



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Slavomíra Nováka a soudců JUDr. Hany Pipkové a JUDr. Marcely Rouskové v právní věci žalobce: **Salzgitter Mannesmann Stahlhandel s.r.o., IČ: 610 61 638**, se sídlem Praha 2, Na Bojišti 24, zastoupen JUDr. Zuzanou Smítkovou, Ph. D., advokátkou v Praze 2, Trojanova 12, proti žalovanému: **Ministerstvo práce a sociálních věcí**, se sídlem Praha 2, Na Poříčním právu 1, v řízení o žalobě proti rozhodnutí ministra práce a sociálních věcí č. j. 2010/25575-43/51 ze dne 12. 5. 2010,

T a k t o:

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

O d ů v o d n ě n í:

Žalobce se včas podanou žalobou dne 15. 7. 2010 domáhal zrušení rozhodnutí ministra práce a sociálních věcí č. j. 2010/25575-43/51 ze dne 12. 5. 2010, kterým k jím podanému rozkladu bylo rozhodnuto tak, že rozhodnutí Ministerstva práce a sociálních věcí č. j. 2010/20373-43 ze dne 12. 3. 2010 se zrušuje a řízení se zastavuje.

Meritorní rozhodnutí v inkriminované věci vydal dne 26. 11. 2008 inspektor Oblastního inspektorátu práce pro Moravskoslezský kraj a Olomoucký kraj Ing. P. O. účastníku řízení, a to rozhodnutí č. j. 064/5775/10.32/08/15.4, jímž zakázal používání „provozu skladu a zároveň staveniště v místě rekonstrukce střechy skladu v Lutíně v areálu Sigma, parc. č. 317/1, Lutín, Jana Sigmunda 79“, a to až do doby odstranění závad. Současně nařídil, aby přítomné fyzické osoby ihned opustily prostory pracoviště „provozu skladu a zároveň staveniště v místě rekonstrukce střechy skladu v Lutíně v areálu Sigma, ve kterých je

bezprostředně ohrožena jejich bezpečnost. Z odůvodnění tohoto rozhodnutí je především uvedeno, že dne 6. 11. 2008 došlo k propadu osob podílejících se na zhotovení stavby skrze zkorodované plechy, kdy P. V. propadl z výšky 12 m a utrpěl smrtelný úraz a J. N. se při propadu zachytil a po podjetí mostovým jeřábem pod místo propadu se zachránil. Stavba a její změna spočívající ve výměně nosných konstrukcí nebyla ohlášena ani povolena stavebním úřadem.

Účastník řízení podal proti tomuto rozhodnutí odvolání, o kterém Oblastní inspektorát práce pro Moravskoslezský kraj a Olomoucký kraj rozhodnul tak, že rozhodnutím č. j. 7978/10.10/14.3 ze dne 30. 1. 2009 změnil rozhodnutí inspektora pouze doplněním jeho výrokové části, čímž odstranil formální vady.

Poté účastník řízení podal podnět na přezkoumání obou rozhodnutí podle § 94 a násl. správního řádu s tím, že ve věci rozhodoval podjatý inspektor a rozhodnutí bylo vydáno v rozporu s řadou ustanovení správního řádu. Oblastní inspektorát práce pro Moravskoslezský kraj a Olomoucký kraj usnesením č. j. 4781/10.11-H/09/14.3 ze dne 20. 8. 2009 zahájil přezkumné řízení, přezkumné řízení, neboť lze mít důvodně za to, že napadené rozhodnutí je v rozporu s právními předpisy. Správní orgán konstatoval, že žadatel podal proti napadenému rozhodnutí dne 16. 3. 2009 správní žalobu, která však není na překážku zahájení přezkumného řízení.

Následně Státní úřad inspekce práce přezkumné řízení vedené Oblastním inspektorátem práce pro Moravskoslezský kraj a Olomoucký kraj usnesením č. j. 1880/1.30/09/14.3 ze dne 2. 11. 2009 zastavil podle § 97 odst. 1 správního řádu, neboť napadenými rozhodnutími ani řízením, které jim předcházelo, nebyl porušen zákon.

Účastník řízení reagoval dne 21. 1. 2010 podáním podnětu k Ministerstvu práce a sociálních věcí a tvrdil, že podmínky pro zahájení přezkumného řízení a napadených rozhodnutí byly splněny. Ministerstvo práce a sociálních věcí nejprve usnesením č. j. 2010/5430-43 ze dne 11. 3. 2010 ve věci přezkumné řízení zahájilo, neboť lze mít důvodně za to, že usnesení Státního úřadu inspekce práce, č. j. 1880/1.30/09/14.3, ze dne 2. 11. 2009 je v rozporu s právními předpisy. Posléze rozhodnutím č. j. 2010/20373-43 ze dne 12. 3. 2010 zrušilo jak usnesení Státního úřadu inspekce práce č. j. 1880/1.30/09/14.3 ze dne 2. 11. 2009, tak i rozhodnutí Oblastního inspektorátu práce pro Moravskoslezský kraj a Olomoucký kraj č. j. 7978/10.10/14.3 ze dne 30. 1. 2009, a vrátilo věc k dořešení Státnímu úřadu inspekce práce.

Účastník řízení se včas podaným rozkladem domáhal toho, aby byla věc vrácena Oblastnímu inspektorátu práce pro Moravskoslezský kraj a Olomoucký kraj.

Žalovaný správní orgán rozkladem napadené rozhodnutí Ministerstva práce a sociálních věcí zrušil a řízení zastavil. V odůvodnění svého rozhodnutí mj. uvedl, že ze vztahu mezi § 95 odst. 1 a § 97 odst. 1 správního řádu plyne, že nadřízený správní orgán může zastavit jen takové přezkumné řízení, které sám zahájil. Tím, že Státní úřad inspekce práce zastavil řízení, které (chybně zahájil Oblastní inspektorát práce pro Moravskoslezský kraj a Olomoucký kraj, došlo k nesouladu se správním řádem.

Žalovaný konstatoval, že podle § 94 odst. 2 správního řádu přezkumné řízení není přípustné, jestliže byl rozhodnutím účastníkovi udělen souhlas k právnímu jednání nebo povolen vklad práva k nemovitosti evidované v katastru nemovitostí nebo jestliže bylo rozhodnuto ve věci osobního stavu a žadatel nabyt práva v dobré víře. V přezkumném řízení nelze přezkoumávat ani rozhodnutí vydaná podle § 97. Rozhodnutí odvolacího správního orgánu podle § 90 odst. 1 písm. b) nelze přezkoumávat, jestliže již bylo při novém projednávání věci vydáno nové rozhodnutí.

Dále konstatoval, že podle § 94 odst. 3 správního řádu samostatně lze v přezkumném řízení přezkoumávat pouze usnesení o odložení věci (§ 43) a usnesení o zastavení řízení (§ 66). Ostatní usnesení lze přezkoumávat až spolu s rozhodnutím ve věci, popřípadě s jiným rozhodnutím, jehož vydání předcházela, a jediné tehdy, může-li to mít význam pro soulad rozhodnutí ve věci nebo jiného rozhodnutí s právními předpisy anebo pro náhradu škody.

Z toho vyvodil, že správní řád výslovně zakazuje přezkumné řízení ve dvou případech. Jeden, generální, zakazuje samostatně přezkoumávat jakákoliv usnesení kromě těch, která jsou uvedena v § 43 a § 66 správního řádu. Usnesení o zahájení nebo zastavení přezkumného řízení mezi nimi není. Druhý, speciální, zakazuje přezkoumávat rozhodnutí uvedená v § 97 správního řádu, tj. taková, která sama již jsou výsledkem přezkumného řízení. Takovým rozhodnutím je i usnesení o zastavení přezkumného řízení podle § 97 odst. 1 správního řádu.

Postupem Ministerstva práce a sociálních věcí byly oba tyto zákazy překročeny, a proto nezbylo než zrušit rozkladem napadené rozhodnutí, neboť k dosažení zákonného stavu nelze volit prostředky, které samy o sobě jsou contra legem.

Žalobce se svým podáním domáhal zrušení napadeného rozhodnutí a namítal, že ministr v rozporu s § 82 odst. 1, 3 ve spojení s § 152 odst. 4 správního řádu překročil meze podaného rozkladu, rozhodnul ultra petitem.

Žalobce namítal, že ministr rozhodnul v rozporu s § 152 odst. 5 písm. a) správního řádu, když zrušil celé rozhodnutí Ministerstva práce a sociálních věcí č. j. 2010/20373-43 ze dne 12. 3. 2010, aniž tím vyhověl žalobci a způsobil mu tak újmu.

Žalobce dále namítal, že v rozporu s § 85 odst. 1 věta druhá a contrario ve spojení s § 152 odst. 4 správního řádu ministr zasáhl do pravomocné části tohoto rozhodnutí, která nebyla napadena rozkladem – část vztahující se k rozhodnutí Státního úřadu inspekce práce, která nabyt marným uplynutím lhůty k podání rozkladu právní moci.

Žalobce dále namítal, že rozhodnutí ministra je v rozporu s § 2 odst. 1, 2 a 3 správního řádu, neboť překročilo rámec zahájeného přezkumného řízení – bez ohledu na skutečnost, zda ministerstvo bylo oprávněno přezkumné řízení vůbec zahájit, když zahájilo přezkumné řízení pouze proti usnesení Státního úřadu inspekce práce.

Žalobce zastával názor, že rozhodnutí orgánů nižší instance jsou v rozporu se zákonem a řízení předcházející vydání napadeného rozhodnutí ministra trpí podstatnými vadami.

Žalovaný správní orgán ve svém vyjádření ze dne 28. 4. 2011 navrhl žalobu zamítnout a odkázal na odůvodnění napadeného rozhodnutí.

Městský soud v Praze ve věci rozhodl bez jednání, neboť k výzvě soudu podle § 51 odst. 1 soudního řádu správního žalobce souhlasil s takovýmto postupem soudu a žalovaný se nevyjádřil.

Městský soud v Praze věc posoudil takto:

Městský soud v Praze přezkoumal napadené rozhodnutí podle ustanovení § 75 soudního řádu správního a to v mezích žalobcem uplatněných žalobních bodů, jakož i řízení, které mu předcházelo, přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu a dospěl k závěru, že žaloba není důvodná.

Z rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 6. dubna 2011, č. j. 38 Ad 22/2010-146, soud zjistil, že bylo zrušeno rozhodnutí Oblastního inspektorátu práce pro Moravskoslezský kraj a Olomoucký kraj ze dne 30. 1. 2009, č. j. 7978/10.10/14.3, jakož i rozhodnutí o ústním zákazu vydaném dne 21. 11. 2008 inspektorem Oblastního inspektorátu práce pro Moravskoslezský kraj a Olomoucký kraj Ing. P. O., které bylo písemně vyhotoveno dne 26. 11. 2008, č. j. 064/5775/10.32/08/15.4, pro vady řízení a věc byla vrácena žalovanému k dalšímu řízení. Vady řízení spočívaly v nepřezkoumatelnosti pro nesrozumitelnost a nedostatek důvodů, neboť ze znění výroků správních orgánů obou stupňů nebylo lze jednoznačně dovodit, zda se vydaný zákaz vztahuje prostorově na celý sklad hutního materiálu nebo jen na střechu a část skladu pod odkrytou částí střechy, neboť formulace výroku ve vztahu k místnímu určení zákazu „používání provozu skaldy a zároveň staveniště v místě rekonstrukce střechy skladu“ připouští s ohledem na svou obecnost různé výklady, neboť není zřejmé, o jaké konkrétní místo rekonstrukce střechy skaldy se vlastně jedná, zejména, zda jen o místo (místa), kde je rekonstrukce ještě prováděna (a kde se nachází) nebo také o místa, kde práce na rekonstrukci již byly dokončeny. Absentuje zde tedy bližší určení místa, na které se zákaz vztahuje (např. uvedením „lodě“ skladu, jak činí např. žalobce v e-mailu ze dne 11. 9. 2009). Podstatnější však je, že z výroku napadeného rozhodnutí žalovaného nelze dovodit, jaké konkrétní závady jsou žalobci vlastně vytýkány, které konkrétní závady má odstranit, aby také pominuly účinky předmětného zákazu. Tyto závady totiž nejsou ve výroku rozhodnutí inspektora a ve výroku napadeného rozhodnutí žalovaného nijak specifikovány. Dále Krajský soud v Ostravě konstatoval, že mezi závažnou procesní vadu, která sama o sobě nutně musí bez dalšího vést ke zrušení rozhodnutí správních orgánů obou stupňů, náleží zásadní pochybnosti o nepodjatosti inspektora Ing. P. O., které zakládají důvody jeho vyloučení z provádění kontroly u žalobce, a to včetně vydání předmětného ústního zákazu ze dne 21. 11. 2008. tento ústní zákaz byl vydán přesto, že jmenovaný inspektor byl opatřením Policie České republiky ze dne 21. 11. 2008 ustanoven znalcem k vypracování znaleckého posudku ve věci šetření pracovního úrazu pro trestný čin ublížení na zdraví podle ustanovení § 224 odst. 1, 2 trestního zákona, který se stal Petru Votočkovi dne 6. 10. 2008 a tento posudek také dne 10. 2. 2009 vypracoval.

Pokud tedy žalobce namítal, že rozhodnutí orgánů nižší instance jsou v rozporu se zákonem, nemohl soud tuto námitku vůbec brát v potaz z důvodu překážky rei iudicatae, a to rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 6. dubna 2011, č. j. 38 Ad 22/2010-146, kterým byla tato rozhodnutí zrušena.

Podle § 82 odst. 1 správního řádu odvoláním lze napadnout výrokovou část rozhodnutí, jednotlivý výrok nebo jeho vedlejší ustanovení. Odvolání jen proti odůvodnění rozhodnutí je nepřípustné.

Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 26. srpna 2008, č. j. 8 Afs 5/2008-191, podle § 59 odst. 1 správního řádu z roku 1967 byl správní orgán povinen přezkoumat napadené rozhodnutí v celém rozsahu, podle § 82 odst. 1 správního řádu z roku 2004 je vázán rozsahem odvolání.

Podle § 85 odst. 1 správního řádu nestanoví-li zákon jinak, má včas podané a přípustné odvolání odkladný účinek. V důsledku odkladného účinku odvolání nenastává právní moc, vykonatelnost, ani jiné právní účinky rozhodnutí.

Podle § 152 odst. 4 správního řádu nevylučuje-li to povaha věci, platí pro řízení o rozkladu ustanovení o odvolání.

Citované ustanovení § 82 odst. 1 správního řádu umožňuje tzv. částečnou právní moc rozhodnutí, když je stanoveno, že směřuje-li odvolání jen proti některému výroku rozhodnutí nebo proti vedlejšímu ustanovení výroku, které netvoří nedílný celek s ostatními, a pokud tím nemůže být způsobena újma některému z účastníků, nabývá zbytek výrokové části právní moci, umožňuje-li to povaha věci. Podmínkou pro to, aby rozhodnutí mohlo nabýt právní moci částečně, je, aby výrok rozhodnutí, proti němuž odvolání směřuje, netvořil nedílný celek se zbytkem výrokové části rozhodnutí, tedy s ostatními výroky a vedlejšími ustanoveními, které odvoláním nebyly napadeny. S částečnou právní mocí potom souvisí i rozsah přezkumu prvostupňového rozhodnutí, jak na to upozorňoval žalobce ve svém podání.

Výrok rozkladem napadeného rozhodnutí zní: „ruší se usnesení Státního úřadu inspekce práce ze dne 12. 11. 2009, které bylo vyhlášeno dne 12. 11. 2009 a účastník řízení Salzgitter Mannesmann Stahlhandel s.r.o., zastoupený JUDr. Zuzanou Smítkovou, advokátkou, byl o usnesením poznamenaném do spisu vyrozuměn sdělením pod č. j. 1880/1.30/09/14.3 ze dne 26. 11. 2009. Současně se ruší usnesení Oblastního inspektorátu práce pro Moravskoslezský kraj a Olomoucký kraj č. j. 7978/10.10/14.3 ze dne 30. 1. 2009 a věc se vrací k dořešení Státnímu úřadu inspekce práce.“

Žalobce v petitu rozkladu uvedl, aby napadené rozhodnutí bylo změněno tak, že druhá věta „Současně se ruší usnesení Oblastního inspektorátu práce pro Moravskoslezský a Olomoucký kraj č. j. 4781/10.11-H/09/14.3 ze dne 20. 8. 2009 a věc se vrací k dořešení Státnímu úřadu inspekce práce“ byla vypuštěna a nahrazena větou „Věc se vrací k dořešení Oblastnímu inspektorátu práce pro Moravskoslezský kraj a Olomoucký kraj“.

V inkriminované věci je nesporné, že obě věty – části výroku prvostupňového rozhodnutí tvoří nedílný celek, nelze proto přisvědčit domněnce žalobce, že první věta výroku tohoto rozhodnutí nabyla právní pomoci. Pokud tedy žalobce namítal, že v rozporu s § 85 odst. 1 věta druhá a contrario ve spojení s § 152 odst. 4 správního řádu ministr zasáhl do pravomocné části tohoto rozhodnutí, která nebyla napadena rozkladem – část vztahující se k rozhodnutí Státního úřadu inspekce práce, která nabyla marným uplynutím lhůty k podání rozkladu právní moci, musel soud tuto námitku odmítnout jako nepatřičnou.

Podle § 82 odst. 3 správního řádu pokud odvolání směřuje jen proti některému výroku rozhodnutí nebo proti vedlejšímu ustanovení výroku, které netvoří nedílný celek s ostatními, a pokud tím nemůže být způsobena újma některému z účastníků, nabývá zbytek výrokové části právní moci, umožňuje-li to povaha věci.

Pokud žalobce namítal, že ministr v rozporu s § 82 odst. 1, 3 ve spojení s § 152 odst. 4 správního řádu překročil meze podaného rozkladu, rozhodnul ultra petitem, musel soud tuto námitku v inkriminované věci odmítnout jako neodůvodněnou. Jak již bylo konstatováno, v inkriminované věci je nesporné, že obě věty – části výroku prvostupňového rozhodnutí tvoří nedílný celek, nelze proto přisvědčit domněnce žalobce, že první věta výroku tohoto rozhodnutí nabyla právní pomoci

Pokud jde o námitku, že žalovaný překročil meze podaného rozkladu, musel soud dále konstatovat, byť podle správního řádu z roku 2004 již neplatí úplný revizní princip, podle § 89 odst. 2 správního řádu odvolací správní orgán přezkumává soulad napadeného rozhodnutí a řízení, které vydání rozhodnutí předcházelo, s právními předpisy. Správnost napadeného rozhodnutí přezkumává jen v rozsahu námitek uvedených v odvolání, jinak jen tehdy, vyžaduje-li to veřejný zájem. Žalovaný byl tedy v souladu s citovaným ustanovením § 89 odst. 2 věta první správního řádu oprávněn přezkoumat v rozkladovém řízení prvostupňové rozhodnutí Ministerstva práce a sociálních věcí z hlediska zákonnosti. Žalovaný tedy postupoval v souladu se zákonem, zabýval-li se zákonností celého výroku rozkladem napadeného rozhodnutí.

Podle § 94 odst. 1 správního řádu v přezkumném řízení správní orgány z moci úřední přezkumávají pravomocná rozhodnutí v případě, kdy lze důvodně pochybovat o tom, že rozhodnutí je v souladu s právními předpisy. Přezkumné řízení lze zahájit, i pokud je rozhodnutí předběžně vykonatelné podle § 74 a dosud nenabylo právní moci; pokud bylo po zahájení takového přezkumného řízení podáno odvolání, postupuje se podle ustanovení hlavy VIII této části. Účastník může dát podnět k provedení přezkumného řízení; tento podnět není návrhem na zahájení řízení; jestliže správní orgán neshledá důvody k zahájení přezkumného řízení, sdělí tuto skutečnost s uvedením důvodů do 30 dnů podatelí.

Podle § 94 odst. 2 správního řádu přezkumné řízení není přípustné, jestliže byl rozhodnutím účastníkovi udělen souhlas k právnímu jednání nebo povolen vklad práva k nemovitosti evidované v katastru nemovitostí nebo jestliže bylo rozhodnuto ve věci osobního stavu a žadatel nabyt práv v dobré víře. V přezkumném řízení nelze přezkumávat ani rozhodnutí vydaná podle § 97. Rozhodnutí odvolacího správního orgánu podle § 90 odst. 1 písm. b) nelze přezkumávat, jestliže již bylo při novém projednávání věci vydáno nové rozhodnutí.

Podle § 94 odst. 3 správního řádu samostatně lze v přezkumném řízení přezkumávat pouze usnesení o odložení věci (§ 43) a usnesení o zastavení řízení (§ 66). Ostatní usnesení lze přezkumávat až spolu s rozhodnutím ve věci, popřípadě s jiným rozhodnutím, jehož vydání předcházela, a jedině tehdy, může-li to mít význam pro soulad rozhodnutí ve věci nebo jiného rozhodnutí s právními předpisy anebo pro náhradu škody.

Z dikce citovaných ustanovení správního řádu z roku 2004 týkajících se přezkumného řízení jednoznačně vyplývá, že institut přezkumného řízení podle § 94 a násl. tohoto

správního řádu je dozorčím prostředkem k zajištění dodržování zákonnosti, však není aplikovatelný na skutkové novoty. Na nařízení obnovy řízení z moci úřední podle § 100 odst. 3 a 4 správního řádu z roku 2004, kterou je možné řešit i skutkové otázky, nemají účastníci řízení právní nárok, a proto tento institut není plnohodnotnou alternativou obnovy řízení podle § 100 odst. 1 téhož zákona.

Žalovaný správní orgán postupoval v inkriminované věci v souladu s citovanými zákonnými ustanoveními, a proto soud nemohl shledat jeho postup nezákonným.

Podle § 152 odst. 4 správního řádu nevylučuje-li to povaha věci, platí pro řízení o rozkladu ustanovení o odvolání.

Podle § 152 odst. 5 písm. a) správního řádu nestanoví-li zvláštní zákon jinak, lze v řízení o rozkladu rozhodnutí zrušit nebo změnit, pokud se tím plně vyhoví rozkladu a jestliže tím nemůže být způsobena újma žádnému z účastníků, ledaže s tím všichni, jichž se to týká, vyslovili souhlas.

Pokud žalobce namítal, že ministr rozhodnul v rozporu s § 152 odst. 5 písm. a) správního řádu, když zrušil celé rozhodnutí Ministerstva práce a sociálních věcí č. j. 2010/20373-43 ze dne 12. 3. 2010, aniž tím vyhověl žalobci a způsobil mu tak újmu, musel soud tuto námitku žalobce odmítnout jako neodůvodněnou. Žalobce totiž vychází pouze z jazykového výkladu tohoto ustanovení, který je rovněž mezi teoretiky názorem menšinovým.

Podle jazykového výkladu ustanovení § 152 odst. 5 správního řádu by tak musel být rozklad zamítnut a rozhodnutí potvrzeno i v případě, bude-li napadené rozhodnutí zjevně nesprávné či nezákonné, ale jeho zrušením nebo změnou by byla způsobena újma některému z účastníků a s jeho zrušením nebo změnou nebudou všichni účastníci souhlasit, čehož se dovolával žalobce. Při jazykovém výkladu správní řád jiný způsob rozhodnutí nepřipouští, protože právě souhlas všech účastníků, kterých se napadené rozhodnutí týká, je předpokladem pro jeho zrušení.

Nicméně uvedený jazykový výklad není jediný a tak se můžeme v odborné literatuře setkat s názorem, podle kterého „rozklad, stejně jako odvolání, vždy vyvolává přezkum zákonnosti rozhodnutí i řízení, a byla-li zákonnost porušena, postupuje se podle § 90“.¹ V případech, kdy byla rozkladem napadena i nesprávnost rozhodnutí, lze plně vyhovět, za předpokladu, že není způsobena újma ostatním účastníkům, ledaže by tím výslovně souhlasili.

Jak judikoval Ústavní soud České republiky, v situacích, kdy právní předpis umožňuje různé interpretace, je povinností všech správních orgánů provést jeho interpretaci „ústavně konformním způsobem“, tzn. při výkladu dát přednost tomu, který je v souladu s ústavním pořádkem České republiky.² To že správní orgány mají při výkladu ustanovení právních předpisů postupovat ústavně konformním způsobem, vyplývá nejenom ze základních zásad činnosti správních orgánů, ale na shodný postup upozornil rovněž

¹ HENDRYCH, D., a kolektiv: Správní právo Obecná část. 6. vydání. C. H. Beck, Praha: 2006. str. 381

² Ústavní soud ve svém nálezu ze dne 9. července 1998, III ÚS 86/98 judikoval: *Tam, kde zákon připouští dvojí výklad, je v intencích zásad spravedlivého procesu nezbytné dát při jeho aplikaci přednost tomu z nich, který je ve své interpretaci s ústavním pořádkem republiky co nejvíce souladný.*

Městský soud v Praze opřel své rozhodnutí o Závěr č. 21 Poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 5. 12. 2005 ve věci způsobu rozhodnutí v řízení o rozkladu podle § 152 odst. 5 správního řádu, podle něhož dané ustanovení je třeba považovat za speciální k ustanovení § 90 správního řádu, přičemž ustanovení o odvolání nelze aplikovat pouze tehdy, vylučuje-li to povaha věci. Ustanovení § 152 odst. 1 písmeno a) správního řádu explicitně neurčuje, co bude následovat v případě zrušení rozhodnutí v rozkladovém řízení. Pod pojmem zrušení rozhodnutí je tak třeba s ohledem na smysl a účel rozkladového řízení, které je zvláštní alternativou řízení odvolacího, rozumět jednak zrušení rozhodnutí nebo jeho části a zastavení řízení (§ 90 odstavec 1 písmeno a) správního řádu, jednak zrušení rozhodnutí nebo jeho části a vrácení věci k novému projednání (§ 90 odst. 1 písmeno b) správního řádu).

Ustanovení § 152 odst. 5 je sice třeba považovat za speciální ve vztahu k ustanovení § 90 správního řádu, zároveň je ale nutno vycházet z pravidla uvedeného v § 152 odst. 4, podle kterého platí i pro řízení o rozkladu ustanovení o odvolání, nevylučuje-li to povaha věci (i když systematicky je odstavec 4 předřazen ustanovením o způsobech rozhodnutí v odstavci 5). Ustanovení § 152 odst. 2 písm. a) na rozdíl od § 90 odst. 1 nestanoví, co se má učinit v případě zrušení rozhodnutí v rozkladovém řízení, zatímco ustanovení § 90 odst. 1 spojuje se zrušením rozhodnutí buď zastavení řízení, nebo vrácení věci k novému projednání. Ustanovení § 152 písm. a) proto výslovně ani nestanoví, že by byl právní názor vyjádřený v rozhodnutí o rozkladu závazný pro správní orgán prvního stupně a čistě formalistický výklad tohoto ustanovení by tedy mohl vést k závěru, že správní orgán prvního stupně v novém řízení není vázán právním názorem nadřízeného orgánu vysloveným v rozhodnutí o rozkladu a rozhodne-li stejným způsobem jako rozhodl ve svém dřívějším (zrušeném) rozhodnutí, nešlo by o nezákonné rozhodnutí. Taková argumentace by však byla chybná, protože by rozkladové řízení ztrácelo v případě zrušení rozhodnutí svůj smysl.

Při použití tohoto východiska je možné použít kromě výše uvedené rozšiřující interpretace pojmu „zamítnutí“ v písmenu b) také rozšiřující interpretaci pojmu „zrušení rozhodnutí“ podle písmene a) odst. 5. Pod pojmem zrušení rozhodnutí je tak třeba s ohledem na smysl a účel rozkladového řízení, které je zvláštní alternativou řízení odvolacího, rozumět jednak zrušení rozhodnutí nebo jeho části a zastavení řízení (§ 90 odst. 1 písm. a), jednak zrušení rozhodnutí a vrácení věci k novému projednání (§ 90 odst. 1 písm. b).

S ohledem na to, že takový výklad ustanovení § 152 odst. 5, podle kterého by mimo zamítnutí rozkladu bylo jedinou další možností jeho plné vyhovění, by byl v rozporu se smyslem a účelem dalších ustanovení tohoto zákona, se Poradní sbor přiklonil k výkladu, podle kterého se podmínka úplného vyhovění rozkladu a nezpůsobení újmy žádnému účastníku (ledaže všichni, jichž se to týká, souhlasí) vztahuje pouze ke změně rozhodnutí. Způsobením újmy účastníkovi řízení je pak třeba rozumět jak újmu ve smyslu § 90 odst. 1 písm. c), tedy *újmu z důvodu ztráty možnosti odvolat se*³, tak újmu podle § 90 odst. 3 písm. c), tedy *změnu rozhodnutí v neprospěch odvolatele, ledaže odvolání podal také jiný účastník, jehož zájmy nejsou shodné, anebo je napadené rozhodnutí v rozporu s právními předpisy nebo jiným veřejným zájmem*. Další možností správního orgánu je proto také zrušení rozhodnutí a zastavení řízení nebo zrušení rozhodnutí a vrácení věci k novému projednání správnímu orgánu prvního stupně.

³ Podle § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu: jestliže odvolací správní orgán dojde k závěru, že napadené rozhodnutí je v rozporu s právními předpisy nebo že je nesprávné, napadené rozhodnutí nebo jeho část změnit; změnu nelze provést, pokud by tím některému z účastníků, jemuž je ukládána povinnost, hrozila újma z důvodu ztráty možnosti odvolat se.

Závěr č. 21 Poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 5. 12. 2005, resp. názory, v něm vyjádřené jsou potom převzaty i v komentáři ke správnímu řádu⁴, když se zde uvádí, že ustanovené § 152 odst. 5 písm. a) správního řádu je formulováno prakticky stejně jako § 87 upravující autoremeduru, obě ustanovení však přes jejich jazykovou podobnost nelze stejně vykládat. Zrušení rozhodnutí v rozkladovém řízení proto nemůže být vázáno na podmínku plného vyhovění rozkladu, přičemž zrušením rozhodnutí je třeba ve smyslu § 152 odst. 4 rozumět postup podle § 90 odst. 1 písm. a), anebo podle písm. b), tedy zrušení rozhodnutí a zastavení řízení, pokud rozhodnutí vůbec nemělo být vydáno, nebo zrušení rozhodnutí a jeho vrácení k novému projednání, pokud o věci mělo být rozhodnuto jinak a nápravu nelze zjednat v řízení o rozkladu. Podmínka úplného vyhovění rozkladu a nezpůsobení újmy žádnému účastníku (ledaže by všichni, jichž se to týká, s tím souhlasili) se v praxi vztahuje pouze na změnu rozhodnutí, přičemž újmou, která by byla způsobena účastníkovi řízení, se rozumí jak újma ve smyslu § 90 odst. 1 písm. c), tedy „újma z důvodu ztráty možnosti odvolat se“, tak újma podle § 90 odst. 3, tedy „změna rozhodnutí v neprospěch odvolatele, ledaže odvolání podal také jiný účastník, jehož zájmy nejsou shodné, anebo je napadené rozhodnutí v rozporu s právními předpisy nebo jiným veřejným zájmem“.

Městský soud v Praze přihlédl rovněž k rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. června 2012, č. j. 3 As 28/2012 – 21, podle něhož ustanovením § 152 odst. 5 správního řádu z roku 2004 není omezena kompetence správního orgánu rozhodujícího o rozkladu jen na vydání rozhodnutí, jímž se řízení končí. Rozhodnutí o rozkladu, kterým se ruší rozhodnutí vydané v prvním stupni a věc vrací k novému projednání, případně kterým se napadené rozhodnutí pouze ruší, není rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 soudního řádu správního. Podle Nejvyššího správního soudu je tedy možno citované ustanovení považovat za pokus upravit institut autoremedury i v rozkladovém řízení.

Pokud žalobce namítal, že ministr rozhodnul v rozporu s § 152 odst. 5 písm. a) správního řádu, když zrušil celé rozhodnutí Ministerstva práce a sociálních věcí č. j. 2010/20373-43 ze dne 12. 3. 2010, aniž tím vyhověl žalobci a způsobil mu tak újmu, musel soud tuto námitku odmítnout jako neodůvodněnou. V inkriminované věci je nesporné, že žalovaný mohl postupovat tak, jak postupoval, což vyplývá jak z citovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu, tak i z výkladových pravidel. Pokud žalobce tvrdil ve svém podání, že mu napadeným rozhodnutím vznikla újma, nijak toto své tvrzení nedoložil.

Zákonodárce v důvodové zprávě ke správnímu řádu mj. uvedl, že základní zásady činnosti správních orgánů slouží potřebám výkladu konkrétnějších ustanovení zákona a uplatní se při veškerém výkonu veřejné správy. Pokud by se tak nestalo, jednalo by se o postup, který je v rozporu se zásadou legality (zákonnosti).⁵ Je proto nutno přiklonit se k názoru, že „rozklad, stejně jako odvolání, vždy vyvolává přezkum zákonitosti rozhodnutí i řízení, a byla-li zákonost porušena, postupuje se podle § 90“. Použití stejných pravidel pro odvolání při způsobu rozhodování o rozkladu potvrdil Závěr Poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu. Ministr v řízení o rozkladu rozhoduje podle správního řádu některým

⁴ VEDRAL, J.: Správní řád, Komentář, BOVA POLYGON, Praha: 2012. str. 1204 a násl.

⁵ viz čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, resp. § 2 odst. 1 správního řádu

z následujících způsobů: V souladu ustanovením § 90 odst. 1 písm. a) správního řádu zruší napadené rozhodnutí nebo jeho část a řízení zastaví, nebo postupem podle odst. b) citovaného paragrafu napadené rozhodnutí nebo jeho část zruší a vrátí věc k novému projednání. Prvoinstanční rozhodnutí změní, je-li plně vyhověno rozkladu oprávněné osoby a současně takovým rozhodnutím nebude způsobena újma žádnému z účastníků správního řízení, ledaže s tím všichni, kterých se to týká, vysloví souhlas. Pokud ministr rozklad zamítne, postupuje v souladu s ustanovením § 90 odst. 5 správního řádu, tj. rozklad zcela nebo zčásti zamítne a napadené rozhodnutí zcela nebo zčásti potvrdí, nebo rozklad zamítne z důvodu opožděnosti nebo nepřípustnosti, a to na základě § 92 odst. 1 správního řádu.⁶

V inkriminované věci rozhodnul ministr práce a sociálních věcí tak, že v souladu ustanovením § 90 odst. 1 písm. a) správního řádu zrušil napadené rozhodnutí a řízení zastavil. Jeho postup byl plně v souladu se správním řádem.

Podle § 2 odst. 1 správního řádu správní orgán postupuje v souladu se zákony a ostatními právními předpisy, jakož i mezinárodními smlouvami, které jsou součástí právního řádu. Kde se v tomto zákoně mluví o zákoně, rozumí se tím též mezinárodní smlouva, která je součástí právního řádu.

Podle § 2 odst. 2 správního řádu správní orgán uplatňuje svou pravomoc pouze k těm účelům, k nimž mu byla zákonem nebo na základě zákona svěřena, a v rozsahu, v jakém mu byla svěřena.

Podle § 2 odst. 3 správního řádu správní orgán šetří práva nabytá v dobré víře, jakož i oprávněné zájmy osob, jichž se činnost správního orgánu v jednotlivém případě dotýká, a může zasahovat do těchto práv jen za podmínek stanovených zákonem a v nezbytném rozsahu.

Pokud žalobce dále namítal, že rozhodnutí ministra je v rozporu s § 2 odst. 1, 2 a 3 správního řádu, neboť překročilo rámec zahájeného přezkumného řízení – bez ohledu na skutečnost, zda ministerstvo bylo oprávněno přezkumné řízení vůbec zahájit, když zahájilo přezkumné řízení pouze proti usnesení Státního úřadu inspekce práce, musel soud i tuto námitku odmítnout jako neodůvodněnou. Žalovaný nepostupoval v rozporu se základními zásadami správního řízení. Nemohl porušit ustanovení § 2 odst. 3 správního řádu, neboť prvostupňovým rozhodnutím žalobce nenabyl v dobré víře žádná práva. Nebyly poškozeny ani oprávněné zájmy osob, jichž se činnost správního orgánu v inkriminované věci mohla nějak dotknout. Postup žalovaného nepředstavoval nepřípustný zásah do práv účastníků řízení nabytých v dobré víře. Koneckonců žalobce ani nic takového ve svém podání netvrdil.

Žalovaný v inkriminované věci postupoval v souladu s právními předpisy a neporušil ani zásadu zákazu zneužití správního uvážení.

Městský soud v Praze přezkoumal napadené rozhodnutí správního orgánu v rozsahu žalobních bodů a dospěl k závěru, že žalovaný správní orgán při svém rozhodování neporušil zákonem stanovené povinnosti a nevydal nezákonné rozhodnutí. Z těchto důvodů proto soud

⁶ viz závěr poradního sboru ministra vnitra.

podané žalobě nevyhověl a podle § 78 odst. 7 soudního řádu správního jí zamítl tak, jak je ve výroku tohoto rozsudku uvedeno.

Výrok o náhradě nákladů řízení soud opřel o ustanovení § 60 odst. 1 soudního řádu správního a contrario, neboť žalobce neměl ve věci úspěch a žalovanému správnímu orgánu žádné náklady řízení nevznikly.

P o u č e n í:

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 nejblíže 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 24. července 2014

**JUDr. Slavomír Novák, v.r.
předseda senátu**

**Za správnost vyhotovení:
Marcela Brabcová**