



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Ing. Viery Horčicové, soudkyně Mgr. et Mgr. Lenky Bahýřové, Ph. D., a soudce Mgr. Martina Lachmanna, v právní věci

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

proti

žalovanému: **Hasičský záchranný sbor Hlavního města Prahy**
sídlem Sokolská 62, Praha 2

o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného

takto:

- I. Žaloba **se** v části, jíž se žalobkyně domáhá určení nezákonnosti zásahu spočívajícího v kontrolních zjištěních uvedených v protokolu o kontrole vydaném žalovaným dne 3. 2. 2016, č. j. HSAA-31-2/2016, jakož i v dodatku k protokolu o kontrole vydaném žalovaným dne 21. 3. 2016, č. j. HSAA-31-5/2016, které vzešly z kontroly žalobkyně provedené žalovaným dne 22. 1. 2016, **zamítá**.
- II. Žaloba **se** v části, jíž se žalobkyně domáhá toho, aby soud žalovanému zakázal pokračování v porušování práv žalobkyně tím, že trvá na právním stavu navozeném přípisem náměstka ředitele pro prevenci a civilní nouzovou připravenost žalovaného, Ing. J. H., ze dne 28. 4. 2016, č. j. HSAA-31-7/2016, a aby přikázal žalovanému obnovit stav před nezákonným zásahem tím, že protokol o kontrole vydaný žalovaným dne 3. 2. 2016, č. j. HSAA-31-2/2016 v rozsahu kontrolních zjištění uvedených v bodech 2.3.1, 2.2.13 a), 2.2.13 b), 2.3.3 b), 2.3.3 f) a 2.3.3 g), včetně na něj navazujícího dodatku k protokolu o kontrole vydaného žalovaným

dne 21. 3. 2016, č. j. HSAA-31-5/2016, a přípis náměstka ředitele pro prevenci a civilní nouzovou připravenost žalovaného, Ing. J. H., ze dne 28. 4. 2016, č. j. HSAA-31-7/2016, zruší, **odmítá**.

III. Žádný z účastníků **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

1. Žalobkyně (dále též „**kontrolovaná osoba**“) se domáhá deklarace nezákonnosti zásahu spočívajícího v kontrolních zjištěních uvedených v protokolu o kontrole vydaném žalovaným dne 3. 2. 2016, č. j. HSAA-31-2/2016 (dále jen „**protokol**“), jakož i v dodatku k protokolu o kontrole vydaném žalovaným dne 21. 3. 2016, č. j. HSAA-31-5/2016 (dále jen „**dodatek k protokolu**“), které vzešly z kontroly žalobkyně provedené žalovaným dne 22. 1. 2016.
2. Dále se žalobkyně domáhá toho, aby soud žalovanému zakázal pokračování v porušování práv žalobkyně tím, že trvá na právním stavu navozeném přípisem náměstka ředitele pro prevenci a civilní nouzovou připravenost žalovaného, Ing. J. H., ze dne 28. 4. 2016, č. j. HSAA-31-7/2016 (dále jen „**přípis náměstka**“), a aby přikázal žalovanému obnovit stav před nezákonným zásahem tím, že protokol v rozsahu kontrolních zjištění uvedených v bodech 2.3.1, 2.2.13 a), 2.2.13 b), 2.3.3 b), 2.3.3 f) a 2.3.3 g), včetně na něj navazujícího dodatku k protokolu, a přípis náměstka zruší.
3. Žalovaný provedl v sídle žalobkyně dne 22. 1. 2016 kontrolu podle zákona č. 133/1985 Sb., o požární ochraně. Proti protokolu o kontrole podala žalobkyně dne 18. 2. 2016 na základě § 13 zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád) námitky proti všem negativním kontrolním zjištěním obsaženým v protokolu, konkrétně uvedeným pod body: 2.2.3, 2.2.4, 2.2.6, 2.2.7, 2.2.8, 2.2.10, 2.2.12, 2.2.13 a), 2.2.13 b), 2.3.1, 2.3.3 b), 2.3.3 f), 2.3.3 g). Tyto námitky žalobkyně byly vyřízeny přípisem ředitele odboru prevence žalovaného ze dne 21. 3. 2016, č. j. HSAA-31-4/2016 (dále jen „**přípis ředitele**“), a na něj navazujícím dodatkem k protokolu o kontrole. Proti dodatku k protokolu podala žalobkyně přípisem ze dne 6. 4. 2016 opět námitky, a to proti všem negativním kontrolním zjištěním, konkrétně a) uvedeným pod bodem 2.3.1 Přenosné hasicí přístroje (PHP), a b) zároveň namítla nezákonnost postupu ředitele odboru prevence žalovaného, plk. Ing. Z. S., který spočíval podle žalobkyně v tom, že přípisem ředitele zamítl námitky žalobkyně jako kontrolované osoby proti kontrolním zjištěním obsaženým v protokolu, uvedeným pod body: 2.2.13 a), 2.2.13 b), 2.3.3 b) 2.3.3 f), 2.3.3 g), s odůvodněním, že v námitkách žalobkyně ze dne 18. 2. 2016 není k těmto bodům obsaženo odůvodnění, anebo, že kontrolní závěr kontrolního orgánu vychází z termínu periodické revize stanovené revizním technikem a kontrolovanou osobou nebylo splnění této „povinnosti“ kontrolnímu orgánu „prokázáno“. O námitkách žalobkyně byl vydán přípis náměstka, jímž byly obě shora uvedené námitky a) i b) zamítnuty. Přípis náměstka byl žalobkyni doručen dne 10. 5. 2016.

4. Žalobkyně uvádí, že přípis náměstka neobsahoval jakékoli vypořádání jí vznesených námitek. Odůvodnění námitek, obsažené v podání žalobkyně ze dne 18. 2. 2016 a ze dne 6. 4. 2016, přitom obsahovalo vedle sumáře procesních pochybení též konkrétní hmotně-právní argumentaci. Žalovaný neuvedl, v rámci jakého jiného právního prostředku nápravy by měly být shora uvedené včasné a právně přípustné námitky žalobkyně (jako kontrolované osoby) ze strany žalovaného (jako kontrolního orgánu) vypořádány. Tento postup žalobkyně považuje za projev ústavně nepřipustné libovůle a je v rozporu též s § 2 odst. 1, 2 a 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**správní řád**“), ve spojení s § 28 kontrolního řádu. Žalobkyně má za to, že nezákonnost postupu, tj. zde výkonu kontroly, vede k nezákonnosti „výroku“, tj. zde kontrolních zjištění.
5. Žalobkyně se dále vyjádřila k jednotlivým kontrolním závěrům protokolu. Ve vztahu k výtce žalovaného [bod 2.3.1 Přenosné hasicí přístroje (PHP)], že z celkového počtu 33 hasicích přístrojů nenahradila 6 vyřazených hasicích přístrojů hasicími přístroji novými, žalobkyně uvedla, že každá kontrolovaná osoba může v objektech disponovat i vyšším než minimálním počtem hasebních prostředků. Vyřazení některého z nich ještě neznamená automatickou povinnost jej nahradit hasebním prostředkem jiným (novým, provozuschopným). Kontrolní závěr neuvádí, jaký je z hlediska závazného posouzení požárního nebezpečí minimální počet hasebních prostředků v objektu kontrolované osoby, a jaká musí být jejich struktura; teprve od tohoto zjištění lze dovozovat případné porušení vyhlášky o požární prevenci.
6. Žalobkyně má za to, že kontrola provedená u žalobkyně ze strany žalovaného porušila ústavní zásadu enumerativnosti státních pretenzí, vyplývající z čl. 2 odst. 3 Ústavy ČR (dále jen „**Ústava**“) a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (dále jen „**Listina**“). Subjektem, který by měl tvrdit a prokazovat, jaký je minimální počet hasebních prostředků v objektu kontrolované osoby, a jaká musí být jejich struktura (hasicí přístroj, hydrant), není žalobkyně, nýbrž žalovaný jako kontrolní orgán. Žalobkyně uvádí, že podle příslušné technické dokumentace, kterou přikládá k důkazu, je pro objekt Městské nemocnice následné péče dostatečný i stávající počet hasicích přístrojů, tedy i po vyřazení šesti hasicích přístrojů po jejich expiraci.
7. Ve vztahu k postupu ředitele odboru prevence žalovaného žalobkyně uvedla, že není pravdou, že by námitky proti kontrolním zjištěním obsaženým v bodech 2.3.3 b) a 2.3.3 f) protokolu o kontrole nijak neodůvodnila. Má za to, že jednoznačně vymezila kontrolní zjištění, která svým podáním namítá a předložila konkrétní, podrobné a vyčerpávající odůvodnění námitek. V tomto směru odkazuje na odstavce 17. až 26 námitek ze dne 18. 2. 2016. Ostatně v přípisu ředitele je tato skutečnost, tj. že žalobkyně tyto námitky odůvodnila, výslovně zmíněna v odstavci 3. a 7. přípisu. Rozhodnutí obsažené v přípisu ředitele odboru o námitkách proto žalobkyně považuje za vnitřně rozporné a tudíž nicotné podle § 77 odst. 2 správního řádu ve spojení s § 28 kontrolního řádu.
8. Ke kontrolním zjištěním obsaženým v bodech 2.3.13 a) a 2.2.13 b) protokolu žalobkyně s odkazem na ústavní zásadu enumerativnosti státních pretenzí uvedla, že odkaz na termín periodické revize stanovené revizním technikem sám o sobě ještě

neznamená nesplnění právní povinnosti kontrolovanou osobou. Revizní technik totiž není orgánem veřejné moci, ale soukromoprávním subjektem, který stanovením termínu příští kontroly může sledovat (a často i sleduje) své individuální zájmy. Odkaz na příslušnou technickou normu sám o sobě ještě nezakládá kontrolované osobě konkrétní právní povinnosti. Technické normy totiž mají pouze doporučující charakter, není-li obecně závazným předpisem stanoveno výslovně jinak. Právní předpisy, na něž je odkazováno v přípisu ředitele, neobsahují povinnost, kterou měla údajně kontrolovaná osoba porušit; tyto právní předpisy ani neprohláší konkrétní technickou normu za právně závaznou. Žalobkyně má za to, že, žalovaný se v rozporu s ústavním pořádkem snaží na kontrolovanou osobu *de facto* „přenést“ povinnosti, které *ex lege* kontrolovanou osobu nestíhají.

9. Ke kontrolním zjištěním obsaženým v bodech 2.3.3 g) protokolu žalobkyně v podrobnostech odkazuje na svoji argumentaci uplatněnou ve svých námitkách ze dne 18. 2. 2016. Podstatou výtky kontrolního orgánu byla provozuschopnost náhradního zdroje elektrické energie pro evakuační výtahy, který je umístěn v budově sousední nemocnice s poliklinikou, kterou vlastní a provozuje jiný majitel a provozovatel. K tomu žalobkyně uvádí, že objekt Městské nemocnice následné péče nemá vlastní síť a tedy ani vlastní elektrickou přípojku, neboť ze stavebního hlediska se jedná o jedno z křídel většího lůžkového a ambulantního zdravotnického objektu. Náhradní zdroj elektrické energie je majetkem vlastníka tohoto komplexu, který je osobou odlišnou od kontrolované osoby, a je umístěn u jeho přípojného bodu k distribuční síti. Na typ a četnost kontrol tohoto náhradního zdroje žalobkyně nemůže mít žádný vliv a nemůže jí proto stíhat povinnost prokazovat žalovanému splnění povinností v oblasti četnosti kontrol shora uvedeného zařízení.
10. K přípisu náměstka, kterým byly „definitivně“ vyřízeny její námitky, žalobkyně podotýká, že neobsahuje samostatnou výrokovou část ve smyslu § 14 odst. 1 kontrolního řádu.
11. Ve vyjádření k žalobě žalovaný uvedl, že podle § 26 odst. 2 písm. b) a § 31 odst. 1 písm. a) zákona č. 133/1985 Sb., o požární ochraně (dále jen „ZOPO“), vykonává státní požární dozor prostřednictvím kontroly dodržování povinností stanovených předpisy o požární ochraně. Žalovaný se neztotožňuje s názorem žalobce, že jednal mimo zákonem svěřené kompetence, Námitky považuje za řádně vyřízené, neboť v samotných námitkách kontrolované osoby proti dodatku k protokolu nebyly doloženy žádné nové skutečnosti. Žalobkyně většinu svých argumentů z námitek ze dne 18. 2. 2016 proti protokolu opakovala v námitkách ze dne 21. 3. 2016 proti dodatku k protokolu, aniž by vzala na zřetel vyřízení prvně podaných námitek přípisem ředitele. Po opětovném přezkoumání spisu dospěl žalovaný v přípisu náměstka k neměnným závěrům, které již byly řádně odůvodněny v přípisu ředitele a v dodatku k protokolu.
12. Žalovaný má za to, že postupoval v souladu s § 2 správního řádu. Vypořádání námitek žalobkyně považuje žalovaný za řádné, u každého jednotlivého bodu pochybení bylo uvedeno, v čem zjištěné pochybení spočívá a zda námitce bylo vyhověno či nikoli.

Žalovaný neshledává žalobu opodstatněnou, neboť plnil úkoly, které mu náleží ze ZOPO, a to postupem podle kontrolního řádu.

13. K argumentaci žalobkyně týkající se jednotlivých zjištěných pochybení žalovaný uvádí, že žalobkyně byla dostatečně s předstihem informována o požadavcích, které na ní budou v rámci kontroly přenosných hasicích přístrojů kladeny, neboť přílohou Oznámení o zahájení komplexní kontroly ze dne 4. 1. 2016 byl žalobkyni sdělen Program komplexní požární kontroly a v bodu 2.3.1 bylo uvedeno, dle jakých právních předpisů se bude v rámci kontroly věcných prostředků požární ochrany a požárně bezpečnostního zařízení postupovat.
14. Žalovaný odkázal na § 5 odst. 1 písm. a) ZOPO, který stanoví povinnost právnické osoby ve vztahu k zabezpečení požární techniky. Z požárně bezpečnostního řešení stavby nebo z obdobné dokumentace, která je součástí projektové dokumentace ověřené stavebním úřadem, vyplývá samotné množství, druhy a způsob vybavení prostor a zařízení právnických osob vykonávajících podnikatelskou činnost podle zvláštních předpisů věcnými prostředky požární ochrany a požárně bezpečnostními zařízeními; žalovaný odkázal též na § 2 odst. 2 vyhlášky č. 246/2001 Sb., o stanovení podmínek požární bezpečnosti a výkonu státního požárního dozoru (dále jen „**vyhláška o požární prevenci**“).
15. Podle § 9 odst. 1 vyhlášky o požární prevenci se prokazuje provozuschopnost hasicích přístroje dokladem o jeho kontrole provedené podle podmínek stanovených touto vyhláškou, kontrolním štítkem a plombou spouštěcí armatury. Podle protokolu byl předložen doklad „Hasicí přístroje – Záznam o přístroji a provedených úkonech – Technická služba pro hasicí přístroje a požární vodovody“, kdy kontrolu provozuschopnosti 33 hasicích přístrojů provedl dne 14. 4. 2015 revizní technik. Dle výsledků kontroly bylo 27 hasicích přístrojů provozuschopných, ostatních 6 hasicích přístrojů bylo vyřazeno. Doklad o provozuschopnosti 6 nových hasicích přístrojů, které by nahradily vyřazené, při kontrole předložen nebyl. Nebylo přitom předloženo požárně bezpečnostní řešení stavby nebo jiný doklad, ze kterého by vyplývalo, jaký počet je pro zajištění požární bezpečnosti zapotřebí. O existenci technické dokumentace se žalobce zmínil až ve svých námitkách k protokolu, aniž by však tuto dokumentaci předložil a podepřel tak svá tvrzení. Z tohoto důvodu vycházel žalovaný z předpokladu, že počet 33 hasicích přístrojů vyplývá z požárně bezpečnostního řešení stavby nebo z § 5 vyhlášky o požární prevenci.
16. Žalovaný má za to, že postupoval v souladu se zákonem a v jeho mezích. Kontrolovaná osoba byla řádně a s dostatečným předstihem vyzvána k předložení veškeré dokumentace kontrolnímu subjektu, a to ve smyslu § 10 kontrolního řádu. Podle § 5 odst. 1 písm. a) ZOPO je povinností právnické osoby obstarávat a zabezpečovat v potřebném množství a druzích požární techniku, věcné prostředky požární ochrany a požárně bezpečnostní zařízení se zřetelem na požární nebezpečí provozované činnosti a udržovat je v provozuschopném stavu. Žalovaný je podle § 26 odst. 2 ZOPO osobou oprávněnou k výkonu státního požárního dozoru, povinnost na úseku požární ochrany ve všech prostorách má naopak podle § 2 odst. 2 ZOPO žalobkyně. Žalovaný poukázal též na limity výkonu vlastnického práva podle čl. 11

odst. 3 Listiny. Pokud by žalobkyně doložila, že potřebný počet hasicích přístrojů je 27, žalovaný již nebude vyžadovat uvedení dalších šesti vyřazených hasicích přístrojů do provozu.

17. Žalovaný uvádí, že námitkám žalobkyně směřujících proti kontrolním zjištěním pod body 2.2.3, 2.2.4, 2.2.6, 2.2.7, 2.2.8, 2.2.10, 2.2.12 vyhověl a následně opravil formou dodatku i protokol. Námitky směřující proti kontrolním zjištěním pod body 2.2.13 a), 2.2.13 b) protokolu zamítl, námitce směřující proti kontrolním zjištěním pod body 2.3.1 částečně vyhověl, námitky směřující proti kontrolním zjištěním pod body 2.3.3 b) a 2.3.3 f) zamítl jako nedůvodné proto, že v nich nebylo uvedeno, proti jakému kontrolnímu zjištění směřují a pro chybějící odůvodnění. Námitku směřující proti kontrolnímu zjištění pod bodem 2.3.3 g) zamítl.
18. Žalovaný má za to, že jím provedené vyřízení námitek nelze považovat za nicotné a za nemožné vyvolat veřejnoprávní účinky; k tomu odkazuje na rozsudek NSS ze dne 13. 5. 2008, č. j. 8 Afs 78/2006-74.
19. K námitce žalobkyně týkající se stanovení termínu periodické revize revizním technikem žalovaný uvádí, že se nejedná o libovůli tohoto technika, nýbrž o prevenci a ochranu majetku a lidských životů, založené na platných právních předpisech, samotné termíny revizí jsou uvedeny v technické normě ČSN 33 1500. K povinnosti údržby odběrných elektrických zařízení žalovaný odkazuje na § 28 zákona č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon), § 6 odst. 1 písm. c) ZOPO s přihlédnutím k § 38 vyhlášky o požární prevenci, § 30 odst. 1 vyhlášky č. 23/2008 Sb., o technických podmínkách požární ochrany staveb.
20. Žalovaný dále uvedl důvody, proč přistoupil k zamítnutí námitky proti kontrolnímu zjištění pod bodem 2.3.3 b) – na místě bylo zjištěno, že nouzové osvětlení nevyhovuje požadavkům normy ČSN EN 1383, když z celkového počtu 119 ks svítidel nouzového osvětlení v celém areálu žalobkyně jich bylo 37 vadných. Doklad o opravě či výměně vadných svítidel či o provedení opakované zkoušky funkčnosti nouzového osvětlení předložen nebyl. Žalovaný proto trval na své zjištění dle protokolu. K zamítnutí námitky proti kontrolnímu zjištění pod bodem 2.3.3 f) žalovaný přistoupil (s odkazem na § 2, § 5 a § 7 vyhlášky o požární prevenci) vzhledem k nepředložení dokladů o kontrole provozuschopnosti žádného ze tří evakuačních výtahů instalovaných v areálu žalobkyně ani nepředložení provozní knihy evakuačních výtahů. Ve vztahu k námitce do bodu 2.2.3 g) protokolu žalovaný uvedl, že žalobkyně byla povinna předložit doklad o kontrole provozuschopnosti využívaného náhradního zdroje ze zákona; nadto ze zřizovací listiny žalobkyně ze dne 17. 4. 2008 plyne, že žalobkyně má při hospodaření s majetkem hl. m. Prahy všechny povinnosti vlastníka, mj. též zajišťovat provádění pravidelných kontrol a revizí svěřeného majetku v souladu s obecně závaznými předpisy. Tento dokument nadto žalobkyně již v minulosti předkládala.
21. Žalovaný dodává, že žalobkyně měla dostatečný prostor pro podání námitek a jejich odůvodnění. K vyřízení námitek přípisem ředitele žalovaný uvádí, že odůvodnění a

výrokovou část obsahovalo ve třetím odstavci textu. Žalovaný proto navrhuje, aby soud zaprvé určil, že žalobkyní vymezený zásah nebyl nezákonný, zadruhé aby soud potvrdil správnost protokolu a přikázal žalobkyni, aby uvedla současný stav do souladu se zákonem a platnými vyhláškami.

22. Žalobkyně zaslala k vyjádření žalovaného rozsáhlou repliku, v níž fakticky zopakovala a podrobněji vyargumentovala jednotlivé žalobní body své žaloby a setrvala na svých žalobních návrzích. S ohledem na důvody rozhodnutí o žalobě (viz níže) však zdejší soud již nepovažoval za nutné tuto argumentaci reprodukovat.
23. Ze spisového materiálu se podává, že přípisem ze dne 4. 1. 2016 bylo žalobkyni žalovaným oznámeno zahájení kontroly podle zákona č. 133/1985 Sb., o požární ochraně. Kontrola byla provedena v sídle žalobkyně dne 22. 1. 2016.
24. Dne 4. 2. 2016 byl žalobkyni doručen protokol, v jehož závěru bylo poukázáno na zjištění nedostatků v kontrolních bodech protokolu 2.2.3, 2.2.4, 2.2.6, 2.2.7, 2.2.8, 2.2.10, 2.2.12, 2.2.13 a), 2.2.13 b), 2.3.1, 2.3.3 b), 2.3.3 f), 2.3.3 g), s tím, že **písemnou zprávu o odstranění nedostatků** podle § 31 odst. 2 zákona č. 133/1985 Sb., o požární ochraně, ve znění pozdějších předpisů, je statutární orgán žalobkyně **povinen podat do 4. března 2016** na adresu žalovaného. Přípisem ze dne 18. 2. 2016 podala žalobkyně námitky proti všem negativním kontrolním zjištěním obsaženým v protokolu. Tyto námitky byly vyřízeny přípisem ředitele odboru prevence žalovaného ze dne 21. 3. 2016, č. j. HSAA-31-4/2016 (dále jen „**přípis ředitele**“), a na něj navazujícím dodatkem k protokolu o kontrole. Přípis ředitele a dodatek k protokolu byly žalobkyni doručeny dne 22. 3. 2016.
25. Přípisem ředitele bylo námitkám žalobkyně směřujícím proti kontrolním zjištěním pod body protokolu 2.2.3, 2.2.4, 2.2.6, 2.2.7, 2.2.8, 2.2.10, 2.2.12 vyhověno a žalovaný následně opravil formou dodatku i protokol. Námitka směřující proti kontrolním zjištěním pod body 2.2.13 a) byla zamítnuta s odůvodněním: „*V předložené „Zprávě o revizi elektrického zařízení“ byl revizním technikem J. Š. stanoven termín následující příští periodické revize do 19. 8. 2014. V době kontroly nebylo prokázáno splnění povinností vyplývajících z § 6 odst. 1 písm. c) zákona o požární ochraně s přihlédnutím k § 38 vyhlášky o požární prevenci.*“ Námitka směřující proti kontrolním zjištěním pod body 2.2.13 b) byla zamítnuta s odůvodněním: „*V době kontroly nebylo prokázáno splnění povinností vyplývajících z § 6 odst. 1 písm. c) zákona o požární ochraně s přihlédnutím k § 38 vyhlášky o požární prevenci. Tato povinnost vyplývá dále i z § 30 odst. 1 vyhlášky č. 23/2008 Sb., o technických podmínkách staveb, ve znění vyhlášky č. 268/2011 Sb. Z předložené „Zprávy o revizi hromosvodu“ vyplývá, že kontrolované zařízení bylo revidováno dle požadavků ČSN 33 1500, kde jsou stanoveny lhůty pro revize těchto zařízení.*“ Námitce směřující proti kontrolním zjištěním pod body 2.3.1 žalovaný částečně vyhověl s tím, že „*nedostatek v protokolu o kontrole v bodě 2.3.1 bude nabrazen v dodatku k protokolu o kontrole nedostatkem novým.*“ Námitky směřující proti kontrolním zjištěním pod body 2.3.3 b) a 2.3.3 f) zamítl jako nedůvodné proto, že v nich nebylo uvedeno, proti jakému kontrolnímu zjištění směřují a pro chybějící odůvodnění. Námitku směřující proti kontrolnímu zjištění pod bodem 2.3.3 g) zamítl s odůvodněním, že „*...nerozporuje typ a četnost provádění kontrol provozuschopnosti uvedeného náhradního*

zdroje – dieselagregátu. Kontrolovaná osoba má povinnost dle § 5 odst. 1 písm. a) zákona o požární ochraně obstarávat a zabezpečovat v potřebném množství a druzích požární techniku, věcné prostředky požární ochrany a požárně bezpečnostní zařízení se zřetelem na požární nebezpečí provozované činnosti a udržovat je v provozuschopném stavu – v návaznosti na § 7 vyhlášky o požární prevenci – jelikož se jedná o požárně bezpečnostní zařízení dle § 2 odst. 4 písm. g) vyhlášky o požární prevenci.“

26. Dodatkem k protokolu bylo kontrolní zjištění uvedené pod bodem 2.3.1 Přenosné hasicí přístroje (PHP) změněno tak, že „Požárně bezpečnostní řešení stavby nebo jiný doklad, který by stanovoval minimální počet PHP v kontrolovaných prostorách, nebyl v době kontroly předložen. Nedostatek: tím byla porušena povinnost vyplývající z ustanovení § 5 odst. 1 písm. a) zákona o požární ochraně, s přihlédnutím k § 2 odst. 1 vyhlášky o požární prevenci“. Ostatní kontrolní zjištění se dodatkem k protokolu nezměnily. V závěru dodatku k protokolu byla statutárnímu orgánu žalobkyně **stanovena povinnost podat do 8. 4. 2016 žalovanému písemnou zprávu o odstranění nedostatků ve smyslu § 31 odst. 2 ZOPO**. Proti dodatku k protokolu podala žalobkyně přípisem ze dne 6. 4. 2016 námitky, a to proti všem negativním kontrolním zjištěním, konkrétně a) uvedeným pod bodem 2.3.1 Přenosné hasicí přístroje (PHP), a b) zároveň namítla nezákonnost postupu žalovaného, pokud v přípisu ředitele zamítl námitky žalobkyně jako kontrolované osoby proti kontrolním zjištěním obsaženým v protokolu, uvedeným pod body: 2.2.13 a), 2.2.13 b), 2.3.3 b) 2.3.3 f), 2.3.3 g).
27. O námitkách žalobkyně byl vydán přípis náměstka, jímž byly obě shora uvedené námitky a) i b) zamítnuty, a to z důvodu neměnnosti právního názoru žalovaného v dodatku k protokolu a v přípisu ředitele. Přípis náměstka byl žalobkyni doručen dne 10. 5. 2016.
28. Městský soud v Praze o žalobě uvážil následovně.
29. Podle § 82 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „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. Z konstatní judikatury NSS vyplývá, že pod pojem „zásah“ ve smyslu § 82 s. ř. s. spadá velké množství faktických činností správních orgánů, ke kterým jsou podle různých zákonů oprávněny (viz např. rozsudek ze dne 3. 6. 2004, č. j. 2 Afs 17/2003 - 54). Jde zpravidla o neformální úkony (např. faktické pokyny, bezprostřední zásahy, zajišťovací úkony atd.), které nejsou rozhodnutím, ale přesto dopadají do právní sféry osob, vůči nimž jsou zaměřeny.
30. Nejprve bylo třeba se zabývat otázkou, zda je žaloba přípustná. Pokud by tomu tak nebylo, soud by nemohl žalobu po věcné stránce posoudit, nýbrž by musel přistoupit k jejímu odmítnutí podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s.
31. Podle § 85 s.ř.s. je žaloba nepřípustná, lze-li se ochrany nebo nápravy domáhat jinými právními prostředky; to neplatí v případě, domáhá-li se žalobce pouze určení, že zásah

byl nezákonný. Žaloba přitom nebude přípustná nejen za situace, kdy žalobce má v době jejího podání k dispozici jiné právní prostředky ochrany, ale ani tehdy, pokud žalobce mohl k ochraně svých práv využít jiné opravné prostředky správního řízení nebo žalobu u soudu a této možnosti v zákonem stanovené lhůtě nevyužil.

32. Žalobu na nezákonný zásah lze s ohledem na její subsidiaritu ve vztahu k žalobě proti rozhodnutí podle § 65 s. ř. s. k ochraně svých práv využít až tehdy, pokud žaloba proti rozhodnutí nepřipadá v úvahu. Jak vyplývá z judikatury NSS, žalobce nemůže volit, kterou z těchto žalob bude považovat za výhodnější a které řízení bude žalobou iniciovat (viz rozsudky NSS ze dne 4. 8. 2005, č. j. 2 Aps 3/2004, publ. pod č. 720/2005 Sb. NSS, či ze dne 5. 5. 2011, č. j. 2 Aps 3/2010-112).
33. Vzhledem k žalobnímu návrhu žalobkyně (sub 1 a 2) bylo nutno odlišit 1. jednak požadavek žalobkyně na deklaraci nezákonného zásahu spočívajícího v kontrolních zjištěních uvedených v protokolu, resp. v jeho dodatku, a 2. jednak požadavek na zákaz pokračování v tvrzeném porušování práv žalobkyně a příkaz ke zrušení částí protokolu, resp. jeho dodatku, v nichž byly shledány nedostatky. I přes sofistikovanou formulaci druhého z žalobních návrhů je zřejmé, že žalobkyně usiluje o zrušení protokolu v rozsahu kontrolních zjištění v bodech, v nichž byly zamítnuty jí vznesené námitky do protokolu. Zásah do svých veřejných subjektivních práv tedy žalobkyně zjevně spojuje s tou částí protokolu, z nichž jí na základě příkazu žalovaného vyplývá **povinnost odstranit zjištěné nedostatky**, jednotlivě uvedené pod body 2.3.1, 2.2.13 a), 2.2.13 b), 2.3.3 b) 2.3.3 f), a 2.3.3 g).
34. Žalovaný provedl – jako orgán státního požárního dozoru - u žalobkyně kontrolu dodržování povinností stanovených předpisy o požární ochraně, a to na základě zmocnění v § 31 odst. 1 písm. a) ve spojení s § 26 odst. 2 písm. b) ZOPO. Státní požární dozor je vykonáván podle § 31 odst. 1 písm. h) ZOPO rovněž „*ukládáním opatření k odstranění zjištěných nedostatků a kontrolou plnění těchto opatření*“. Podle § 31 odst. 2 ZOPO stanoví orgán vykonávající státní požární dozor v protokolu o kontrole podle odstavce 1 písm. a), tj. kontrole dodržování povinností stanovených předpisy o požární ochraně, kontrolované osobě lhůtu pro podání písemné zprávy o odstranění nedostatků orgánu vykonávajícímu státní požární dozor.
35. Protokol, stejně jako dodatek k protokolu, obsahují příkaz žalobkyni, aby ve stanovené lhůtě podala žalovanému zprávu o odstranění zjištěných nedostatků. Tento příkaz dle názoru zdejšího soudu (byť implicitně) zahrnuje povinnost žalobkyně zjištěné nedostatky odstranit. Uložení této povinnosti žalobkyni pak není ničím jiným, než uložení nápravných opatření, k čemuž je ostatně žalovaná na základě § 31 odst. 1 písm. h) ZOPO oprávněna. Uložení takové povinnosti pak žalobkyně pochopitelně považovala za zásah do své právní sféry.
36. K povaze uložení povinnosti přijmout nápravná opatření v kontrolním protokolu se zabýval NSS v rozsudku ze dne 14. 11. 2007, č. j. 1 As 13/2006-90, v němž dospěl k závěru, že „*hovoří-li citované ustanovení (pozn. zde se jednalo o § 40 zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů) o tom, že inspektor „uloží“ opatření k nápravě a „stanoví“ lhůtu pro jejich odstranění, nelze dospět k jinému závěru, než že jde o ukládání*

povinnosti cestou individuálního správního aktu – rozhodnutí. Na tomto závěru nemůže nic změnit ani skutečnost, že zákon zde explicitně o vydávání správního rozhodnutí nehovoří; podstatná je vždy materiální povaha správního aktu, nikoli jeho označení“. I v nyní posuzované věci uložil kontrolní orgán obdobným způsobem kontrolované osobě povinnost odstranit zjištěné nedostatky, tj. přijmout nápravná opatření, k čemuž jí stanovil lhůtu (poprvé v protokolu a podruhé v dodatku k protokolu).

37. Městský soud proto dospěl v posuzované věci k závěru, že ta část protokolu, jíž byla žalobkyni uložena povinnost k odstranění zjištěných nedostatků se stanovením konkrétní lhůty pro její splnění, naplňuje definiční kritéria rozhodnutí správního orgánu v materiálním smyslu, když se jednalo o individuální právní akt vydaný orgánem veřejné moci z pozice jeho vrchnostenského postavení. Tento závěr je v souladu s materiálním přístupem k posuzování právních aktů (viz usnesení NSS ze dne 22. 5. 2003, č. j. 6 A 95/2002-26, rozsudek NSS ze dne 24. 5. 2006, č. j. 1 Afs 147/2005-107, publ. pod č. 923/2006 Sb. NSS, či rozsudek NSS ze dne 2. 7. 2008, č. j. 1 Ans 5/2008-104), podle něhož je nutno úkon správního orgánu primárně posuzovat podle jeho obsahu, nikoli podle formy. Jinými slovy, bez ohledu na skutečnost, že právní úprava explicitně nezakotvuje pro uložení nápravných opatření podle § 31 odst. 1 písm. h) ZOPO formu rozhodnutí, právní akt, jímž byla žalobkyni fakticky uložena povinnost opatření k odstranění zjištěných nedostatků přijmout, byť vtělený do kontrolního protokolu, jehož účelem je jinak zejména popis zjištěných skutečností s uvedením nedostatků a označení ustanovení právních předpisů, které byly porušeny (srov. § 12 odst. 1 kontrolního řádu), je nutno považovat za rozhodnutí správního orgánu.
38. Žalobkyně tedy měla v rámci obrany před takto uloženými povinnostmi ze strany žalovaného realizovat svůj přístup k soudu prostřednictvím řízení podle § 65 a násl. s. ř. s., což neučinila, když zvolila tzv. zásahovou žalobu. Vzhledem k žalobnímu návrhu, jímž žalobkyně fakticky usiluje o zrušení povinnosti provést nápravná opatření uložená žalovaným, nemohl soud s ohledem na povahu napadeného aktu žalovaného přistoupit v této části k věcnému projednání žaloby. Ve vztahu k tomuto žalobnímu návrhu je tak nutno uzavřít, že proti uloženým povinnostem k odstranění zjištěných nedostatků v protokolu, ve spojení s dodatkem k protokolu, bylo možné se bránit žalobou proti rozhodnutí podle § 65 s. ř. s.; žalobu proti nezákonnému zásahu tudíž nebylo možné proti napadenému rozhodnutí úspěšně podat, a to s ohledem na subsidiaritu tohoto žalobního typu ve vztahu k žalobě proti rozhodnutí správního orgánu.
39. Dále se městský soud zabýval žalobním návrhem, jímž se žalobkyně domáhá deklarace nezákonnosti ve vztahu ke kontrolním zjištěním v protokolu a jeho dodatku, resp. ve vztahu k vyřízení žalobkyní vznesených námitek. Žaloba je v této části přípustná a soud ji posoudil jako včasně podanou, a to s ohledem na skutečnost, že námitky do protokolu lze v daném případě považovat za prostředek ochrany, který je nutno před podáním (být deklaratorní) žaloby vyčerpat, a to s ohledem na jejich vliv do přijatých finálních závěrů žalovaného (srov. závěry v rozsudku rozšířeného senátu NSS ze dne 5. 12. 2017, čj. 1 Afs 58/2017 – 42), proti nimž žalobkyně brojí, a které považuje za nezákonný zásah. Nutno podotknout, že z obsahu žaloby je zřejmé, že žalobkyně

(logicky) brojí pouze proti těm kontrolním zjištěním, na jejichž základě jí byla uložena opatření k nápravě (viz výše); ostatně proti kontrolním zjištěním, v jejichž rámci žalovaný neshledal nedostatky, žalobkyně ani nenabízí žádnou argumentaci.

40. Při posouzení, zda kontrolní zjištění uvedená v protokolu, resp. v jeho dodatku, je možné považovat za (nezákonný) zásah, je nutno poukázat na judikaturu správních soudů (např. rozsudek NSS ze dne 14. 11. 2007, č. j. 1 As 13/2006-90, rozsudek NSS ze dne 30. 11. 2016, č. j. 3 As 52/2016 – 28), podle níž závěry kontroly vtělené do kontrolního protokolu, nejsou-li jimi zároveň ukládány kontrolované osobě povinnosti k odstranění zjištěných nedostatků (nápravná opatření), nepředstavují zásah ve smyslu § 82 s. ř. s. Městský soud má za to, že kontrolní zjištění jako taková, byť by jimi byly konstatovány jakékoliv nedostatky, nenaplnují pojmové znaky zásahu ve smyslu § 82 s. ř. s. (viz rozsudek NSS ze dne 17. 3. 2005, č. j. 2 Aps 1/2005-65, publ. pod č. 603/2005 Sb.), neboť žalobkyně jimi nebyla přímo zkrácena na svých právech. Jedná se o taková zjištění, jejichž obsahem je zjištěný skutkový stav v době provedení kontroly, a přestože tato zjištění zahrnují rovněž zjištěné nedostatky, samy o sobě nejsou titulem k tomu, aby byla kontrolovaná osoba bez dalšího povinna přistoupit k jejich odstranění, byť se obecně bude zpravidla jednat o jeden z podkladů pro zahájení správního řízení o uložení sankce nebo opatření k nápravě (srov. § 14 odst. 3 kontrolního řádu).
41. Stejný závěr je nutno učinit i ve vztahu k vyřízení námitek žalobkyně žalovaným (přípisem ředitele, přípisem náměstka), což žalobkyně rovněž v rámci prvního žalobního návrhu zahrnuje pod tvrzený nezákonný zásah. Podle § 13 odst. 1 kontrolního řádu může námitky proti kontrolnímu zjištění uvedenému v protokolu o kontrole kontrolovaná osoba podat kontrolnímu orgánu ve lhůtě 15 dnů ode dne doručení protokolu o kontrole, není-li stanovena v protokolu o kontrole lhůta delší. Podle odstavce 2 se námitky podávají písemně, musí z nich být zřejmé, proti jakému kontrolnímu zjištění směřují, a musí obsahovat odůvodnění nesouhlasu s tímto kontrolním zjištěním. Podle § 14 odst. 1 kontrolního řádu nevyhoví-li námitkám vedoucí kontrolní skupiny nebo kontrolující ve lhůtě 7 dnů ode dne jejich doručení, vyřídí je nadřízená osoba kontrolujícího ve lhůtě 30 dnů ode dne jejich doručení tak, že jim vyhoví, částečně vyhoví, nebo je zamítne. Ve zvlášť složitém případě se lhůta pro vyřízení námitek nadřízenou osobou kontrolujícího prodlužuje o 30 dnů. O tomto prodloužení lhůty nadřízená osoba kontrolujícího kontrolovanou osobu předem vyrozumí, a to z důvodu absence přímého zkrácení na právech kontrolované osoby.
42. Námitky podle § 13 kontrolního řádu tedy představují prostředek nápravy, který slouží k přezkoumání kontrolních zjištění jakožto výsledků provedené kontrolní činnosti. Vzhledem k tomu, že kontrolní zjištění nemohou být nezákonným zásahem, neboť zahrnují zejména popis zjištěných skutečností s uvedením nedostatků a označení ustanovení právních předpisů, které byly porušeny, nejsou jimi však kontrolované osobě přímo ukládány jakékoliv povinnosti (být mohou být pro takovéto uložení povinností základem), ani vypořádání námitek směřujících do kontrolních zjištění, jakkoli jsou jím potvrzovány pro kontrolovanou osobu nepříznivé kontrolní závěry, nemůže z povahy věci naplnit definiční kritéria zásahu podle § 82 s. ř. s. Tohoto

závěru se nemůže nijak dotknout žalobkyní vznesená námitka nicotnosti právního aktu, jímž byly vyřízeny jí vznesené námitky do protokolu, resp. jeho dodatku, kterou však (nad rámec nutného odůvodnění) zdejší soud nepovažuje za důvodnou, neboť vnitřní rozpornost „rozhodnutí“ nebude zpravidla dána tím, že správní orgán nevypořádá všechny vznesené námitky, případně je nevypořádá dle představ osoby, která je vznesla.

43. V posuzovaném případě je tak nutno konstatovat, že žalobkyně mohla být přímo zkrácena na svých právech pouze rozhodnutím, jimiž jí byla uložena nápravná opatření, nikoli kontrolními zjištěními v protokolu a jeho dodatku, resp. způsobem, jakým byly vyřízeny její námitky.
44. Městský soud tedy dospěl k závěru, že žalobu v části, jíž se žalobkyně domáhá určení nezákonnosti zásahu spočívajícího v kontrolních zjištěních uvedených v protokolu, jakož i v dodatku k protokolu, které vzešly z kontroly žalobkyně provedené žalovaným dne 22. 1. 2016, přičemž námitkám žalobkyně nebylo vyhověno, je nezákonným zásahem ve smyslu § 82 s.ř.s., zamítl jako nedůvodnou podle § 87 odst. 3 s.ř.s.
45. Žalobu v části, jíž se žalobkyně domáhá zákazu pokračování v tvrzeném porušování práv žalobkyně a příkazu ke zrušení částí protokolu, resp. jeho dodatku, v nichž byly shledány nedostatky, jež je však ve skutečnosti žalobou proti rozhodnutí žalovaného o povinnosti k odstranění zjištěných nedostatků, jehož zrušení se (prostřednictvím soudního rozhodnutí) žalobkyně domáhá, pak soud na základě shora uvedených důvodů odmítl pro nepřípustnost podle § 85 s. ř. s. ve spojení s § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s.
46. Výrok o náhradě nákladů řízení je odůvodněn ustanovením § 60 odst. 3 s. ř. s. tak, že žádný z účastníků nemá právo na jejich náhradu, neboť zčásti byla žaloba zamítnuta jako nedůvodná, tj. žalobce nebyl úspěšný a úspěšnému žalovanému náklady řízení před soudem nevznikly a ve zbylé zčásti soud žalobu odmítl. Vzhledem k tomu, že soud v části přistoupil k meritornímu přezkumu žaloby, neaplikoval § 10 odst. 3 zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, a zaplacený soudní poplatek žalobkyni nevrátil.
47. Soud rozhodoval bez jednání, neboť žalobkyně s tímto postupem projevila výslovný souhlas, a žalovaný projevilsouhlas konkludentní (§ 51 odst. 1 s. ř. s.).

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední

den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

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.

V Praze dne 19. 2. 2018

JUDr. Ing. Viera Horčicová
předsedkyně senátu