podle žalobkyně představuje jednotný celek od jejího zahájení až do vyřízení námitek a nelze jej separovat na jednotlivé dílčí úkony kontrolujícího, tím spíše pak ne za účelem posuzování běhu subjektivních lhůt pro podání žaloby. Žalobkyně totiž až do vyřízení námitek nemohla vědět, zda k nápravě pochybení nedojde postupy a opravnými prostředky předpokládanými kontrolním řádem, aniž by bylo nutné podávat zásahovou žalobu. Žaloba tak je podle žalobkyně jako celek včasná. Dále žalobkyně zopakovala a rozvinula argumenty uvedené v žalobě, přičemž k první namítané nezákonnosti takto např. zdůraznila, že postupem žalovaného dne 11. 4. 2019 byla podrobena velmi invazivním postupům v podobě šetření na místě samém ještě před tím, než byla vůbec kontrola zahájena postupem podle kontrolního řádu, aniž by tyto úkony byly řádně zaznamenány ve spise v podobě úředního záznamu podle § 3 odst. 2 kontrolního řádu.

11. Z obsahu spisu žalovaného soud zjistil, že oznámením o zahájení kontroly ze dne 12. 4. 2019 (doručeným žalobkyni dne 15. 4. 2019) ji žalovaný vyrozuměl o tom, že doručením tohoto oznámení je zahájena kontrola dodržování povinností vyplývajících ze zákona o zaměstnanosti. V rámci oznámení byla žalobkyně vyrozuměna o tom, že dne 11. 4. 2019 proběhla v třídiřně odpadů u obce H. v součinnosti s cizineckou policií kontrola zaměřená na nelegální zaměstnávání, při níž byly v místě kontroly zjištěny konkrétní vyjmenované osoby, u nichž bylo kontrolní činností zjištěno, že jsou zaměstnanci žalobkyně. Žalobkyně proto byla vyzvána, aby ve lhůtě 10 dnů od doručení oznámení o zahájení kontroly žalovanému doložila pracovní smlouvy (příp. dohody o provedení práce nebo dohody o pracovní činnosti), na jejichž základě zjištěné osoby vykonávaly v místě kontroly práci, a dále povolení k zaměstnání vydané těmito osobám úřadem práce a doklad o splnění informační povinnosti podle § 87 zákona o zaměstnanosti.
12. Dne 12. 4. 2019 současně žalovaný požádal cizineckou policii o předání protokolů o výsledku cizích státních příslušníků zastižených v provozovně žalobkyně dne 11. 4. 2019. Cizinecká policie tyto protokoly sepsané dne 11. 4. 2019 o výsledku cizinců zastižených v provozovně žalobkyně v řízení o jejich vyhoštění žalovanému zaslala dne 15. 4. 2019.
13. V reakci na oznámení o zahájení kontroly žalobkyně ve vyjádření ze dne 30. 4. 2019 žalovanému uvedla, že nemůže doložit vyžadované dokumenty, neboť není zaměstnavatelem při kontrolní činnosti zjištěných osob, a odkázala jej na společnost S., která v provozovně žalobkyně prováděla na základě rámcové smlouvy o dílo práce spočívající ve zpracování odpadu, k čemuž jí žalobkyně poskytla technologii a technické zařízení.
14. V protokolu o kontrole ze dne 21. 6. 2019 žalovaný uvedl, že kontrola byla zahájena dne 15. 4. 2019 doručením oznámení o zahájení kontroly žalobkyni. Kontrolovanou osobou byla žalobkyně a kontrolovaným pracovištěm pak její třídiřna odpadů v H.. Předmětem kontroly bylo dodržování pracovněprávních předpisů dle § 126 odst. 2 zákona o zaměstnanosti se zaměřením na to, zda na pracovišti není umožňován výkon nelegální práce. Protokol o kontrole dále obsahuje seznam na pracovišti zjištěných fyzických osob včetně shrnutí obsahu pro žalovaného relevantní části jejich výpovědí ze dne 11. 4. 2019. V návaznosti na to pak žalovaný vyslovil kontrolní zjištění, že žalobkyně umožnila v kontrolovaném období na svém pracovišti výkon práce mimo pracovněprávní vztah a bez povolení k zaměstnání vydaného úřadem práce, čímž umožnila výkon nelegální práce podle § 5 písm. e) bodů 1 a 2 zákona o zaměstnanosti. Protokol o kontrole byl žalobkyni doručen dne 25. 6. 2019.
15. Proti výše uvedeným kontrolním zjištěním žalobkyně podala dne 10. 7. 2019 námitky, v nichž argumentoval shodně jako ve vyjádření ke kontrole a dodala, že z výsledku při kontrole zjištěných osob vyplývá, že nevykonávaly práci pro žalobkyni, ale pro společnost S., přičemž nebyly podrobně dotazovány na jejich smluvní vztahy se společností S.. Z protokolu o kontrole dle žalobkyně ani nevyplývá, na základě jakých skutečností žalovaný došel ke kontrolním zjištěním. K námitkám žalobkyně přiložila mj. i rámcovou smlouvu se společností S..
16. Vyřízení námitek ze dne 15. 7. 2019 (doručeným následujícího dne) ale žalovaný námitky žalobkyně zamítl se strohým odůvodněním, že skutková zjištění v protokolu o kontrole odpovídají spisové dokumentaci a že dokumenty prokazující smluvní vztah mezi žalobkyní a společností S. byly vyhotoveny účelově. Zároveň konstatoval, že žalobkyně

v námitkách potvrdila kontrolní zjištění tvrzením, že při kontrole zjištěné osoby nikdy nebyly zaměstnanci kontrolované osoby.

17. Podle § 82 s. ř. s. se může 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, žalobou u soudu domáhat ochrany proti němu nebo určení toho, že zásah byl nezákonný.
18. Podle § 85 s. ř. s. je žaloba nepřijatelná, lze-li se ochrany nebo nápravy domáhat jinými právními prostředky; to neplatí v případě, domáhá-li se žalobce pouze určení, že zásah byl nezákonný.
19. Podle § 84 odst. 1 s. ř. s. musí být žaloba podána do dvou měsíců ode dne, kdy se žalobce dozvěděl o nezákonném zásahu. Nejpozději lze žalobu podat do dvou let od okamžiku, kdy k němu došlo.
20. Nejprve se soud musel i s ohledem na námitky žalovaného zabývat přípustností a včasností podané žaloby. Principy posuzování včasnosti, přípustnosti a důvodnosti zásahové žaloby byly nově definovány v rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 11. 2017, č. j. 7 As 155/2015-160, č. 3687/2018 Sb. NSS., tak, že „[p]okud je zjevné a nepochybné, že jednání popsané v žalobě nemůže být vzhledem ke své povaze, povaze jeho původce či jiným okolnostem ‚zásahem‘ ve smyslu legislativní zkratky v § 84 s. ř. s., i kdyby byla tvrzení žalobce pravdivá, musí být taková žaloba odmítnuta podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., jelikož chybí podmínka řízení spočívající v přípustitelném (plausibilním) tvrzení nezákonného zásahu.“ Teprve není-li ve věci dán výše uvedený důvod pro odmítnutí žaloby, je namístě zkoumat její přípustnost ve smyslu § 85 s. ř. s., tedy existenci jiných právních prostředků, kterými se lze domáhat ochrany nebo nápravy, a až poté její včasnost podle § 84 odst. 1 s. ř. s. Pokud jde o nedostatek pojmových znaků nezákonného zásahu a s tím spojený nedostatek podmínek řízení, rozšířený senát Nejvyššího správního soudu však dodal, že „odmítnout žalobu z uvedeného důvodu lze jen tehdy, je-li nemožnost, aby v žalobě tvrzené jednání bylo nezákonným zásahem, zjevná a nepochybná. Soud zde bude přihlížet též k závěrům ustálené judikatury, která dále vysvětluje, které úkony veřejné správy nezákonným zásahem nejsou a nemohou být“. Ačkoliv byl výše citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu zrušen nálezem Ústavního soudu ze dne 15. 5. 2018, sp. zn. II. ÚS 635/18, zrušovací důvody se týkaly jen otázky posuzování včasnosti zásahových žalob proti tzv. trvajícím zásahům; zbylé závěry rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu zůstaly nedotčeny.
21. V projednávané věci žalobkyně nezákonný zásah spatřuje v jednání žalovaného, který měl v její provozovně provést kontrolu dle kontrolního řádu se zaměřením na „nelegální zaměstnávání“, přičemž kontrolu fakticky provedl dříve, než byla zahájena zákonem stanoveným způsobem. V rámci kontroly pak navíc dle žalobkyně nebyl dostatečně zjištěn skutkový stav, neboť žalovaný nepřihlédl k tvrzením žalobkyně a k jí předloženým důkazům, takže kontrolní zjištění neodpovídají skutečnosti a byla učiněna na základě podkladů, které žalovaný získal nezákonným způsobem. Žalobkyně se tak cítí být dotčena jak samotným neohlášeným a předčasným provedením fyzické kontroly dne 11. 4. 2019 včetně nemožnosti se zúčastnit výsledků zajištěných osob, které se odehrály téhož dne, tak kontrolními zjištěními a vyřízením námitek, jež z takových, dle žalobkyně nezákonných podkladů vycházejí a svévolně opomíjejí argumenty a podklady poskytnuté z její strany.
22. Nejprve je tedy namístě zabývat se otázkou, zda v žalobě popsané jednání žalovaného je

nezákonným zásahem ve smyslu § 82 s. ř. s. V tomto ohledu je podstatné i samotné rozhraničení mezi otázkami, které v zásadě přísluší soudu řešit v rámci žaloby proti správnímu rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s., a jež tedy s ohledem na zásadu subsidiarity zásahové žaloby nelze definičně považovat za zásah ve smyslu § 82 s. ř. s., a otázkami, které naopak kognici soudu v řízení o zásahové žalobě podléhají, neboť jejich zákonnost nelze reálně posoudit v některém z přednostních žalobních typů. Zde lze analogicky vyjít i z obsáhlé judikatury zabývající se podmínkami rozhraničení mezi žalobou proti rozhodnutí a zásahovou žalobou ve vztahu k daňové kontrole, neboť i když ta se řídí svébytnou právní úpravou v daňových předpisech, samotný princip subsidiarity vychází ze systematických souvislostí právní úpravy v s. ř. s., a dopadá proto stejnou měrou jak na daňovou kontrolu, tak na kontrolu podle kontrolního řádu. Inspirativní je v tomto směru především usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2016, č. j. 1 Afs 183/2014-55, č. 3566/2017 Sb. NSS, kde bylo upozorněno na to, že pomocí zásahové žaloby nelze docílit „předstižného“ posouzení zákonnosti takových jednotlivých procesních úkonů správce daně, které samy o sobě nemají povahu zásahu ve smyslu § 82 s. ř. s., ale jejichž zákonnost může mít význam při posuzování zákonnosti případného rozhodnutí, jímž by na základě zjištění z daňové kontroly byla stanovena daň. Předmětem řízení o zásahové žalobě ve věci daňové kontroly není výsledek kontroly, tedy obsah zjištění při kontrole získaných, nýbrž samotné jednání správce daně v kontrole. Soudní ochrana proti daňové kontrole směřuje k tomu, aby zajistila, že správce daně uplatní své pravomoci v souladu se zákonem; naopak neposkytuje ochranu před výsledkem kontroly, tedy před kontrolními zjištěními.

23. Tomu odpovídá i ustálené rozhodovací praxe, podle níž *„výsledky kontroly, provedené podle zákona o státní kontrole, mohou být podkladem pro zahájení správního řízení o uložení pokuty vůči odpovědnému subjektu a jedním z důkazů, kterým je prokazováno protiprávní jednání odpovědného subjektu, avšak samy o sobě nenahrazují ani nemohou nahradit dokazování provedené postupem stanoveným správním řádem v rámci následně vedeného správního řízení o uložení správní sankce (...). Kontrolní zjištění podle zákona o státní kontrole zachycená v protokolu o kontrole tak z povahy věci nejsou nezákonným zásahem ve smyslu § 82 s. ř. s., neboť jimi nedochází k žádnému zkrácení kontrolované osoby na jejích právech“* (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 6. 2015, č. j. 9 As 98/2015-32). Kontrolní zjištění tak nejsou samy o sobě ani potencionálně způsobilé jít žalobci k tíži, neboť jimi nedochází k žádnému krácení osoby na jejích právech. Do práv žalobce je způsobilé zasáhnout až rozhodnutí, které je výsledkem správního řízení o správním deliktu, přičemž proti tomuto rozhodnutí se lze bránit žalobou ve smyslu § 65 s. ř. s. (srovnej rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 2. 2016, č. j. 6 As 95/2015-24). Za situace, kdy by nebylo zahájeno navazující správní řízení o uložení pokuty, do právního postavení žalobce by nebylo nijak zasaženo, neboť sama kontrolní zjištění a závěry z nich vyplývající nejsou bez dalšího jakkoliv vykonatelné či způsobilé vyvolat takové právní následky, které by znamenaly újmu pro žalobce (srovnej rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 11. 2006, č. j. 8 Aps 4/2006-98, či ze dne 30. 4. 2014, č. j. 6 Afs 46/2014-39).
24. Ze shora uvedeného tedy vyplývá, že v projednávané věci provedená kontrola, učiněná kontrolní zjištění a vypořádání se s námitkami žalobkyně proti těmto kontrolním zjištěním nemohou být nezákonným zásahem ve smyslu § 82 s. ř. s. K případné újmě žalobkyně by vedlo až rozhodnutí, kterým by byla v případném navazujícím správním řízení žalobkyni uložena pokuta. Nezákonnost postupů žalovaného by žalobkyně mohla namítat v rámci navazujícího správního řízení. Prostřednictvím zásahové žaloby však nelze

docílit jakéhosi „předstižného“ posouzení zákonnosti jednotlivých procesních úkonů žalovaného při provedení kontroly, jejichž zákonnost může mít význam pro posuzování následné zákonnosti případně vydaného rozhodnutí, kterým by byla žalobkyni uložena pokuta (srovnej rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 12. 2019, č. j. 9 Afs 113/2018-31).

25. Výjimkou v tomto směru by mohly být pouze ty dílčí úkony prováděné kontroly či její celkové důsledky, které by žalobkyni nedůvodně zatěžovaly, popř. omezovaly v její činnosti, nebo které by vedly např. k neoprávněnému shromažďování údajů o její činnosti u správního orgánu. Tomuto rozměru dotčení práv žalobkyně by totiž nebylo možné čelit prostřednictvím žaloby proti rozhodnutí vydanému v přestupkovém či jiném správní řízení, neboť je nutno připustit, že na provedenou správní kontrolu vůbec nemusí správní řízení navazovat, popř. nemusí být ukončeno rozhodnutím, jemuž by se žalobkyně mohla bránit (např. když by ve výsledku došlo k zastavení takového řízení) a ve vztahu k němuž by se mohla domáhat nápravy a vyslovení nezákonnosti takového typu zásahu do její autonomní sféry. Pokud by bylo namítáno žalobkyní dotčení práv tohoto druhu, bylo by nutné vnímat podanou žalobu za skutečně směřující proti zásahu ve smyslu § 82 s. ř. s. a dále by se tedy soud musel zabývat otázkou vyčerpání opravných prostředků uvnitř veřejné správy (pokud by se jednalo o případ zápůrčí žaloby) a konečně včasnosti podané zásahové žaloby.
26. V kontextu shora uvedených úvah je v nyní posuzované věci nutné zdůraznit, že žalobkyně podanou žalobu prakticky v plném rozsahu formuluje jako žalobu směřující proti výsledným kontrolním zjištěním, což vyplývá ostatně i ze žalobního petitu, jehož součástí je požadavek, aby soud žalovanému zakázal v jeho další činnosti vycházet ze skutečností zjištěných prostřednictvím napadané kontroly. Obsahově se tak zcela nepochybně jedná o případ nepřípustné zásahové žaloby domáhající se jakéhosi „předstižného“ posouzení zákonnosti jednotlivých procesních úkonů žalovaného při provedení kontroly, s cílem znemožnit jejich použití v případně eventuálně zahájeného správního řízení (především) o případném přestupku žalobkyně na úseku zaměstnanosti. Uvedenému využití výsledků uskutečněné kontroly se totiž žalobkyně nepochybně bude moci bránit žalobou proti rozhodnutí správního orgánu, resp. pokud tato skutková zjištění nebudou v takovém správním řízení využita nebo žalobkyně úspěšně dosáhne zastavení takového řízení (např. na základě úspěšného zpochybnění kontrolních zjištění), k zásahu do práv žalobkyně v konečném důsledku nedojde. Žalobou popisovaný zásah tak již definičně bezpochyby zásahem ve smyslu § 82 s. ř. s. není, v důsledku čehož není splněna jedna ze základních podmínek řízení o takové žalobě.
27. Soud proto žalobu s ohledem na vše shora uvedené podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. odmítl, aniž by dále musel zkoumat její včasnost, neboť brojí proti postupu správního orgánu, který neměl povahu zásahu, neboť kontrolní zjištění nejsou způsobilá jít žalobkyni bez dalšího k tíži.
28. Jedinou výjimku v tomto směru může představovat v pořadí první namítaná nezákonnost, ve vztahu k níž žalobkyně deklarovala zásah do své právní sféry předčasnou, resp. neohlášenou kontrolou dne 11. 4. 2019, která podle ní představovala velmi invazivní postup v podobě šetření na místě samém v její provozovně. Byť to není již blíže rozvedeno, je zřejmé, že zátěž takovou kontrolou, jejímž důsledkem nebyl jen vstup do neveřejných prostor žalobkyně, ale též fakticky zastavení či omezení provozu v souvislosti s prováděnou kontrolou a následným zajištěním jmenovaných osob, které svou činností

v daném místě provoz zajišťovaly, by skutečně mohla být podstatným zásahem do právní sféry žalobkyně, jenž by samotným zrušením eventuálního rozhodnutí v přestupkovém či jiném řízení a s ním spojeným označením kontrolou získaných informací za nezákonně pořízené nemohl být napraven. Tomu by pak odpovídala i ta část žalobního petitu, jíž se žalobkyně domáhá vyslovení nezákonnosti provedené kontroly jako celku (tj. včetně místního šetření, jež měl podle žalobkyně žalovaný provést dne 11. 4. 2019). Tento zásah, i kdyby soud žalobkyni vyzval, aby v této části poněkud nejasnou žalobu opravila, by však nebylo možné považovat za nedílnou součást jednoho komplexního celku – správní kontroly – jelikož naznačený zásah měl být zjevně vyvolán jen samotným vniknutím kontrolních orgánů do prostor provozovny žalobkyně, zatímco pozdější úkony žalovaného již takové následky nevyvolávaly.

29. Takto (přípustně) vymezený zásah by měl podobu pouze jednorázového a již ukončeného zásahu, který se odehrál výlučně jen dne 11. 4. 2019 a o němž se žalobkyně nejpozději musela dozvědět (v tomto směru není s ohledem na tvrzení žalobkyně a chybějící informace ve spisu jisté, zda v kontrolované provozovně skutečně byla nějaká osoba náležející k žalobkyni, nebo jen zaměstnanci společnosti S.) doručením oznámení o zahájení kontroly dne 15. 4. 2019. Proti tomuto zásahu se přitom žalobkyně nemohla bránit žádným opravným prostředkem (námitky proti kontrolním zjištěním směřují jen proti správnosti a použitelnosti skutkových zjištění plynoucích z provedené kontroly), resp. pro účely běhu lhůty pro deklaratorní zásahovou žalobu ani jejich existence není významná. Zápůrčí žaloba přitom proti již ukončenému zásahu přípustná není. Subjektivní žalobní lhůta podle § 84 odst. 1 věty první s. ř. s. tak musela žalobkyni uplynout nejpozději v pondělí dne 17. 6. 2019, žaloba však byla soudu odeslána až dne 16. 9. 2019, tedy po uplynutí žalobní lhůty. V tomto rozsahu tak soud musí podanou žalobu odmítnout jako opožděnou postupem podle § 46 odst. 1 písm. b) s. ř. s.
30. Žalobkyně se též vymezovala proti oznámení o zahájení kontroly, jehož součástí byla také výzva k předložení různých listin vztahujících se k cizincům, kteří byli zastiženi při práci v její provozovně v H., nicméně zde žalobkyně ani náznakem neoznačovala za nezákonný zásah do své právní sféry výzvou vyvolanou zvýšenou administrativní zátěží při zpracování odpovědi a shromažďování podkladů, zde se žalobkyně skutečně jen koncentruje na její údajně nezákonný obsah, jenž má mít za následek nevyužitelnost skutečností zjištěných kontrolou v další činnosti žalovaného. Zde tedy ani okrajově z tvrzení žalobkyně nelze dovodit, že by její žaloba směřovala proti zásahu ve smyslu § 82 s. ř. s. I kdyby tomu tak snad bylo, i zde by se uplatnily v předchozím odstavci nastíněné závěry o opožděnosti takové žaloby.
31. Lze tedy shrnout, že podaná žaloba je jako celek nepřípustná, neboť směřuje proti jednání žalovaného, které žalobkyni přímo na její právní sféře nekrátí a které by mohlo mít vůči ní právní účinky teprve na základě dalších procesních kroků žalovaného, jimž by se mohla bránit žalobou proti rozhodnutí. Žaloba tedy nesměřuje proti zásahu ve smyslu § 68 s. ř. s. Pokud se pak žaloba poměrně neurčitě v určitých částech dotýká jednání žalovaného, které by jako zásah bylo možné vyhodnotit, nebyl důvod vyzývat žalobkyni k odstranění vad a upřesnění (spíše však změně) žaloby, neboť žaloba proti takovým postupům žalovaného by byla zjevně opožděná. Proto soud žalobu odmítl.
32. O náhradě nákladů řízení soud rozhodl v souladu s § 60 odst. 3 s. ř. s. Jelikož byla žaloba odmítnuta, nemá právo na náhradu nákladů řízení žádný z účastníků.

33. O vrácení zaplaceného soudního poplatku soud rozhodl podle § 10 odst. 3 věty třetí zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o soudních poplatcích“), dle něž soud vrátí z účtu zaplacený soudní poplatek, byl-li návrh na zahájení řízení před prvním jednáním odmítnut. Zaplacený soudní poplatek za žalobu činil 2 000 Kč. Protože soud žalobu odmítl před prvním jednáním ve věci, rozhodl v souladu s výše citovaným ustanovením zákona o soudních poplatcích o jeho vrácení žalobkyni v plné výši, a to ve lhůtě podle § 10a odst. 1 zákona o soudních poplatcích.

Poučení :

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha 11. února 2020

JUDr. Věra Šimůnková, v. r.
předsedkyně senátu