



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Mgr. Radovana Havelce a soudců JUDr. Faisala Husseiniho a JUDr. Tomáše Rychlého v právní věci žalobkyně: **Š. L.**, zastoupená Mgr. Ing. Martinou Zoubkovou, advokátkou se sídlem Pod Všemi svatými 421/10, Plzeň, proti žalované: **Česká inspekce životního prostředí, Oblastní inspektorát Praha**, se sídlem Wolkerova 40/11, Praha 3, o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem žalované spočívajícím v nařízení kontroly pod č. j. ČIŽP/41/2025/7651 a jejím pokračování, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 29. 1. 2026, č. j. 10 A 116/2025 - 86,

t a k t o :

- I. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 29. 1. 2026, č. j. 10 A 116/2025 - 86, **se ruší.**
- II. Zásah žalované spočívající v tom, že žalovaná ponechala v platnosti termín kontroly na místě stanovený na den 10. 9. 2025, aniž jej včas zrušila nebo žalobkyni včas vyrozuměla o tom, že se kontrola na místě neuskuteční, **byl nezákonný.**
- III. Ve zbytku **se žaloba zamítá.**
- IV. Žalovaná **je povinna** zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení o žalobě a o kasační stížnosti v celkové výši **6 508 Kč** k rukám zástupkyně žalobkyně, Mgr. Ing. Martiny Zoubkové, advokátky, do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

[1] Žalovaná doručila žalobkyni dne 28. 7. 2025 pod č. j. ČIŽP/41/2025/7651 oznámení o zahájení kontroly (dále jen „*oznámení*“). Tím, jako příslušný kontrolní orgán podle § 134 odst. 1 písm. a) zákona č. 541/2020 Sb., o odpadech (dále jen „*zákon o odpadech*“), oznámila v souladu s § 5 odst. 2 písm. b) zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád), že zahajuje kontrolu žalobkyně jako podnikající fyzické osoby. Kontrola měla být zaměřena na plnění povinností při nakládání s odpady v souvislosti s podnikatelskou činností žalobkyně na jejích pozemcích (parc. č. st. X a st. Y v k. ú. B.) – na místě měla být provozovna pedikúry, manikúry a kosmetických služeb a také autodílna.

[2] Kontrolu žalovaná zahájila na základě anonymního podnětu, který obdržela dne 17. 7. 2025 (dále jen „*podnět*“). Oznamovatel v něm uvádí, že na pozemku parc. č. st. X v k. ú. B. má již několik let být provozována nelegální autodílna v objektu bez čísla popisného. Podnět obsahuje podezření, že v rámci této činnosti dochází mj. k nezákonné manipulaci s nebezpečnými odpady. Dle podnětu by popisovaná činnost mohla být v rozporu mj. se zákonem o odpadech, popř. jinými předpisy, které upravují působnost žalované. Vedle toho oznamovatel upozornil, že v rodinném domě č. p. Z je evidována provozovna pedikúry, manikúry a kosmetických služeb vedená na IČ: 67262104. Také při této činnosti údajně vznikají nebezpečné odpady.

[3] Výše specifikovaným oznámením žalovaná vůči žalobkyni zahájila kontrolu se shora uvedeným zaměřením. Zároveň žalovaná tímto oznámením požádala žalobkyni dle § 7, § 8 a § 10 odst. 2 kontrolního řádu o součinnost (mj. zajištění přístupu, přítomnosti kontrolované osoby či zplnomocněného zástupce) a předložení veškerých písemných dokumentů týkajících se předmětu kontroly. Jednalo se zejména o doložení množství a druhů vznikajících odpadů.

[4] Žalobkyně poté dne 28. 7. 2025 požádala o změnu termínu kontroly z důvodu své nepřítomnosti (dovolené). Rovněž uvedla, že na místě není žádná v podnětu zmíněná provozovna; žalobkyně žádnou podnikatelskou činnost nevykonává a nemá z ní příjmy. Na uvedené adrese je jen sídlo a korespondenční adresa vztahující se k živnostenskému oprávnění, nikoliv provozovna. Žalobkyně uvedla a dokládala, že je zaměstnaná ve školství, živnostenská oprávnění nevyužívá; ta zanikla na základě její žádosti k 29. 7. 2025 (zde Nejvyšší správní soud poznamenává, že žalobkyně zpravidla hovoří – evidentně chybně - o dni 29. 7. 2025, dle údajů z veřejné části živnostenského rejstříku však živnostenská oprávnění zanikla k 28. 7. 2025).

[5] Žalovaná následně dne 4. 8. 2025, pod č. j. ČIŽP/41/2025/8008, stanovila nový termín kontroly na 10. 9. 2025. V ostatním setrvala na tom, že kontrola je zaměřena na plnění povinností při nakládání s odpady, a to v souvislosti s podnikatelskou činností provozovanou na daných pozemcích.

[6] Žalobkyně dne 29. 8. 2025 požádala žalovanou o upuštění od výkonu kontroly. Shrnula průběh své podnikatelské činnosti na základě živnostenských oprávnění; uvedla, že nikdy nebyla držitelkou řemeslné živnosti *oprava motorových vozidel*. Uvedla také, že sídlo podnikání na adrese bydliště má čistě administrativní účel, žalobkyně nemá na adrese žádnou provozovnu. Dodala, že nezbytnost vstupu do jejího obydlí nebyla prokázána ani řádně odůvodněna. Není dle ní zřejmá účelnost vstupu a neexistuje

pokračování

ani jakékoliv tvrzení podložené konkrétními skutečnostmi o tom, že by se měla dopustit protiprávního jednání, které by odůvodňovalo kontrolu v jejím obydlí. Požádala rovněž o sdělení, jaké povinnosti v souvislosti s nakládáním s odpady mají být kontrolovány.

[7] Žalobkyně následně (dne 1. 9. 2025) podala k Městskému soudu v Praze žalobu dle § 82 a násl. soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“) na ochranu proti nezákonnému zásahu žalované. V ní mj. navrhla, aby městský soud vydal předběžné opatření, jímž by žalované uložil povinnost zdržet se provedení kontroly v místě bydliště žalobkyně. Tento návrh městský soud zamítl usnesením ze dne 9. 9. 2025, č. j. 10 A 116/2025 - 42.

[8] Kontrola na místě se poté dne 10. 9. 2025 a ani jindy neuskutečnila. Žalobkyně proto žalovanou dne 11. 9. 2025 požádala o sdělení důvodů neuskutečnění kontroly, k níž byla na daném místě a v určeném čase připravena.

[9] Dne 15. 9. 2025, pod č. j. ČIŽP/41/2025/9521, žalovaná spis postoupila Městskému úřadu Benešov, odboru životního prostředí. V této písemnosti shrnula průběh kontroly. Uvedla, že jí kontrolovaná osoba (žalobkyně) sdělila, že v místě nemá zřízenou provozovnu, zrušila živnostenská oprávnění ke dni 28. 7. 2025 a nevykonává v místě žádnou podnikatelskou činnost. S ohledem na uvedené, a to zejména na podanou žalobu, žalovaná ve stanovený termín 10. 9. 2025 neprovedla kontrolu na místě. Žalovaná podle svého sdělení – obsaženého v postoupení věci – po zvážení všech okolností učinila závěr, že kontrolu podnikatelské činnosti žalobkyně dle zákona o odpadech neprovede, a to s ohledem na kompetence jí svěřené uvedeným zákonem. Podle jejího názoru je podle § 146 zákona o odpadech příslušný k řešení předmětné věci obecní úřad obce s rozšířenou působností, který je příslušný „*ke kontrole jak podnikajících, tak fyzických osob*“.

[10] Konečně pak dne 18. 9. 2025 žalovaná vyhotovila protokol o kontrole (č. j. ČIŽP/41/2025/9605). V něm seznámila žalobkyni se závěry, které učinila po vyhodnocení všech zjištěných skutečností. Shrnula, že kontrola byla zahájena doručením oznámení; žalobkyně byla dne 28. 7. 2025 fyzickou osobou podnikající dle zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon). Žalovaná také popsala shora uvedený průběh kontroly. Uzavřela, že nezjistila, jak žalobkyně, jakožto kontrolovaná osoba, plní povinnosti, které jí plynou ze zákona o odpadech v souvislosti s její podnikatelskou činností. Žalovaná tedy dle svého konstatování neprokázala, ale ani nevyvrátila, možné nezákonné jednání žalobkyně. S ohledem na zjištěné skutečnosti (ukončení podnikatelské činnosti žalobkyně) spisový materiál postoupila obecnímu úřadu obce s rozšířenou působností.

[11] Jak bylo již uvedeno výše (odst. [7]), proti předmětné kontrole (resp. proti jejím jednotlivým aspektům – viz níže odst. [38]) podala žalobkyně dne 1. 9. 2025 žalobu k Městskému soudu v Praze. Městský soud žalobu neshledal důvodnou a rozsudkem ze dne 29. 1. 2026, č. j. 10 A 116/2025 - 86 (dále také jen „*napadený rozsudek*“), ji zamítl.

[12] V rozsudku městský soud nejdříve zrekapituloval obsah podnětu. Následně shrnul průběh kontroly, jakož i navazující úkony žalované a vymezil předmět řízení o ochraně před nezákonným zásahem správního orgánu. Dospěl k závěru, že zásah žalované v podobě kontroly, nebyl nezákonný.

[13] V první řadě žalovaná dle městského soudu vymezila dostatečně a určitě předmět kontroly (věcně i místně), přičemž logicky vycházela z podnětu. Předmět kontroly byl zaměřen výlučně na nakládání s odpady v určeném místě a neměl spočívat v kontrole jakýchkoli dalších povinností, jak namítala žalobkyně. Z ničeho ani nevyplývá, že by již samotné oznámení o zahájení kontroly muselo nezbytně zahrnout i identifikaci, jakého konkrétního porušení povinností se má kontrola týkat. Takové určení by v této fázi navíc nebylo, s ohledem na obecnost podnětu, možno ani spolehlivě předvídat.

[14] Za klíčovou spornou otázku městský soud označil, zda žalovaná mohla vůči žalobkyni kontrolu vůbec zahájit, případně ji i provést, a to vzhledem k tomu, že na popud žalobkyně v průběhu kontroly zanikla její stávající živnostenská oprávnění. Podle § 134 odst. 1 písm. a) zákona o odpadech totiž žalovaná smí kontrolovat dodržování nakládání s odpady mj. u podnikajících fyzických osob, a nikoli u „běžných“ fyzických osob. Městský soud odmítl právní názor žalobkyně, že by postavení podnikající fyzické osoby bylo nutně navázáno na živnostenské oprávnění. Přitom vyšel také z materiálního nahlížení na podnikatele dle § 420 občanského zákoníku a tomu odpovídající judikatury Nejvyššího soudu. Podstatné je dle městského soudu to, jaká je po obsahové stránce faktická činnost dotčené osoby. Ani samotné zrušení živnostenského oprávnění (či přerušení výkonu živnostenského podnikání) tak nemá vliv na posouzení činnosti osoby jako podnikání (byť neoprávněného), pokud její činnost tyto znaky fakticky naplňuje. Pokud tedy žalobkyně v mezidobí mezi zahájením kontroly a termínem kontroly na místě zrušila svá zbývající živnostenská oprávnění, samotná tato skutečnost nemusela mít zásadní vliv na oprávnění žalované provést kontrolu v místě, kde mohlo docházet k nakládání s odpady v souvislosti s činností žalobkyně nebo jiné osoby. Dle městského soudu je nepochybné, že podle okolností konkrétního případu (jako nyní) může být pro kontrolní orgán složité spolehlivě *ex ante* určit, zda odpad v místě vznikl skutečně v souvislosti s výkonem podnikatelské činnosti.

[15] Podle městského soudu podnět obsahoval tvrzení, že by v místě mohla být vykonávána podnikatelská činnost s možnou produkcí nebezpečných odpadů s vlivem na ohrožení životního prostředí. To zejména ve vztahu k tvrzené činnosti spojené s autodílnou; *a priori* pak nemohl být vyloučen vznik takových odpadů ani v souvislosti s živnostenskými oprávněními, kterými žalobkyně v době zahájení kontroly stále disponovala. Podnět obsahoval tvrzení, která mohla mít reálný základ; věc mohla spadat do věcné a osobní působnosti žalované, a tedy se týkat zájmů, které žalované přísluší chránit. V podnětu tvrzené skutečnosti nemohly být předem bez dalšího zjištění ani potvrzeny či vyvráceny. Bylo proto nasnadě, že stěžejní zjištění o tom, zda, v jakém rozsahu, z jaké činnosti a jak je s případně vznikajícími odpady nakládáno, nemůže být ověřeno jinak, než ohledáním právě samotného (jinak neveřejného) místa. Teprve na místě zjištěné skutečnosti lze podle městského soudu ověřit či poměřit s dokumentací o množství a druhu vznikajících odpadů. Žalobkyně byla v okamžiku zahájení kontroly formálně držitelkou několika živnostenských oprávnění a ani jejich zrušením se nic neměnilo na jejích povinnostech dle § 31 odst. 11 živnostenského zákona. V samotném zahájení kontroly a nařízení kontroly na místě tedy městský soud nezákonný zásah neshledal.

[16] Další otázkou bylo pokračování v kontrole. V tomto směru městský soud vedle úvah o možném materiálním naplnění znaků podnikání žalobkyni poukázal rovněž na související

pokračování

judikaturu. Uvedl, že Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 4. 6. 2014, č. j. 6 As 24/2014 - 69, vyložil, že v případě zahájené a nedokončené státní kontroly je možné ji označit za nezákonný zásah jediné tehdy, jestliže v okamžiku, kdy kontrolovaná osoba odmítla umožnit další pokračování v kontrole, měl již kontrolní orgán (resp. měl mít) dostatek informací k tomu, aby mohl vyhodnotit (ne)zákonnost svého postupu. Tak tomu bude například v situaci, kdy ohlášený předmět kontroly je již ze své povahy mimo působnost kontrolního orgánu nebo kdy jde o opakovanou kontrolu zahájenou bez rozumného a závažného důvodu. Pokud by však až v dalším průběhu kontroly mohl kontrolní orgán získat poznatky nezbytné k posouzení tvrzení kontrolované osoby, že se nachází mimo rámec své působnosti, a přitom by mu kontrolovaná osoba získání těchto poznatků svým odmítavým postojem ke kontrole odpírala, pak samotné zahájení kontroly a případnou snahu kontrolního orgánu pokračovat v ní za nezákonný zásah označit nelze.

[17] Městský soud doplnil, že jakkoliv by z objektivního hlediska mohla mít kontrolovaná osoba pravdu, nelze jí přiznat právo odpírat součinnost kontrolnímu orgánu ještě předtím, než má tento orgán možnost si skutečnosti nutné k poznání této pravdy sám ověřit. Na tom nic nemění, že žalobkyně v podání ze dne 29. 8. 2025 bezúspěšně žádala žalovanou o sdělení, jaké povinnosti mají být kontrolovány v souvislosti s nakládáním s odpady, resp. ve sdělení ze dne 11. 9. 2025 požádala o sdělení důvodů k neuskutečnění kontroly. Podstatné je to, že žalobkyně od zahájení kontroly aktivně nepřispěla k objasnění věci a k naplnění předmětu a účelu kontroly, ač z povahy věci právě ona mohla v tomto směru učinit nejvíce. Žalovaná tedy nedisponovala od žalobkyně žádnými dalšími (konkrétními) poznatky, které by mohly potvrdit či vyloučit tvrzení o nakládání s odpady v místě. Zároveň neměla ani dostatečně spolehlivé poznatky o tom, zda má působnost ke kontrole žalobkyně jako (byť i neoprávněně) podnikající fyzické osoby. Žalované tedy nezbylo, aby v podnětu tvrzené skutečnosti ověřila v dalším průběhu kontroly. Městský soud proto neshledal nezákonný zásah ani v tom, že po zahájení kontroly, po zániku živnostenských oprávnění, a přes průběžnou procesní aktivitu žalobkyně, žalovaná pokračovala v kontrole a mj. nezrušila termín kontroly naplánované na den 10. 9. 2025.

[18] Samotnou otázku zákonnosti kontroly na místě nebylo dle městského soudu třeba posuzovat. Ačkoli na ní žalovaná – dle názoru městského soudu příhodně – trvala, nakonec od ní upustila. K druhému termínu se její pracovníci nedostavily a věc byla nakonec postoupena jinému správnímu orgánu. K zásahu v podobě vstupu žalované do obydlí a na pozemek žalobkyně tak nedošlo.

[19] Dále městský soud posuzoval namítanou nezákonnost nedostavení se pracovníků žalované ke kontrole na místě dne 10. 9. 2025. Dle městského soudu Nejvyšší správní soud vyložil, že pojmem „zásah“ ve smyslu § 82 s. ř. s. je třeba rozumět „*aktivní úkony správních orgánů nebo jiných součástí veřejné správy v rámci výkonu veřejné moci, související většinou s výkonem správní činnosti. Jde o úkony neformální, pro které mohou a nemusí být stanovena pravidla, např. faktické pokyny (typicky v dopravě), bezprostřední zásahy (při ohrožení, při demonstraci, příkazy ke zjednání nápravy), zajišťovací úkony atd. Jedná se tedy obecně o úkony, které nejsou činěny formou rozhodnutí, ale přesto jsou závazné pro osoby, vůči nimž směřují*“ (zde městský soud odkázal na rozsudky ze dne 1. 12. 2004, č. j. 3 As 52/2003 - 278,

a ze dne 3. 6. 2004, č. j. 2 Afs 17/2003 - 54). Dle městského soudu tak bylo předně třeba vzít v potaz, že žalovaná kontrolu na místě neprovedla. Svou jednorázovou pasivitou tedy nezpůsobila žádný zásah do práv žalobkyně, a tím spíše ji na jejích právech nezkrátila.

[20] Zásah a ani zkrácení na právech přitom podle názoru městského soudu nelze shledat ani v organizačních obtížích žalobkyně či ve vzniku marných nákladů spojených s touto kontrolou na místě. Podle § 79 odst. 1 správního řádu ve spojení s § 28 kontrolního řádu zásadně platí, že *náklady řízení jsou zejména hotové výdaje účastníků a jejich zástupců, včetně správního poplatku, ušlý výdělek účastníků a jejich zákonných zástupců, náklady důkazů, tlumočné a odměna za zastupování*. Podle § 28 kontrolního řádu ve spojení s § 79 odst. 3 správního řádu pak nestanoví-li zákon jinak, nese správní orgán nebo dotčený orgán a účastník své náklady. Pakliže tedy žalobkyně využila ve věci zákonně zahájené kontroly právní pomoc, pak si takové náklady, stejně jako ve správním řízení, nese sama. Řešila-li žalobkyně v souvislosti s kontrolou na místě dne 10. 9. 2025 organizační obtíže v soukromém životě (péče o blízké osoby, omluva ze zaměstnání, resp. čerpání neplaceného volna), aby tak osobně splnila svou zákonnou povinnost součinnosti podle § 10 odst. 2 kontrolního řádu, nijak tím nebyla zkrácena na svých veřejných subjektivních právech.

[21] Proti rozsudku městského soudu podala žalobkyně (dále „stěžovatelka“) kasační stížnost, kterou opřela o kasační důvody dle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s. Městský soud podle jejího názoru věc nesprávně právně posoudil. Zároveň žalovaná i městský soud vycházely z nedostatečně zjištěného skutkového stavu a rozsudek městského soudu je podle stěžovatelky rovněž nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů.

[22] V prvním okruhu kasačních námitek stěžovatelka namítla nedostatek působnosti žalované k provedení kontroly v jejím obydlí v případě domnělého provozu autodílny. Ustanovení § 420 občanského zákoníku, které zakotvuje „fikci“ pro určení toho, kdo je podnikatel, které v napadeném rozsudku zohlednil městský soud, je dle stěžovatelky soukromoprávním ustanovením. V jejím případě tak vůbec nemělo být aplikováno. Jeho smyslem a účelem je totiž poskytovat ochranu zejména spotřebitelům při jednání s podnikateli; v oblasti veřejného práva tak nemá být vůbec použito. Aplikace § 420 občanského zákoníku vedla k nepřipustně extenzivnímu výkladu a umožnila žalované vybočit z mezí její působnosti. Městský soud měl naopak vyjít ze zásady enumerativnosti veřejnoprávních pretenzí ve spojení se zásadou spolupráce správních orgánů a s ustanovením § 42 správního řádu. Žalovaná měla dle stěžovatelky nejdříve postavit najisto, zda u ní docházelo k neoprávněné podnikatelské činnosti v podobě provozu autodílny. Proto měla podnět nejprve postoupit příslušnému živnostenskému úřadu ke kontrole neoprávněného podnikání. Případně měl kontrolu nakládání s odpady provést příslušný obecní úřad, neboť stěžovatelka byla toliko fyzickou osobou, nikoli fyzickou osobou podnikající. Žalovaná si tak měla zkraje vyjasnit, zda disponuje působností k provedení kontroly, což však nemohla činit již v rámci zahájené kontroly a jednotlivých kontrolních úkonů. K posuzování rozsahu kontroly a její proporcionality stěžovatelka odkázala na nález Ústavního soudu ze dne 18. 7. 2017, sp. zn. Pl. ÚS 2/17, č. 313/2017 Sb.

[23] Dále stěžovatelka namítla, že garáž, ve které se měla dle podnětu nacházet nelegálně provozovaná autodílna, je stavbou samostatně stojící, která je zcela oddělena od jejího rodinného domu, a navíc není nijak oplocená. Žalovaná tak mohla provést kontrolu

pokračování

na místě bez jakékoli součinnosti stěžovatelky a mohla si sama učinit úsudek o tom, zda disponuje osobní příslušností k dané kontrole. Za takové situace však bylo dle stěžovatelky nařízení kontroly přímo v jejím obydlí neproporcionální. Městský soud navíc nezkontroloval proporcionalitu zásahu ve smyslu výše zmíněného nálezu Ústavního soudu.

[24] Ve druhém okruhu kasačních námitek stěžovatelka nesouhlasila se závěrem městského soudu, že by žalované neposkytovala v průběhu kontroly součinnost a nepodařilo se jí vyloučit důvodnost podezření plynoucího z podnětu. Stěžovatelka upozornila na svá opakovaná vyjádření v průběhu kontroly a na skutečnost, že od 5. 8. 2025 byla naopak žalovaná pro stěžovatelku zcela nekontaktní. Stěžovatelka dle svého přesvědčení udělala maximum možného k rozptýlení pochybností žalované a k tomu, aby nemusela být prováděna kontrola na místě, která zasahovala do jejích práv.

[25] Ve třetím okruhu kasačních námitek stěžovatelka nesouhlasila s právním závěrem městského soudu, že ušlý zisk a zbytečně vynaložené náklady právního zastoupení v situaci, kdy se žalovaná (její pracovníci) bez jakéhokoli oznámení nedostavila k nařízené kontrole na místě dne 10. 9. 2025, lze podřadit pod náklady řízení dle kontrolního řádu ve spojení se správním řádem. O nákladech řízení ve smyslu těchto zákonů by bylo možné hovořit pouze tehdy, pokud by se pracovníci žalované ke kontrole na místě dostavili a skutečně ji provedli. Stěžovatelka se důvodně domnívala, že ke kontrole na místě dojde, proto se na ni připravovala jak svou vlastní přítomností, kvůli které byla nucena čerpat neplacené volno, tak přítomností své zástupkyně. Bez uvedení jakéhokoli důvodu však žalovaná kontrolu na místě neuskutečnila. Stěžovatelka se navíc pokusila kontaktovat přímo inspektora, který byl uveden na oznámení o zahájení kontroly, ovšem bez výsledku. Tímto jednáním žalovaná porušila základní zásady přístupu správních orgánů k adresátům veřejné správy; navíc kvůli tomu stěžovatelce vznikly výše uvedené zbytečné výdaje.

[26] Ke kasační stížnosti se vyjádřila žalovaná, která ji považuje za nedůvodnou. Naopak souhlasí s rozsudkem městského soudu, který je dle jejího názoru dostatečně odůvodněn a obsahuje i správné právní posouzení věci. Žalovaná je přesvědčena, že se v rámci svého postupu nedopustila žádného protiprávního jednání.

[27] Žalovaná také uvedla, že důvody pro vedení stávajícího soudního řízení již pominuly, neboť posuzovaný zásah už netrvá a žádným způsobem v budoucnu ani nebude pokračovat. Stěžovatelka se žalobou domáhala toliko ochrany před nezákonným zásahem, nikoli však určení, že by zásah byl nezákonný. Žalovaná se stěžovatelkou nesouhlasí, že by si úsudek o jejím podnikatelském postavení nemohla učinit v rámci započaté kontroly. Žalovaná naopak postupovala racionálně, pokud na základě podnětu zahájila kontrolu se stěžovatelkou jako podnikající osobou a s ohledem na průběžně vyvstálé pochybnosti nakonec věc postoupila jinému kontrolnímu orgánu. S ohledem na to, že se kontrola na místě neuskutečnila, je zbytečné předjímat, jakých prostor by se skutečně týkala a zda by se týkala i obydlí stěžovatelky. Plánovanou kontrolu na místě nemohla nahradit pouhá opakovaná vyjádření stěžovatelky v rámci kontroly, neboť cílem plánované kontroly bylo právě ověření skutečné situace na dotčených pozemcích a dodržování podmínek nakládání s odpady. Pravomoc vstupovat do obydlí je navíc jednou z pravomocí, která je výslovně zakotvena v kontrolním řádu.

[28] Žalovaná připouští, že se ke kontrolnímu úkonu na místě dne 10. 9. 2025 její inspektoři nedostavili, to však bylo výrazem snahy o naplnění zásady procesní ekonomie a minimalizace zásahu do práv stěžovatelky poté, co vyvstaly pochybnosti o jejím aktuálním podnikatelském statusu. Svou úlohu sehrála i skutečnost, že stěžovatelka navrhla v řízení před městským soudem vydání předběžného opatření, které mělo za cíl zamezit žalované provádět kontrolu na místě. Návrh na vydání předběžného opatření městský soud zamítl jediný den před plánovaným datem kontroly. Zároveň bylo usnesení městského soudu doručeno žalované do datové schránky jejího ředitelství, a to na jeho samostatnou podatelnu a v odpoledních hodinách. Kontrolu řešil jiný organizační útvar (s jiným sídlem); žalovaná má vlastní datovou schránku a podatelnu a reakční schopnost v takových případech není tak rychlá, jak by si vzniklá situace vyžadovala (kontrola byla plánovaná na ranní hodiny). Samotné nedostavení se ke kontrole, způsobené i vnějšími okolnostmi, nezpůsobuje nezákonnost celého zásahu. To zejména, pokud byla kontrola následně řádně ukončena protokolem a věc postoupena příslušnému orgánu a stěžovatelka tak dosáhla toho, čeho se po celou dobu domáhala. V souvislosti s uváděnými náklady na přítomnost právní zástupkyně v den plánované kontroly na místě žalovaná uvedla, že je pouze na kontrolované osobě, zda se v průběhu kontroly nechá právně zastupovat, a že dle § 23 odst. 2 kontrolního řádu si kontrolovaná osoba nese náklady vzniklé v souvislosti s výkonem kontroly sama.

[29] Nejvyšší správní soud nejdříve hodnotil formální náležitosti kasační stížnosti a konstatuje, že byla podána včas (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), osobou oprávněnou (§ 102, věta první s. ř. s.), proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, a stěžovatelka je řádně zastoupena advokátkou (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v rozsahu podané kasační stížnosti (§ 109 odst. 3, věta před středníkem s. ř. s.) a z důvodů v ní uvedených (§ 109 odst. 4, věta před středníkem s. ř. s.). Ve věci rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z § 109 odst. 2, věty první s. ř. s.

[30] Kasační stížnost je **důvodná**.

[31] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval namítanou nepřezkoumatelností napadeného rozsudku a dospěl k závěru, že tento rozsudek splňuje požadavky kladené judikaturou na náležitosti soudních rozhodnutí (viz například rozsudky tohoto soudu ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005-44, č. 689/2005 Sb. NSS, či ze dne 27. 2. 2019, č. j. 8 Afs 267/2017-38; rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná z www.nssoud.cz). Z jeho odůvodnění je plně seznatelné, jaké důvody městský soud vedly k zamítnutí podané žaloby, přičemž se zabýval všemi nosnými námitkami stěžovatelky, které vypořádal, a to minimálně implicitně v rámci širších, komplexních úvah (srov. například rozsudek tohoto soudu ze dne 27. 5. 2015, č. j. 6 As 152/2014-78). Ostatně stěžovatelka ani neuvádí nic konkrétního, co by městský soud ve svém rozsudku měl opominout. O dostatečném odůvodnění rozsudku městského soudu ostatně svědčí i to, že s jeho závěry stěžovatelka v kasační stížnosti relativně obsáhle polemizuje. Nejvyšší správní soud navíc upozorňuje, že nepřezkoumatelnost není ani projevem nenaplněné subjektivní představy stěžovatele o tom, jak či jak podrobně by mělo být konkrétní rozhodnutí odůvodněno, ale objektivní překážkou, která kasačnímu soudu znemožňuje přezkoumat napadené rozhodnutí (rozsudek zdejšího soudu ze dne 11. 7. 2024, č. j. 7 Azs 103/2024 - 28, odst. [10]).

pokračování

[32] Pokud jde o samotné právní hodnocení věci městským soudem, Nejvyšší správní soud považuje nejdříve za nutné opravit dvě dílčí nepřesnosti obsažené v odůvodnění napadeného rozsudku. Již na tomto místě však upozorňuje, že tato dílčí pochybení neměla vliv na zákonnost rozsudku městského soudu, jak bude rozebráno dále.

[33] První dílčí nepřesnost představuje právní názor městského soudu vyjádřený v odst. 24 jeho rozsudku. Městský soud zde nesprávně uvedl, že podle § 87 odst. 1 věty první s. ř. s. vycházel ze skutkového stavu ke dni svého rozhodnutí. Toto pravidlo se však uplatní pouze u trvajících zásahů. V nynější věci šlo (nakonec) o zásah již ukončený, proto bylo na místě vycházet ze stavu, který tu byl v době zásahu (§ 87 odst. 1 věta za středníkem s. ř. s.). Toto pochybení však nemělo vliv na zákonnost napadeného rozsudku, neboť městský soud fakticky z tohoto stavu vycházel.

[34] Druhou dílčí nepřesností je právní názor městského soudu vyjádřený v odst. 25 jeho rozsudku. V něm městský soud jednak konstatoval, že proti samotné kontrole dle kontrolního řádu nestanoví právní řád žádné prostředky ochrany, a navíc s ohledem na povahu předmětné žaloby jako deklaratorní nebylo dle § 85 s. ř. s. vyčerpání jiných právních prostředků ani podmínkou přípustnosti žaloby. Zde je však třeba poznamenat, že z průběhu řízení před městským soudem je ovšem zřejmé, že stěžovatelka podala svou žalobu nejprve jako zásahovou žalobu zápůřčí (tedy proti v té době stále ještě probíhajícímu zásahu žalované). Až s ohledem na vývoj skutkového stavu v průběhu řízení před městským soudem, spočívajícím v ukončení posuzované kontroly žalovanou, stěžovatelka překvalifikovala žalobu na zásahovou deklaratorní. Takový postup je dle judikatury Nejvyššího správního soudu přípustný (k tomu srov. rozsudky tohoto soudu ze dne 17. 1. 2008, č. j. 1 Aps 3/2006 - 69, č. 1590/2008 Sb. NSS, či ze dne 25. 11. 2021, č. j. 10 As 95/2020 - 32, odst. [10]). Ovšem v takovém případě platí, že *„přípustnost žaloby je nutno testovat k okamžiku podání žaloby, a to včetně požadavku vyčerpání prostředků ochrany či nápravy“* (k tomu viz např. rozsudek zdejšího soudu ze dne 28. 6. 2021, č. j. 4 Afs 408/2020 - 26, odst. [8], či již výše zmíněný rozsudek č. j. 10 As 95/2020 - 32, odst. [13]).

[35] S ohledem na uvedenou judikaturu byl proto chybný závěr městského soudu, že kvůli změně žaloby na deklaratorní zásahovou nakonec nebylo nutné zabývat se otázkou vyčerpání jiných prostředků ochrany. Splnění podmínek řízení totiž bylo třeba posuzovat s ohledem na původně podanou žalobu – tedy zásahovou žalobu zápůřčí. Jak však městský soud ve svém rozsudku správně konstatoval, kontrolní řád neobsahuje žádné nástroje ochrany vůči zahájení či průběhu kontroly; podání námitek dle svého § 13 spojuje až s kontrolním zjištěním uvedeným v protokolu o kontrole (tedy se samotným výsledkem kontroly) – k tomu srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2016, č. j. 3 As 52/2016 - 28, či ze dne 4. 1. 2018, č. j. 4 As 125/2016 - 41, odst. [13]. Ani uvedené druhé dílčí pochybení tedy nemělo vliv na zákonnost napadeného rozsudku, neboť jak v případě zápůřčí, tak v případě deklaratorní zásahové žaloby proti zahájení a průběhu kontroly dle kontrolního řádu nebyla stěžovatelka povinna vyčerpat žádné prostředky ochrany.

[36] S ohledem na výše uvedené Nejvyšší správní soud pro úplnost reaguje také na argument žalované, podle které se správní soudy neměly danou věcí vůbec zabývat, neboť stěžovatelka podala svou žalobu jako zásahovou žalobu zápůřčí (tedy proti probíhajícímu

zásahu) a tento zásah v podobě předmětné kontroly byl v průběhu řízení před městským soudem ukončen. Jak již Nejvyšší správní soud uvedl, stěžovatelka v průběhu řízení prokazatelně změnila svou žalobu ze žaloby zápůrčí na žalobu deklaratorní (podáním ze dne 22. 10. 2025 založeným na č. l. 74 spisu městského soudu). Takový postup je v souladu s právem a městský soud tudíž žalobu správně jako zásahovou žalobu deklaratorní projednal.

[37] Co se týká skutkového vývoje případu, odkazuje Nejvyšší správní soud na odst. [1] až [10] tohoto rozsudku (podpůrně viz také odst. 27 až 36 rozsudku městského soudu). Zároveň poznamenává, že stěžovatelka v tomto směru napadala výlučně zahájení a samotný průběh kontroly, nikoli její výsledek a následné postoupení věci Městskému úřadu Benešov (k tomu srov. odst. 80 napadeného rozsudku).

[38] Stěžovatelka v žalobě zpochybnila zákonnost hned několika aspektů předmětné kontroly. Konkrétně šlo, dle jejího názoru, o 1) nedostatečné a neurčité vymezení předmětu kontroly; 2) absenci působnosti žalované k zahájení a následnému vedení kontroly; 3) pokračování v kontrole a nezrušení kontroly na místě i přes procesní aktivitu stěžovatelky a zrušení živnostenských oprávnění; 4) samotnou otázku zákonnosti kontroly na místě; 5) nezákonnost nedostavení se (pracovníků) žalované ke kontrole na místě a s tím spojené organizační obtíže stěžovatelky, resp. vznik jejích zbytečných nákladů spojených s touto neuskutečněnou kontrolou. Jak přitom upozornila již žalovaná ve vyjádření ke kasační stížnosti, v uvedené polemice stěžovatelka v zásadě pokračuje i v kasační stížnosti, která se z významné míry shoduje s tím, co uvedla již v žalobě a co již posoudil městský soud. V kasační stížnosti pak stěžovatelka neuvedla žádnou polemiku s údajně nedostatečně a neurčitě vymezeným předmětem kontroly, proto se přezkumem právního hodnocení tohoto aspektu v napadeném rozsudku nyní Nejvyšší správní soud nezabýval.

[39] Městský soud žádnou z žalobních námitek neshledal důvodnou. Nejvyšší správní soud se s právním hodnocením městského soudu ztotožnil v převážné většině uvedených námitek. Nesouhlasí však s právním hodnocením neuskutečnění kontroly na místě dne 10. 9. 2025 [viz odst. [53] a násl. níže]. O věci samé pak uvážil Nejvyšší správní soud níže uvedeným způsobem.

[40] Stěžovatelka v první řadě opakovaně namítla nedostatek působnosti žalované k provedení kontroly v jejím obydlí v případě domnělého provozu autodílny. Shodně jako již v řízení před městským soudem podstata argumentace stěžovatelky spočívala v tom, že žalovaná smí provádět kontrolu jen u podnikajících fyzických osob, přičemž tou stěžovatelka nebyla. Stěžovatelka zdůrazňovala otázku toho, zda disponovala živnostenským oprávněním, přičemž podle okolností případu měla žalovaná věc (podnět) postoupit buď příslušnému živnostenskému úřadu (za účelem prověření neoprávněného podnikání), nebo úřadu, který se zabývá nakládáním s odpady ze strany nepodnikajících fyzických osob.

[41] Městský soud posoudil tento okruh žalobních námitek správně. Podle § 134 odst. 1 písm. a) zákona o odpadech žalovaná kontroluje dodržování povinností podle tohoto zákona mimo jiné právníckými osobami, podnikajícími fyzickými osobami a obcemi. Sporné proto v nynější věci nebylo, zda žalovaná obecně disponuje kontrolní pravomocí (vyvěrající z její působnosti a věcné příslušnosti) podle zákona o odpadech,

pokračování

nýbrž zda její osobní působnost dopadala i na stěžovatelku v postavení, v němž vůči ní kontrolu vedla.

[42] V době zahájení kontroly stěžovatelka dosud disponovala několika živnostenskými oprávněními. Anonymní podnět současně tvrdil, že na dotčených pozemcích je provozována nelegální autodílna a že v rodinném domě je evidována provozovna pedikúry, manikúry a kosmetických služeb, kdy při těchto činnostech měly vznikat odpady. Za těchto okolností nelze považovat zahájení kontroly žalovanou bez dalšího za zjevné vykročení mimo meze její osobní působnosti, jak správně uvedl městský soud. Žalovaná měla v okamžiku zahájení kontroly rozumně hájitelný podklad pro předběžný závěr, že může jít v případě stěžovatelky o subjekt podřaditelný pod § 134 odst. 1 písm. a) zákona o odpadech.

[43] Přisvědčit lze i názoru městského soudu, že ani následný zánik živnostenských oprávnění sám o sobě neznamená, že žalovaná musela okamžitě ukončit veškeré kontrolní úkony. Opačný závěr by mohl umožňovat účelové vyhýbání se kontrolnímu dohledu [ostatně Nejvyšší správní soud v minulosti opakovaně dospěl k závěru, že podnikatelská činnost bez živnostenského oprávnění není živnostenským podnikáním, ale přesto je – byť nelegálním – podnikáním (např. rozsudek ze dne 26. 9. 2024, č. j. 2 Afs 15/2023 - 49, zejména odst. [38]). Po přiměřenou dobu tak žalovaná mohla ověřovat, zda podnět nesměřuje k fakticky provozované výdělečné činnosti podnikatelského typu, a to i neoprávněné, a zda tedy kontrola nespadá do její působnosti i nadále.

[44] V této souvislosti má § 420 občanského zákoníku také svůj význam (být spíše podpůrný). Toto ustanovení vyjadřuje materiální znaky podnikání, samo o sobě však není přímým zdrojem veřejnoprávní kontrolní působnosti žalované. Městský soud proto postupoval správně, pokud existenci či neexistenci živnostenského oprávnění nepovažoval za jediné rozhodné hledisko.

[45] Tomu odpovídá i judikatura Nejvyššího správního soudu, podle níž lze nedokončenou (pokračující) státní kontrolu považovat za nezákonný zásah jen tehdy, pokud v okamžiku, kdy bylo kontrolnímu orgánu zabráněno v dalším pokračování kontroly, měl nebo alespoň měl mít již dostatek informací k tomu, aby mohl vyhodnotit zákonnost či nezákonnost svého postupu (rozsudek tohoto soudu ze dne 4. 6. 2014, č. j. 6 As 24/2014 - 69). O takovou situaci zde ve vztahu k zahájení a základnímu průběhu kontroly nešlo.

[46] Nejvyšší správní soud proto souhlasí s městským soudem, že nezákonnost postupu žalované nelze spatřovat v samotném zahájení kontroly ani v tom, že po zániku živnostenských oprávnění bezprostředně neukončila veškerou kontrolní činnost. Odlišnou otázkou, jíž se zdejší soud zabývá níže, je, zda žalovaná postupovala zákonně poté, co ponechala v platnosti termín kontroly na místě stanovený na den 10. 9. 2025, aniž jej včas zrušila nebo stěžovatelku včas vyrozuměla o tom, že se kontrola neuskuteční.

[47] Podnět, na základě kterého žalovaná zahájila kontrolu, se nepochybně týkal stěžovatelky jako (případně nelegálně) podnikající fyzické osoby. Z průběhu samotné kontroly je navíc zřejmé, že žalovaná s ohledem na pochyby o výkonu podnikatelské činnosti ze strany stěžovatelky, nastalé v průběhu kontroly, nepřistoupila k žádným „invazivním“ kontrolním úkonům. Veškerá komunikace mezi stěžovatelkou a žalovanou

zároveň nebyla zaměřena na předmět kontroly samotné, ale na vyjasnění působnosti žalované a podnikatelského postavení stěžovatelky. Tato komunikace navíc probíhala mezi stěžovatelkou a žalovanou výlučně písemně, tudíž nedošlo k žádnému zásahu do stěžovatelčinych práv. Následně žalovaná uznala nedostatek své působnosti, kontrolu ukončila a věc postoupila jinému kontrolnímu orgánu.

[48] Ostatně, stěžovatelka v kasační stížnosti neuvádí, jak konkrétně mělo zahájení a následné provádění kontroly zasáhnout do jejích práv. Toliko opakovaně a zcela obecně namítá, že žalovaná neměla k zahájení a provádění kontroly oprávnění. Jak však Nejvyšší správní soud popsál již výše, v daném případě nebylo na počátku zcela zřejmé, zda je stěžovatelka podnikající fyzickou osobou, či nikoli. V rámci kontroly se pak žalovaná omezila v zásadě jen na vyjasnění této sporné otázky (a tedy otázky své působnosti), aniž by provedla vůči stěžovateli jakýkoli konkrétní kontrolní úkon.

[49] Odkaz stěžovatelky na nálezy sp. zn. Pl. ÚS 2/17 není pro posouzení nynější věci přílehlavý. Uvedený nálezy se týkal přezkumu ústavnosti právní úpravy umožňující vstup správního orgánu do obydlí za účelem kontroly spalovacích stacionárních zdrojů v domácnostech podle zákona č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, tedy zásahu přímo se dotýkajícího domovní svobody. Rozebíral podmínky, za kterých je takový zásah proporcionální. V nynější věci se však kontrola na místě vůbec neuskutečnila a ke vstupu do obydlí ani jiných prostor stěžovatelky nedošlo. Rozhodná tak ve stávající věci není otázka nerealizovaného zásahu do nedotknutelnosti obydlí, nýbrž zákonnost postupu žalované, která po přehodnocení věci ponechala v platnosti termín kontroly na místě stanovený na den 10. 9. 2025 (níže odst. [53] a násl.). Navíc v této souvislosti ani není pravda, že by se proportionalitou posuzované kontroly jako celku, resp. otázkou zmíněného nálezu, městský soud nezabýval. Činil tak totiž na více místech svého rozsudku (srov. zejména odst. 67 a násl. napadeného rozsudku).

[50] Nepřípustná je pak dle § 104 odst. 4 s. ř. s. související kasační námitka, že garáž, ve které se měla dle podnětu nacházet nelegálně provozovaná autodílna, je stavbou samostatně stojící, která je zcela oddělena od stěžovatelčina rodinného domu, a navíc není nijak oplocená (blíže shrnutí této námítky v odst. [23] výše). Tuto argumentaci totiž stěžovatelka neuvedla v žalobě ani v žádném ze svých pozdějších vyjádření adresovaných městskému soudu (zásahová žaloba nepodléhá koncentraci – k tomu srov. např. již výše zmíněný rozsudek č. j. 10 As 95/2020 - 32, odst. [10]), ačkoli tak jistě učinit mohla.

[51] Důvodný není ani druhý okruh kasačních námitek, který Nejvyšší správní soud rekapituloval výše v odst. [24] tohoto rozsudku. Tato argumentace se míjí se skutečným průběhem posuzované kontroly. Jak již Nejvyšší správní soud upozornil shora, stěžovatelka opakovaně opírá tvrzení o zásahu do svých práv o kontrolní úkon spočívající v kontrole na místě. K žádnému provedení kontroly na místě však v průběhu kontroly nedošlo. První kontrola na místě, která byla žalovanou stanovena na 6. 8. 2025, se neuskutečnila, neboť se stěžovatelka dle svého tvrzení nacházela na zahraniční dovolené. Na základě toho žalovaná stanovila druhou kontrolu na místě na 10. 9. 2025. K té však rovněž nedošlo. V zásadě jediné úkony žalované vůči stěžovateli tak spočívaly v zahájení samotné kontroly (pouze připsím, a nikoli jakýmkoli konkrétním kontrolním úkonem, kterým by bylo zasaženo do stěžovatelčinych práv) a dále v písemné komunikaci stěžovatelky se žalovanou.

pokračování

[52] Důvodnost zmíněného druhého okruhu kasačních námitek nezaložila ani opakovaná polemika stěžovatelky ohledně samotných nařízení kontrol na místě, ke kterým nakonec vůbec nedošlo. Splnění požadavků subsidiarity a proporcionality týkající se vstupu na pozemky či do obydlí by bylo možné konkrétně řešit v zásadě jen v případě, že by k takovému vstupu došlo (což však zde nenastalo). Proto nyní nemá smysl se touto otázkou detailně zabývat.

[53] Třetí okruh kasačních námitek přiblížil Nejvyšší správní soud shora v odst. [25]. Ohledně něj považuje za nutné ještě podrobněji připomenout skutkové okolnosti, které kontrole na místě ze dne 10. 9. 2025, resp. jejímu neuskutečnění, předcházely.

[54] Původní kontrolu na místě žalovaná nařídila na 6. 8. 2025. Ta se ovšem neuskutečnila z důvodu zahraniční dovolené stěžovatelky. Náhradní kontrola na místě proto byla nařízena na 10. 9. 2025. Stěžovatelka následně dne 1. 9. 2025 podala původní zásahovou zápůřčí žalobu, se kterou spojila návrh na vydání předběžného opatření spočívajícího v zákazu provedení kontroly na místě dne 10. 9. 2025. Návrh na vydání předběžného opatření městský soud zamítl usnesením ze dne 9. 9. 2025, které bylo doručeno stěžovateli i žalované téhož dne. Následující den, tedy 10. 9. 2025, tak žalované nic nebránilo, aby provedla kontrolu na místě, jak původně stanovila. Stěžovatelka byla dle svých tvrzení dne 10. 9. 2025 přítomna na místě kontroly, kde měla rovněž svou právní zástupkyni. Ze strany žalované se ke kontrole nikdo nedostavil, žalovaná před kontrolou stěžovatelku ani nijak nevyrozuměla, že by se kontrola neměla konat a před ani po stanoveném termínu kontroly se stěžovatelkou nekomunikovala. Jako další úkon žalovaná až dne 15. 9. 2025 ukončila posuzovanou kontrolu a věc postoupila Městskému úřadu Benešov.

[55] Při posouzení tohoto dílčího postupu nelze přijmout závěr městského soudu, že zásah je pojmově vyloučen vždy, jestliže správní orgán „pouze nekoná“. V nynější věci totiž není rozhodující samotná pasivita žalované, nýbrž to, že žalovaná předtím stanovila konkrétní termín kontroly na místě, a tím vytvořila situaci, na niž stěžovatelka musela, případně alespoň legitimně mohla reagovat.

[56] Kontrola byla zahájena z moci úřední. Současně byla stěžovatelka vyzvána k součinnosti podle § 10 odst. 2 kontrolního řádu. Za těchto okolností mohla legitimně očekávat, že se oznámený kontrolní úkon uskuteční, a mohla tomu přizpůsobit své jednání, včetně vlastní přítomnosti či přítomnosti své právní zástupkyně.

[57] Zde je třeba zohlednit i základní zásady činnosti správních orgánů. Podle § 4 odst. 3 správního řádu správní orgán s dostatečným předstihem uvědomí dotčené osoby o úkonu, který učiní, je-li to potřebné k hájení jejich práv a neohrozí-li to účel úkonu. Podle § 6 odst. 2 správního řádu postupuje tak, aby nikomu nevznikaly zbytečné náklady a aby dotčené osoby co možná nejméně zatěžoval. Podle § 2 odst. 3 správního řádu pak šetří práva nabytá v dobré víře i oprávněné zájmy dotčených osob a může do nich zasahovat jen za podmínek stanovených zákonem a v nezbytném rozsahu. Zároveň by správní orgány měly postupovat v souladu s principy dobré správy (viz § 8 odst. 2 správního řádu).

[58] Nejvyšší správní soud rozumí z pohledu žalované tomu, že usnesení městského soudu o zamítnutí návrhu na vydání předběžného opatření bylo vydáno pouze den před plánovaným konáním kontroly. Ani tato okolnost však žalovanou nezbavovala

povinnosti reagovat na vzniklou situaci způsobem, který by minimalizoval zátěž stěžovatelky. Ze spisu naopak neplyne, že by se žalovaná vůbec pokusila termín kontroly včas zrušit nebo stěžovatelku vyrozumět o tom, že se kontrola na místě neuskuteční.

[59] Neobstojí ani argumentace žalované, že k takové reakci fakticky neměla prostor. Z potvrzení o dodání a doručení založeného na č. l. 44 spisu městského soudu vyplývá, že usnesení o zamítnutí návrhu na vydání předběžného opatření bylo dne 9. 9. 2025 ve 14:00 hod. doručeno přímo do její datové schránky, nikoli „ředitelství“, jak o tom žalovaná hovořila. Žalovaná tak měla alespoň určitý časový prostor pokusit se stěžovatelku informovat nebo termín kontroly odvolat. Nic takového však neučinila.

[60] Obdobnou situací se Nejvyšší správní soud zabýval v rozsudku ze dne 2. 3. 2017, č. j. 7 As 237/2016 - 40, byť to nebylo v řízení o žalobě na ochranu proti nezákonnému zásahu správního orgánu, ale v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu. Nejvyšší správní soud v odst. [20] a [21] odůvodnění tohoto rozsudku uvedl, že „[b]ylo jistě jejím pochybením [České inspekce životního prostředí], že namísto volby jediné z těchto cest [provedení ohlášené, nebo neohlášené kontroly] nejprve ohlásila kontrolu na jeden den a pak ji provedla v den jiný. **Takový postup si zasluhuje kritiku**, které se ČIŽP dostalo již od žalovaného i městského soudu a s nímž se Nejvyšší správní soud ztotožňuje. Zároveň však souhlasí i se závěrem, že toto pochybení nemělo vliv na zákonnost samotného rozhodnutí o pokutě. [...] Skutečnost, že ČIŽP před provedením přípustné neohlášené kontroly domlouvala se stěžovatelem datum kontroly ohlášené, tedy že se chovala, jako by k němu postupovala vstřícněji, než musela, a tento **příslib následně nedodržela**, nemohla mít vliv na zákonnost rozhodnutí. **Tento postup mohl potenciálně představovat nezákonný zásah ve smyslu § 82 s. ř. s.**, ovšem posouzení toho, zda šlo skutečně o zásah nezákonný, městskému soudu v řízení proti rozhodnutí podle § 65 s. ř. s. nepříslušelo“ (zvýraznění doplněno).

[61] Podobně uvažoval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 30. 4. 2014, č. j. 6 Afs 46/2014 - 39, byť šlo o problematiku daňové kontroly. Uvedl, že „[p]ovinnost volit jen prostředky nejméně zatěžující daňové subjekty znamená, jak dovodil Ústavní soud v nálezu ze dne 13. 5. 2003, sp. zn. II. ÚS 334/02, provádění daňové kontroly jen v nezbytně nutném rozsahu ve vztahu k dosažení účelu daňového řádu: „Již sama možnost opakování daňové kontroly způsobuje stav určité právní nejistoty a její realizace může představovat pro daňové subjekty značnou zátěž, v krajním případě může být dokonce nástrojem jejich „šikanování“. **Proto je nezbytné, aby správce daně podle zásady přiměřenosti respektoval, že při vyžadování plnění povinností v daňovém řízení je třeba volit jen prostředky nejméně zatěžující daňové subjekty (§ 2 odst. 2 daňového řádu), což v případě daňové kontroly znamená její provádění v nezbytně nutném rozsahu ve vztahu k dosažení účelu daňového řádu (§ 16 odst. 1 věta druhá daňového řádu).** [...] Pouze takové úkony daňové kontroly, které zjevně nesměřují k prokázání či vyvrácení důvodných pochybností, úkony zjevně nepřiměřené nebo úkony prováděné za situace, kdy žádné pochybnosti o skutkovém stavu nepanují, lze proto považovat za nezákonný zásah. Tento zásah spočívá v nezákonné administrativní zátěži, jíž je vystaven daňový subjekt v případě, že jsou prováděny úkony mimo výše popsany zákonem rámec. [...] **Nezbývá mu [daňovému subjektu] tedy, než aby řízení před správcem daně věnoval patřičnou pozornost a obětoval mu patřičný čas a úsilí sebe či svých zaměstnanců. Tento čas a toto úsilí nejsou zadarmo, a pokud by nemusely být věnovány řízení před správcem daně, mohly by být vynaloženy na jiné účely. Provádění úkonů, jež ve skutečnosti vybočují ze zákonného účelu**

pokračování

řízení, typicky provádění zjevně nadbytečných či ve vztahu k rozhodným skutečnostem irelevantních nebo neúčelných důkazů, tak může vést k administrativnímu zatížení daňového subjektu v míře větší, než kterou je povinen snášet podle zákona. Jinak řečeno, takové úkoly daňovému subjektu „kradou čas a práci“, které není povinen správci daně věnovat. Právě z tohoto důvodu mohou být zjevně neúčelné úkony správce daně nezákonným zásahem“ (viz odst. [25] a [29] rozsudku č. j. 6 Afs 46/2014 - 39; zvýraznění původní).

[62] Za této situace nelze souhlasit s městským soudem, že výdaje vzniklé stěžovatelce v souvislosti s kontrolou na místě stanovenou na den 10. 9. 2025 jsou náklady kontroly, které si měla nést sama podle § 23 odst. 2 kontrolního řádu, případně podle § 28 kontrolního řádu ve spojení s § 79 správního řádu. Takový závěr by obstál tehdy, pokud by oznámená kontrola na místě řádně proběhla. Zde však zátěž stěžovatelky vznikla proto, že žalovaná ponechala v platnosti oznámený termín kontroly, aniž jej včas zrušila nebo bez zbytečného odkladu oznámila, že se kontrola neuskuteční.

[63] Z uvedených důvodů tedy dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost je (částečně) důvodná.

[64] Protože byla kasační stížnost podána dne 11. 2. 2026, tedy po nabytí účinnosti novely soudního řádu správního provedené zákonem č. 314/2025 Sb., rozhodoval Nejvyšší správní soud podle soudního řádu správního ve znění účinném od 1. 1. 2026 – srov. *a contrario* část sedmou, čl. XI, bod 3 zákona č. 314/2025 Sb. Dle § 110 odst. 1 s. ř. s. věty první, ve znění účinném od 1. 1. 2026, platí, že *dospěje-li Nejvyšší správní soud k tomu, že kasační stížnost je důvodná, rozsudkem zruší rozhodnutí krajského soudu a věc mu vrátí k dalšímu řízení, pokud ve věci sám nerozhodl způsobem podle odstavce 2; jestliže již v řízení před krajským soudem byly důvody pro zastavení řízení, odmítnutí návrhu nebo postoupení věci, rozhodne o tom současně se zrušením rozhodnutí krajského soudu Nejvyšší správní soud.* Podle § 110 odst. 2 s. ř. s., ve znění účinném od 1. 1. 2026, *zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu, může současně se zrušením rozhodnutí krajského soudu sám o žalobě nebo návrhu rozhodnout, pokud byly pro takový postup důvody již v řízení před krajským soudem a jestliže dosavadní výsledky řízení ukazují, že je možné o věci rozhodnout. Ustanovení upravující rozhodování v řízení před krajským soudem se použijí obdobně.*

[65] Dle Nejvyššího správního soudu byly nyní splněny podmínky § 110 odst. 2 s. ř. s. ve znění účinném od 1. 1. 2026, aby mohl sám o věci rozhodnout (důvody pro takový postup byly dány již v řízení před městským soudem, a současně dosavadní výsledky řízení ukazují, že je možné o věci rozhodnout, neboť skutkový stav je dostatečně zjištěn a není třeba dalšího dokazování). Za nezákonný zásah žalované přitom zdejší soud považuje to, že žalovaná ponechala v platnosti termín kontroly na místě stanovený na den 10. 9. 2025, aniž jej včas zrušila nebo žalobkyni včas vyrozuměla o tom, že se kontrola na místě neuskuteční; žalovaná (respektive její pracovníci) se tak nedostavila na kontrolu na místě, kterou stěžovatelce avizovala, a ani se nepokusila stěžovatelku informovat o tom, že se tato kontrola neuskuteční. Náklady, které tak stěžovatelce vznikly, proto nelze považovat za náklady, které by si měla ve smyslu kontrolního řádu nést sama.

[66] Nejvyšší správní soud tedy shledal s ohledem na výše uvedené kasační stížnost částečně důvodnou, a proto napadený rozsudek městského soudu zrušil dle § 110 odst. 1 s. ř. s. (výrok I). Dle § 110 odst. 2 s. ř. s. ve znění účinném od 1. 1. 2026 ve věci rozhodl

dle § 87 odst. 2 věty první s. ř. s. tak, že zásah žalované byl v rozsahu vymezeném výše ve výroku II. nezákonný. Ve zbytku Nejvyšší správní soud žalobu shledal nedůvodnou, proto ji v tomto rozsahu podle § 110 odst. 2 ve spojení s § 87 odst. 3 s. ř. s. (stejně jako předtím městský soud) zamítl (výrok III).

[67] Podle § 110 odst. 3 věty druhé s. ř. s., ve znění účinném od 1. 1. 2026, *rozhodl-li Nejvyšší správní soud současně o odmítnutí návrhu, zastavení řízení, o postoupení věci nebo způsobem podle odstavce 2, rozhodne i o nákladech řízení, které předcházelo zrušenému rozhodnutí krajského soudu*. Náklady řízení o žalobě a náklady řízení o kasační stížnosti tedy v takovém případě tvoří jeden celek.

[68] Nejvyšší správní soud o náhradě nákladů řízení rozhodl v souladu s principem úspěchu ve věci (§ 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s.).

[69] Úspěch účastníka je třeba posuzovat ve vztahu k předmětu řízení vymezenému žalobním petitem. Žalobkyně uspěla pouze v menší, oddělitelné části předmětu sporu; její procesní úspěch proto Nejvyšší správní soud vyjádřil jednou pětinou (nezákonný zásah byl žalobou spatřován celkem v pěti dílčích aspektech postupu žalované).

[70] V nynější věci stěžovatelka neuspěla v převážné části sporu týkající se zákonnosti vymezení předmětu a rozsahu kontroly; zahájení kontroly a s tím spojené působnosti a pravomoci žalované; pokračování v kontrole a proporcionality zamýšleného místního šetření. Uspěla pouze v části vztahující se k tomu, že žalovaná ponechala v platnosti termín kontroly na místě. Za této procesní situace proto Nejvyšší správní soud přiznal stěžovatelce právo na náhradu jedné pětiny účelně vynaložených nákladů řízení o žalobě i o kasační stížnosti.

[71] Celkové náklady stěžovatelky v řízení o žalobě tvoří zaplacený soudní poplatek za žalobu ve výši 2 000 Kč a soudní poplatek za návrh na vydání předběžného opatření ve výši 1 000 Kč, jakož i odměna její zástupkyně (advokátky). Ta jí náleží za tři úkony právní služby: přípravu a převzetí zastoupení, sepsání žaloby a sepsání repliky k vyjádření žalované, kterou stěžovatelka překvalifikovala svou žalobu ze záporní zásahové žaloby na žalobu deklaratorní [§ 11 odst. 1 písm. a) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif)], tj. v této věci $3 \times 4\,620$ Kč + paušální částku 3×450 Kč [§ 7 bod 5 ve spojení s § 9 odst. 5 a § 13 odst. 4 advokátního tarifu ve znění účinném od 1. 1. 2025]. Odměna v řízení před městským soudem tak dohromady činila 15 210 Kč. Protože je zástupkyně stěžovatelky plátkyní DPH (§ 14a advokátního tarifu), její odměna se podle § 57 odst. 2 s. ř. s. zvyšuje o 21 % z částky 15 210 Kč, tedy o 3 195 Kč (zaokrouhleno na celé koruny nahoru dle § 146 odst. 1 daňového řádu). Náklady řízení před krajským soudem tedy celkově představovaly 3 000 Kč + 18 405 Kč, tedy částku 21 405 Kč.

[72] Nejvyšší správní soud poznamenává, že v řízení o žalobě stěžovatelka prostřednictvím své právní zástupkyně zasílala městskému soudu další podání, kterými průběžně reagovala a rozšiřovala předmět své žaloby s ohledem na vyvíjející se spor. Tato podání (žádost o urychlené vyřízení návrhu na vydání předběžného opatření ze dne 4. 9. 2025; sdělení o tom, že žalovaná nereaguje na žádost stěžovatelky o upuštění od kontroly ze dne 8. 9. 2025; sdělení, že se žalovaná nedostavila ke kontrole na místě ze dne

pokračování

11. 9. 2025; další podání k neuskutečnění kontroly ze dne 18. 9. 2025) však nebyla rozhodná pro posouzení sporu, resp. mohla být učiněna v rámci jiného relevantního podání (zejména v replice s překvalifikováním žaloby) a Nejvyšší správní soud je tak nepovažuje za účelná a v tom smyslu ani s nimi spojené náklady jako účelně vynaložené.

[73] V řízení o kasační stížnosti představují náklady řízení soudní poplatek ve výši 5 000 Kč a odměnu advokátky za jeden úkon právní služby: sepsání kasační stížnosti, tj. $1 \times 4\,620$ Kč [§ 11 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 9 odst. 5 a § 7 bodem 5 advokátního tarifu ve znění účinném od 1. 1. 2025], k čemuž náleží náhrada hotových výdajů ve výši 1×450 Kč (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu, opět ve znění účinném od 1. 1. 2025) + připočtení DPH o částku 1 065 Kč (znovu zaokrouhleno na celé koruny nahoru dle § 146 odst. 1 daňového řádu). Náklady řízení o kasační stížnosti tak představují částky 5 000 Kč + 6 135 Kč, celkově tedy 11 135 Kč.

[74] Celkově tedy náklady stěžovatelky v obou řízeních představovaly částku ve výši 32 540 Kč, ze které, jak Nejvyšší správní soud již výše vysvětlil, stěžovatelce náleží 1/5, tedy částka ve výši 6 508 Kč. Žalovaná je proto povinna stěžovatelce k rukám její advokátky uhradit náhradu nákladů řízení v celkové výši 6 508 Kč, a to ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

[75] Žalované, jež by jinak právo na náhradu nákladů řízení měla, a to v části, ve které byla žaloba nedůvodná, žádné náklady nad rámec její běžné úřední činnosti nevznikly. Proto nemá právo na náhradu nákladů řízení.

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

V Brně dne 25. května 2026

Mgr. Radovan Havelec
předseda senátu