



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK**  
**JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Barbary Pořízkové a soudců JUDr. Petra Mikeše, Ph.D., a JUDr. Radana Malíka 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 rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 11. 3. 2015, č. j. 78 Ad 87/2013 – 65,

**t a k t o :**

- I.** Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 11. 3. 2015, č. j. 78 Ad 87/2013 – 65, **se zrušuje.**
- II.** Žaloba proti nezákonnému zásahu žalovaného **se odmítá.**
- III.** Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

**O d ů v o d n ě n í :**

**I. Vymezení věci**

[1] Podanou kasační stížností se žalobce (dále jen „stěžovatel“) domáhá zrušení v záhlaví uvedeného rozsudku Krajského soudu v Ostravě (dále jen „krajský soud“), kterým byla zamítnuta jeho žaloba proti nezákonnému zásahu žalovaného.

[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 ze dne 24. 1. 2013 č. j. 1386/10.71/13/14.3. (dále jen „rozhodnutí o vyloučení inspektora z kontroly“), 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 původně odmítl. Toto usnesení bylo rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 2. 2014, č. j. 9 As 31/2014 – 28 (dále jen „původní rozsudek“) zrušeno. V dalším řízení krajský soud usnesením ze dne 8. 9. 2014, č. j. 78 Ad 87/2013 - 42 vyloučil k samostatnému projednání část žaloby směřující proti rozhodnutí o vyloučení inspektora z kontroly. V nyní napadeném rozsudku se nejprve zabýval námitkou žalovaného o opožděnosti žaloby a neshledal ji důvodnou. Stěžovatel podal námitky proti protokolu o kontrole a následně požádal o přezkoumání těchto námitk. Vyrozumění o provedeném přezkumu mu bylo doručeno dne 22. 7. 2013. Pokud podal žalobu k poštovní přepravě dne 18. 9. 2013, učinil tak v zákonné lhůtě ve smyslu § 84 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř.“).

[4] Dále se krajský soud zabýval otázkou, zda zásah tvrzený stěžovatelem může být nezákonným zásahem ve smyslu judikatury Nejvyššího správního soudu a dospěl k závěru, že ano, neboť žalovaným bylo postupováno popsáním způsobem přímo vůči stěžovateli, přičemž jeho postup nelze označit za rozhodnutí a lze jej tedy zahrnout pod pojem zásahu v širším smyslu.

[5] Stěžovatel shledával nezákonnost tvrzeného zásahu v tom, že se nemohl jako kontrolovaná osoba kontroly osobně zúčastnit. Ze zákona č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o státní kontrole“), nevyplývá, že kontrolovaná osoba musí být vždy fyzicky přítomna provádění kontroly, což vyplývá i z judikatury Nejvyššího správního soudu. Průběh kontroly odpovídal zákonem stanoveným pravidlům, pracovník stěžovatele byl se zahájením kontroly řádně seznámen, s obsahem kontrolních zjištění a s průběhem kontroly byl také seznámen stěžovatel, který proti průběhu kontroly vznášel námitky, o nichž bylo v souladu se zákonem rozhodnuto. Aktivně vystupoval na ochranu svých práv a v tom mu nebylo pracovníky žalovaného nijak bráněno. Soud neshledal důvodným ani jeho tvrzení, že by jeho práva a právem chráněné zájmy byly v rámci kontroly porušeny. Pracovníci žalovaného tým, že kontrolovali výkon jeho podnikatelské činnosti, realizovali kontrolní působnost svěřenou jim zákonem. Stěžovatel nemá pravdu, že jím následně doložené dohody o provedení práce byly odmítnuty. Tyto dohody byly zohledněny jak v protokolu o provedení kontroly, tak v rozhodnutí o námitkách, kdy byly ze strany žalovaného vyjádřeny argumenty, na jejichž základě dospěl k závěru o účelovosti uzavření těchto dohod.

[6] Dále se krajský soud zabýval důvodností tvrzení, že postup pracovníků žalovaného při vyřizování námitky podjatosti vůči pracovníci žalovaného, byl nezákonný. Ani tento žalobní bod krajský soud důvodným neshledal, když zrekapituloval postup žalovaného při vyřizování námitky podjatosti a shledal jej za souladný se zákonem.

[7] Závěrem krajský soud podotkl, že kontrolní zjištění učiněná podle zákona o inspekci práce a vyjádřená v protokolu o kontrole, resp. následně v rozhodnutí o námitkách proti přezkoumání protokolu, sama o sobě nezakládají, nemění, neruší ani závazně neurčují práva či povinnosti kontrolované osoby, když odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 9. 2007, č. j. 4 Ads 32/2007 - 36). Postup kontrolního orgánu podle zákona o inspekci práce či zákona o státní kontrole spočívá v tom, že kontrolní zjištění mohou být podkladem pro správní řízení o správním deliktu a teprve v tomto řízení mohou být práva kontrolované osoby shora popsáním způsobem zasažena. Krajský soud přezkoumával průběh vlastní kontroly, a to zda se kontrolní orgány svým postupem nedopustily vůči stěžovateli nezákonného zásahu, avšak nepřezkoumával kontrolní zjištění obsažená v protokolu.

pokračování

## II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření ke kasační stížnosti

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

[9] Shledává nezákonnost tvrzeného zásahu v tom, že se nemohl jako kontrolovaná osoba kontroly osobně zúčastnit a tak se aktivně dostatečně bránit. Žalovaný věděl, že je v zahraničí. Pracovníci žalovaného nedostatečně chránili jeho práva a právem chráněné zájmy a nezjistili při kontrole skutečný stav věcí, když i přes rozpor výpovědí zjistili rozporuplné informace a i přesto konstatovali porušení pracovněprávních předpisů. Žalovanému nic nebránilo provést kontrolu v místě řídicího pracoviště, kde měl stěžovatel doklady prokazující existenci pracovněprávního vztahu a byla tam i osoba, která je mohla kontrolujícím předat. Vzhledem k podnikatelské činnosti stěžovatele je běžné, že se často mění stanoviště. Kontrola na místě tak má zjistit totožnost osob vykonávajících práci a následně jejich pracovněprávní vztah ověřit na místě kontroly nebo v místě řídicího pracoviště. Stěžovatel se dostatečně nemůže bránit výpovědím zaměstnanců a tomu, že si sebou nevezmu dohody o provedení práce.

[10] Ačkoliv krajský soud vyloučil žalobu proti rozhodnutí o vyloučení inspektora z kontroly k samostatnému projednání a o této žalobě také samostatně rozhodl usnesením o jejím odmítnutí, přesto se v nyní napadeném rozsudku zabýval námitkou, že postup při vyřizování námítky byl nezákonný. Není tedy jasné, proč byla žaloba dle § 65 s. ř. s. vyloučena k samostatnému projednání, když je o ní znovu rozhodováno. Stěžovatel proto odkázal na kasační stížnost podanou proti odmítavému usnesení a argumentaci v ní uvedenou stručně zrekapituloval.

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

[12] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že se ztotožňuje s názorem krajského soudu uvedeným v napadeném rozsudku a pro úplnost dodal, že na základě výsledků napadené kontroly nebylo zahájeno správní řízení o správním deliktu a ani již zahájeno být nemůže. Kontrola tedy neměla pro stěžovatele žádné negativní důsledky.

## III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[13] 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 napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů a ověřil při tom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná, byť z jiných důvodů, než uvádí stěžovatel.

[14] V prvé řadě se musel Nejvyšší správní soud zabývat tím, zda je kasační stížnost přípustná ve smyslu § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s., neboť krajský soud rozhodoval znovu poté, kdy jeho původní rozhodnutí bylo zrušeno Nejvyšším správním soudem a zároveň není namítáno, že by se krajský soud neřídil závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu. Jak vyplývá z usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 3. 2011, č. j. 1 As 79/2009-165, publ. pod č. Sb. NSS 2365/2011, ze zákazu opakované kasační stížnosti platí výjimky mimo jiné pro případy, kdy Nejvyšší správní soud zrušil rozhodnutí soudu pro procesní pochybení, nedostatečně zjištěný skutkový stav, případně nepřezkoumatelnost

jeho rozhodnutí. Původním rozsudkem Nejvyšší správní soud zrušil usnesení krajského soudu zejména z důvodu nepřezkoumatelnosti pro nesrozumitelnost, když byl dán rozpor mezi výrokem a odůvodněním usnesení. Dále Nejvyšší správní soud posoudil jako nesprávný postup krajského soudu, pokud tento odmítl žalobu pro předčasnost, aniž se vypořádal s argumentací stěžovatele, že proti protokolu o kontrole uplatnil opravné prostředky, které zjevně považoval za jiné prostředky ochrany či nápravy, které měl k dispozici před podáním žaloby. Pro posouzení včasnosti žaloby si proto měl krajský soud ozřejmit, zda žaloba směřuje proti průběhu kontroly či proti jejím výsledkům zachyceným v protokole a podle toho posoudit zda proti takto tvrzenému zásahu jsou prostředky ochrany či nápravy. Nejvyšší správní soud však sám neučinil závěr o tom, zda je či není žaloba opožděná, ani o důvodnosti žaloby. Kasační stížnost je proto přípustná, neboť se opírá o jiné důvody, než které posuzoval Nejvyšší správní soud v původním rozsudku.

[15] Žaloba, ale následně i kasační stížnost, směřují nezákonnost průběhu kontroly a nezákonnost kontrolních zjištění obsažených v protokolu o kontrole. Z obsahu žaloby i kasační stížnosti je zřejmé, že valná část argumentace stěžovatele směřuje proti kontrolním zjištěním, tedy zejména tomu, že výkon práce kontrolovaných zaměstnanců byl posouzen jako výkon nelegální práce s ohledem na to, že kontrolovaní zaměstnanci neměli u sebe dohody o provedení práce a později doložené dohody byly v rozporu s evidencemi úřadů a s výpověďmi pracovníků při kontrole. Pod tyto závěry je třeba podřadit například i namítané nedostatečné zjišťování skutkového stavu, neboť ani případná úspěšnost této námitky by neměla vliv na samotný průběh kontroly, ale na její výsledky.

[16] Krajský soud však správně posoudil, že kontrolní zjištění obsažená v protokolu nemohou být nezákonným zásahem ve smyslu § 82 s. ř. s. Aby se jednalo o nezákonný zásah, musí jím být žalobce mimo jiné zkrácen na svých právech (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 3. 2005, č. j. 2 Aps 1/2005 – 69, publ. pod č. Sb. NSS 603/2005). Jak vyplývá z judikatury k výsledkům daňové kontroly, kontrolními zjištěními obsaženými v protokolu o daňové kontrole k žádnému zásahu do práv nedochází, neboť kontrolní zjištění a závěry z nich vyplývající nejsou bez dalšího samostatně vykonatelné ani způsobilé vyvolat samy o sobě jakékoliv jiné právní následky, jež by znamenaly újmu pro jejich adresáta (viz například rozsudek Nejvyšší správní soud ze dne 29. 11. 2006, č. j. 8 Aps 4/2006 – 98, ze dne 18. 4. 2013, č. j. 5 Afs 59/2012 – 32, nebo ze dne 30. 4. 2014, č. j. 6 Afs 46/2014 – 39).

[17] Zcela stejnou povahu pak mají kontrolní zjištění provedená podle zákona o státní kontrole. Jak vyplývá z judikatury správních soudů, výsledky kontroly, provedené podle zákona o státní kontrole, mohou být podkladem pro zahájení správního řízení o uložení pokuty vůči odpovědnému subjektu a jedním z důkazů, kterým je prokazováno protiprávní jednání odpovědného subjektu, avšak samy o sobě nenahrazují ani nemohou nahradit dokazování provedené postupem stanoveným správním řádem v rámci následně vedeného správního řízení o uložení správní sankce (viz např. rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 30. 8. 2001, č. j. 7 A 59/99 – 45 nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 5. 2008, č. j. 4 As 21/2007-80). Kontrolní zjištění podle zákona o státní kontrole zachycená v protokolu o kontrole tak z povahy věci nejsou nezákonným zásahem ve smyslu § 82 s. ř. s., neboť jimi nedochází k žádnému zkrácení kontrolované osoby na jejích právech. Stěžovatel ostatně ani nijak neuvedl, jak by měla kontrolní zjištění do jeho práv zasáhnout.

[18] Krajský soud proto jako namítaný nezákonný zásah správně posuzoval ty části žaloby, které směřovaly do průběhu kontroly (zejména neumožnění přítomnosti stěžovatele při kontrole). Zde však krajský soud chybně vyhodnotil včasnost žaloby.

pokračování

[19] Jak již soud uvedl v původním rozsudku, při posuzování včasnosti žaloby je třeba zkoumat, zda proti tvrzenému zásahu jsou či nejsou přípustné jiné prostředky nápravy či ochrany. Krajský soud považoval za prostředek nápravy žádost o přezkoumání protokolu inspektorem a námitky proti přezkoumání vedoucímu inspektorovi podle zákona o inspekci práce. Podle § 41 odst. 1 a 2 zákona o inspekci práce platilo: „(1) *Kontrolovaná osoba může písemně požádat o přezkoumání protokolu, a to do 5 pracovních dnů ode dne seznámení se s protokolem [§ 8 písm. b)], nestanoví-li inspektor lhůtu delší. Inspektor přezkoumá protokol a o výsledku kontrolovanou osobu písemně vyrozumí. (2) 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.*“

[20] Tento prostředek nápravy tak slouží k přezkoumání protokolu, tedy výsledků kontroly v něm zachycených. To je rozdíl od zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu, který upravuje stížnost proti nevhodnému chování úředních osob nebo proti postupu správce daně (§ 261), s čímž souvisí povinnost před podáním zásahové žaloby takový prostředek, včetně souvisejícího prošetření způsobu vyřízení stížnosti nadřízeným správcem daně vyčerpat (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 11. 2013, č. j. 9 Aps 4/2013 – 25, publ. pod č. 2956/2014 Sb. NSS).

[21] Instituty stanovené v § 41 odst. 1 a 2 zákona o inspekci práce proto představovaly prostředek nápravy proti kontrolním zjištěním, jak však vyplývá z bodů [16] a [17] tohoto rozsudku, kontrolní zjištění nemohou být nezákonným zásahem. Naopak proti úkonům v průběhu kontroly zákon o inspekci práce ani zákon o státní kontrole žádné prostředky ochrany či nápravy neposkytoval.

[22] 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. Nejpozději 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. Za nejpozdější datum, kdy se stěžovatel mohl o nezákonném zásahu spočívajícím v úkonech kontrolujícího subjektu v průběhu kontroly dozvědět (s ohledem na nepřítomnost stěžovatele v průběhu kontroly) je datum seznámení se s protokolem o výsledku kontroly, což bylo dne 7. 11. 2012.

[23] Závěr krajského soudu obsažený v odůvodnění již zrušeného usnesení o odmítnutí žaloby, že stěžovateli uplynula lhůta pro podání žaloby dne 7. 1. 2013 a pokud podal žalobu k poštovní přepravě dne 18. 9. 2013, učinil tak opožděně, byl proto věcně správný. Nejvyšší správní soud však vzhledem k nepřezkoumatelnosti usnesení spočívající v nesrozumitelnosti pro rozpor mezi výrokem a odůvodněním usnesení, jakož i nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů, neměl jak tento závěr přezkoumat.

[24] Pokud jde o vypořádání rozhodnutí o vyloučení inspektora z kontroly, Nejvyšší správní soud se zcela ztotožňuje se stěžovatelem, že se krajský soud touto otázkou neměl vůbec zabývat, protože usnesením č. j. 78 Ad 87/2013 – 42 rozhodl o jejím vyloučení k samostatnému projednání. V odůvodnění svého rozhodnutí se tedy zabýval něčím, co již nebylo předmětem řízení. Tyto úvahy však lze považovat za úvahy nad rámec nosných důvodů a jen z tohoto důvodu nevidí Nejvyšší správní soud důvod napadený rozsudek rušit a věc vracet krajskému soudu k dalšímu řízení. Náprava krajského soudu by spočívala pouze ve vypuštění uvedené části odůvodnění. Věcně se tak Nejvyšší správní soud touto otázkou nezabýval, neboť není předmětem tohoto řízení a bude samostatně posouzena v řízení vedeném u Nejvyššího správního soudu pod sp. zn. 9 As 299/2014.

#### IV. Závěr

[25] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná. Napadený rozsudek krajského soudu proto zrušil, a protože už v řízení před krajským soudem byly dány důvody pro odmítnutí žaloby, rozhodl zároveň se zrušením i o jejím odmítnutí dle § 110 odst. 1 věty první s. ř. s. 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, neboť je závislý na výroku I.

[26] Protože zdejší soud rozhodl současně se zrušením rozsudku krajského soudu i o odmítnutí žaloby, rozhodl rovněž o nákladech řízení, které předcházelo zrušenému rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.) soudem. Výrok o náhradě nákladů řízení vychází z § 60 odst. 3 s. ř. s., podle něhož žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení, byla-li žaloba odmítnuta. Nebyl také naplněn důvod pro vrácení soudního poplatku dle § 10 odst. 3 věta poslední zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, podle něhož soud vrátí z účtu soudu zaplacený poplatek, byl-li návrh na zahájení řízení před prvním jednáním odmítnut. Ve věci však jednání proběhlo, proto o vracení poplatku proto soud nerozhodoval.

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

V Brně dne 18. června 2015

JUDr. Barbara Pořízková  
předsedkyně senátu