



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Martina Lachmanna a soudců JUDr. Ing. Viery Horčicové a JUDr. Jaromíra Klepše v právní věci

žalobce: **STROJÍRENSKÝ VĚDECKOTECHNICKÝ PARK s.r.o.**, IČO: 24126381
sídlem U Panelárny 136, Buštěhrad,

zastoupeného Mgr. Terezou Ječnou, advokátkou,
sídlem Štefánikova 1347, Mladá Boleslav

proti

žalovanému: **Ministerstvo průmyslu a obchodu**
sídlem Na Františku 32, Praha 1

o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného

takto:

- I. Žaloba **se** v části směřující proti kontrolním zjištěním vysloveným v Protokolu o výsledku kontroly ze dne 10. 9. 2018, čj. MPO 53207/2018, a souvisejícím závěrům vysloveným v písemnosti žalovaného označené „Vyřizování námitek podle § 14 zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád)“ ze dne 14. 1. 2019, čj. MPO 83491/18/61300, **odmítá**.
- II. Ve zbytku **se** žaloba **zamítá**.
- III. Žádný z účastníků řízení **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

- I. **Předmět řízení a vymezení sporu**

1. Žalobce se podanou žalobou domáhal ochrany před nezákonným zásahem Ministerstva průmyslu a obchodu (dále jen „**žalovaný**“), spočívajícím ve vedení kontroly, zahájené žalovaným dne 24. 8. 2016 u žalobce jako příjemce dotace dle zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**zákon o finanční kontrole**“), a zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**kontrolní řád**“), v souvislosti s realizací projektu v rámci OPPI, programu Prosperita Výzva III (veřejná podpora), projekt Strojírenský a materiálový vědeckotechnický park a podnikatelský inkubátor, číslo projektu 5.1 PP03/132 (dále též „**Projekt**“), vedené pod č. 1776 (dále též „**Kontrola**“).
2. Žalobce navrhl, aby soud rozsudkem určil, že zásah žalovaného spočívající ve vedení kontroly č. 1776 je nezákonný, aby žalovanému zakázal v zásahu pokračovat a přikázal, aby obnovil stav před zásahem, *in eventum*, aby soud rozsudkem toliko určil, že zásah žalovaného spočívající ve vedení kontroly č. 1776 byl nezákonný.

II. Žaloba a její doplnění

3. Žalobce nejprve v podané žalobě shrnul průběh Kontroly. Konstatoval, že dne 24. 8. 2016 u něho žalovaný zahájil Kontrolu, přičemž dne 11. 9. 2018 byl žalobci doručen Protokol o výsledku kontroly ze dne 10. 9. 2018, čj. MPO 53207/2018 (dále jen „**Protokol o výsledku kontroly**“), proti kterému žalobce podal dne 25. 10. 2018 odůvodněné námitky (dále též „**Námitky proti Protokolu**“), které následně dne 15. 11. 2018 doplnil podáním označeným jako Doplnění podání ze dne 25. 10. 2018 vůči Protokolu o kontrole č. 1776 (dále též „**Doplnění Námitek**“). Žalovaný pak podle žalobce přípisem ze dne 14. 12. 2018 oznámil žalobci prodloužení lhůty pro vyřízení námitek o 30 dní. Žalobce dále poukázal na to, že na základě plné moci udělené žalobcem právnímu zástupci byla po předchozí telefonické domluvě s L.V., vedoucí kontrolní skupiny, zaslána prostřednictvím datové schránky žádost o nahlédnutí do spisu týkajícího se Kontroly včetně předmětné plné moci, přičemž originál plné moci byl žalovanému předložen při nahlížení do spisu dne 10. 1. 2019. Žalobce zdůraznil, že dne 17. 1. 2019 podal prostřednictvím právního zástupce námitky podjatosti úředních osob (dále jen „**Námitky podjatosti**“). Vzhledem k tomu, že lhůta pro vyřízení Námitek proti Protokolu marně uplynula dne 25. 1. 2019, požádal žalobce prostřednictvím právního zástupce dne 31. 1. 2019 žalovaného o informaci o způsobu vyřízení Námitek proti Protokolu i o způsobu vyřízení Námitek podjatosti. Žalovaný podle žalobce na toto podání reagoval přípisem datovaným dne 7. 2. 2019, v němž uvedl, že Námitky proti Protokolu již byly vyřízeny písemností ze dne 14. 1. 2019, kterou žalovaný odeslal přímo žalobci, a Námitky podjatosti byly předány na odbor kontroly a interního auditu žalovaného. Přílohou podání bylo dle žalobce i „Vyřizování námitek podle § 14 zákona č. 252/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád)“ ze dne 14. 1. 2019, čj. MPO 83491/18/61300 (dále též „**Vyřízení Námitek proti Protokolu**“). Žalobce uvedl, že se závěrem žalovaného ve věci doručení Vyřízení námitek proti Protokolu a souvisejícího ukončení kontroly dne 14. 1. 2019 nesouhlasil a proti postupu žalovaného brojil podáním ze dne 25. 2. 2019. Žalobce měl přitom za to, že ani doručení Vyřízení námitek proti Protokolu žalobci společně s přípisem ze dne 7. 2. 2019 nemohlo být považováno za platné ukončení Kontroly, neboť nebylo do té doby platně rozhodnuto o Námitkách podjatosti. Žalobce uzavřel, že stanovisko žalovaného ve věci podjatosti úředních osob (datované dne 20. 2. 2019) bylo žalobci prostřednictvím jeho právního zástupce doručeno teprve dne 2. 3. 2019.

4. Žalobce podotknul, že se domáhal ochrany svého práva dostupnými zákonnými prostředky, přičemž nemá jiné možnosti, než domáhat se obrany prostřednictvím žaloby na ochranu proti nezákonnému zásahu. Doplnil, že provedení Kontroly – byť se nejedná o rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. – je naprosto zásadním úkonem, neboť výsledek Kontroly prováděné žalovaným je následně předáván příslušným orgánům, v tomto případě orgánům činným v trestním řízení a příslušnému finančnímu úřadu k dalšímu řízení, přičemž tyto orgány výsledek Kontroly převzímou a v navazujícím řízení jej použijí jako jeden z hlavních důkazních prostředků.
5. Nezákonný zásah žalobce spatřoval zejména ve čtyřech okruzích jim popisovaných skutečností.
6. Žalobce jednak brojil proti postupu žalovaného při doručení Vyřízení námitek proti Protokolu. Uvedl, že dne 8. 1. 2019 byla žalovanému doručena plná moc právního zástupce pro zastupování žalobce v rámci Kontroly, přičemž právní zástupce byl výslovně oprávněn a povinen „*přijímat jménem Zmocnitele plnění a veškerou korespondenci a zásadně zastupovat Zmocnitele při veškerých jednáních se všemi právníckými i fyzickými osobami*“. Originál plné moci byl podle žalobce následně předložen při nahlížení do spisu dne 10. 1. 2019. Žalobce konstatoval, že v souladu s § 37 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**správní řád**“), je žalovaný od 8. 1. 2019 seznámen s převzetím právního zastoupení žalobce a od tohoto okamžiku tak v souladu s § 34 správního řádu ve spojení s § 28 kontrolního řádu musí být veškeré kroky ze strany žalovaného činěny výlučně prostřednictvím právního zástupce žalobce. Opačný postup by podle žalobce znemožnil výkon práva na právní pomoc zakotveného v čl. 37 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Podle žalobce je evidentní, že k tvrzenému doručení Vyřízení námitek proti Protokolu dne 14. 1. 2019 nedošlo, neboť žalovaný se nesprávně pokusil tuto písemnost doručit přímo žalobci, ačkoliv tento byl již právně zastoupen, přičemž o převzetí právního zastoupení byl žalovaný prokazatelně informován.
7. Kontrola nebyla podle žalobce řádně ukončena ani doručením Vyřízení námitek proti Protokolu do datové schránky právního zástupce žalobce. Žalobce poukazoval na to, že dne 17. 1. 2019 podal Námitky podjatosti proti úředním osobám (konkrétně L.V., J.T. a S.K.). Žalobce přitom odkázal na závěry vyslovené v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 7. 2015, čj. 8 As 130/2014 - 33, který s odkazem na předchozí judikaturu Nejvyššího správního soudu konstatoval, že rozhodnutí o podjatosti úředních osob musí předcházet rozhodnutí ve věci samé, neboť v opačném případě by postrádalo svého smyslu, a že „*námitka podjatosti slouží k tomu, aby se podjaté osoby dále nepodílely na řízení. Vznese-li účastník námitku podjatosti úřední osoby za trvání řízení, musí být o námitce rozhodnuto dříve, než je vydáno meritorní rozhodnutí. V opačném případě může účastník meritorní rozhodnutí napadnout z důvodu, že ve věci bylo rozhodnuto vyloučenou osobou*“. Žalobce konstatoval, že Námitky podjatosti podal za trvání řízení, tedy dříve, než bylo řízení ukončeno postupem předvídaným kontrolním řádem. V souladu s judikaturou Nejvyššího správního soudu přitom podle žalobce není možné ukončit řízení do doby, než je o námitkách řádně rozhodnuto. Námitky podjatosti byly podle žalobce vyřízeny až dne 2. 3. 2019 doručením přípisu M.P., náměstka ministryně, datovaného dne 20. 2. 2019. Žalobce rozvedl, že smyslem a účelem námitek podjatosti je zabránit osobám, proti nimž jsou námitky podjatosti vzneseny, podílet se na dalších úkonech v předmětném řízení, k němuž se namítaná podjatost vztahuje. Práva kontrolovaných osob zakotvená v právních

předpisech mají zajistit ochranu jejich oprávněných zájmů a současně zachovat potřebnou právní jistotu. Z tohoto důvodu umožňuje účastníkovi správní řád namítat podjatost osob, které se podílejí na výkonu pravomoci kontrolního orgánu, přičemž do doby, než bude oprávněnou osobou posouzeno, zda je úřední osoba vyloučena či nikoliv, může tato osoba provádět jen takové úkony, které nesnesou odkladu a pokud je nemůže provést osoba jiná. V předmětném řízení však podle žalobce L.V., vedoucí kontrolní skupiny Kontroly, proti níž byla žalobcem vznesena řádně a včas námitka podjatosti, nadále konala úkony v rámci Kontroly, aniž by se jednalo o kroky neodkladné, když vyřizovala přípis žalovaného ze dne 7. 2. 2019, v němž byl mj. obhajován postup žalovaného ve věci nezákonného doručování písemností přímo do datové schránky žalobce, ačkoliv tento byl právně zastoupen. Takový postup je podle žalobce v rozporu s požadavky správního řádu a porušuje i základní požadavek žalobce na ochranu oprávněných zájmů a právní jistotu. Žalobce konečně v této souvislosti upozornil na „*vnitřní nekonsistentnost, resp. rozpornost vyjádření žalovaného*“, pokud jde o subjekt podílející se na vyřizování Námitek podjatosti, s tím, že není zřejmé, zda vůbec rozhodovala příslušná úřední osoba a jaké úřední osoby se na rozhodování v dané věci podílely. Žalobce se domníval, že „*se jedná o další z nezákonných kroků způsobených podjatostí úředních osob, když evidentně dochází k „přenášení rozhodování“ ve věci mezi jednotlivými odbory, když navíc z Organizačního řádu MPO vyplývá, že vyřízení námitky podjatosti do působnosti odboru kontroly a interního auditu vůbec nespadá*“. Postup žalovaného tak podle žalobce odporuje § 14 odst. 3 správního řádu, podle něhož má o námitkách podjatosti rozhodnout bezodkladně služebně nadřízená úřední osoba, nebo ten, kdo má obdobné postavení nadřízené úřední osoby.

8. Žalobce dále brojil proti samotné účasti podjatých úředních osob na Kontrole. Měl za to, že v dané věci byl flagrantně porušen základní požadavek v podobě nestranného a nezaujatého rozhodování orgánu veřejné moci, když Kontrola byla vedena zcela zjevně podjatými osobami. Poukazoval na to, že v rámci nahlížení do spisu mu byl předložen mj. dokument s označením „Pověření k jednání jménem poškozeného k prostudování trestního spisu vedeného Policií ČR ze dne 9. 11. 2016“ (dále jen „**Pověření**“), z něhož vyplývá, že vedoucí kontrolní skupiny byla oprávněna k prostudování trestního spisu, a to pokud jde o trestní řízení proti obviněnému J.M., jednateři žalobce, pro zvlášť závažný zločin poškození finančních zájmů Evropské unie dle § 260 odst. 1, 5 trestního zákoníku spáchaný ve spolupachatelství dle § 23 trestního zákoníku prostřednictvím příjemce dotace, vedené u Policie ČR, NCOZ, Odbor daní, Praha Zbraslav pod spis. zn. NCOZ-1515/TČ-2016-412302-C (dále též „**trestní řízení**“). Vedoucí kontrolní skupiny tak byla dle žalobce již ode dne 9. 11. 2016 pověřena nahlížet do trestního spisu jednatele příjemce dotace, jehož obsah měl zásadní relevanci pro průběh Kontroly. Úřední osoba tak vystupovala nejen jako vedoucí Kontroly, tj. osoba, která má povinnost nezávisle a nestranně šetřit předmět Kontroly, ale současně i jako zástupce poškozeného, který se k trestnímu řízení připojil s požadavkem na náhradu škody, který byl vyčíslen před tím, než byla Kontrola pravomocně ukončena. V právním státě přitom není dle názoru žalobce přípustné, aby osoba, která zastupuje poškozeného, který se do trestního řízení přihlásil s požadavkem na náhradu škody, a která má zaručená procesní práva mj. v možnosti podat odvolání v neprospěch obžalovaného, zároveň vystupovala jako „nestranná, nezaujatá“ osoba provádějící Kontrolu ve shodné věci, když nadto výsledek Kontroly je součástí předmětného trestního spisu. Uvedené skutečnosti přitom byly podle žalobce důvodem podání námítky podjatosti, o níž měl dle sdělení žalovaného datovaného dne 7. 2. 2019,

vyřizovaného L.V., rozhodovat odbor kontroly a vnitřního auditu. Námitky podjatosti však byly dle žalobce vyřízeny až dne 2. 3. 2019, kdy byl žalovanému prostřednictvím právního zástupce doručen přípis M.P., náměstkyně ministryně, označený ručně datem 20. 2. 2019, v němž je uvedeno, že Námitky podjatosti byly podány opožděně, neboť Kontrola skončila dne 14. 1. 2019 doručením vyřízení námitek do datové schránky žalobce, přesto však byly prověřeny právním odborem žalovaného. Žalovaný podle žalobce námitky přesto přezkoumal a Námitky podjatosti jako nedůvodné zamítl, neboť dle jeho názoru žádný konkrétní důvod podjatosti úředních osob ze strany žalobce uveden nebyl.

9. Žalobce s uvedeným závěrem nesouhlasil s tím, že L.V. se bezprostředně podílela na výkonu pravomoci správního orgánu, byla dokonce vedoucím kontrolní skupiny, a dále, jak vyplývá ze záznamu o nahlížení do spisu, byla fakticky jedinou osobou, která v rámci Kontroly připravovala správní rozhodnutí (Protokol o výsledku kontroly) a činila závěrečná kontrolní zjištění. Žalobce odmítl tvrzení žalovaného o tom, že jediným důvodem námitky podjatosti je zaměstnanecký poměr L.V., stejně jako žalovaným uvedené zdůvodnění oprávněnosti takového postupu, totiž že tyto osoby jsou „s problematikou seznámeny“. Žalovaným odkazované rozsudky Nejvyššího správního soudu se dle žalobce v tomto případě, když úřední osoba vystupovala přímo jako zástupce poškozeného, který se s požadavkem na náhradu škody k trestnímu řízení připojil a tuto škodu i vyčíslil dříve, než byla Kontrola pravomocně ukončena, neuplatní.
10. Předjímání výsledku Kontroly a podjatost L.V. dále žalobce dovozoval i z obsahu Kontrolního listu pro kontrolu postupu zadavatele při zadání veřejné zakázky nebo výběru dodavatelů dle Pravidel pro výběr dodavatelů v rámci OPPI, č. projektu 5.1 PP01/132, předmět výběrového řízení Vybavení vědeckotechnického parku stroji a zařízení (dále též „**Kontrolní list**“), vyhotoveného na základě kontroly na místě provedené dne 26. 1. 2017, datovaného dnem 28. 12. 2017. Žalobce poukázal na to, že u bodu 6. „Popis předmětu zakázky, kvalifikačních požadavků, hodnotících kritérií a způsobu hodnocení není zjevně diskriminační, tj. dopředu nevylučuje a nezvýhodňuje jednoho nebo užší okruh vhodných dodavatelů. Postup Zadavatele je transparentní a zachovává rovný přístup ke všem uchazečům ve VŘ“ je uvedeno „Ne“, „viz Protokol“. Protokol o výsledku kontroly je však vyhotoven s datem 10. 9. 2018; žalovaný tak dle žalobce evidentně již v prosinci roku 2017 dopředu – bez ohledu na dokazování a případné námitky ze strany příjemce dotace – předjímal výsledek Kontroly. K tomu žalovaný podle žalobce přistoupil, přestože mu přinejmenším do září 2018 byly předkládány další podklady k rozhodnutí.
11. Žalobce dále upozornil, že ani Pověření udělené L.V. a její další kroky ve vztahu k trestnímu řízení nejsou činěny v souladu s vnitřními předpisy žalovaného. Z organizačního řádu žalovaného podle žalobce vyplývá, že plnění oznamovací povinnosti, stejně jako plnění úkolů z dožádání vnějších orgánů a zajišťování styku s orgány činnými v trestním řízení, spadá do působnosti odboru kontroly a interního auditu, tedy přímo útvaru ministryně. K zastupování žalovaného jako poškozeného v trestním řízení nebyl tedy dle žalobce oprávněn odbor kontroly v rámci Sekce fondů EU, natož pak přímo vedoucí Kontroly L.V. Takový postup je dle žalobce „*nutné zcela jednoznačně odmítnout, neboť zásadním způsobem narušuje nestrannost a nezákonnost Kontroly a porušuje základní práva zakotvená Listinou základních práv a svobod v čl. 2. odst. 2*“. S poukazem na závěry vyslovené v usnesení Ústavního soudu ze dne 2. 4. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 30/09 žalobce

uzavřel, že Vedoucí Kontroly v daném případě nemohla být objektivní a nezájatou osobou.

12. Dalšími žalobními námitkami pak žalobce brojil proti samotným kontrolním zjištěním popsaným v Protokolu o výsledku kontroly, resp. proti závěrům vysloveným k jeho námitkám proti těmto kontrolním zjištěním směřujícím ve Vyřízení námitek proti Protokolu.

III. Vyjádření žalovaného

13. Žalovaný ve svém vyjádření k žalobě ze dne 29. 5. 2019 poukázal na to, že žalobce podal zásahovou žalobu v souvislosti s Kontrolou vedenou u něj podle kontrolního řádu, ačkoli výsledek této kontroly je, ve smyslu § 14f zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**zákon o rozpočtových pravidlech**“), pouhým podkladem pro další postup žalovaného, jehož výsledkem může být v krajním případě i odnětí dotace postupem podle § 15 rozpočtových pravidel. Samotné kontrolní zjištění je podle žalovaného pouhým zjištěním, jež neukládá žalobci žádné povinnosti a nemůže tak ze své povahy nikterak zasáhnout do jeho právní sféry. V daném případě tedy podle žalovaného prozatím existuje pouze kontrolní závěr z proběhlé kontroly, jakožto podklad pro další postup ve spolupráci s příslušným finančním úřadem. Žalovaný zdůraznil, že kontrolní závěr, ve vztahu k němuž je namítán nezákonný zásah, je pouhým dílčím procesním krokem, který sám o sobě nijak nezasahuje do právní sféry žalobce, tj. do jeho veřejných subjektivních práv, když celá věc je následně předávána příslušnému finančnímu úřadu, který jediný je oprávněn posoudit vzniklou „nesrovnalost“, resp. konstatovat v rámci daňového řízení existenci případného porušení rozpočtové kázně. Pokud tedy příslušný finanční úřad konstatuje porušení rozpočtové kázně, je v takovém případě oprávněn vyměřit daňovému subjektu odvod za porušení rozpočtové kázně, spolu s případným penále, přičemž toto rozhodnutí je žalovatelné. Stejně tak je podle žalovaného žalovatelné rozhodnutí vydané postupem podle § 15 rozpočtových pravidel. Žalovaný byl přesvědčen, že pro podání žaloby na ochranu proti nezákonnému zásahu, není v uvedeném směru prostor s tím, že žalobce by měl v daném případě využít k ochraně svých veřejných subjektivních práv žaloby proti rozhodnutí správního orgánu, resp. vyčkat, zda vůbec bude do jeho veřejných subjektivních práv – rozhodnutím o odnětí dotace nebo v rámci daňového řízení – zasazeno. Žalovaný v tomto směru navrhoval, aby byla žaloba postupem podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. ve spojení s § 85 s. ř. s. odmítnuta.
14. K námitce brojící proti postupu žalovaného při doručení Vyřízení námitek proti Protokolu žalovaný uvedl, že ačkoli došlo k procesnímu pochybení co do chybného doručení uvedené listiny přímo do rukou žalobce a nikoli jeho právního zástupce ve smyslu § 34 odst. 2 správního řádu, nemůže toto procesní pochybení představovat zásah, kterým by byl žalobce zkrácen na svých právech. Předmětný dokument byl podle žalovaného žalobci zaslán opakovaně, a to do datové schránky právního zástupce, v souladu s předloženou plnou mocí, a to dne 7. 2. 2019, spolu s přípisem vysvětlujícím dosavadní postup žalovaného. Žalobce tímto postupem na svých veřejných subjektivních právech podle žalovaného nijak zkrácen nebyl, neboť byl s vypořádáním jeho námitek, podaných proti Protokolu o výsledku kontroly obeznámen, a to dne 14. 1. 2019, a mohl tak tedy činit případné další procesní kroky (popř. jeho právní zástupce) k ochraně svých práv. Žalovaný měl s ohledem na uvedené za to, že žalobce materiálně nebyl na svých

právech nijak zkrácen a není tedy naplněna jedna z kumulativních podmínek soudní ochrany v případě zásahové žaloby. Ani sám žalobce ostatně podle žalovaného nijak blíže nevymezil, jak se ono zkrácení na jeho právech mělo projevit.

15. K námitkám poukazujícím na nikoli řádné ukončení Kontroly Vyřízení námitek proti Protokolu před rozhodnutím o Námitkách podjatosti pak žalovaný uvedl, že poté, co byly žalobcem podány Námitky podjatosti na základě nahlížení do spisu dne 10. 1. 2019, v rámci kterého bylo právním zástupcem žalobce zjištěno, že žalovaný vystupuje jako poškozený v trestním řízení vedeném proti žalobci, neprováděly dotčené osoby žádné procesní úkony, kterými by mohl být ovlivněn výsledek řízení (kontroly). Vyřízení Námitek proti Protokolu bylo vyhotoveno ředitelkou odboru kontroly Ing. L. V., proti níž žalobce námitku podjatosti nevznesl. Osoby, proti nimž byla námitka podjatosti vznesena, se tedy již podle žalovaného nepodílely na procesních úkonech způsobitelných ovlivnit výsledek kontroly, tj. rozhodnutí o námitkách nebylo vydáno osobou, vůči které byla namítána žalobcem podjatost, čímž bylo učiněno zadost smyslu právní úpravy institutu námitky podjatosti. K žalobcem namítanému přípisu ze dne 7. 2. 2019, jenž zpracovala L.V., vůči níž žalobce vznesl námitku podjatosti, žalovaný upozornil, že tento úkon měl pouze informativní charakter, nebyl způsobilý ovlivnit výsledek kontroly, byl tak v souladu s dikcí zákona a nebyl způsobilý zkrátit žalobce na jeho veřejných subjektivních právech. Žalobcem odkazované rozhodnutí Nejvyššího správního soudu není podle žalovaného na daný případ zcela přílehlavé. Námitky podjatosti pak podle žalovaného byly vyřízeny dne 20. 2. 2019, přičemž nebyly uznány důvodnými a nebylo tak shledáno opodstatnění pro případné zrušení Protokolu o výsledku kontroly a na něj navazujícího rozhodnutí. Žalovaný doplnil, že pokud by Námitky podjatosti byly vyhodnoceny jako důvodné, Kontrola by byla provedena znovu osobami, vůči nimž nebyla vznesena námitka podjatosti. Žalovaný měl za to, že takovýmto postupem nebyl žalobce na svých veřejných subjektivních právech nikterak zkrácen.
16. Žalovaný doplnil, že žalobce Námitky podjatosti ve své podstatě opíral zejména o zaměstnanecký vztah úředních osob, resp. o tu skutečnost, že tyto osoby vystupující v provedené kontrole figurují také ve vztahu k trestnímu řízení vedenému s žalobcem, a to na straně žalovaného, jako poškozeného v trestním řízení. Žalovaný setrval na názoru, že zaměstnanecký poměr těchto osob k žalovanému nemůže zakládat jejich podjatost (poukázal k tomu na závěry vyslovené v rozhodnutích Nejvyššího správního soudu čj. I As 89/2010 - 119 a čj. 2 As 21/2044 - 67), s tím, že by bylo třeba dalších okolností, z nichž by byly patrné pochybnosti o nepodjatosti takové úřední osoby. Žalovaný rovněž poukázal na zákonnou dikci § 14 odst. 2 správního řádu. Zákonem požadovaný vztah úřední osoby alternativně k účastníkům řízení, resp. jejich zástupcům, či projednávané věci, podle názoru žalovaného nebyl naplněn. Samotné pracovní zařazení úředních osob, jež pouze jednají v souladu se svou pracovní náplní, nemůže podle žalovaného samo o sobě vytvářet předpoklad osobního vztahu takovéto úřední osoby k věci či účastníkům řízení. Žalovaný byl přesvědčen, že jeho postup nebyl nezákonný, resp. nebyl způsobilý nikterak zasáhnout do veřejných subjektivních práv žalobce.
17. Žalovaný pak nesouhlasil ani s námitkami směřujícími proti samotným kontrolním zjištěním, resp. námitkami zpochybňujícími závěry vyslovené ve Vyřízení námitek proti Protokolu.

IV. Replika žalobce

18. Žalobce v replice ze dne 9. 9. 2019 setrval na své argumentaci uvedené v žalobě. Nesouhlasil s tím, že kontrolní zjištění je „pouhým zjištěním, jež neukládá žalobci žádné povinnosti a nemůže tak ze své povahy nikterak zasáhnout do jeho právní sféry“. Měl za to, že výsledek Kontroly prováděné žalovaným je dle metodického pokynu následně předáván příslušným orgánům, v tomto případě orgánům činným v trestním řízení a příslušnému finančnímu úřadu k dalšímu řízení, přičemž tyto orgány výsledek Kontroly převezmou a v navazujícím řízení jej použijí jako jeden z hlavních důkazních prostředků, kdy v následném řízení již žalobce nemá reálnou možnost obrany proti nezákonnému zásahu žalovaného. Žalobce přitom podle svého přesvědčení neměl jinou možnost procesní obrany.
19. Žalovaný podle žalobce v první řadě porušil právo žalobce na právní ochranu zakotvené v čl. 37 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, když nesprávně doručil Vyřízení námitek proti Protokolu přímo žalobci, ačkoliv byl povinen doručovat prostřednictvím právního zástupce žalobce. Tento postup pak žalovaný podle žalobce nezhojil ani následně, když se pokusil písemnost doručit do datové schránky právního zástupce žalobce, ačkoliv ještě nebylo ukončeno projednávání Námitek podjatosti úředních osob.
20. Žalobce rovněž znovu zdůraznil, že postup žalovaného byl nezákonný, neboť Kontrola nebyla v době podání Námitek podjatosti pravomocně ukončena, a nadto podjaté osoby i nadále vykonávaly podstatné kroky v rámci Kontroly. Žalobce v této souvislosti opětovně poukázal na to, že vedoucí kontrolní skupiny Kontroly, proti níž byla žalobcem vznesena řádně a včas námitka podjatosti, nadále konala úkony v rámci Kontroly, aniž by se jednalo o kroky neodkladné.
21. Žalobce také opakovaně zdůraznil, že důvod podjatosti spočívá mj. i v předjímání výsledku Kontroly, o němž svědčí v žalobě popsany obsah Kontrolního listu.
22. Žalobce trval na tom, že byl nesprávným nezákonným postupem žalovaného na svých právech zkrácen, neboť žalovaný postupoval v rozporu s právními předpisy a Kontrolu neprovedl řádně.

V. Posouzení věci Městským soudem v Praze

23. Městský soud v Praze posoudil předmětnou žalobu jako žalobu na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného podle části třetí třetího dílu hlavy druhé s. ř. s. Městský soud v Praze ověřil, že žaloba byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou a splňuje všechny formální náležitosti na ni kladené. O podané žalobě soud rozhodl podle § 51 odst. 1 s. ř. s. bez nařízení jednání, neboť účastníci řízení s rozhodnutím ve věci bez jednání souhlasili (souhlas žalobce s rozhodnutím ve věci bez jednání byl v souladu s § 51 odst. 1 větou druhou s. ř. s. presumován).
24. Žalobce podanou žalobu podřadil žalobnímu typu předvídanému v § 4 odst. 1 písm. c) ve spojení s § 82 a násl. s. ř. s.
25. 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 přímo zaměřen proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo, žalobou domáhat u soudu ochrany proti němu nebo určení toho, že zásah byl

nezákonný“. Ochranu podle § 82 a násl. s. ř. s. může správní soud poskytnout tehdy, jsou-li kumulativně splněny podmínky, aby žalobce byl přímo (1. podmínka) zkrácen na svých právech (2. podmínka) nezákonným (3. podmínka) zásahem, pokynem nebo donucením („zásahem“ v širším smyslu) správního orgánu, které nejsou rozhodnutím (4. podmínka), a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo (5. podmínka). Není-li byť jen jediná z uvedených podmínek splněna, nelze žalobci ochranu podle § 82 a násl. s. ř. s. poskytnout (k tomu více viz například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 3. 2008, čj. 2 Aps 1/2005 - 65, publ. pod č. 603/2005 Sb. NSS).

26. Správní soudy v minulosti opakovaně judikovaly, že přesná definice „zásahu“ možná není, protože pod tento pojem spadá velké množství často jen faktických (ústně či jinak vyjádřených) a neformálních činností správních orgánů, ke kterým jsou různými zákony oprávněny. Vždy jde o úkony, které nejsou činěny formou rozhodnutí, ale přesto jsou závazné pro osoby, vůči nimž směřují. Bez ohledu na to, zda mají tyto úkony formální povahu či nikoliv, je jejich pojmovým znakem fakt, že jsou způsobilé atakovat právní sféru fyzické či právnické osoby tím, že je povinna na základě takového úkonu něco konat, nějaké činnosti se zdržet nebo nějaké jednání strpět.
27. První otázkou, kterou si musí soud v případě zásahové žaloby položit, tedy je, zda jednání žalovaného vůbec může z povahy věci představovat nezákonný zásah ve smyslu § 82 s. ř. s.

K přípustnosti žaloby

28. Jak vyplývá z výše provedené rekapitulace obsahu žaloby a z žalobního petitu, žalobce spatřoval nezákonný zásah ve vedení Kontroly, přičemž nezákonnost postupu žalovaného dovozoval především (i.) z nedostatků při doručování Vyřízení námitek proti Protokolu, jež bylo doručováno žalobci, přestože byl v rozhodné době zastoupen advokátem, (ii.) z toho, že Kontrola byla dle přesvědčení žalobce ukončena předtím, než bylo rozhodnuto o Námitkách podjatosti, (iii.) z vedení Kontroly podjatými úředními osobami. Kromě toho žalobce v podané žalobě brojil proti samotným kontrolním zjištěním v Protokolu o kontrole, resp. proti závěrům vysloveným k odpovídajícím námitkám ve Vyřízení námitek proti Protokolu.
29. Žalovaný tedy v nyní posuzované věci nevydal žádné rozhodnutí, měl však žalobcem tvrzeným postupem v souvislosti s vedením Kontroly zasáhnout do jeho veřejných subjektivních práv.
30. Městský soud v Praze zdůrazňuje, že judikatura Nejvyššího správního soudu setrvale dovozuje, že žaloba na ochranu před nezákonným zásahem je pouze subsidiárním prostředkem ochrany v případech, kdy žalobce nemá k dispozici žádné jiné právní prostředky. K tomu soud poukazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 1. 2012, čj. 1 Aps 4/2011 - 80, z něhož vyplývá, že jestliže proti konkrétnímu aktu veřejné správy existuje jiný prostředek nápravy, nepřichází zásahová žaloba v úvahu; jedním z těchto prostředků je nepochybně žaloba proti správnímu rozhodnutí.
31. Vztah obou zmíněných žalobních typů je v ustálené rozhodovací praxi správních soudů vyjadřován jako „primát žaloby proti rozhodnutí“, kdy sekundární možnost podání úspěšné žaloby proti nezákonnému zásahu nastupuje teprve tehdy, pokud žaloba proti rozhodnutí nepřipadá v úvahu. V tomto směru lze za všechny poukázat např. na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 1. 2005, čj. 1 Afs 16/2004 - 90, publ. pod č.

1541/2008 Sb. NSS, ze dne 26. 7. 2007, čj. 2 Aps 2/2007 - 72, ze dne 14. 12. 2016, čj. 2 Afs 243/2016 - 34, či ze dne 6. 4. 2017, čj. 1 Afs 4/2017 - 40.

32. Z ustálené rozhodovací praxe Nejvyššího správního soudu tedy vyplývá, že ochrana poskytovaná zásahovou žalobou je subsidiární nejen vůči ochraně ve správním řízení, ale i vůči ochraně poskytované ostatními typy žalob ve správním soudnictví. Žaloba na ochranu před nezákonným zásahem je tedy přípustná pouze tehdy, pokud před žalovaným jednáním správního orgánu nelze ochránit žalobou proti rozhodnutí nebo žalobou proti nečinnosti správního orgánu. Konkrétně ohledně vztahu žaloby proti rozhodnutí a žaloby proti nezákonnému zásahu platí, že zásahová žaloba hraje „*rolí pomocného prostředku ochrany a doplnku tam, kam ochrana podle § 65 a násl. s. ř. s. nedosáhne*“ (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, čj. 7 Aps 3/2008 - 98, č. 2206/2011 Sb. NSS). Na uvedených závěrech ničeho nezměnil ani rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 12. 2017, čj. 1 Afs 58/2017 - 42, jak potvrzuje recentní judikatura Nejvyššího správního soudu (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 6. 2018, čj. 4 As 61/2018 - 34, či ze dne 16. 2. 2018, čj. 4 As 236/2017 - 30).
33. Lze tedy učinit dílčí závěr, že řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem směřuje k poskytnutí ochrany v případech, kdy správní orgán zasáhne do práv určité osoby způsobem neumožňujícím využití jiných žalobních typů upravených v soudním řádu správním. Ochrana před nezákonným zásahem má tedy subsidiární povahu. Zásahová žaloba není „náhražkou“ žaloby proti rozhodnutí správního orgánu (tj. žaloby podle § 65 s. ř. s.), případně dalších žalob upravených v soudním řádu správním. Jedná se o jejich doplněk, jakousi „záchrannou síť“ pro situace, v nichž se žalobce nemůže domoci ochrany svých veřejných subjektivních práv žádnou z těchto dalších žalob, jak plyne např. z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 8. 2005, čj. 2 Aps 3/2004 - 42, usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 10. 2015, čj. 7 As 107/2014 - 53, či rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 11. 2017, čj. 7 As 155/2015 - 160 (přestože bylo naposledy uvedené rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu zrušeno nálezem Ústavního soudu ze dne 15. 5. 2018, sp. zn. II. ÚS 635/18, výše uvedené závěry o subsidiaritě zásahové žaloby zpochybněny nebyly).
34. Nejvyšší správní soud dále ve své rozhodovací praxi ustáleně akcentuje, že v řízení o žalobě proti nezákonnému zásahu nelze podrobovat testu zákonnosti jednotlivé procesní úkony správního orgánu. Účelem žaloby proti nezákonnému zásahu obecně není přezkum procesního postupu správního orgánu ve správním řízení. K tomu slouží řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a násl. s. ř. s. (k tomu viz např. rozsudky ze dne 27. 9. 2013, čj. 9 Aps 2/2013 - 63, ze dne 31. 1. 2011, čj. 2 Aps 4/2010 - 63, ze dne 22. 8. 2007, čj. 1 Afs 45/2007 - 69, ze dne 31. 7. 2006, čj. 8 Aps 2/2006 - 95, ze dne 17. 3. 2005, čj. 2 Aps 1/2005 - 65, či ze dne 17. 4. 2009, čj. 8 Aps 6/2007 - 256). Jak uzavřel Nejvyšší správní soud v naposledy uvedeném rozsudku, „*účelem žaloby proti nezákonnému zásahu obecně není přezkum procesního postupu správního orgánu ve správním řízení. Tento postup může být předmětem přezkumu v rámci žaloby proti rozhodnutí správního orgánu, protože procesní stránka věci je neoddělitelnou součástí zákonnosti rozhodnutí. Ochranu ve vztahu ke správnímu řízení jako takovému platné právo nezabezpečuje možností úplně negovat vedení správního řízení žalobou na ochranu před nezákonným zásahem. K tomu slouží možnost podat žalobu proti rozhodnutí, v jehož vydání zpravidla vedení správního řízení vyústí*“.

V citovaném rozsudku Nejvyšší správní soud dále konstatoval, že „přezkoumání zákonnosti vedení správního řízení v rámci řízení o ochraně před nezákonným zásahem by bylo přezkumem předčasným a odporujícím systematické soudnímu řádu správního.“

35. Uvedeným východiskům odpovídá i pozdější judikatura Nejvyššího správního soudu. V rozsudku ze dne 29. 8. 2014, čj. 5 Afs 34/2014 - 39, Nejvyšší správní soud konstatoval, že „v případech, kdy je vedeno řízení, jehož výsledkem je vydání rozhodnutí, je vyloučeno, aby se adresát rozhodnutí domáhal ochrany před právními následky takového rozhodnutí žalobou podle ust. § 82 a násl. s. ř. s., neboť má možnost domáhat se ochrany podle ust. § 65 a násl. s. ř. s.“. V rozsudku ze dne 15. 4. 2015, čj. 1 As 199/2014 - 81, pak soud uvedl, že „k zásahu ve smyslu § 82 s. ř. s. může zpravidla dojít konkrétním nezákonným úkonem správního orgánu (např. nezákonným vstupem do obydlí, vykonáním nezákonné kontroly apod.), nikoliv však samotným vedením správního řízení. Nejvyšší správní soud sice připustil, že nezákonným zásahem může být zahájení a provádění daňové kontroly. Jedním z významných argumentů pro připuštění ochrany proti daňové kontrole cestou žaloby na ochranu proti nezákonnému zásahu je však skutečnost, že ne vždy musí tato kontrola vyústit v rozhodnutí, proti němuž lze brojit žalobou podle § 65 s. ř. s. [viz rozhodnutí rozšířeného senátu ze dne 31. 8. 2005, č. j. 2 Afs 144/2004 - 110 (735/2006 Sb. NSS)]. Obecně ale platí, že přezkoumání zákonnosti vedení správního řízení v rámci řízení o ochraně před nezákonným zásahem by bylo přezkumem předčasným a odporujícím systematické soudnímu řádu správního (bližší viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 4. 2009, č. j. 8 Aps 6/2007 - 256). (...) Krajský soud, který se zabýval otázkou, zda předmětné správní řízení nadále probíhá, patrně vycházel z předpokladu, že vedení správního řízení pojmově může být zásahem ve smyslu § 82 s. ř. s., což je ale (jak je patrné z výše uvedeného) předpoklad nesprávný.“
36. Z obdobných úvah vychází i rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 3. 2016, čj. 7 Afs 302/2015 - 80. Závěry v něm vyslovené přitom obstály i v rámci řízení o ústavní stížnosti (srov. usnesení Ústavního soudu ze dne 6. 12. 2016, sp. zn. I. ÚS 1144/16), kdy i Ústavní soud aproboval princip subsidiarity soudního přezkumu vyjádřený v § 85 s. ř. s. (ve znění zákona č. 303/2011 Sb.), z něhož konstantně vychází judikatura správních soudů.
37. Nejvyšší správní soud v minulosti opakovaně potvrdil, že kontrolními zjištěními uvedenými v protokolu o kontrole nemůže být nikterak zasaženo do práv kontrolovaného subjektu. Nejvyšší správní soud v tomto směru ustáleně judikuje, že kontrolovaná osoba nemůže být samotnými kontrolními zjištěními zkrácena na právech ve smyslu § 82 s. ř. s. (srov. např. závěry vyslovené v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 4. 2018, čj. 4 As 57/2018 - 78, či ze dne 6. 9. 2018, čj. 4 As 105/2018 - 36). Soud v této souvislosti poukazuje na závěry vyslovené Nejvyšším správním soudem v rozsudku ze dne 15. 2. 2017, čj. 6 Afs 193/2016 - 31, dle nichž „[s]jetřvalá judikatura [...] jak ve vztahu k předchozí právní úpravě obsažené v zákoně č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, ve znění pozdějších předpisů, [...], tak i ve vztahu k recentní úpravě obsažené v kontrolním řádu [...] dospívá k závěru, že protokol o kontrole obsahuje toliko kontrolní zjištění, čili zjištění skutková, jimiž nemůže být nikterak zasaženo do práv kontrolovaného subjektu, a ani „rozhodnutí“ o námitkách proti zjištění uvedenému v protokolu proto nejsou samostatně soudně přezkoumatelná žalobami dle soudního řádu správního. Zamítnutí námitek kontrolovaného subjektu má pouze ten následek, že se nemění závěr kontrolního protokolu. Za rozhodnutí zasahující do práv stěžovatele lze v daném případě považovat až takové rozhodnutí, jímž mu byla uložena konkrétní povinnost [...]. Do

práv a povinností kontrolovaného subjektu může být zasazeno vždy až v souvislosti s navazujícím řízením, typicky ve správním řízení o správním deliktu“.

38. Nejvyšší správní soud nicméně rovněž setrvale judikuje, že i v souvislosti s vedením kontroly podle kontrolního řádu (dříve podle zákona č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, ve znění pozdějších předpisů) může ze strany kontrolního orgánu dojít k takovému zásahu do právní sféry adresáta veřejné moci, který je způsobilým předmětem přezkumu v řízení u správního soudu. Správní soudy v tomto směru jednak připouštějí, aby kontrolovaná osoba mohla brojit žalobou proti rozhodnutí podle § 65 s. ř. s. proti uložení nápravných opatření a jiných rozhodnutí v materiálním smyslu uložených v protokolech o kontrole (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 2. 2017, čj. 6 Afs 193/2016 - 31, ze dne 29. 5. 2014, čj. 5 As 152/2012 - 43, či ze dne 6. 4. 2018, čj. 4 As 57/2018 - 78). Ve vztahu k problematice kontrol dodržování povinností uložených zákonem č. 101/2000 Sb. byly tyto závěry potvrzeny např. v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 11. 2007, čj. 1 As 13/2006 - 90.
39. Soudy pak rovněž v minulosti opakovaně aprobovaly, že zásahovou žalobou se lze domáhat ochrany před různými aspekty kontroly vedené orgánem veřejné moci (za všechny srov. např. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2016, čj. 1 Afs 183/2014 - 55, či rozsudky téhož soudu ze dne 30. 10. 2018, čj. 8 Afs 144/2018 - 30, a ze dne 29. 8. 2014, čj. 5 Afs 34/2014 - 39, ve věci daňové kontroly; rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 9. 2018, čj. 9 As 172/2018 - 29 ve věci kontroly povinností na úseku taxislužby; rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 9. 2007, čj. 9 Aps 1/2007 - 68 ve věci kontroly Nejvyššího kontrolního úřadu; rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 6. 2015, čj. 9 As 98/2015 - 32 ve věci kontroly prováděné inspektorátem práce a celou řadě dalších). Správní soudy přitom judikují, že v obecné rovině lze za nezákonný zásah považovat i kontrolu, u které kontrolní orgán nepřipustně vybočil ze zákonných mezí a zasáhne do právní sféry kontrolované osoby, čímž může dojít k porušení ústavně zaručených práv kontrolované osoby, a to přinejmenším práva na ochranu její svobodné sféry (čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod a čl. 2 odst. 3 Ústavy České republiky).
40. Soud dále konstatuje, že za situace, kdy jednání popsané v žalobě nemůže být vzhledem ke své povaze, povaze jeho původce či jiným okolnostem „zásahem“ ve smyslu legislativní zkratky v § 82 s. ř. s., musí být taková žaloba odmítnuta podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., a to i přesto, že by tvrzení žalobce byla pravdivá. Chybí totiž ona podmínka řízení spočívající v přijatelném tvrzení nezákonného zásahu. Nicméně Nejvyšší správní soud v této souvislosti zdůraznil, 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 (např. jednotlivé procesní úkony správního orgánu, které směřují k vydání rozhodnutí a samy o sobě nepředstavují zásah do práv účastníka řízení [...]). Existuje-li rozumná pochybnost, [...] je třeba zkoumat další „procesní“ podmínky věcné projednatelnosti žaloby, a pokud jsou splněny, žalobu věcně projednat.“ (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 1. 2018, čj. 9 Afs 85/2016 - 51).
41. Prizmatem výše rekapitulovaných judikатурních závěrů proto soud přistoupil k posouzení otázky, zda žalobcem tvrzený zásah žalovaného spočívající ve shora popsanych aspektech

týkajících se Kontroly, lze vůbec považovat za „zásah“ ve smyslu § 82 s. ř. s., tzn., zda je „zjevné a nepochybné“, že v žalobě tvrzené jednání nemohlo být nezákonným zásahem. Pokud by totiž soud dospěl ke kladnému závěru, bylo by na místě přistoupit k odmítnutí žaloby podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

42. Soud se přitom přiklonil k závěru, že v části žaloby, v níž žalobce brojí proti samotným kontrolním zjištěním obsaženým v Protokolu o výsledku kontroly, resp. proti závěrům vysloveným k námitkám zpochybňujícím tyto závěry ve Vyřízení námitek proti Protokolu, které ze své povahy nemohou být v souladu s dříve uvedenými judikatorními východisky nezákonným zásahem podle § 82 s. ř. s. (nedochází jimi k žádnému zásahu do práv, neboť kontrolní zjištění a závěry z nich vyplývající nejsou bez dalšího samostatně vykonatelné ani způsobilé vyvolat samy o sobě jakékoliv jiné právní následky, jež by znamenaly újmu pro jejich adresáta), lze již *a priori* s jistotou vyloučit, že by žalobcem popsané jednání žalovaného v obecné rovině mohlo představovat nezákonný zásah dle § 82 s. ř. s.
43. V uvedeném rozsahu proto soud výrokem I. tohoto rozsudku rozhodl o odmítnutí podané žaloby podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s.
44. Ve vztahu k té části žaloby, v níž žalobce fakticky brojil proti postupu žalovaného v rámci vedení samotné Kontroly a poukazoval na nedostatky shrnuté pod body (i.) – (iii.) výše v bodě 28 tohoto rozsudku, soud naopak dospěl k závěru, že v daném směru nelze *a priori* s jistotou vyloučit, že by žalobcem popsané jednání žalovaného v obecné rovině mohlo představovat nezákonný zásah dle § 82 s. ř. s.
45. Soud zohlednil, že žalobce v nyní posuzované věci namítá porušení svého práva na vedení Kontroly nepodjatými osobami, resp. tvrdí konkrétní procesní nedostatky postupu žalovaného v rámci Kontroly, které se měly dle žalobce negativně projevit v jeho právní sféře a mělo být postupem žalovaného zasaženo i do ústavně zaručených práv žalobce.
46. Městský soud v Praze proto z výše uvedených důvodů s přihlédnutím k vyloženým závěrům vyplývajícím z rozhodovací praxe Nejvyššího správního soudu dospěl k závěru, že v kontextu nyní projednávaného případu nelze v daném rozsahu týkajícím se tří shora vymezených okruhů skutečností souvisejících s vedením Kontroly hovořit o tom, že je „zjevné a nepochybné“, že by v žalobě tvrzené jednání *a priori* nemohlo být nezákonným zásahem. Soud proto v daném rozsahu přistoupil k věcnému projednání žaloby a tedy k posouzení otázky, zda byl předmětný zásah žalovaného nezákonným ve smyslu § 82 s. ř. s.
47. Pokud jde o přípustnost žaloby na ochranu před nezákonným zásahem, zbývá podotknout, že žalobci v daném případě nesvědčilo podle názoru soudu právo brojít proti postupu žalovaného žalobou proti rozhodnutí nebo žalobou na ochranu proti nečinnosti, neboť jak bylo uvedeno výše, žalovaný v posuzované věci žádné rozhodnutí (a to ani rozhodnutí materiální povahy) nevydal a současně nebyl povinen takové rozhodnutí nebo osvědčení vydat. Žalobu tedy nebylo možno považovat za nepřipustnou podle § 85 s. ř. s. Žalobce rovněž nebyl podle přesvědčení soudu povinen vyčerpat jiné prostředky ochrany proti postupu žalovaného, neboť mu právní řád žádný takový prostředek ochrany, jež by bylo nutno obligatorně využít, neposkytuje.

K věcnému posouzení

48. Jak bylo uvedeno výše, v nyní posuzovaném případě je předmětem sporu mezi účastníky posouzení zákonnosti postupu žalovaného v rámci Kontroly, resp. některých jeho konkrétních aspektů. Jak bylo uvedeno výše, žalobce brojil podanou žalobou proti (i.) nedostatkům při doručování Vyřízení námitek proti Protokolu, jež bylo doručováno žalobci, přestože byl v rozhodné době zastoupen advokátem, (ii.) tomu, že Kontrola byla dle přesvědčení žalobce ukončena předtím, než bylo rozhodnuto o Námitkách podjatosti, a konečně především proti (iii.) vedení Kontroly podjatými úředními osobami.
49. Skutkový stav předestřený žalobcem v části II. žaloby a žalovaným v části II. vyjádření k žalobě není mezi stranami sporný. Soud proto z předloženého kontrolního spisu toliko ověřil, že dne 24. 8. 2016 byla u žalobce, jakožto příjemce dotace, zahájena výše identifikovaná Kontrola podle zákona o finanční kontrole a kontrolního řádu. Protokol o výsledku kontroly byl žalobci doručen do jeho datové schránky dne 11. 9. 2018. Ze spisu dále vyplývá, že proti Protokolu o výsledku kontroly podal žalobce dne 25. 10. 2018 podle § 13 kontrolního řádu Námitky proti Protokolu, které dále rozvedl Doplněním námitek ze dne 15. 11. 2018. Ze spisu dále vyplývá, že žalovaný přípisem ze dne 14. 12. 2018 oznámil žalobci prodloužení lhůty pro vyřízení námitek o 30 dnů postupem podle § 14 kontrolního řádu. Dne 14. 1. 2019 pak žalovaný zaslal do datové schránky žalobce Vyřízení námitek proti Protokolu podle § 14 kontrolního řádu. Dne 17. 1. 2019 podal žalobce prostřednictvím svého právního zástupce Námitky podjatosti úředních osob. Posléze žalobce přípisem ze dne 31. 1. 2019 požádal žalovaného o informaci, jak byly vyřízeny jeho Námitky proti Protokolu a Námitky podjatosti. Ze spisu se rovněž podává, že žalovaný žalobci sdělením ze dne 7. 2. 2019, doručovaným do datové schránky zástupce žalobce, sdělil, že Námitky proti Protokolu již byly vyřízeny dne 14. 1. 2019, přičemž spolu s tímto přípisem žalobci znovu zaslal Vyřízení námitek proti Protokolu. Současně žalobci sdělil, že Námitky podjatosti byly předány na odbor kontroly a interního auditu žalovaného. Žalobce se v podání ze dne 25. 2. 2019 proti postupu žalovaného ohradil a namítal, že Vyřízení námitek proti Protokolu bylo chybně zasláno přímo do jeho datové schránky, a nikoli do datové schránky jeho právního zástupce, jehož plnou moc žalobci předložil dne 10. 1. 2019 při nahlížení do spisu, přičemž ani následné zaslání Vyřízení námitek proti Protokolu nemohlo zjednat nápravu, neboť se tak stalo před tím, než došlo k vypořádání podaných Námitek podjatosti. Ze spisu se konečně podává, že Námitky podjatosti byly přípisem žalovaného ze dne 20. 2. 2019, doručeným do datové schránky zástupce žalobce dne 2. 3. 2019, vyhodnoceny jako nedůvodné.
50. Pokud jde o okruh skutečností souvisejících s bodem (i.), soud zdůrazňuje, že mezi stranami není sporné, že žalovaný pochybil, pokud Vyřízení námitek proti Protokolu ze dne 14. 1. 2019 doručoval do datové schránky žalobce, přestože byl žalobce v rámci Kontroly zastoupen advokátem na základě plné moci ze dne 17. 12. 2018, jejíž originál byl žalovanému předložen dne 10. 1. 2019. Žalovaný v rámci své procesní obrany nijak nezpochybňuje, že v daném ohledu při doručování Vyřízení námitek proti Protokolu nepostupoval v souladu s pravidly upravenými kontrolním řádem, resp. subsidiárně aplikovatelným správním řádem.
51. Soudu však na půdorysu podané zásahové žaloby přísluší zkoumat, zda uvedené dílčí procesní pochybení mohlo představovat nezákonný zásah žalovaného, proti němuž by bylo třeba poskytnout žalobci ochranu v řízení vedeném podle § 82 a násl. s. ř. s.

52. Soud přitom v této souvislosti nepochyboval o tom, že přestože byl žalovaný povinen doručovat Vyřízení námitek proti Protokolu podle § 34 odst. 2 správního řádu ve spojení s § 28 kontrolního řádu dne 14. 1. 2019 zástupci žalobce, nepředstavuje procesní vada spočívající v doručení této písemnosti žalobci do jeho datové schránky s ohledem na všechny okolnosti nyní posuzované věci takový zásah, kterým by byl žalobce přímo zkrácen na svých právech způsobem vyžadujícím poskytnutí ochrany v tomto řízení.
53. Soud nepřehlédl, že předmětná písemnost byla v totožné podobě poté, co se žalobce podáním ze dne 31. 1. 2019 na stav vyřizování podaných námitek dotázal, dle nesporného tvrzení účastníků opakovaně doručena spolu s přípisem ze dne 7. 2. 2019 do datové schránky zástupce žalobce. Uvedená písemnost tedy byla žalobci, byť se zpožděním, doručena postupem předvídaným zákonem. Soud přitom zcela přisvědčuje žalovanému, že žalobce nebyl v důsledku uvedeného dílčího procesního pochybení žalovaného nijak zkrácen na svých veřejných subjektivních právech, neboť byl se závěry žalovaného obsaženými ve Vyřízení námitek proti Protokolu seznámen již dne 14. 1. 2019, a mohl proto v dané záležitosti činit veškeré v úvahu připadající procesní kroky k ochraně svých práv, a to i prostřednictvím svého právního zástupce (nic mu nebránilo, aby zástupce o doručení předmětné písemnosti uvědomil). Žalobce ostatně v podané žalobě ani v rámci své předcházející procesní obrany nijak nespecifikoval, jakým konkrétním způsobem se mělo uvedené procesní pochybení žalovaného negativně projevit v jeho právní sféře, ani nijak nevysvětlil, zda a pokud ano, jakým konkrétním způsobem vyústily vady v doručení v omezení možností jeho procesní obrany.
54. Přestože je tedy se zřetelem ke shora uvedenému nutno žalobci přisvědčit v tom, že žalovaný v daném ohledu zatížil vedenou Kontrolu dílčí procesní vadou, tuto vadu následně zhojil řádným doručením písemnosti do datové schránky zástupce žalobce, přičemž soud nezjistil žádnou okolnost (žalobce ani na žádnou takovou konkrétní okolnost v souladu s dříve uvedeným nepoukázal), která by svědčila o tom, že by byl žalobce v důsledku uvedeného postupu materiálně zkrácen na svých právech. Z právě uvedených důvodů proto soud uzavírá, že není naplněna jedna z výše specifikovaných podmínek pro poskytnutí soudní ochrany v řízení o žalobě na ochranu proti nezákonnému zásahu podle § 82 a násl. s. ř. s. Soud proto žalobní námitky v této části nemohl shledat důvodnými.
55. Soud dále přistoupil k posouzení námitek [viz ad (ii.) výše], jimiž žalobce brojil proti tomu, že Kontrola byla dle jeho přesvědčení ukončena předtím, než bylo rozhodnuto o Námitkách podjatosti.
56. Soud konstatuje, že ani v tomto případě není mezi stranami skutkový stav věci sporný. Žalovaný nepochybně, že žalobcem podané Námitky podjatosti vyřídil přípisem ze dne 20. 2. 2019, tedy poté, co již byla Kontrola ukončena doručením Vyřízení námitek proti Protokolu. Nesouhlasí však s tím, že by byl žalobce uvedeným postupem zkrácen na svých veřejných subjektivních právech. Soud se přitom se závěry žalovaného ztotožňuje a z dále uvedených důvodů uzavírá, že ani v tomto ohledu nebyl žalobce postupem žalovaného zkrácen na svých právech takovým způsobem, který by vyžadoval poskytnutí ochrany v soudním řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem.
57. Soud přisvědčuje žalobci potud, že je obecně žádoucí rozhodnout o námitce podjatosti předtím, než je řízení, v němž je podjatost úřední osoby namítána, skončeno. Nejvyšší

správní soud v tomto směru v minulosti opakovaně potvrdil, že smyslem institutu námítky podjatosti je vyloučit, aby se na řízení podílely osoby, u nichž lze důvodně pochybovat o jejich nepodjatosti (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 8. 2013, čj. 2 As 134/2011 - 200). Vznese-li tedy účastník námitku podjatosti úřední osoby za trvání řízení, mělo by být o námitce rozhodnuto dříve, než je vydáno meritorní rozhodnutí (srov. mj. oběma účastníky řízení vzpomínaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 7. 2015, čj. 8 As 130/2014 - 33).

58. Právní úpravy institutu podjatosti v různých procesních předpisech, včetně té předvídané v § 14 správního řádu, jež se s ohledem na § 28 kontrolního řádu uplatní i v rámci Kontroly vedené žalovaným, přitom počítají s tím, že účastník řízení na zjištěné pochybnosti o nepodjatosti úřední osoby upozorní neprodleně poté, co se o nich dozví, zpravidla tedy právě v průběhu probíhajícího správního řízení, v tomto případě kontroly vedené podle kontrolního řádu. Zákodárce pak stanoví přesná pravidla procesního postupu pro vyřizování takové námítky podjatosti.
59. Nejvyšší správní soud nicméně v minulosti explicitně potvrdil, že je-li vznesena námitka podjatosti úředních osob, jejichž účast na řízení již skončila, nemá smysl rozhodovat o námitce postupem předvídaným příslušnými procesními úpravami (srov. oběma účastníky řízení vzpomínaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 7. 2015, čj. 8 As 130/2014 - 33). Podle ustálené rozhodovací praxe správních soudů se účastník řízení nemůže domáhat vyloučení úředních osob pro podjatost z řízení, ve kterém již bylo meritorně rozhodnuto. Pokud je námitka podjatosti uplatněna poté, co již bylo v řízení rozhodnuto, je třeba takovou námitku podjatosti úředních osob prvostupňového orgánu uplatněnou po vydání prvostupňového rozhodnutí vypořádat jako námitku odvolací, nikoliv jako námitku podjatosti (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 1. 2013, čj. 1 As 19/2010 - 133, ze dne 27. 8. 2013, čj. 2 As 134/2011 - 200 nebo ze dne 4. 9. 2014, čj. 3 As 130/2013 - 56; obdobně při námitce podjatosti soudce např. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 2. 2014, čj. Nao 70/2014 - 48). Uvedené závěry je pak dle přesvědčení soudu třeba přiměřeně aplikovat i na uplatnění námítky podjatosti v obdobné fázi provádění kontroly podle kontrolního řádu.
60. Podstata žalobní argumentace směřuje ke zpochybnění řádného ukončení Kontroly za situace, kdy Námitky podjatosti byly vyřízeny teprve přípisem žalovaného ze dne 20. 2. 2019. Žalobce současně v podané žalobě mj. poukazoval na to, že L.V., vedoucí kontrolní skupiny Kontroly, proti níž byla žalobcem vznesena řádně a včas námitka podjatosti, nadále v rámci Kontroly konala nikoli neodkladné úkony.
61. Soud se s přihlédnutím ke shora uvedeným východiskům plynoucím z ustálené rozhodovací praxe správních soudů soustředil na to, zda žalobcem specifikovaným postupem žalovaného mohlo být zasaženo do veřejných subjektivních práv žalobce. Vyšel přitom z úvahy, že do práv žalobce by v obecné rovině mohlo být zasaženo především tím, že žalobcem řádně a včas v průběhu kontroly vznesené námítky podjatosti by nebyly vůbec posouzeny, tím, že by osoby, vůči nimž podjatost namítal, činily ve věci Kontroly po podání Námitky podjatosti další kontrolní či jiné relevantní úkony, resp. tím, že by o Námitkách podjatosti rozhodovala osoba, vůči níž byla podjatost žalobcem namítána. O žádný takový případ se však v řešené věci nejednalo.

62. Soud nemohl ponechat bez povšimnutí, že v nyní posuzované věci byly Námitky podjatosti směřující proti osobám podílejícím se na Kontrole podány ve specifické situaci, a to poté, co byl žalobci doručen Protokol o výsledku kontroly, co žalobce proti Protokolu o výsledku brojil námitkami podanými podle § 13 kontrolního řádu a dokonce poté, co již bylo vyhotovené (uzavřeno) a žalobci doručeno Vyřízení námitek proti Protokolu podle § 14 kontrolního řádu (avšak předtím, než žalovaný doručil Vyřízení námitek proti Protokolu v souladu se zákonem do datové schránky zplnomocněného zástupce).
63. Žalobce tedy Námitky podjatosti směřující proti třem konkrétně označeným úředním osobám (vedoucí kontrolní skupiny, vedoucí oddělení a ředitel odboru žalovaného) podal v okamžiku, kdy již bylo vydáno Vyřízení námitek k protokolu, kontrola fakticky neprobíhala a kdy se již žalobcem označené osoby, slovy správního řádu, bezprostředně nepodílely na výkonu pravomoci žalovaného jako správního orgánu, resp. kdy účast uvedených osob na Kontrole skončila. Námitky podjatosti tedy byly žalobcem podány v okamžiku, kdy již ve světle shora reprodukováných judikatorních závěrů nemělo smyslu rozhodovat o námitce postupem předvídaným správním řádem, neboť účast úředních osob na úkonech žalovaného již z materiálního pohledu skončila.
64. Žalovaný přesto v přípisu datovaném dne 20. 2. 2019, čj. MPO 7885/19/61300/61000/48/1/NM, doručeném do datové schránky zástupce žalobce dne 2. 3. 2019, (přestože označil Námitky podjatosti s odkazem na ukončení Kontroly za opožděné) přistoupil, vědom si zjevně svého procesního pochybení souvisejícího s vadami doručování Vyřízení námitek proti Protokolu (viz výše), k jejich věcnému vypořádání. Uvedeným postupem však podle soudu žalovaný nemohl negativním způsobem zasáhnout žalobce v jeho právní sféře. Právě naopak, žalovanému nelze vytýkat, že (patrně z procesní opatrnosti vycházející z vědomosti o nedostacích v doručování) vyložil v písemnosti ze dne 20. 2. 2019 důvody, pro které nepovažoval Námitky podjatosti za opodstatněné. Soudu pak s ohledem na absenci odpovídajících žalobních námitek nepřisluší se zřetelem k významu dispoziční zásady ovládající tento typ soudního řízení zkoumat ani případný vliv eventuálního procesního nedostatku spočívajícího v tom, že o námitkách nebylo rozhodnuto formalizovaným usnesením. Žalobce v tomto směru v podané žalobě ničeho nenamítal.
65. Soud dále s odkazem na dříve uvedené v reakci na žalobní námitky ověřil, že úřední osoby, vůči nimž Námitky podjatosti směřovaly, nečinily po 17. 1. 2019 v rámci Kontroly další relevantní procesní úkony.
66. Jediným dalším relevantním úkonem realizovaným v rámci Kontroly po podání námitek podjatosti bylo *de facto* toliko opakované doručení již dříve, před podáním Námitek podjatosti vyhotoveného a žalobci do jeho datové schránky doručeného, Vyřízení námitek proti Protokolu. Dle přesvědčení soudu je přitom zjevné, že žalobce nemohl být nijak dotčen na svých právech tím, že žalovaný před vlastním vyřízením Námitek podjatosti přistoupil k opakovanému doručení již dříve vyhotoveného Vyřízení námitek proti Protokolu, čímž byla Kontrola definitivně ukončena nikoli pouze materiálně, ale i formálně s přihlédnutím k § 18 písm. b) kontrolního řádu. Soud přitom nepochyboval o tom, že žalovaný byl obsahem dříve vydaného Vyřízení námitek proti Protokolu vázán a nemohl zástupci žalobce doručit písemnost jiného obsahu, než tu, kterou již před podáním Námitek podjatosti doručil samotnému žalobci.

67. Pro úplnost pak soud nad rámec nezbytného odůvodnění podotýká, že ze spisu se pak ani nijak nepodává, že by se uvedené úřední osoby, vůči nimž směřovaly žalobcem podané Námitky podjatosti, jakkoli bezprostředně podílely na vyhodnocení těchto námitek. Žalobce ostatně ani žalobní argumentaci v tomto směru nevedl.
68. Pokud pak žalobce specificky poukazuje na to, že se vedoucí kontrolní skupiny podílela na vyhotovení shora reprodukováného přípisu ze dne 7. 2. 2019, kterým byl žalobce v reakci na jeho podání ze dne 31. 1. 2019 zpraven o vyřizování Námitek proti Protokolu a Námitek podjatosti, soud se bez výhrad ztotožnil se žalovaným, že uvedený úkon byl čistě informativním úkonem, realizovaným nadto za situace, kdy již byla Kontrola z výše vyložených důvodů fakticky materiálně ukončena. S ohledem na právě uvedené tak okolnost, že se na jeho realizaci podílela osoba, stran níž žalobce tvrdil důvody podjatosti, nezakládá v žádném ohledu takovou vadu kontroly, kterou by soud mohl v tomto řízení zohlednit.
69. Soud závěrem této skupiny námitek zdůrazňuje, že žalobce v podané žalobě ani v rámci předcházející obrany, podobně jako v případě námitek poukazujících na nedostatky v doručování Vyřízení námitek proti Protokolu, nijak nespecifikoval, jakým konkrétním způsobem se mělo jím tvrzené procesní pochybení žalovaného negativně projevit v jeho právní sféře, ani nijak nevysvětlil, zda a pokud ano, jakým konkrétním způsobem vyústily žalobcem tvrzené vady související s ukončením Kontroly bez vypořádání uplatněných Námitek podjatosti v omezení možností jeho procesní obrany či jinak zasáhnout do jeho veřejných subjektivních práv. Jak bylo vyloženo výše, Námitky podjatosti byly vzneseny poté, co byla Kontrola fakticky ukončena a co již bylo vydáno mj. i Vyřízení námitek proti Protokolu; úřední osoby, vůči nimž Námitky podjatosti směřovaly, přitom nečinily po 17. 1. 2019 v rámci Kontroly další relevantní procesní úkony, ani se nepodílely na vypořádání Námitek podjatosti.
70. Ani této skupině žalobních námitek tedy soud nemohl přisvědčit.
71. Soud přitom pro úplnost podotýká, že poukazoval-li žalobce na vnitřní nekonsistentnost, resp. rozpornost vyjádření žalovaného, pokud jde o subjekt podílející se na vyřizování Námitek podjatosti, s tím, že není zřejmé, zda vůbec rozhodovala příslušná úřední osoba a jaké úřední osoby se na rozhodování v dané věci podílely, je třeba uzavřít, že Námitky podjatosti byly vypořádány přípisem náměstka pro řízení sekce, M.P. ze dne 20. 2. 2019 a byly tedy vyřízeny osobou, kterou žalobce sám v podaných Námitkách podjatosti označil za osobu, která je k řešení těchto námitek oprávněna. Skutečnost, zda bylo k vypořádání námitek případně vyžádáno stanovisko jiného odboru žalovaného, pak na závěru o zákonnosti postupu žalovaného není způsobila ničeho změnit. Žalobce pak v podané žalobě nijak nezpochybňuje, že by náměstek sekce nebyl na daném skutkovém půdorysu, kdy Námitky podjatosti směřovaly mj. proti řediteli odboru, orgánem oprávněným k posouzení těchto námitek.
72. Soud konečně přistoupil k posouzení poslední části žalobních námitek směřujících proti způsobu vedení Kontroly, jimiž žalobce brojil proti samotné účasti podjatých úředních osob na Kontrole. Žalobce přitom v rámci této skupiny žalobních námitek namítal podjatost striktně ve vztahu k vedoucí kontrolní skupiny, L.V.

73. Soud předesílá, že vedení kontroly osobou, u níž jsou dány důvody pochybovat o její nepodjatosti, by za určitých okolností skutečně mohlo v obecné rovině představovat nezákonný zásah způsobilý ochrany v řízení podle § 82 a násl. s. ř. s. (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 1. 2008, čj. 5 Aps 3/2007 - 129). V nyní posuzované věci se však soud zcela ztotožnil s žalovaným, že předmětná Kontrola žádnou takovou vadou zatížena není.
74. Žalobce v podané žalobě dovozoval podjatost vedoucí kontrolní skupiny z toho, že uvedená osoba byla jednak oprávněnou úřední osobou bezprostředně se podílející na úkonech v rámci Kontroly, současně však byla na základě Pověření oprávněna jednat za žalovaného v rámci trestního řízení vedeného proti obviněnému jednateli žalobce pro zvlášť závažný zločin poškození finančních zájmů Evropské unie dle § 260 odst. 1, 5 trestního zákoníku. Žalobce měl za to, že úřední osoba tak vystupovala nejen jako Vedoucí Kontroly, tj. osoba, která má povinnost nezávisle a nestranně šetřit předmět Kontroly, ale současně i jako zástupce poškozeného, který se k trestnímu řízení připojil s požadavkem na náhradu škody, který byl vyčíslen před tím, než byla Kontrola pravomocně ukončena.
75. Soud připomíná, že podle § 14 odst. 1 správního řádu platí, že „každá osoba bezprostředně se podílející na výkonu pravomoci správního orgánu (dále jen „úřední osoba“), o níž lze důvodně předpokládat, že má s ohledem na svůj poměr k věci, k účastníkům řízení nebo jejich zástupcům takový zájem na výsledku řízení, pro nějž lze pochybovat o její nepodjatosti, je vyloučena ze všech úkonů v řízení, při jejichž provádění by mohla výsledek řízení ovlivnit“.
76. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 20. 11. 2012, čj. 1 As 89/2010-119, publ. pod č. 2802/2013 Sb. NSS v tomto směru judikoval, že „oba správní řády jimi zajišťují, aby pravomoci správních orgánů vykonávaly pokud možno pouze osoby nestranné, tedy takové, jejichž postoj k výkonu své pravomoci nebude „zkřiven“ vztahem k věci samé či k těm, kteří na ní mají či mohou mít nějaký zájem (tj. vztahem, jež lze označit za nežádoucí). Právní úprava zde vychází z toho, že uvedené osoby nemají mít na vyřízení věci jiný zájem než ten, aby postupovaly zákonně (a v rámci toho i věcně správně a efektivně). Signálem nebezpečí, že jejich postup mohou ovlivnit i zájmy jiné, může být právě jejich výše popsaný nežádoucí vztah. Právní úprava vychází z toho, že nebezpečí ovlivnění nežádoucím vztahem je třeba aktivně předcházet tak, aby k němu pokud možno nikdy nedošlo, a proto připouští, že v některých případech bude z výkonu pravomoci v konkrétní věci vyloučena i osoba, o níž není ani zdaleka jisté, že u ní nežádoucí vztah existuje. Zákon tedy nevyžaduje jistotu ani přiměřenou pravděpodobnost existence nežádoucího vztahu; postačí již, jestliže o nepodjatosti lze pochybovat.

Správní řád z roku 2004 požadovaný důkazní standard precizuje formulací požadující existenci důvodného předpokladu, že s ohledem na nežádoucí vztah úřední osoby lze o její nepodjatosti pochybovat. Tato formulace se však z hlediska svého smyslu a účelu ani z hlediska konkrétních podmínek pro naplnění hypotézy právní normy ve skutečnosti od formulace užití správním řádem z roku 1967 neliší, neboť ani u starší z obou právních úprav není představitelné, aby závěr o vyloučení určité osoby z projednávání a rozhodování věci mohl být učiněn bez existence skutkových důvodů zakládajících důvodný předpoklad pochyb o nepodjatosti. Je tomu tak proto, že v právním státě se jakýkoli postup podle zákona musí opírat o objektivní kritéria a o racionální, v realitě zakotvené důvody, a nikoli o čistě subjektivní, o skutkové důvody neopřenu (libo) vůli toho, kdo pravomoc vykonává.

Pochybnost o nepodjatosti je proto založena tehdy, jsou-li rozumné a z reality vycházející důvody k domněnce, že zde může existovat nežádoucí vztah, jenž by mohl "zkřivit" postoj úřední osoby k výkonu jí svěřené pravomoci. I nízká míra pravděpodobnosti takového nebezpečí tedy může vést k závěru o vyloučení určité úřední osoby z úkonů v řízení (resp. ve znění příslušného ustanovení správního řádu z roku 1967, z projednávání a rozhodování věci).

Důvodem k pochybnostem o nepodjatosti pak může být cokoli, co vzhledem ke své povaze může založit nežádoucí vztah mající potenciál ke "zkřivení" postoje úřední osoby k výkonu jí svěřené pravomoci...“.

77. Soud přisvědčuje žalovanému, že žalobcem identifikované okolnosti týkající se vedoucí kontrolní skupiny spočívající v jejím pověření nahlížet za žalovaného do spisu vedeného v rámci trestního řízení vedeného s jednatelem žalobce nejsou bez dalšího samy o sobě způsobilé založit pochybnosti o nepodjatosti uvedené úřední osoby ve věci Kontroly týkající se žalobce pro poměr k věci, ani jiné pochybnosti o nepodjatosti této osoby ve smyslu § 14 odst. 1 správního řádu.
78. Soud zdůrazňuje, že sama okolnost záležející v tom, že vedoucí kontrolní skupiny současně byla pověřena činěním úkonů v rámci trestního řízení, v němž žalovaný vystupoval v roli poškozeného uplatňujícího nárok na náhradu škody v rámci adhezního řízení, konkrétně k nahlížení do spisu v rámci tohoto řízení, nesvědčí jakkoli pro závěr o nežádoucím vztahu úřední osoby majícím potenciál ke „zkřivení“ jejího postoje k výkonu jí svěřené pravomoci ve světle výše uvedených judikatorních závěrů.
79. Žalovanému je třeba přisvědčit, že argumentace žalobce směřuje k závěru, dle něhož jsou dány důvody pochybovat o nepodjatosti uvedené úřední osoby již proto, že se tato osoba zprostředkovaně fakticky podílí na rozhodování (resp. výkonu jiné formy výkonu činnosti veřejné správy) týkajícím se zájmu žalovaného, který žalovaný hájí rovněž v adhezním řízení trestním. Takový stav věci ovšem bez přistoupení dalších konkrétních okolností svědčících o nežádoucím vztahu uvedené osoby k předmětné věci, resp. k předmětu řízení, nepostačuje podle přesvědčení soudu pro závěr, že jsou ve vztahu k této úřední osobě dány důvody pochybovat o její nepodjatosti.
80. Dle přesvědčení soudu není v obecné rovině nijak neobvyklé, natožpak nežádoucí, aby orgán veřejné moci nadaný v rámci své pravomoci a působnosti k výkonu kontrolní činnosti eventuálně v případě potřeby hájil své zájmy rovněž v různých navazujících systémech odpovědnostních právních vztahů souvisejících v různé míře s předmětem kontroly. Ze skutečnosti, že orgán veřejné moci nadaný kontrolní pravomocí ve vztahu k určité věci spadající do okruhu jeho působnosti současně uplatňuje k některým okolnostem týkajícím se této věci tvrzený (domnělý) nárok na náhradu škody, nelze bez dalšího dovozovat, že by tento orgán nemohl kontrolní pravomoci vykonávat. *Ad absurdum* dovedeno, takový závěr by zprostředkovaně znemožňoval rozhodovat orgánu veřejné moci např. o uložení pokuty za správní delikt, která by tvořila příjem jeho rozpočtu.
81. Tím méně pak lze dovozovat, že by snad úřední osoba oprávněná na základě svého pracovního zařazení k výkonu kontrolních úkonů spadajících do okruhu pravomoci a působnosti orgánu veřejné moci, v němž je pracovníě/služebně zařazena, nebyla oprávněna za daný orgán veřejné moci jednat v jiných věcech s předmětem kontroly souvisejících, a to

včetně komunikace s jinými orgány veřejné moci týkající se takové záležitosti, event. jednat za tento orgán veřejné moci v odpovědnostních vztazích veřejného práva s takovou záležitostí souvisejících, tím spíše, pokud by byla v konkrétním případě (jak sám žalobce namítá) pověřena toliko k nahlížení do spisu vedeného v rámci předmětného trestního řízení. Takový postup je naopak plně v souladu se zásadou hospodárnosti a efektivity vynakládání veřejných prostředků a fungování veřejné správy obecně, neboť lze u takové úřední osoby očekávat vyšší míru obeznámení s relevantními skutkovými okolnostmi věci. Žalovanému lze v tomto ohledu přisvědčit, že stav, kdy úřední osoby jednají v souladu se svou pracovní náplní, nemůže ještě sám o sobě vytvářet předpoklad osobního vztahu takovéto úřední osoby k věci či účastníkům řízení.

82. Jak bylo uvedeno výše, stavěl-li tedy žalobce svou žalobní argumentaci na tom, že jsou dány důvody pochybovat o nepodjatosti vedoucí kontrolní skupiny proto, že se tato osoba zprostředkovaně fakticky podílí na rozhodování (resp. výkonu jiné formy výkonu činnosti veřejné správy) týkajícím se zájmu žalovaného, který žalovaný hájí rovněž v adhezním řízení trestním, v němž byla úřední osoba pověřena nahlížením do trestního spisu, je soud přesvědčen, že bez přistoupení dalších konkrétních okolností svědčících o nežádoucím vztahu uvedené osoby k předmětné věci, resp. k předmětu řízení, nejsou ve vztahu k této úřední osobě dány důvody pochybovat o její nepodjatosti a uvedená osoba tak není bez dalšího z uvedené věci vyloučena.
83. Podílela-li se tedy tato úřední osoba na kontrolních úkonech v rámci Kontroly prováděné žalovaným u žalobce, nelze dle soudu v této okolnosti spatřovat nezákonný zásah žalovaného do práv žalobce.
84. Soud pak pro úplnost podotýká, že dovozoval-li žalobce předjímání výsledku Kontroly a podjatost vedoucí kontrolní skupiny z obsahu Kontrolního listu, nemohl mu soud přisvědčit ani v této dílčí otázce. Ze skutečnosti, že uvedená úřední osoba v předmětném Kontrolním listu vyhotoveném v průběhu kontroly dne 28. 12. 2017 vyslovila v žalobcem označené části negativní kontrolní zjištění, nelze ještě dle soudu bez dalšího dovozovat, že by snad k předmětu kontroly přistupovala zaujatě či předpojatě. Předmětné kontrolní zjištění zachycené v Kontrolním listu představuje toliko předběžný dílčí závěr stran jedné z okolností prověřovaných v rámci Kontroly. Skutečnost, že je co do odůvodnění uvedeného dílčího závěru v Kontrolním listu odkazováno na „Protokol“, tedy Protokol o výsledku kontroly, vyhotovený v září 2018, pak sama o sobě nijak nezakládá důvody pochybovat o nepodjatosti uvedené úřední osoby pro poměr k věci. Žalobci nic nebránilo proti uvedenému dílčímu předběžnému kontrolnímu závěru brojit a uplatňovat proti němu ještě v rámci Kontroly konkrétní námitky a své tvrzení prokazovat; žalobce tak ostatně v průběhu Kontroly po seznámení se s obsahem Kontrolního listu činil, na což sám v podané žalobě poukazuje. Skutečnost, že žalovaný na uvedených předběžných kontrolních závěrech setrval a posléze je v Protokolu o výsledku kontroly blíže odůvodnil, ještě bez dalšího nezakládá podezření o předpojatém či zaujatém přístupu uvedené úřední osoby k věci.
85. Upozorňoval-li pak žalobce konečně na to, že úkony vedoucí kontrolní skupiny ve vztahu k trestnímu řízení nejsou činěny v souladu s vnitřními předpisy žalovaného, nezbyvá soudu než uzavřít, že tyto námitky se zcela mívají s předmětem tohoto řízení. Pro posouzení důvodnosti podané žaloby v části směřující proti žalobcem tvrzeným nedostatkům ve

vedení Kontroly nejsou závěry týkající se dodržování interních organizačních pravidel ve věci vystupování za žalovaného v adhezním řízení trestním jakkoli relevantní a na shora uvedených závěrech nejsou s to ničeho změnit.

VI. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

86. S poukazem na shora uvedené soud shrnuje, že v části žaloby, v níž žalobce brojil proti samotným kontrolním zjištěním obsaženým v Protokolu o výsledku kontroly, resp. proti závěrům vysloveným k námitkám zpochybňujícím tyto závěry ve Vyřízení námitek proti Protokolu, které ze své povahy nemohou být nezákonným zásahem podle § 82 s. ř. s., soud žalobu v uvedeném rozsahu výrokem I. tohoto rozsudku odmítl podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s.
87. Ze všech shora uvedených důvodů pak soud neshledal žalobní námitky v části směřující proti žalobcem akcentovaným okolnostem vedení Kontroly důvodnými, proto žalobu v této části podle § 87 odst. 3 s. ř. s. pro nedůvodnost zamítl.
88. Výrok o náhradě nákladů řízení se dílem opírá o ustanovení § 60 odst. 3 větu první s. ř. s., neboť v části, v níž žalobce brojil proti samotným kontrolním zjištěním, byla žaloba soudem odmítnuta. Výrok o náhradě nákladů řízení je pak rovněž odůvodněn ust. § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobce neměl v části, v níž soud přistoupil k věcnému posouzení žaloby, ve věci úspěch, proto mu právo na náhradu nákladů řízení nenáleží. Žalovanému pak žádné náklady v souvislosti s vedením předmětného řízení nevznikly.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) 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 nejbližší 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.

V Praze dne 16. ledna 2020

Mgr. Martin Lachmann
předseda senátu