

USNESENÍ

Krajský soud v Hradci Králové rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Magdaleny Ježkové a soudců JUDr. Jany Kábrtové a Mgr. Tomáše Blažka ve věci

žalobce: **ČSAD Ústí nad Orlicí, a.s.**
se sídlem Třebovská 330, 562 00 Ústí nad Orlicí
zastoupena JUDr. Michalem Lorencem, advokátem
evidenční číslo ČAK 12874
společníkem v Chýský Lorenc Partners, advokátní kancelář, s.r.o.
se sídlem Žerotínova 1132/34, 130 00 Praha 3

proti
žalovanému: **Oblastní inspektorát práce pro Královehradecký kraj a Pardubický kraj**
se sídlem v Hradci Králové, Říční 1195, 501 01 Hradec Králové

v řízení o ochraně před nezákonným zásahem

takto:

- I. Žaloba se odmítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalobci se vrací soudní poplatek ve výši 2 000 Kč.

Odůvodnění:

1. Žalobkyně uvedla, že u ní probíhá v současné době kontrola vykonávaná Oblastním inspektorátem pro Královehradecký kraj a Pardubický kraj (prováděná inspektorkou žalovaného Mgr. J. H.) a to ode dne 30. 1. 2020, kdy žalobkyně obdržela od žalovaného písemnost označenou jako Výzva k poskytnutí součinnosti ze dne 30. 1. 2020, na základě které si žalovaný vyžádal podklady s odkazem na ustanovení § 8 písm. c) zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole, ve znění pozdějších předpisů (dále také jako „kontrolní řád“). Žalobce uvedl, že respektuje obecné právo inspekce práce provádět kontroly v rozsahu dle zákona, avšak kontroly musí probíhat v souladu se zákonem, transparentně a tak, aby i kontrolované subjekty měly možnost v rámci probíhající kontroly uplatňovat svá práva, a aby i kontrolované subjekty a soudy měly možnost přezkoumat, zda inspekce práce provádí kontrolu v souladu se zákonem.
2. Dále žalobkyně upozornila na neexistenci kontrolního spisu. Žalobkyni tedy bylo umožněno nahlédnout pouze do „dokumentace vztahující se ke kontrole“ a při tomto nahlížení zjistila, že v této dokumentaci není minimálně obsažen jeden dokument týkající se kontroly, o jehož existenci se dozvěděla od protistrany v civilním soudním řízení.

3. Další zásah do svých práv žalobkyně spatřovala v tom, že žalovaný dle jejího názoru neoprávněně využil odkazu na ustanovení § 8 c) kontrolního řádu k získání informací, které dle žalobkyně nesouvisely s (neurčitým) předmětem kontroly. Žalovaný totiž vyzval žalobkyni výzvou k poskytnutí součinnosti ze dne 7. 9. 2020, č. j. 9920/8.50/20-2, „k doložení rozvrhu pracovní doby na období 2. poloviny měsíce září 2020 u zaměstnanců (dispečerů) pana O. J. a pana E., a to v termínu do 3 dnů od doručení této výzvy“ s odkazem na ustanovení § 8 písm. c) kontrolního řádu.
4. Žalobkyně dále uvedla, že v důsledku postupu žalovaného, který v rámci kontroly nevede kontrolní spis, nemá reálnou možnost seznámit se s podklady, písemnostmi a kontrolními úkony, které žalovaný v rámci kontroly činí, a je tak podstatně omezena ve svém právu na efektivní procesní obranu.
5. Žalobkyně je přesvědčena, že Výzvou žalovaného byla přímo zkrácena na svém základním právu na soukromí, které jí vyplývá z ustanovení čl. 10 odst. 3 ústavního zákona č. 2/1993 Sb., Listiny základních práv a svobod (dále také jako „Listina“), když se od ní žalovaný snažil získat informace způsobem, který je dle žalobkyně v rozporu se zákonem.
6. Výzvou bylo podle žalobkyně porušeno přímo též právo žalobkyně coby kontrolované osoby na to, aby vůči ní byla kontrola prováděna efektivním a hospodárným způsobem, když dle žalobkyně bylo vůči ní postupováno zjevně excesivním způsobem a žalovaný činil úkony, k nimž dle žalobkyně nebyl oprávněn a které nebyly nezbytné – naopak s (neurčitým) předmětem kontroly dle žalobkyně přímo nesouvisely.
7. Žalobkyně požádala žalovaného o umožnění nahlédnutí do kontrolního spisu vedeného v rámci kontroly u žalobkyně na základě ustanovení § 38 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále také jako „správní řád“). K tomuto kroku přistoupila zejména proto, že měla pochybnosti o zákonnosti postupu žalovaného. Tímto krokem tedy chtěla žalobkyně získat potřebné informace ze spisu, což bylo a je nezbytné pro případnou efektivní procesní obranu proti postupům žalovaného. Žalovaný žalobkyni sdělil, že kontrolní spis není vytvořen. Žalovaný tedy zpřístupnil dne 18. 9. 2020 žalobkyni pouze to, co žalovaný nazval (pojmem dle žalobkyně neexistujícím v právním řádu) „dokumentací vztahující se ke kontrole“ (dále také jako „dokumentace“) a co dle žalobkyně rozhodně neodpovídá požadavku zákona na vedení (kontrolního) spisu, mj. požadavku ustanovení § 17 odst. 1 správního řádu.
8. Žalobkyně byla toho názoru, že postupem žalovaného – nevedením kontrolního spisu – došlo k přímému zásahu do jejího práva na spravedlivý proces a že je jí znemožňována efektivní ochrana jejích práv a obrana proti postupům žalovaného a narušován princip rovnosti zbraní. Dále uvedla, že žalovaný nebyl oprávněn požadovat rozvrhy práce zaměstnanců a mapovat či monitorovat, kdy se který zaměstnanec bude nacházet na určeném pracovišti.
9. Žalobkyně vyslovila přesvědčení, že žalovaný nebyl oprávněn zmonitorovat, kde se kdy budou nacházet zaměstnanci žalobkyně po celou polovinu měsíce září 2020 s odkazem na ustanovení § 8 písm. c) kontrolního řádu. Tímto postupem dle žalobkyně překročil žalovaný svá oprávnění a zasáhl tak do práva žalobkyně na soukromí, neboť každý (tedy i právnická osoba) má na základě čl. 10 odst. 3 Listiny právo na ochranu před neoprávněným shromažďováním údajů o své osobě. Právo na soukromí, stejně jako jakékoliv jiné právo, lze omezit jen na základě zákona, omezení musí sledovat legitimní

cíl a musí být přiměřené co do volby prostředků. Tím, že žalovaný činil ve vztahu k žalobkyni excesivní úkony, zasáhl do jejího práva na to, aby u ní probíhala hospodárná a efektivní kontrola a aby nebylo vybočováno ze zákonného účelu kontroly. Žalovaný dle žalobkyně porušil svoji povinnost vyvarovat se nadbytečných požadavků tak, aby žalobkyni nevznikaly zbytečné náklady, a povinnost postupovat tak, aby žalobkyně byla kontrolou co nejméně zatěžována.

10. V písemném vyjádření k žalobě žalovaný konstatoval, že správní spis v době, kdy žalobkyně žádala o nahlédnutí, byl tento spis řádně označen a čítal 86 chronologicky řazených a očíslovaných dokumentů, kdy u každého z nich bylo uvedeno datum založení do spisu. Zástupce žalobce, což v žalobě nezmínil, si z této dokumentace pořizoval kopie. Dále uvedl, že kontrola sledovala vždy legitimní cíl, byla objektivní a zdůvodnitelná. Žádný úkon v rámci kontroly provedený nelze považovat za protizákonný.
11. V reakci na vyjádření žalovaného zaslala žalobkyně repliku, v níž znovu zdůraznila, že inspektorka žalovaného žalobkyni sdělila, že kontrolní spis není vytvořen. Svoje úvahy dále podrobně rozvedla a podložila dalšími důkazními návrhy.
12. Posouzením jednotlivých žalobních bodů dospěl krajský soud k závěru, že řízení o této žalobě nemohlo proběhnout a krajský soud ji ve smyslu ust. § 46 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“) musel odmítnout, jelikož chybí podmínka řízení spočívající v přípustitelném tvrzení nezákonného zásahu.
13. Žalobní námitky posuzoval krajský soud z pohledu ust. § 82 s. ř. s., dle něhož každý, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením (dále jen „zásah“) správního orgánu, který není rozhodnutím, a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo, může se žalobou u soudu domáhat ochrany proti němu nebo určení toho, že zásah byl nezákonný.
14. Způsobem, jakým má být dané ustanovení aplikováno, se zabýval rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 21. 11. 2017, č. j. 7 As 155/2015 – 160. K tomuto rozsudku je nutno uvést, že závaznost jeho výkladu nebyla narušena ani následně vysloveným názorem Ústavního soudu ze dne 15. 5. 2018, sp. zn. II. ÚS 635/18, který za důvod zrušení tohoto rozsudku označil pouze chybnou interpretaci žalobních lhůt u nezákonných zásahů, nikoli samotnou metodologii postupu při posuzování přípustnosti a důvodnosti zásahové žaloby. Krajský soud tedy z uvedeného rozsudku rozšířeného senátu při aplikaci ust. § 82 a následujících s. ř. s. nadále vychází.
15. Rozšířený senát v rozsudku č. j. 7 As 155/2015 – 160 uvedl: *„Pokud 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. V tomto ohledu je třeba upřesnit závěry vyslovené v usnesení rozšířeného senátu ze dne 16. 12. 2008, č. j. 8 Aps 6/2007-247, č. 1773/2009 Sb. NSS. Je však třeba zdůraznit, 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 – viz*

rozsudek ze dne 31. 7. 2006, čj. 8 Aps 2/2006-95, shodně usnesení rozšířeného senátu ze dne 16. 11. 2016, čj. 1 Afs 183/2014-55, bod 42). Existuje-li rozumná pochybnost, například není-li zcela zřejmé, že jednání osoby, které je za nezákonný zásah označeno, vskutku nelze přičítat veřejné správě, je třeba zkoumat další 'procesní' podmínky věcné projednatelnosti žaloby, a pokud jsou splněny, žalobu věcně projednat.“

16. Obdobnou tematikou se Nejvyšší správní soud zabýval i v rozsudku ze dne 17. 1. 2018, č. j. 9 Afs 85/2016 – 51, kde uvedl, že „...Nezákonnost těchto úkonů správce daně lze tedy zásadně namítat až v žalobě proti konečnému rozhodnutí podle § 65 a násl. s. ř. s. Zásahová žaloba nemá „štěpit“ jednotlivé úkony správního či daňového řízení do desítek či stovek různých zásahů. Samostatný přezkum takových úkonů ve správním soudnictví by snadno mohl nepřiměřeně prodloužit, ba dokonce v některých případech i zhatit cestu ke konečnému rozhodnutí o věci.“
17. Následně i z rozsudku ze dne 13. 6. 2019, č. j. 7 As 137/2019 – 21, Nejvyššího správního soudu lze dovodit, že jednotlivé procesní úkony v probíhajícím řízení nemohou představovat zásahy ve smyslu § 82 s. ř. s: „Nejvyšší správní soud již v rozsudku ze dne 17. 4. 2009, č. j. 8 Aps 6/2007 - 256, uvedl, že [ú]čelem 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“. 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.“ V rozsudku ze dne 27. 9. 2013, č. j. 9 Aps 2/2013 - 63, pak Nejvyšší správní soud uvedl, že „prostřednictvím žaloby na ochranu před nezákonným zásahem nelze podrobovat testu zákonnosti jednotlivé procesní úkony správního orgánu“ (obdobně srov. rozsudky ze dne 22. 8. 2007, č. j. 1 Afs 45/2007 - 69, ze dne 31. 7. 2006, č. j. 8 Aps 2/2006 - 95, ze dne 17. 3. 2005, č. j. 2 Aps 1/2005 - 65). „Krajský soud proto nepochybil, pokud stěžovatelovu žalobu na ochranu před nezákonným zásahem odmítl a věcně se jí nezabýval. I podle názoru Nejvyššího správního soudu nelze žalobou napadené úkony podrobit samostatnému soudnímu přezkumu v řízení o žalobě podle § 82 s. ř. s.“
18. Nezákonný zásah v projednávané věci spatřuje žalobkyně jednak v tom, že žalovaný poté, co zahájil a prováděl kontrolu dle ust. § 3 odst. 1 zákona č. 251/2005 Sb., o inspekci práce, současně nevytvořil a nevedl kontrolní spis. Tato skutečnost narušila právo žalobkyně na nahlížení do kontrolního spisu. Dále žalobkyně považovala za nezákonný zásah i výzvu vydanou žalovaným ze dne 7. 9. 2020 k poskytnutí součinnosti. Další zásah do svých práv žalobkyně spatřovala v tom, že žalovaný dle jejího názoru neoprávněně využil odkazu na ustanovení § 8 c) kontrolního řádu k získání informací, které dle žalobkyně nesouvisely s (neurčitým) předmětem kontroly.
19. Krajský soud má s ohledem na shora uvedené za to, že nezákonnost takto specifikovaných úkonů žalovaného lze namítat až v žalobě proti konečnému rozhodnutí podle ust. § 65 a násl. s. ř. s., neboť zásahová žaloba nemá jednotlivé úkony daňového řízení štěpit. Ze shora vzpomínané judikatury Nejvyššího správního soudu rovněž nepochybně vyplývá, že účelem žaloby proti nezákonnému zásahu není přezkum

procesního postupu správního orgánu, neboť prostřednictvím žaloby na ochranu před nezákonným zásahem nelze podrobovat testu zákonnosti jednotlivé procesní úkony správního orgánu.

20. Krajskému soudu proto nezbylo, než žalobu ve smyslu ust. § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. odmítnout.
21. Výrok o nákladech řízení se opírá o ust. § 60 odst. 3 s. ř. s. Žaloba byla odmítnuta, a proto žádný z účastníků nemá právo na jejich náhradu.
22. Návrh žalobce byl před prvním jednáním odmítnut, proto krajský soud žalobci vrátil zaplacený soudní poplatek v celkové výši 2 000 Kč (ust. § 10 odst. 3 zákona č. 549/1991 Sb., 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 (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 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.

Hradec Králové 22. února 2022

JUDr. Magdalena Ježková v. r.
předsedkyně senátu

