

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: **Hasičský záchranný sbor hlavního města Prahy**, se sídlem Sokolská 62, Praha 2, o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 19. 2. 2018, č. j. 10 A 119/2016 - 45,

takto:

I. Kasační stížnost proti výroku I. rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 19. 2. 2018, č. j. 10 A 119/2016 - 45, **se zamítá.**

II. Výroky II. a III. rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 19. 2. 2018, č. j. 10 A 119/2016 - 45, **se zrušují** a věc **se vrací** v tomto rozsahu tomuto soudu k dalšímu řízení.

III. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti proti výroku I. rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 19. 2. 2018, č. j. 10 A 119/2016 - 45.

Odůvodnění:

I. Rekapitulace předcházejícího řízení

[1] Rozsudkem ze dne 19. 2. 2018, č. j. 10 A 119/2016 - 45, Městský soud v Praze zamítl žalobu na ochranu před nezákonným zásahem v části, jíž se žalobkyně domáhala 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 (výrok I.). Soud žalobu odmítl v části, jíž se žalobkyně domáhala toho, aby žalovanému zakázal pokračování v porušování jejích práv tím, že trvá na právním stavu navozeném přípisem náměstka ředitele pro prevenci a civilní nouzovou připravenost žalovaného Ing. Jiřího Hoška ze dne 28. 4. 2016, č. j. HSAA-31-7/2016, a aby přikázal žalovanému obnovit stav před nezákonným zásahem tím, že zruší 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, (výrok II). Konečně soud rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení (výrok III.).

[2] V odůvodnění rozsudku soud vysvětlil, že v druhé části žalobního návrhu, která je popsána ve druhém výroku rozsudku, žalobkyně ve skutečnosti usilovala o zrušení protokolu v rozsahu kontrolních zjištění v bodech, v nichž žalovaný zamítl její námitky. Žalobkyně tak dovodila zkrácení svých práv z té části protokolu, ze které jí na základě příkazu žalovaného vyplynula povinnost odstranit zjištěné nedostatky, tj. povinnost přijmout nápravná opatření podle § 31 odst. 1 písm. h) zákona č. 133/1985 Sb., o požární ochraně. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 11. 2007, č. j. 1 As 13/2006 - 90, však uložení nápravných opatření představuje materiálně rozhodnutí. Městský soud v Praze uzavřel, že žaloba proti nezákonnému zásahu podle § 82 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“) je subsidiárním prostředkem ochrany. Vzhledem k tomu, že žalobkyně mohla v posuzované části návrhu podat žalobu proti rozhodnutí podle § 65 s. ř. s., nemohla být v posuzované věci úspěšná.

[3] K první části žalobního návrhu, popsané v prvním výroku rozsudku, Městský soud v Praze poukázal na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 11. 2007, č. j. 1 As 13/2006 - 90, ze dne 30. 11. 2016, č. j. 3 As 52/2016 - 28, a ze dne 17. 3. 2005, č. j. 2 Aps 1/2005 - 65. Soud přitom dovodil, že závěry kontroly uvedené v kontrolním protokolu nepředstavují zásah podle § 82 s. ř. s., neboť žalobkyni přímo nezkracují v jejích právech. Samotná zjištění zanesená v protokolu bez dalšího nezakládají povinnost odstranit deklarované nedostatky. Vzhledem k tomu, že nezákonným zásahem nemohou být kontrolní zjištění, soud dovodil, že jím nemůže být ani vypořádání námitek proti těmto kontrolním zjištěním. Soud odmítl, že by vypořádání námitek bylo nicotné, neboť důvodem nicotnosti nejsou nedostatky odůvodnění.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[4] Proti tomuto rozsudku podala žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) včasnou kasační stížnost. V ní 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, a dovodila, že proti kontrolnímu protokolu lze brojit žalobou proti

nezákonnému zásahu. Městský soud v Praze nebyl oprávněn aplikovat ve věci závěry, které Nejvyšší správní soud vyslovil v rozsudku ze dne 14. 11. 2007, č. j. 1 As 13/2006 - 90, a vzhledem k tomu, že tak učinil, odepřel stěžovatelce právo na přístup k soudu podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. I kdyby však stěžovatelka musela brojit proti zkrácení svých práv prostřednictvím žaloby proti rozhodnutí, soudu nic nebránilo, aby takto posoudil již podanou žalobu proti nezákonnému zásahu, a to s ohledem na § 41 odst. 2 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve spojení s § 64 s. ř. s. Stěžovatelka namítla, že Městský soud v Praze zatížil napadený rozsudek nepřezkoumatelností. Přestože totiž uvedl, že první část žalobního návrhu posoudil meritorně, nevypořádal se s žádným ze stěžovatelkou přednesených argumentů. Ve zbytku stěžovatelka odkázala na žalobu, ve které specifikovala pochybení, kterých se vůči ní měl dopustit žalovaný. Vzhledem k uvedeným skutečnostem stěžovatelka 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 ve vyjádření ke kasační stížnosti odkázal na své dřívější vyjádření k žalobě a navrhl zamítnutí kasační stížnosti.

III. Posouzení kasační stížnosti

[6] 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.

[7] Nejvyšší správní soud nepřisvědčil tvrzení stěžovatelky, 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.*“ Ve smyslu citovaného rozsudku

stěžovatelka nemohla být samotnými kontrolními zjištěními zkrácena na právech ve smyslu § 82 s. ř. s. a Městskému soudu v Praze tedy nezbylo než deklaratorní část žalobního návrhu zamítnout, aniž by se musel zabývat námitkami stěžovatelky proti kontrolnímu protokolu, jeho dodatku či rozhodnutí o námitkách. Městský soud v Praze tak podle Nejvyššího správního soudu ve výroku I. napadeného rozsudku nikterak nepochybil.

[8] Nejvyšší správní soud přisvědčil Městskému soudu v Praze, že žalovaný stěžovatelce v protokolu o kontrole a v dodatku protokolu o kontrole implicitně uložil povinnost přijmout nápravná opatření ke zjištěným nedostatkům ve smyslu § 31 odst. 1 písm. h) zákona o požární ochraně a že tak v tomto rozsahu vydal rozhodnutí v materiálním smyslu, které lze ve správním soudnictví přezkoumat žalobou podle § 65 s. ř. s. Nejvyšší správní soud již totiž například v rozsudku ze dne 15. 2. 2017, č. j. 6 Afs 193/2016 - 31, konstatoval, že „[...] *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'.*" V této souvislosti již také Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 14. 11. 2007, č. j. 1 As 13/2006 - 90, uvedl, že „[u]*loží-li inspektor Úřadu pro ochranu osobních údajů v rámci kontroly nad dodržováním povinností stanovených zákonem při zpracování osobních údajů [§ 29 odst. 1 písm. a) zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů] opatření k nápravě (§ 40 téhož zákona), jde o správní rozhodnutí podřízené soudnímu přezkumu.*" Z citovaných rozsudků tedy vyplývá, že stěžovatelka proti uloženým nápravným opatřením nemohla úspěšně brojit žalobou proti nezákonnému zásahu, neboť ve smyslu § 85 s. ř. s. mohla konstitutivní část žalobního návrhu uplatňovat prostřednictvím žaloby proti rozhodnutí podle § 65 s. ř. s.

[9] Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu však v rozsudku ze dne 21. 11. 2017, č. j. 7 As 155/2015 - 160, dovodil, že „[s]*oud může zjistit (i po případném upřesnění a ujištění se, že je správně chápe), že tvrzení žalobce popisují jednání nebo jiný objektivně existující jev, který z povahy věci nezákonným zásahem být nemůže.* [...] *Nebo jednoduše žalobce označí za zásah mylně něco, co má všechny parametry správního rozhodnutí, osvědčení nebo opatření obecné povahy. V takovém případě soud stanoveným procesním postupem žalobce upozorní na nutnost úpravy žaloby a po odstranění zjištěného nedostatku žalobu projedná (jsou-li splněny další podmínky řízení, zejména včasnost jejího podání).*" Vzhledem k citovanému závěru rozšířeného senátu Městský soud v Praze nebyl oprávněn odmítnout bez dalšího konstitutivní část žalobního návrhu, avšak byl povinen nejprve stěžovatelce poskytnout lhůtu k úpravě žaloby podle § 37 odst. 5 s. ř. s., ledaže by v posuzované věci nebyly splněny podmínky ani řízení o žalobě proti rozhodnutí podle § 65 s. ř. s., což by však soud musel v rozhodnutí náležitě odůvodnit. Nejvyšší správní soud ze spisové dokumentace

podle § 109 odst. 4 s. ř. s. z vlastní úřední povinnosti zjistil, že Městský soud v Praze popsaným způsobem nepostupoval, a založil tak vadu řízení, která mohla mít za následek nezákonnost výroku II. rozsudku ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. V důsledku uvedeného závěru nadále neobstojí ani výrok III. napadeného rozsudku o náhradě nákladů řízení, neboť Městský soud v Praze nebyl oprávněn konstitutivní část žalobního návrhu bez dalšího odmítnout. Vzhledem ke zjištěné vadě žalobního řízení se již Nejvyšší správní soud nezabýval zbylými námitkami stěžovatelky.

IV. Závěr

[10] Nejvyšší správní soud tak dovodil, že námitky stěžovatelky proti výroku I. rozsudku Městského soudu v Praze, nejsou důvodné a v souladu s § 110 odst. 1 větou druhou s. ř. s. proto kasační stížnost v tomto rozsahu zamítl. Ve zbylém rozsahu však shledal kasační stížnost důvodnou a v souladu s větou první před středníkem § 110 odst. 1 s. ř. s. proto zrušil výrok II. a III. rozsudku Městského soudu v Praze a věc mu v tomto rozsahu vrátil k dalšímu řízení. Městský soud v Praze bude podle § 110 odst. 4 s. ř. s. v dalším řízení vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu vysloveným v tomto rozsudku. V novém rozhodnutí ve věci Městský soud v Praze rozhodne i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti proti výroku II. a III. napadeného rozsudku (§ 110 odst. 3 věta první s. ř. s.).

[11] O náhradě nákladů řízení proti výroku I. napadeného rozsudku 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 proti výroku I. 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 proti výroku I. napadeného rozsudku 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 6. dubna 2018

JUDr. Jiří Palla
předseda senátu