



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců Mgr. Evy Šonkové a JUDr. Karla Šimky v právní věci žalobkyně: **Dům klidného stáří Glossus s. r. o.**, se sídlem Radim 89, Luže, zastoupené JUDr. Blankou Šimkovou, advokátkou, se sídlem Masarykovo nám. 1484, Pardubice, proti žalovanému: **Ministerstvo práce a sociálních věcí**, se sídlem Na Poříčním právu 376/1, Praha 2, proti rozhodnutí Úřadu práce, Krajské pobočky v Pardubicích, ze dne 14. 10. 2014, č. j. MPSV-UP/36738/14/PA, o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Krajského soudu v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích ze dne 6. 1. 2015, č. j. 52 A 109/2014 – 25,

t a k t o :

Usnesení Krajského soudu v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích ze dne 6. 1. 2015, č. j. 52 A 109/2014 – 25, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Rozhodnutím ze dne 14. 10. 2014, č. j. MPSV-UP/36738/14/PA (dále jen „napadené rozhodnutí“), vyrozuměl Úřad práce, Krajská pobočka v Pardubicích (dále též „úřad práce“), žalobkyni o vyřízení jejích námitek proti protokolu ze dne 24. 7. 2014, č. j. UP/26461/14PA, o inspekci poskytování sociálních služeb provedené podle zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o sociálních službách“), a zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád), ve znění pozdějších předpisů, v domově pro seniory provozovaném žalobkyní.

[2] Žalobkyně podala proti napadenému rozhodnutí žalobu, kterou Krajský soud v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích usnesením ze dne 6. 1. 2015, č. j. 52 A 109/2014 – 25 (dále jen „krajský soud“ a „napadené usnesení“), odmítl, neboť dospěl k závěru, že napadené rozhodnutí je podle § 70 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), ze soudního přezkumu vyloučeno. Krajský soud uvedl, že protokol o kontrole, který žalobkyně napadla námitkami, je v podstatě zápisem skutkových zjištění vyplývajících z provedené kontroly a nejedná se o rozhodnutí, jímž by se závazně určovala práva a povinnosti kontrolovaného subjektu. Takovým rozhodnutím není ani rozhodnutí o námitkách proti tomuto protokolu, neboť zamítnutí námitek kontrolovaného subjektu má pouze ten následek, že se nemění závěr kontrolního protokolu. Za rozhodnutí zasahující do práv kontrolované osoby lze považovat až takové rozhodnutí, jímž jí byla uložena konkrétní povinnost. Napadené rozhodnutí tedy nezasáhlo do subjektivních práv žalobkyně, neboť jím žalovaný pouze vyjádřil své stanovisko k námitkám, které byly vzneseny proti protokolu o provedené kontrole.

II. Obsah podání uplatněných v řízení o kasační stížnosti

[3] Proti napadenému usnesení podala žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) kasační stížnost, v níž namítla, že kontrolní protokol lze považovat za správní rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s., neboť v něm nebyly pouze konstatovány zjištěné nedostatky, ale byly jím uloženy i určité konkrétní povinnosti (opatření). V protokolu o kontrole jí byla uložena kategorická opatření k osmi kontrolním zjištěním s uvedením lhůt pro splnění opatření, které je stěžovatelka povinna v těchto lhůtách splnit a podat o jejich plnění písemnou zprávu, jinak jí podle zákona o sociálních službách hrozí uložení pokuty či zrušení registrace k poskytování sociálních služeb. Napadeným rozhodnutím nebylo námitkám proti kontrolnímu protokolu vyhověno, plynou z něj pro stěžovatelku povinnosti, a pokud tyto povinnosti nebude plnit, vystavuje se závažným problémům majícím dopad na samotnou její existenci. Stěžovatelka poukázala na rozsudek ze dne 1. 3. 2010, č. j. 2 As 74/2009 – 122, v němž Nejvyšší správní soud konstatoval soudní přezkoumatelnost kontrolního protokolu a na něj navazujícího rozhodnutí o námitkách v případě, kdy je v kontrolním protokolu ukládáno kontrolovanému subjektu nějaké opatření (povinnost). I z § 98 odst. 5 zákona o sociálních službách pak dle názoru stěžovatelky vyplývá, že ze strany úřadu práce dochází k jednání, kterým se jí mění, ruší nebo závazně určují práva nebo povinnosti. Ustanovení § 12 odst. 1 kontrolního řádu pak obsahuje nikoli taxativní, ale demonstrativní výčet náležitostí kontrolního protokolu a je tedy možné, aby protokol o kontrole obsahoval i náležitosti další, např. uložená opatření (povinnosti) ke kontrolním zjištěním. Stěžovatelka tedy uzavřela, že napadeným rozhodnutím jsou jí ukládány konkrétní povinnosti, jejichž nesplnění pro ni bude mít nedozírné následky, a krajský soud tedy měl její žalobu meritorně projednat.

[4] Úřad práce, Krajská pobočka v Pardubicích, ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že na základě změny zákona o sociálních službách došlo k převodu výkonu agendy inspekcí poskytování sociálních služeb z Úřadu práce na Ministerstvo práce a sociálních věcí. S ohledem na to navrhl, aby namísto žalovaného vstoupilo do řízení Ministerstvo

pokračování

práce a sociálních věcí. Kontrolní zjištění uvedená v kontrolním protokolu ze dne 24. 7. 2014, č. j. UP/26461/14/PA, považoval za věcně správná a neshledal důvod k jejich změně.

III. Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

[5] Nejvyšší správní soud se kasační stížností zabýval nejprve z hlediska splnění formálních náležitostí. Konstatoval, že stěžovatelka je osobou oprávněnou k podání kasační stížnosti, neboť byla účastníkem řízení, z něhož napadené usnesení vzešlo (§ 102 s. ř. s.). Kasační stížnost byla podána včas (§ 106 odst. 2 s. ř. s.). Podmínka povinného zastoupení ve smyslu § 105 odst. 2 s. ř. s. je také splněna. Kasační stížnost je tedy přípustná.

[6] Nejvyšší správní soud poté posoudil důvodnost kasační stížnosti a zkoumal přitom, zda napadené usnesení netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.). Nejprve se zabýval otázkou možné zmatečnosti řízení podle § 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s., neboť tento kasační důvod má z povahy věci přednost před ostatními. Rozhodnutí krajského soudu vydané přesto, že nebyly splněny podmínky řízení, musí totiž Nejvyšší správní soud zrušit bez ohledu na to, zda se jedná o rozhodnutí správné či řádně odůvodněné.

[7] Podle § 69 s. ř. s. „žalovaným je správní orgán, který rozhodl v posledním stupni, nebo správní orgán, na který jeho působnost přešla.“

[8] Ustanovením čl. I bod 16 zákona č. 254/2014 Sb. došlo s účinností od 1. 1. 2015 k úpravě § 97 odst. 1 zákona o poskytování tak, že namísto znění „*Inspekci poskytování sociálních služeb (dále jen „inspekce“) provádí u poskytovatelů, kterým bylo vydáno rozhodnutí o registraci, a u poskytovatelů sociálních služeb uvedených v § 84 krajská pobočka Úřadu práce; místní příslušnost se řídí podle místa trvalého nebo hlášeného pobytu fyzické osoby nebo sídla právnické osoby, popřípadě podle umístění organizační složky zahraniční právnické osoby na území České republiky.*“ bylo zařazeno „*Inspekci poskytování sociálních služeb (dále jen „inspekce“) provádí u poskytovatelů sociálních služeb, kterým bylo vydáno rozhodnutí o registraci, a u poskytovatelů sociálních služeb uvedených v § 84 ministerstvo* (tj. Ministerstvem práce a sociálních věcí; viz § 5 odst. 1 písm. a) zákona o sociálních službách).“

[9] Podle čl. II bod 3 zákona č. 254/2014 Sb. „*Inspekce poskytování sociálních služeb zahájené přede dnem 1. ledna 2015 Úřadem práce České republiky - krajskými pobočkami a pobočkou pro hl. m. Prahu dokončí Ministerstvo práce a sociálních věcí.*“

[10] Na základě citovaných ustanovení přešla s účinností od 1. 1. 2015 působnost Úřadu práce (resp. jeho krajských poboček) k výkonu inspekce poskytování sociálních služeb na Ministerstvo práce a sociálních věcí. Zákon přitom v přechodných ustanoveních výslovně stanovil, že inspekce poskytování sociálních služeb zahájené Úřadem práce do 1. 1. 2015 již dokončí Ministerstvo práce a sociálních věcí. Obdobně jako procesní nástupnictví (srov. § 107 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, dále též „o. s. ř.“), také přechod věcné legitimace *ex lege* je právní skutečností mající bezprostřední vliv na podmínky řízení, za nichž soud může rozhodnout ve věci samé (§ 103 o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s.). Jestliže

poté, co v průběhu řízení přešla působnost k inspekci poskytování sociálních služeb z Úřadu práce na Ministerstvo práce a sociálních věcí, avšak krajský soud k této skutečnosti nepřihlédl a chybně řízení o žalobě dokončil s úřadem práce (původním účastníkem) na straně žalovaného, jehož zároveň v napadeném usnesení označil jako žalovaného a napadené usnesení mu doručil, pak projednal žalobu a rozhodoval ve vztahu ke správnímu orgánu, u něhož nebyla dána pasivní žalobní legitimace a napadené usnesení je tak zmatečné ve smyslu § 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s. (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 3. 2012, č. j. 6 Ads 39/2012 – 24, ze dne 19. 6. 2007, č. j. 5 Ans 3/2007 – 55).

[11] Již tato vada je důvodem pro zrušení napadeného usnesení, Nejvyšší správní soud se však pro úplnost stručně vyjádří i k důvodu, pro který krajský soud žalobu stěžovatelky odmítl. V této souvislosti krajský soud uvedl, že napadený protokol o kontrole (potažmo napadené rozhodnutí) je v podstatě zápisem skutkových zjištění vyplývajících z provedené kontroly a nejedná se tedy o rozhodnutí, jímž by se závazně určovala práva a povinnosti kontrolovaného subjektu. Lze jistě souhlasit s názorem krajského soudu, že takový akt by sám o sobě nemohl vyvolat změnu v právním postavení stěžovatelky a nemohl tím ani podléhat soudnímu přezkumu, neboť by se nejednalo o správní rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. (shodně viz krajským soudem citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 4. 2004, č. j. 5 A 55/2001 – 68, publikovaný pod č. 567/2005 Sb. NSS, ze dne 14. 11. 2007, č. j. 1 As 13/2006 – 45, nebo nálezy Ústavního soudu ze dne 9. 6. 1999, sp. zn. II. ÚS 318/98, dostupný z <http://nalus.usoud.cz>). Na straně druhé však nelze přehlédnout, že napadeným kontrolním protokolem byla stěžovatelce s odkazem na § 98 odst. 5 zákona o sociálních službách uložena celá řada opatření k nápravě (např. „naplňovat poslání a zásady služby a umožnit tak klientům služby žít běžným způsobem života“, „zajistit dostupnost a srozumitelnost vnitřních pravidel všem uživatelům“, „dopracovat vnitřní pravidla pro podávání a vyřizování stížností tak, aby byla srozumitelná pro všechny“, „zvýšit počet zaměstnanců tak, aby odpovídal kapacitě služby a potřebám klientů“ aj.), přičemž ke splnění těchto opatření jí byly úřadem práce stanoveny konkrétní lhůty a povinnost podat o jejich plnění písemnou zprávu, a to do 30 dnů po posledním termínu plnění. Stěžovatelka pak v žalobě napadala nejen skutková zjištění zachycená v kontrolním protokolu, ale brojila i proti zákonnosti jí uložených opatření. Za této situace tedy bylo třeba zabývat se povahou těchto uložených opatření, a pokud krajský soud dospěl k názoru, že napadeným kontrolním protokolem (resp. napadeným rozhodnutím) nebylo zasaženo do subjektivních práv stěžovatelky, měl tento závěr pečlivě odůvodnit. Pouhé konstatování, že napadený protokol byl v podstatě zápisem skutkových zjištění vylýnutých z provedené kontroly a práva a povinnosti stěžovatelky tak závazně neurčoval, s ohledem na výše uvedené neobstojí. V této souvislosti je také třeba uvést, že Nejvyšší správní soud již v minulosti dovodil, že některá rozhodnutí o námitkách proti kontrolnímu protokolu (v případech, kdy 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) podléhají soudnímu přezkumu (viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 11. 2007, č. j. 1 As 13/2006 – 90, či ze dne 27. 10. 2011, č. j. 2 As 90/2011 – 42).

IV. Závěr a náklady řízení

pokračování

[12] S ohledem na výše uvedené Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost důvodnou, a proto podle § 110 odst. 1 s. ř. s. napadené usnesení zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení, v němž bude krajský soud vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.). V novém řízení rozhodne i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 24. února 2015

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu