

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jiřího Pally a soudců Mgr. Aleše Roztočila a Mgr. Petry Weissové v právní věci žalobkyně: **Městská nemocnice následné péče**, IČ 45245843, se sídlem K Moravině 343/6, Praha 9, zast. JUDr. Václavem Veselým, advokátem, se sídlem Gutova 3297/4, Praha 10, proti žalovanému: **Oblastní inspektorát práce pro hlavní město Prahu**, se sídlem Kladenská 103/105, Praha 6, o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 28. 2. 2018, č. j. 9 A 98/2016 - 89,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Rekapitulace předcházejícího řízení

[1] Rozsudkem ze dne 28. 2. 2018, č. j. 9 A 98/2016 - 89, Městský soud v Praze zamítl žalobu na ochranu před nezákonným zásahem, který měl podle žalobkyně spočívat „[...] *v kontrolním zjištění uvedeném v dodatku k protokolu o kontrole vydaném žalovaným ze dne 1. 12. 2015, č. j. 16937/3.50/15-3, sp. zn. I3-2015-2612, který vzešel z kontroly žalobkyně provedené žalovaným ve dnech 9. 9. 2015, 7. 10. 2015 a 3. 11. 2015, a vůči němuž včasným a právně přípustným námitkám žalobkyně nebylo vedoucím oddělení 3.50 žalovaného přípisem označeným „vyřízení námitek“ ze dne 4. 4. 2016, č. j. 16937/3.50/15-6 a I3-2015-2612, vyhověno.*“

[2] V odůvodnění rozsudku soud poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 3. 2005, č. j. 2 Aps 1/2005 - 65, a uvedl, že žaloba nemohla být důvodná, neboť žalobkyně nemohla být přímo zkrácena na svých právech kontrolními zjištěními, které

představují toliko souhrn skutkových zjištění. V této souvislosti soud odkázal také na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 2. 2017, č. j. 6 Afs 194/2016 - 30, přičemž konstatoval, že žalovaný žalobkyni v kontrolním protokolu neuložil žádnou povinnost. Pro úplnost soud doplnil, že žalobkyni nevedl k odstranění vady žaloby spočívající ve smyslu rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2014 č. j. 1 Afs 60/2014 - 48, v tom, že se domáhala jak deklaratorního určení nezákonnosti zásahu, tak i zákazu pokračování v zásahu a příkazu k obnovení stavu před zásahem. Vysvětlil, že odstranění této vady by nic nezměnilo na závěru, že žalobkyně nemohla být namítaným zásahem dotčena na svých právech.

II. Obsah kasační stížnosti, vyjádření žalovaného a replika žalobkyně

[3] Proti tomuto rozsudku podala žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) včasnou kasační stížnost z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“). V ní namítla, že Městský soud v Praze v odůvodnění napadeného rozsudku odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 2. 2017, č. j. 6 Afs 194/2016 - 30, podle kterého žalobou proti rozhodnutí ani žalobou proti nezákonnému zásahu nelze brojit proti kontrolnímu protokolu, jestliže kontrolovanému subjektu není v kontrolním protokolu výslovně uložena právní povinnost. V této souvislosti stěžovatelka citovala rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2015, č. j. 1 As 162/2014 - 63, a dovodila, že jí žalovaný de facto uložil povinnost přijmout nápravná opatření, protože jako veřejnoprávní subjekt musí reagovat na kontrolní zjištění. Výsledkem kontrolních zjištění totiž bylo porušení § 127 odst. 1 a 2 zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, a to výlučně ve vztahu k tvrzeným nárokům bývalé zaměstnankyně stěžovatelky, které však sama zaměstnankyně nikdy neuplatnila. Nadto stěžovatelka poukázala na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2005, č. j. 2 Afs 144/2004 - 110, a rozsudek téhož soudu ze dne 17. 6. 2009, č. j. 4 Aps 2/2009 - 160, z nichž dovodila, že proti kontrolnímu protokolu lze brojit žalobou proti nezákonnému zásahu. V nastalé situaci ostatně ani jiný efektivní prostředek nápravy neměla.

[4] Vzhledem k tomu, že Městský soud v Praze žalobu de facto neposoudil meritorně, odepřel stěžovatelce právo na přístup k soudu podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Stěžovatelka namítla, že se žalovaný odmítl zabývat jejími námitkami s odůvodněním, že k tomu slouží jiné prostředky nápravy, aniž by ovšem uvedl, o jaké prostředky se jedná a aniž by kdy zahájil řízení, ve kterém by jí umožnil námitky uplatnit. Tento postup je projevem ústavně nepřípustné libovůle, a rozhodnutí o námitkách je proto v kolizi s čl. 1, čl. 2 odst. 3 a čl. 9 odst. 2 a 3 Ústavy České republiky a s § 2 odst. 1, 2 a 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve spojení s § 28 zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád); postup žalovaného, jakož i kontrolní závěr z něho vzešlý, je tudíž podle stěžovatelky nezákonný. Nadto, žalovaný nikdy nebyl oprávněn zahájit na základě kontrolních zjištění navazující řízení o správním deliktu, a to s ohledem na absenci společenské škodlivosti deliktu podle § 2 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve smyslu rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2008, č. j. 7 Afs 27/2008 - 46. Městský soud v Praze si měl ověřit, že v posuzované věci nedošlo k zahájení navazujícího správního řízení a projednat žalobu meritorně. Vzhledem k tomu, že soud žalobu zamítl, dostal se do kolize s čl. 1, čl. 2 odst. 3 a čl. 9 odst. 2 a 3 Ústavy České republiky. Stěžovatelka namítla, že jí rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 2. 2017, č. j. 6 Afs 194/2016 - 30,

nemohl být v době podání žaloby znám; vzhledem k tomu, že na něj Městský soud v Praze odkázal, zatížil rozsudek nepřezkoumatelností spočívající v jiné vadě řízení před soudem. Napadený rozsudek je nepřezkoumatelný rovněž pro nedostatek důvodů, protože Městský soud v Praze nevypořádal argumentaci stěžovatelky. Stěžovatelka poukázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2014, č. j. 1 Afs 60/2014 - 48, a konstatovala, že závěry Městského soudu v Praze k současnému návrhu deklaratorního i konstitutivního petitu v žalobě proti nezákonnému zásahu správního orgánu jsou výsledkem ústavně nepřípustného přepjatého formalismu. V dalším stěžovatelka odkázala na žalobu a repliku. Navrhla, aby Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek Městského soudu v Praze, určil, že zásah žalovaného byl nezákonný, zakázal mu v zásahu pokračovat, přikázal mu obnovit stav před nezákonným zásahem a uložil mu povinnost nahradit stěžovatelce náklady řízení.

[5] Žalovaný se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil s právními závěry Městského soudu v Praze a odkázal na vyjádření a dupliku, které učinil již v žalobním řízení. Nad rámec uvedeného odmítl jako nepřípadný odkaz stěžovatelky na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2015, č. j. 1 As 162/2014 - 63, a konstatoval, že byl oprávněn učinit kontrolní zjištění ohledně zaměstnankyně stěžovatelky, bez ohledu na to, zda sama zaměstnankyně vůči stěžovatelce uplatnila nějaké nároky. Žalovaný popřel právní názor stěžovatelky, že je povinen rozlišovat, zda činí kontrolní zjištění vůči soukromé či veřejné osobě. Právní řád takové rozlišení neobsahuje a ve svém důsledku by v opačném případě zakládal nerovnost mezi kontrolovanými osobami. Stěžovatelka podle žalovaného zaměňuje kontrolu dodržování pracovněprávních předpisů a finanční kontrolu, které však v posuzované věci nikterak nekolidovaly. Orgány inspekce práce jsou jedinými správními orgány oprávněnými kontrolovat dodržování pracovněprávních předpisů na úseku odměňování zaměstnanců. K námitce, že žalovaný nezahájil žádné navazující řízení, v němž by stěžovatelka mohla uplatnit svou obranu, žalovaný uvedl, že se tak nestalo, protože musel k žalobě stěžovatelky předat spisovou dokumentaci Městskému soudu v Praze. Tato otázka však pro posouzení věci nemá žádný význam. Vzhledem k uvedeným závěrům žalovaný navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

[6] V replice k vyjádření žalovaného stěžovatelka setrvala na svých závěrech a doplnila, že kvalita kontrolního protokolu musí být vždy taková, aby kontrolní protokol případně obstál i jako rozhodnutí v materiálním smyslu. Konstatovala, že kontrolu nesmí provádět právní laici a pokud žalovaná zapůjčila spis jinému orgánu, mohla si jej vyžádat k provedení navazujícího řízení. V dalším odkázala na podanou žalobu, repliku podanou v žalobním řízení a na kasační stížnost.

III. Posouzení kasační stížnosti

[7] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., podle nichž byl vázán rozsahem a důvody, jež stěžovatelka uplatnila v kasační stížnosti. Přitom neshledal vady uvedené v § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti. V kasační stížnosti stěžovatelka označila důvody podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

[8] Podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. „[k]*asační stížnost lze podat pouze z důvodu tvrzené nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení.*“ Nesprávné právní posouzení spočívá buď v tom, že na správně zjištěný skutkový

stav je aplikován nesprávný právní názor, popř. je sice aplikován správný právní názor, ale tento je nesprávně vyložen.

[9] Podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. „[k]*asační stížnost lze podat pouze z důvodu tvrzené nepřezkoumatelnosti spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, popřípadě v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.*“

[10] Kasační stížnost není důvodná.

[11] Nejvyšší správní soud stejně jako v rozsudku o jiné kasační stížnosti stěžovatelky ve věci sp. zn. 4 As 57/2018 nepřisvědčil tvrzení, že v usnesení rozšířeného senátu ze dne 31. 8. 2005, č. j. 2 Afs 144/2004 - 110, bez dalšího připustil, že kontrolní protokol lze úspěšně napadnout žalobou proti nezákonnému zásahu podle § 82 s. ř. s. Rozšířený senát konstatoval, že žalobou proti nezákonnému zásahu se lze bránit proti zahájení a provádění daňové kontroly, nikoliv proti kontrolním zjištěním. Totéž vyplývá i ze stěžovatelkou namítaného rozsudku ze dne 17. 6. 2009, č. j. 4 Aps 2/2009 - 160, ve kterém Nejvyšší správní soud posuzoval provádění kontroly zajištění bezpečnosti práce. Nejvyšší správní soud naopak v rozsudku ze dne 15. 2. 2017, č. j. 6 Afs 193/2016 - 31, shrnul, že „[s]*etrvalá judikatura* […] *jak ve vztahu k předchozí právní úpravě obsažené v zákoně č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, ve znění pozdějších předpisů,* […]*, tak i ve vztahu k recentní úpravě obsažené v kontrolním řádu* […] *dospívá k závěru, že protokol o kontrole obsahuje toliko kontrolní zjištění, čili zjištění skutková, jimiž nemůže být nikterak zasaženo do práv kontrolovaného subjektu, a ani „rozhodnutí“ o námitkách proti zjištění uvedenému v protokolu proto nejsou samostatně soudně přezkoumatelná žalobami dle soudního řádu správního. ‚Zamítnutí námitek kontrolovaného subjektu má pouze ten následek, že se nemění závěr kontrolního protokolu. Za rozhodnutí zasahující do práv stěžovatele lze v daném případě považovat až takové rozhodnutí, jímž mu byla uložena konkrétní povinnost* […]*. Do práv a povinností kontrolovaného subjektu může být zasaženo vždy až v souvislosti s navazujícím řízením, typicky ve správním řízení o správním deliktu.*“ Přitom je zcela nepodstatné, že naposledy citovaný rozsudek, popřípadě rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 2. 2017, č. j. 6 Afs 194/2016 - 30, stěžovatelce nemohl být v době podání žaloby znám. Nejvyšší správní soud v uvedených rozsudcích nedospěl k novým judikaturním závěrům, avšak odkázal na závěry vyjádřené ve svém dřívějším usnesení ze dne 12. 2. 2004, č. j. 5 A 55/2001 - 68, a v rozsudku ze dne 24. 4. 2013, č. j. 3 Aps 9/2012 - 29, kterých si stěžovatelka mohla být v době podání žaloby, tedy dne 3. 6. 2016, vědoma. Nadto, soudy z povahy svého poslání právo nevytvářejí, ale nalézají. I kdyby soud dospěl v jiné věci k interpretaci právní normy později, než by to bylo stěžovatelce k užitku, neznamená to, že takovou interpretaci nelze v její věci uplatnit. V takovém případě se totiž nejedná o nepřípustnou zpětnou účinnost, jak tomu může být v případě tvorby práva.

[12] Stěžovatelce lze přisvědčit, že podle naposledy citovaného rozsudku a obdobně i podle jí uvedeného rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 2. 2017, č. j. 6 Afs 194/2016 - 30, „[…] *recentní rozhodovací praxe vychází z toho, že ‚nelze přistupovat stejným způsobem k případu, kdy je v kontrolním protokolu ukládána kontrolovanému subjektu nějaká povinnost, jako k případu, kdy protokol obsahuje toliko skutková zjištění plynoucí z provedené kontroly‘ (rozsudek ze dne 27. 10. 2011, č. j. 2 As 90/2011 - 42), což* [Nejvyšší správní soud] *potvrdil i v rozsudku ze dne 29. 5. 2014, č. j. 5 As 152/2012 - 43, v němž vyslovil, že soudní*

přezkum rozhodnutí o námitkách dle § 18 zákona o státní kontrole Nejvyšší správní soud připouští v případech, kdy bylo kontrolním protokolem kontrolované osobě přímo uloženo i konkrétní opatření (k nápravě), resp. byla v rámci protokolu přímo uložena kontrolované osobě povinnost, přičemž oprávnění k uložení takové povinnosti vyplývalo v souvislosti s prováděním kontroly pro kontrolní orgán ze zvláštního právního předpisu'."

[13] Nejvyšší správní soud ovšem neshledal, že by žalovaný dodatkem protokolu ze dne 1. 12. 2015, č. j. 16937/3.50/15-3, popřípadě vyřízením námitek ze dne 4. 4. 2016, č. j. 16937/3.50/15-6, uložil stěžovatelce byť i jen implicitně nějakou povinnost. Žalovaný stěžovatelku toliko upozornil, že vůči své zaměstnankyni nesplnila povinnost, která jí však vyplývá přímo ze zákona, tedy z § 127 odst. 1 a 2 zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce. Obdobně již Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 24. 4. 2013, č. j. 3 Aps 9/2012 - 29, uvedl, že „[p]*okud stěžovatelka v kasační stížnosti namítá, že v projednávaném případě jsou opatření k odstranění nedostatků určena konkrétně, neboť jednoznačně vyplývají z identifikovaných tvrzených nedostatků, vůbec to neznamená, že jí byla takto „vyplývající" povinnost uložena protokolem. Na přijetí příp. potřebných opatření po veřejno-správní finanční kontrole pamatuje přímo zákon o finanční kontrole ve svém § 18, přičemž z jeho odst. 1 jednoznačně vyplývá, že opatření k odstranění nedostatků zjištěných při veřejno-správní kontrole je podle této úpravy povinna přijmout kontrolovaná osoba sama bez dalšího, tj. tzv. přímo ze zákona, a to bezodkladně. Kontrolní orgán přitom může toliko stanovit, do kdy nejpozději má kontrolovaný danou zákonnou povinnost splnit. Je tak zřejmé, že za tohoto právního stavu žádné založení (stanovení) povinnosti ze strany kontrolního orgánu v protokolu nepřicházelo v úvahu a ten také nic takového neučinil. Jak správně vyložil a uzavřel městský soud, kontrolní orgán stěžovatelku v protokolu v podstatě jen upozornil na její zákonnou povinnost.*" Přitom je zcela irelevantní, že dotčená zaměstnankyně stěžovatelky proti porušení výše uvedené povinnosti samostatně nebrojila. Žalovaný byl oprávněn provést kontrolu podle § 5 odst. 1 písm. a) zákona č. 251/2005 Sb., o inspekci práce, ve spojení s § 3 téhož zákona, a to podle § 5 odst. 1 zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád), z vlastní úřední povinnosti, a jeho závěry proto nezávisí na zjištění, zda třetí osoby hájí svá subjektivní práva.

[14] Vzhledem k výše uvedeným závěrům Nejvyšší správní soud přisvědčil Městskému soudu v Praze, že stěžovatelka nemohla být tvrzeným zásahem přímo zkrácena na svých právech ve smyslu § 82 s. ř. s. a ve smyslu rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 3. 2005, č. j. 2 Aps 1/2005 - 65. V takovém případě však stěžovatelka nemohla dosáhnout určení nezákonnosti tvrzeného zásahu, zákazu v jeho pokračování ani příkazu k obnově předešlého stavu a Městský soud v Praze se již proto nemusel zabývat jejími dalšími námitkami a neodepřel jí tak právo na přístup k soudu podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, nedopustil se ústavně nepřípustného formalismu či libovůle a nezaložil nepřezkoumatelnost nebo nezákonnost rozsudku. Další žalobní námitky stěžovatelky proti kontrolním zjištěním či proti vyřízení námitek již totiž nemohly mít vliv na výsledek řízení. Ze stejného důvodu se ani Nejvyšší správní soud nezabýval dalšími kasačními námitkami stěžovatelky.

[15] Nad rámec výše uvedeného Nejvyšší správní soud podotýká, že nepřehlédl druhou a třetí část žaloby, ve které stěžovatelka ve své podstatě namítla nezákonnost provedení kontroly. Stěžovatelka však v žalobním petitu zcela jasně vymezila, že nežádá určení nezákonnosti kontroly avšak konkrétního kontrolního zjištění, které výslovně označila za zásah ve smyslu § 82 s. ř. s. Podle nálezu Ústavního soudu ze dne 7. 4. 2010, sp. zn. II. ÚS

3137/09, „[v] *zásadě však platí, že soud procesní úkony vykládá podle jejich obsahu. Z tohoto pohledu je pak třeba vykládat aplikaci dispoziční zásady o zákazu překročení, resp. povinnosti vyčerpání petitu. Platí obecné pravidlo, že soud musí z hlediska obsahového petit plně vyčerpat a nesmí jej překročit. Přitom musí přihlížet jak k druhu žaloby, tak k druhu řízení, dále i k povaze práva a právního odvětví a k odborné terminologii. V tomto smyslu je třeba vykládat aplikaci dispoziční zásady o zákazu překročení, resp. povinnosti vyčerpání petitu. Soud ale není otrocky, tj. do nejmenšího detailu vázán žalobou, resp. petitem. Dispoziční zásada velí, že nesmí překročit návrh a musí jej vyčerpat, avšak ve vztahu k jeho podstatě.*“ Vzhledem k citovanému nálezu Nejvyšší správní soud dovodil, že Městský soud v Praze nebyl oprávněn překročit jasně formulovaný žalobní petit a určit na základě druhé a třetí části žaloby nezákonnost kontroly, neboť z obsahu žaloby jakož i kasační stížnosti je zjevné, že o to stěžovatelka neusilovala.

IV. Závěr

[16] S ohledem na všechny shora uvedené skutečnosti dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnosti není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl.

[17] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s., podle kterého nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení, které důvodně vynaložil. Vzhledem k tomu, že stěžovatelka byla v řízení o kasační stížnosti procesně neúspěšná, právo na náhradu nákladů řízení jí nenáleží. Procesně úspěšnému žalovanému žádné náklady nad rozsah vyplývající z jeho úřední činnosti nevznikly. Nejvyšší správní soud proto rozhodl tak, že nepřiznal náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti žádnému z účastníků.

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

V Brně dne 20. dubna 2018

JUDr. Jiří Palla
předseda senátu