



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Petra Šebka a soudců Mgr. Jana Jiráska, Ph.D., a Mgr. Petra Sedláka, Ph.D., v právní věci

žalobce: **Brno new station development a. s.**, IČO: 277230607
sídlem Benešova 703/21, Brno
zastoupen advokátem JUDr. Jiřím Lojdou, LL.M. EUR., Ph.D.
sídlem Nemocniční 582/8, Praha 9

proti
žalovanému: **Úřad pro ochranu hospodářské soutěže**
sídlem třída Kpt. Jaroše 7, Brno

o žalobě na ochranu proti nezákonnému zásahu žalovaného, který měl spočívat ve výzvách ze dne 13. 12. 2023, č. j. UPDI-4323/23/SF, a ze dne 15. 1. 2024, č. j. ÚOHS-01844/2024/452, a v nepřiměřené délce kontroly, která byla zahájena dne 1. 9. 2023 a dosud neskončila,

takto:

- I. Žaloba se zamítá v části, v níž se žalobce domáhal určení, že zásah žalovaného spočívající ve výzvách ze dne 13. 12. 2023, č. j. UPDI-4323/23/SF, a ze dne 15. 1. 2024, č. j. ÚOHS-01844/2024/452, byl nezákonný.
- II. Žalovanému se zakazuje pokračovat v porušování práv žalobce v rámci kontroly zahájené Úřadem pro přístup k dopravní infrastruktuře pod sp. zn. CK0003/2023. Žalovaný je povinen zaslat žalobci do 15 dní ode dne právní moci tohoto rozsudku dodatek k protokolu o kontrole.

- III. Žalovaný je povinen zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 19 978 Kč k rukám JUDr. Jiřího Lojdy, LL.M. EUR., Ph.D., advokáta, sídlem Nemocniční 582/8, Praha 9, do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku.
- IV. Žalovaný nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Shrnutí žalobní argumentace

1. Žalobce se domáhá toho, aby zdejší soud konstatoval, že výzvy žalovaného ze dne 13. 12. 2023, č. j. UPDI-4323/23/SF (dále jen „výzva 1“), a ze dne 15. 01. 2024, č. j. ÚOHS-01844/2024/452 (dále jen „výzva 2“), byly nezákonné a dále, aby zakázal žalovanému pokračovat v porušování práv žalobce „tak, že v kontrolním řízení zahájeném Úřadem pro přístup k dopravní infrastruktuře pod sp. zn. CK0003/2023 zašle žalobkyni bez zbytečných průtahů, nejpozději do 15 dnů ode dne právní moci tohoto rozsudku, protokol o kontrole.“
2. Nezákonnost výzev 1 a 2 podle žalobce spočívá v nedostatku jejich odůvodnění, resp. v tom, že žalovaný požaduje předložení určitého dokumentu, který podle názoru žalobce nepotřebuje ani ke kontrolnímu řízení sp. zn. CK0003/2023 ani k souvisejícímu spornému řízení vedenému pod sp. zn. ŘVP003/23.
3. V dané souvislosti žalobce namítá, že žalovaný nerespektoval závazný právní názor odvolacího orgánu. Odvolací orgán žalovaného zavázal, aby uvedl jednoznačný (nikoli obecný) důvod, který má nepopíratelný vztah k předmětu kontroly a aby uvedl, proč není schopen zjistit takovéto skutečnosti z již předložených dokumentů. Výzvy 1 a 2 těmto požadavkům nedostály.
4. Žalobce má rovněž za to, že délka samotného kontrolního řízení a jeho průběh představuje zásah do jeho práv. Žalovaný zahájil kontrolu dne 1. 9. 2023, doposud však kontrolu neukončil. Žalovaný přitom není schopen své požadavky zdůvodnit, jeho dotazy se stále opakují, požaduje informace, které již obdržel, a odmítá sdělit, kdy očekává ukončení kontroly a jaké informace bude ještě požadovat, aby kontrolu mohl ukončit. Žalovaný požaduje zpřístupnění informací, které s předmětem kontroly nesouvisí.
5. V replice k vyjádření žalovaného žalobce poukázal na to, že místopředseda žalovaného dal za pravdu jeho stížnosti podle § 175 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. V té žalobce vymezil obdobnou argumentaci jako v nyní podané žalobě. Na základě vyrozumění místopředsedy žalovaného pak žalobce dále podrobněji rozvinul vymezenou žalobní argumentaci.
6. Na svém procesním postoji žalobce setrval po celou dobu řízení před zdejším soudem.

II. Shrnutí procesního postoje žalovaného

7. Žalovaný předně poukazuje na subsidiární povahu zásahové žaloby. Žalovaný má za to, že žalobce nesplnil podmínku pro podání zásahové žaloby – nevyčerpal opravné prostředky. V posuzované věci se přitom nejedná o čistě určovací řízení, ve kterém by se uplatnila výjimka ze zásady subsidiarity podle § 85 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního /dále jen „s. ř. s.“). Dle žalovaného je tak podaná žaloba nepřijatelná.

8. Nehledě na uvedenou argumentaci se žalovaný nedomnívá, že by byly výzvy 1 a 2 nezákonné. Je zjevné, že kontrolující osoba nemůže po osobě kontrolované požadovat cokoli. Požadovaný dokument se musí vztahovat k předmětu kontroly či k činnosti kontrolované osoby. Nelze z toho však dovozovat požadavek na to, aby byla potřebnost daného dokumentu podrobně odůvodňována a aby s takovým odůvodněním mohla kontrolovaná osoba polemizovat a na základě vlastních soudů ohledně potřebnosti požadovaného dokumentu neplnit svoje povinnosti vyplývající z § 10 odst. 2 kontrolního řádu. Potřebnost smlouvy vyplývá již z toho, že žalovaný je povinen objektivně ověřit, co smlouva skutečně obsahuje, tedy nelze se spoléhat na tvrzení žalobce o tom, že začerněné části k tomuto nákladu nemají vztah. Tento závěr musí učinit sám žalovaný na základě objektivních skutečností.
9. Co se týče námitky délky kontroly, žalovaný uvádí, že na jeho straně nedocházelo k průtahům. Délka kontroly je ovlivněna tím, že žalobce je přesvědčen, že výzvy 1 a 2 měly být podrobně odůvodněny a na základě jejich odůvodnění je oprávněn posuzovat, jestli splní svoji povinnost. V tomto ohledu tak nelze hovořit o tom, že by délka kontroly byla ovlivněna pouze činností žalovaného. Naopak, v posuzovaném případě je kontrola prodlužována v souvislosti se stanoviskem žalobce, že smlouvu žalovaný nepotřebuje, resp. její potřebnost ve výzvě 1 a 2 dostatečně neodůvodnil.
10. Žalovaný navrhuje, aby zdejší soud žalobu jako nepřijatelnou odmítl, in eventum, zamítl jako nedůvodnou. Taktéž žalovaný setrval na svém procesním postoji po celou dobu řízení před zdejším soudem.

III. Posouzení věci

11. Zdejší soud předznamenává, že dne 1. 1. 2024 nabyl účinnosti zákon č. 464/2023 Sb. a došlo k přechodu působnosti Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktuře na Úřad pro ochranu hospodářské soutěže, přičemž dosavadní úkony Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktuře se považují za úkony Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže. Pro posouzení merita věci není tato skutečnost nikterak podstatná, zdejší soud tak pouze poukazuje na to, že v tomto rozsudku bude jednotně používat pojem žalovaný, ať již v pozici kontrolního orgánu vystupoval Úřad pro přístup k dopravní infrastruktuře či Úřad pro ochranu hospodářské soutěže.
12. Zdejší soud nejdříve shrne relevantní okolnosti posuzované věci.
13. Výzvy 1 a 2 byly žalobci doručeny v rámci kontroly vedené pod sp. zn. CK0003/2023, která byla zahájena na základě oznámení o zahájení kontroly ze dne 1. 9. 2023, č. j. UPDI-2889/23/PM. Předmět kontroly byl vymezen jako kontrola „*dodržování podmínek zákona o cenách, zejména podmínek pro stanovení věcně usměrňovaných cen za užití zařízení služeb ve smyslu § 6 odst. 1 písm. c) zákona o cenách a vedení cenové evidence podle § 11 zákona o cenách.*“ Kontrolovaným obdobím je: 1. 1. 2020 - 31. 8. 2023.
14. Již ve zmíněném oznámení o zahájení kontroly byla od žalobce vyžádána dokumentace včetně smlouvy o nájmu věci (včetně dodatků) uzavřené mezi společností České dráhy, a.s. jako pronajímatelem a žalobcem jako nájemcem, která se týká železniční stanice Brno hlavní nádraží a kontrolovaného období (dále též „sporná smlouva“).
15. Žalobce na tento požadavek reagoval poskytnutím sporné smlouvy, přičemž většina obsahu smlouvy byla anonymizovaná. V přípisu ze dne 15. 9. 2023 (jehož přílohou byla anonymizovaná sporná smlouva) žalobce mj. uvedl, že „*o kompletní text uvedené smlouvy se*

velmi zajímavé už pan Ing. Radim Jančura na jednání dne 31.07.2023. S ohledem na tuto skutečnost i na § 9 písm. a) a b) zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád) a § 2 odst. 2 a 3 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále jen „SŘ“) stejně jako na § 3 SŘ a § 6 odst. 2 věta první SŘ Vám v zastoupení klienta poskytují tuto smlouvu v rozsahu potřebném pro výkon kontroly, jak byl její rozsah vymezen ve Vašem oznámení o zahájení kontroly ze dne 01.09.2023. Klient uzavřel tuto smlouvu s přímým konkurentem společnosti RJ, přičemž oprávněné zájmy této společnosti Klient nehodlá narušit, navíc se začerněné pasáže dle mého názoru Vaší kontroly netýkají. Pokud bude Váš úřad trvat na zpřístupnění těchto pasáží, pak očekávám, že svůj požadavek zdůvodní.“

16. Na tento přípis reagoval žalovaný vydáním usnesení ze dne 19. 9. 2023, č. j. UPDI-3134/23/PM, ve kterém žalobce uložil, aby spornou smlouvu v plném znění a včetně všech dodatků předložil.
17. Toto usnesení však bylo rozhodnutím místopředsedy žalovaného ze dne 7. 12. 2023, č. j. UPDI-4240/23/MR, k rozkladu žalobce zrušeno a vráceno k novému projednání. Místopředseda žalovaného mj. uvedl, že posouzení, zda je plné znění sporné smlouvy nutné pro potřeby kontroly, není v kompetenci kontrolované osoby, ale kontrolního orgánu. Současně je na kontrolním orgánu, aby takový postup zevrubně odůvodnil, a to zejména vzhledem k namítaným ustanovením § 9 písm. a) a b) kontrolního řádu. Právě ve vztahu k předmětu kontroly je na místě, aby kontrolní orgán při vyžádání potřebné dokumentace uvedl jednoznačný důvod, který má nepopíratelný vztah k předmětu kontroly. Takové odůvodnění v napadeném usnesení absentuje. Napadené usnesení neobsahuje odůvodnění nutnosti předložení smlouvy v kompletním znění i s jeho dodatky ve vztahu k předmětu kontroly. Usnesení pouze konstatuje, že zaslanou smlouvu ve stavu, jak byla kontrolovanou osobou předložena, nepovažuje za dostačující pro řádné a úplné provedení kontroly. Pokud kontrolní orgán považuje předložené znění za nedostatečné, je nutné, aby v usnesení podrobněji popsal, v čem tato nedostatečnost spočívá. Místopředseda žalovaného nadto poukázal na nevhodně zvolenou formu usnesení, kterou kontrolní řád pro vyžádání podkladů nepředpokládá.
18. Žalovaný následně vydal výzvu ze dne 13. 12. 2023, č. j. UPDI-4323/23/SF, kterou žalobce vyzval k předložení sporné smlouvy v plném znění. Žalovaný mj. uvedl, že detailním prostudováním smlouvy lze získat odpovědi na následující otázky:
 - a) jak jsou stanoveny podmínky pronájmu železniční stanice Brno hlavní nádraží?
 - b) jakým způsobem a v jaké výši je stanoveno nájemné za jednotlivé pronajímané prostory?
 - c) které jednotlivé části železniční stanice Brno hlavní nádraží jsou přesně pronajaty kontrolované osobě a které nikoliv a za jakých podmínek?

Žalovaný dále uvedl, že je současně nezbytné ověřit právní titul, na jehož základě vzniká kontrolované osobě náklad, který zahrnuje do cenové kalkulace za regulované zboží.

19. Na tuto výzvu reagoval žalobce přípisem ze dne 20. 12. 2023. Žalobce měl za to, že žalovaný nerespektoval závazný právní názor odvolacího orgánu. Žalobce zde mj. uvedl, že samotné vymezení otázek dokazuje, že žalovaný požaduje podklady, které nejsou způsobilé tyto otázky zodpovědět, dále požaduje odpověď na otázky, které však může získat z již předložených podkladů, a v neposlední řadě se snaží kontrolovat skutečnosti, k jejichž kontrole ani nemá pravomoc a zasahuje tak do pravomoci jiných orgánů veřejné správy. Žalobce pak dodal, že postup žalovaného v kontrolním řízení považuje za nezákonný zásah

dle § 82 s. ř. s., a rovněž, že žalovaný využívá kontrolní řízení k tomu, aby suploval povinnost tvrzení a důkazní společnosti RegioJet a. s. ve sporném řízení vedeném též žalovaným pod sp. zn. ŘVP003/23.

20. Žalovaný poté vydal další (opakovanou) výzvu (ze dne 15. 1. 2024, č. j. ÚOHS-01844/2024/452) k zaslání plného znění sporné smlouvy.
21. Dne 24. 1. 2024 podal žalobce tuto zásahovou žalobu.
22. Podle § 82 s. ř. s. 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.
23. Podle § 83 s. ř. s. žalovaným je správní orgán, který podle žalobního tvrzení provedl zásah; jde-li o zásah ozbrojených sil, veřejného ozbrojeného sboru, ozbrojeného bezpečnostního sboru nebo jiného obdobného sboru, který není správním orgánem, anebo příslušníka takového sboru, je žalovaným správní orgán, který takový sbor řídí nebo jemuž je takový sbor podřízen, a u obecní policie obec.
24. Podle § 85 s. ř. s. žaloba je nepřípustná, lze-li se ochrany nebo nápravy domáhat jinými právními prostředky; to neplatí v případě, domáhá-li se žalobce pouze určení, že zásah byl nezákonný.
25. Podle § 87 odst. 1 s. ř. s. soud rozhoduje na základě skutkového stavu zjištěného ke dni svého rozhodnutí; rozhoduje-li soud pouze o určení toho, zda zásah byl nezákonný, vychází ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době zásahu.
26. Podle § 87 odst. 2 s. ř. s. soud rozsudkem určí, že provedený zásah byl nezákonný, a trvá-li takový zásah nebo jeho důsledky anebo hrozí-li jeho opakování, zakáže správnímu orgánu, aby v porušování žalobcova práva pokračoval, a přikáže, aby, je-li to možné, obnovil stav před zásahem. Šlo-li o zásah ozbrojených sil, veřejného ozbrojeného sboru, ozbrojeného bezpečnostního sboru nebo jiného obdobného sboru, uloží soud tento zákaz nebo příkaz správnímu orgánu nebo obci, která takový sbor řídí nebo které je takový sbor podřízen.
27. Aktivní procesní legitimace v řízení o žalobě ve smyslu § 82 s. ř. s. svědčí každému, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech zásahem správního orgánu. Určující skutečností pro vyslovení závěru o existenci aktivní procesní legitimace na straně žalobce je tedy tvrzení přímého zkrácení na právech zásahem správního orgánu, nikoli skutečnost, že k přímému zásahu do práv žalobce skutečně došlo, to je již otázkou pro posouzení žaloby ve věci samé. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu k tomu v usnesení ze dne 16. 12. 2008, č. j. 8 Aps 6/2007 - 247, publikovaném pod č. 1773/2009 Sb. NSS, „ArcelorMittal“ judikoval, že *„posouzení jednotlivých definičních znaků tvrzeného nezákonného zásahu (zkrácení na právech, nezákonnost zásahu) představuje vždy úvahu ve věci samé, která v konečném důsledku může vést nanejvýš k zamítnutí žaloby (se závěrem, že k tvrzenému zásahu vůči žalobci nedošlo, nebo že k němu sice došlo, nebyl však nezákonný, anebo sice nezákonným byl, avšak žalobce jím nebyl přímo zkrácen na svých subjektivních právech) - § 87 odst. 3 s. ř. s., - nikoliv k jejímu odmítnutí pro neodstranitelný nedostatek podmínek řízení.“*
28. Rozšířený senát následně své závěry uvedené ve výše citovaném usnesení zpřesnil v rozsudku ze dne 21. 11. 2017, č. j. 7 As 155/2015 - 160. Podle něj je odmítnutí žaloby z důvodu chybějící podmínky řízení, spočívající v přípustitelném (plausibilním) tvrzení nezákonného

zásahu, namíste, „*je-li nemožnost, aby v žalobě tvrzené jednání bylo nezákonným zásahem, zjevná a nepochybná*“. Ačkoliv byl citovaný rozsudek rozšířeného senátu zrušen nálezem Ústavního soudu ze dne 15. 5. 2018, sp. zn. II. ÚS 635/18, závěr zde uvedený nebyl Ústavním soudem jakkoliv zpochybněn a lze jej tak nadále považovat za relevantní.

29. Z výše uvedeného lze vyvodit, že zásahovou žalobu je možné odmítnout pro chybějící podmínku řízení, spočívající v přípustitelném (plausibilním) tvrzení nezákonného zásahu, v případech, kdy se již *prima vista* o nezákonný zásah, pokyn nebo donucení správního orgánu jednat nemůže. Budou to zejména případy, kdy příslušné jednání či stav pojmově nelze přičítat orgánu veřejné správy (například je-li jeho původcem soukromoprávní subjekt) nebo kdy je zákonem či konstantní a ustálenou judikaturou postaveno najisto, že tvrzený zásah nelze považovat za zásah ve smyslu § 82 s. ř. s. (k tomu viz například rozsudek tohoto soudu ze dne 29. 1. 2020, č. j. 10 Afs 304/2019 – 39, č. 3974/2020 Sb. NSS).
30. Z obsahu podané žaloby vyplývá, že žalobce brojí proti dvěma různým nezákonným zásahům ze strany žalovaného. Oba sice souvisejí s kontrolou vedenou žalovaným pod sp. zn. CK0003/2023, svou povahou jsou však rozdílné. Jednak žalobce brojí proti výzvám 1 a 2 vydaným podle § 8 písm. c) kontrolního řádu (žalobce napadá dvě výzvy obě však z totožných důvodů, jde tak o jeden „typ“ zásahu) a domáhá se toho, aby zdejší soud určil, že byly nezákonné. A jednak žalobce brojí proti samotné délce kontroly a domáhá se toho, aby zdejší soud zakázal žalovanému pokračovat v porušování práv žalobce a do 15 dnů vydal protokol o kontrole. Odlišnost zásahů je tedy zřejmá i ze žalobního petitu.
31. Ač jsou oba zásahy vymezené v žalobním tvrzení tedy svou povahou odlišné, v případě posouzení toho, zda tvrzené zásahy lze vůbec za zásahy dle § 82 s. ř. s. považovat, se uplatní stejná východiska.
32. Zde zdejší soud odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 6. 2014, č. j. 6 As 24/2014 – 69, podle něhož: *„Již samotné zahájení státní kontroly je třeba považovat za zásah do práv stěžovatelky s ohledem na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 31. srpna 2005, č. j. 2 Afs 144/2004 - 110. Toto rozhodnutí se týkalo daňové kontroly a rozšířený senát v něm uvedl: „Zahájení kontroly je určitým úkonem správce daně směřujícím proti daňovému subjektu a jsou s ním spojeny povinnosti kontrolovaného subjektu. Průběh kontroly je pak charakterizován řadou postupně prováděných úkonů pracovníka kontroly provádějícího směřujících vůči kontrolovanému subjektu (§ 16 daňového řádu). Při nedodržení zákona nebo překročení jeho rámce by se mohlo jednat o nezákonný zásah.“ Možný zásah do práv kontrolované osoby shledal rozšířený senát zejména v možném porušení práva na ochranu vlastnictví, omezení subjektivního veřejného práva podnikat a provozovat jinou hospodářskou činnost, zásahu do práva na soukromí a případně též do dobré pověsti a v případě fyzických osob též v porušování nedotknutelnosti obydlí (v širokém slova smyslu zahrnujícím i prostory určené k podnikání). Jakkoliv daňovou kontrolu nelze volně zaměňovat se státní kontrolou prováděnou Státní zemědělskou a potravinářskou inspekcí, je podle názoru šestého senátu podobnost obou institutů dostatečná na to, aby bylo nutno výše citované závěry rozšířeného senátu vztáhnout i na státní kontrolu. Také se zahájením státní kontroly jsou totiž pro kontrolovanou osobu spojeny určité povinnosti [srov. § 11 a násl. zákona č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, resp. nově § 7 a násl. zákona č. 255/2012 o kontrole (kontrolní řád)] a za jejich nesplnění hrozí kontrolované osobě sankce. Nejvyšší správní soud tedy musí zaujmout východisko, že k zásahu do práv ze strany žalované formálně došlo, a je tedy namíste se ptát, zda šlo o zásah zákonný či nikoliv.“*

33. Zdejší soud tak má za to, že provádění kontroly může být považováno za zásah dle § 82 s. ř. s. Žalobci tedy svědčí aktivní procesní legitimace, neboť tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech zásahem správního orgánu v rámci kontroly dle kontrolního řádu.
34. Co se týče přípustnosti žaloby, tak v případě výzev 1 a 2 se žalobce domáhá určení jejich nezákonnosti, zdejší soud tak nemusel posuzovat, zda se žalobce mohl či nemohl domáhat ochrany nebo nápravy jinými právními prostředky (§ 85 s. ř. s.). Skutečnost, že se žalobce vedle nezákonnosti výzev 1 a 2 domáhá též toho, aby zdejší soud žalovanému „něco“ přikázal, neznamená, že se v případě výzev 1 a 2 § 85 s. ř. s. neuplatní.
35. Nadto zdejší soud dodává, že námitky podle § 13 kontrolního řádu lze podat jen proti kontrolnímu zjištění uvedenému v protokolu o kontrole. Tento prostředek nápravy slouží k přezkoumání protokolu, tedy výsledků kontroly v něm zachycených. Proti úkonům v průběhu kontroly kontrolní řád žádné prostředky ochrany či nápravy neposkytuje (k tomuto závěru dospěl Nejvyšší správní soud např. v rozsudku ze dne 30. 11. 2016, č. j. 3As 52/2016 – 28).
36. Žalobce tak nemá k dispozici žádné opravné prostředky ani proti nepřiměřené délce kontroly. Pokud jde o stížnost podle § 175 správního řádu, tak ta takovým prostředkem není; navíc ji žalobce v daném případě podal.
37. Žaloba je tedy přípustná.
38. O splnění dalších podmínek pro projednání zásahové žaloby nejsou v posuzované věci pochybnosti. Žalovaným je správní orgán, který podle žalobního tvrzení provedl zásah. Žalobu podanou dne 24. 1. 2024 rovněž zdejší soud hodnotí jako včasnou.
39. Podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu je žaloba na ochranu před nezákonným zásahem podle § 82 a násl. s. ř. s. důvodná, jsou-li současně splněny podmínky vymezené Nejvyšším správním soudem v rozsudku ze dne 17. 3. 2005, č. j. 2 Aps 1/2005 – 65 (publ. pod č. 603/2005 Sb. NSS). Podle něj žalobce musí být přímo (1. podmínka) zkrácen na svých právech (2. podmínka) nezákonným (3. podmínka) zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu, který není rozhodnutím (4. podmínka), a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo přímo proti němu zasaženo (5. podmínka), přičemž zásah nebo jeho důsledky musí trvat nebo musí hrozit opakování zásahu (6. podmínka). Všechny uvedené podmínky musí být naplněny kumulativně. Pouze poslední z uvedených podmínek byla v důsledku novelizace s. ř. s. zákonem č. 303/2011 Sb. změněna v tom smyslu, že domáhat se lze i určení toho, že zásah byl nezákonný, a v takovém případě tedy zásah v době rozhodování soudu již nemusí trvat.
40. Zdejší soud má za to, že posouzení zákonnosti výzev 1 a 2 do značné míry předznamenává posouzení důvodnosti vzhledem k druhému typu zásahu. Sám žalobce to ostatně v podané žalobě takto konstruoval. V příslušné části žaloby je mj. uvedeno, že žalovaný dodnes kontrolu neukončil, své požadavky není schopen zdůvodnit, jeho dotazy se opakují a odmítá sdělit, kdy očekává ukončení kontroly a jaké informace bude ještě požadovat, aby mohl kontrolu ukončit. Žalovaný požaduje zpřístupnění s kontrolou nesouvisejících informací. Při jednání soud zjistil, že kontrola stále probíhá, neboť má být vydán dodatek k protokolu o kontrole podle § 21 kontrolního řádu.
41. Zjednodušeně řečeno, žalobce má za to, že trvání na předložení sporné smlouvy v plném znění prostřednictvím nezákonných výzev zapříčiňuje nepřiměřenou délku kontroly, která zasahuje do jeho práv.

42. Judikatura Nejvyššího správního soudu dovodila, že nezákonným zásahem ve smyslu § 82 s. ř. s. mohou být též kontrolní úkony, jež fakticky vybočují ze zákonného účelu daného správního řízení. Typicky se bude jednat o provádění zjevně nadbytečných či ve vztahu k rozhodným skutečnostem irelevantních nebo neúčelných důkazů, které mohou vést k administrativnímu zatížení subjektu v míře větší, než kterou je povinen snášet podle zákona (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 4. 2014, č. j. 6 Afs 46/2014 – 39). Ne každá nezákonnost při provádění kontroly však představuje nezákonný zásah (srov. též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 8. 2014, č. j. 5 Afs 34/2014 – 39, a v něm citovanou judikaturu). Aby byl určitý kontrolní postup správních orgánů považován za nezákonný zásah ve smyslu § 82 s. ř. s., musí takový postup obsahovat určité „kvalifikované“ vady. V tomto ohledu se tedy musí jednat především o postup svévolný, šikanózní či zjevně excesivní (rozsahem či způsobem provedení).
43. Námitky, jejichž podstata tkví v „pouhém“ porušení konkrétních ustanovení kontrolního řádu (a která naopak neobsahují určitá „kvalifikovaná“ tvrzení o tom, že nezákonnosti kontroly vedly ke zkrácení veřejných subjektivních práv žalobce), může žalobce uplatnit až v žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, nikoli v řízení vedeném podle § 82 s. ř. s. Pokud by soudy v případech obdobných dané věci přistupovaly k plnému meritornímu přezkumu žalobních námitek, pak by v rozporu se zásadou subsidiarity zásahové žaloby mohlo docházet k tomu, že žalobce by nejprve v intencích § 82 a násl. s. ř. s. mohl namítat (bez jakéhokoli tvrzení o zkrácení svých subjektivních práv) nezákonnost kontroly anebo dokonce jakéhokoli postupu či úkonu správního orgánu před vydáním správního rozhodnutí, a poté by totožné námitky uplatnil v řízení proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a násl. s. ř. s, viz rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 4. 9. 2018, č. j. 11 A 106/2018 – 28.
44. Podle § 8 písm. c) kontrolního řádu je kontrolující v souvislosti s výkonem kontroly dále oprávněn požadovat poskytnutí údajů, dokumentů a věcí vztahujících se k předmětu kontroly nebo k činnosti kontrolované osoby (dále jen „podklady“); v odůvodněných případech může kontrolující zajišťovat originální podklady.
45. Podle § 9 písm. a) kontrolního řádu je kontrolující v souvislosti s výkonem kontroly povinen zjistit stav věci v rozsahu nezbytném pro dosažení účelu kontroly a v závislosti na povaze kontroly doložit kontrolní zjištění potřebnými podklady.
46. Podle § 9 písm. b) kontrolního řádu je kontrolující v souvislosti s výkonem kontroly povinen šetřit práva a oprávněné zájmy kontrolované osoby, povinné osoby a třetí osoby.
47. Podle § 10 odst. 2 kontrolního řádu je kontrolovaná osoba povinna vytvořit podmínky pro výkon kontroly, umožnit kontrolujícímu výkon jeho oprávnění stanovených tímto zákonem a poskytovat k tomu potřebnou součinnost a podat ve lhůtě určené kontrolujícím písemnou zprávu o odstranění nebo prevenci nedostatků zjištěných kontrolou, pokud o to kontrolující požádá.
48. Jak uvedl Městský soud v Praze v rozsudku ze dne 12. 2. 2018, č. j. 3 A 93/2015 – 84: „Pod pojmem vytvoření podmínek pro výkon kontroly si lze představit zajištění základních předpokladů pro to, aby kontrola mohla vůbec proběhnout, a to zejména časových, prostorových, ale i dalších, které lze s přihlédnutím k povaze a rozsahu kontroly rozumně očekávat. Podstatou povinnosti umožnit výkon kontrolních oprávnění kontrolujícího je určitým způsobem strpět kontrolní činnost oprávněného orgánu a takové činnosti nebránit. Poskytnutí součinnosti k výkonu kontrolních oprávnění pak zahrnuje také aktivní jednání ze strany kontrolované osoby.

V případě vyžádání dokumentů týkajících se předmětu kontroly je kontrolovaná osoba nejen povinná vydání těchto materiálů nebránit, ale je rovněž povinná poskytnout součinnost k jejich vydání, tedy tyto dokumenty vyhledat a předat kontrolnímu orgánu.“

49. Na druhou stranu má i tato povinnost své limity, jak ostatně vyplývá z odborné literatury, se kterou se zdejší soud ztotožňuje: „...právo kontrolních orgánů vyžadovat po kontrolovaných osobách podklady a informace není bezbřehé, ale je omezeno již na ústavní úrovni, a to čl. 2 odst. 3 Ústavy ve spojení s čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), které nachází svůj odraz v § 2 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „SŘ“). Čl. 2 odst. 2 Listiny zakotvuje zákaz libovůle vůči osobám ze strany státní moci, kdy je tento princip v § 2 odst. 2 SŘ označován také jako zásada zákazu zneužití pravomoci správním orgánem, která je pevně spojena se zásadou legality tak, jak je vymezena v § 2 odst. 1 SŘ. K obsahu zákazu libovůle vůči osobám ze strany státní moci lze odkázat např. na nález Ústavního soudu (dále jen „ÚS“) sp. zn. I. ÚS 672/03 ze dne 11. 2. 2004, dle kterého je klasickým porušením čl. 2 odst. 2 Listiny situace, kdy orgán veřejné moci uloží jednotlivci povinnost nad rámec zákona, případně zákon interpretuje nepřipustně extenzivním způsobem. Výše uvedené zásady pak reflektuje i kontrolní řád; v konkrétní rovině § 9 písm. a) a b) kontrolního řádu stanoví, že kontrolní orgány jsou povinny zjistit stav věci v nezbytně nutném rozsahu a šetřit při tom práva a oprávněné zájmy kontrolované osoby. Jak poukazuje doktrína, v praxi výše uvedené limity znamenají, že kontrolní orgány nejsou oprávněny uplatňovat svá oprávnění obsažená v § 8 písm. c) a f) kontrolního řádu bezbřehým způsobem, ale jsou povinny respektovat cíl kontroly, vymezený v předmětu a účelu kontroly v pověření o kontrole podle § 4 kontrolního řádu“. (ŠVÁSTA, Pavel Poskytování informací kontrolovanými osobami při výkonu kontroly podle kontrolního řádu v kontextu rozhodovací praxe správních soudů. Správní právo, roč. 54, (2021), č. 2, s. 65-89).
50. Obdobně též LIBOSVÁR, Ondřej. § 8 [Další práva kontrolujícího]. In: JEMELKA, Luboš, VETEŠNÍK, Pavel, LIBOSVÁR, Ondřej. Zákon o kontrole. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2021: „Jedná se o centrální kontrolní oprávnění umožňující pro účely prováděné kontroly získat dokumenty bez ohledu na jejich podobu (v listinné nebo elektronické podobě), vyžadovat údaje [např. z informačních systémů kontrolované osoby, používaných přístrojů (např. registračních pokladen), používaných měřidel] a dále věci. Za předpokladu, že věci pro účely tohoto ustanovení nejsou zřejmě míněny vzorky zboží [srov. komentář k § 8 písm. b)], se může jednat typicky o stolní počítač, mobilní telefon, paměťová média, registrační pokladnu, měřidlo apod. používané kontrolovanou osobou, a to např. v situaci, kdy kontrolovaná osoba není ochotna nebo není schopna poskytnout data a údaje z těchto přístrojů, popř. má kontrolující zájem na zkoumání jiných skutečností, které s používáním těchto věcí kontrolovanou osobou v mezích předmětu a účelu kontroly souvisejí. K rozsahu poskytnutí podkladů vyžádaných v rámci kontroly kontrolujícím Městský soud v Praze uvedl: „(...) kontrolovaná osoba je nejen povinná vydání těchto materiálů nebránit, ale je rovněž povinná poskytnout součinnost k jejich vydání, tedy tyto dokumenty vyhledat a předat kontrolujícímu orgánu.“ (Srov. rozsudek MS v Praze 11 Af 36/2017) Kontrolující nemůže toto oprávnění uplatňovat bezbřehým způsobem, ale pouze ve vztahu k předmětu kontroly. To by mohlo vést k domněnce, že např. oprávnění podle písmene b) lze uplatňovat i mimo rámec předmětu kontroly. S ohledem na povinnost kontrolujícího šetřit práva a oprávněné zájmy kontrolované osoby [srov. komentář k § 9 písm. b)] je však třeba uplatňování veškerých oprávnění kontrolujícího vázat pouze k účelu a předmětu kontroly podle příslušného pověření ke kontrole (srov. komentář k § 4)“.

51. Ze všeho shora uvedeného tedy plyne, že zdejší soud může dát žalobci za pravdu v zásadě pouze tehdy, jestliže se žalovaný v rámci kontroly dopustil zjevného excesu. Zároveň z obsahu spisu plyne, že na pozadí zásahové žaloby je spor žalobce a společnosti RegioJet a. s. (ohledně podnájemní smlouvy mezi těmito dvěma subjekty a ohledně dodržování zákona č. 266/1994 Sb., o drahách). Nicméně tyto skutečnosti nejsou pro zdejší soud při posuzování důvodnosti podané zásahové žaloby relevantní.
52. Zdejší soud nemůže v posuzované věci přehlédnout, že místopředseda žalovaného ve vyrozumění o vyřízení stížnosti žalobce podle § 175 správního řádu (ze dne 11. 3. 2024, č. j. ÚOHS-07956/2024/440), které žalobce zdejšímu soudu předložil, de facto uznal, že k excesu ze strany žalovaného během kontrolního řízení došlo.
53. Místopředseda žalovaného ve vyrozumění uvedl: *„Postup kontrolního orgánu, který stěžovatele vyzval ke splnění uložené povinnosti Usnesením, tak může být označen jako „nadužití“ formy usnesení tam, kde ji zákon nevyžaduje. Pokud však kontrolní orgán takovou formu pro uložení povinnosti kontrolované osobě zvolil, měl jeho výstup splňovat všechny náležitosti dle zákona, jak zněl i závěr rozhodnutí o rozkladu stěžovatele. Další požadavky na vydání smlouvy o nájmu kontrolní orgán adresoval stěžovateli již přiléhavějšími méně formálními výzvami ve smyslu § 8 písm. c) zákona. Ačkoliv neodůvodnění takové výzvy není na první pohled pochybením, v předmětné situaci jej tak lze hodnotit, stejně jako opakování prakticky totožných výzev. Stěžovatel již v první reakci na zahájení kontroly jasně deklaroval svůj postoj k předložení smlouvy o nájmu, v rámci celé kontroly však byl součinný, s kontrolním orgánem bez prodlev komunikoval a na jeho výzvy reagoval. Z judikatury plyne, že „kontrola představuje interaktivní činnost, která z povahy věci a cíle, jehož má být dosaženo (tj. zjištění, zda kontrolovaná osoba plní povinnosti, které jí vyplývají z právních předpisů nebo které jí byly na základě těchto předpisů uloženy), vyžaduje vzájemnou komunikaci a součinnost mezi kontrolním orgánem a kontrolovanou osobou. Požaduje-li kontrolní orgán po kontrolované osobě poskytnutí určité součinnosti (§ 10 odst. 2 zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole) a kontrolovaná osoba v dobré víře požadovanou součinnost poskytne, avšak ne zcela dle představ kontrolního orgánu, je na kontrolním orgánu, aby v souladu se zásadou součinnosti správních orgánů s dotčenými osobami podle § 4 správního řádu dal možnost kontrolované osobě případné pochybnosti nebo nejasnosti odstranit“. Pouze na základě vzájemného dialogu je možné dospět k cíli kontroly. Ačkoliv judikát na předmětnou právní věc nelze vztáhnout beze zbytku, když se zabývá možností sankcionování neposkytnutí součinnosti v přesně požadované formě, lze uzavřít, že stanoví jasný a obecně aplikovatelný požadavek na vstřícnost kontrolního orgánu vůči kontrolovanému, kterým je vedení dialogu s kontrolovaným namísto neodůvodněného a nekompromisního trvání na poskytnutí specifické formy součinnosti, jejíž důvodnost kontrolovaný zpochybňuje. Jako vedení vzájemného konstruktivního dialogu nelze posoudit situaci, kdy kontrolní orgán vyžaduje předložení plného znění dokumentu, není však schopen rozptýlit zřetelně formulované pochybnosti kontrolované osoby a uvést pro své jednání jednoznačný relevantní důvod v nepopíratelném vztahu k předmětu kontroly. Na základě výše uvedeného sděluji, že Úřad při kontrole pochybil, když nevhodným způsobem vyzýval stěžovatele k předložení podkladů, zejména smlouvy o nájmu, a nedostatečným způsobem poskytoval stěžovateli součinnost, resp. při pochybnostech stěžovatele nebylo podáno dostatečné vysvětlení potřebnosti poskytnutí smlouvy o nájmu.“*
54. Místopředseda žalovaného dále pokračoval: *„Musím konstatovat, že při cenové kontrole u stěžovatele došlo ze strany Úřadu i k namítanému postupu v rozporu se zásadou rychlosti a hospodárnosti, zakotvené v § 6 odst. 1 správního řádu. Vydáním nepřiléhavého Usnesení dne*

19. 9. 2023 a rozhodováním o důvodném rozkladu proti němu došlo k prodloužení kontroly o 3 měsíce, které lze přičítat na vrub Úřadu. Současně je třeba doplnit, že stěžovatel v rámci své součinnosti poskytl Úřadu velké množství dokumentů, které bylo nutno projít a posoudit v nich obsažené informace i jejich význam z hlediska předmětu kontroly. Podotýkám, že Úřad při posuzování stížnosti dle § 175 správního řádu hodnotí pouze zákonnost postupu, aniž by činil závěry o důvodnosti či nedůvodnosti požadavku kontrolního orgánu na vydání úplného znění smlouvy o nájmu. Je však skutečností, že požadovaná smlouva byla v úplném znění předložena dne 16. 11. 2023 společností RegioJet, a. s., v rámci řízení ŘVP003/23 (jak je stěžovateli známo ode dne 28. 11. 2023 z nahlížení do spisu vedeného pod sp. zn. ŘVP003/23), byla tedy kontrolnímu orgánu známa z jeho úřední činnosti. Přestože lze vydávání opakovaných výzev a nedostatečnou komunikaci se stěžovatelem hodnotit jako prodlužování kontrolního řízení, nelze pominout ani tu skutečnost, že ze strany Úřadu fakticky nebyla porušena žádná zákonná lhůta. Na základě výše uvedeného konstatuji, že přestože nedošlo k porušení zákonných lhůt, Úřad při kontrole nejednal tak, aby kontrola mohla být co nejdříve ukončena. Shledávám tak tuto námitku stěžovatele částečně důvodnou.“

55. Zdejší soud se ztotožňuje s právním hodnocením věci provedeným místopředsdou žalovaného (jakkoliv jim není samozřejmě nikterak vázán při posouzení zásahové žaloby); ten výstižně poukázal na stěžejní okolnosti, mj. nevhodně zvolená forma usnesení, spolupráci žalobce v pozici kontrolovaného subjektu, opakování výzev bez dostatečné komunikace se žalobcem, absence řádného odůvodnění požadavku na předložení sporné smlouvy ve výzvách. Postup žalovaného při vydání výzev 1 a 2, jakož i výzvy samotné tak byly nezákonné. Nejednalo se však o nezákonný zásah ve smyslu § 82 s. ř. s., neboť jimi nebylo zasaženo přímo do žalobcových práv (srov. výše citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 3. 2005, č. j. 2 Aps 1/2005 – 65). Jak totiž uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 20. 1. 2021, č. j. 10 As 248/2019 – 47, „zásahová žaloba však neslouží k tomu, aby za nezákonné zásahy byly označeny veškeré nesprávné postupy správního orgánu, které míří vůči konkrétním osobám a nemají podobu správního rozhodnutí. Pouhá skutečnost, že úřad vydal nesprávnou výzvu, totiž ještě neznamená, že tím byli adresáti přímo zkráceni na právech. K tomu je třeba zabývat se tím, jaké právní možnosti měli stěžovatelé v dané situaci a jak se jejich věc mohla dále vyvíjet“. Shodně jako ve věci řešené Nejvyšším správním soudem měl žalobce i ve věci nyní posuzované dvě možnosti. Buď výzvám vyhovět nebo nevyhovět. Pokud by výzvám nevyhověl bylo by zahájeno řízení o přestupku podle § 15 kontrolního řádu. Teprve rozhodnutím v tomto řízení by byl žalobce zasažen ve svých právech. Jestliže by byla žalobci uložena pokuta za přestupek, mohl by proti takovému rozhodnutí podat žalobu. K jeho námitce by soud přezkoumával i zákonnost samotné výzvy, takže ochrana proti takové případné nezákonnosti výzvy, která by zkracovala žalobce na právech, by mu byla poskytnuta v řízení podle § 65 s. ř. s. Soud tedy uzavírá, že výzvy nejsou nezákonným zásahem. Vzhledem k tomu soud zamítl žalobu v části, v níž se žalobce domáhal vyslovení nezákonnosti výzev.
56. Pokud jde o zbylou část žaloby, tak tu soud shledal důvodnou. Jak již uvedl výše, ztotožnil se s názorem místopředsedy žalovaného vyjádřeným v rámci vyřízení žalobcovy stížnosti. Kontrola tedy probíhala v daném případě nepřiměřeně dlouho, a to i s ohledem na nepřezkoumatelný požadavek na předložení smlouvy o nájmu vyjádřený ve výzvách 1 a 2. Rovněž poté, co žalovaný předmětnou smlouvu získal, s ukončením kontroly nedůvodně otálel. Soud tedy podle § 87 odst. 2 s. ř. s. žalovanému zakázal pokračovat v porušování práv žalobce v rámci kontroly a uložil žalovanému povinnost zaslat žalobci dodatek k protokolu o kontrole. Při jednání soud totiž zjistil, že žalovaný již kontrolní protokol vydal, avšak

v rámci vypořádání námitek dospěl k závěru o nezbytnosti doplnění kontrolního zjištění a vydání dodatku k protokolu. Vzhledem k tomu soud neukládal žalovanému povinnost vydat protokol o kontrole, ale toliko dodatek k tomuto protokolu. K tomu mu stanovil lhůtu 15 dní ode dne právní moci tohoto rozsudku, jak požadoval žalobce. Takovou lhůtu soud považuje s ohledem na dobu vydání vypořádání námitek za přiměřenou.

IV. Náklady řízení

57. O nákladech řízení bylo rozhodnuto podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalovaný nebyl ve věci úspěšný, a proto mu nenáleží právo na náhradu nákladů řízení, to náleží procesně úspěšnému účastníkovi – žalobci. Dílčí neúspěch žalobce v části žaloby směřující proti výzvám 1 a 2 považuje soud za zcela marginální.
58. Žalobci vznikly náklady za zaplacený soudní poplatek (2 000 Kč) a za právní zastoupení za čtyři úkony právní služby (převzetí a příprava zastoupení, podání žaloby, repliky a účast na jednání), každý ve výši 3 100 Kč společně s režijním paušálem ve výši 300 Kč, tj. 15 600 Kč (§ 11 odst. 1 písm. a/, d/a g/, § 13 odst. 3 vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátního tarifu). Na cestovním advokáta k soudnímu jednání náleží náhrada za cestu ze sídla zástupce ke Krajskému soudu v Brně a zpět na jednání soudu (426 Km) osobním automobilem s průměrnou spotřebou 6,1 l/100 km, ve vztahu k němuž předložil zástupce žalobce kopii osvědčení o registraci, ve výši 992,70 Kč (6,1 : 100 x 426 km x 38,20 Kč) jako náhrada za spotřebovanou pohonnou hmotu a 2 385,60 Kč jako základní náhrada (426 km x 5,60 Kč), celkem tedy 3 378,30 Kč, a to podle § 157 odst. 4 písm. b) a § 158 zákona č. 261/2006 Sb., zákoník práce, a podle vyhlášky č. 398/2023 Sb., o změně sazby základní náhrady za používání silničních motorových vozidel a stravného a o stanovení průměrné ceny pohonných hmot pro účely poskytování cestovních náhrad pro rok 2024. Dále žalobci náleží náhrada za ztrátu času advokáta na cestě z Prahy do Brna a zpět za 5 hodin ve výši 1000 Kč podle § 14 advokátního tarifu. Celkem je tedy žalovaný povinen zaplatit k rukám zástupce žalobce ve stanovené lhůtě částku 19 978 Kč.

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). Případně-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.

Brno 28. 5. 2024

Petr Šebek v. r.
předseda senátu