



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Petra Mikeše a soudců Milana Podhrázkého a Lukáše Hloucha v právní věci žalobkyně: **PHARMAWEX s.r.o.**, se sídlem Novoměstská 960, Chrudim, zast. Mgr. Danielem Bartošem, advokátem se sídlem Bílinská 1147/1, Ústí nad Labem, proti žalovanému: **Ústřední inspektorát České obchodní inspekce**, se sídlem Štěpánská 15, Praha 2, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 21. 4. 2021, čj. ČOI 55110/21/O100/2700/Bal/Št, o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 13. 7. 2021, čj. 14 A 140/2021-11,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalobkyně **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalovanému **s e** náhrada nákladů řízení **n e p ř i z n á v á .**

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Nejvyšší správní soud se v tomto rozsudku zabýval tím, zda je rozhodnutí o námitce podjatosti podle § 10 odst. 1 písm. b) zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád), vyloučeno ze soudního přezkumu z důvodu, že jde o úkon, jímž se upravuje vedení řízení před správním orgánem podle § 70 písm. c) s. ř. s.

[2] Ředitel inspektorátu České obchodní inspekce Královehradeckého a Pardubického kraje (dále „správní orgán I. stupně“) usnesením ze dne 17. 3. 2021, čj. ČOI 38362/21/2700, nevyhověl námitce žalobkyně (dále „stěžovatelka“) o podjatosti úředních osob, které vykonávaly kontrolní činnost u stěžovatelky. Proti tomuto usnesení podala stěžovatelka

odvolání. Žalovaný v záhlaví označeným rozhodnutím změnil výrok usnesení správního orgánu I. stupně tak, že slova „podle ust. § 14 odst. 2 správního řádu“ nahradil slovy „podle ust. § 14 odst. 3 správního řádu“. Ve zbytku rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrdil.

[3] Proti rozhodnutí žalovaného podala stěžovatelka u Městského soudu v Praze žalobu, který ji v záhlaví uvedeným usnesením odmítl. Městský soud uvedl, že stěžovatelka žalobou brojí proti rozhodnutí, kterým bylo zčásti změněno a co do podstaty potvrzeno rozhodnutí správního orgánu I. stupně o námitce podjatosti. Rozhodnutí o námitce podjatosti však představuje rozhodnutí, kterým se pouze upravuje vedení řízení před správním orgánem podle § 70 písm. c) s. ř. s. (rozsudek NSS ze dne 15. 10. 2003, čj. 3 Afs 20/2003-23, č. 114/2004 Sb. NSS, a ze dne 11. 10. 2007, čj. 4 As 46/2007-75). Přezkum rozhodnutí žalovaného proto nespadá do pravomoci správních soudů. Není proto splněna podmínka řízení. To, zda byla správně posouzena podjatost úřední osoby v řízení před správním orgánem, lze namítnout až v žalobě proti rozhodnutí ve věci samé. Městský soud proto žalobu odmítl podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[4] Stěžovatelka namítá, že rozhodnutí o otázce podjatosti v rámci kontroly vedené podle kontrolního řádu není procesní věcí. Jde o samostatné věcné posouzení námitek o vlastních poměrech úředních osob k projednávané věci. Kontrolní řád v § 10 odst. 1 písm. b) výslovně stanoví právo kontrolované osoby podat námitku podjatosti, a to v řízení, které se zásadně liší od řízení podle jiných právních předpisů. Nejde proto o námitku podjatosti podle § 14 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ale o zcela samostatný institut, který nemá procesní charakter. To vyplývá i ze skutečnosti, že zákonodárce neponechal možnost uplatnění námitky podjatosti obecně podle § 28 kontrolního řádu, který odkazuje na správní řád. Rozhodnutím o námitkách podjatosti se proto neupravuje vedení řízení.

[5] Stěžovatelka pro případ nedůvodnosti výše uvedené argumentace dále namítá, že posouzení námitky podjatosti nepředstavuje otázku vedení řízení. Jde spíše o zajištění splnění podmínek řízení. Ty je třeba zkoumat na straně subjektů řízení, mezi které patří i rozhodující subjekt (věcná a místní příslušnost, otázka vyloučení úředních osob). Správní řád považuje otázku podjatosti úřední osoby za tak zásadní, že při pochybnostech o její podjatosti nemůže dojít k rozhodnutí o věci, respektive ani k dalšímu vedení řízení (§ 14 odst. 4 správního řádu). K rozhodnutí o podjatosti úřední osoby proto musí dojít co nejdříve. Rovněž k uplatnění námitky podjatosti má dojít ze strany účastníka bezodkladně, jakmile se o ní dozví (§ 14 odst. 3 správního řádu). To je nutné vztáhnout i na soudní přezkum rozhodnutí o námitce podjatosti podle čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Soud musí zajistit, aby ve věci rozhodovala nepodjatá osoba. Je proto možné přezkoumat rozhodnutí o námitce podjatosti soudem. Právní úprava vyloučení úředních osob z projednání a rozhodování věci je upravena ve zvláštním dílu hlavy II. správního řádu, tedy mimo úpravu vedení řízení. Posouzení otázky podjatosti úřední osoby až v souvislosti s rozhodnutím ve věci je nevhodné. Navíc by tím byl porušen spravedlivý proces. Může totiž nastat situace, kdy po selhání interních mechanismů v rámci správního orgánu bude ve věci rozhodovat podjatá úřední osoba, jako tomu je ve věci stěžovatelky.

[6] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že rozhodnutí o námitce podjatosti představuje úkon, kterým se upravuje vedení řízení před správním orgánem podle § 70 písm.

pokračování

c) s. ř. s. Je proto vyloučeno ze soudního přezkumu. Na tom nemění nic to, že podle § 10 odst. 1 písm. b) kontrolního řádu může kontrolovaná osoba podat námitku podjatosti. Kontrolní řád totiž pouze zakotvuje právo namítat podjatost kontrolujících osob. Pro výkon kontroly se však podle § 28 kontrolního řádu použije subsidiárně správní řád. Žalovaný proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[7] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost a dospěl k závěru, že není důvodná. Nejvyšší správní soud úvodem podotýká, že obdobnou kasační stížností téže stěžovatelky se zabýval již v rozsudku ze dne 7. 9. 2022, čj. 4 As 24/2022-45. Protože se Nejvyšší správní soud v tomto rozsudku zabýval námitkami, které uvádí stěžovatelka i v nyní projednávané kasační stížnosti, vyšel nyní rozhodující senát ze závěrů citovaného rozsudku a v podrobnostech na něj odkazuje. Neshledal totiž důvod se od něj odchýlit (§ 17 odst. 1 s. ř. s.).

[8] Předmětem sporu v nyní projednávané věci je otázka, zda rozhodnutí o námitce podjatosti podané podle § 10 odst. 1 písm. b) kontrolního řádu podléhá soudnímu přezkumu, nebo zda je ze soudního přezkumu vyloučeno podle § 70 písm. c) s. ř. s. z důvodu, že jde o úkon, jímž se upravuje vedení řízení před správním orgánem.

[9] Podle § 10 odst. 1 písm. b) kontrolního řádu platí, že *kontrolovaná osoba je oprávněna namítat podjatost kontrolujícího nebo přizvané osoby*.

[10] Podle § 28 kontrolního řádu platí, že *nestanoví-li zákon jinak, postupuje se při kontrole podle správního řádu*.

[11] 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*.

[12] Podle § 14 odst. 3 správního řádu dále platí, že *účastník řízení může namítat podjatost úřední osoby, jakmile se o ní dozví. K námitce se nepřihlédne, pokud účastník řízení o důvodu vyloučení prokazatelně věděl, ale bez zbytečného odkladu námitku neuplatnil. O námitce rozhodne bezodkladně usnesením služebně nadřízený úřední osoby nebo ten, kdo má obdobné postavení (dále jen „představený“)*.

[13] Nejvyšší správní soud z rozhodnutí žalovaného, jenž je založeno ve spise městského soudu [pozn. – městský soud žalobu odmítl bez vyžádání správního spisu, Nejvyšší správní soud rovněž neshledal důvod vyžádat si správní spis od žalovaného, neboť předmětem sporu v nyní projednávané věci je pouze právní otázka (viz bod [8] výše), přičemž stěžovatelka nesporně skutkový stav věci], zjistil, že stěžovatelka uplatnila námitku podjatosti proti úředním osobám inspektorátu České obchodní inspekce Královehradeckého a Pardubického kraje, a to proti Ing. B. J. P. a Ing. P. P. Námitka podjatosti byla uplatněna v řízení, které se

týkalo kontroly nabídky a prodeje osobních ochranných prostředků na ochranu dýchacích cest (respirátorů) nabízených prostřednictvím internetových stránek stěžovatelky.

[14] Stěžovatelka předně namítá, že rozhodnutím o námitce podjatosti podle § 10 odst. 1 písm. b) kontrolního řádu se neupravuje vedení řízení, neboť jde o samostatný institut, který nemá procesní charakter. Tato námitka není důvodná.

[15] Kontrolovaná osoba je podle § 10 odst. 1 písm. b) kontrolního řádu oprávněna namítat podjatost kontrolujícího nebo přizvané osoby. Kontrolní řád však bližší úpravu rozhodování o námitce podjatosti kontrolujících osob neobsahuje. Je proto namístě v souladu s § 28 kontrolního řádu posuzovat podjatost úředních osob (kontrolujícího či přizvané osoby) subsidiárně podle správního řádu, který obsahuje komplexní procesní úpravu rozhodování o námitce podjatosti (§ 14 správního řádu), jak důvodně podotkl žalovaný. Vznese-li proto kontrolovaná osoba námitku podjatosti vůči kontrolujícím osobám podle § 10 odst. 1 písm. b) kontrolního řádu, použije se na posouzení této námítky § 14 správního řádu ve spojení s § 28 kontrolního řádu. Nejvyšší správní soud proto nesouhlasí se stěžovatelkou, že by se námitka podjatosti podle § 10 odst. 1 písm. b) kontrolního řádu měla posuzovat samostatně pouze podle tohoto ustanovení bez ohledu na úpravu obsaženou ve správním řádu, jestliže kontrolní řád právní úpravu rozhodování o námitce podjatosti neobsahuje. To, že zákonodárce do § 10 odst. 1 písm. b) kontrolního řádu výslovně zakotvil oprávnění kontrolované osoby podat námitku podjatosti proti kontrolující osobě a podrobnosti již ponechal prostřednictvím odkazu obsaženého v § 28 kontrolního řádu na obecné úpravě zakotvené v § 14 správního řádu, pak nečiní z námitek uplatněných v kontrolním řízení samostatný právní institut, jak tvrdí stěžovatelka. Rozhodnutí o námitce podjatosti uplatněné podle § 10 odst. 1 písm. b) kontrolního řádu je proto třeba posuzovat shodně jako rozhodnutí o námitce podjatosti uplatněné podle § 14 správního řádu nebo podle jiného právního předpisu (například podle § 77 zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád).

[16] Stěžovatelka dále namítá, že posouzení námítky podjatosti nepředstavuje vedení řízení, nýbrž jde o zajištění splnění podmínek řízení. O námitce podjatosti má být rozhodnuto co nejdříve, aby nedošlo k rozhodnutí ve věci podjatou osobou. Soud musí zajistit, aby ve věci rozhodovala nepodjatá osoba. Je proto možné přezkoumat rozhodnutí o námitce podjatosti soudem. Posouzení otázky podjatosti úřední osoby až v souvislosti s rozhodnutím ve věci je nevhodné. Navíc by tím byl porušen spravedlivý proces. Může totiž nastat situace, kdy po selhání interních mechanismů v rámci správního orgánu bude ve věci rozhodovat podjatá úřední osoba.

[17] Podle § 70 písm. c) s. ř. s. platí, že *ze soudního přezkoumání jsou vyloučeny úkony správního orgánu, jimiž se upravuje vedení řízení před správním orgánem.*

[18] Nejvyšší správní soud se již opakovaně ve své judikatuře zabýval otázkou, zda lze samostatně soudně přezkoumat rozhodnutí o námitce podjatosti osob podílejících se na rozhodování správního orgánu. V rozsudku sp. zn. 3 Afs 20/2003, na který správně poukázal městský soud, dospěl k závěru, že „rozhodnutí správce daně o vyloučení pracovníka je rozhodnutím, kterým se pouze upravuje vedení řízení [§ 70 písm. c) s. ř. s.] a které není přezkoumatelné samostatnou žalobou ve správním soudnictví. Musí proto předcházet rozhodnutí

pokračování

o věci samé, aby případné vady daňového řízení způsobené nesprávnou aplikací § 26 zákona ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, bylo možno namítat v řízení o žalobě proti meritornímu rozhodnutí. Tyto závěry jsou použitelné i na námitku podjatosti uplatněnou ve správním řízení. Jak totiž uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku sp. zn. 4 As 46/2007, na který městský soud rovněž správně odkázal, „otázka podjatosti je s to předurčit výrazným způsobem výsledek řízení s ohledem na řešení věci samé. To ovšem nic nemění na tom, že řízení o námitce podjatosti vůči pracovníku (či pracovníkům) správního orgánu je řešením procesní otázky, tj. relativně samostatným řízením odvozujičím svůj smysl a účel od projednání věci samé. Řízení dle ustanovení § 9 - § 13 správního řádu je řízením, v němž se vydávalo podle správního řádu samostatné procesní rozhodnutí, a to před vydáním meritorního rozhodnutí ve věci či zastavením řízení. To samo o sobě ovšem neznamená, že se jednalo o rozhodnutí, vůči němuž mohla být samostatně podána žaloba. Z povahy věci plyne, že procesní rozhodnutí vydané správním orgánem je možné napadnout až spolu s meritorním rozhodnutím ve věci, kde může být případně shledána vada řízení spočívající v nesprávném posouzení námitky podjatosti, nevydání samostatného rozhodnutí o vyloučení pracovníků správního orgánu, jejichž nepodjatost byla zpochybněna, apod. Rozhodnutí o námitce podjatosti je tedy rozhodnutím, jímž se upravuje vedení řízení, a které je v souladu s ustanovením § 70 písm. c) s. ř. s. ze samostatného soudního přezkumu vyloučeno. Tento výkladový závěr je správný tím spíše, že proti tomuto rozhodnutí podle ustanovení § 12 odst. 2 správního řádu nebylo možné podat ani samostatné odvolání ve správním řízení, což potvrzuje právní názor městského soudu, že napadené rozhodnutí je ze samostatného soudního přezkumu vyloučeno a žalobu bylo třeba z důvodu nepřipustnosti podle ustanovení § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. odmítnout.“ (shodně viz např. rozsudky NSS ze dne 24. 1. 2014, čj. 5 As 67/2013-21, ze dne 16. 11. 2014, čj. 7 As 192/2014-35, nebo ze dne 22. 10. 2020, čj. 8 As 32/2020-38, č. 4101/2021 Sb. NSS).

[19] Z výše uvedeného tak vyplývá, že rozhodnutí správního orgánu o námitce podjatosti představuje úkon, kterým se upravuje vedení řízení před správním orgánem. Rozhodnutí o námitce podjatosti je proto vyloučeno ze soudního přezkoumávání podle § 70 písm. c) s. ř. s. Nyní rozhodující senát neshledal důvod se od tohoto závěru a od výše citované prejudikatury odchýlit (§ 17 odst. 1 s. ř. s.).

[20] Nejvyšší správní soud k výše uvedenému dodává, že soudní výluka přezkumu rozhodnutí o námitce podjatosti neznamená, že otázka podjatosti úředních osob nebude soudem nikdy posouzena. To, zda byla správně posouzena podjatost úřední osoby v řízení před správním orgánem, lze totiž namítnout v žalobě proti rozhodnutí ve věci samé. Vyloučením rozhodnutí o námitce podjatosti ze samostatného soudního přezkumu proto nedochází k porušení práva na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 2 Listiny. Přezkum rozhodnutí o námitce podjatosti totiž není vyloučen úplně, nýbrž je koncentrován do řízení o žalobě proti konečnému rozhodnutí správního orgánu ve věci. Samotné rozhodnutí o námitce podjatosti však nezasahuje přímo do veřejných subjektivních práv účastníka řízení. Nemůže být proto samostatně soudně přezkoumáno.

[21] Nejvyšší správní soud zároveň nesouhlasí se stěžovatelkou, že nepodjatost úředních osob představuje podmínku řízení na straně rozhodujícího správního orgánu.

[22] Podmínky řízení obecně představují takové podmínky, za nichž může správní orgán nebo soud v určitém řízení rozhodnout o věci samé. Jde o podmínky přípustnosti procesu

jako celku, které se upínají k procesním úkonům účastníků řízení či rozhodujícího orgánu. Mezi podmínky řízení na straně účastníků řízení se zpravidla řadí způsobilost být účastníkem řízení, procesní způsobilost a případně plná moc zmocněnce v případě zastoupení, na straně rozhodujícího orgánu pravomoc a příslušnost. Společné podmínky řízení pak představuje překážka litispendence a překážka věci rozhodnuté. Nejde-li nedostatek podmínky řízení odstranit, nelze v řízení věcně rozhodnout. (usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 9. 2010, čj. 7 Ans 5/2008-164, č. 2181/2011 Sb. NSS, *Adast Systems*, bod 23). Přestože smyslem a účelem § 10 odst. 1 písm. b) kontrolního řádu a § 14 správního řádu je, aby se na kontrole podílely a aby ve věci rozhodovaly nepodjaté úřední osoby, nepředstavuje jejich nepodjatost podmínku, jejíž splnění je nezbytné pro to, aby mohla kontrola proběhnout a aby ve věci samé mohlo být správním orgánem rozhodnuto. Požadavek na nestrannost se totiž váže ke konkrétní úřední osobě, nikoliv ke správnímu orgánu jako takovému (oproti věcné a místní příslušnosti, které podmínky řízení představují). Účast nepodjaté úřední osoby na úkonech správního orgánu tak je pouze předpokladem zákonnosti kontroly nebo rozhodnutí ve věci samé. Je-li úřední osoba podjatá, neznamená to však, že nejsou splněny podmínky řízení na straně správního orgánu. Podle § 14 správního řádu totiž existuje mechanismus pro to, aby daná úřední osoba byla vyloučena a aby namísto ní rozhodovala jiná, nepodjatá úřední osoba. A to jak z hlediska práva účastníka řízení podat námitku podjatosti, tak i z hlediska povinnosti úřední osoby bezodkladně uvědomit svého představeného o okolnostech nasvědčujících tomu, že je pro podjatost vyloučena (§ 14 odst. 3 a 4 správního řádu). Případné vyloučení konkrétní úřední osoby pro podjatost proto nemá za následek nesplnění podmínek řízení na straně rozhodujícího správního orgánu, jak mylně namítá stěžovatelka.

[23] Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že městský soud dospěl ke správnému závěru, že stěžovatelka žalobou napadla rozhodnutí, jímž se upravuje vedení řízení před správním orgánem. Rozhodnutí žalovaného proto není samostatně přezkoumatelné ve správním soudnictví, neboť na něj dopadá výlučka podle § 70 písm. c) s. ř. s.

[24] Nejvyšší správní soud však podotýká, že v nyní projednávané věci městský soud chybně žalobu odmítl podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. z důvodu, že přezkum rozhodnutí nespadá do pravomoci správních soudů. Důvodem pro odmítnutí žaloby stěžovatelky totiž není to, že by věc nespádala do pravomoci správních soudů, nýbrž to, že je žaloba podle § 68 písm. e) s. ř. s. nepřípustná, neboť se jí stěžovatelka domáhá přezkumu rozhodnutí, které je z přezkoumání podle § 70 písm. c) s. ř. s. vyloučeno. Městský soud měl proto žalobu správně odmítnout podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. z důvodu, že je nepřípustná. I když městský soud odmítl žalobu z jiného důvodu, není to důvodem ke zrušení napadeného usnesení. Nic by se totiž nezměnilo na (pro věc jediném relevantním) závěru, že stěžovatelčinu žalobu nebylo možné věcně projednat. I případná nesprávná právní kvalifikace důvodu pro odmítnutí žaloby nemůže na zákonnosti výroku o jejím odmítnutí nic změnit. Pokud by Nejvyšší správní soud jen z tohoto důvodu usnesení městského soudu zrušil, musel by též současně (opět) žalobu odmítnout (§ 110 odst. 1 s. ř. s.), byť z jiného důvodu. Takový postup by byl zjevně nerozumný a na právním postavení stěžovatelky by nic nezměnil. Zároveň nejde o případ, kdy by měla být žaloba odmítnuta podle § 46 odst. 2 s. ř. s. (rozsudek NSS ze dne 4. 5. 2017, čj. 9 As 329/2016-42, body 51 a 52).

pokračování

IV. Závěr a náklady řízení

[25] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná. Ze shora uvedených důvodů proto kasační stížnost podle § 110 odst. 1 věty poslední s. ř. s. zamítl.

[26] Nejvyšší správní soud rozhodl o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka nebyla v řízení o kasační stížnosti úspěšná, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, kterému by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, neboť mu v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly.

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně 25. května 2023

Petr Mikeš
předseda senátu