



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Milady Tomkové a soudců JUDr. Kateřiny Šimáčkové a JUDr. Bohuslava Hnízдила v právní věci žalobce: **Salzgitter Mannesmann Stahlhandel s. r. o.**, se sídlem Na Bojišti 24, Praha 2, zastoupeného JUDr. Zuzanou Smítkovou, Ph.D., advokátkou, se sídlem Trojanova 12, Praha 2, proti žalovanému: **Oblastní inspektorát práce pro Moravskoslezský kraj a Olomoucký kraj**, se sídlem Živičná 2, Ostrava, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 23. 7. 2009, č. j. 22 Ca 113/2009 - 73,

takto:

Usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 23. 7. 2009, č. j. 22 Ca 113/2009 - 73, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

Dne 21. 11. 2008 inspektor Oblastního inspektorátu práce pro Moravskoslezský kraj a Olomoucký kraj (dále jen „inspektor“) provedl u žalobce kontrolu dodržování povinností plynoucích z § 3 odst. 1 zákona č. 251/2005 Sb., o inspekci práce, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o inspekci práce“). Ke kontrole došlo v místě žalobcova skladu v Lutíně v areálu Sigma, kde za provozu skladu probíhaly stavební práce na rekonstrukci střechy. Na základě zjištěných nedostatků v oblasti bezpečnosti a ochrany zdraví při práci inspektor vydal v souladu s § 7 odst. 1 písm. j) bod 1 zákona o inspekci práce na místě ústní rozhodnutí, jímž zakázal používání provozu skladu a zároveň staveniště v místě rekonstrukce střechy skladu v Lutíně v areálu Sigma, parc. č. 317/1, na adrese Jana Sigmunda 79, 783 49 Lutín, a to až do doby odstranění závad. Tímto svým rozhodnutím současně nařídil, aby všechny přítomné fyzické osoby ihned opustily zmíněné prostory skladu, neboť je bezprostředně ohrožena jejich bezpečnost. Vydané a na místě ústně oznámené rozhodnutí inspektor následně uvedl v dílčím protokolu ze dne 25.

11. 2008 a poté dne 26. 11. 2008 vydal jeho písemné vyhotovení pod č. j. 064/5775/10.32/08/15.4, které zaslal žalobci.

Proti rozhodnutí inspektora se žalobce odvolal k žalovanému, který předcházející rozhodnutí svým rozhodnutím ze dne 30. 1. 2009, č. j. 7978/10.10/08/14.3, změnil tím způsobem, že výrok I. na konci doplnil o toto sdělení: „které byly inspektorem OIP Ing. P. O. zjištěny při kontrole účastníka v provozovaném skladu a zároveň stavenišť v místě rekonstrukce střechy skladu v Lutíně v areálu Sigma, par. č. 317/1, na adrese Jana Sigmunda 79, 783 49 Lutín, dne 21. 11. 2008 a tyto jsou uvedeny v dílčím protokole č. j. 064/5775/10.32/08/14.5 ze dne 25. 11. 2008, a které bezprostředně ohrožují bezpečnost osob“. Na začátek výroku II. vložil slovo „Proto“ a doplnil výrok III. tohoto znění: „Podané odvolání proti tomuto rozhodnutí nemá odkladný účinek.“

Proti rozhodnutí žalovaného brojil žalobce žalobou ke Krajskému soudu v Ostravě; ten svým usnesením ze dne 23. 7. 2009, č. j. 22 Ca 113/2009 - 73, žalobu dle § 46 odst. 1 písm. d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), jako nepřípustnou odmítl, neboť dospěl k závěru, že v případě rozhodnutí žalovaného se jednalo o rozhodnutí předběžné povahy, které je v souladu s § 70 písm. b) s. ř. s. vyloučeno ze soudního přezkoumání. Předběžná povaha rozhodnutí žalovaného dle soudu vyplývá ze skutečnosti, že po vydání rozhodnutí o zákazu dle § 7 odst. 1 písm. j) bod 1 zákona o inspekci práce musí v rámci prováděné kontroly vždy nutně následovat rozhodnutí ve věci samé, pro které protokol o kontrole, jakož i předmětné rozhodnutí o zákazu představují podklad. Tímto konečným rozhodnutím ve věci samé je buďto rozhodnutí o správním deliktu právnické osoby na úseku bezpečnosti práce dle § 30 odst. 1 zákona o inspekci práce nebo v situaci, kdy by ze strany žalobce nedošlo k odstranění mu vytýkaných závad, rozhodnutí žalovaného o uložení opatření k odstranění nedostatků zjištěných při kontrole dle § 5 odst. 1 písm. b) zákona o inspekci práce.

Proti usnesení krajského soudu podal žalobce (dále jen „stěžovatel“) kasační stížnost, ve které uplatňuje kasační důvod dle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., tedy nezákonnost rozhodnutí o odmítnutí správní žaloby. Stěžovatel rozhodnutí vytýká především to, že jeho žaloba byla odmítnuta na základě nesprávného úsudku soudu o povaze napadeného správního rozhodnutí, které dle stěžovatele nemá předběžnou povahu, a proto mělo být soudem přezkoumáno. Skutečnost, že se nejedná o rozhodnutí předběžné povahy, dle stěžovatele vyplývá zprv z toho, že případné řízení o správním deliktu by bylo ve vztahu k napadenému rozhodnutí samostatným řízením, s odlišným předmětem řízení. Zadruhé také z toho, že z napadeného rozhodnutí nelze zjistit konkrétní dobu, po kterou má daný zákaz trvat, neboť termín „do doby odstranění závad“ v situaci, kdy závady nejsou konkretizovány, činí zákaz vyjádřený v rozhodnutí *de facto* časově neomezeným. Zatřetí, i v případě, že by rozhodnutí o zákazu dle § 7 odst. 1 písm. j) bod 1 zákona o inspekci práce z úmyslu zákonodárce mělo mít předběžnou povahu, v tomto konkrétním případě by přesto nebylo možno rozhodnutí žalovaného za takové označit, neboť není časově omezeno. K podpoře svých tvrzení pak stěžovatel odkázal na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 10. 2008, č. j. 8 As 47/2005 - 86, v němž je uvedeno, že při výkladu širě kompetenční výluky dle § 70 s. ř. s. má být upřednostněn výklad zužující a v případě pochybností má být přezkum umožněn. Stěžovatel dále poukázal také na zásadní skutečnost, že rozhodnutí o zákazu bylo vydáno inspektorem,

jenž byl následně rozhodnutím žalovaného z projednávání a rozhodování věci vyloučen pro svoji podjatost. V řízení tak nelze přihlížet k žádným úkonům, které tento inspektor učinil; to by se mělo vztahovat i na inspektorem vydaný zákaz a jím sepsaný dílčí protokol o provedené kontrole u stěžovatele.

Žalovaný ke kasační stížnosti uvedl, že rozhodnutí krajského soudu považuje za správné a zákonné a kasační stížnost stěžovatele za nedůvodnou. Dle názoru žalovaného má vydání zákazu inspektorem nesporně preventivní charakter a tedy i charakter předběžného opatření, neboť jak plyne ze zákona o inspekci práce, inspektor má oprávnění takový zákaz vydat kdykoliv v průběhu kontroly, je-li bezprostředně ohrožena bezpečnost zaměstnanců nebo jiných fyzických osob zdržujících se s vědomím kontrolované osoby v jejích prostorách, nikoliv až na závěr provedené kontroly. Vydání zákazu dle § 7 odst. 1 písm. j) bod 1 zákona o inspekci práce je opatřením inspektora jako orgánu inspekce práce, jež má charakter předběžného opatření, kterým kontrolní orgán z moci úřední předběžně nařizuje nějaké opatření, v situaci, kdy je třeba zatímne upravit poměry kontrolované osoby. O předběžnosti rozhodnutí inspektora o zákazu svědčí také skutečnost, že zákonodárce připustil opravné prostředky proti výsledku provedené kontroly ve formě možnosti kontrolované osoby podat písemnou žádost o přezkoumání závěrečného protokolu (nikoliv však dílčího protokolu, který je jeho součástí) a dále i právo kontrolované osoby podat případné námitky proti výsledku přezkoumání protokolu. Předmětné rozhodnutí inspektora o zákazu ve znění rozhodnutí žalovaného tak nemá charakter rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., když na základě kontrolou zjištěných nedostatků byl daný zákaz vydán a když na stejném základě je zcela reálné zahájení správního řízení se stěžovatelem pro některý ze správních deliktů na úseku bezpečnosti práce dle § 30 odst. 1 zákona o inspekci práce. Toto rozhodnutí o správním deliktu by totiž nesporně soudnímu přezkumu podléhalo. K námitce stěžovatele ohledně následného vyloučení inspektora Ing. P. O. z provádění kontroly u stěžovatele žalovaný uvedl, že jeho vyloučení z provádění kontrolní činnosti u stěžovatele nemělo žádný vliv na již vydaný zákaz, neboť z § 10 odst. 5 zákona č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, ve znění pozdějších předpisů, je nesporné, že kontrolní pracovník do rozhodnutí o jeho podjatosti smí činit neodkladné úkony; vydání předmětného zákazu pak bylo nesporně ze strany inspektora neodkladným úkonem. Žalovaný dále argumentoval tím, že právní účinky vydaného zákazu v mezidobí zanikly a stavební práce na rekonstrukci střechy skladu stěžovatele jsou v současné době již ukončeny. Z toho plyne, že vydaný zákaz byl vydán na časově omezenou dobu, neboť platil jen do doby odstranění závad, jenž byly důvodem k jeho vydání. S tímto vědomím se tvrzení stěžovatele o tom, že rozhodnutí o zákazu není předběžné povahy, neboť jeho platnost v něm není časově omezena, jeví účelově. Ze všech těchto důvodů žalovaný navrhl, aby kasační stížnost stěžovatele byla zamítnuta.

Z obsahu soudního a správního spisu Nejvyšší správní soud zjistil, že impulsem k započetí kontroly ze strany oblastního inspektorátu práce byl smrtelný úraz P. V., ke kterému došlo u žalobce ve výše zmiňovaném skladu v průběhu rekonstrukce střechy skladu dne 6. 10. 2008. Zmíněný pracovník při odstraňování plechů ze střechy propadl střechou do haly skladu. Nejvyšší správní soud dále zjistil, že inspektor Ing. P. O., který vydal rozhodnutí o zákazu, byl usnesením žalovaného ze dne 17. 6. 2009, č. j. 3904/10.32/09/14.3, vyloučen z provádění kontrolní činnosti u žalobce z důvodu pochybnosti o jeho nepodjatosti. Stalo se tak na návrh žalobce ze dne 29. 5. 2009, který

zjistil, že jmenovaný inspektor působil v téže věci (šetření smrtelného úrazu P. V.) ve stejném období ve dvou vzájemně se vylučujících pozicích, a to jako inspektor oblastního inspektorátu práce a současně jako znalec v probíhajícím trestním řízení.

Nejvyšší správní soud se kasační stížností zabýval nejprve z hlediska splnění formálních náležitostí. Konstatoval, že stěžovatel je osobou oprávněnou k podání kasační stížnosti, neboť byl účastníkem řízení, z něhož napadené rozhodnutí krajského soudu vzešlo (§ 102 s. ř. s.). V kasační stížnosti, kterou podal včas (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), uplatňuje přípustný důvod podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Podmínka povinného zastoupení právním zástupcem ve smyslu § 105 odst. 2 s. ř. s. je také splněna. Kasační stížnost je tedy přípustná.

Nejvyšší správní soud dále přezkoumal kasační stížnost v rozsahu stěžovatelem uplatněných důvodů a dospěl k závěru, že je důvodná.

Nejvyšší správní soud nesdílí závěr krajského soudu, že rozhodnutí o zákazu dle § 7 odst. 1 písm. j) bod 1 zákona o inspekci práce je rozhodnutím předběžné povahy, a jako takové je vyloučeno ze soudního přezkumu. Proto také shledal námitku stěžovatele ohledně nezákonnosti odmítnutí jeho správní žaloby důvodnou.

V daném případě není pochyb o tom, že rozhodnutí o zákazu dle § 7 odst. 1 písm. j) bod 1 zákona o inspekci práce je rozhodnutím dle § 65 odst. 1 s. ř. s. Otázkou, kterou krajský soud řešil, bylo, zda na toto rozhodnutí dopadá kompetenční výluka uvedená v § 70 písm. b) s. ř. s. bránící jeho soudnímu přezkumu. V souladu s ustálenou judikaturou Ústavního soudu i Nejvyššího správního soudu je třeba kompetenční výluky uvedené v § 70 s. ř. s. vykládat restriktivně a předvídatelně, v pochybnostech pak je vždy třeba upřednostnit právo na soudní přezkum rozhodnutí (srov. např. nález Ústavního soudu ze dne 16. 3. 2006, sp. zn. IV. ÚS 49/2004, rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 10. 2005, č. j. 1 Afs 86/2004 - 54, publikovaný pod č. 792/2006 Sb. NSS, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 3. 2006, č. j. 2 Afs 183/2005 - 64, publikovaný pod č. 886/2006 Sb. NSS). Co se týče kompetenční výluky dle § 70 písm. b) s. ř. s., tedy rozhodnutí předběžné povahy, tou se rozsáhle zabýval rozšířený senát Nejvyššího správního soudu ve svém rozsudku ze dne 27. 10. 2009, č. j. 2 Afs 186/2006 - 54, publikovaném pod č. 1982/2010 Sb. NSS. Toto rozhodnutí stanovilo test rozhodnutí předběžné povahy, z něhož vyplývá, že aby na rozhodnutí dopadala výluka stanovená § 70 písm. b) s. ř. s., musí být kumulativně splněny tři podmínky, a to podmínka časová, věcná a osobní.

Krajský soud svůj závěr o předběžné povaze rozhodnutí odůvodnil tím, že v případě vydání rozhodnutí o zákazu dle § 7 odst. 1 písm. j) bod 1 zákona o inspekci práce v rámci prováděné kontroly vždy nutně musí následovat rozhodnutí ve věci samé, pro které je dané rozhodnutí podkladem. Takovým konečným rozhodnutím ve věci samé pak dle názoru krajského soudu může být buď rozhodnutí o správním deliktu právnické osoby na úseku bezpečnosti práce dle § 30 odst. 1 zákona o inspekci práce anebo v případě, že by žalobce neodstranil mu vytýkané vady, rozhodnutí o opatření k odstranění nedostatků dle § 5 odst. 1 písm. b) zákona o inspekci práce. S tímto odůvodněním však nelze souhlasit. Co se týče první varianty nastíněné krajským soudem, tedy, že konečným rozhodnutím by

bylo rozhodnutí o správním deliktu, Nejvyšší správní soud uvádí, že případné rozhodnutí o správním deliktu nelze považovat ve vztahu rozhodnutí o zákazu za konečné rozhodnutí, a to především z toho důvodu, že tato dvě rozhodnutí postrádají věcnou souvislost. Zatímco první rozhodnutí něco zakazuje, druhé rozhodnutí vyslovuje vinu za spáchání správního deliktu, případně ukládá peněžitý trest, neřeší však již, co se stane se zákazem vysloveným prvním rozhodnutím a tedy nastalou situací, kdy nemohou pokračovat práce u stěžovatele, nijak časově neohraničuje ani neukončuje. Jak vyplývá z výše citovaného rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu, mezi rozhodnutím předběžným a konečným musí být mimo jiné splněna podmínka věcné souvislosti. *„Rozhodnutí konečné musí rozhodnout mj. o vztazích zatímne upravených rozhodnutím předběžným, tj. konečné rozhodnutí musí v sobě věcně zahrnout rozhodnutí předběžné. V opačném případě by totiž nebylo možné domoci se, alespoň zprostředkovaně, přezkumu předběžného rozhodnutí. To předpokládá i obdobné zákonem předvídané předpoklady pro vydání předběžného i konečného rozhodnutí.“* Nejvyšší správní soud dále zdůrazňuje, že tento případ je nutno odlišit od situace řešené v jiném rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, kde se stěžovatel domáhal přezkoumání protokolu o kontrole vydaném oblastním inspektorátem práce. V tomto případě krajský soud správní žalobu správně odmítl, neboť protokol o kontrole nelze považovat ze rozhodnutí dle § 65 odst. 1 s. ř. s., když na jeho základě stěžovateli na rozdíl od nyní posuzovaného případu nevplynuly žádné povinnosti a ani v jeho důsledku neztratil žádná práva (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 9. 2007, č. j. 4 Ads 32/2007 - 36, dostupný na www.nssoud.cz).

Co se týče druhé možné alternativy konečného rozhodnutí ve věci uvažované krajským soudem, tedy rozhodnutí o opatření k odstranění nedostatků, ani tu nelze považovat ve vztahu k rozhodnutí o zákazu za konečné rozhodnutí ve věci, a to především z hlediska časového. Jak vyplývá z výše citovaného rozsudku rozšířeného senátu: *„Časová podmínka souvisí s dočasným charakterem rozhodnutí předběžné povahy, jak tento charakter vyplývá z nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 8/99 ze dne 3. 11. 1999. (...) Rozhodnutí předběžné povahy musí předcházet rozhodnutí konečnému, na jehož vydání má osoba dotčená předběžným rozhodnutím právní nárok. Toto konečné rozhodnutí musí podléhat soudnímu přezkumu. Rozhodnutí předběžné povahy může být vydáno buď v rámci již zahájeného řízení před správním orgánem, v němž bude následně vydáno rozhodnutí konečné. V tomto případě je „dočasnost“ předběžného rozhodnutí zajištěna tím, že jednotlivec se může soudně domáhat ochrany před nečinností správního orgánu. Pokud je rozhodnutí předběžné vydáno mimo takové řízení před správním orgánem, musí být jeho „dočasnost“ garantována tím, že zákon jednoznačně stanoví lhůtu, v níž musí být zahájeno řízení a vydáno rozhodnutí konečné. Pokud by takováto lhůta pro zahájení řízení před správním orgánem a vydání konečného rozhodnutí (ovšem v délce odpovídající požadavku Ústavního soudu na včasnost soudní ochrany) zákonem stanovena nebyla, nelze takové zajišťovací či mezitímní rozhodnutí správního orgánu považovat za rozhodnutí předběžné povahy vyloučené ze soudního přezkumu ve smyslu § 70 písm. b) s. ř. s. Zákon dále musí omezovat účinky rozhodnutí předběžného pouze na období do vydání rozhodnutí konečného. Předběžnost rozhodnutí tedy nelze vztáhnout pouze k tomu, že platnost rozhodnutí je omezena na určitý časový úsek, v tomto případě do doby odstranění závad, nýbrž předběžnost rozhodnutí musí být vždy vztažena k tomu, že po jeho vydání bude jistě následovat vydání rozhodnutí konečného, na jehož vydání má osoba právní nárok. Rozhodnutí o odstranění nedostatků přitom nutně nenavazuje na*

rozhodnutí o zákazu. Obě rozhodnutí jsou tzv. nápravnými prostředky dozoru, jež mohou být v průběhu provádění kontroly kontrolním orgánem vydány, nutně však vydány být nemusejí a nemusejí proto také na sebe navazovat. Není také důvodu, proč by jedno z takových rozhodnutí (rozhodnutí o odstranění nedostatků) mělo být soudně přezkoumatelné a druhé (rozhodnutí o zákazu) nikoliv. Argument soudu, že z logiky věci vyplývá, že nějaké další (konečné) rozhodnutí následovat bude a v případě, že stěžovatel samostatně neodstraní závady, bude tímto rozhodnutím rozhodnutí o odstranění nedostatků, není dostatečný. Skutečnost, že k vydání takového konečného rozhodnutí nakonec dojde, protože dle soudu si to nelze představit jinak, je pouhou hypotézou, nikoliv skutečností, která musí nutně následovat. To koneckonců plyne i z mínění krajského soudu, který variantu, že konečným rozhodnutím ve věci by bylo rozhodnutí o odstranění nedostatků, omezuje pouze na situaci, kdy stěžovatel v mezidobí mu vytýkané vady sám neodstraní. Ze zákona pak nikterak nevyplývá jakákoliv lhůta, ve které by navazující konečné rozhodnutí, zde v podobě rozhodnutí o odstranění nedostatků, mělo být vydáno. Dále ze samotného rozhodnutí vyplývá, že je omezeno „do doby odstranění závad“ nikoliv do doby vydání konečného rozhodnutí ve věci. Ke stejnému závěru pak směřuje argumentace žalovaného uvedená ve vyjádření k žalobě, z níž plyne, že pokud by stěžovatel namísto vedení řízení před soudem odstraní vady namítané v rozhodnutí o zákazu, mohl by v této době již sklad i staveniště znovu užívat, jelikož odstraněním vad by způsobil zánik předmětného rozhodnutí. I z hlediska praxe provádění kontrol oblastním inspektorátem práce je tedy zřejmé, že rozhodnutí o zákazu nelze považovat za rozhodnutí předběžné povahy, které by spadalo pod kompetenční výlukou uvedenou v § 70 písm. b) s. ř. s.

Nejvyšší správní soud tedy dospěl k závěru, že rozhodnutí žalovaného je rozhodnutím dle § 65 odst. 1 s. ř. s., jež podléhá soudnímu přezkumu, a nelze je podřadit pod kompetenční výlukou dle § 70 písm. b) s. ř. s., neboť není rozhodnutím předběžné povahy, jak je chápáno judikaturou Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu. Na rozhodnutí o zákazu totiž nenavazuje žádné rozhodnutí, které by ve vztahu k němu mělo povahu rozhodnutí konečného. Takovým navazujícím rozhodnutím není ani rozhodnutí o správním deliktu, ani rozhodnutí o odstranění nedostatků, ani žádné jiné rozhodnutí. Odmítnutí soudního přezkumu napadeného správního rozhodnutí by v tomto případě znamenalo odepření spravedlnosti.

Námítka stěžovatele, že inspektor, který vydal rozhodnutí o zákazu, byl následně z provádění kontroly u něho vyloučen, není ve vztahu k zákonnosti rozhodnutí krajského soudu o odmítnutí žaloby relevantní, a proto se jí Nejvyšší správní soud nezabýval.

Vzhledem k výše uvedenému Nejvyššímu správnímu soudu nezbylo než napadený rozsudek krajského soudu podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušit a věc mu vrátit k dalšímu řízení. V tomto řízení je krajský soud vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu, který byl vysloven v odůvodnění tohoto rozsudku.

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

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

V Brně dne 24. března 2010

JUDr. Milada Tomková
předsedkyně

senátu