



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Filipa Dienstbiera a soudkyň Jiřiny Chmelové a Veroniky Juříčkové v právní věci žalobkyně: **WORLD LOGISTICS PLUS s.r.o.**, sídlem Nad hradním vodojemem 11/29, Praha 6, zastoupená JUDr. Tomášem Matouškem, Ph.D., advokátem, sídlem Baškirská 1404/1, Praha 10, proti žalovanému: **Oblastní inspektorát práce pro Středočeský kraj**, sídlem náměstí Barikád 1122/2, Praha 3, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 15. 2. 2024, č. j. 10061/4.71/23-25, o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 22. 4. 2024, č. j. 6 A 37/2024-23,

**t a k t o :**

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

**O d ů v o d n ě n í :**

**I. Vymezení případu**

[1] Žalovaný provedl dne 4. 4. 2023 v provozovně společnosti Nagel Česko s.r.o. na adrese Logistický park Ostředek, Chocerady kontrolu pracovně právních předpisů dle § 126 odst. 2 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, za období 1. 1. 2022 – 4. 4. 2023. Kontrolní zjištění byla zachycena v protokolu o kontrole ze dne 9. 1. 2024, č. j. 10061/4.71/23-22.

Žalobkyně se proti nim bránila podáním námitek, které žalovaný rozhodnutím ze dne 6. 2. 2024 zamítl (dále jen „rozhodnutí o vyřízení námitek“).

[2] Žalobkyně se následně žalobou podanou u Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), domáhala jak zrušení v záhlaví označeného rozhodnutí o vyřízení námitek, tak současně i ochrany před nezákonným zásahem žalovaného spočívajícího v postupu žalovaného při kontrole.

[3] Městský soud řízení o žalobě proti výše nadepsanému rozhodnutí o vyřízení námitek vyloučil usnesením ze dne 20. 3. 2024, č. j. 6 A 22/2024-17, k samostatnému projednání. Toto rozhodnutí žalovaného je nyní předmětem přezkumu.

[4] Městský soud podanou žalobu odmítl usnesením označeným v záhlaví. V odůvodnění vysvětlil, že protokolem o kontrole a rozhodnutím o vyřízení námitek není zasahováno do práv a povinností účastníků řízení. Protokol o kontrole je pouze konstatováním určitého stavu, který je dále řešen až v navazujícím řízení. Jinak řečeno, protokol o kontrole a rozhodnutí o vyřízení námitek nezakládá, nemění nebo neruší práva a povinnosti žalobkyně. Napadené rozhodnutí o vyřízení námitek není rozhodnutím ve smyslu § 65 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“).

[5] Městský soud dodal, že ačkoli protokol o kontrole a rozhodnutí o vyřízení námitek nejsou správními rozhodnutími, je otázkou, zda se nemůže případně jednat o nezákonný zásah. V projednávané věci je možný nezákonný zásah projednáván v samostatném řízení vedeném u městského soudu pod sp. zn. 6 A 22/2024.

[6] Podle § 70 písm. a) s. ř. s. jsou ze soudního přezkumu vyloučeny úkony správního orgánu, které nejsou rozhodnutími. Městský soud proto uzavřel, že vzhledem k tomu, že rozhodnutí o vyřízení námitek není rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s., je žaloba podle § 68 písm. e) s. ř. s. nepřípustná.

## II. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[7] Žalobkyně (dále též „stěžovatelka“) podala proti usnesení městského soudu kasační stížnost. Výslovně uvedla, že podává kasační stížnost z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a), b) c) a d) s. ř. s.

[8] Nejprve shrnula průběh předchozího řízení. Dále uvedla, že Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 29. 5. 2014, č. j. 5 As 152/2012-43, připustil možnost soudního přezkumu rozhodnutí o vyřízení námitek podle § 18 zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole (dále jen „kontrolní řád“), v případě, že kontrolním protokolem byla kontrolované osobě přímo uložena konkrétní povinnost. Přezkoumávaný protokol může být interpretován tak, že žalobkyni skutečně ukládá konkrétní povinnost, neboť v něm byla vyzvána k poskytnutí součinnosti a doložení podkladů. A to i ohledně osob, které pro žalobkyni nikdy nepracovaly. Z tohoto důvodu má stěžovatelka za to, že je v této věci přípustný soudní přezkum.

[9] Žalovaný ve vyjádření uvedl, že kasační stížnost je vnitřně rozporná. Stěžovatelka na jedné straně v žalobě sama argumentovala tím, že rozhodnutí o vyřízení námitek a potažmo kontrolní zjištění nejsou rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s., ale mohou mít za určitých

pokračování

okolností povahu nezákonného zásahu. Nyní namítá, že jí byly protokolem o kontrole uloženy určité povinnosti, a proto by se o rozhodnutí jednat mohlo. K tomu žalovaný uvedl, že takovou interpretaci nepovažuje za správnou. Stěžovatelka by v tomto případě žalobu podat nemohla, protože proti rozhodnutí o vyřízení námitek nevyčerpala všechny řádné opravné prostředky.

### III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[10] Nejvyšší správní soud kasační stížnost posoudil a dospěl k závěru, že není důvodná.

[11] Pokud kasační stížností napadá rozhodnutí o odmítnutí žaloby, z povahy věci pro ni přichází v úvahu pouze kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., spočívající v tvrzené nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu (srov. usnesení Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 7/2004-47, ze dne 18. 3. 2004). Naplnění důvodu podle písm. e) může založit i to, že rozhodnutí městského soudu je nepřezkoumatelné ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 2. 2016, č. j. 6 As 2/2015-128, bod 39, nebo ze dne 21. 4. 2005, č. j. 3 Azs 33/2004-98).

[12] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval obecnou námitkou nepřezkoumatelnosti usnesení městského soudu pro nedostatek důvodů. Vlastní přezkum rozhodnutí soudu je totiž možný pouze za předpokladu, že se jedná o rozhodnutí srozumitelné, z jehož odůvodnění je zřejmé, jakými úvahami se soud řídil při hodnocení skutkových i právních otázek a jakým způsobem se vyrovnal s argumenty účastníků řízení. Zrušení rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost je nicméně vyhrazeno těm nejzávažnějším vadám rozhodnutí, kdy pro absenci důvodů či pro nesrozumitelnost skutečně nelze rozhodnutí meritorně přezkoumat. Konstatování nepřezkoumatelnosti by tedy mělo být v soudní praxi spíše výjimečné, „*není-li z odůvodnění rozhodnutí krajského soudu vůbec patrné, jak soud hodnotil podstatné důvody či skutečnosti uplatněné v rámci žalobních bodů. Naopak nelze považovat za nepřezkoumatelné takové rozhodnutí krajského soudu, z jehož odůvodnění lze (byť i zohledněním celkového kontextu důvodů uvedených v odůvodnění) seznat, jaký názor krajský soud zaujal vůči důležitým skutkovým a právním otázkám podstatným pro rozhodnutí projednávané věci. Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů nemůže být založena tím, že odůvodnění krajského soudu je pouze stručné či argumentačně chudé, popř. že krajský soud nevyvracel každý dílčí argument uplatněný účastníky...*“ (viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 12. 2017, č. j. 2 As 196/2016-123, č. 3668/2018 Sb. NSS, bod 29). Napadené usnesení je přezkoumatelné, neboť městský soud srozumitelně vysvětlil, z jakých důvodů přistoupil k odmítnutí žaloby. Konkrétními žalobními námitkami se vzhledem k tomu, že žalobu odmítl, zabývat nemohl.

[13] Nejvyššímu správnímu soudu tedy zbývá posoudit otázku, zda městský soud postupoval správně, jestliže odmítl žalobu podanou stěžovatelkou.

[14] Stěžejní část stěžovatelčiny kasační argumentace vychází z předpokladu, že v kontrolním protokolu je jí stanovena povinnost součinnosti a doložení podkladů. Z tohoto důvodu by měla být přípustná i žaloba proti rozhodnutí o vyřízení námitek.

[15] Rozhodovací praxe Nejvyššího správního soudu vychází ve shodě se stěžovatelkou z toho, že „*nelze přistupovat stejným způsobem k případu, kdy je v kontrolním protokolu*

*ukládána kontrolovanému subjektu nějaká povinnost, jako k případu, kdy protokol obsahuje toliko skutková zjištění plynoucí z provedené kontroly“ (rozsudek ze dne 27. 10. 2011, č. j. 2 As 90/2011-42). Tento závěr Nejvyšší správní soud potvrdil i v rozsudku ze dne 29. 5. 2014, č. j. 5 As 152/2012-43, v němž vyslovil, že soudní přezkum rozhodnutí o vyřízení námitek dle § 18 zákona o státní kontrole Nejvyšší správní soud připouští v případech, „kdy bylo kontrolním protokolem kontrolované osobě přímo uloženo i konkrétní opatření (k nápravě), resp. byla v rámci protokolu přímo uložena kontrolované osobě povinnost, přičemž oprávnění k uložení takové povinnosti vyplývalo v souvislosti s prováděním kontroly pro kontrolní orgán ze zvláštního právního předpisu“. Na obdobných závěrech Nejvyšší správní soud setrvává i za účinnosti nynější právní úpravy (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 1. 2024, č. j. 10 As 150/2022-42, bod 9). V opačném případě, pokud protokol o kontrole obsahuje toliko kontrolní zjištění, tedy zjištění skutková, jimiž nemůže být nikterak zasaženo do práv kontrolovaného subjektu, nejsou „rozhodnutí“ o vyřízení námitek proti zjištění uvedenému v protokolu samostatně soudně přezkoumatelná žalobami dle soudního řádu správního (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2016, č. j. 3 As 52/2016-28, nebo ze dne 16. 6. 2009, č. j. 9 As 28/2009-30).*

[16] Nejvyšší správní soud z protokolu o kontrole i rozhodnutí o vyřízení námitek ověřil, že z nich žádná stanovená povinnost nevyplývá. Aby se o povinnost jednalo, musela by být tato povinnost uložena v samotném protokole či v rozhodnutí o vyřízení námitek, a zároveň by musela být formulovaná dostatečně konkrétně a stanovena lhůta k jejímu splnění (např. již citovaný rozsudek NSS č. j. 10 As 150/2022-42, bod 11). O takový případ se ovšem v nyní projednávané věci nejedná, neboť stěžovatelce nebyla kontrolním protokolem nebo vyřízením námitek uložena žádná povinnost. Ve sporných částech kontrolního protokolu, na který stěžovatelka odkazuje, je uvedeno, že byla během kontroly vyzvána k poskytnutí součinnosti, což stěžovatelka chápe jako stanovení povinnosti. Tento předpoklad stěžovatelky však není správný. Protokol o kontrole obsahuje rekapitulaci průběhu kontroly a popis skutkových zjištění, které správní orgán během kontroly zjistil. Správní orgán pro zajištění naplnění účelu kontroly využíval v průběhu kontroly svých oprávnění, která vyplývají mimo jiné z § 8 kontrolního řádu, mezi které patří i vyžadování součinnosti. Pokud správní orgán uvedl, že stěžovatelce a společnosti SKARKO s.r.o byla zaslána výzva k poskytnutí součinnosti s žádostí o doložení dokladů, jednalo se pouze o popis průběhu kontroly, a nikoliv o uložení povinnosti stěžovatelce. Nejedná se tak o případ, kdy by v rámci protokolu o kontrole byla stěžovatelce ukládána konkrétní opatření či jiná povinnost.

[17] Stěžovatelka v kasační stížnosti odkazuje na rozsudek městského soudu ze dne 6. 11. 2018, č. j. 11 A 109/2018-25, a uvádí, že napadené usnesení je s ním v rozporu, protože ve srovnávaném případě městský soud žalobu přezkoumal meritorně. K tomu Nejvyšší správní soud uvádí, že v projednávané věci z něj soud nemohl vycházet, neboť v odkazované věci se jednalo o žalobu proti nezákonnému zásahu spočívajícím v zahájení a provádění kontroly, nikoliv o žalobu proti rozhodnutí o vyřízení námitek (o kterou šlo v nynější věci).

[18] Nejvyšší správní soud pro úplnost dodává, že výzva k úpravě žaloby spočívající ve změně na žalobu na ochranu před nezákonným zásahem není nutná tehdy, pokud by ani po takové úpravě nebyly splněny podmínky řízení (shodně k tomu např. rozsudek Nejvyššího

pokračování

správního soudu ze dne 14. 5. 2020, č. j. 8 As 408/2018-38, nebo náleží Ústavního soudu ze dne 14. 8. 2019, sp. zn. II. ÚS 2398/18). 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. V posuzované věci protokol o kontrole obsahuje toliko kontrolní zjištění, jimiž nemůže být nikterak zasaženo do práv kontrolovaného subjektu, což lze konstatovat i ve vztahu k rozhodnutí o vyřízení námitek, díky kterému se pouze nemění závěr kontrolního protokolu. Tuto úvahu si měl v nyní projednávané věci učinit již městský soud, který naopak nesprávně konstatoval, že až v řízení pod sp. zn. 6 A 22/2024 bude posuzovat, zda protokol o kontrole a rozhodnutí o vyřízení námitek nemůže být nezákonným zásahem. Vzhledem k tomu, že však městský soud v této věci nebyl povinen vyzývat stěžovatele k úpravě žaloby, postačí nyní pouze korigovat odůvodnění napadeného usnesení městského soudu. Protokol o kontrole obsahující pouze skutková zjištění a rozhodnutí o vyřízení námitek, nejsou samostatně soudně přezkoumatelná žalobami podle soudního řádu správního. Závěr městského soudu, že rozhodnutí o vyřízení námitek v tomto případě není rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s. tak ob stojí.

[19] Nejvyšší správní soud se s ohledem na povahu věci, ve které je oprávněn posuzovat pouze správnost důvodů, které městský soud vedly k odmítnutí žaloby, nemohl zabývat dílčími námitkami stěžovatelky, že k součinnosti měl správní orgán vyzvat obchodní společnost SKARKO s.r.o., a nikoliv stěžovatelku (případně, zda nelze vyloučit výklad, že byla výzvou vyzvána stěžovatelka namísto této společnosti), nebo že některé osoby, ohledně kterých měla předkládat podklady, u ní nikdy nepracovaly.

#### IV. Závěr a náklady řízení

[20] Z výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 poslední věty s. ř. s. zamítl.

[21] O nákladech řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 a 7 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Vzhledem k tomu, že žalobkyně (stěžovatelka) neměla ve věci úspěch a žalovanému žádné náklady řízení nad rámec jeho obvyklé úřední činnosti nevznikly, Nejvyšší správní soud rozhodl tak, že žalobkyně nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti a žalovanému se náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznává.

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

V Brně dne 28. listopadu 2024

JUDr. Filip Dienstbier, Ph.D.  
předseda senátu