



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Dagmar Nygrínové a soudců Mgr. Aleše Roztočila a JUDr. Jaroslava Vlašína v právní věci žalobkyně: **VD Vinotéky s. r. o.**, IČ: 27837122, se sídlem Křížíkova 2850/6, Ostrava, zast. Mgr. Karlem Klimešem, advokátem, se sídlem Macharova 302/13, Ostrava, proti žalovanému: **Oblastní inspektorát práce pro Moravskoslezský kraj a Olomoucký kraj**, se sídlem Živičná 1123/2, Ostrava, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 26. 10. 2015, č. j. 22 Ad 2/2014 - 34,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I.

Předcházející řízení

[1] Žalovaný příkazem ze dne 10. 10. 2013, č. j. 17950/10.71-Ku/13/14.3 (dále jen „příkaz“), uznal žalobkyni vinnou ze spáchání správního deliktu na úseku zaměstnanosti dle § 140 odst. 1 písm. c) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti. Žalobkyně se deliktu dopustila tím, že nejméně dne 29. 1. 2013 umožnila na pracovišti „prodejna vín a destilátů v OC Breda & Winstein v Opavě“ fyzické osobě – D. K., narozena X, bytem O. m. 302, D. B. – výkon práce prodavačky, a to bez uzavřeného pracovněprávního vztahu, tedy umožnila jmenované osobě výkon nelegální práce dle § 5 písm. e) bod 1 zákona o zaměstnanosti. Za toto jednání uložil žalovaný dle § 140 odst. 4 písm. f) zákona o zaměstnanosti žalobkyni pokutu ve výši 270.000 Kč a náhradu nákladů řízení stanovených paušální částkou ve výši 1.000 Kč.

[2] Žalobou „proti rozhodnutí správního orgánu“ doručenou dne 27. 12. 2013 krajskému soudu napadla žalobkyně uvedený příkaz. Žalobkyně namítala, že řízení před žalovaným bylo zatíženo

závažnou vadou, protože ačkoli dne 24. 2. 2013 předložila žalovanému plnou moc jejího zástupce, žalovaný nepostupoval dle § 34 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, a doručil příkaz přímo žalobkyni. Nepravomocný příkaz pak žalovaný předal celnímu úřadu, který uloženou pokutu vymohl. Žalobkyně se domáhala toho, aby krajský soud příkaz zrušil, popřípadě vyslovil jeho nicotnost, anebo aby uložil žalovanému povinnost, aby napravil své pochybení a příkaz řádně doručil zástupci žalobce.

[3] Krajský soud v Ostravě usnesením ze dne 26. 10. 2015, č. j. 22 Ad 2/2014 – 34, tuto žalobu odmítl a žádnému z účastníků nepřiznal právo na náhradu nákladů řízení. Krajský soud v odůvodnění předestřel, že žaloba proti správnímu rozhodnutí je nepřijatelná, pokud žalobce nevyčerpal řádné opravné prostředky v řízení před správním orgánem [§ 68 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“)]. Přitom řádným opravným prostředkem proti příkazu je odpor, po jehož podání se vede správní řízení, které je zakončeno rozhodnutím, proti němuž je dále přípustné odvolání. Jelikož v posuzovaném případě krajský soud neshledal, že by bylo vydáno rozhodnutí nebo rozhodnutí o odvolání, žalobu dle § 46 písm. d) s. ř. s. odmítnul. V otázce sporu ohledně včasnosti podaného odporu následně odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 1. 2015, č. j. 10 As 266/2014 - 32, podle něhož se může účastník řízení bránit proti tomu, že správní orgán neakceptuje včasnost podaného odporu, pouze žalobou proti nečinnosti správního orgánu. Žalobkyně v době řízení před krajským soudem dosud nebrojila proti nečinnosti žalovaného prostředky dle § 80 správního řádu, a proto ji krajský soud s ohledem na smysluplnost a efektivitu řízení nevyzval k odstranění vad žaloby.

II.

Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[4] Kasační stížností podanou dne 6. 11. 2015 u zdejšího soudu napadla žalobkyně (dále též „stěžovatelka“) nadepsané usnesení krajského soudu. Stěžovatelka předně líčí skutkové okolnosti svého případu a dále uvádí důvody, pro které považuje usnesení krajského soudu za nezákonné. Žalovaný zahájil proti stěžovatelce dne 29. 1. 2013 kontrolu. Dne 21. 2. 2013 převzal zastoupení stěžovatelky právní zástupce Mgr. Karel Klimeš, advokát, a elektronickou poštou zaslal žalovanému dne 24. 2. 2013 žádost o přezkoumání kontrolního protokolu a plnou moc. Žalovaný na tuto výzvu nijak nereagoval a dne 10. 10. 2013 vydal nadepsaný příkaz, který zaslal přímo stěžovatelce. Příkaz byl dodán do datové schránky dne 15. 10. 2013 a doručen fikcí dne 25. 10. 2013. Stěžovatelka se s ním seznámila až dne 25. 10. 2013, ale jejímu právnímu zástupci doposud doručen nebyl. Vzhledem k existenci zastoupení měl žalovaný postupovat dle § 34 odst. 2 správního řádu a doručovat právnímu zástupci stěžovatelky. Ačkoli byl žalovaný upozorněn na tuto zásadní právní vadu dne 7. 11. 2013, reagoval na ni teprve dne 3. 1. 2014, kdy byl již příkaz předán k exekuci a rovněž i vymožen, čímž byla stěžovatelka významně zkrácena na svých právech.

[5] Stěžovatelka nesouhlasí s krajským soudem, že je její žaloba nepřijatelná. Stěžovatelka spatřuje ve vydaném příkazu rozhodnutí ve smyslu § 9 správního řádu. V posuzovaném případě rovněž nemohlo být rozhodnuto o odvolání, protože příkaz nabyl podle žalovaného právní moci a vykonatelnosti. Proto se stěžovatelka nemohla, nikoli vlastní vinou, bránit proti tomuto příkazu žádnými řádnými opravnými prostředky, vinu naopak spatřovala v pochybení žalovaného. Stěžovatelka nepopírá stanovisko žalovaného, že odpor je opožděný, ale namítá porušení § 34 odst. 2 správního řádu. Vzhledem k tomuto závažnému pochybení měl krajský soud rozhodnutí žalovaného zrušit pro vady řízení. Stěžovatelka je přesvědčena, že pokud by podala proti příkazu odpor a žalovaný by pokračoval ve správním řízení, správní řízení by zastavil, protože by se neprokázalo, že u stěžovatelky docházelo k nelegálnímu zaměstnávání.

pokračování

[6] Závěrem stěžovatelka považuje nepřijatelný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 1. 2015, č. j. 10 As 266/2014 - 32, který krajský soud citoval. Stěžovatelka se nemůže bránit žalobou proti nečinnosti dle § 79 s. ř. s., protože nepožaduje vydání rozhodnutí ve věci samé. Pokud bylo vydáno správní rozhodnutí, které žalovaný považuje mylně za pravomocné, není stěžovatelce jasné, jak jinak by se měla bránit než žalobou proti nezákonnému rozhodnutí dle § 65 a násl. s. ř. s. Jiné opravné prostředky totiž nepřichází v úvahu. Pokud by nebyla přípustná žaloba proti nečinnosti správního orgánu, ani žaloba proti rozhodnutí správního orgánu, jak tvrdí krajský soud, jednalo by se o porušení čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod a principu zákazu odepření spravedlnosti (*denegatio iustitiae*).

[7] Žalovaný ve vyjádření datovaném ke dni 20. 11. 2015 uvádí, že proti příkazu č. j. 17950/10.71-Ku/13/14.3 podala stěžovatelka opožděný odpor. Ačkoli zástupce stěžovatelky namítá, že již v průběhu kontroly doručil žalovanému e-mailovou zprávou žádost o přezkoumání protokolu společně s plnou mocí zmocněného advokáta, žalovaný neevizuje ve zmiňovaném období v doručené poště žádný příchozí dokument z adresy zástupce stěžovatelky. Stěžovatelka tak žádným způsobem neprokázala, že by žalovanému doručila plnou moc společně s žádostí o přezkoumání protokolu. Žalovaný proto navrhuje zamítnutí kasační stížnosti.

III.

Posouzení kasační stížnosti

[8] Nejvyšší správní soud nejprve přezkoumal podmínky pro řízení o kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost je podána včas, neboť byla podána ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného usnesení (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), je podána osobou oprávněnou, neboť stěžovatelka byla účastníkem řízení, z něhož napadené usnesení vzešlo (§ 102 s. ř. s.), a stěžovatelka je zastoupena advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

[9] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené usnesení v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s. vázán rozsahem a důvody, které stěžovatelka uplatnila v kasační stížnosti a jejím doplnění. Neshledal přitom vady podle ustanovení § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti. Stěžovatelka podala kasační stížnost z důvodu nezákonnosti usnesení krajského soudu o odmítnutí návrhu [§ 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.].

[10] Kasační stížnost není důvodná.

[11] Ze spisů zjistil zdejší soud tyto podstatné skutečnosti:

[12] Příkaz žalovaného ze dne 10. 10. 2013 č. j. 17950/10.71-Ku/13/14.3, nabyl podle vyznačené doložky právní moci dne 30. 10. 2013.

[13] Přípisem doručeným žalovanému dne 8. 11. 2013 upozornil zástupce stěžovatelky na vadu řízení spočívající v chybném doručení a zároveň podal z procesní opatření blanketní odpor.

[14] Stěžovatelka napadla dne 27. 12. 2013 žalobou příkaz žalovaného ze dne 10. 10. 2013 č. j. 17950/10.71-Ku/13/14.3.

[15] Oznámením ze dne 3. 1. 2014, č. j. 57/10.71/14/14.3, uvědomil žalovaný zástupce stěžovatelky o tom, že podaný odpor považuje za opožděný.

[16] Předmětem sporu je posouzení právní otázky, zda krajský soud postupoval správně, když odmítl žalobu stěžovatelky jako nepřijatelnou. Stěžovatelka se domnívá, že jedinou její možností, jak mohla postupovat proti vydanému příkazu, který žalovaný považoval za pravomocný, bylo podání žaloby v režimu § 65 a násl. s. ř. s. Krajský soud naproti tomu zastával názor, že stěžovatelka nevyčerpalala řádné opravné prostředky k podání tohoto druhu žaloby.

[17] Podle § 5 s. ř. s. „[n]estano-*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“.

[18] Podle § 68 písm. a) s. ř. s. „[ž]aloba je nepřijatelná také tehdy, nevyčerpal-li žalobce řádné opravné prostředky v řízení před správním orgánem, připouští-li je zvláštní zákon, ledaže rozhodnutí správního orgánu bylo na újmu jeho práv změněno k opravnému prostředku jiného“.

[19] Obdobnou situací, jako v nyní posuzované věci, se Nejvyšší správní soud zabýval v rozsudku ze dne 29. 1. 2015, č. j. 10 As 266/2014 – 32. V tomto případě Městský úřad Sokolov uznal příkazem účastníka řízení vinným ze spáchání přestupku a uložil mu pokutu. Proti příkazu podal účastník řízení prostřednictvím zástupce odpor, jehož přílohou byla plná moc. Jelikož ale účastník řízení nedoplnil podání na výzvu městského úřadu včas o originál plné moci, městský úřad vyznačil na příkazu doložku právní moci. Účastník řízení se následně domáhal u Krajského úřadu Karlovarského kraje o uplatnění opatření proti nečinnosti, kterému ale krajský úřad nevyhověl. Teprve Krajský soud v Plzni v řízení o žalobě proti nečinnosti shledal argumentaci účastníka řízení důvodnou a uložil městskému úřadu lhůtu pro vydání rozhodnutí.

[20] Nejvyšší správní soud shledal v citovaném rozsudku rozhodnutí krajského soudu správným. K procesní stránce případu dále uvedl: „Příkazní řízení je zvláštním druhem správního řízení, jehož účel je zaměřen zejména na rychlost a hospodárnost řízení; skutkové okolnosti nejsou v takovém případě sporné a samotné zrychlení a snížení nákladů řízení spočívá v tom, že další dokazování se zásadně neprovádí. Vzhledem k této skutečnosti poskytl zákonodárce obviněnému z přestupku účinnou možnost obrany, a to formou podání odporu. Včasné podání odporu má ex lege (tj. aniž by bylo potřeba dalšího úkonu) za následek zrušení příkazu a pokračování v ‚běžném‘ správním řízení. Správní orgán vydá (po takovém zrušení příkazu) prvostupňové rozhodnutí, které má obviněný možnost napadnout odvoláním, a pokud nesouhlasí ani s tímto rozhodnutím, má možnost se proti němu bránit správní žalobou podle § 65 a násl. s. ř. s. Naopak, není-li odpor podán včas, anebo vůbec, nabývá příkaz účinků pravomocného a vykonatelného rozhodnutí. (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 9. 2013, č. j. 1 As 51/2013-58). Na rozdíl od opožděného nebo nepřijatelného odvolání, která je odvolací orgán povinen rozhodnutím zamítnout (§ 92 odst. 1 správního řádu), přičemž takové rozhodnutí lze poté napadnout žalobou dle § 65 a násl. s. ř. s., však v případě opožděného odporu zákon nestanoví povinnost vydat o tom správní rozhodnutí. V případech, kdy prvostupňový správní orgán dospěje k závěru, že jím vydaný příkaz nabyl právní moci, avšak účastník je přesvědčen, že podaný odpor způsobil zrušení napadeného příkazu [může se jednat o spor o existenci odporu, o včasnosti odporu nebo o podání odporu osobou (ne)oprávněnou], nastane situace, ve které nemůže dojít ke ‚kontrolé‘ ze strany nadřízeného správního orgánu ve smyslu § 92 správního řádu. Není rovněž možné, aby takový účastník napadl samotný příkaz řádným opravným prostředkem – odvoláním (§ 81 odst. 1 správního řádu); dle zákona jediným možným řádným opravným prostředkem proti příkazu je odpor podaný proti nepravomocnému příkazu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 9. 2013, č. j. 1 As 51/2013-58). Účastníku proto zůstává jediná možná smysluplná a efektivní obrana v jeho situaci, a sice brojít proti ‚nečinnosti‘ prvostupňového správního orgánu, neboť v takové situaci je podstatou tvrzení účastníka, že jeho včasný odpor způsobil zrušení příkazu, avšak prvostupňový správní orgán nepokračoval ve správním řízení a nevydal rozhodnutí ve věci. Prostředkem ochrany proti nečinnosti prvostupňového správního orgánu je pro účastníka institut žádosti o uplatnění opatření proti nečinnosti dle § 80 odst. 3 správního řádu. Vyčerpání tohoto účinného prostředku nápravy je podmínkou podání žaloby proti nečinnosti dle § 5 a § 79 a násl. s. ř. s. (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 10. 2007, č. j. 7 Ans 1/2007-100). Nelze se ztotožnit s kasační námitkou, že žalobce nevyčerpal

pokračování

před podáním žaloby proti nečinnosti všechny opravné prostředky, neboť z výše uvedeného vyplývá, že žalobce podal žádost dle § 80 odst. 3 správního řádu (to ostatně stěžovatel nepopírá), jež byla vyřízena usnesením krajského úřadu. Nelze přisvědčit ani námitce, dle níž měla být namísto žaloby proti nečinnosti podána žaloba proti rozhodnutí dle § 65 a násl. s. ř. s., a sice proti usnesení krajského úřadu ze dne 18. 6. 2014, kterým nebylo vyhověno žádosti žalobce o uplatnění opatření proti nečinnosti. Ačkoliv výstupem procesu ochrany před nečinností dle § 80 správního řádu je usnesení (§ 80 odst. 6 věta druhá správního řádu), navazujícím prostředkem ochrany proti nečinnosti je žaloba dle § 79 a násl. s. ř. s. [...]“ (zvýraznění doplnil zdejší soud).

[21] Nejvyšší správní soud uvádí, že závěry citovaného rozsudku je možné zcela uplatnit i na předložený případ. Stěžovatelka tvrdí, že dne 24. 2. 2013 zaslala žalovanému podnět k přezkumu kontrolního protokolu a plnou moc jejího zástupce. Jelikož žalovaný plnou moc dle svého tvrzení neobdržel (ve spise správního orgánu podání zástupce stěžovatelky skutečně založeno není), doručoval příkaz přímo stěžovatelce a považoval doručení příkaz po uplynutí odpůrcí lhůty ke dni 30. 10. 2013 za pravomocný. Stěžovatelka následně rozporovala dne 8. 11. 2013 u žalovaného právní moc příkazu a podala blanketní odpor. Ačkoliv ale stěžovatelka nepovažovala příkaz za pravomocný, podala proti němu dle § 65 a násl. s. ř. s. žalobu proti rozhodnutí správního orgánu, aniž by vyčerpala řádné opravné prostředky, které ji nabízí správní řád.

[22] Nyní posuzovaný případ lze srovnat i se situací, kdy správní orgán prvního stupně vyznačil na svém rozhodnutí doložku právní moci v okamžiku, kdy účastník správního řízení proti tomuto rozhodnutí již podal odvolání a o tomto odvolání nebylo dosud rozhodnuto. Žalobu podanou za této situace proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně není možné věcně projednat, protože pro soudní přezkum není splněn předpoklad vyčerpání řádných opravných prostředků (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2004, č. j. 1 As 28/2004 - 106, č. 454/2005 Sb. NSS).

[23] Nejvyšší správní soud nesdílí názor stěžovatelky, že jí je odepřeno právo na soudní ochranu: stěžovatelka se mohla po vyčerpání žádosti o ochranu proti nečinnosti žalovaného obrátit na správní soud se žalobou na ochranu proti nečinnosti správního orgánu, která mohla spočívat v řádném nedoručení příkazu, respektive v nevedení správního řízení po zrušení příkazu v případě včasnosti podaného odporu. Otázka právní moci příkazu může být též řešena jako otázka předběžná při nařizování exekuce na jeho základě, přičemž proti exekučnímu příkazu je přípustná žaloba, na jejímž základě může soud přezkoumat i právní moc a vykonatelnost příkazu, který zde slouží jako exekuční titul (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 9. 2011, č. j. 9 Afs 28/2011 - 181).

[24] Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že bez ohledu na to, zda stěžovatelka žalovanému plnou moc doručila včas, postupovala procesně nesprávně, pokud napadla příkaz, aniž by před tím vyčerpala dostupné opravné prostředky. Jelikož správní soudnictví je postaveno na subsidiaritě poskytované ochrany veřejným subjektivním právům (srov. § 5 s. ř. s.), krajský soud musel dle § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 68 písm. a) s. ř. s. žalobu odmítnout. Nejvyšší správní soud se ztotožňuje i se závěrem krajského soudu, že i pokud by byla žaloba vzhledem k nejasnému petitu pokládána za žalobu proti nečinnosti, bylo by i tak namístě jí odmítnout jako nepřipustnou pro nevyčerpání prostředků k ochraně proti nečinnosti dle příslušného procesního předpisu (tj. dle § 80 správního řádu).

IV.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[25] Nejvyšší správní soud na základě výše uvedeného dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná. Proto ji zdejší soud zamítl (§ 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.).

[26] Výrok o náhradě nákladů řízení vychází z § 60 odst. 1 věta první ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka neměla ve věci úspěch, a proto nemá vůči žalovanému právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému pak uplatnitelné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly.

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

V Brně dne 29. prosince 2015

JUDr. Dagmar Nygrínová
předsedkyně senátu