



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Marie Turkové a soudců JUDr. Dagmar Nygrínové a JUDr. Milana Kamlacha v právní věci žalobce: **J. S.**, zast. JUDr. Milanem Paláčkem, advokátem, se sídlem Národní 27, Praha 1, proti žalované: **Oblastní inspektorát práce pro Ústecký kraj a Liberecký kraj**, se sídlem SNP 2720/21, Ústí nad Labem, o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 6. 1. 2009, č. j. 15 Ca 251/2008 - 75,

t a k t o :

Usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 6. 1. 2009, č. j. 15 Ca 251/2008 - 75, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Usnesením ze dne 6. 1. 2009, č. j. 15 Ca 251/2008 – 75, Krajský soud v Ústí nad Labem odmítl žalobu, kterou se žalobce domáhal ochrany proti nezákonnému zásahu do svých práv, ke kterému došlo kontrolou inspekce práce ve smyslu zákona č. 251/2005 Sb., o inspekci práce, ve znění pozdějších předpisů, a zákona č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, ve znění pozdějších předpisů, provedenou dne 15. 5. 2008, inspektorem Oblastního inspektorátu práce pro Ústecký a Liberecký kraj L. F. (dále „inspektor“). V odůvodnění soud konstatoval, že podle § 84 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále „s. ř. s.“), musí být žaloba podána do dvou měsíců ode dne, kdy se žalobce dozvěděl o nezákonném zásahu; nejpozději do dvou let od okamžiku, kdy k němu došlo. Dnem určujícím počátek běhu lhůty byl v daném případě den, kdy byl žalobce seznámen s výsledkem provedené kontroly, tj. 15. 5. 2008. Subjektivní dvouměsíční lhůta pro podání správní žaloby tedy uplynula dne 15. 7. 2008. Z předmětné žaloby však soud zjistil, že byla podána elektronickou poštou se zaručeným podpisem dne 7. 10. 2008. Lhůta pro včasné podání žaloby tak nebyla zachována. Z tohoto důvodu soud s odkazem na ustanovení § 46 odst. 1 písm. b) s. ř. s. žalobu jako opožděnou odmítl, neboť zmeškání lhůty pro podání žaloby nelze podle § 84 odst. 2 s. ř. s. prominout. Jelikož řízení skončilo odmítnutím žaloby před prvním jednáním, soud podle ustanovení § 10 odst. 3 věty první zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů, rozhodl o vrácení zaplaceného soudního poplatku.

Proti tomuto usnesení podal žalobce (dále „stěžovatel“) včas kasační stížnost. Uvedl, že závěr soudu o tom, že lhůta pro podání žaloby marně uplynula dne 15. 7. 2008, je nesprávný, neboť vychází z neadekvátně stanoveného počátku jejího běhu dne 15. 5. 2008. Konstatoval, že úprava správního soudnictví vychází z konceptu subsidiarity ochrany poskytované správními soudy ve vztahu k ochraně poskytované správními orgány. Proto tam, kde se lze ochrany domoci v rámci systému veřejné správy, je na tom, jehož práva byla ohrožena, nebo porušena, aby nejprve využil této možnosti. Teprve nedosáhne-li nápravy tímto způsobem, otevírá se mu cesta ke správnímu soudu. Originální ochrana poskytovaná správními soudy nastupuje poté, co nebylo dosaženo nápravy v rámci systému veřejné správy, což odpovídá koncepci správního soudnictví jakožto kontroly veřejné správy a nikoli náhrady v její věcné kompetenci. Z těchto důvodů stanoví soudní řád správní v § 5, že se lze ve správním soudnictví domáhat ochrany práv jen po vyčerpání řádných opravných prostředků, připouští-li je zvláštní zákon. V tomto smyslu je nutné vykládat i ustanovení § 85 s. ř. s. o ochraně před nezákonným zásahem správního orgánu totiž, že existuje-li jiný prostředek ochrany nebo nápravy, má žalobce, předtím než se obrátí na soud, tohoto jiného prostředku využít. V případě nezákonné kontroly inspekce práce jsou tímto jiným prostředkem ochrany žádost o přezkoumání protokolu podle § 41 odst. 1 zákona o inspekci práce a námitky k vedoucímu inspektorovi podle § 41 odst. 2 tohoto zákona. Kontrolovaná osoba proto musí nejprve využít je, a teprve nedosáhne-li jimi ochrany, je legitimována k žalobě podle § 82 s. ř. s. U nezákonné kontroly práce nicméně není prostředkem soudní ochrany žaloba proti rozhodnutí nadřízeného pracovníka o námitkách podle § 65 odst. 1 s. ř. s. Kdyby soudní ochranu poskytovala žaloba podle § 65 odst. 1 s. ř. s., žaloba podle § 82 s. ř. s. by nebyla možná. Soudní ochrana podle § 65 odst. 1 s. ř. s. je vyloučena samotným charakterem námitek a způsobem, jakým je o nich rozhodováno. Smyslem námitek je operativní zajištění nápravy vadného postupu inspektora. Vyhověno je jim faktickým úkonem, při nevyhovění je rozhodnutí pouze sdělením důvodů. Pokud by nebylo námitkám vyhověno, ani o nich rozhodnuto, nebylo by možno se rozhodnutí domoci, neboť nejde o nečinnost podřaditelnou pod ustanovení § 76 a násl. s. ř. s. Samotné rozhodnutí nadřízeného pracovníka o námitkách proti postupu inspektora oblastního inspektorátu práce při kontrole proto nelze přezkoumat soudem podle § 65 odst. 1 s. ř. s. (§ 70 písm. a), § 68 písm. e) s. ř. s.), což současně vylučuje posouzení takového rozhodnutí jako předběžného podle § 70 písm. b) s. ř. s. Přezkoumání protokolu podle § 41 odst. 1 zákona o inspekci práce a námitky k vedoucímu inspektorovi podle § 41 odst. 2 tohoto zákona jsou předpokladem věcného projednání žaloby proti nezákonnému zásahu a od vědomosti o výsledku jejich vyřízení se odvíjí lhůta k podání žaloby. Kontrola, kterou stěžovatel považoval za nezákonnou, u něj byla provedena dne 15. 5. 2008. Téhož dne byl seznámen i s protokolem o výsledku této kontroly. Podáním ze dne 20. 5. 2008 požádal stěžovatel podle § 41 odst. 1 zákona o inspekci práce o přezkoumání protokolu o výsledku kontroly. Dne 4. 7. 2008 obdržel zástupce stěžovatele dopis od inspektora ze dne 3. 7. 2008, č. j. 3148/7.II/08/15.2, ve kterém mu inspektor sdělil, že nevyhovuje podaným námitkám. Dne 25. 7. 2008 podal stěžovatel námitky proti přezkoumání kontroly ze dne 15. 5. 2008 podle § 41 odst. 2 zákona o inspekci práce k vedoucímu inspektorovi. Dne 6. 8. 2008 obdržel stěžovatel rozhodnutí vrchního inspektora, kterým byly zamítnuty jeho námitky proti výsledku přezkoumání ze dne 3. 7. 2008. Tímto postupem stěžovatel vyčerpал všechny prostředky, jimiž se bylo možné domáhat ochrany, proto mu nezbyla jiná možnost, než se obrátit na soud s žalobou proti nezákonnému zásahu správního orgánu ve smyslu § 82 a násl. s. ř. s. Tato žaloba byla krajskému soudu zaslána dne 6. 10. 2008 elektronickou poštou a opatřena zaručeným elektronickým podpisem právního zástupce stěžovatele. Jak vyplývá z potvrzení elektronické podatelny Krajského soudu v Ústí nad Labem o doručení datové zprávy, byla tato žaloba doručena dne 6. 10. 2008, nikoliv dne 7. 10. 2008, jak konstatoval soud v napadeném usnesení. Z uvedených důvodů se stěžovatel domníval, že byla dodržena lhůta pro podání žaloby ve smyslu § 84 odst. 1 s. ř. s. Stěžovatel proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadené usnesení zrušil podle § 110 s. ř. s. z důvodů uvedených v ustanovení § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. a věc vrátil soudu k dalšímu řízení.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že podle § 85 s. ř. s. je žaloba proti nezákonnému zásahu orgánu nepřijatelná, lze-li se ochrany práv domáhat jinými právními prostředky. Správní orgán za takové prostředky považoval přezkoumání protokolu podle § 41 odst. 1 a 2 zákona o inspekci práce. Vyčerpání těchto nástrojů obrany je podle názoru žalovaného podmínkou pro dovolání se ochrany ve správním soudnictví. V daném případě začala lhůta pro podání žaloby ve smyslu § 84 odst. 1 s. ř. s. běžet nikoli v den následující po předání protokolu o kontrole, nýbrž den následující po doručení rozhodnutí o námitkách zmocněnci účastníka řízení, tj. dnem 7. 8. 2008. Ve smyslu § 40 odst. 2 s. ř. s. tedy uplynula dne 6. 10. 2008. Jestliže byla žaloba podána dne 7. 10. 2008, jak v napadeném usnesení uvedl soud, pak byla podána opožděně. Dále se žalovaný vyjádřil k meritu sporné kontroly.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené usnesení v souladu s § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které stěžovatel uplatnil ve své kasační stížnosti. Stěžovatel se v kasační stížnosti dovolával důvodů podle § 103 odst. 1 písm. e) tohoto zákona.

Podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. lze kasační stížnost podat z důvodu tvrzené nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu nebo o zastavení řízení.

Z obsahu správního spisu Nejvyšší správní soud zjistil, že dne 15. 5. 2008 seznámil inspektor Oblastního inspektorátu práce pro Ústecký kraj a Liberecký kraj, se sídlem v Ústí nad Labem, stěžovatele se závěrem provedené kontroly, o níž vyhotovil protokol dne 15. 5. 2008, č. j. 1877/13/7.II/08/15.2. Na základě kontroly inspektor zjistil, že stěžovatel při manipulaci s materiálem pomocí věžového jeřábu LIEBHERR 90 EC-B nedodržel postup při navádění pomocí vysílačky. Neřídil se ustanovením odst. D2 písm. b) Přílohy D ČSN ISO 12480-1. Tímto svým konáním porušil § 106 odst. 4 písm. d) zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů.

Dne 22. 5. 2008 došla žalovanému žádost stěžovatele o přezkoumání protokolu o výsledku kontroly pořízeného dne 15. 5. 2008. Stěžovatel uvedl, že příloha D normy ČSN, na základě které dospěl inspektor k uvedenému zjištění o porušení pracovních předpisů, má pouze informativní, nikoli normativní charakter, přičemž části normativní mají vždy přednost před částmi informativními. Z kontrolního zjištění však vyplynulo, že inspektor upřednostnil aplikaci informativních částí posuzované ČSN před jejich částmi normativními. Vyjádřil i další věcné námitky proti závěru provedené kontroly.

Přípisem ze dne 3. 7. 2008, č. j. 3148/7.II/08/15.2, informoval inspektor stěžovatele, že po přezkoumání protokolu o kontrole jeho námitkám nevyhověl.

Dne 24. 7. 2008 podal stěžovatel k vedoucímu inspektorovi žalovaného námitky proti výsledku přezkoumání protokolu o výsledku kontroly ze dne 15. 5. 2008.

Rozhodnutím ze dne 5. 8. 2008, č. j. 4530/5630/08/15.4, žalovaný zamítl námitky stěžovatele proti přezkoumání protokolu o výsledku kontroly ze dne 15. 5. 2008, neboť neshledal důvod pro změnu nebo zrušení výsledku přezkoumání. Toto rozhodnutí bylo zástupci stěžovatele doručeno dne 6. 8. 2008.

Z obsahu soudního spisu Nejvyšší správní soud zjistil, že dne 6. 10. 2008 podal stěžovatel elektronickou poštou, se zaručeným elektronickým podpisem zástupce stěžovatele, žalobu na ochranu proti nezákonnému zásahu do svých práv, ke kterému mělo dojít kontrolou inspekce práce, provedenou inspektorem žalovaného dne 15. 5. 2008, s jejímiž závěry byl stěžovatel seznámen tohoto dne na základě protokolu č. j. 1877/13/7.II/08/15.2.

Podle § 84 s. ř. s., musí být žaloba podána do dvou měsíců ode dne, kdy se žalobce dozvěděl o nezákonném zásahu. Nejpozději lze žalobu podat do dvou let od okamžiku, kdy k němu došlo.

Podle § 85 s. ř. s., je žaloba nepřijatelná, lze-li se ochrany nebo nápravy domáhat jinými právními prostředky nebo domáhá-li se žalobce pouze určení, že zásah byl nezákonný.

Podle § 5 s. ř. s., nestanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak, lze se ve správním soudnictví domáhat ochrany práv jen na návrh a po vyčerpání řádných opravných prostředků, připouští-li je zvláštní zákon.

Podle § 41 odst. 1 zákona o inspekci práce, může kontrolovaná osoba písemně požádat o přezkoumání protokolu, a to do 5 pracovních dnů ode dne seznámení se s protokolem [§ 8 písm. h)], nestanoví-li inspektor lhůtu delší. Inspektor přezkoumá protokol a o výsledku kontrolovanou osobu písemně vyrozumí.

Podle § 41 odst. 2 zákona o inspekci práce, proti výsledku přezkoumání podle odstavce 1 může kontrolovaná osoba do 15 pracovních dnů ode dne, kdy byla o výsledku vyrozuměna, podat námitky k vedoucímu inspektorovi, který o námitkách rozhodne; jestliže kontrolu vykonal úřad, rozhodne o námitkách generální inspektor.

Při posuzování důvodnosti kasační stížnosti vycházel Nejvyšší správní soud především z usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2005, č. j. 2 Afs 144/2004 - 110, publikovaného ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu pod č. 735/2006, které řešilo obdobnou právní otázku v řízení daňovém. V tomto usnesení rozšířený senát mimo jiné konstatoval následující:

I. Zahájení i provádění daňové kontroly (§ 16 zákona ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků) může být podle okolností nezákonným zásahem, proti kterému je možno podat žalobu podle § 82 a násl. soudního řádu správního.

II. Taková žaloba je přípustná pouze poté, kdy žalobce bezvýsledně vyčerpal právní prostředek stanovený podle zákona k jeho ochraně (§ 85 s. ř. s.). Tímto právním prostředkem jsou námitky podle § 16 odst. 4 písm. d) zákona ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků.

III. Lhůta pro podání takové žaloby (§ 84 s. ř. s.) počíná běžet od okamžiku, kdy se daňový subjekt dozvěděl o vyřízení námitek (§ 16 odst. 6 zákona ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků), popřípadě od okamžiku marného uplynutí lhůty pro vyřízení námitek.

Per analogiam k výše popsanému posouzení právní otázky v řízení daňovém, lze k obdobným závěrům dospět i v projednávaném případě. Provádění kontroly zajištění bezpečnosti práce podle § 3 odst. 1 písm. a) zákona o inspekci práce a zajištění bezpečnosti provozu technických zařízení se zvýšenou mírou ohrožení života a zdraví podle § 3 odst. 1 písm. d) tohoto zákona může být podle okolností nezákonným zásahem, proti kterému je možno podat žalobu podle § 82 a násl. soudního řádu správního.

Žalobou se tedy lze, v souladu s výše uvedeným názorem rozšířeného senátu, domáhat soudní ochrany práv teprve po vyčerpání veškerých právních prostředků stanovených podle zákona k ochraně práv žalobce. Již v předchozí rozhodovací činnosti (viz např. rozsudek ze dne 12. 5. 2005, č. j. 2 Afs 98/2004 - 65) Nejvyšší správní soud konstatoval, že podmíněnost vyčerpání opravných prostředků ve správním řízení před podáním žaloby k soudu [§ 5, § 68 písm. a) s. ř. s.] je nutno vnímat jako provedení zásady subsidiarity soudního přezkumu a minimalizace zásahů soudů do správního řízení. To znamená, že účastník správního řízení musí

zásadně vyčerpání všech prostředků k ochraně svých práv, které má ve své procesní dispozici, a teprve po jejich marném vyčerpání se může domáhat soudní ochrany. Soudní přezkum správních rozhodnutí je totiž koncipován až jako následný prostředek ochrany subjektivně veřejných práv, který nemůže nahrazovat prostředky nacházející se uvnitř veřejné správy. V daném případě jím byl přezkum protokolu o provedené kontrole podle § 41 odst. 1 zákona o inspekci práce a námitky proti provedenému přezkumu podle § 41 odst. 2 uvedeného zákona. Tato zákonná podmínka byla v daném případě naplněna.

Shodně s citovaným názorem rozšířeného senátu platí, že lhůta pro podání žaloby podle § 84 s. ř. s. počala běžet okamžikem, kdy se stěžovatel dozvěděl o výsledku vyřízení jeho námitek proti přezkumu kontrolního protokolu. V řešené věci tomu bylo dne 6. 8. 2008. Konec dvouměsíční lhůty pro podání žaloby tedy připadl na den 6. 10. 2008. Ze soudního spisu Nejvyšší správní soud zjistil, že k tomuto dni, tedy 6. 10. 2008, podal zástupce stěžovatele žalobu elektronickou poštou se zaručeným elektronickým podpisem na podatelnu Krajského soudu v Ústí nad Labem. Lhůta pro podání žaloby tedy byla zachována.

V kontextu uvedené judikatury přisvědčil Nejvyšší správní soud námitkám stěžovatele, které shledal důvodnými, neboť závěr krajského soudu vyjádřený v napadeném usnesení je v rozporu s citovaným právním názorem rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu.

Krajský soud pochybil, odvozoval-li počátek lhůty pro podání žaloby proti nezákonnému zásahu od data seznámení stěžovatele s výsledkem kontroly (tj. 15. 5. 2008), a nikoli od seznámení stěžovatele s vyřízením jeho námitek proti výsledku přezkoumání kontrolního protokolu (tj. 6. 8. 2008). V důsledku těchto pochybení dospěl krajský soud k nesprávnému závěru, že stěžovatel svou žalobu podal opožděně.

S ohledem na tyto skutečnosti dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že napadené usnesení krajského soudu o odmítnutí žaloby pro opožděnost je nezákonné, neboť žaloba není opožděná. Kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. e) byl prokázán, Nejvyšší správní soud proto usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 6. 1. 2009, č. j. 15 Ca 251/2008 - 75, zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení, ve kterém je krajský soud vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu o včasnosti podané žaloby (§ 110 odst. 3 s. ř. s.). Pro úplnost poukazuje Nejvyšší správní soud na usnesení jeho rozšířeného senátu ze dne 16. 12. 2008, č. j. 8 Aps 6/2007 – 247.

V novém rozhodnutí krajský soud rozhodne i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti podle § 110 odst. 2 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 17. června 2009

JUDr. Marie Turková
předsedkyně senátu