



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Mgr. Petry Weissové a soudců JUDr. Jiřího Pally a Mgr. Aleše Roztočila v právní věci žalobkyně: **PHARMAWEX s.r.o.**, se sídlem Novoměstská 960, Chrudim, zast. Mgr. Danielelem Bartošem, advokátem, se sídlem Bílinská 1147/1, Ústí nad Labem, proti žalovanému: **Ministerstvo průmyslu a obchodu**, se sídlem Na Františku 1039/32, Praha 1, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 14. 6. 2021, č. j. MPO 465418/21/81300, PID MIPOX03NT3C6, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 10. 1. 2022, č. j. 14 A 179/2021-26,

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] Ústřední inspektorát České obchodní inspekce (dále jen „správní orgán prvního stupně“) rozhodnutím ze dne 1. 4. 2021, č. j. ČOI 46924/21/O100/2700/Bal/Št (dále jen „rozhodnutí správního orgánu prvního stupně“), rozhodl o tom, že úřední osoby Královéhradeckého a Pardubického inspektorátu České obchodní inspekce nejsou vyloučeny z projednávání věci vedené s žalobkyní pod sp. zn. 19916/21/2700.

[2] Žalovaný v záhlaví uvedeným rozhodnutím (dále jen „napadené rozhodnutí“) zamítl odvolání žalobkyně a potvrdil rozhodnutí správního orgánu prvního stupně.

II.

[3] Žalobkyně se žalobou u Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“) domáhala zrušení napadeného rozhodnutí i rozhodnutí správního orgánu prvního stupně.

[4] Městský soud v záhlaví uvedeným usnesením (dále jen „napadené usnesení“) žalobu odmítl. Shledal, že usnesení o námitce podjatosti úřední osoby vydané podle § 14 odst. 3 správního řádu služebně nadřízeným úřední osoby nebo tím, kdo má obdobné postavení, je rozhodnutím, jímž se upravuje vedení řízení před správním orgánem. Žalobu tudíž považoval

za nepřípustnou podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. ve spojení s § 68 písm. e) a § 70 písm. c) téhož zákona.

III.

[5] Proti napadenému usnesení se žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) brání kasační stížností. Navrhuje jej zrušit, a to včetně napadeného rozhodnutí i rozhodnutí správního orgánu prvního stupně.

[6] Stěžovatelka rozporuje závěr městského soudu, podle něž je rozhodnutí otázky podjatosti v rámci kontroly vedené podle zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád), procesní věcí. Podle stěžovatelky se jedná o samostatné věcné posouzení námitek o vlastních poměrech úředních osob k projednávané věci. Kontrolní řád v § 10 odst. 1 písm. b) výslovně stanoví právo kontrolované osoby podat námitku podjatosti, a to v řízení, které se zásadně liší od řízení podle jiných právních předpisů. Nejedná se tak o námitku ve smyslu § 14 odst. 3 správního řádu, ale o zcela samostatný institut, který nemá procesní charakter. Uvedené vyplývá i ze skutečnosti, že zákonodárce neoponechal možnost jejího uplatnění jen na § 28 kontrolního řádu, který obecně odkazuje na správní řád.

[7] Podle stěžovatelčina mínění městský soud pochybil, jestliže v napadeném usnesení kvalifikoval podanou námitku podjatosti jako úkon provedený výlučně podle § 14 správního řádu a nezabýval se zvláštním charakterem námitek podjatosti podle kontrolního řádu. Jednalo se přitom o základní právní východisko pro posouzení předmětné věci. Jeho nesprávné posouzení mělo za následek nezákonnost napadeného usnesení.

[8] Nadto stěžovatelka namítá, že posouzení námitek podjatosti nemůže být otázkou vedení řízení, když se jí neupravuje jeho vedení. Lze jej spíše posoudit jako zajištění splnění podmínek daného řízení. Sám správní řád považuje otázku podjatosti úřední osoby za tak zásadní, že při pochybnostech o podjatosti takové osoby nemůže dojít k rozhodnutí o věci, resp. ani k dalšímu vedení řízení. K rozhodnutí o podjatosti úřední osoby pak musí dojít co nejdříve, ostatně i k uplatnění námitek má dojít ze strany účastníka bezodkladně, jakmile se o ní dozví.

[9] Stěžovatelka za nesprávný považuje i závěr, podle něž výlučka rozhodnutí o námitech podjatosti ze samostatného přezkumu je odůvodněna zásadou rychlosti a hospodárnosti řízení. Naopak má stěžovatelka za to, že nedejde-li nejprve k pravomocnému rozhodnutí o námitech podjatosti, není po celou dobu správního řízení postaveno najisto, zda u osob, které řízení vedou, nelze pochybovat o jejich nepodjatosti. Pokud by rozhodnutí o námitech podjatosti mělo být přezkoumáno teprve v souvislosti s rozhodnutím ve věci, došlo by ke zmaření celého správního řízení, což by bylo nevhodné, a navíc by došlo k porušení principu spravedlivého procesu. Stěžovatelka upozorňuje i na to, že právní úprava vyloučení úředních osob z projednání a rozhodování věci je upravena ve zvláštním dílu hlavy II. správního řádu, tedy mimo samotnou úpravu vedení řízení.

IV.

[10] Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

V.

[11] 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 přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

[12] Kasační stížnost není důvodná.

pokračování

[13] Nejvyšší správní soud předesílá, že kasační stížností je napadeno usnesení o odmítnutí žaloby podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Podle ustálené judikatury lze kasační stížnost proti takovému usnesení podat pouze z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 1. 2004, č. j. 7 Azs 13/2004-54, a ze dne 5. 1. 2006, č. j. 2 As 45/2005-65). Tento důvod je totiž ve vztahu k důvodům podle písm. a) až d) téhož ustanovení důvodem speciálním. Nejvyšší správní soud se pak může zabývat pouze tím, zda usnesení o odmítnutí žaloby je zákonné či nikoli.

[14] V nyní projednávané věci je sporné, zda rozhodnutí o námitce podjatosti podané na základě § 10 odst. 1 písm. b) kontrolního řádu podléhá samostatnému soudnímu přezkumu či je ze soudního přezkumu vyloučeno.

[15] Podle § 10 odst. 1 písm. b) kontrolního řádu, *kontrolovaná osoba je oprávněna namítat podjatost kontrolujícího nebo přizvané osoby.*

[16] Podle § 28 kontrolního řádu, *nestanoví-li zákon jinak, postupuje se při kontrole podle správního řádu.*

[17] Podle § 14 odst. 1 správního řádu, *každá osoba bezprostředně se podílející na výkonu pravomoci správního orgánu (dále jen „úřední osoba“), o níž lze důvodně předpokládat, že má s ohledem na svůj poměr k věci, k účastníkům řízení nebo jejich zástupcům takový zájem na výsledku řízení, pro nějž lze pochybovat o její nepodjatosti, je vyloučena ze všech úkonů v řízení, při jejichž provádění by mohla výsledek řízení ovlivnit.*

[18] Podle § 14 odst. 3 správního řádu, *o námitce rozhodne bezodkladně usnesením služebně nadřízený úřední osoba nebo ten, kdo má obdobné postavení (dále jen „představený“).*

[19] Ze správního spisu vyplývá, že stěžovatelka uplatnila námitku podjatosti vůči všem úředním osobám Královehradeckého i Pardubického inspektorátu České obchodní inspekce v řízení týkajícím se kontroly provedené u ní v souvislosti s nabídkou a prodejem osobních ochranných prostředků na ochranu dýchacích cest nabízených prostřednictvím internetových stránek.

[20] Stěžovatelka především namítá, že podala námitku proti všem úředním osobám uvedených inspektorátů podle § 10 odst. 1 písm. b) kontrolního řádu, a nikoliv podle § 14 správního řádu, na nějž odkázal městský soud i žalovaný.

[21] Z výše citovaného § 10 odst. 1 písm. b) kontrolního řádu je zřejmé, že uvedené ustanovení poskytuje kontrolované osobě možnost namítat podjatost kontrolujícího nebo přizvané osoby. Lze tudíž se stěžovatelkou dílem souhlasit potud, že uvedené oprávnění je zakotveno v kontrolním řádu. Ten však již bližší úpravu a procesní otázky týkající se rozhodování o námitce podjatosti kontrolujících osob neobsahuje. V takovém případě je na místě v souladu s § 28 kontrolního řádu jako odkazovací právní normou podjatost úředních osob (kontrolujících či přizvané osoby) posuzovat subsidiárně podle správního řádu. A ten uvedenou problematiku upravuje, jak také výše uvedeno, ve svém § 14; to ostatně nezpochybňuje ani stěžovatelka. Ta však zastává názor, že v kontrolním řádu je námitka podjatosti pojata odlišně oproti správnímu řádu, jedná se o samostatný institut, který nemá, na rozdíl od námítky podjatosti podle § 14 správního řádu, procesní povahu.

[22] Uvedeným argumentům stěžovatelky nelze přisvědčit. Využije-li kontrolovaná osoba svého oprávnění vyplývajícího z § 10 odst. 1 písm. b) kontrolního řádu a vznesе vůči kontrolujícím osobám námitku podjatosti, pak právě v souladu s § 28 kontrolního řádu, s ohledem na absenci samostatné právní úpravy v kontrolním řádu, je třeba na tuto námitku použít opakovaně zmíněný § 14 správního řádu. Z něj mimo jiné vyplývá, že námitku podjatosti

může účastník namítat pouze bez zbytečného odkladu poté, co se o podjatosti dozví, a o této námitce, taktéž bezodkladně, rozhodne usnesením služebně nadřízená úřední osoba (nebo ten, kdo má obdobné postavení).

[23] S ohledem na právě uvedené nelze stěžovatele přisvědčit v tom, že námitka podjatosti podle kontrolního řádu by měla být posuzována samostatně podle uvedené právní normy, která však žádnou samostatnou právní úpravu týkající se rozhodování o námitce podjatosti neobsahuje. Nejvyšší správní soud z tohoto důvodu nenachází zákonnou oporu pro závěr prezentovaný stěžovatelkou, že jde o samostatný institut *sui generis*. Se stěžovatelkou nelze tudíž souhlasit ani v tom, že je nezbytné posuzovat rozhodnutí o námitce podjatosti uplatněné na základě kontrolního řádu a vydané podle § 14 správního řádu odlišně oproti rozhodnutím o námitce podjatosti uplatněným buď přímo podle správního řádu, nebo i podle jiných právních norem, které její podání umožňují a rozhodování o ní upravují. Jinými slovy, pouhá skutečnost, že zákonodárce do § 10 odst. 1 písm. b) kontrolního řádu výslovně zakotvil oprávnění kontrolované osoby podat námitku podjatosti proti kontrolující osobě a podrobnosti již ponechal prostřednictvím odkazu obsaženého v § 28 kontrolního řádu na obecné úpravě zakotvené v § 14 správního řádu, nečiní z námitek uplatněných v kontrolním řízení samostatný právní institut.

[24] Možností soudního přezkumu správních rozhodnutí o námitce podjatosti osob podílejících se na rozhodování správního orgánu se Nejvyšší správní soud zabýval v řadě svých předchozích rozhodnutí (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 7. 2010, č. j. 7 Afs 56/2010-59, či ze dne 6. 11. 2014, č. j. 7 As 192/2014-35). Již v rozsudku ze dne 15. 10. 2003, č. j. 3 Afs 20/2003-23, na nějž ostatně příležitostně poukázal i městský soud, kasační soud vyslovil, že „[r]ozhodnutí správce daně o vyloučení pracovníka je rozhodnutím, kterým se pouze upravuje vedení řízení [§ 70 písm. c) s. ř. s.] a které není přezkoumatelné samostatnou žalobou ve správním soudnictví. Musí proto předcházet rozhodnutí o věci samé, aby případné vady daňového řízení způsobené nesprávnou aplikací § 26 zákona ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, bylo možno namítat v řízení o žalobě proti meritornímu rozhodnutí.“

[25] Rovněž v rozsudku ze dne 24. 1. 2014, č. j. 5 As 67/2013-21, Nejvyšší správní soud judikoval, že „[u]snesením (...) o námitce podjatosti, tedy o vyloučení, resp. nevyloučení úřední osoby ze správního řízení, je rozhodováno toliko o tom, zda ta která úřední osoba bude či nebude dále participovat na probíhajícím správním řízení. Podle svého charakteru jde pouze o rozhodnutí o vedení řízení, jímž se upravují poměry ve správním řízení, resp. vytvářejí se předpoklady pro to, aby mohlo být ve věci meritorně rozhodnuto. Usnesení starosty o námitce podjatosti podané stěžovatelem, ani rozhodnutí žalovaného o odvolání proti tomuto usnesení, tedy nejsou konečnými rozhodnutími ve věci samé, ale pouze rozhodnutími dílčími, která by měla rozhodnutí ve věci samé předcházet.“

[26] Přesto, že se v prvně citovaném případě jednalo o rozhodnutí o podjatosti úředních osob podílejících se na správě daní, Nejvyšší správní soud dále v rozsudku ze dne 11. 10. 2007, č. j. 4 As 46/2007-75, dovodil, že tyto závěry se s ohledem na podobnou úpravu daného institutu uplatní i v případě řízení dle obecných předpisů o správním řízení, což je i nynější případ.

[27] Pro právě uvedené tedy ani v souzené věci nemá čtvrtý senát důvod se odchýlit od dříve vyslovených závěrů týkajících se posouzení povahy rozhodnutí o námitce podjatosti úřední osoby vydaného ve správním řízení jako rozhodnutí, jímž se upravuje vedení řízení, resp. vytváří se předpoklady pro meritorní rozhodnutí. Takové rozhodnutí tudíž není samostatně přezkoumatelné ve správním soudnictví. Nezasahuje se jím přímo do veřejných subjektivních práv účastníka řízení (srov. § 65 s. ř. s.) bez ohledu na to, proti kolika úředním osobám je námitka podjatosti vznesena.

[28] Nejvyšší správní soud ke shora uvedenému dále dodává, že z již citované judikatury vztahující se k otázce soudního přezkoumávání rozhodnutí o námitce podjatosti také vyplývá,

pokračování

že ačkoli je takové rozhodnutí vyloučeno ze samostatného soudního přezkumu, lze ho napadnout spolu s meritorním správním rozhodnutím. V rámci přezkumu tohoto meritorního rozhodnutí může být námitka podjatosti posouzena, a je-li důvodná, může být shledána vada řízení spočívající v nesprávném posouzení této námítky. Vyloučením rozhodnutí o námitce podjatosti ze samostatného soudního přezkumu tudíž nedochází k porušení práva na soudní ochranu proti rozhodnutím správních orgánů vyplývajících z čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Přezkum rozhodnutí o námitce podjatosti totiž není vyloučen úplně, nýbrž je koncentrován do řízení o žalobě proti meritornímu rozhodnutí správního orgánu. Námitky stěžovatelky vztahující se k možnosti přezkumu rozhodnutí o námitce podjatosti tudíž nemohou obstát. S ohledem na povahu rozhodnutí o námitce podjatosti pak není opodstatněná ani stížnostní argumentace, podle níž rozhodnutí o námitce podjatosti slouží k zajištění splnění podmínek řízení.

[29] Pro úplnost zbývá dodat, že v nynější věci by bylo pro větší přehlednost vhodnější, pokud by správní orgány a posléze také městský soud ve svých rozhodnutích uvedly, že v daném případě stěžovatelka uplatnila námitku podjatosti podle § 10 odst. 1 písm. b) kontrolního řádu, kterou však posuzují podle § 14 správního řádu s ohledem na odkazovací § 28 téhož zákona. Tato dílčí nepřesnost (neúplnost) však nepochybně nezakládá nezákonnost napadeného usnesení, neboť o námitce podjatosti bylo třeba rozhodovat podle § 14 správního řádu, jak správní orgány učinily a jak dovodil i městský soud. Jak již shora uvedeno, kontrolní řád ve svém § 10 odst. 1 písm. b) opravňuje kontrolovaného námitku podjatosti vůči kontrolujícímu vznést, podmínky uplatnění uvedené námítky a postup při jejím posouzení již obsahuje správní řád.

[30] Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že žalobou bylo napadeno rozhodnutí, jímž se upravuje vedení řízení před správním orgánem. Takové rozhodnutí není samostatně přezkoumatelné ve správním soudnictví, neboť na ně dopadá kompetenční výluka podle § 70 písm. c) s. ř. s. Z tohoto důvodu městský soud žalobu správně odmítl jako nepřípustnou podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. a § 68 písm. e) téhož zákona.

VI.

[31] Kasační stížnost není pro výše uvedené důvodná, a proto ji Nejvyšší správní soud ve smyslu § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl.

[32] Výrok o náhradě nákladů řízení je odůvodněn § 60 odst. 1 větou první s. ř. s. ve spojení s § 120 téhož zákona. Stěžovatelka nebyla v řízení o kasační stížnosti úspěšná, a právo na náhradu nákladů tohoto řízení nemá. Žalovanému jako v řízení úspěšnému účastníkovi žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly, a proto Nejvyšší správní soud rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů tohoto řízení.

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

V Brně dne 7. září 2022

Mgr. Petra Weissová
předsedkyně senátu