



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Radovana Havelce a soudců JUDr. Jaroslava Vlašína a JUDr. Jana Vyklického v právní věci žalobce **J. T.**, zastoupeného JUDr. Jiřím Ponižilem, advokátem se sídlem Brno, Lidická 26, proti žalované **Státní energetické inspekci, územnímu inspektorátu pro Olomoucký kraj**, se sídlem Olomouc, tř. Míru 273/99, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 24. 2. 2016, č. j. 5 A 9/2015 - 42,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žalobce **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III.** Žalované **s e** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **n e p ř i z n á v á .**

O d ů v o d n ě n í :

Žalobce se žalobou podanou u Krajského soudu v Ostravě (postoupenou následně Městskému soudu v Praze jako soudu místně příslušnému) dovolával ochrany před nezákonným zásahem žalované, přičemž se výslovně domáhal, aby soud určil, že „kontrola zahájená žalovaným u žalobce dne 21. 8. 2014 a ukončená dnem 26. 9. 2014 pod č. j. 071102514/1177/14/Kv a následné kontrolní zjištění žalované zachycené v protokolu č. 071102514 ze dne 2. 10. 2014 jsou nezákonnými zásahy ve smyslu § 82 zákona č. 150/2002 Sb.“

Městský soud dospěl k závěru, že první část žalobního návrhu, tj. určení, že provedená kontrola je nezákonným zásahem, je nutno pro opožděnost odmítnout, neboť byla podána po uplynutí subjektivní dvouměsíční lhůty ve smyslu § 84 odst. 1 soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“). Žalobce se totiž o úkonech kontrolního orgánu v rámci kontroly, v nichž spatřuje nezákonný zásah, dozvěděl již při samotném průběhu kontroly, nejpozději pak v okamžiku seznámení se s protokolem o výsledku kontroly dne 6. 10. 2014. Žaloba však byla podána až dne 27. 12. 2014. Druhou část žalobního návrhu, již se žalobce domáhal určení, že rovněž kontrolní zjištění žalované, zachycené v protokolu o kontrole, je nezákonným zásahem,

městský soud posoudil jako včasnou (lhůtu odvíjel od včasného vyřízení námitek), avšak pro nedůvodnost jí zamítl. Konstatoval, že kontrolní zjištění obsažené v protokolu o kontrole ze dne 2. 10. 2014 nemůže být nezákonným zásahem. Aby se jednalo o nezákonný zásah, musí jím být žalobce mimo jiné zkrácen na svých právech. Samotnými kontrolními zjištěními obsaženými v protokolu o kontrole však k žádnému zásahu do práv nedochází, neboť kontrolní zjištění a závěry z nich vyplývající nejsou bez dalšího samostatně vykonatelné ani způsobí vyvolat samy o sobě jakékoli jiné právní následky, jež by znamenaly újmu pro kontrolovanou osobu. Výsledky kontroly provedené podle zákona č. 255/2012 Sb., kontrolního řádu (dále jen „kontrolní řád“) mohou být podkladem pro správní řízení a jedním z důkazů, kterým je prokazováno protiprávní jednání odpovědného subjektu; samy o sobě tak nemohou být (nezákonným) zásahem ve smyslu § 82 s. ř. s.

Proti tomuto rozsudku brojí žalobce (dále jen „stěžovatel“) kasační stížností, odkazující na důvody uvedené v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) a e) s. ř. s.

S odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 2. 2014, č. j. 8 Aps 1/2013 – 58 (rozebírající problematiku včasnosti zásahové žaloby v souvislosti s kontrolou prováděnou dle zákona č. 552/1991 Sb., o státní kontrole – dále jen „zákon o státní kontrole“), ve spojení se závěry rozšířeného senátu tohoto soudu ze dne 31. 8. 2005, č. j. 2 Afs 144/2004 – 110 (týkajícího se stejné problematiky u daňové kontroly provedené dle předchozí úpravy daňového řízení), stěžovatel v kasační stížnosti namítá, že jeho žaloba byla jako celek podána včas, neboť sám městský soud konstatoval, že námítky stěžovatele byly vyřízeny včas a rozhodnutí o nich bylo také včas doručeno; právě v návaznosti na tuto skutečnost pak stěžovatel podal žalobu v zákonné dvouměsíční lhůtě, počínající od okamžiku, kdy námítky byly vyřízeny. K argumentaci uvedenou judikaturou zdejšího soudu stěžovatel pro úplnost dodává, že ustanovení § 15 až § 17 zákona o státní kontrole, v porovnání s ustanoveními § 12 až § 14 kontrolního řádu, dopadajícími na nyní posuzovaný případ, jsou obsahově či významově obdobná.

Pokud jde o část žaloby, která byla napadeným rozsudkem městského soudu zamítnuta, stěžovatel si je vědom judikатурních závěrů o charakteru kontrolních zjištění, má však za to, že je - li namítána nezákonnost kontroly spočívající v užívání predikčního systému v podobě počítačového modelu v průběhu kontroly, který je stavěn proti objektivním zjištěním dosaženým žalovanou přímo na místě kontroly, nelze se z opatrnosti výtce proti kontrolním zjištěním samotným logicky vyhnout.

Žalovaná se ke kasační stížnosti nevyjádřila.

Nejvyšší správní soud proto 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 přitom rozhodl bez nařízení jednání za podmínky vyplývajících z § 109 odst. 2, věty první s. ř. s.

Kasační stížnost není důvodná.

Před samotným posouzením kasační stížnosti stěžovatele je nejprve nutno připomenout pro věc zásadní skutečnost, a sice že stěžovatel ve své žalobě spojil dva žalobní návrhy; domáhal se deklarace nezákonnosti zásahu žalované, který spatřuje jednak (1) v kontrole jako takové, respektive postupu kontrolujícího subjektu, jednak (2) v podobě výsledků kontroly, tedy kontrolního zjištění.

Městský soud nejprve posoudil včasnost žaloby, tedy obou žalobních návrhů samostatně, a to s odkazem na judikaturu zdejšího soudu (například rozsudek ze dne 14. 8. 2014, č. j. 10 Afs 28/2014 – 51). Zcela správně se tak primárně zabýval otázkou, zda proti v žalobě tvrzeným zásahům žalované, tj. proti postupu kontrolního orgánu v rámci kontroly a proti výsledku této kontroly zachycenému v protokolu, jsou přípustné i jiné prostředky ochrany či nápravy (§ 84 s. ř. s., ve spojení s § 85 s. ř. s., s odkazem na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2005, č. j. 2 Afs 144/2001 – 110, a ze dne 18. 6. 2015, č. j. 9 As 98/2015 - 32).

V případě návrhu žalobce na určení nezákonnosti zásahu žalované v podobě postupu kontrolního orgánu v rámci kontroly městský soud dospěl k závěru, že takový prostředek stěžovateli kontrolní řád neposkytuje, a proto odvíjel lhůtu pro podání zásahové žaloby u tohoto žalobního návrhu již od okamžiku, kdy se stěžovatel o existenci tvrzeného nezákonného zásahu dozvěděl.

Právě správnost posledně uvedeného závěru stěžovatel zpochybňuje. Jádrem první části kasační stížnosti je totiž námitka, že městský soud měl postupovat ve smyslu rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 2. 2014, č. j. 8 Aps 1/2013 - 58, ve spojení se závěry plynoucími z usnesení rozšířeného senátu tohoto soudu ze dne 31. 8. 2005, č. j. 2 Afs 144/2004 - 110; na základě těchto rozhodnutí stěžovatel odvíjí běh dvouměsíční subjektivní lhůty pro podání žaloby (jako celku) od včasného vyřízení námitek dle § 13 kontrolního řádu, a tedy dovozuje včasnost obou částí žalobního návrhu.

Pokud jde o stěžovatelem odkazovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 2. 2014, č. j. 8 Aps 1/2013 - 58, je především nutno upozornit na skutečnost, že v tehdy řešené věci krajský soud v usnesení napadeném kasační stížností odlišil případy, kdy je žaloba podávána proti (1) kontrole jako takové (jejímu zahájení, konkrétním krokům kontrolního subjektu v jejím průběhu) a proti (2) výsledkům kontroly, tedy kontrolním zjištěním (viz bod 4 citovaného rozsudku).

Uvedl, že v prvním případě se počátek lhůty pro podání zásahové žaloby odvíjí od okamžiku, kdy se kontrolovaný subjekt dozvěděl o nezákonném zásahu, tj. (v uvedené věci) ode dne zahájení kontroly prováděné pracovníky kontrolujícího subjektu, kteří předložili doklady potřebné k provádění kontroly. Ve druhém případě (a pouze v něm) tehdy účinný zákon o státní kontrole předpokládal možnost brojit proti úkonu kontrolního orgánu v podobě kontrolního protokolu námitkami (§ 13 zákona o státní kontrole); zákon tedy v tomto případě nabízel možnost domáhat se nápravy mimosoudní cestou, a to podáním námitek. V souladu s požadavkem vyplývajícím z ustanovení § 85 s. ř. s. tedy v tomto případě měl žalobce nejprve využít tohoto procesního institutu a vyčkat s případným podáním zásahové žaloby až na výsledek vypořádání námitek. Nebyl-li s výsledkem spokojen, mohl již zásahovou žalobu podat, přičemž počátek subjektivní lhůty, v níž tak mohl učinit, se odvíjel od doručení rozhodnutí o námitkách (bylo-li vydáno ve stanovené lhůtě), případně od marného uplynutí lhůty pro vydání rozhodnutí o námitkách (bod 5 citovaného rozsudku).

Nejvyšší správní soud závěry krajského soudu v tehdy posuzované věci nikterak nezpochybnil a soustředil se na posouzení vztahu § 84 odst. 1 s. ř. s., a § 85 s. ř. s., tedy na určení okamžiku, kdy se kontrolovaný subjekt musel nejpozději kvalifikovaně dovědět o (přetrvávající) existenci nezákonného zásahu poté, co využil prostředky správního práva k jeho odstranění (zde námitky dle zákona o státní kontrole). Nejvyšší správní soud se tak nezabýval závěry krajského soudu vztahujícími se k prvnímu případu, ale (za pomoci závěrů plynoucích z usnesení rozšířeného senátu tohoto soudu ze dne 31. 8. 2005, č. j. 2 Afs 144/2004 – 110) jen případy, kdy zákon umožňuje kontrolovanému subjektu procesní obranu proti kontrolnímu úkonu uvnitř

kontrolního procesu; právě v této souvislosti konstatoval, že závěry rozšířeného senátu lze přiměřeně vztáhnout i na provádění kontroly prováděné v režimu jiných zákonů (zejména body 22 a 23 citovaného rozsudku). Jeho závěr (uvedený v bodě 28 citovaného rozsudku), že „*nejzazším bodem, od kterého je třeba stanovit počátek běhu dvouměsíční lhůty k podání zásahové žaloby, je marné uplynutí lhůty pro vyřízení námitek*“, tedy dopadá pouze na případy, kdy existuje možnost brojit proti kontrolnímu úkonu prostředky správního práva.

V nyní posuzované věci takový prostředek (námitky) kontrolní řád obdobně zakotvuje pouze ve vztahu ke kontrolnímu protokolu [§ 10 odst. 1 písm. d) kontrolního řádu] a právní názor vyslovený Nejvyšším správním soudem v citovaném rozsudku (jehož se stěžovatel dovolává) tak lze aplikovat pouze ve vztahu k výsledku vyčerpání těchto námitek (§ 13 kontrolního řádu). Argumentace městského soudu v nyní napadeném rozsudku městského soudu je se závěry rozsudku zdejšího soudu ze dne 25. 2. 2014, č. j. 8 Aps 1/2013 - 58 zcela konformní, neboť rovněž rozlišuje žalobu proti (1) kontrole jako takové, respektive postupu v rámci kontroly, a proti (2) výsledkům kontroly, tedy kontrolním zjištěním. V případě posledně uvedeném pak městský soud vyslovuje zcela shodný závěr, a sice že lhůta pro podání žaloby, již má být deklarována nezákonnost zásahu orgánu veřejné moci, se v případě, kdy žalobce využije institutu námitek proti kontrolnímu protokolu, odvíjí od vypořádání těchto námitek (zde byly námitky vypořádány ve lhůtě, a nebylo tedy nutné vycházet z nejzazšího okamžiku, tj. marného uplynutí lhůty pro vypořádání námitek). V této části ostatně žalobu stěžovatele městský soud akceptoval jako včasné podanou a věcně se jí zabýval. Předmětný judikát, jehož aplikace se stěžovatel dovolává, ovšem vůbec nedopadá na případ prvně zmiňovaný, tedy na situaci, kdy žaloba na ochranu před nezákonným zásahem směřuje proti postupu v rámci provádění kontroly, neboť zde aplikace ustanovení § 85 s. ř. s. (z důvodů výše uvedených) nepřipadá vůbec v úvahu. Závěr městského soudu, že v tomto případě se lhůta pro podání zásahové žaloby odvíjí již od okamžiku, kdy se stěžovatel dozvěděl o konkrétních krocích kontrolního orgánu v průběhu provádění kontroly, které považoval za nezákonné, přičemž nejpozději se tak mohlo stát v okamžiku seznámení se s protokolem o výsledku kontroly, tedy plně ob stojí. Ob stojí proto i jeho postup, kterým žalobu v tomto rozsahu odmítl pro opožděnost, neboť stěžovatel se s výsledkem kontroly seznámil dne 6. 10. 2014, přičemž žalobu podal až dne 27. 12. 2014, tedy po uplynutí dvouměsíční lhůty k tomu určené ustanovením § 84 odst. 1, věty první s. ř. s.

Pokud jde o zákonnost zamítavého výroku (II.) napadeného rozsudku, i zde se Nejvyšší správní soud zcela ztotožňuje s názorem městského soudu, že samotná kontrolní zjištění obsažená v protokolu o kontrole nemohou být nezákonným zásahem ve smyslu § 82 s. ř. s. Aby se jednalo o nezákonný zásah, musí jím být stěžovatel mimo jiné zkrácen na svých právech (viz například rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 6. 2015, č. j. 9 As 98/2015 - 32, či ze dne 17. 3. 2005, č. j. 2 Aps 1/2005 - 69). Z judikatury vztahující se k výsledkům daňové kontroly vyplývá, že kontrolními zjištěními obsaženými v protokolu o daňové kontrole k žádnému zásahu do práv nedochází, neboť tato zjištění a závěry z nich vyplývající nejsou bez dalšího samostatně vykonatelné ani způsobílé vyvolat samy o sobě jakékoliv jiné právní následky, jež by znamenaly újmu pro jejich adresáta (viz například rozsudky zdejšího soudu ze dne 29. 11. 2006, č. j. 8 Aps 4/2006 - 98, ze dne 18. 4. 2013, č. j. 5 Afs 59/2012 - 32, nebo ze dne 30. 4. 2014, č. j. 6 Afs 46/2014 - 39). Shodnou povahu pak mají kontrolní zjištění učiněná v režimu zákona o státní kontrole, respektive v dané věci aplikovaného kontrolního řádu. Dle judikatury správních soudů, výsledky takové kontroly mohou vyústit v uložení nápravného opatření (o tom viz dále) a zejména pak mohou být podkladem pro zahájení správního řízení o uložení pokuty kontrolovanému subjektu, avšak samy o sobě nenahrazují a ani nemohou nahradit dokazování provedené postupem stanoveným správním řádem v rámci (případně) následně vedeného správního řízení o uložení správní sankce (viz například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 5. 2008, č. j. 4 As 21/2007 - 80). Smyslem kontrolního zjištění

zachyceného v protokolu o kontrole je postavit najisto skutkový stav rozhodný pro úvahu o přijetí případných dalších opatření. Tato úprava tedy umožňuje různým inspekčním orgánům zjišťovat skutkový stav věci bez toho, že by muselo být zahajováno správní řízení. Po provedení kontroly tak nemusí následovat žádná další aktivita správního orgánu (zjistí-li, že nejsou důvody ve věci dále konat), může však také následovat přijetí konkrétních nápravných opatření či bezodkladných úkonů (obvykle ve formě správního rozhodnutí). Teprve ty by mohly představovat zásah do právní sféry kontrolovaného subjektu.

V této souvislosti je vhodné pro úplnost zmínit i konstantní judikaturu správních soudů, která již v souvislosti s vydáním protokolu o kontrole připouští možnost vzniku nezákonného zásahu do veřejných subjektivních práv; jde ovšem výlučně o případy, kdy kontrolní protokol (na základě speciální úpravy) obsahuje zároveň určité opatření k nápravě (viz například rozsudek zdejšího soudu ze dne 14. 11. 2007, č. j. 1 As 13/2006 – 90), což však není případ stěžovatele.

Lze tedy uzavřít, že městský soud nepochybil, pokud dospěl k závěru, že v dané věci samotným vyhotovením kontrolního protokolu o kontrolních zjištěních (i kdyby byly založeny na základě stěžovatelem namítané nesprávné metodiky) ještě nedochází k žádnému zkrácení stěžovatele na jeho právech, a není tak důvodu jej v této fázi podrobit soudnímu přezkumu. I výrok II. napadeného rozsudku tak z hlediska zákona ob stojí.

Vzhledem k tomu, že Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost nedůvodnou, nezbylo mu, než ji za podmínek vyplývajících z § 110 odst. 1, *in fine* s. ř. s. zamítnout.

O náhradě nákladů tohoto řízení bylo rozhodnuto ve smyslu § 60 odst. 1, věty první s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s., dle kterého nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Vzhledem k tomu, že stěžovatel byl v řízení o kasační stížnosti procesně neúspěšný, právo na náhradu nákladů řízení mu nenáleží. Pokud jde o procesně úspěšného účastníka - žalovanou, v jejím případě nebylo prokázáno, že by jí v souvislosti s tímto řízením nějaké náklady vznikly. Nejvyšší správní soud proto v jejím případě rozhodl tak, že se jí náhrada nákladů řízení nepřiznává.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 30. listopadu 2016

Mgr. Radovan Havelec
předseda senátu