



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudců JUDr. Barbary Pořízkové a JUDr. Petra Mikeše, Ph.D., v právní věci žalobce: **M. K.**, zast. Mgr. Zdeňkem Krmáškem, advokátem se sídlem U Rourovny 556/3, Ostrava, proti žalovanému: **Oblastní inspektorát práce pro Moravskoslezský kraj a Olomoucký kraj**, se sídlem Živičná 2, Ostrava, proti nezákonnému zásahu správního orgánu, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 14. 11. 2013, č. j. 78 Ad 87/2013 – 22,

t a k t o :

Usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 14. 11. 2013, č. j. 78 Ad 87/2013 - 22, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

[1] Podanou kasační stížností se žalobce (dále jen „stěžovatel“) domáhá zrušení v záhlaví uvedeného usnesení Krajského soudu v Ostravě (dále jen „krajský soud“), kterým byla odmítnuta jeho žaloba proti nezákonnému zásahu žalovaného. Z odůvodnění pak vyplývá, že k odmítnutí žaloby došlo co do části pro opožděnost a co do části pro nepřipustnost podle ustanovení § 46 odst. 1 písm. b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

I. Vymezení věci

[2] Podanou žalobou se stěžovatel domáhal ochrany před tvrzeným nezákonným zásahem žalovaného, který měl spočívat v provedení kontroly dne 18. 10. 2012 podle příslušných ustanovení zákona č. 251/2005 Sb., o inspekci práce, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o inspekci práce“). Stěžovatel se domáhal vydání rozsudku, že kontrola, zahájená dne 18. 10. 2012, byla nezákonná a žalovaný nesmí přihlížet ve své následující správní činnosti ke zjištěným skutečnostem, které získal kontrolou ze dne 18. 10. 2012. Dále se stěžovatel žalobou domáhal zrušení usnesení žalovaného ze dne 24. 1. 2013, č. j. 1386/10.71/13/14.3., kterým bylo rozhodnuto o tom, že inspektor kontroly nelegálního zaměstnávání, který se na provádění kontroly podílel, není vyloučen z provádění kontroly.

[3] Krajský soud žalobu odmítl. Důvody odmítnutí žaloby přitom byly podle odůvodnění napadeného usnesení dvojí. Pokud jde o ochranu proti nezákonnému zásahu, krajský soud z protokolu o výsledku kontroly, sepsaného dne 2. 11. 2012 pod č. j. 17086/10.71/12/15.2, zjistil,

že kontrola žalovaného u stěžovatele proběhla dne 18. 10. 2012 a kontrolní zjištění byla se stěžovatelem projednána dne 7. 11. 2012. Na základě toho vzal krajský soud za prokázané, že o tvrzeném nezákonném zásahu se stěžovatel dozvěděl nejpozději dne 7. 11. 2012 a od tohoto dne mu běžela dvouměsíční subjektivní lhůta k podání žaloby na ochranu před nezákonným zásahem ve smyslu § 84 odst. 1, věty první, s. ř. s. Stěžovatel však podal žalobu až dne 18. 9. 2013 k poštovní přepravě a tato byla doručena krajskému soudu dne 20. 9. 2013. Posledním dnem subjektivní dvouměsíční lhůty ve smyslu ustanovení § 84 odst. 1 s. ř. s. byl přítom den 7. 1. 2013. Žaloba na ochranu před nezákonným zásahem tak byla podána stěžovatelem opožděně a krajský soud ji ve smyslu § 46 odst. 1 písm. b) s. ř. s. odmítl pro opožděnost.

[4] Rozhodnutí o námitce podjatosti krajský soud v odůvodnění usnesení vyhodnotil tak, že nejde o úkon správního orgánu, který by zakládal, měnil, rušil či závazně určoval veřejná subjektivní práva žalobce. Jednalo se tak o procesní rozhodnutí, které není soudem samostatně přezkoumatelné a jeho zákonnost může být přezkoumána pouze v rámci přezkumu rozhodnutí vydaného ve věci samé. Krajský soud proto podle odůvodnění žalobu v této části jako nepřípustnou odmítl podle ustanovení § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření ke kasační stížnosti

[5] Proti usnesení krajského soudu brojí stěžovatel kasační stížností, jejíž důvody podřazuje pod ustanovení § 103 odst. 1 písm. a), b) a e) s. ř. s.

[6] Pokud jde o posouzení žaloby jako opožděné, stěžovatel argumentuje v kasační stížnosti, že krajský soud nesprávně určil její počátek na den 7. 11. 2012. Upozorňuje na koncept subsidiarity ochrany poskytované správními soudy ve vztahu k ochraně poskytované správními orgány. Tam, kde se lze ochrany domoci v rámci systému veřejné správy, je třeba takovou ochranu nejprve vyčerpat. Proto § 5 s. ř. s. stanoví, že se lze ve správním soudnictví domáhat ochrany práv jen po vyčerpání řádných opravných prostředků, připouští-li je zvláštní zákon. Pokud jde o nezákonné kontroly inspekce práce, tímto jiným prostředkem ochrany jsou žádost o přezkoumání protokolu podle § 41 odst. 1 zákona o inspekci práce a námitky k vedoucímu inspektorovi podle § 41 odst. 2 tohoto zákona. Teprve po jejich vyčerpání se lze obrátit na soudy ve správním soudnictví, když k těmto závěrům stěžovatel poukázal na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2005, č. j. 2 Afs 144/2004 – 110, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 6. 2009, č. j. 4 Aps 2/2009 - 160, a unesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2008, č. j. 8 Aps 6/2007 – 247.

[7] Stěžovatel podal dne 13. 11. 2012 žádost o přezkoumání protokolu, tedy ve lhůtě dle zákona o inspekci práce. Žalovaný protokol přezkoumal a dne 17. 12. 2012 stěžovateli doručil toto přezkoumání se závěrem, že nemění závěr kontrolního zjištění a zůstává v platnosti tak, jak je uveden. Dne 2. 1. 2013 byly doručeny vedoucí inspektorce žalovaného námitky proti výsledku přezkoumání protokolu, tedy opět v zákonné lhůtě. Stěžovatel zopakoval v námitkách dříve namítané skutečnosti, přidal další námitky a zároveň namítl podjatost inspektorky Bc. V. B. Dne 24. 1. 2013 vydal žalovaný prostřednictvím vedoucí útvaru kontroly nelegálního zaměstnávání pro Moravskoslezský kraj usnesení č. j. 1386/10.71/13/14.3, které bylo stěžovateli doručeno 6. 2. 2013, kterým bylo rozhodnuto, že Bc. V. B. není vyloučena z provádění kontroly. Rozhodnutí tedy nebylo vydáno vedoucí inspektorkou žalovaného, ke které stěžovatel námitku podal. Na základě chybného poučení o možnosti odvolání proti tomuto usnesení podal stěžovatel dne 19. 2. 2013 odvolání ke Státnímu úřadu inspekce práce v Opavě. Ten mu přípisem sdělil, že napadené rozhodnutí je konečné a nelze se proti němu odvolat, avšak zároveň jej informoval, že vedoucí útvaru kontroly nelegálního zaměstnávání pro Moravskoslezský kraj rozhodla o námitce podjatosti na základě § 10 odst. 4 zákona č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o státní kontrole“), na základě pověření vedoucí inspektorky žalovaného, a dále, že o jeho námitkách

pokračování

proti výsledku přezkoumání protokolu bude vydáno rozhodnutí. Stěžovateli bylo doručeno rozhodnutí vedoucí inspektorky žalovaného, kterým námitky stěžovatele jako nedůvodné zamítla, dne 22. 7. 2013. Teprve tímto dnem začala běžet lhůta pro podání žaloby na ochranu před nezákonným zásahem. Žaloba pak byla podána prostřednictvím držitele poštovní licence dne 18. 9. 2013.

[8] Pokud jde o žalobu stěžovatele proti usnesení žalovaného ze dne 24. 1. 2013, č. j. 1386/10.71/13/14.3, tedy usnesení ohledně námítky podjatosti inspektorky Bc. V. B., stěžovatel poukazuje na to, že o námitce rozhodla chybně vedoucí útvaru kontroly nelegálního zaměstnávání pro Moravskoslezský kraj namísto vedoucí inspektorky, čímž je rozhodnutí zatíženo vadou. V napadeném usnesení chybí jakýkoliv odkaz na pověření ze strany vedoucí inspektorky a tato informace se objevila až v dopise Státního úřadu inspekce práce v Opavě. Tato okolnost nasvědčuje tomu, že k pověření vedoucí inspektorkou došlo až dodatečně. Stěžovatel tak usnesení považuje za neplatné, popř. nicotné.

[9] S ohledem na výše uvedené stěžovatel navrhuje, aby Nejvyšší správní soud napadené usnesení zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

[10] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že se ztotožňuje s názorem krajského soudu uvedeným v napadeném usnesení a dále, že odkazuje na své vyjádření k žalobě ze dne 4. 11. 2013. Zároveň poukazuje na to, že pokud stěžovatel tvrdí, že nejprve musí vyčerpat řádné opravné prostředky u žalovaného, pak je třeba žalobu považovat za předčasnou, neboť žalovaný se stěžovatelem dosud nezahájil správní řízení, jehož výsledkem by bylo meritorní rozhodnutí s možností podání řádného opravného prostředku podle správního řádu a případným soudním přezkumem odvolacího rozhodnutí. Stěžovatel tak sám princip subsidiarity nerespektuje a žalovaný má za to, že tímto postupem se snaží stěžovatel ve skutečnosti dosáhnout uplynutí prekluzivní lhůty dle § 141 odst. 3 zákona o zaměstnanosti.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[11] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, a stěžovatel je zastoupen advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Poté přezkoumal napadené usnesení krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů a ověřil při tom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

[12] Ačkoli stěžovatel dovozuje naplnění stížnostních důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a), b) a e) s. ř. s., podle konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2005, č. j. 3 Azs 33/2004 – 98, publikovaný pod č. 625/2005 Sb. NSS – všechna rozhodnutí Nejvyššího správního soudu citovaná v tomto rozsudku jsou dostupná na www.nssoud.cz) v případě usnesení o odmítnutí žaloby lze podat kasační stížnost pouze z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Nejvyšší správní soud proto přezkoumal napadené usnesení krajského soudu podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., tedy z toho důvodu, zda rozhodnutí o odmítnutí žaloby bylo nezákonné. Nejvyšší správní soud se proto ve svém rozsudku může (a musí) zabývat toliko zákonností odmítnutí žaloby stěžovatele, a to v rozsahu jím vznesených stížnostních námitek, případně (s ohledem na § 109 odst. 4 s. ř. s.) nad jejich rámec z úřední povinnosti i důvody pro zmatečnost řízení před soudem, jež vyústilo v rozhodnutí o odmítnutí žaloby, dále vadami tohoto soudního řízení, které mohly mít za následek nezákonné rozhodnutí o odmítnutí žaloby, a případnou nepřezkoumatelností rozhodnutí soudu o odmítnutí žaloby.

[13] V prvé řadě se soud zabýval otázkou přezkoumatelnosti rozhodnutí soudu o odmítnutí žaloby, k níž je povinen přihlížet z úřední povinnosti. Ze žalobního petitu vyplývalo, že stěžovatel podává návrh ve dvou věcech. Jednak šlo o žalobu na ochranu proti nezákonnému zásahu podle § 82 s. ř. s. a dále pak o žalobu proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 s. ř. s. Napadené usnesení v záhlaví obsahuje vymezení věci pouze jako žalobu na nezákonný zásah. Výrok I. usnesení pak uvádí, že se žaloba odmítá. Ze záhlaví a výroku I. tak vyplývá, že soud výrokem rozhodl pouze o jednom ze dvou uplatněných návrhů. Z odůvodnění usnesení však vyplývá, že se zabýval oběma návrhy. Je tak dán rozpor mezi výrokem usnesení a jeho odůvodněním, což samo o sobě představuje nepřezkoumatelnost pro nesrozumitelnost a i pouze z tohoto důvodu musel Nejvyšší správní soud přistoupit ke zrušení napadeného usnesení.

[14] Krajský soud tak bude muset v dalším řízení tuto vadu odstranit promítnutím odůvodnění do výrokové části s tím, že o žalobě bude rozhodnuto dvěma výroky ohledně jednotlivých petitů, i pokud by byly tyto výroky ve svých závěrech stejné. U jednotlivých výroků je nutné odlišit, o kterém návrhu je rozhodováno. To je ostatně důležité i pro možný další postup účastníků řízení, neboť může nepochybně nastat situace, kdy nebudou chtít rozhodnutí o jednom návrhu již dále napadat, ale rozhodnutí o druhém návrhu ano. Pokud by navíc nedocházelo k odmítnutí žaloby, bylo by na místě řešit podmínku řízení spočívající v zaplaceném soudním poplatku za oba návrhy. Lze poukázat i na to, že v případě podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 s. ř. s. a na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením podle § 82 a násl. s. ř. s. lze podle okolností často uvažovat o postupu podle § 39 odst. 2 s. ř. s., tedy o vyloučení k samostatnému projednání.

[15] Soud se i přes zjištění shora uvedené vady dále zabýval otázkou včasnosti žaloby proti tvrzenému nezákonnému zásahu, neboť je zřejmé, že krajský soud se touto otázkou zabýval a stěžovatel se závěry krajského soudu nesouhlasí. Podle § 84 odst. 1 s. ř. s. platí, že „*Žaloba musí být podána do dvou měsíců ode dne, kdy se žalobce dozvěděl o nezákonném zásahu. Nejpозději lze žalobu podat do dvou let od okamžiku, kdy k němu došlo.*“ Zákon tedy vyžaduje podání žaloby ve dvouměsíční subjektivní a zároveň nejvýše ve dvouleté objektivní lhůtě. Krajský soud žalobu na ochranu před nezákonným zásahem odmítl jako opožděnou, když datum, od kterého se lhůta odvíjí, vztáhl ke dni seznámení se stěžovatele s protokolem o kontrole. Stěžovatel však v žalobě popsal prostředky, kterými se bránil před správním orgánem tvrzenému nezákonnému zásahu. Jak vyplývá z usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2005, č. j. 2 Afs 144/2004 – 110, subjektivní lhůtu podle § 84 odst. 1 s. ř. s. je třeba vztahovat k vyčerpání jiných prostředků ochrany či nápravy před podáním žaloby, pokud takové prostředky jsou žalobci k dispozici (viz zejména čl. III usnesení rozšířeného senátu). Lhůta pro podání žaloby pak počne běžet okamžikem doručení vyřízeného opravného prostředku, případně dnem, kdy marně uplynula lhůta pro jeho vyřízení.

[16] Lhůtu pro podání žaloby podle § 84 odst. 1 s. ř. s. tak nelze bez jakékoli argumentace odvíjet od projednání protokolu o kontrole, tak jak učinil krajský soud. Pro posouzení včasnosti žaloby si nejprve krajský soud musí ozřejmit, proti jakému tvrzenému zásahu žalovaného žaloba směřuje, tedy zda proti průběhu kontroly či proti výsledku kontroly zachycenému v protokole, a zda jsou proti takovému tvrzenému zásahu přípustné jiné prostředky ochrany či nápravy. Je třeba podotknout, že zákon o inspekci práce umožňuje v § 41 odst. 1 požádat o přezkoumání protokolu inspektorem a proti tomuto přezkoumání případně podle § 41 odst. 2 podat námítky vedoucímu inspektorovi. Pokud by došel krajský soud k závěru, že jsou přípustné jiné prostředky ochrany či nápravy před podáním žaloby, pak je třeba, aby se v dalším řízení vypořádal s tím, zda a kdy stěžovatel prostředky dané mu zákonem využil a zda mu počala běžet lhůta pro podání žaloby okamžikem doručení vyřízeného opravného prostředku, nebo dnem, kdy marně uplynula lhůta pro jeho vyřízení.

pokračování

[17] Pokud jde o usnesení žalovaného ze dne 24. 1. 2013, č. j. 1386/10.71/13/14.3, tedy usnesení ohledně námítky podjatosti inspektorky Bc. V. B., pak je třeba konstatovat, že tak jak bylo uvedeno shora v bodu [13] tohoto rozsudku, výrokem o tomto návrhu na zrušení rozhodnutí nebylo rozhodnuto a krajský soud tak o něm musí řádně rozhodnout.

IV. Závěr

[18] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná (viz bod [13] tohoto rozsudku). Napadené usnesení krajského soudu proto dle § 110 odst. 1, věty první, s. ř. s. zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

[19] S ohledem na § 109 odst. 3 s. ř. s. byl zrušen nejen výrok I. napadeného usnesení krajského soudu o odmítnutí žaloby, ale spolu s ním i výrok II. o nákladech řízení a výrok III., dle něhož se v důsledku odmítnutí žaloby vrací soudní poplatek, neboť jsou závislé na výroku I. Nejvyšší správní soud tak zrušil napadené usnesení ve všech jeho výrocích, jelikož výroky II. a III. nemohou samostatně obstát. O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne v souladu s § 110 odst. 3, větou první, s. ř. s. krajský soud v novém rozhodnutí.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 27. února 2014

JUDr. Radan Malík
předseda senátu