



ČESKÁ REPUBLIKA

## ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Mgr. Aleše Roztočila a soudců Mgr. Petry Weissové a JUDr. Jiřího Pally v právní věci žalobkyně: **Safe-life s.r.o.**, se sídlem Úzká 108, Skřivany, Příšimasy, zast. JUDr. Jiřím Brožem, advokátem, se sídlem Vinohradská 2828/151, Praha 3, proti žalovanému: **Oblastní inspektorát práce pro Středočeský kraj**, se sídlem náměstí Barikád 1122/2, Praha 3, o žalobě na ochranu proti nezákonnému zásahu žalovaného, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 11. 2. 2020, č. j. 51 A 39/2019 - 39,

**t a k t o :**

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

### **O d ů v o d n ě n í :**

#### **I.**

[1] Žalovaný provedl dne 11. 4. 2019 kontrolu zaměřenou na zaměstnávání osob cizí státní příslušnosti v provozovně žalobkyně, nacházející se v areálu u obce Hostivice, v níž provozuje zařízení zaměřené zejména na třídění odpadu. Oznámením o zahájení kontroly ze dne 12. 4. 2019 (dále také jen „oznámení“), doručeným žalobkyni dne 15. 4. 2019, žalovaný oznámil zahájení kontroly dodržování povinností vyplývajících ze zákona o zaměstnanosti s tím, že při kontrolním šetření dne 11. 4. 2019 zjistil, že v provozovně žalobkyně jsou zaměstnání cizí státní příslušníci. Žalovaný tudíž žalobkyni v oznámení vyzval k doložení povolení o zaměstnávání uvedených osob, pracovních (či obdobných) smluv a dokladu o splnění informační povinnosti podle § 87 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti. Žalobkyně žalovanému dne 30. 4. 2019 sdělila, že uvedenými doklady nedisponuje, neboť zjištěné fyzické osoby (cizí státní příslušníci) nejsou jejími zaměstnanci, nýbrž zaměstnanci společnosti SAREX Sp. z o.o. (dále jen „SAREX“), s níž uzavřela rámcovou smlouvu o dílo ze dne 25. 9. 2018. Na základě ní provádí tato společnost dílo spočívající ve zpracování odpadu, k čemuž žalobkyně poskytuje technologii a technické zázemí. Průběh kontroly žalovaný zachytil v protokolu o kontrole č. j. 9535/4.71/19-8 ze dne 21. 6. 2019, v němž označil osoby zjištěné v provozovně žalobkyně a vyslovil zde i kontrolní zjištění, že žalobkyně umožnila v kontrolovaném období na svém pracovišti

vyjmenovaným fyzickým osobám (cizím státním příslušníkům) výkon práce mimo pracovněprávní vztah a bez povolení k zaměstnávání. Uvedený protokol byl žalobkyni doručen dne 25. 6. 2019. Žalobkyně proti kontrolním zjištěním podala dne 10. 7. 2019 námitky. V nich zopakovala, že fyzické osoby nacházející se v její provozovně byly ve smluvním vztahu se společností SAREX. Žalobkyně zpochybnila kontrolní závěry i proto, že není zřejmé, na základě jakých skutečností k nim žalovaný dospěl. Vedoucí oddělení inspekce NLZ (dále jen „nadřízený“) žalovaného tyto námitky zamítl dne 15. 7. 2019 (s doručením vyřízení námitek dne 16. 7. 2019) a shrnul, že skutková zjištění v protokolu o kontrole odpovídají spisové dokumentaci a listiny prokazující smluvní vztah žalobkyně a společnosti SAREX byly vyhotoveny účelově.

## II.

[2] Žalobkyně se žalobou podanou dne 16. 9. 2019 u Krajského soudu v Praze (dále jen „krajský soud“) domáhala ochrany proti nezákonnému zásahu žalovaného a požadovala, aby krajský soud určil, že „kontrola prováděná žalovaným pod sp. zn. I4-2019-804, včetně kontrolních zjištění dle Protokolu o kontrole č. j. 9535/4.71/19-8 ze dne 21. 6. 2019 a Vyřízení námitek nadřízeným ze dne 15. 7. 2019, č. j. 9535/4.71/19-8 jsou nezákonnými zásahy“ a dále, aby žalovanému přikázal, že nesmí ve své následující správní činnosti přihlížet ke skutečnostem získaným kontrolou sp. zn. I4-2019-804, a aby obnovil stav před zásahem.

[3] Krajský soud v záhlaví uvedeným usnesením žalobu odmítl. Shrnuje, že žalobkyně nezákonnost provedené kontroly spatřuje v tom, že: 1) žalovaný zahájil faktickou kontrolní činnost dne 11. 4. 2019 ještě před jejím zahájením zákonem aprobovaným způsobem doručením oznámení o zahájení kontroly dne 15. 4. 2019; 2) kontrolní zjištění žalovaný dovodil z nezákonně získaných podkladů (před zahájením kontroly); ty proto nemohou sloužit jako podklad kontrolních zjištění, příp. jako důkazy v řízeních jiných; 3) žalovaný dospěl ke kontrolním zjištěním a závěrům již v oznámení o zahájení kontroly; další provádění kontroly tak byl ryze formální a nesměřovalo ke zjištění skutečného stavu věci, neboť žalovaný bez jakéhokoliv podkladu shledal, že zjištěné fyzické osoby (cizí státní příslušníci) jsou zaměstnanci žalobkyně; 4) vyřízení námitek nespňuje nároky na odůvodnění jakéhokoliv úkonu veřejné správy; nadřízený žalovaného totiž pouze zopakoval kontrolní zjištění se závěrem, že žalobkyni předložená smluvní dokumentace byla vyhodnocena jako účelová, a proto k ní nepřihlížel, a nevypořádal se ani s dalšími tvrzeními a argumenty žalobkyně včetně doložených důkazů; 5) žalovaný žalobkyni upřel svým postupem možnost vykonávat efektivně její procesní práva (klást dotazy, vyjádřit se k výsledkům); jediným podkladem pro kontrolní zjištění totiž byly výslechy zjištěných fyzických osob, jimž ale nemohla být žalobkyně přítomna; 6) vyhodnocení kontrolní činnosti, získaných informací a podkladů je nesprávné, nezákonné a nedostatečné; žalovaný totiž nedostatečně zjistil skutkový stav, učinil závěry pouze na základě provedených výslechů zjištěných osob cizí státní příslušnosti, aniž by vycházel z podkladů poskytnutých žalobkyní a zohlednil obsah rámcové smlouvy uzavřené se společností SAREX [tato jednotlivá dílčí jednání, v nichž žalobkyně spatřuje nezákonný zásah žalovaného, jsou dále označována již jen jako jednání pod bodem 1), 2), 3), 4), 5) nebo 6) – poznámka kasačního soudu].

[4] Krajský soud na základě takto vymezených nezákonností uvedl, že se žalobkyně cítí být dotčena na svých veřejných subjektivních právech jednak samotným neohlášeným provedením fyzické kontrolní činnosti v její provozovně dne 11. 4. 2019 uskutečněné ještě před zahájením kontroly doručením oznámení o jejím zahájení (dne 15. 4. 2019), včetně nemožnosti se zúčastnit výslechů zjištěných fyzických osob provedených taktéž dne 11. 4. 2019, a jednak má za to, že do jejích práv žalovaný zasáhl kontrolními zjištěními a vyřízením námitek, jež vycházejí z nezákonných podkladů obstaraných dne 11. 4. 2019 a svévolně opomíjejících její argumenty a podklady.

pokračování

[5] Na základě uvedeného a s poukazem na subsidiaritu zásahové žaloby ve vztahu k žalobě proti rozhodnutí uvážil, že provedená kontrola, učiněná kontrolní zjištění a vypořádání se s námitkami žalobkyně proti těmto kontrolním zjištěním nemohou být již z povahy věci nezákonným zásahem ve smyslu § 82 s. ř. s. K případné újmě žalobkyně by vedlo až rozhodnutí, kterým by jí byla v případném navazujícím správním řízení uložena pokuta. Nezákonnost postupů žalovaného by žalobkyně mohla namítat v rámci takového navazujícího správního řízení. Prostřednictvím zásahové žaloby však nelze docílit jakéhosi „předstižného“ posouzení zákonnosti jednotlivých procesních úkonů žalovaného při provedení kontroly, jejichž zákonnost může mít význam pro posuzování následné zákonnosti případně vydaného rozhodnutí, kterým by byla žalobkyni uložena pokuta. Jelikož žalobkyně formulovala žalobu tak, že v podstatě v celém rozsahu směřuje proti výsledným kontrolním zjištěním, což je zřejmé i ze znění žalobního petitu, tvrzený zásah (resp. dílčí zásahy) nesplňuje definiční znaky vyplývající z § 82 s. ř. s. Samotnými kontrolními zjištěními nedochází ke zkrácení stěžovatelčiných práv. Není tak naplněna jedna ze základních podmínek řízení o žalobě na ochranu proti zákonnému zásahu, a proto krajský soud žalobu odmítl podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[6] Přes uvedený závěr však krajský soud dále doplnil, že výjimku z uvedeného by mohla představovat namítaná nezákonnost jednání žalovaného, jež má spočívat v provedení neohlášeného kontrolního šetření dne 11. 4. 2019 v provozovně žalobkyně, jež předcházelo vlastnímu oznámení o zahájení kontroly. Toto jednání by podle krajského soudu mohlo být podstatným zásahem do právní sféry žalobkyně. Tento dílčí zásah proto má povahu zásahu jednorázového, avšak již ukončeného. Žalobkyně se o něm dozvěděla nejpozději dne 15. 4. 2019, kdy jí bylo doručeno oznámení o zahájení kontroly. Žalobu však podala teprve dne 16. 9. 2019. Lhůta k jejímu podání tudíž uplynula dne 17. 6. 2019 a žaloba byla v tomto rozsahu podána také opožděně.

[7] Nakonec krajský soud dodal, že shodné závěry o opožděnosti žaloby by platily i pro případ, že by se žalobkyně vymezovala proti oznámení o zahájení kontroly, jehož součástí byla i výzva k předložení požadovaných listin vztahujících se k cizím státním příslušníkům zjištěným v provozovně žalobkyně, byť podle krajského soudu v tomto směru žalobkyně dostatečně tvrzení o nezákonném zásahu v žalobě neuplatnila.

[8] Krajský soud tudíž uzavřel, že žaloba je jako celek nepřijatelná, neboť „*nesměřuje proti zásahu ve smyslu § 68 s. ř. s.*“ V částech, v nichž by bylo možno přes jistou neurčitost tvrzení posoudit tvrzená jednání jako svoji povahou zásah, je nadto žaloba opožděná.

### III.

[9] Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) nyní brojí proti napadenému usnesení kasační stížností z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Navrhuje jej zrušit a věc vrátit krajskému soudu k dalšímu řízení.

[10] Stěžovatelka nesouhlasí se závěrem krajského soudu o opožděnosti žaloby. Tu totiž podala ve lhůtě 2 měsíců od doručení vyřízení námitek vznesených proti protokolu o kontrole ze dne 21. 6. 2019. Ve smyslu § 85 s. ř. s. považuje námitky proti kontrolním zjištěním za prostředek nápravy, jenž je povinna vyčerpat před podáním zásahové žaloby. Do doby vyřízení uvedených námitek totiž nebylo postaveno na jisto, zda pochybení správního orgánu nebudou napravena v rámci vlastní činnosti tohoto správního orgánu a za využití postupů a opravných prostředků předpokládaných kontrolním řádem. Stěžovatelka má tudíž za to, že žalobu podala včas.

[11] Jedná-li se o posouzení žaloby jako opožděné ve vztahu k dílčím zásahům žalovaného v rámci provedené kontroly, stěžovatelka shledává v postupu krajského soudu zjevné odepření soudní ochrany. Poukazuje na závěry vyplývající z rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 12. 2017, č. j. 1 Afs 58/2017 - 42, o tom, že v pochybnostech u prostředků ochrany, jejichž povaha není z právní úpravy či judikatury zřejmá, platí, že jejich užití nemůže být jednotlivci pro účely běhu lhůt k podání zásahové žaloby na újmu. Stěžovatelka také upozorňuje, že z judikatury kasačního soudu vyplývá, že není logické a efektivní „drobit“ kontrolu na jednotlivé kontrolní úkony a považovat je za jednotlivé zásahy, neboť jejich počet může být značný a soudní kontrola by tak nebyla efektivní. I proto stěžovatelka vyčkala na výsledek řešení věci správním orgánem, tedy na vyřízení námitek žalovaným a zásahovou žalobu podala teprve po jejich konečném posouzení žalovaným.

[12] Stěžovatelka v závěru kasační stížnosti namítá, že krajský soud zasáhl do jejího práva na spravedlivý proces, jelikož přesto, že nevyločil, že jednání žalovaného může být v určitých částech zásahem, žalobu přesto odmítl. Stěžovatelka má za to, že lhůta vůči všem tvrzeným zásahům žalovaného ve všech bodech žaloby byla zachována.

#### IV.

[13] Žalovaný ve vyjádření uvádí, že stěžovatelka se v kasační stížnosti soustředí pouze na závěry o opožděnosti žaloby, aniž však zohledňuje, že tento závěr se týká pouze jediného potenciálního zásahu, kterým byl kontrolní úkon žalovaného v provozovně žalobkyně před samotným zahájením kontroly. Nadto tento úkon jako možný zásah dovedl právě krajský soud, sama stěžovatelka taková tvrzení ani blíže neuplatňovala. Naznačila je teprve v replice k vyjádření žalovaného v řízení o žalobě.

[14] Podle žalovaného se stěžovatelka mylí i v tom, že kontrolu lze považovat za zásah pouze jako celek. Uvedený závěr nevyplývá ani z judikatury Nejvyššího správního soudu a posouzení, který konkrétní úkon či zda celá kontrola je nezákonným zásahem, je vždy závislé na konkrétních okolnostech věci. V daném případě přitom sama stěžovatelka tvrdila, že zásahem je kontrola jako celek. Zjevně však měla v úmyslu napadat cestou zásahové žaloby kontrolní zjištění. To správně jako nepřípustné shledal krajský soud a stěžovatelka tyto jeho závěry v kasační stížnosti ani nerozporuje.

[15] Závěrem žalovaný zpochybňuje i stěžovatelčinu úvahu, že námitky proti protokolu jsou prostředkem nápravy, který je povinna vyčerpat před podáním zásahové žaloby, a od jejichž vyřízení se odvíjí lhůta k jejímu podání.

[16] Ze všech uvedených důvodů navrhuje žalovaný kasační stížnost zamítnout.

#### V.

[17] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené usnesení netrpí vadami, k nimž je povinen přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

[18] Kasační stížnost není důvodná.

[19] Nejvyšší správní soud předesílá, že v případě, že kasační stížnost směřuje proti usnesení o odmítnutí žaloby, v řízení o kasační stížnosti se kasační soud zabývá výlučně tím, zda byly splněny zákonné předpoklady pro takový postup správního soudu, tedy pro odmítnutí žaloby. Nemůže se však zabývat věcí samou, neboť to před ním neučinil ani krajský soud.

pokračování

[20] Krajský soud v napadeném usnesení správně vyšel z toho, že před vlastním meritorním posouzením žaloby je nezbytné zabývat se splněním podmínek řízení a také včasností žaloby. Právě nedostatek podmínek řízení krajský soud dovodil, a žalobu tudíž odmítl podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Uzavřel, že stěžovatelka žalobou „*brojí proti postupu správního orgánu, který neměl povahu zásahu, neboť kontrolní zjištění nejsou způsobila jít k tíži žalobkyně.*“ Tento svůj závěr opřel jednak o závěry vyplývající z rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 11. 2017, č. j. 7 As 155/2015 - 160, z něž podstatné části citoval (v podrobnostech viz odst. 20. napadeného usnesení, včetně použitelnosti uvedeného rozsudku rozšířeného senátu), dále též z usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2016, č. j. 1 Afs 183/2014 - 55, který se zabýval zásahovou žalobou týkající se jednotlivých procesních úkonů správce daně, a zejména pak i z rozsudku kasačního soudu ze dne 18. 6. 2015, č. j. 9 As 98/2015 - 32. Právě na základě uvedené judikatury krajský soud dospěl k závěru, že stěžovatelkou vytčená dílčí jednání, jež měla ve svém celku představovat tvrzený nezákonný zásah žalovaného, již z povahy věci nezákonným zásahem být nemohou, neboť jimi nedochází k žádnému zkrácení kontrolované osoby na jejích právech. Stěžovatelčina tvrzení o nezákonném zásahu totiž podle krajského soudu ve své podstatě směřují právě k vyslovení nezákonnosti kontrolních zjištění žalovaného, resp. nadřízeného žalovaného (pokud jde o vyřízení námitek proti protokolu o kontrole).

[21] Nejvyšší správní soud již ve výše zmíněném rozsudku č. j. 9 As 98/2015 - 32 shledal, že „*[k]ontrolní zjištění podle zákona o státní kontrole zachycená v protokolu o kontrole tak z povahy věci nejsou nezákonným zásahem ve smyslu § 82 s. ř. s., neboť jimi nedochází k žádnému zkrácení kontrolované osoby na jejích právech.*“ V uvedeném případě se kasační soud zabýval posouzením nezákonnosti kontroly inspekce práce včetně výsledků kontrolních zjištění a zákazem jejich použitelnosti v navazujícím řízení a také nepřítomností kontrolované osoby při kontrole, obdobně jako tomu bylo i v souzené věci.

[22] S ohledem na závěry plynoucí z uvedeného rozsudku kasačního soudu krajský soud posoudil vytčená jednání žalovaného shora popsaná v odst. [3] tohoto rozsudku a právě s ohledem na citovanou judikaturu shledal, že výsledky kontrolních zjištění, za něž považoval všechna stěžovatelkou vytčená jednání žalovaného [pod body 1) až 6)], již z povahy věci nemohou být nezákonným zásahem pro absenci prvku zkrácení (dotčení) stěžovatelčiných veřejných subjektivních práv.

[23] Uvedený závěr však z dále uvedených důvodů nepovažuje Nejvyšší správní soud za zcela správný, a musel jej tudíž korigovat, aniž to však v konečném důsledku má vliv na výsledek tohoto řízení.

[24] Za kontrolní zjištění, u nichž již judikatura kasačního soudu dovodila, že z povahy věci zásahem být nemohou (viz rozsudek č. j. 9 As 98/2015 - 32), je totiž možno v souzené věci považovat pouze ta dílčí jednání žalovaného, jež jsou výše uvedena pod body 3), 4) a 6). Ta lze nepochybně zahrnout pod jednotný pojem „kontrola“ (užitý žalobcem v žalobním petitu) či „kontrolní zjištění“ (jak je označil krajský soud). U nich platí, co vyslovil krajský soud. Tedy že chybí podmínka řízení spočívající v plausibilním tvrzení o nezákonném zásahu (blíže viz rozsudek rozšířeného senátu č. j. 7 As 155/2015 - 160, zejména jeho odst. [63]). Tudíž závěr krajského soudu, že ve vztahu k těmto jednáním představujícím kontrolní zjištění je na místě žalobu v této odmítnout podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., je správný.

[25] Jinak je tomu však v případě dalších dílčích tvrzených jednání. Jednání pod bodem 1), jež mělo spočívat v provedení kontrolní činnosti žalovaného uskutečněné ještě před samotným

zahájením kontroly (k čemuž došlo doručením oznámení dne 15. 4. 2019), stejně jako jednání spočívající v získání podkladů pro budoucí kontrolní zjištění před zahájením kontroly [jednání pod bodem 2)] a také nemožnost stěžovatelky být přítomna úkonům žalovaného provedeným před zahájením kontroly [tedy zejména výsledku zjištěných fyzických osob – cizích státních příslušníků, tj. jednání pod bodem 5)] již pod pojem „kontrola“ či „kontrolní zjištění“ nebylo možno podřadit. Jinými slovy nebylo možno tato dílčí jednání považovat za jednání, jež by již z povahy věci, z povahy jejich původce či vzhledem k jiným okolnostem nebyly způsobilé zkrátit stěžovatelčina práva, a nemohly tak být *prima facie* zásahem ve smyslu legislativní zkratky podle § 82 s. ř. s.

[26] Ostatně ve vztahu k jednání žalovaného uvedenému pod bodem 1) to připustil i krajský soud (viz odst. 28. a 29. napadeného usnesení). Shledal však, že se mohlo jednat pouze o zásah jednorázový, již ukončený, o němž se stěžovatelka dozvěděla nejpozději dne 15. 4. 2019 z doručení oznámení o zahájení kontroly. Pro uvedené krajský soud ve vztahu k tomuto jednání pod bodem 1) považoval žalobu také za opožděnou.

[27] Nelze však přehlédnout, že krajský soud tuto úvahu vyslovil nad rámec předchozích závěrů o nedostatku podmínek řízení. Ve svém souhrnu totiž považoval všechna tvrzená dílčí jednání pod body 1) až 6), jako celek, za kontrolní zjištění nemající vůbec povahu zásahu. S tím se kasační soud, jak shora uvedeno, zcela neztotožňuje.

[28] Nejvyšší správní soud však s krajským soudem souhlasí v tom, že ve vztahu k jednání uvedenému pod bodem 1), které nepochybně zásahem být mohlo, byla žaloba opožděná. O provedení faktických úkonů žalovaného dne 11. 4. 2019 před vlastním zahájením kontroly se stěžovatelka dozvěděla doručením oznámení o zahájení kontroly. K tomu došlo dne 15. 4. 2019. Lhůta k podání zásahové žaloby v délce 2 měsíců (§ 84 odst. 1 s. ř. s.) tedy počala plynout ode dne následujícího (16. 4. 2019) a skončila v souladu s § 40 odst. 2 a 3 s. ř. s. dne 17. 6. 2019. Stěžovatelka však žalobu podala teprve dne 16. 9. 2019. Ve vztahu k jednání pod bodem 1), jež potenciálně nelze jako zásah vyloučit, se tak stěžovatelka bránila opožděně. Krajský soud tedy v případě tohoto, nad rámec rozhodovacích důvodů učiněného, závěru o opožděnosti žaloby v konečném důsledku nepochybil.

[29] Zbývá zaujmout stanovisko k vytýkanému jednání uvedenému pod body 2) a 5), která také mohla veřejná subjektivní práva stěžovatelky v souzené věci potenciálně zasáhnout a která nebylo možno podřadit souhrnnému pojmu „kontrola“ či „kontrolní zjištění“. Stěžovatelka namítala, že žalovaný obstaral všechny potřebné podklady pro budoucí kontrolní zjištění před zahájením kontroly dne 11. 4. 2019 a dále že nebyla přítomna výsledku fyzických osob nacházejících se v její provozovně dne 11. 4. 2019, tudíž nemohla vykonávat svá procesní práva.

[30] Jak již uvedeno, krajský soud tato jednání nepovažoval za zásah (dílčí zásahy) již pro jejich samotnou povahu (chybějící dotčení stěžovatelčinych práv). Ani s tím se kasační soud neztotožňuje. Přesto však závěr krajského soudu o nemožnosti věcného přezkumu žaloby ve vztahu k těmto dílčím jednáním a o odmítnutí žaloby ob stojí, byť z jiných, než jím uvedených důvodů, tedy nikoliv pro nedostatek podmínek řízení. I ve vztahu k uvedeným dílčím jednáním pod body 2) a 5) je totiž žaloba uplatněna po uplynutí lhůty k jejímu podání ve smyslu § 84 odst. 1 s. ř. s. Je tomu tak proto, že jak o obstarání podkladů (jimiž měly být výsledky fyzických osob) žalovaným před zahájením kontroly, tak i o nemožnosti se jich zúčastnit se stěžovatelka dozvěděla nejpozději z oznámení o zahájení kontroly dne 15. 4. 2019. Stěžovatelka se tedy sice mohla proti těmto jednáním bránit podáním zásahové žaloby, tu však opět byla povinna podat nejpozději do 17. 6. 2019, jak již výše uvedeno ve vztahu k jednání pod bodem 1). Žaloba podaná dne 16. 9. 2019 je tak i ve vztahu k těmto dílčím jednáním pod body 2) a 5) opožděná.

pokračování

[31] Nejvyšší správní soud dále doplňuje, že i za předpokladu (jenž však nepovažuje za správný pro výše vyřčené), že by za zásah měla být (s ohledem na znění žalobního petitu a tvrzení stěžovatelky v kasační stížnosti) považována kontrola jako celek [tedy veškerá jednání pod body 1) až 6)], platil by shora vyslovený závěr o opožděnosti žaloby také. V citovaném rozsudku č. j. 9 As 98/2015 - 32, jehož závěry jsou plně použitelné i v nynější věci, totiž kasační soud shrnul, že „[i]nstituty stanovené v § 41 odst. 1 a 2 zákona o inspekci práce [v souvislosti s novelou zákona o inspekci práce provedenou zákonem č. 64/2014 Sb. se jedná o námitky podle § 13 zákona č. 255/2012 Sb., kontrolní řád, a jejich vyřízení podle § 14 téhož zákona – poznámka kasačního soudu] *proto představovaly prostředek nápravy proti kontrolním zjištěním, (...), kontrolní zjištění nemohou být nezákonným zásahem. Naopak proti úkonům v průběhu kontroly zákon o inspekci práce ani zákon o státní kontrole žádné prostředky ochrany či nápravy neposkytoval.*“ (zvýraznění přidáno). Z toho vyplývá, že je mylná stěžovatelčina úvaha o povinnosti vyčerpat námitky proti protokolu o kontrole před podáním žaloby. Ty v daném případě nepředstavují prostředek ochrany či nápravy ve smyslu § 85 s. ř. s., a jejich bezvýsledné vyčerpání tak není předpokladem přípustnosti žaloby na ochranu proti nezákonnému zásahu

[32] S ohledem na uvedené proto v nynější věci, stejně jako i v případě posuzovaném v naposledy citovaném rozsudku kasačního soudu, je třeba za nejzazší datum, kdy se stěžovatelka mohla o nezákonném zásahu spočívajícím v úkonech kontrolujícího subjektu o průběhu kontroly dozvědět (s ohledem na nepřítomnost stěžovatelky v průběhu kontroly), považovat datum seznámení se s protokolem o výsledku kontroly. K tomu v souzené věci došlo dne 25. 6. 2019, jak potvrdila sama stěžovatelka ve svých námitkách ze dne 10. 7. 2019. Lhůta pro podání žaloby by v takovém případě uplynula 26. 8. 2019. I tak by tedy žaloba byla opožděná.

[33] Ve vztahu k dílčímu zásahu, jímž podle žalobního petitu mělo být též vyřízení námitek nadřízeným žalovaného (jenž nadto ani nebyl účastníkem řízení), zbývá pro úplnost dodat, že pro něj beze zbytku platí závěry uvedené výše ohledně jednání pod body 3), 4) a 6). Je třeba jej považovat za výsledek kontrolních zjištění, jenž je nezpůsobitelný stěžovatelčina práva jakkoliv zkrátit. Shodě to opět dovodil již devátý senát kasačního soudu v opakovaně zmiňovaném rozsudku.

[34] Z výše uvedeného vyplývá, že krajský soud dílem pochybil, posoudil-li některá z vytčených jednání nesprávně, a neshledal tudíž splněnými podmínky řízení o žalobě na ochranu proti nezákonnému zásahu. Ve výsledku však dospěl ke správnému závěru, jestliže žalobu odmítl. Ve vztahu k jednáním pod bodem 1), 2) a 5), která potenciálně zásahem do stěžovatelčiných veřejných subjektivních práv být mohla (tj. podmínka plausibilního tvrzení byla splněna), však měl žalobu odmítnout nikoliv podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., ale pro opožděnost podle § 46 odst. 1 písm. b) s. ř. s.

[35] Nejvyšší správní soud tudíž nepřistoupil ke kasaci napadeného usnesení a toliko korigoval dílem nesprávné závěry krajského soudu. I kdyby totiž krajský soud podle závazného právního názoru kasačního soudu byl povinen zčásti změnit své závěry, řízení o žalobě by neskočilo jinak než jejím odmítnutím, pouze s uvedením správných právních důvodů. V dalším řízení by sice bylo povinností krajského soudu znovu posoudit jednání žalovaného vytčená pod body 1), 2) a 5) jako zásahy, krajský soud by však nemohl učinit nic jiného, než z důvodů vyložených výše žalobu posoudit jako opožděnou a odmítnout ji zčásti podle § 46 odst. 1 písm. b) s. ř. s. Takový postup kasačního soudu je však ve zcela zřejmém rozporu nejen se zásadou procesní ekonomie, ale i se zájmy stěžovatelky. Nedostalo by se jí věcného posouzení žaloby, nemohla by být v řízení o žalobě úspěšnější, a výsledkem by tak bylo pouze prodloužení uvedeného soudního řízení bez zjevné prospěšnosti pro kteréhokoliv z účastníků řízení, především však pro stěžovatelku.

[36] Z uvedeného je také zřejmé, že stěžovatelčiny námitky uplatněné v kasační stížnosti nemohou obstát. Stěžovatelka totiž brojila výlučně proti závěru, že krajský soud shledal žalobu opožděnou. To však z napadeného usnesení neplyne. Krajský soud žalobu odmítl pod nedostatek podmínek řízení podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., jeho úvaha o opožděnosti žaloby ve vztahu k jednání pod bodem 1) [viz výše] představovala pouze doplňující argument, na němž napadené usnesení nebylo vystavěno a netvořilo (byť zčásti nesprávně) rozhodovací důvody. Již proto jsou stěžovatelčiny námitky mimoběžné a kasační soud jim nemohl vyhovět.

[37] Na základě shora uvedeného Nejvyšší správní soud uzavírá, že napadené usnesení při přezkumu obstálo, byť kasační soud dílem závěry v něm obsažené upřesnil. Stěžovatelčino právo na přístup k soudu nebylo dotčeno. Kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. tudíž není naplněn.

## VI.

[38] Nejvyšší správní soud tudíž dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl.

[39] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 téhož zákona. Stěžovatelka nebyla v řízení o kasační stížnosti úspěšná, a nemá tudíž právo na náhradu nákladů tohoto řízení. Žalovanému, který naopak byl účastníkem úspěšným, nevznikly žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti, a proto Nejvyšší správní soud rozhodl, že žádný z účastníků nemá na náhradu nákladů tohoto řízení právo.

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

V Brně dne 29. března 2021

Mgr. Aleš Roztočil  
předseda senátu