



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudců JUDr. Petra Mikeše, Ph.D., a Mgr. Michaely Bejčkové v právní věci žalobce: **M. K.**, zast. Mgr. Zdeňkem Krmáškem, advokátem se sídlem U Rourovny 556/3, Ostrava-Svinov, proti žalovanému: **Oblastní inspektorát práce pro Moravskoslezský kraj a Olomoucký kraj**, se sídlem Živičná 2, Ostrava, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 24. 1. 2013, č. j. 1386/10.71/13/14.3, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 25. 9. 2014, č. j. 22 Ad 92/2014 – 22,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žádný z účastníků **n e m á p r á v o** na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žalovaný provedl u žalobce kontrolu dodržování pracovněprávních předpisů v období 1. 1. 2012 až 18. 10. 2012, s jejímž průběhem a výsledky žalobce nesouhlasil. Proto podal žádost o přezkoumání protokolu o výsledku kontroly a následně námitky proti výsledku jeho přezkoumání. V jejich rámci namítl také podjatost inspektora kontroly nelegálního zaměstnávání. Žalovaný námitce nepřisvědčil a rozhodnutím citovaným v záhlaví tohoto rozsudku rozhodl, že inspektor není z provádění kontroly vyloučen.

[2] Žalobce napadl rozhodnutí žalovaného u Krajského soudu v Ostravě (dál jen „krajský soud“). Podanou žalobou se domáhal jednak zrušení rozhodnutí žalovaného, jednak vyslovení nezákonnosti kontroly. Krajský soud žalobu nejprve odmítl usnesením ze dne 14. 11. 2013, č. j. 78 Ad 87/2013 – 22, které však bylo zrušeno rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 2. 2014, č. j. 9 As 31/2014 – 28.

[3] Následně vyloučil rozhodnutí žalovaného k samostatnému projednání. Poté žalobu odmítl usnesením citovaným v záhlaví tohoto rozsudku, neboť dospěl k závěru o její nepřijatelnosti. Konstatoval, že rozhodnutí o námitce podjatosti vůči kontrolnímu inspektorovi žalovaného není úkonem správního orgánu, který by zakládal, měnil, rušil či závazně určoval veřejná subjektivní práva žalobce. Jedná se o úkon, jímž je toliko vedeno řízení, proto je vyloučen ze soudního přezkumu podle § 70 písm. c) zákona č. 150/2002 Sb., soudního

řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Rozhodnutí o námitce podjatosti lze dle krajského soudu přezkoumat v rámci přezkumu rozhodnutí vydaného ve věci samé.

[4] Proti usnesení krajského soudu nyní žalobce (dále jen „stěžovatel“) brojí kasační stížností.

II. Obsah kasační stížnosti, vyjádření žalovaného

[5] Stěžovatel nejprve shrnul průběh věci a odůvodnění napadeného usnesení. Na tomto základě zpochybnil postup soudu, který na jedné straně vyloučil rozhodnutí žalovaného k samostatnému projednání, na druhé straně však v napadeném usnesení uvedl, že: „*V rámci posouzení důvodnosti zásahové žaloby pak krajský soud posoudí rozhodnutí o námitce podjatosti z hlediska tvrzeného zásahu žalovaného.*“ Rozhodnutí o vyloučení žaloby tak dle stěžovatele postrádalo smysl. Navíc polemizoval o tom, zda by mohl v dalším řízení podjatost napadat.

[6] Poté vysvětlil, z jakých důvodů považuje rozhodnutí žalovaného za nezákonné, respektive nicotné. Jeho argumentace spočívá ve zpochybnění pověření úřední osoby, která o námitce podjatosti rozhodovala. O námitce mohla dle jeho názoru rozhodnout pouze vedoucí inspektorka, nicméně tak učinila vedoucí útvaru nelegálního zaměstnávání, proto je rozhodnutí nezákonné a trpí takovými vadami, že je nelze přezkoumat. Stěžovateli byla upřena možnost podat námitky podjatosti inspektora kontroly nelegálního zaměstnávání a opravný prostředek proti rozhodnutí žalovaného, čímž bylo dotčeno jeho právo na spravedlivý proces.

[7] Z uvedených důvodů navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadené usnesení zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

[8] Žalovaný se ztotožnil s odůvodněním napadeného usnesení a dodal, že jeho závěry potvrzuje rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 9. 2007, č. j. 4 Ads 32/2007 – 36, dle kterého je rozhodnutí o námitkách proti přezkoumání protokolu o kontrole podle zákona č. 251/2005 Sb., o inspekci práce, ve znění pozdějších předpisů, vyloučeno ze soudního přezkumu. Dodal, že v projednávané věci vůbec nebylo zahájeno správní řízení.

III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[9] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou, směřuje proti rozhodnutí, proti němuž je podání kasační stížnosti přípustné, a stěžovatel je v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. zastoupen advokátem. Poté přistoupil k přezkumu usnesení krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů. Ověřil také, zda napadené usnesení netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[10] Na úvod zdůrazňuje, že stěžovatel napadá usnesení krajského soudu, kterým byla jeho žaloba odmítnuta. V této situaci přicházejí z povahy věci v úvahu pouze kasační důvody podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., spočívající v tvrzené nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu, a dále dle písm. c) uvedeného ustanovení, spočívající v tvrzené zmatečnosti řízení před soudem (srovnej setrvalou judikaturu Nejvyššího správního soudu, např. rozsudky ze dne 22. 9. 2004, č. j. 1 Azs 24/2004 – 49, publ. pod č. 427/2005 Sb. NSS; ze dne 21. 4. 2005, č. j. 3 Azs 33/2004 – 98, publ. pod č. 625/2005 Sb. NSS; ze dne 5. 1. 2006, č. j. 2 As 45/2005 – 65; všechna rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou též dostupná na www.nssoud.cz). Nejvyšší správní soud se proto zabýval pouze zákonností odmítnutí žaloby stěžovatele, a to v rozsahu vznesených námitek; důvody, k nimž musí přihlídnout z úřední

pokračování

povinnosti, neshledal. Z výše uvedených důvodů však předmětem jeho přezkumu nebyly námitky stěžovatele směřující do merita věci.

[11] Kasační stížnost není důvodná.

[12] Nejvyšší správní soud se ztotožňuje se závěrem, že rozhodnutí žalovaného o námitce podjatosti inspektora kontroly nelegálního zaměstnávání, respektive o tom, že není z provedení kontroly vyloučen, je vyloučeno ze soudního přezkumu.

[13] Rozhodnutí, které může být předmětem soudního přezkumu, je definováno v § 65 odst. 1 s. ř. s. jako úkon, kterým se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují práva nebo povinnosti. Pro kvalifikaci správního aktu přitom není rozhodující jeho formalizovaná podoba, tedy to, jak je označen (rozhodnutí, opatření, usnesení, apod.), ale jeho obsah. Ne každý správní akt, vydaný ve formě rozhodnutí se všemi předepsanými náležitostmi, je schopen zasáhnout jeho příjemce na jeho subjektivních veřejných právech.

[14] Ve správním soudnictví jsou kontrole zákonnosti podrobena rozhodnutí orgánů veřejné správy, jimiž bylo rozhodnuto o právech a povinnostech fyzických a právnických osob ve smyslu generální klauzule obsažené v čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Současně se však připouští možnost, aby na základě zákonem výslovně stanovených výjimek byla některá rozhodnutí z přezkoumání vyloučena. Ustanovení § 70 s. ř. s. obsahuje tzv. kompetenční výluky, tzn. vynětí z pravomoci správního soudnictví. Uvedené ustanovení tedy zužuje rozsah rozhodnutí, která soud přezkoumává zásadním věcným hlediskem, tj. požadavkem, aby se rozhodnutí týkalo veřejného subjektivního práva.

[15] Ze soudního přezkumu jsou především vyloučeny úkony správního orgánu, které vůbec nejsou rozhodnutím ve smyslu ust. § 65 s. ř. s., protože se jimi nezakládají, nemění ani neruší ani závazně neurčují subjektivní veřejná práva nebo povinnosti. Vyloučeny jsou rovněž úkony správního orgánu předběžné povahy, a to i když jsou rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s. Podle § 70 písm. c) s. ř. s. jsou ze soudního přezkumu vyloučena rozhodnutí, jimiž se upravuje vedení řízení před správním orgánem. Tato rozhodnutí se nemohou dotknout přímo těch práv účastníka, která vyvěrají z hmotného práva, ale pouze těch, která souvisejí s vlastním vedením řízení. Takovými rozhodnutími jsou např. rozhodnutí o přerušení řízení, rozhodnutí o ustanovení znalce, tlumočnicka, apod. Správní řád sám pojem „*rozhodnutí, jímž se upravuje vedení řízení*“ ani pojem „*úkon, jímž se upravuje řízení před správním orgánem*“ nedefinuje. Tuto definici neobsahuje ani soudní řád správní, nicméně se jí opakovaně zabývaly správní soudy.

[16] Podle judikatury Nejvyššího správního soudu je rozhodnutí o námitce podjatosti ve správním řízení, respektive o vyloučení či nevyloučení pracovníka, považováno za rozhodnutí, kterým se upravuje vedení řízení před správním orgánem a které proto není přezkoumatelné samostatnou žalobou ve správním soudnictví (srovnej rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 10. 2003, č. j. 3 Afs 20/2003 – 23, publ. pod č. 114/2004 Sb. NSS; a na něj navazující judikaturu, např. rozsudky ze dne 28. 1. 2010, č. j. 4 As 1/2010 – 67; ze dne 16. 2. 2011, č. j. 3 Ads 49/2010 – 112; ze dne 11. 11. 2011, č. j. 5 As 51/2011 – 64; ze dne 20. 7. 2011, č. j. 9 As 30/2011 – 158; nebo ze dne 24. 1. 2014, č. j. 5 As 67/2013 – 21).

[17] Nejvyšší správní soud neshledal důvod, aby se od své ustálené judikatury odchýlil. Ani v případě rozhodnutí žalovaného se nejedná o rozhodnutí, které by přímo zasahovalo do subjektivních práv stěžovatele, neboť přezkoumáním námitky podjatosti inspektora kontroly nelegálního zaměstnávání se pouze prověřuje, zda tuto kontrolu neprovádí podjatá osoba. Proti rozhodnutí o námitce podjatosti pracovníka správního orgánu (úřední osoby) by bylo možné brojit v rámci žaloby proti meritornímu rozhodnutí ve věci.

[18] Výše uvedené závěry však nezakládají vadnost postupu krajského soudu, který rozhodnutí žalovaného vyloučil k samostatnému projednání. Podle § 39 odst. 2 s. ř. s. směřuje-li jedna žaloba proti více rozhodnutím, může předseda senátu usnesením každé takové rozhodnutí vyloučit k samostatnému projednání, není-li společné řízení možné nebo vhodné. V projednávané věci nebylo vhodné vést společné řízení z toho důvodu, že stěžovatel brojil proti rozhodnutí žalovaného a současně se domáhal ochrany proti nezákonnému zásahu. Řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu a řízení o ochraně před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu představují různé typy řízení vedené před správními soudy s odlišnou procesní úpravou (srovnej § 65 a násl. s. ř. s., respektive § 82 a násl. s. ř. s.). Nejvyšší správní soud se proto s postupem krajského soudu ztotožňuje; ten ostatně vyloučil rozhodnutí žalovaného k samostatnému projednání poté, co mu zvážení tohoto postupu navrhl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 27. 2. 2014, č. j. 9 As 31/2014 – 28.

IV. Závěr a náklady řízení

[19] Z výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud kasační stížnost podle § 110 odst. 1, poslední věty, s. ř. s. jako nedůvodnou zamítl.

[20] O náhradě nákladů řízení bylo rozhodnuto v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení; žalovanému v řízení o kasační stížnosti nevznikly náklady nad rámec jeho úřední činnosti.

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

V Brně dne 16. července 2015

JUDr. Radan Malík
předseda senátu