



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Marie Turkové a soudců JUDr. Dagmar Nygrínové a JUDr. Petra Průchy v právní věci žalobkyně: **Sokolovská uhelná, právní nástupce, a. s.**, se sídlem Staré náměstí 69, Sokolov, právní nástupce Sokolovské těžební, a. s., se sídlem ul. Jednoty 1628, Sokolov, proti žalovanému: **Český báňský úřad**, se sídlem Kozí 4, Praha 1 - Staré Město, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 12. 4. 2006, č. j. 10 Ca 53/2005 - 47,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 12. 4. 2006, č. j. 10 Ca 53/2005 - 47, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Rozhodnutím Obvodního báňského úřadu v Sokolově ze dne 30. 9. 2004, č. j. 2919/423/Ing. Ko/04, byla žalobkyni uložena pokuta ve výši 300 000 Kč, a to za porušení povinností vyplývajících z § 6 odst. 1 zákona č. 61/1988 Sb., o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě, ve znění pozdějších zákonných úprav, § 7 odst. 6 vyhlášky č. 202/1995 Sb., o požadavcích k zajištění bezpečnosti a ochrany zdraví při práci na elektrických zařízeních při hornické činnosti a činnosti prováděné hornickým způsobem, § 7 odst. 1 a 6, § 11 odst. 1, § 17 odst. 3, § 83 odst. 3 a § 91 odst. 4 vyhlášky č. 26/1989 Sb., o bezpečnosti a ochraně zdraví při práci a bezpečnosti provozu při hornické činnosti a při činnosti prováděné hornickým způsobem na povrchu, ve znění pozdějších zákonných úprav. V odůvodnění rozhodnutí správní orgán popsal, která ustanovení právních předpisů žalobkyně porušila. Z odůvodnění rozhodnutí plyne, že u žalobkyně byl šetřen smrtelný pracovní úraz pana V. H., k němuž došlo dne 23. 6. 2004 ve 12:56 hod. na pásovém dopravníku č. 44, sekce TC 2, divize Jiří. Na základě skutečností zjištěných při

šetření tohoto úrazu bylo zahájeno správní řízení o uložení pokuty za porušení předpisů uvedených ve výroku tohoto rozhodnutí. Ve vztahu k výši pokuty správní orgán uvedl, že *„výše pokuty byla Obvodním báňským úřadem v Sokolově stanovena v souladu s ustanovením § 44 odst. 8 zákona č. 61/1988 Sb., v platném znění, s přihlédnutím k závažnosti prokazatelně zjištěného porušení výše uvedených předpisů ze strany organizace Sokolovská uhelná, a. s.“*

K odvolání žalobkyně Český báňský úřad rozhodnutím ze dne 9. 12. 2004, č. j. 4026/V/04/138, potvrdil rozhodnutí Obvodního báňského úřadu v Sokolově a odvolání žalobkyně zamítl. V odůvodnění rozhodnutí mimo jiné uvedl, že při stanovení výše pokuty přihlížel obvodní báňský úřad k závažnosti a možným následkům porušení předpisů. Vzhledem k tomu, že u žalobkyně v minulosti nedošlo k porušení povinností v této oblasti, uložil obvodní báňský úřad pokutu ve výši do poloviny maximálně možné výše, a to i vzhledem k tomu, že zavinění bylo prokázáno též poškozenému. Žalovaný se v tomto případě ztotožnil s názorem obvodního báňského úřadu na výši pokuty, a to i z toho důvodu, že *„se systém řízení prací, který se svými důsledky podílel na vzniku smrtelného pracovního úrazu, vykazoval dlouhodobé nedostatky, které organizace nezjistila. Tím organizace připustila stav, kdy bezpečnost pracovníků byla dlouhodobě a vážně ohrožována.“*

V podané žalobě žalobkyně uvedla, že od samého počátku nesouhlasila se závěry žalovaného, což sdělila jednak ve stanovisku ze dne 13. 9. 2004 a u jednání dne 14. 9. 2004. Protože se obvodní báňský úřad k těmto jeho námitkám nevyjádřil, došlo ke zkreslenému názoru na to, zda žalobkyně předpisy porušila či nikoliv. Žalobkyně dále nesouhlasila s výší uložené pokuty, kterou považovala za zjevně nepřiměřenou, a domáhala se jejího snížení. Poukazovala jednak na to, že porušení právních předpisů, jež je vytýkáno, není zcela oprávněné a neodpovídá skutečnému stavu, případně nemělo intenzitu porušení těchto předpisů. Zdůrazňovala, že přestože šetření obvodního báňského úřadu neprokázalo příčinnou souvislost mezi porušením příslušných předpisů ze strany žalobkyně a smrtelným úrazem, jeví se výše pokuty jako trest za tento smrtelný úraz. V této souvislosti poukazovala žalobkyně na usnesení Policie České republiky Sokolov ze dne 1. 9. 2004, podle něhož bylo šetřením zjištěno, že poškozený V. H. si zranění a následnou smrt zavinil svým jednáním sám, když manipuloval na zařízení, na které nebyl odborně způsobilý a neměl tuto práci ani nikým přidělenou. V další části žaloby žalobkyně vyjádřila svoje stanovisko a zpochybňovala především závěr o tom, že pan H. nemohl být vyčleněn z pracovní skupiny a pověřen samostatným výkonem práce. V závislosti na tom pak zpochybňovala další závěry týkající se porušení jejích povinností. Zejména brojila proti závěru uvedenému v rozhodnutí žalovaného ve vztahu k výši uložené pokuty. Dovolávala se toho, že pokutu lze podle § 44 odst. 1 zákona č. 61/1988 Sb. uložit jen za porušení předpisů uvedených v § 39 odst. 1 tohoto zákona, a namítala, že žalovaný takto nepostupoval, neboť odkazoval na porušení ustanovení článku příslušných ČSN, o nichž zákon č. 22/1997 Sb. v § 4 stanoví, že česká technická norma není obecně závazná. Namítala dále, že obecně závazným právním předpisem pak již vůbec není její provozní dokumentace. Pod bodem IV. písm. d) žaloby žalobkyně namítala, že obvodní báňský úřad v odůvodnění uvádí, že pokuta je uložena za porušení povinností, vyplývajících z § 6 odst. 1 zákona č. 61/1988 Sb., aniž by uváděl konkrétně, kterou z povinností v tomto odstavci uváděnou žalobkyně porušila. Povinností zde uložených je řada, a pokud by byly porušeny všechny, tak by byla výše uložené pokuty asi přiměřená, žalobkyně však vyslovila přesvědčení, že z citovaných povinností porušila jen zlomek. Navrhovala, aby Městský

soud v Praze vyhověl žalobě a rovněž aby podle § 78 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), zjevně nepřiměřenou výši uložené pokuty snížil.

Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 12. 4. 2006, č. j. 10 Ca 53/2005 - 47, žalobu zamítl a rozhodl dále, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení. V odůvodnění rozsudku soud vycházel z obsahu správního spisu. K jednotlivým námitkám žalobkyně uvedl následující: námitku v bodu II. žaloby neshledal důvodnou s tím, že jde o námitku obecně oponující závěrům žalovaného a soudu nepřislouží vyhledávat, která z výhrad žalobkyně, uplatněných ve vyjádření k zahájení řízení či v protokolu o ústním jednání, má relevanci k závěrům vysloveným v napadeném rozhodnutí. Soud dále neshledal důvodným nesouhlas žalobkyně (bod III. žaloby) s výší uložené pokuty, resp. její nepřiměřenost. Zdůraznil, že mezi stranami je nesporné, že ke smrtelnému pracovnímu úrazu došlo v přímé příčinné souvislosti s porušením předpisů samotným postiženým a že porušení dalších předpisů zaměstnanci žalobkyně má s ním nepřímou souvislost. Právě tato nepřímá souvislost však důvodně ovlivňuje jako jedno z hledisek (možný následek) i výši uložené sankce. Městský soud v Praze neshledal důvodnými ani námitky žalobkyně uvedené v bodě IV. žaloby, k nimž se v napadeném rozsudku obsáhle vyjadřoval. Dospěl k závěru, že žaloba není důvodná, a proto ji podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.

Proti tomuto rozsudku podala žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) včas kasační stížnost, a to z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Stěžovatelka nesouhlasila s právním názorem soudu, který vyjádřil ve svém odůvodnění k námitkám pod bodem IV. žaloby. Namítala, že soud správně uvedl odkaz na § 44 odst. 1 zákona č. 61/1988 Sb. ve spojení s § 39 odst. 1 téhož zákona, ale nesprávně podřadil pod obecně závazné normy zde uváděné i vnitřní předpisy stěžovatelky. Podle jejího názoru nelze použít odkaz na poznámku pod čarou, resp. na příslušné ČSN, jako zdůvodnění pro uložení pokuty; k tomu poukázala na judikáty Ústavního soudu. Podle názoru stěžovatelky mělo být při tvrzení, že byl porušen příslušný paragraf obecně závazného předpisu, konkrétně uvedeno, jakým způsobem se ustanovení příslušného paragrafu obecně závazného předpisu porušilo, tzn. měla být uvedena konkrétní nezákonná činnost, a ne pouze odkaz na poznámku pod čarou či obsah ČSN. Stěžovatelka nepopřela, že některá citovaná ustanovení prováděcích předpisů byla porušena a ve zdůvodnění uložení pokuty bylo konkrétně uvedeno, jakým způsobem byl obecně závazný právní předpis porušen. Takto zdůvodněné porušení příslušného paragrafu obecně závazného předpisu bylo však výjimkou a většinou se báňský úřad spokojil s odkazem na poznámku pod čarou či ČSN, nebo dokonce jen obecně konstatoval, že byl porušen příslušný paragraf obecně závazného předpisu, aniž by konkretizoval, která ustanovení tohoto paragrafu a jak byla porušena. Z těchto důvodů proto ve stanovisku k uložení pokutě, jakož i v podané žalobě stěžovatelka nesouhlasila s výší uložené pokuty, kterou považovala za nepřiměřenou vzhledem k uvedeným skutečnostem. V další části kasační stížnosti pak stěžovatelka zdůraznila, že jen za konkrétní porušení horního zákona, předpisů vydaných na jeho základě a jiných obecně závazných právních předpisů může báňský úřad ukládat pokuty podle § 44 ve spojení s § 39 zákona č. 61/1988 Sb. Jenom v takovém případě je báňský úřad oprávněn postihovat toho, kdo tyto předpisy porušil. Za porušení pokynů, vnitřních předpisů, provozní dokumentace a podobně, které odkazují na příslušné ČSN nebo které jsou vydávány na

základě příslušných zákonů nebo prováděcích předpisů, může postihovat příslušné zaměstnance pouze zaměstnavatel, a ne správní orgán.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti setrval na svém stanovisku a odkázal na vyjádření k žalobě a správní spis. Vyslovil přesvědčení, že Městský soud v Praze v posouzení právní otázky nepochybil a navrhoval, aby kasační stížnost byla zamítnuta podle § 110 odst. 1 s. ř. s. jako nedůvodná.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek z hledisek uvedených v § 109 odst. 2 s. ř. s., podle něhož je Nejvyšší správní soud vázán rozsahem kasační stížnosti; to neplatí, je-li na napadeném výroku závislý výrok, který napaden nebyl, nebo je-li rozhodnutí správního orgánu nicotné. Nejvyšší správní soud dále postupoval podle § 109 odst. 3 s. ř. s., podle něhož je vázán důvody kasační stížnosti; to neplatí bylo-li řízení před soudem zmatečné [§ 103 odst. 1 písm. c)] nebo bylo zatíženo vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé, a nebo je-li napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné [§ 103 odst. 1 písm. d)], jakož i v případech, kdy je rozhodnutí správního orgánu nicotné.

Nejvyšší správní soud předeseílá, že rozhodnutí správního orgánu I. stupně trpí vadou řízení, jíž byla podstatně porušena ustanovení o řízení ve smyslu § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. Tato vada spočívá v tom, že výrok rozhodnutí neobsahuje popis skutku, uvedením místa, času a způsobu spáchání, popř. i uvedením jiných skutečností, jichž je třeba k tomu, aby nemohl být zaměněn s jiným. V této souvislosti Nejvyšší správní soud poukazuje na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 1. 2008, č. j. 2 As 34/2003 - 73.

Rozhodnutí žalovaného sice přímo takovou vadou řízení netrpí, ale se zřetelem k tomu, že tuto vadu řízení neodstranilo a tvoří s rozhodnutím správního orgánu I. stupně jeden celek, lze výše uvedené vztáhnout i na toto rozhodnutí.

K tomu, aby mohl soud zrušit takové rozhodnutí podle § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s., musí účastník řízení existenci této vady namítat.

Skutečnost, že popis skutku není uveden ve výroku rozhodnutí správního orgánu I. stupně, však stěžovatelka nenamítala ani v odvolání ani v žalobě. Za této situace nemohl Městský soud v Praze k tomuto podstatnému porušení ustanovení o řízení podle § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. přihlížet a napadené rozhodnutí správního orgánu zrušit pro vady řízení podle § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. Nemohl tak učinit ani Nejvyšší správní soud, neboť námitky tohoto charakteru (byť ani tady výslovně nesměřující proti výše specifikované vadě rozhodnutí správních orgánů) byly podány až v kasační stížnosti a je nutno je považovat za námítky nepřipustné ve smyslu § 104 odst. 4 s. ř. s.

Dřívější judikatura sice akceptovala, pokud byl v odůvodnění obsažen některý z identifikačních znaků (např. rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 25. 5. 1998, sp. zn. 6 A 168/1995, avšak již v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 2. 2005, č. j. 3 Ads 21/2004 - 55, se vycházelo z toho, že pochybení správního orgánu I. i II. stupně spočívající v neuvedení skutkového vymezení jednání, v němž je spatřován správní

delikt ve výrokové části rozhodnutí, je vadou, resp. podstatným porušením ustanovení o řízení před správním orgánem, u něhož je třeba zkoumat, zda tato vada může mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí [§ 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. - nutno podotknout, že v tam posuzované věci žalobkyně tuto vadu namítala v žalobě].

Nicméně bez zřetele k výše uvedenému v nyní posuzované věci je třeba konstatovat, že napadená rozhodnutí správních orgánů nemohou obstát, a to ani při nejmenších požadavcích na ně kladených.

Ustanovení § 47 zákona č. 61/1988 Sb., v jeho znění ke dni vydání napadených rozhodnutí, resp. napadeného rozhodnutí žalovaného, nevylučuje použití správního řádu na postup podle § 44 tohoto zákona. Zákon č. 71/1967 Sb. (správní řád účinný a platný do 31. 12. 2005) v § 47 uváděl náležitosti rozhodnutí, jimiž jsou podle odst. 1 výrok, odůvodnění a poučení o odvolání. Výrok obsahuje rozhodnutí ve věci s uvedením ustanovení právního předpisu, podle něhož bylo rozhodováno, popř. též rozhodnutí o povinnosti nahradit náklady řízení (§ 47 odst. 2 právního řádu). V odůvodnění správní orgán uvede, které skutečnosti byly podkladem rozhodnutí, jakými úvahami byl veden při hodnocení důkazů a při použití právních předpisů, na základě kterých rozhodoval (§ 47 odst. 3 správního řádu).

Pomineme-li nedostatky výroku rozhodnutí (proti nimž stěžovatelka v žalobě nebrojila), pak nutno dospět k závěru, že rozhodnutí správního orgánu I. stupně odůvodnění v pravém slova smyslu vůbec neobsahuje.

Ve správním spisu se nachází řada důkazů - protokolů o výpovědích svědků V. V., R. Š., L. B., J. K., K. V., L. L., dále protokol o ohledání místa smrtelného pracovního úrazu ze dne 24. 6. 2004, protokoly o místním šetření a další listinné důkazy. Z těchto důkazů lze zjistit skutkový stav spočívající v postupu zaměstnanců stěžovatelky a situaci na místě smrtelného úrazu. Je proto zarážející, že v odůvodnění rozhodnutí správního orgánu I. stupně není vůbec žádný důkaz uveden, případně konkretizován, což znamená, že tento správní orgán své závěry vůbec neodůvodnil provedeným dokazováním. Podle názoru Nejvyššího správního soudu zákonným požadavkům na odůvodnění správního rozhodnutí nedostačuje, je-li v závěru odůvodnění uvedeno „*podkladem rozhodnutí je*“ a poté následuje vypsání listin pod body 1 - 40 pouhým jejich označením.

Takový nesprávný postup má významný dopad na posuzování přezkoumatelnosti rozhodnutí. Např. v bodě 1 písm. b) odůvodnění se vytýká stěžovatelce, že pan H. nebyl uveden v příkazu B34 jako člen pracovní skupiny. K námitce stěžovatelky je konstatováno, že z důvodů výše vymezených nelze vyčlenit pana H. z pracovní skupiny vedené panem A., avšak není uvedeno, o co se toto tvrzení opírá.

Dále nelze zjistit, z čeho je dovozováno, že postižený V. H. pro práci na VN (*zřejmě myšleno vysoké napětí, ve správních rozhodnutích tato zkratka vysvětlena není*) pod napětím neměl kvalifikaci, tzn. že vykonával v době úrazu práci, která neodpovídala jeho schopnostem. Stěžovatelka od počátku správního řízení tvrdí, že k práci, jíž byl postižený pověřen, odbornou kvalifikaci měl, a že hlavní příčinou, pro niž došlo ke smrtelnému

úrazu bylo to, že postižený svévolně zahájil práce na elektrickém zařízení, k nimž již odbornou způsobilost neměl, zdůrazňuje však, že takovou práci nebyl ani pověřen.

Rovněž nelze zcela pochopit tvrzení správního orgánu, který uvádí, že z výpovědi předáka vyplývá, že do mimořádné události pracoval s postiženým a postižený V. H. byl součástí skupiny. Bezpečnost postiženého, který byl přítomen na pracovišti, nebyla zajištěna. Je otázka, na základě čeho bylo toto zjištění učiněno, a v této souvislosti pak není ani jasné, z čeho se vychází pro úvahu, že předák neprovedl kontrolu části pracoviště, kde postižený pracoval.

Pod bodem 5 rozhodnutí správní orgán I. stupně uvedl, že námitka k vytýkanému ustanovení § 7 odst. 4 vyhlášky č. 26/1989 Sb. byla úřadem akceptována a v tomto smyslu k ní bylo přihlédnuto. Nabízí se však otázka, jak k ní bylo přihlédnuto. Znamená to snad, že bod 5 rozhodnutí není součástí porušení povinnosti, které je stěžovatelce vytýkáno? A pokud není, tak z jakých důvodů je zahrnut v odůvodnění? Tyto skutečnosti vyvolávají pochybnosti o srozumitelnosti odůvodnění správního rozhodnutí.

V bodu 7 se pak žalovaný nevypořádal s námitkami stěžovatelky, že s příkazem ředitele tam označeným byli pracovníci seznámeni jiným způsobem. Rovněž je evidentní, že ani k námitkám stěžovatelky vzneseným k bodu 8 rozhodnutí se správní orgán I. stupně nevyjádřil vůbec.

Lze shrnout, že „odůvodnění“ rozhodnutí správního orgánu I. stupně obsahuje na jedné straně soupis správním orgánem uváděných, stěžovatelce vytýkaných porušení povinností (tato porušení byla obsažena i v oznámení o zahájení řízení ze dne 26. 8. 2004 a v protokolu ze dne 14. 9. 2004) a na straně druhé uvádí stanovisko stěžovatelky k jednotlivým porušením povinností, ovšem bez základní náležitosti odůvodnění, tj. argumentace, z níž by vyplývalo, kterými skutečnostmi a zejména důkazy považoval správní orgán námitky stěžovatelky za vyvrácené.

Nejvyšší správní soud současně shledal rozpor mezi tvrzením žalovaného, který v odůvodnění rozhodnutí uvádí, že *„pokud však postižený dostal za úkol změřit napětí výstupu pro vulkanizaci, pak nepochybně šlo v tomto případě o práci na elektrickém zařízení, která vyžaduje vyšší kvalifikaci, než měl postižený“*, a závěry, k nimž dospěla v usnesení ze dne 1. 9. 2004, č. j. ČTS:ORSO-855/OK-2004, Policie České republiky. Podle zmíněného usnesení bylo šetřením zjištěno, že V. H. vykonával ve spojovací skříni, kde je napětí 6 kV, činnost, která mu nebyla nikým přidělena ani nařízena a pro kterou neměl kvalifikaci s tím, že manipuloval na zařízení, pro které nebyl odborně způsobilý a neměl ji ani nikým určenu.

Ve vztahu k uvedeným pochybením správního orgánu I. stupně lze připustit, že stěžovatelka nezvolila zcela adekvátní procesní obranu, když se v odvolání především dovolávala toho, že postižený nebyl členem pracovní skupiny, a dále, že k práci, jíž byl pověřen, tj. odečíst na indikátoru správnost sledu fází a poté prověřit napětí 500 V na vývodu pro vulkanizaci, odbornou způsobilost měl. V odvolání stěžovatelka dále jen odkázala na své písemné vyjádření ze dne 26. 8. 2004, které předložila i při ústním jednání. Z tohoto vyjádření vyplývá, že stěžovatelka nesouhlasila s žádným jí vytýkaným

porušením povinností a uvedla z jakých důvodů. Nejvyšší správní soud je přesvědčen, že ani takto formulované odvolání nezbavuje odvolací správní orgán povinnosti stanovené v § 59 odst. 1 správního řádu, podle něhož odvolací orgán přezkoumá napadené rozhodnutí v celém rozsahu; je-li to nutné dosavadní řízení doplní, popř. zjištěné vady odstraní.

Nejvyšší správní soud dále uvádí, že musel přihlédnout i k tomu, že rozhodnutí obou správních orgánů jsou ve vztahu k výroku o výši pokuty nepřezkoumatelná pro nedostatek důvodů a částečně i pro nesrozumitelnost. Rozhodnutí správního orgánu I. stupně se ve vztahu k výroku o výši pokuty omezilo na konstatování, že výše pokuty byla stanovena v souladu s § 44 odst. 8 zákona č. 61/1988 Sb. s přihlédnutím k závažnosti prokazatelně zjištěného porušení výše uvedených předpisů ze strany stěžovatelky. Jinými slovy řečeno, výše pokuty je odůvodňována porušením povinností ze strany stěžovatelky. Takové odůvodnění je však zcela nedostačující, zvláště když podle § 44 odst. 8 zákona č. 61/1988 Sb. při stanovení výše pokuty se přihlíží zejména k závažnosti, způsobu, době trvání a možným následkům porušení povinnosti, a pokud jde o pracovníky, i k míře zavinění.

Uvedená zákonná hlediska pro stanovení výše pokuty nerespektoval ani žalovaný, který nejenže neodstranil nedostatek odůvodnění výše pokuty správním orgánem I. stupně, ale výši pokuty odůvodnil ne zcela srozumitelným a přezkoumatelným způsobem. Uvedl totiž, že *„přihlížel i k tomu, že zavinění bylo prokázáno též poškozenému a že systém řízení prací, který se svými důsledky podílel na vzniku smrtelného pracovního úrazu, vykazoval dlouhodobé nedostatky, které organizace nezjistila, čímž připustila stav, kdy bezpečnost pracovníků byla dlouhodobě a vážně ohrožována.“*

Toto odůvodnění je navíc v rozporu s jinou částí odůvodnění rozhodnutí žalovaného, v níž uvádí: *„Kromě toho porušení předpisu ze strany postiženého nebylo předmětem správního řízení o uložení pokuty organizaci.“* Žalovaný pak i ve vyjádření k žalobě uvedl, že pokuta byla uložena za porušení právních předpisů ze strany stěžovatelky, která byla zjištěna v souvislosti s vyšetřováním příčin smrtelného pracovního úrazu a v řízení nebylo prokazováno, zda tato porušení právních předpisů mají příčinnou souvislost se smrtelným pracovním úrazem. Udělená sankce tedy rozhodně není trestem za smrtelný pracovní úraz.

Také závěry Městského soudu v Praze týkající se výše pokuty považuje Nejvyšší správní soud za vnitřně rozporné. Městský soud v Praze se v odůvodnění rozsudku postavil na stanovisko, že mezi stranami je nesporné, že ke smrtelnému pracovnímu úrazu došlo v přímé příčinné souvislosti s porušením předpisů samotným postiženým, a že porušení dalších předpisů zaměstnanci stěžovatelky má s ním nepřímou souvislost. Podle názoru Městského soudu v Praze právě tato nepřímá souvislost důvodně ovlivňuje jako jedno z hledisek (možný následek) i výši uložené sankce. Na jiném místě odůvodnění rozsudku soud konstatuje, že v daném případě nebyla shledána přímá příčinná souvislost mezi porušením předpisů a tímto úrazem.

Jestliže by tomu bylo tak, jak uvádí Městský soud v Praze v odůvodnění rozsudku, pak se naskytá otázka, proč žalovaný výši pokuty odůvodnil i tím, že zavinění bylo

prokázáno též poškozenému, a tím, že systém řízení prací, který se svými důsledky podílel na vzniku smrtelného úrazu, vykazoval dlouhodobě nedostatky, které stěžovatelka nezjistila a tím připustila stav, kdy bezpečnost zaměstnanců byla dlouhodobě a vážně ohrožována.

Nejvyšší správní soud nesouhlasí s takto neurčitými závěry učiněnými správními orgány i soudem, které nutně musí vést k úvahám o nepřezkoumatelnosti rozhodnutí jak pro nedostatek důvodů, tak i pro nesrozumitelnost.

Nejvyšší správní soud si je vědom toho, že v posuzované věci nejde o řízení podle § 190 a násl. zákoníku práce (zákon č. 65/1965 Sb., ve znění ke dni vydání rozhodnutí žalovaného), v němž by se posuzovala odpovědnost zaměstnavatele za škodu při pracovních úrazech, případně, v němž by se posuzovaly důvody pro zproštění odpovědnosti podle § 191 odst. 1 písm. a) zákoníku práce. Ostatně toto stěžovatelka v žalobě nezpochybňovala. Uvedla ovšem, že výše pokuty je nepřiměřená míře porušení jejích povinností, kdy výtky nejsou zcela oprávněné a neodpovídají skutečnému stavu, resp. chování stěžovatelky nemělo intenzitu porušení příslušných předpisů. Tvrdila dále, že přestože šetření obvodního báňského úřadu neprokázalo příčinnou souvislost mezi porušením příslušných předpisů ze strany stěžovatelky a smrtelným úrazem, jeví se jí výše pokuty jako trest za smrtelný úraz. Nelze tedy souhlasit s názorem Městského soudu v Praze, že stěžovatelka nesprávně pojímá předmět řízení, a proto její námitky nemíří přímo do tohoto předmětu. Stěžovatelka z jí namítaných důvodů nesouhlasila s výší pokuty, která jí byla uložena, a není-li v rozhodnutí správního orgánu I. stupně výše pokuty odůvodněna vůbec a v rozhodnutí žalovaného je poukazováno na to, že zavinění bylo prokázáno též poškozenému a že stěžovatelka připustila stav, kdy bezpečnost zaměstnanců byla dlouhodobě vážně ohrožována, nelze námitce stěžovatelky, že se jí výše pokuty jeví být trestem za smrtelný úraz, upřít důvodnost.

Při úvaze o výši pokuty bylo třeba vycházet z § 44 odst. 8 zákona č. 61/1988 Sb., podle něhož se při stanovení výše pokuty přihlíží zejména k závažnosti, způsobu, době trvání a možným následkům porušení povinností. Pro úvahu o výši pokuty však nepostačuje, aby tato hlediska byla pouze citována bez uvedení konkrétního vlivu na uloženou výši pokuty. Je-li jedním z hledisek pro uložení výše pokuty i možný následek porušení povinností, pak v situaci, kdy je šetření vedeno v souvislosti se smrtelným úrazem, mělo by odůvodnění obsahovat úvahu, zda, případně porušení kterých povinností, mohlo takový následek způsobit. S tímto hodnocením úzce souvisí i hledisko závažnosti a způsobu porušení povinností. Z tohoto pohledu by bylo zcela jistě rozdílně hodnoceno (pokud bude prokázáno) „škrtnání v příkazu B“, které je stěžovatelce vytýkáno pod bodem 1 písm. c) rozhodnutí správního orgánu I. stupně, na straně jedné a porušení povinností vytýkaných v bodu 1 písm. a) tohoto rozhodnutí na straně druhé.

V § 44 odst. 8 zákona č. 61/1988 Sb. je pak již zmiňovaným hlediskům pro uložení výše pokuty postaveno na roveň i hledisko doby trvání porušení povinností. Stěžovatelka již v odvolání poukazovala na výsledky generální prověrky Českého báňského úřadu konané ve dnech 29. 9. 2004 až 8. 10. 2004. Žalovaný sice tuto námitku v odůvodnění rozhodnutí odmítl, ale zda a jak přihlížel k tomuto hledisku nelze z rozhodnutí seznat.

Žalovaný výši uložené pokuty odůvodnil tvrzením, že „systém řízení prací, který se svými důsledky podílel na vzniku smrtelného pracovního úrazu, vykazoval dlouhodobě nedostatky, které organizace nezjistila. Tím organizace připustila stav, kdy bezpečnost pracovníků byla dlouhodobě a vážně ohrožována.“

Nejvyšší správní soud má zato, že takové závažné tvrzení nemůže bez dalšího obstát. Musí být podloženo skutečnostmi a důvody, o něž se opírá a které umožňují takový závěr vyslovit. Bez toho je uvedené tvrzení nepřezkoumatelné, neboť závěrům této závažnosti musí nutně předcházet zhodnocení skutkových zjištění, právní posouzení a zhodnocení hledisek uvedených v § 44 odst. 8 zákona č. 61/1988 Sb. To ovšem v žádném z vydaných rozhodnutí správních orgánů učiněno nebylo.

Stěžovatelka v podané žalobě výslovně námitku nepřezkoumatelnosti správních rozhodnutí nevznesla. Je ovšem otázkou, zda za takovou námitku nebylo lze považovat námitku uvedenou v bodu IV. písm. d) žaloby, v němž stěžovatelka vytýkala žalovanému, že pokuta je uložena za porušení povinností vyplývajících z § 6 odst. 1 zákona č. 61/1988 Sb., aniž by žalovaný uvedl konkrétně, kterou z povinností v tomto odstavci uváděných stěžovatelka porušila. Stěžovatelka zdůrazňovala, že povinností zde uložených je řada, a pokud by porušila všechny, tak by asi výše uložené pokuty byla přiměřená, měla však zato, že z citovaných povinností porušila jen zlomek.

Nicméně skutečnost, že stěžovatelka nepřezkoumatelnost rozhodnutí správních orgánů nenamítala v žalobě výslovně, není pro věc podstatná. Nepřezkoumatelnost správního rozhodnutí je totiž pojmově spjata se soudním přezkumem takového rozhodnutí. K tomu, aby soud závěr o nepřezkoumatelnosti správního rozhodnutí učinil, není zapotřebí, aby žalobce (zde stěžovatelka) nepřezkoumatelnost namítal; dojde-li soud k závěru, že napadené správní rozhodnutí je nepřezkoumatelné, zruší je, aniž se žalobními námitkami musí věcně zabývat (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 6. 2004, č. j. 5 A 157/2002 - 25, publ. ve Sb. NSS pod č. 359/2004).

Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že obě rozhodnutí správních orgánů jsou nepřezkoumatelná pro nedostatek důvodů. Nepřezkoumatelnost spatřuje v tom, že rozhodnutí správního orgánu I. stupně byť formálně obsahuje část odůvodnění, fakticky odůvodnění postrádá. Z takto pojatého odůvodnění nelze zjistit, o které skutečnosti a důkazy správní orgán svá tvrzení opírá a jakými skutečnostmi a důkazy má za vyvrácené námitky stěžovatelky uplatněné v protokolu ze dne 14. 9. 2004 a ve vyjádření ze dne 13. 9. 2004 k oznámení o zahájení řízení. Výčet důkazů v závěru rozhodnutí uvedený pod body 1 - 40 není v souladu s § 47 správního řádu. Žalovaný správní orgán k odvolání stěžovatelky tyto vady neodstranil. V rozhodnutí správního orgánu I. stupně a žalovaného nebyla při úvaze o výši uložené pokuty posouzena zákonná hlediska uvedená v § 44 odst. 8 zákona č. 61/1988 Sb. K tomu dále nutno uvést, že bod 5 rozhodnutí správního orgánu I. stupně není srozumitelný, neboť není patrné, jak bylo k tam uvedené námitce účastníka řízení přihlédnuto, když popis skutku v odůvodnění rozhodnutí je shodný s popisem skutku uvedeným v oznámení o zahájení řízení ze dne 26. 8. 2004. Rozhodnutí odvolacího orgánu však tuto skutečnost zcela pominulo.

Za této procesní situace měl Městský soud v Praze napadená rozhodnutí obou správních orgánů zrušit podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. jako nepřezkoumatelná pro nedostatek důvodů a nesrozumitelnost.

Se zřetelem k výše uvedenému Nejvyšší správní soud napadený rozsudek Městského soudu v Praze zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení (§ 109 odst. 3, § 110 odst. 1 s. ř. s.). V dalším řízení je Městský soud v Praze vázán výše uvedeným závazným právním názorem (§ 110 odst. 3 s. ř. s.). V novém rozhodnutí o věci rozhodne Městský soud v Praze i o náhradě nákladů řízení o této kasační stížnosti (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

Nejvyšší správní soud pro další řízení v této věci upozorňuje na právní závěry vyplývající z usnesení rozšířeného senátu tohoto soudu ze dne 15. 1. 2008, č. j. 2 As 34/2006 - 73, podle nichž výrok rozhodnutí o jiném správním deliktu musí obsahovat popis skutku uvedením místa, času a způsobu spáchání, popř. i uvedením jiných skutečností, jichž je třeba k tomu, aby nemohl být zaměněn s jiným. Neuvede-li správní orgán takové náležitosti do výroku svého rozhodnutí, podstatně poruší ustanovení o řízení [§ 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s.]. Zjistí-li soud k námitce účastníka řízení existenci této vady, správní rozhodnutí z tohoto důvodu zruší.

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

V Brně dne 23. dubna 2008

JUDr. Marie Turková
předsedkyně senátu