



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Mgr. Evy Šonkové a soudců JUDr. Miluše Doškové a Mgr. Tomáše Kocourka v právní věci žalobkyně: **KC GASTRO s. r. o.**, se sídlem Nádražní 927/136, Šlapanice, zastoupená Mgr. Markem Sedlákem, advokátem se sídlem Milady Horákové 1957/13, Brno, proti žalovanému: **Oblastní inspektorát práce pro Královéhradecký kraj a Pardubický kraj**, se sídlem Říční 1195, Hradec Králové, o ochraně před nezákonným zásahem, o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 7. 9. 2022, č. j. 30 A 47/2022-7,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá.**
- II. Žalobkyně **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému **se** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **nepřiznává.**

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalobkyně obdržela od žalovaného protokol o kontrole, kterou u ní provedl. Proti kontrolním zjištěním podala žalobkyně námitky podle § 13 zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád). Zároveň uvedla, že námitky odůvodní ve lhůtě 5 dní ode dne, kdy bude jejímu zástupci umožněno nahlédnutí do spisového materiálu. Žalovaný nabídl termíny pro nahlédnutí do spisu a zároveň upozornil, že lhůta pro podání námitek dále běží podle § 13 odst. 1 kontrolního řádu. Žalobkyně uvedla, že z pracovních důvodů není v možnostech jejího zástupce v nabídnutých termínech do spisu nahlédnout, a požádala o termíny nové. Ty žalovaný skutečně nabídl, avšak den poté námitky vyřídil tak, že se zamítají, protože není zřejmé, proti jakému kontrolnímu zjištění směřují.

[2] Proti postupu žalovaného podala žalobkyně žalobu na ochranu před nezákonným zásahem ke krajskému soudu. Podle žalobkyně na její námitky bez odůvodnění bylo třeba nahlížet jako na podání s vadou a žalovaný ji měl nejprve vyzvat k odstranění nedostatků. Protože tak neučinil, dopustil se nezákonného zásahu. Krajský soud žalobu odmítl, protože jednání žalovaného nemůže představovat zásah. Žalobkyně brojí proti zamítnutí námitek k protokolu o kontrole, protože před jejich zamítnutím ji žalovaný nevyzval k odstranění vad podání, které zamítnutí zapříčinily. Krajský soud považoval za stěžejní charakter kontrolních zjištění. Jak vyplývá z judikatury Nejvyššího správního soudu, kontrolní zjištění v protokolu o kontrole nemohou sama o sobě zasáhnout do práv žalobkyně, ani ji na těchto právech přímo zkrátit. Nemohlo se tedy jednat o zásah ve smyslu § 82 s. ř. s. To platí bez ohledu na to, jak by bylo s námitkami naloženo (i kdyby byly úspěšné).

II. Argumentace účastníků řízení

[3] Proti usnesení městského soudu podala žalobkyně (stěžovatelka) kasační stížnost z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. e) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (s. ř. s.). Podle stěžovatelky žaloba nesměřovala proti kontrolním zjištěním ani proti vyřízení námitek, ale proti postupu žalovaného, který námitky zamítl bez vyzvání k odstranění jejich vad. Stěžovatelka zdůrazňuje, že námitky nemohla odůvodnit, protože žalovaný neumožnil jejímu zástupci se včas seznámit se spisem, i když o to zástupce výslovně žádal. Situace stěžovatelky je jiná, než jak ji popisuje krajský soud. Námitky proti kontrolnímu protokolu jsou opravným prostředkem. Pokud jsou námitky shledány důvodnými, lze tak odvrátit zahájení správního řízení o uložení pokuty nebo příznivě ovlivnit konečnou podobu kontrolních zjištění, která budou sloužit jako podklad v řízení o uložení pokuty. Žalovaný stěžovatelku svým nezákonným postupem připravil o účinné uplatnění námitek jakožto opravného prostředku. Došlo tak k zásahu do právní sféry stěžovatelky, který jí způsobil újmu.

[4] Žalovaný se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil se závěry krajského soudu, nicméně zaměřil se pouze na svůj procesní postup, který krajský soud neposuzoval. Samotný protokol o kontrole obsahoval poučení o možnosti podat do 15 dnů od doručení námitek, které však musí být odůvodněny. Žalovaný zástupci stěžovatelky nabídl termíny pro nahlédnutí do spisu, a to i termíny náhradní. Stěžovatelka měla možnost požádat o prodloužení lhůty pro podání námitek, to však neučinila. Žalovaný postupoval v souladu s § 14 odst. 2 kontrolního řádu, jestliže neodůvodněně námitky bez dalšího zamítl. Svým postupem tak do práv stěžovatelky nezasáhl.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[5] Kasační stížnost je přípustná a lze ji projednat.

[6] Kasační stížnost není důvodná.

[7] Nejvyšší správní soud předepisuje, že kasační stížností je napadeno usnesení o odmítnutí žaloby podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Podle konstantní judikatury lze kasační stížnost proti takovému usnesení podat pouze z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 1. 2004,

pokračování

č. j. 7 Azs 13/2004-54, a ze dne 5. 1. 2006, č. j. 2 As 45/2005-65). Tento důvod je totiž ve vztahu k důvodům podle písm. a) až d) téhož ustanovení důvodem speciálním. NSS se může zabývat pouze tím, zda usnesení o odmítnutí žaloby je zákonné či nikoli. Nedochozí tedy k posouzení námitek směřujících do merita původní věci.

[8] Stěžovatelka namítá, že žaloba na ochranu před nezákonným zásahem nesměřovala proti samotnému vyřízení námitek, ale proti postupu, při kterém ji žalovaný nevyzval k odstranění vad podání. Tato námitka je nedůvodná. Jak správně uvádí krajský soud s odkazem na rozsudek NSS ze dne 31. 7. 2006, č. j. 8 Aps 2/2006-95, prostřednictvím žaloby na ochranu před nezákonným zásahem nelze podrobovat testu zákonnosti jednotlivé procesní úkony správního orgánu, které zpravidla směřují k vydání rozhodnutí a samy o sobě nepředstavují zásah do práv účastníka řízení. V rámci vyřizování námitek proti kontrolnímu protokolu tedy nelze podrobit procesní úkon, resp. jeho absenci, testu zákonnosti. Na tomto závěru nic nemění ani skutečnost, že výsledek vypořádání se s námitkami nepředstavuje zásah, a bezprostředním výsledkem procesu (tedy zamítnutí námitek) tak nebyl napadnutelný akt správního orgánu.

[9] Zásahová žaloba bude odmítnuta vždy, pokud je zjevné a nepochybné, že tvrzené jednání správního orgánu nemůže být nezákonným zásahem (rozsudek rozšířeného senátu ze dne 26. 3. 2021, č. j. 6 As 108/2019-39, 4178/2021 Sb. NSS, bod 115). Existuje-li však rozumná pochybnost o povaze zásahu, je třeba zkoumat další procesní podmínky věcné projednatelnosti žaloby. Za přípustně žalovatelný nezákonný zásah lze považovat především mimořádně invazivní úkony správního orgánu, které jejich adresátovi působí újmu bez dalšího, tzn. bez ohledu na to, jestli následně vydá správní rozhodnutí.

[10] Jak totiž uvedl Ústavní soud v nálezu ze dne 14. 1. 2020, sp. zn. III. ÚS 2383/19, 6/2020 USn., body 32 a 33, u procesních úkonů, jejichž účinek se může ve sféře účastníka projevit jen v souvislosti s výsledným rozhodnutím, není porušením žádných základních práv či svobod, přezkoumá-li správní soud zákonnost těchto procesních úkonů až při případném soudním přezkumu výsledného správního rozhodnutí. U těch procesních úkonů či opomenutí správních orgánů, jejichž důsledek se neprojeví nutně v podobě výsledného rozhodnutí, ale které jsou způsobilé účastníka zasáhnout samy i jinak než prostřednictvím takového rozhodnutí, je z ústavního hlediska nutné vyhodnotit, zda popsané procesní úkony či opomenutí správního orgánu zasahují do základních práv a svobod.

[11] Jen proti posléze zmiňované skupině lze připustit zásahovou žalobu. Naproti tomu proti procesním úkonům správního orgánu, které nemohou dotčenou osobu zasáhnout samostatně, ale až v návaznosti na výsledné správní rozhodnutí, stejně jako proti absenci určitých úkonů či nečinnosti správních orgánů, je soudní ochrana poskytována až prostřednictvím žaloby proti rozhodnutí správního orgánu (rozsudek NSS ze dne 8. 11. 2023, č. j. 2 Afs 120/2023-33, bod 39).

[12] Z obecného pravidla o subsidiaritě zásahové žaloby vůči žalobě proti rozhodnutí, popsaneho i krajským soudem, byly judikaturou dovozeny některé výjimky. NSS dovodil přípustnost žaloby proti zásahům, u nichž se objevily takové výjimečné okolnosti, pro které by bylo jejich posouzení až v řízení o žalobě proti rozhodnutí nedostačující a to buď proto,

že takové rozhodnutí nemuselo být vůbec vydáno (zásahy správce daně při daňové kontrole), nebo proto, že by ochrana poskytovaná v řízení o žalobě proti rozhodnutí byla pouze iluzorní (NSS vysvětlil například, že pozdější zpřístupnění důkazu, než stanoví zákon, může být dle povahy věci v některých situacích pro daňový subjekt z hlediska unesení jeho důkazního břemene klíčové: „*V mezidobí totiž může dojít k úmrtí či zmizení klíčových svědků, zániku obchodních partnerů či k jiným okolnostem rozhodným pro řádně vedené dokazování*“ (rozsudek ze dne 8. 11. 2017, čj. 9 Afs 200/2017-40, bod 28). Jednalo se dále např. o zásahy spočívající v prohlídkách podnikatelských prostor (usnesení rozšířeného senátu ze dne 16. 11. 2016, čj. 1 Afs 183/2014-55, 3566/2017 Sb. NSS, bod 42), v provádění místního šetření v daňovém řízení (rozsudek NSS ze dne 20. 8. 2008, čj. 1 Aps 1/2008-59), nebo zásahy do práva na informační sebeurčení podnikatele – např. zadržování dokumentů (nález Ústavního soudu ze dne 15. 5. 2018, sp. zn. II. ÚS 635/18, 94/2018 Sb. ÚS, bod 43).

[13] Ve světle popsané judikatury je tedy na místě posoudit, jestli se u žalovaného zásahu jednalo o takové intenzivní a výjimečné pochybení žalovaného, které by znamenalo zásah do práv stěžovatelky samo o sobě bez ohledu na případné následující správní rozhodnutí.

[14] Stěžovatelka brojila proti absenci výzvy k doplnění námitek. S ohledem na výše uvedenou judikaturu nelze dojít k závěru, že by nezaslání výzvy k odůvodnění námitek proti kontrolním zjištěním zasáhlo stěžovatelku v takové míře, že by samo o sobě mohlo představovat nezákonný zásah. Jediná myslitelná újma, která v tomto případě přicházela v úvahu, byla nemožnost bránit se proti dokumentu, který mohl být následně podkladem v řízení o přestupku. Absenci takové výzvy však mohla stěžovatelka namítat (a případně argumentovat i vlivem na relevanci zjištění v kontrolním protokolu) právě i v tomto následném řízení. Stěžovatelka netvrdila okolnosti, které by jí v tom bránily. Přestože je možné, že by v případě doplnění byly námitky úspěšné, a kontrolní protokol by tedy vyzněl pro stěžovatelku příznivěji, není to důvod pro připuštění soudního přezkumu zákonnosti jednotlivého procesního úkonu žalovaného. Ochrana může být poskytnuta až v souvislosti s rozhodnutím v případném sankčním řízení. Lze proto souhlasit s krajským soudem, že absence výzvy k doplnění námitek sama o sobě stěžovatelku nijak nezasáhla, a proto nelze proti takto tvrzenému jednání žalobu na ochranu nezákonného zásahu připustit.

IV. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[15] Stěžovatelka se svými námitkami neuspěla. Nejvyšší správní soud nezjistil ani žádný důvod pro zrušení napadeného usnesení z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.), zamítl tedy kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.).

[16] O náhradě nákladů řízení soud rozhodl v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. za použití § 120 téhož zákona. Stěžovatelka ve věci neměla úspěch, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Žalovanému, kterému by jinak jako úspěšnému účastníku právo na náhradu nákladů řízení příslušelo, v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly. Soud mu proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznal.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

pokračování

V Brně dne 30. listopadu 2023

Mgr. Eva

předsedkyně

Š
o
n
k
o
v
á

s
e
n
á
t
u