

ČESKÁ REPUBLIKA

# ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jiřího Pally a soudců Mgr. Aleše Roztočila a Mgr. Petry Weissové v právní věci žalobce: **V. S.**, zast. JUDr. Michalem Špirkem, advokátem, se sídlem Vysoká 92, Rakovník, proti žalovanému: **Městský úřad Rakovník**, se sídlem Husovo nám. 27, Rakovník, o žalobě na určení nezákonnosti zásahu žalovaného, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 20. 5. 2016, č. j. 46 A 24/2016 - 20,

takto:

**I.** V řízení o kasační stížnosti **se pokračuje.**

**II.** Usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 20. 5. 2016, č. j. 46 A 24/2016 - 20, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

## Odůvodnění:

### I. Rekapitulace předcházejícího řízení

[1] Krajský soud v Praze usnesením ze dne 20. 5. 2016, č. j. 46 A 24/2016 - 20, odmítl žalobu, kterou se žalobce domáhal určení, že „[z]*ahájení a provedení kontroly žalovaným Městským úřadem Rakovník, Odbor životního prostředí, vedené pod sp. zn. OZP01/36173/2015/Sm, proti žalobci bylo v rozporu se zákonem.*“ V odůvodnění usnesení krajský soud popsal, že žalovaný zahájil kontrolu oznámením ze dne 1. 7. 2015, které doručil žalobci dne 3. 7. 2015, a ukončil ji protokolem ze dne 26. 11. 2015, který doručil žalobci dne 7. 12. 2015. Žalobce proti protokolu podal námitky, jejichž vyřízení mu žalovaný oznámil dne 18. 1. 2016. Krajský soud poukázal na § 13 odst. 1 a § 12 odst. 1 písm. h) zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád), a na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 6. 2015, č. j. 9 As 98/2015 - 32, přičemž konstatoval, že žalobcem podané námitky nebyly prostředkem k ochraně proti nezákonnosti samotné kontroly, nýbrž proti skutkovým zjištěním, které správní orgán během kontroly učinil.

Kontrolní řád neposkytuje žádné prostředky ochrany či nápravy proti úkonům v průběhu kontroly a žalobce tak podle krajského soudu byl oprávněn domáhat se ochrany před nezákonným zásahem prostřednictvím správní žaloby už v okamžiku, kdy se o zahájení kontroly dověděl, nebo po provedení úkonu žalovaného. Krajský soud uzavřel, že žalovaný doručil žalobci protokol o výsledku kontroly dne 7. 12. 2015, a subjektivní lhůta k podání žaloby podle § 84 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s."), tak skončila dne 7. 2. 2016. Vzhledem k tomu, že žalobce podal žalobu později, krajský soud ji odmítl pro opožděnost podle § 46 odst. 1 písm. b) s. ř. s.

## II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[2] Proti tomuto usnesení podal žalobce (dále jen „stěžovatel") včasnou kasační stížnost z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. V ní namítl, že provedení kontroly jako celku bylo nezákonné. Rozhodný okamžik pro počátek lhůty podle § 84 odst. 1 s. ř. s. totiž nastal až doručením oznámení o vyřízení námitek proti kontrolnímu zjištění dne 18. 1. 2016, neboť právě to je poslední úkon kontroly jako celku. Pro posouzení včasnosti žaloby naopak nebylo rozhodné, zda námitky proti kontrolním zjištěním jsou prostředkem ochrany proti zákonnosti samotné kontroly či proti skutkovým zjištěním. Stěžovatel poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 8. 2013, č. j. 7 Aps 6/2013 - 45, a konstatoval, že dvouměsíční subjektivní lhůta k podání žaloby na určení nezákonného zásahu, spočívajícím v souhrnu více úkonů, začne běžet až poté, co se žalobce dověděl o posledním z těchto úkonů. Stěžovatel uvedl, že podáním žaloby na určení nezákonnosti kontroly, jako zásahu žalovaného, chtěl zabránit využití kontrolních zjištění v dalších řízeních. Námitky proti kontrolním zjištěním tak představovaly prostředek ochrany jeho práv ve smyslu § 85 s. ř. s. Stěžovatel vysvětlil, že by byl ochoten pominout nezákonné provedení kontroly, kdyby pro něj kontrolní zjištění byla přijatelná, v opačném případě mu však nezbývalo, než se bránit proti celé kontrole. Ostatně, námitky podle kontrolního řádu směřují proti kontrolním zjištěním, které jsou výstupem celé kontroly. V kontrolním procesu jsou námitky podle kontrolního řádu jediným prostředkem ochrany kontrolované osoby. Pokud jsou však námitky neúspěšné, nezbývá kontrolované osobě, než se domáhat nezákonnosti kontroly, aby tak kontrolní zjištění nebyla použitelná v dalších řízeních. Stěžovatel namítl, že krajský soud v usnesení odkázal na judikaturu Nejvyššího správního soudu k prostředkům ochrany podle § 41 odst. 1 a 2 zákona č. 251/2005 Sb., o inspekci práce, ve znění pozdějších předpisů. Judikatura je však v této oblasti nejednotná, neboť například podle rozsudku ze dne 17. 6. 2009, č. j. 4 Aps 2/2009 - 160, je třeba prostředky ochrany podle § 41 odst. 1 a 2 zákona o inspekci práce vyčerpat před podáním žaloby proti nezákonnému zásahu. Vzhledem k uvedeným závěrům stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadené usnesení Krajského soudu v Praze.

[3] Žalovaný se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil s usnesením krajského soudu.

## III. Dosavadní průběh řízení o kasační stížnosti

[4] Nejvyšší správní soud usnesením ze dne 8. 9. 2016, č. j. 4 As 125/2016 - 29, řízení o kasační stížnosti přerušil do doby rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního

soudu ve věci sp. zn. 7 As 155/2015. V uvedeném řízení se totiž rozšířený senát zabýval právními otázkami, zda 1) pro úsudek o včasnosti podané žaloby v případě nezákonného zásahu je dostačující, že žaloba obsahuje tvrzení, že tento nezákonný zásah je zásahem trvajícím, nebo zda je soud povinen při posouzení podmínek řízení nejprve předběžně zvážit povahu tvrzeného nezákonného zásahu, a v návaznosti na toto předběžné posouzení si učinit úsudek o povaze zásahu jako trvajícím nebo jednorázovém s trvajícími důsledky; 2) a jak postupovat při kvalifikaci tvrzeného zásahu, resp. podle jakých kritérií rozlišit, kdy úkon správního orgánu představuje samostatný zásah, důsledek jiného zásahu či pokračování trvajícího zásahu.

[5] Tyto právní otázky již rozšířený senát vyřešil rozsudkem ze dne 21. 11. 2017, č. j. 7 As 155/2015 - 160. Pominul tak důvod pro přerušení řízení, a proto Nejvyšší správní soud podle § 48 odst. 5 s. ř. s. vyslovil, že se v řízení o kasační stížnosti pokračuje.

## IV. Posouzení kasační stížnosti

[6] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené usnesení v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., podle nichž byl vázán rozsahem a důvody, jež stěžovatel uplatnil v kasační stížnosti. Přitom neshledal vady uvedené v § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti. V kasační stížnosti stěžovatel označil důvody podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.

[7] Podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. „[k]*asační stížnost lze podat pouze z důvodu tvrzené nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu nebo o zastavení řízení.*“

[8] Kasační stížnost je důvodná.

[9] Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 21. 11. 2017, č. j 7 As 155/2015 - 160, dovodil, že „[p]*ři stanovení počátku běhu objektivní lhůty byly doposud v judikatuře správních soudů rozlišovány zásahy trvající a jednorázové (případně jednorázové s trvajícími důsledky).* [...] *Pokusy o toto rozlišování vytvářejí velkou právní nejistotu. Tříští se samotné základy efektivní soudní ochrany, neboť dochází k neustálému zpochybňování základního předpokladu pro přístup k soudu - včasnosti žaloby. Soudní ochrana se pro účastníka stává nepředvídatelná a leckdy i nedosažitelná. Problém leží nikoliv jen v nejednotné judikatuře, ale přímo v samotné koncepci tohoto rozlišování. Proto rozšířený senát přistoupil k zásadnímu přehodnocení judikatury v této otázce. Počátek běhu objektivní lhůty zákon definuje jako okamžik, kdy došlo k nezákonnému zásahu. Otázkou interpretace je zde tedy výraz „došlo“.* [...] *Výraz „došlo“, uvedený v § 84 odst. 1 s. ř. s., tedy nelze vykládat jako označení okamžiku ukončení nějakého aktu, který trval delší čas, nýbrž jako moment, kdy se tento akt (u něhož se zkoumá, jestli je zásahem, případně zda je nezákonný) odehrál, nastal, udál se, strhl, uskutečnil, tedy odkdy se objektivně mohly účinky jednání projevit v žalobcově právní sféře. Od tohoto okamžiku pak počíná běh dvouleté objektivní lhůty. A to i přesto, že důsledky takového zásahu mohou přetrvávat ještě po dlouhou dobu* [...] *Za počátek subjektivní lhůty je pak nutno označit okamžik, kdy se do sféry žalobce dostanou takové informace, na jejichž základě mohl seznat, v čem jednání veřejné správy, jež má být nezákonným zásahem, spočívá a že je zaměřeno proti němu.* [...]“

[10] Nejvyšší správní soud zjistil, že stěžovatel v žalobním petitu výslovně označil za nezákonný zásah zahájení a provedení kontroly. Kdyby Nejvyšší správní soud aplikoval v posuzované věci bez dalšího právní názor, k němuž dospěl rozšířený senát v citovaném rozsudku ze dne 21. 11. 2017, č. j 7 As 155/2015 - 160, dospěl by k závěru, že krajský soud posoudil otázku včasnosti žaloby správně. Z žalobní argumentace stěžovatele totiž vyplývá, že získal informace, ze kterých mohl seznat, v čem spočívá nezákonný zásah žalovaného, z protokolu ze dne 26. 11. 2015, který obdržel dne 7. 12. 2015, neboť nejpozději k tomuto okamžiku mohl učinit závěr, který je podstatou jeho žaloby, že „[s]*právní orgán tak neměl žádné objektivní a relevantní podklady k tomu, co má vlastně kontrolovat, měl k dispozici pouze stručný ničím nepodložený podnět třetí osoby, který obsahoval pouze subjektivní popis věci.*“ Stěžovateli by tak začala běžet subjektivní dvouměsíční lhůta k podání žaloby proti nezákonnému zásahu podle § 84 s. ř. s. dne 7. 12. 2015 a skončila by podle § 40 odst. 3 s. ř. s. až dne 8. 2. 2016, neboť den 7. 2. 2016 připadal na neděli.

[11] Na těchto závěrech by za jiných okolností nemohlo nic změnit, že stěžovatel podal v průběhu kontroly námitky podle § 13 kontrolního řádu. Stěžovatel se totiž podanou žalobou domáhal, aby krajský soud určil, že zahájení a provedení kontroly bylo nezákonné, přičemž podle § 85 s. ř. s. je žaloba nepřípustná, lze-li se ochrany nebo nápravy domáhat jinými právními prostředky, což ovšem neplatí v případě, že se žalobce domáhá pouze určení, že zásah byl nezákonný. Podle věty za středníkem naposledy uvedeného ustanovení tak stěžovatel nebyl povinen uplatnit před podáním žaloby žádný prostředek, kterým by se mohl ve veřejné správě domoci ochrany či nápravy, a i kdyby takový prostředek uplatnil, nemělo by to vliv na počátek běhu subjektivní lhůty k podání zásahové žaloby. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 5. 12. 2017, č. j. 1 Afs 58/2017 - 42, potvrdil výše uvedený závěr, neboť konstatoval, že „[p]*odání žaloby, kterou se žalobce domáhá pouze určení, že zásah byl nezákonný, není podmíněno vyčerpáním jiných právních prostředků ochrany nebo nápravy před správním orgánem ve smyslu § 85 s. ř. s. Subjektivní lhůta pro podání žaloby běží od okamžiku, kdy se do sféry žalobce dostanou takové informace, na jejichž základě mohl seznat, v čem jednání veřejné správy, jež má být nezákonným zásahem spočívá a že je zaměřeno proti němu.*“

[12] V naposled uvedeném judikátu však rozšířený senát s odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 7. 2009, č. j. 2 As 34/2009 - 65, dodal, že se vyslovenými právními závěry odklonil od stávající judikatury a jejich retrospektivní aplikací by v dané věci připravil stěžovatelku o přístup k soudu, ačkoliv jednala v souladu se závěry jiného rozsudku Nejvyššího správního soudu ve věci sp. zn. 10 Afs 16/2015. Rozšířený senát proto v uvedené jiné věci nařídil krajskému soudu, aby věc meritorně pojednal. Proto i v nyní posuzované věci Nejvyšší správní soud nemohl stěžovateli přičíst k tíži pozdější závěr rozšířeného senátu, že podle § 85 s. ř. s. nebyl povinen uplatnit před podáním deklaratorní zásahové žaloby žádné prostředky ochrany či nápravy ve veřejné správě, a pokud tak učinil, nemělo to vliv na počátek běhu lhůty podle § 84 s. ř. s.

[13] Stejně tak ovšem Nejvyšší správní soud nemohl stěžovateli přičíst k tíži, že námitky podle § 13 kontrolního řádu lze podat jen proti kontrolnímu zjištění a jejich prostřednictvím tak nelze dosáhnout žádných autoritativních závěrů o zákonnosti zahájení a průběhu kontroly, jak vyplývá z rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního

soudu ze dne 21. 11. 2017, č. j 7 As 155/2015 - 160, a z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 6. 2015, č. j. 9 As 98/2015 - 32. Stěžovateli je totiž třeba přisvědčit, že ve své době mohl jednat v oprávněné důvěře k závěrům, které Nejvyšší správní soud vyslovil v rozsudku ze dne 17. 6. 2009, č. j. 4 Aps 2/2009 - 160, podle nichž lhůtu k podání žaloby proti nezákonnému zásahu, který měl podle žalobce spočívat v provádění kontroly zajištění bezpečnosti práce, je třeba počítat od doručení vyřízení námitek proti přezkumu kontrolního protokolu podle § 41 odst. 2 zákona č. 251/2005 Sb., o inspekci práce, ve znění pozdějších předpisů.

[14] Proto i v tomto směru je zapotřebí vycházet ze závěru rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 12. 2017, č. j. 1 Afs 58/2017 - 42, podle něhož „[v] *případě, že je ze samotné právní úpravy dotyčného prostředku ochrany či z již existující a relevantně nezpochybněné judikatury vysokých soudů zřejmé a nesporné, že jde o prostředek jsoucí plně v dispozici jednotlivce k ochraně jeho subjektivních práv, je třeba, aby tento prostředek jednotlivec před podáním zásahové žaloby využil. Naopak, je-li z právní úpravy či judikatury zřejmé a nesporné, že se nejedná o takový prostředek, je užití daného prostředku ochrany z hlediska běhu lhůt a včasnosti podání žaloby irelevantní - jeho užití nemá na běh lhůty k podání žaloby žádný vliv. V pochybnostech, tedy u prostředků ochrany, jejichž povaha není z právní úpravy či judikatury zřejmá, pak platí, že jejich užití nemůže být jednotlivci pro účely běhu lhůt k podání zásahové žaloby na újmu.*“

[15] Vzhledem k tomu, že soudní judikatura nebyla v relevantní době jednotná, Nejvyšší správní soud musel v nyní posuzované věci dospět k závěru, že stěžovateli začala běžet lhůta k podání zásahové žaloby až dnem, kdy mu žalovaný doručil vyřízení jeho námitek, tj. dne 18. 1. 2016. Uvedená subjektivní dvouměsíční lhůta tak skončila až dne 18. 3. 2016. Stěžovatel podal zásahovou žalobu dne 16. 3. 2016, tedy včas, a proto krajský soud pochybil, když ji odmítl pro opožděnost. Důvod kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. tak byl naplněn.

## V. Závěr

[16] Na základě uvedeného Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost důvodnou a v souladu s větou první před středníkem § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil napadené usnesení krajského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Krajský soud bude v dalším řízení vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.). V novém rozhodnutí ve věci samé krajský soud rozhodne i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 věta první s. ř. s.).

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

V Brně dne 4. ledna 2018

JUDr. Jiří Palla
předseda senátu