



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudkyň JUDr. Barbary Pořízkové a Mgr. Daniely Zemanové v právní věci žalobce: **DOPS s.r.o.**, se sídlem Třída TGM 55, Česká Skalice, zastoupený JUDr. Ing. Jirím Špeldou, advokátem se sídlem Šafaříkova 666, Hradec Králové, proti žalovanému: **Ministerstvo zdravotnictví**, se sídlem Palackého náměstí 4, Praha, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 15. 11. 2007, č.j. 28228/2007-SOZ-30.1-30.8.07, ve věci uložení pokuty za správní delikt, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 27. 11. 2009, č. j. 11 Ca 39/2008 – 61,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 27. 11. 2009, č. j. 11 Ca 39/2008 – 61, **se zrušuje a věc se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Žalovaný (dále též „stěžovatel“) kasační stížností napadl v záhlaví označený pravomocný rozsudek Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), kterým bylo zrušeno shora specifikované rozhodnutí žalovaného a věc mu vrácena k dalšímu řízení. Tímto rozhodnutím žalovaný změnil ve výrokové části rozhodnutí Krajské hygienické stanice Královéhradeckého kraje ze dne 27. 6. 2007, č. j. Jc/1118/07/15/hp.jc/vo, a současně potvrdil rozhodnutí, jímž byla žalobci uložena pokuta ve výši 10 000 Kč za spáchání správního deliktu maření výkonu státního zdravotního dozoru, jehož se měl žalobce dopustit tím, že nesplnil povinnosti stanovené v ustanovení § 88 odst. 5 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ochraně veřejného zdraví“). Žalobce byl oběma správními orgány shledán vinným, že nesplnil svoji povinnost poskytnout

kontrolním pracovníkům součinnost, když nevytvořil podmínky k provedení státního zdravotního dozoru.

Žalobce ve včas podané žalobě napadal závěr správních orgánů, že neumožnil dne 6. 12. 2006 v jeho provozovně provést výkon státního zdravotního dozoru. Namítal, že z protokolu o kontrolním zjištění je zřejmé, že ke kontrole došlo, pokud kontrolní pracovníce nepokračovaly ve výkonu dozoru, pak se tak nestalo z důvodů na straně žalobce. Svědek M. Š. potvrdil, že nikdo ze zaměstnanců nebránil v přístupu do prostor společnosti. Dle žalobce kontrolním pracovnícím nebylo v přístupu do závodu žádným způsobem bráněno a zaměstnanci žalobce tak nemohli výkon státního dozoru jakýmkoliv způsobem mařit. Žalobce v této souvislosti namítal rozpor mezi obsahem protokolu a stanoviskem kontrolních pracovníc k obsahu námitek žalobce. Ve stanovisku kontrolních pracovníc je uvedeno, že byl učiněn pokus o výkon státního dozoru, což je v rozporu s obsahem protokolu, který byl sepsán o kontrolním zjištění. Žalobce nesouhlasil s vypořádáním této námítky ze strany žalovaného, který konstatoval, že jde o interní zprávu kontrolních pracovníc své nadřízené.

Dále žalobce napadal nedostatečně zjištěný skutkový stav a nevyslechnutí svědkyně P. S. a svědka D. Š. Uvedl, že nezdařený pokus o doručení obsílky ke svědecké výpovědi nezbavuje správní orgán povinnosti zjistit skutečný stav věci, jsou-li o něm pochybnosti. Pokud správní orgán paní S. obeslal, pokládal za nutné ji vyslechnout, avšak po nezdařeném doručení předvolání ke svědecké výpovědi na výslech paní S. rezignoval.

Poslední námitka směřovala do výroku napadeného rozhodnutí, dle kterého se správního deliktu dopustila spol. DOPS s. r. o., avšak v odůvodnění rozhodnutí je konstatováno, že protiprávní jednání spočívalo v jednání zaměstnanců žalobce. Dle žalobce jsou uvedená tvrzení v rozporu. Za nepřijatelný pokládá závěr žalovaného „že by měl být žalobce odpovědný za to, kdyby jeho zaměstnanci s odkazem na vnitropodnikovou směrnici, která dle závěru správního orgánu má být v rozporu se zákonem, odmítli poskytnout potřebnou součinnost. K takovému závěru o rozporu se zákonem by jednak musel správní orgán znát znění takové vnitropodnikové směrnice a nikdo ani zaměstnanci žalobce nejsou povinni dodržovat či plnit pokyny, které jsou v rozporu se zákonem“.

Městský soud postupoval podle ustanovení § 76 odst. 1 písm. a) a c) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), a žalobou napadené rozhodnutí zrušil bez jednání pro nepřezkoumatelnost spočívající v nedostatku důvodů a dále pro podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, které mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé.

Městský soud souhlasil se žalobcem, že skutečnost, že se správnímu orgánu napoprvé nepodařilo doručit předvolání paní S., zaměstnankyni žalobce, přítomné při sepisování kontrolního protokolu, nezbavuje správní orgán povinnosti zjistit skutečný stav věci tak, aby o něm nebyly důvodné pochybnosti. Je však třeba zároveň zdůraznit, že skutečnost, že správní orgán již dále nepovažoval za nutné paní S. předvolávat a obesílat, neměla vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí. Pro posouzení skutečného stavu věci plnou měrou postačuje právě vyjádření paní S. do protokolu o zahájení kontroly. Městský soud má za to, že pracovníci žalobce kontrolním pracovníkům součinnost neposkytli,

pokud se odvolávali na to, že jedinou osobou, povolanou k umožnění provedení vlastní kontroly, je jednatel žalobce. Ze spisového materiálu je nesporné, že zaměstnanci žalobce kontrolním pracovníkům sdělili, že kontrolovat v objektu lze pouze za přítomnosti jednatele žalobce, což lze považovat za odmítnutí provedené kontroly.

Městský soud však vyhodnotil za částečně důvodnou žalobní námitku směřující do nedostatečně zjištěného skutkového stavu. Rozpory ve skutkovém ději, jak je formuloval žalobce již od doby podání námitek ke kontrolnímu protokolu, ve vyjádření k zahájenému správnímu řízení, v odůvodnění odvolání proti rozhodnutí o uložení pokuty a konečně i v podané žalobě, jsou natolik závažné, že neumožňují jednoznačně formulovat závěr o tom, že zaměstnanci žalobce měli mařit výkon státního zdravotního dozoru. Přesný a konkrétní průběh pokusu o provedení kontroly není z obsahu spisového materiálu zřejmý a v tomto důsledku byla v důkazním řízení porušena maxima, podle níž může být důkazem toliko ten prostředek, jímž lze zjistit a objasnit skutečný stav věci. Pokud správní orgán má hodnotit mezi výpověďmi označených svědků – zaměstnanců žalobce, kteří v základních rysech popsali okolnosti jednání s kontrolními pracovníky, lze zcela spolehlivě dovést odpovědnost žalobce za delikt ní jednání pouze v tom případě, jestliže tyto svědecké výpovědi společně s dalšími písemnými materiály tvoří ucelený důkazní řetězec.

Městský soud následně zdůraznil, že nad rámec žalobních bodů shledal pochybení ve výrokové části napadeného rozhodnutí. Odkázal na rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 1. 2008, č. j. 2 As 34/2006 - 73 (všechna zde uvedená rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz), dle kterého je třeba odmítnout úvahu, že postačí, jsou-li náležitosti výroku rozhodnutí uvedeny v jeho odůvodnění. Městský soud připustil, že předešlá judikatura akceptovala, pokud byl v odůvodnění rozhodnutí obsažen některý z identifikačních znaků skutku (k tomu srovnej např. rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 25. 5. 1998, sp. zn. 6 A 168/1995), ta však byla překonána. Řádně formulovaný výrok, v něm na prvním místě konkrétní popis skutku, je nezastupitelnou částí rozhodnutí; toliko z něj lze zjistit, zda a jaká povinnost byla porušena a jaké opatření či sankce byly uloženy, pouze porovnáním výroku lze usuzovat na existenci překážky věci rozhodnuté, jen výrok rozhodnutí (a nikoliv odůvodnění) může být vynucen správní exekucí apod. Městský soud vzal v úvahu, že k této změně judikatury došlo až po vydání napadeného rozhodnutí žalovaného, rozhodnutí obou správních orgánů v nyní projednávané věci však neobstojí ani z pohledu judikatury dosavadní. Popis jednání žalobce v nich obsažený je totiž zcela obecný a ani z odůvodnění rozhodnutí není např. patrné, jaké konkrétní jednání či opomenutí je žalobci kladeno k tíži a není zřejmé, jakým konkrétním jednáním měl žalobce naplnit právě znaky skutkové podstaty správního deliktu uvedeného ve výroku.

Vzhledem k tomu, že městský soud shledal žalobu důvodnou i z hlediska další uplatněné žalobní námitky, aplikoval v nyní projednávané věci judikaturu Nejvyššího správního soudu právě z toho důvodu, aby v novém rozhodnutí žalovaného bylo z výroku rozhodnutí patrné, za jaké konkrétní jednání k postihu žalobce došlo a jaká skutková podstata byla jednáním žalobce naplněna.

Jako důvod kasační stížnosti stěžovatel uvedl důvod dle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Nezákonnost napadeného rozsudku spatřuje zejména v porušení ustanovení § 75 odst. 2, věty první, s. ř. s., podle něhož soud přezkoumává napadené výroky rozhodnutí v mezích žalobních bodů. Městský soud zrušil napadené rozhodnutí mimo jiné i proto, že dospěl nad rámec žalobních bodů k závěru, že výroky správních rozhodnutí vykazují vady spočívající v nedostatečné identifikaci skutku. Pokud jde o náležitosti výroku rozhodnutí, připomněl stěžovatel městským soudem v odůvodnění rozsudku citované usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu, dle kterého soud zruší správní rozhodnutí z důvodu vady řádné identifikace skutku v rozhodnutí o jiném správním deliktu, avšak pouze za předpokladu, že je tato vada žalobcem namítána. Jde totiž o nezákonnost, k níž přihlíží soud jen k námitce účastníka. Námitka takového charakteru však žalobcem uplatněna nebyla a městský soud tak překročil svou zákonem stanovenou pravomoc.

K městským soudem shledaným nedostatkům v důkazním řízení stěžovatel namítá, že v nyní projednávané věci byl pořízen protokol dle § 15 zákona č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, ze kterého vyplývá, že kontrolním pracovním nebyl umožněn vstup do provozovny z důvodu absence jednatele kontrolované osoby, přičemž zaměstnanci žalobce odmítli kontaktovat jednatele žalobce a tím nezajistili součinnost při výkonu státního dozoru. Proti obsahu protokolu podal žalobce v souladu s ustanovením § 88 odst. 4 zákona č. 258/2000 Sb. námitky, dle kterých *„osoby přítomné výkonu dozoru sdělily kontrolním pracovním KHS, že ze své funkce a vnitropodnikových směrnic nejsou oprávněny vpustit kontrolní pracovníce do provozovny a vést s nimi kontrolu. K tomu má oprávnění pouze jednatel kontrolované osoby, který v době kontroly přítomen vůbec nebyl. Protože kontrola nebyla obhlášena a zaměstnancům bylo známo, že se jednatel nenachází v blízkosti výrobního závodu, byly uvedené skutečnosti sděleny kontrolním pracovním. Žalobce nesohlasil s tím, že by vůbec byla nějaká kontrola provedena, její zahájení nebylo řádně oznámeno a protokol byl sepsán pouze o absenci oprávnění zaměstnanců žalobce jednat s kontrolními pracovníci. Přítomní byli 3 zaměstnanci společnosti a všichni vypovídali shodně.“*

Dle stěžovatele je ze shora rekapitulované části spisového materiálu zcela zřejmé, že žalobce vytvořil podmínky, které mařily výkon státního zdravotního dozoru, a protokol spolu s námitkami žalobce zcela postačují k prokázání skutkového stavu věci. Na návrh žalobce byl proveden výslech zaměstnance M. Š., který shora uvedené skutečnosti potvrdil. Výslech dalších zaměstnanců paní S. a pana D. Š. již nebyl pro nadbytečnost prováděn. Stěžovatel v napadeném rozhodnutí uvedl, že paní S. si předvolání k svědecké výpovědi nepřevzala, bylo ji doručeno fikcí dle § 24 odst. 1 správního řádu a paní S. se tak bez omluvy k podání svědecké výpovědi nedostavila a ani později neuvedla žádný důvod své absence. S ohledem na výpověď pana M. Š., který skutkový děj potvrdil tak, jak byl zachycen v protokolu o kontrole, a s ohledem na samotné tvrzení žalobce, že všichni tři zaměstnanci vypovídali o průběhu kontroly shodně, považoval správní orgán další svědecké výsledky za nadbytečné. Stěžovatel má za to, že kontrolní protokol, námitky proti jeho obsahu a výslech svědka M. Š. tvoří ucelený řetězec důkazů a tyto důkazy spolehlivě svědčí závěru o naplnění skutkové podstaty správního deliktu maření výkonu státního dozoru.

Na základě výše uvedených skutečností stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil zpět k dalšímu řízení.

Žalobce se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost je podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, a stěžovatel je řádně zastoupen. Poté přezkoumal napadený rozsudek městského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů (§ 109 odst. 2 a 3 s. ř. s.), ověřil při tom, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 2, 3 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

Ze správního spisu kasační soud ověřil následující pro věc podstatné skutečnosti.

Žalobci byla uložena pokuta ve výši 10 000 Kč za správní delikt dle § 92 odst. 3 zákona o ochraně veřejného zdraví, kterého se měl dopustit tím, že dne 6. 12. 2006 v rozporu s ustanovením § 88 odst. 5 uvedeného zákona neumožnil pracovním Krajské hygienické správy Královéhradeckého kraje vykonat státní zdravotní dozor v provozovně žalobce nacházející se v R., čímž zmařil výkon státního zdravotního dozoru. Podle § 88 odst. 5 uvedeného zákona jsou kontrolované osoby povinny vytvořit podmínky k provedení státního zdravotního dozoru, zejména jsou povinny poskytnout součinnost odpovídající oprávněním orgánu ochrany veřejného zdraví.

Na listu č. 1 správního spisu je založen protokol o kontrolním zjištění ze dne 6. 12. 2006, č. j. 7847/06/HP-JC/Šo,Sv, sepsaný dle § 15 zákona č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, dle kterého byla tohoto dne v provozovně žalobce nacházející se v R. zahájena v 10.25 hodin kontrola státního zdravotního dozoru zaměřená na kontrolu vyhlášeného rizikového pracoviště žalobce, za přítomnosti dvou kontrolních pracovníků Krajské hygienické stanice Královéhradeckého kraje (dále také „kontrolní pracovníci“) a dvou zaměstnanců žalobce, paní S., vedoucí ekonomického úseku, a pana Š., vedoucího výroby. Z obsahu protokolu dále vyplývá, že zaměstnanci žalobce znemožnili kontrolním pracovníkům vstup do provozovny a tím zamezili výkonu státního dozoru, současně odmítli kontaktovat jednatele žalobce. Tímto byl porušen § 11 zákona č. 552/1991 Sb. [písm. a) vstupovat do objektů, zařízení a provozů] a § 14 odst. 1 uvedeného zákona (vytvořit základní podmínky k provedení kontroly, poskytnout součinnost odpovídající oprávněním kontrolních pracovníků). V protokolu je dále uvedena následující námitka paní S.: *„S kontrolním zjištěním nesouhlasíme, v zákonné lhůtě podáme proti protokolu písemné námitky“*. Kontrola byla ukončena v 10.55 hodin.

Na listu č. 2 správního spisu jsou založeny písemné námitky žalobce proti obsahu protokolu. Dle těchto námitek *„osoby přítomné výkonu dozoru sdělily kontrolním pracovníkům KHS, že ze své funkce a vnitropodnikových směrnic nejsou oprávněny vpustit kontrolní pracovníce do provozovny a vést s nimi kontrolu. K tomu má oprávnění pouze jednatel kontrolované osoby, který v době kontroly přítomen vůbec nebyl. Protože kontrola nebyla ohlášena a zaměstnancům bylo známo, že se jednatel nenachází v blízkosti výrobního závodu, byly uvedené skutečnosti sděleny kontrolním pracovníkům. Žalobce nesouhlasil s tím, že by vůbec byla nějaká kontrola provedena, její zahájení nebylo*

řádně oznámeno a protokol byl sepsán pouze o absenci oprávnění zaměstnanců žalobce jednat s kontrolními pracovníci. Přítomni byli 3 zaměstnanci společnosti a všichni vypovídali shodně.“ Obsah námitek tak odpovídá vyjádření žalovaného uvedenému v kasační stížnosti s tím, že dále je pod bodem 3. námitek uvedeno, že kontrolní pracovníce kontaktovaly žalobce již v průběhu listopadu s tím, že chtějí provést kontrolu. Ekonomka žalobce zajistila kontrolním pracovnícím dny, ve kterých bude jednatel žalobce přítomen, tyto termíny však nebyly ze strany kontrolních pracovníků akceptovány a další možné termíny nebyly navrženy.

Dle stanoviska kontrolních pracovníků k obsahu námitek uvedených pod bodem 3. učinily kontrolní pracovníce pokus o domluvení termínu kontroly již 24. 10. 2006. Přesný termín se nepodařilo telefonicky s paní S. dohodnout, nevyhovoval ani jedné straně. Další pokusy o telefonické oznámení kontroly byly učiněny 30. 11. 2006 a 1. 12. 2006, kontaktována byla paní S. na její mobilní číslo a voláno bylo i do sídla žalobce. Z výpisu společnosti Telecom by bylo možné počet neúspěšných volání ověřit. Vzhledem k tomu, že kontrola rizikového pracoviště musí být provedena do konce roku 2006, bylo přistoupeno ke kontrole bez předchozího oznámení.

Ve správním spisu je dále založen návrh žalobce na předvolání tří svědků, zaměstnanců žalobce, a to pana M. Š., paní P. S. a pana D. Š.

Na listech č. 8 a 9 správního spisu jsou založena předvolání k podání svědeckých výpovědí pana M. Š. a paní P. S. Pan Š. předvolání osobně převzal dne 26. 4. 2007, paní S. si předvolání v úložní době nevyzvedla. Svědek Š. vypověděl, že s kontrolními pracovníci přímo jednala pouze paní S., on se nacházel v zadní části místnosti. Osobně se domníval, že o kontrolu dne 6. 12. 2006 nešlo, měl spíše dojem, že si kontrolní pracovníce přišly domluvit konkrétní termín kontroly. K dotazu zástupce žalobce, zda někdo z pracovníků žalobce bránil kontrolním pracovnícím v přístupu do společnosti, svědek odpověděl, že ne. Svědek dále uvedl, že při dříve provedených kontrolách disponoval oprávněním jednatele doprovázet kontrolní orgány po společnosti. Dne 6. 12. 2006 obdobné zmocnění neměl a podle vnitropodnikové směrnice nebyl bez zmocnění jednatele oprávněn jednat s pracovníky státní správy. Jednatele nekontaktoval a o tom, zda jej kontaktovala paní S., neví. Jednatel se snad měl nacházet v cizině na služební cestě.

Nejvyšší správní soud přistoupil nejprve k přezkoumání základní sporné otázky, a to nedostatečně zjištěného skutkového stavu v projednávané věci. Městský soud v odůvodnění rozsudku výslovně uvedl, že přisvědčil žalobní námitce, dle které není z výroku ani z odůvodnění napadeného rozhodnutí dostatečně zřejmý skutečný stav a jak se správní orgán vypořádal s námitkami žalobce, vznesenými v průběhu správního řízení. Konstatoval, že z obsahu spisového materiálu není zřejmý přesný a konkrétní průběh pokusu o provedení kontroly a v tomto důsledku byla v důkazním řízení porušena maxima, podle níž může být důkazem toliko ten prostředek, jímž lze zjistit a objasnit skutečný stav věci.

Nejvyšší správní soud vycházel z obsahu spisového materiálu, konkrétně ze žaloby a žalobní námitky shora uvedeného charakteru v žalobě nenalezl. Pokud by však ani z výroku ani z odůvodnění napadeného rozhodnutí skutečně nebylo zřejmé, z jakého

skutkového stavu správní orgány vycházely, ani jakým způsobem se vypořádaly s námitkami žalobce, bylo by napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné, přičemž k nepřezkoumatelnosti se přihlíží z úřední povinnosti, tedy nad rámec žalobních bodů. Kasační soud se proto zaměřil na přezkoumání závěrů, ke kterým z hlediska nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí dospěl městský soud i bez toho, že by nepřezkoumatelnost byla žalobcem namítána.

Z rozhodnutí žalovaného vyplývá, že dne 6. 12. 2006 kontrolní pracovnice učinily v 10.25 hodin pokus o výkon státního zdravotního dozoru v provozovně žalobce, přičemž zaměstnanci žalobce jim svým jednáním znemožnili vstup do kontrolované provozovny a odmítli kontaktovat jednatele a informovat jej o přítomnosti kontrolních pracovnic. O výše uvedeném byl sepsán protokol o kontrolním zjištění č. j. 7847/06/HP-JC/Šo,Sv, který je založen ve správním spisu. Z napadeného rozhodnutí dále vyplývá, že z obsahu písemně podaných námitek žalobce je nepochybné, že skutkový děj zachycený v protokolu kontrolními pracovnicemi se shoduje se skutkovým dějem vyplývajícím z obsahu podaných námitek žalobce. Žalobce v námitkách sice uvádí, že zaměstnanci kontrolním pracovnicím ve výkonu dozoru nebránili, na druhé straně však potvrzuje, že zaměstnanci žalobce kontrolním pracovnicím sdělili, že ze své funkce a příslušných vnitropodnikových směrnic nemají oprávnění k tomu, aby je vpustili do provozovny a vedli s nimi kontrolu. K tomu má oprávnění pouze jednatel, který v době kontroly ve společnosti vůbec nebyl a měl jednání na jiném místě ČR. Výše uvedené potvrdil i svědek Š.

Uvedli-li zaměstnanci žalobce, že nemohou z důvodu vnitropodnikových směrnic vpustit kontrolní pracovnice do provozovny žalobce a svědek M. Š. ve své svědecké výpovědi uvedené potvrdil s tím, že bez oprávnění jednatele nemohou zaměstnanci žalobce s pracovníky státní správy jednat či doprovázet je po budově, byl skutkový stav pro závěr, že výše uvedeným jednáním došlo k naplnění skutkové podstaty správního deliktu stěžování nebo maření výkonu státního zdravotního dozoru, dostatečně spolehlivě zjištěn. Kasační soud se na rozdíl od žalobce nedomnívá, že za maření výkonu státního dozoru lze považovat pouze fyzické bránění výkonu státního dozoru, spočívající např. v bránění ve vstupu do kanceláře provozovny, v pohybu po kancelářích či v odmítnutí konkrétních zaměstnanců kontrolované osoby předložit příslušným pracovníkům požadované doklady. Bylo by totiž naprosto absurdní, aby pro naplnění předmětné skutkové podstaty bylo nejprve nutné, aby se pracovníci jakéhokoliv kontrolního správního orgánu za situace, kdy jim zaměstnanci kontrolované osoby sdělí, že nemají oprávnění s nimi jednat a nemohou je doprovázet po budově, i přesto dožadovali vstupu do provozovny či závodu a k naplnění skutkové podstaty uvedeného deliktu by pak došlo jen za situace, že by tomuto vstupu bylo následně fyzicky zaměstnanci bráněno. Stejně tak by za této situace bylo zcela nadbytečné, aby se kontrolní pracovníci dožadovali předložení konkrétních dokladů či se snažili doklady i přes nesoučinnost zaměstnanců zajistit vlastními silami.

Obsah písemných námitek pak potvrzuje i tvrzení kontrolních pracovnic o nekontaktování jednatele žalobce, neboť je z nich zřejmé, že jednatel nebyl kontaktován, a to proto, že kontrola nebyla ohlášena a zaměstnancům společnosti bylo

známo, že se jednatel nenachází v blízkosti výrobního závodu, aby byl schopen přijet a kontroly se zúčastnit.

Kasační soud považuje za vhodné konstatovat, že pokud by tvrzení kontrolních pracovních zachycená v protokolu neodpovídala realitě, pak by zcela logicky mělo být již v námitkách proti takto zachycenému průběhu skutkového stavu přímo v protokolu paní S. namítáno alespoň to, že kontrolním pracovnícím nikdo ze strany zaměstnanců ve výkonu dozoru nebrání a že tvrzení o odmítnutí kontaktovat jednatele společnosti není pravdivé. Paní S. však nic konkrétního v době sepisování protokolu nenamítla, jen zcela obecně do protokolu uvedla, *„že s kontrolními zjištěními nesouhlasí a že podá v zákonné lhůtě proti obsahu protokolu písemné námitky.“* Kasační soud v žádném případě nezpochybňuje právo účastníků řízení vyjádřit se k obsahu protokolu v zákonem stanovené lhůtě, v nyní projednávané věci však považuje vyjádření paní S. k průběhu shora uvedeného skutkového stavu za naprosto vágní, a to proto, že v protokolu nebyly zachyceny žádné skutkově složité skutečnosti či konkrétní kontrolní nálezy, jež by vyžadovaly odborně náročnou argumentaci, ale protokol zachycoval pouze jednoduchým způsobem popsany faktický průběh pokusu o výkon státního dozoru.

Pod bodem 4. námitek je žalobcem také uvedeno, že kontrolní pracovnice informovaly zaměstnance žalobce, že o nedostatku jejich oprávnění sepíše protokol. Námitky žalobce uvedené v odvolání, snažící se uměle vytvořit rozpor ve skutkovém stavu odvolávající se na název protokolu *„protokol o kontrolním zjištění“* a jeho obsah *„byl učiněn pokus o výkon státního dozoru“*, považuje kasační soud proto za zcela účelové a ztotožňuje se se závěrem žalovaného, že dne 6. 12. 2006 byl výkon státního zdravotního dozoru zahájen, ale fakticky ze shora uvedených důvodů nebyl proveden. Z názvu protokolu a zcela vágní námitky paní S., že *„nesouhlasí s kontrolním zjištěním“*, nelze dovozovat, že kontrola byla fakticky provedena, když z rekapitulovaného skutkového stavu i z části IV. protokolu je zcela zřejmé, že k vlastní kontrole vůbec nedošlo. V této souvislosti je vhodné připomenout, že i žalobní námitka stála právě na výše uvedeném, žalobcem účelově tvrzeném rozporu ve skutkovém stavu, kdy žalobce trval na tom, že z obsahu protokolu je zřejmé, že kontrola fakticky proběhla, a proto závěr, že její provedení neumožnili zaměstnanci žalobce, nemůže obstát. Městský soud i přes závěr o nedostatečně zjištěném skutkovém stavu tyto námitky jako nedůvodné zamítl, když výslovně konstatoval, *„že není důvodná žalobní námitka o tom, že závěry správních úřadů o neuskutečněné kontrole a o jejím maření ze strany žalobce jsou v rozporu se skutečností. Skutečným obsahem jednání mezi kontrolními pracovníci a paní S. je, že přítomní zaměstnanci žalobce sdělili, že kontrolovat v objektu lze jen za přítomnosti jednatele společnosti, což lze považovat za odmítnutí provedení vlastní kontroly pro nedostatečně poskytnutou součinnost.“*

Kasační soud nespatřuje nedostatky ve skutkovém stavu ani v souvislosti s nevyslechnutím svědků P. S. a D. Š. Rozhodující pro závěr o zákonném postupu správního orgánu je úvaha o nadbytečnosti dalších svědeckých výpovědí, uvedená v napadeném rozhodnutí. Správní orgán po provedeném výslechu svědka Š. dospěl k závěru, že další výslechy navržených svědků nejsou pro objasnění skutkového stavu věci nutné. Sám žalobce v námitkách proti obsahu protokolu uvedl, že přítomní v provozovně dne 6.12. 2006 byli tři zaměstnanci žalobce a všichni vypovídali shodně. Svědek Š., jako jeden ze žalobcem navržených svědků, žádné nové skutečnosti k dosud zjištěnému

skutkovému stavu neuvedl. Naopak potvrdil, že bez oprávnění jednatele žalobce není jako jeho zaměstnanec oprávněn jednat s pracovníky státní správy či doprovázet je po budově, přičemž 6. 12. 2006 takovým oprávněním nedisponoval a uvedl také, že on sám jednatele nekontaktoval, ten měl být údajně někde v cizině. K dotazu zástupce žalobce, zda někdo z pracovníků žalobce bránil kontrolním pracovnícím v přístupu do společnosti žalobce, svědek odpověděl, že ne. Jak již kasační soud výše uvedl, skutečnost, že kontrolním pracovnícím nebylo přímo fyzicky bráněno ve vstupu do provozovny či pohybu po kanceláři, není pro naplnění skutkové podstaty projednávaného správního deliktu podstatná a žádné rozpory do zjištěného skutkového stavu nevnaší.

Pokud jde o nevyslechnutí svědkyně S. i přes její předvolání, je nutno především konstatovat, že svědky navrhl sám žalobce. Dle názoru kasačního soudu je proto přinejmenším nelogické, že svědkyně S. se nepokusila svou neúčast u svědecké výpovědi žádným způsobem vysvětlit či alespoň zpochybnit doručení předvolání ke svědecké výpovědi. Skutečnost, že se žalovaný nepokusil znovu paní S. předvolat, nemá vzhledem k dostatečně objasněnému skutkovému stavu žádný vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí.

Kasační soud ze shora uvedených důvodů nedostatům dokazování a nedostatům ve zjišťování skutkového stavu věci nepřisvědčil.

Městský soud v odůvodnění také uvedl, že se žalovaný nevypořádal s žalobcem uplatněnými námitkami, tento závěr však nemá oporu v napadeném rozhodnutí. Žalobce v odvolání napadal jednak závěr správního orgánu, dle kterého jeho zaměstnanci bránili výkonu státního zdravotního dozoru, napadal rozpor mezi názvem protokolu a jeho obsahem, ze kterého dovozoval, že kontrola fakticky provedena byla, dále napadal nevyslechnutí svědkyně S. a poslední okruh námitek pak směřoval do rozporu mezi výrokem rozhodnutí, ve kterém bylo uvedeno, že se protiprávního jednání dopustil žalobce, zatímco v odůvodnění napadeného rozhodnutí bylo uvedeno, že se protiprávního jednání dopustili zaměstnanci žalobce, a to s ohledem na vnitropodnikovou směrnici. Se všemi shora uvedenými námitkami se žalovaný v rozhodnutí vypořádal.

Skutkový závěr, který správní orgány učinily, byl dostatečně spolehlivě zjištěn, odpovídá skutkovému závěru obsaženému v rozhodnutí žalovaného a není v rozporu s obsahem správního spisu. Veškeré námitky žalobce byly ze strany žalovaného vypořádány a závěry městského soudu tak nemají oporu ve spisovém materiálu. Již první kasační námitka je proto důvodná.

Stěžovatel dále napadá překročení zákonem stanovené pravomoci městského soudu, který nad rámec žalobních bodů zrušil rozhodnutí žalovaného z důvodu nedostatečně popsání skutku ve výrokové části tohoto rozhodnutí. Kasační soud ze soudního spisu ověřil, že taková žalobní námitka skutečně nebyla žalobcem vznesena, což ostatně vyplývá i přímo z rozsudku městského soudu, kde je s odkazem na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 1. 2008, č. j. 2 As 34/2006 – 73, výslovně uvedeno, že soud nad rámec žalobních bodů shledal pochybení ve výrokové části napadeného rozhodnutí, a to v nedostatečné specifikaci

skutku, avšak současně je v rozhodnutí soudu uvedeno, že tato pochybení se týkají i odůvodnění napadeného rozhodnutí. Dle městského soudu není z odůvodnění žalovaného zřejmé, jakým konkrétním jednáním měl žalobce naplnit právě znaky skutkové podstaty správního deliktu uvedeného ve výroku a skutek tak není dostatečně konkretizován ani v odůvodnění rozhodnutí.

V prvé řadě je nutno přisvědčit stěžovateli, že ve výše uvedeném usnesení Nejvyšší správní soud označil nedostatek specifikace skutku ve výroku rozhodnutí správního orgánu jako nezákonnost ve smyslu § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. K otázce, zda taková nezákonnost je důvodem ke zrušení rozhodnutí správního orgánu soudem z moci úřední či zda se tak může stát jen k námitce žalobce, uvedl, že jde o nezákonnost, k níž přihlíží soud jen k námitce účastníka řízení a odkázal v této souvislosti na rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 23. 10. 2007, sp. zn. 9 Afs 86/2007. Současně však rozšířený senát v citovaném usnesení uvedl, *že rozhodnutí správního orgánu neobsahující specifikaci skutku ani ve výroku ani v odůvodnění rozhodnutí je nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost. K nepřezkoumatelnosti se přiblíží z úřední povinnosti, a to i u vad spočívajících v nepřezkoumatelnosti podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s., a to proto, že nepřezkoumatelnost brání zpravidla věcnému přezkumu a posouzení důvodnosti žalobních námitek. V rozhodnutí trestního charakteru, kterým jsou i rozhodnutí o jiných správních deliktech, je nezbytné postavit najisto, za jaké konkrétní jednání je subjekt postižen – to lze zaručit jen konkretizační údaji obsahující popis skutku uvedením místa, času a způsobu spáchání, popřípadě i uvedením jiných skutečností, jichž je třeba k tomu, aby nemohl být zaměněn s jiným. Taková míra podrobnosti je jistě nezbytná pro celé sankční řízení, a to zejména pro vyloučení překážky litispendence, dvojího postihu pro týž skutek, pro vyloučení překážky věci rozhodnuté, pro určení rozsahu dokazování a pro zajištění řádného práva na obhajobu.*

Nejvyšší správní soud ověřil, že identifikace skutku ve výroku napadeného rozhodnutí skutečně chybí. Rozhodnutí žalovaného však obsahuje specifikaci skutku alespoň v odůvodnění, kde je uveden jak popis vytykaného jednání, tak místo a čas, kdy k vytykanému jednání došlo, důsledky tohoto jednání z hlediska porušení příslušných zákonných ustanovení, včetně výše uložené sankce.

Žalobní řízení ve správním soudnictví je ovládáno zásadou koncentrace a zásadou dispozicní. To především znamená, že soud přezkoumává napadené výroky rozhodnutí v mezích žalobních bodů, nejde-li o skutečnosti, k nimž musí přihlížet z úřední povinnosti. Byl-li závazným podkladem přezkoumávaného rozhodnutí jiný úkon správního orgánu, přezkoumá soud k žalobní námitce také jeho zákonnost, není-li jím sám vázán a nemožňuje-li tento zákon žalobci napadnout takový úkon samostatnou žalobou ve správním soudnictví (§ 75 odst. 2 s. ř. s.). Je tedy plně v dispozici žalobce stanovit meze soudního přezkumu, a to nejen kvantitativně – označením výroků, které napadá, ale také kvalitativně – uvedením žalobních důvodů, v nichž žalobce soustředí své výtky proti napadenému rozhodnutí, z nichž musí být patrné, z jakých skutkových a právních důvodů považuje žalobce napadené výroky rozhodnutí za nezákonné nebo nicotné. Činnost správního soudu je pak omezena právě takto vymezeným rámcem soudního přezkumu, absence nebo nedostatek tvrzení žalobce o konkrétní nezákonnosti proto nutně způsobuje nemožnost přezkoumat napadené správní rozhodnutí, právě z absentujícího důvodu (žalobního bodu). V tomto směru lze poukázat i na předchozí judikaturu vrchních soudů, např. Vrchní soud v Praze, který v rozsudku ze dne

14. 1. 1997, č. j. 7 A 185/94 - 23, vyslovil právní názor, že „ve správním soudnictví se soud řídí dispoziční zásadou, proto ve smyslu ustanovení § 249 odst. 2 o. s. ř. může správní rozhodnutí přezkoumat pouze v rozsahu, v jakém je žalobou napadeno, tedy pouze z hlediska důvodů a tvrzení žalobce, v čem napadené správní rozhodnutí odporuje zákonu nebo jinému předpisu, který má charakter právního předpisu.

S ohledem na skutečnost, že nedostatečná identifikace skutku ve výroku rozhodnutí je nezákonností, ke které lze přihlédnout pouze k námitce účastníka řízení, která však v nyní projednávané věci vznesena nebyla, popřel městský soud svým rozsudkem princip vyjádřený zákonodárcem v ustanovení § 75 odst. 2, větě první, s. ř. s., když přezkoumal napadené rozhodnutí žalovaného správního orgánu mimo rámec vznesených žalobních bodů, a proto i v této části je kasační stížnost důvodná.

Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná, proto napadený rozsudek městského soudu podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V něm je městský soud vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem v tomto rozsudku (§ 110 odst. 3 s. ř. s.). V novém rozhodnutí rozhodne městský soud rovněž o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 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 5. srpna 2010

JUDr. Radan Malík
předseda senátu