



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Naděždy Řehákové a soudců Mgr. Martina Kříže a JUDr. Ivanky Havlíkové ve věci

žalobkyně: **Městská nemocnice následné péče**, IČO: 45245843
se sídlem K Moravině 343/6, 190 00 Praha 9,
zastoupená JUDr. Václavem Veselým, advokátem
se sídlem Gutova 3297/4, 100 00 Praha 10

proti

žalovanému: **Oblastní inspektorát práce pro hlavní město Prahu**
se sídlem Kladenská 103/105, 160 00 Praha 6

o žalobě ze dne 2. 6. 2016 na ochranu před nezákonným zásahem

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

1. Žalobou ze dne 2. 6. 2016 podanou u Městského soudu v Praze se žalobkyně domáhala ochrany před nezákonným zásahem žalovaného správního orgánu, za který označila

Shodu s prvopisem potvrzuje V. B.

kontrolní zjištění uvedené v „Dodatku k protokolu o kontrole č. j.: 16937/3.50/15-3/ ze dne 1. 12. 2015 Došetření věci“ vydaném žalovaným dne 18. 2. 2016 pod č. j. 16937/3.50/15-5 (dále též jen „Dodatek protokolu o kontrole“), jenž vzešel z kontroly provedené žalovaným u žalobkyně ve dnech 9. 9. 2015, 7. 10. 2015 a 3. 11. 2015. Žalobkyně v žalobě mj. uvedla, že proti kontrolnímu zjištění zachycenému v Dodatku protokolu o kontrole podala včas námitky, o nichž rozhodl vedoucí oddělení 3.50 Oblastního inspektorátu práce pro hlavní město Prahu přípisem označeným jako „Vyřízení námitek“ ze dne 4. 4. 2016 č. j. 16937/3.50/15-6 tak, že „námitkám se nevyhovuje.“ Následně žalobkyně v žalobě podrobně vylicila, z jakých důvodů považuje kontrolní zjištění zachycené v Dodatku protokolu o kontrole za nezákonné (namítla věcné nevypořádání jejích námitek, zmatečnost a věcnou nesprávnost kontrolních zjištění a vady řízení), a navrhla, aby soud rozsudkem 1. určil, že zásah spočívající v kontrolním zjištění uvedeném v Dodatku protokolu o kontrole byl nezákonný; 2. zakázal žalovanému pokračovat v porušování práva žalobkyně tím, že trvá na právním stavu navozeném Dodatkem k protokolu o kontrole; 3. přikázal žalovanému, aby obnovil stav před nezákonným zásahem tím, že Dodatek k protokolu o kontrole a na něj navazující přípis vedoucího oddělení 3.50 Oblastního inspektorátu práce pro hlavní město Prahu označený jako „Vyřízení námitek“ ze dne 4. 4. 2016 č. j. 16937/3.50/15-6 zruší.

2. Žalovaný navrhl, aby soud žalobu jako nedůvodnou zamítl. Ve vyjádření k žalobě popřel důvodnost žalobních tvrzení. Řízení předcházející vydání Dodatku protokolu o kontrole dle žalovaného proběhlo v souladu se zákonem. Procesní práva žalobkyně byla v řízení zachována. V rámci vyřízení námitek žalobkyně se žalovaný zabýval jen těmi tvrzeními, která věcně směřovala proti kontrolnímu zjištění. Na správnosti kontrolního zjištění zachyceného v Dodatku protokolu o kontrole žalovaný i nadále trvá.
3. Na vyjádření žalovaného k žalobě reagovala žalobkyně obsáhlou replikou, v níž setrvala na námitkách uplatněných v žalobě, které blíže rozvedla. Žalovaný následně reagoval na repliku žalobkyně podáním dupliky, ve které opětovně označil žalobní tvrzení za neopodstatněná a zopakoval svou předchozí argumentaci.
4. Ze správního spisu soud zjistil, že žalovaným sepsaný protokol o kontrole ze dne 1. 12. 2015 č. j.: 16937/3.50/15-3/ se vztahuje ke kontrole provedené u žalobkyně ve dnech 9. 9. 2015, 7. 10. 2015 a 3. 11. 2015. Kontrola byla zaměřena na dodržování povinností vymezených v § 3 odst. 1 zákona č. 251/2005 Sb., o inspekci práce, ve znění pozdějších předpisů, a to zejména povinností na úseku odměňování zaměstnanců, na úseku pracovní doby a na úseku pracovního poměru nebo dohod o pracích konaných mimo pracovní poměr. Protokol o kontrole obsahuje dvě kontrolní zjištění, z nichž první se týká nesplnění povinnosti zaměstnavatele písemně informovat zaměstnankyni A. Š. o rozvržení pracovní doby, a druhé porušení § 114 odst. 1 zákoníku práce, k němuž mělo dojít tím, že téže zaměstnankyni bylo převedeno z měsíce května do června 2014 38,5 hodiny, které jí ale dle mzdového listu nebyly proplaceny.
5. Žalobkyně podala proti kontrolním zjištěním obsaženým ve shora uvedeném protokolu o kontrole námitky datované dnem 17. 12. 2015. Žalovaný rozhodnutím ze dne 14. 1. 2016 č. j. 16937/2612/3.50/15-4 námitkám proti protokolu v části Kontrolní zjištění bod

č. 1 vyhověl a tento bod zrušil; námitkám proti protokolu v části Kontrolní zjištění bod č. 2 vyhověl a věc z důvodu nesprávné právní kvalifikace kontrolního zjištění vrátil inspektorce k došetření ve smyslu § 21 odst. 2 zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád).

6. Podle Dodatku k protokolu o kontrole vydaného žalovaným dne 18. 2. 2016 pod č. j. 16937/3.50/15-5 bylo dne 10. 2. 2016 provedeno došetření věci ve smyslu § 21 odst. 2 kontrolního řádu. V rámci došetření bylo upřesněno kontrolované období takto: leden 2014 – červen 2015. V rámci došetření věci se podle Dodatku k protokolu o kontrole na základě nesprávné právní kvalifikace kontrolního zjištění uvedeného v protokolu o kontrole č. j. 16937/3.50/15-3 ze dne 1. 12. 2015 pod bodem 2 nahrazuje uvedené kontrolní zjištění tímto zněním:

„2. Z předloženého mzdového listu zaměstnankyně A. Š. nar. ... za rok 2014 (dokl. č. 16 - 2 listy) a z předložených výkazů nazvaných „služby sester: Květen 2014 5. patro“ a „plán služeb červen 2014“ (dokl. č. 21 - 2 listy), vyplývá, že zaměstnavatel převedl jmenované zaměstnankyni 38,5 hodiny práce přesčas z měsíce května 2014 do měsíce června 2014 a neposkytl jí za odpracovaných 38,5 hodin práce přesčas část platového tarifu, osobního a zvláštního příplatku a příplatku za práci ve ztíženém pracovním prostředí připadající na 1 hodinu práce bez práce přesčas v kalendářním měsíci, ve kterém práci přesčas konala a příplatek ve výši 25% průměrného hodinového výdělku, a jde-li o dny nepřetržitého odpočinku v týdnu, příplatek ve výši 50% průměrného hodinového výdělku, a ani jí neposkytl náhradní volno v době 3 po sobě jdoucích kalendářních měsíců po výkonu práce přesčas nebo v jinak dohodnuté době za práci přesčas.

Zaměstnavatel nesplnil svou povinnost danou zákonem ve smyslu ustanovení § 127 odst. 1, 2 zákona č. 262/2006 Sb. zákoníku práce, ve znění pozdějších předpisů.“

7. Žalobkyně podala proti Dodatku k protokolu o kontrole námitky datované dnem 8. 3. 2016, o kterých rozhodl vedoucí oddělení 3.50 Oblastního inspektorátu práce pro hlavní město Prahu rozhodnutím ze dne 4. 4. 2016 č. j. 16937/3.50/15-6 tak, že námitkám se nevyhovuje.
8. V posuzované věci vyšel soud z následně uvedené právní úpravy:

Podle § 82 s.ř.s. každý, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením (dále jen "zásah") správního orgánu, který není rozhodnutím, a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo, může se žalobou u soudu domáhat ochrany proti němu nebo určení toho, že zásah byl nezákonný.

Podle § 87 odst. 2 s.ř.s. soud rozsudkem určí, že provedený zásah byl nezákonný, a trvá-li takový zásah nebo jeho důsledky anebo hrozí-li jeho opakování, zakáže správnímu orgánu, aby v porušování žalobcova práva pokračoval, a přikáže, aby, je-li to možné, obnovil stav před zásahem. Šlo-li o zásah ozbrojených sil, veřejného ozbrojeného sboru, ozbrojeného bezpečnostního sboru nebo jiného obdobného sboru, uloží soud tento zákaz nebo příkaz správnímu orgánu nebo obci, která takový sbor řídí nebo které je takový sbor podřízen.

Podle § 87 odst. 3 s.ř.s. soud zamítne žalobu, není-li důvodná.

9. Při věcném posouzení žaloby soud vyšel z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 3. 2005, č. j. 2 Aps 1/2005 – 65, publikovaného pod č. 603/2005 Sb. NSS, který pro shledání důvodnosti zásahové žaloby vyžaduje kumulativní splnění šesti podmínek: žalobce musí být přímo (1. podmínka) zkrácen na svých právech (2. podmínka) nezákonným (3. podmínka) zásahem, pokynem nebo donucením ("zásahem" správního orgánu v širším smyslu) správního orgánu, které nejsou rozhodnutím (4. podmínka), a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo (5. podmínka), přičemž „zásah“ v širším smyslu nebo jeho důsledky musí trvat nebo musí hrozit opakování „zásahu“ (6. podmínka). Není-li byt jen jediná z uvedených podmínek splněna, nelze ochranu podle § 82 a násl. s. ř. s. poskytnout. Soud dodává, že i po novelizaci soudního řádu správního provedené zákonem č. 303/2011 Sb., je nutno trvat na naplnění všech šesti podmínek u trvajících zásahu; domáhá-li se však žalobce pouze akademického (určovacího výroku), šestá podmínka odpadá a není třeba ji zkoumat.
10. Žaloba není důvodná, protože v souzené věci není splněna první a druhá z výše uvedených podmínek. Soud na tomto místě považuje za potřebné zdůraznit, že za zásah žalovaného, proti němuž se domáhá ochrany, žalobkyně v žalobě neoznačila kontrolu provedenou žalovaným jako celek, ale výstup z této kontroly v podobě shora citovaného *kontrolního zjištění* obsaženého v Dodatku k protokolu o kontrole, jehož zákonnost napadá. Tímto kontrolním zjištěním však žalobkyně nemohla být nijak, natožpak přímo, zkrácena na svých veřejných subjektivních právech. Jedná se „toliko“ o souhrn skutkových zjištění učiněných žalovaným při kontrole provedené u žalobkyně, která se týká jednání žalobkyně ve vztahu k jedné z jejích zaměstnankyň, spolu s konstatováním o porušení konkrétní povinnosti stanovené zákonem, jehož se měla žalobkyně zjištěným jednáním dopustit. Nutno dodat, že přímo zkrácena na svých právech nemohla být žalobkyně ani rozhodnutím ze dne 4. 4. 2016 č. j. 16937/3.50/15-6 o nevyhovění jejím námitkám proti Dodatku k protokolu o kontrole.
11. Jak konstatoval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 15. 2. 2017 č. j. 6 Afs 194/2016 – 30, setrvalá judikatura Nejvyššího správního soudu jak ve vztahu k předchozí právní úpravě obsažené v zákoně č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, ve znění pozdějších předpisů (srov. usnesení ze dne 12. 2. 2004, č. j. 5 A 55/2001 - 68, rozsudek ze dne 24. 4. 2013, č. j. 3 Aps 9/2012 - 29), tak i ve vztahu k recentní úpravě obsažené v kontrolním řádu (např. rozsudek ze dne 30. 11. 2016, č. j. 3 As 52/2016 - 28) dospívá k závěru, že **protokol o kontrole obsahuje toliko kontrolní zjištění, čili zjištění skutková, jimiž nemůže být nikterak zasaženo do práv kontrolovaného subjektu**, a ani „rozhodnutí“ o námitkách proti zjištění uvedenému v protokolu proto nejsou samostatně soudně přezkoumatelná žalobami dle soudního řádu správního. *„Zamítnutí námitek kontrolovaného subjektu má pouze ten následek, že se nemění závěr kontrolního protokolu. Za rozhodnutí zasahující do práv stěžovatele lze v daném případě považovat až takové rozhodnutí, jímž mu byla uložena konkrétní povinnost“* (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 2. 2008, č. j. 8 Afs 152/2006 – 144). **Do práv a povinností kontrolovaného subjektu může být zasaženo vždy až v souvislosti s navazujícím řízením, typicky ve správním řízení o správním deliktu.** Jak uvedl Nejvyšší správní soud

již v rozsudku ze dne 16. 6. 2009, č. j. 9 As 28/2009 - 30, „[r]ozhodnutí o námitkách proti obsahu protokolu tak je možno považovat spíše za podklad, na jehož základě může správní orgán o právech a povinnostech stěžovatele rozhodovat ve správním řízení. Teprve v něm může být vydáno meritorní rozhodnutí s dopady do hmotných práv účastníka, proti němuž je žaloba ve správním soudnictví přípustná“ (poznámka: zvýraznění textu bylo doplněno zdejším soudem).

12. Rozhodovací praxe Nejvyššího správního soudu zároveň vychází z toho, že „nelze přistupovat stejným způsobem k případu, kdy je v kontrolním protokolu ukládána kontrolovanému subjektu nějaká povinnost, jako k případu, kdy protokol obsahuje toliko skutková zjištění plynoucí z provedené kontroly“ (rozsudek ze dne 27. 10. 2011, č. j. 2 As 90/2011 - 42), což Nejvyšší správní soud potvrdil i v rozsudku ze dne 29. 5. 2014, č. j. 5 As 152/2012 - 43, v němž vyslovil, že soudní přezkum rozhodnutí o námitkách dle § 18 zákona o státní kontrole připouští v případech, „kdy bylo kontrolním protokolem kontrolované osobě přímo uloženo i konkrétní opatření (k nápravě), resp. byla v rámci protokolu přímo uložena kontrolované osobě povinnost, přičemž oprávnění k uložení takové povinnosti vyplývalo v souvislosti s prováděním kontroly pro kontrolní orgán ze zvláštního právního předpisu“.
13. O takový případ se však v nyní projednávané věci nejedná, neboť žalobkyni nebyla kontrolním protokolem, resp. Dodatkem k protokolu o kontrole, a ani rozhodnutím ze dne 4. 4. 2016 o vyřízení námitek uložena žádná povinnost.
14. Lze uzavřít, že samotným kontrolním zjištěním uvedeným v Dodatku k protokolu o kontrole a ani na něj navazujícím rozhodnutím ze dne 4. 4. 2016 o vyřízení námitek proti Dodatku k protokolu o kontrole nemohla být žalobkyně nijak, tím méně přímo, zkrácena na svých právech. Podmínky pro vyhovění zásahové žalobě tak nejsou splněny, a soud proto žalobu jako nedůvodnou podle § 87 odst. 3 s.ř.s. zamítl. Za splnění podmínek zakotvených v § 51 odst. 1 s.ř.s. o věci soud samé rozhodl bez nařízení jednání.
15. Pro úplnost soud dodává, že nevedl žalobkyni k odstranění vady žaloby spočívající v tom, že se současně domáhala jak deklaratorního určení, že zásah byl nezákonný, tak i výroku zakazujícího a příkazujícího. To, že takový postup není možný, dovodil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 28. 5. 2014 č. j. 1 Afs 60/2014 – 48, na jehož odůvodnění zdejší soud pro stručnost odkazuje. Odstranění této vady žaloby by však nemohlo nijak ovlivnit závěr soudu o nesplnění podmínky přímého zkrácení (dotčení) žalobkyně na jejích právech v žalobě označeným zásahem, pro který bylo nutné žalobu zamítnout.
16. Protože žalobkyně nebyla ve sporu úspěšná a žalovanému žádné účelně vynaložené náklady v řízení nevznikly, soud ve druhém výroku rozsudku v souladu s § 60 odst. 1 s.ř.s. rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu,

Shodu s prvopisem potvrzuje V. B.

se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud. Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s.ř.s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno. V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie. Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách www.nssoud.cz.

Praha 28. února 2018

JUDr. Naděžda Řeháková v. r.
předsedkyně senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje V. B.