



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jiřího Pally a soudců JUDr. Dagmar Nygrínové a Mgr. Aleše Roztočila v právní věci žalobkyně: **BOSA NOVA CB s.r.o.**, IČ: 63278952, se sídlem Dobrovodská 54, České Budějovice, zast. JUDr. Evou Machovou, advokátkou, se sídlem Na Sadech 21, České Budějovice, proti žalovanému: **Státní úřad inspekce práce**, se sídlem Horní náměstí 2, Opava, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 13. 2. 2013, č. j. 10 A 83/2012 - 62,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

Rozhodnutím ze dne 6. 4. 2012, č. j. 1233/1.30/12/14.3, žalovaný zamítl odvolání žalobkyně proti rozhodnutí Oblastního inspektorátu práce pro Jihočeský kraj a Vysočinu se sídlem v Českých Budějovicích (dále jen „správní orgán prvního stupně“) ze dne 12. 1. 2012, č. j. 294/5.30/12/14.3, a napadené rozhodnutí potvrdil. Rozhodnutím správního orgánu prvního stupně byla žalobkyně uznána vinnou ze spáchání správního deliktu podle § 30 odst. 1 písm. q) zákona č. 251/2005 Sb., o inspekci práce, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o inspekci práce“), neboť nesplnila povinnosti týkající se pracoviště a pracovního prostředí podle § 5 odst. 1 písm. c) zákona č. 309/2006 Sb., o zajištění dalších podmínek bezpečnosti a ochrany zdraví při práci, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 309/2006 Sb.“) a podle § 3 odst. 1 písm. b) a odst. 2 nařízení vlády č. 362/2005

Sb., o bližších požadavcích na bezpečnost a ochranu zdraví při práci na pracovištích s nebezpečím pádu z výšky nebo do hloubky (dále jen „nařízení č. 362/2005 Sb.“). Za uvedený správní delikt byla žalobkyně uložena pokuta ve výši 150.000,- Kč podle § 30 odst. 2 písm. c) zákona o inspekci práce.

V odůvodnění rozhodnutí o odvolání žalovaný uvedl, že při kontrole dodržování povinností vyplývajících z právních předpisů k zajištění bezpečnosti provozu technických zařízení se zvýšenou mírou ohrožení života bylo dne 14. 11. 2011 na staveništi žalobkyně „Bytový dům DOBROVODSKÁ, České Budějovice, ulice Dobrovodská p. č. 124/1“ zjištěno, že zaměstnanci žalobkyně K. M., J. F. a J. T. pracovali na podlahové konstrukci prvního nadzemního podlaží ve výšce cca 2,75 m nad okolním terénem bez zajištění proti pádu z výšky na volných okrajích podlahy.

Podle žalovaného rozhodl správní orgán prvního stupně správně, neboť porušení předpisů o zajištění podmínek bezpečnosti práce bylo zřejmé a ani žalobkyně jej nepopřela. Žalovaný zdůraznil, že při posuzování hledisek § 36 odst. 1 zákona o inspekci práce byly respektovány i zásady podle § 2 odst. 2 a 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). Žalovaný poukázal na to, že horní hranicí pro uložení pokuty podle § 30 odst. 2 písm. c) zákona o inspekci práce je výše 1.000.000,- Kč. O závažné porušení povinností žalobkyně se v tomto případě jedná proto, že pády z výšky jsou ve stavebnictví častými úrazy a i u výšky 2,75 m může pád přivodit těžké zdravotní následky včetně ohrožení života. Jako zásadní shledal žalovaný skutečnost, že žalobkyně byla za obdobné jednání již trestána pokutou ve výši 10.000,- Kč poté, co byly dne 10. 5. 2011 zjištěny téměř identické nedostatky na stavbě jiného bytového domu v téže ulici. Žalobkyně sice uvedla, že všichni její zaměstnanci byli upozorněni na nebezpečí hrozící při pádu z výšky a opětovně seznámeni s dodržováním příslušných právních předpisů. Z opakování situace je však patrné, že žalobkyně nepřijala dostatečná opatření a dříve uložená pokuta nesplnila výchovný ani preventivní účel. Navíc byla žalobkyně dne 11. 11. 2011 upozorněna koordinátorem na nedostatky v bezpečnosti a ochraně zdraví při práci s požadavkem zjednatí okamžité nápravy. Tvrzení, že se zaměstnanci žalobkyně pohybovali po konstrukci prvního nadzemního podlaží v den kontroly proto, aby vyměřili ochranné zábradlí, označil žalovaný za účelové.

Ohledně tvrzení žalobkyně, že řádně proškolení zaměstnanci se sami rozhodli nepoužívat prostředků individuální ochrany proti pádu z výšky, žalovaný poukázal na objektivní odpovědnost právnických osob za správní delikty, tedy na odpovědnost za výsledek a nikoliv za zavinění. Pokud jde o hledisko poměrů žalobkyně, žalovaný se neshodl s názorem žalobkyně, že platba pokuty by vedla k ukončení její ekonomické aktivity. Navíc žalobkyně tyto hrozící důsledky nijak nedoložila a podle zápisu v obchodním rejstříku má splacen základní kapitál ve výši 2.000.000,- Kč. Žalovaný podotkl, že porušování právních předpisů na úseku bezpečnosti práce a ochrany zdraví při práci nelze omlouvat ekonomickou krizí v daném průmyslovém odvětví. Žalovaný poukázal na možnost žalobkyně požádat o uhrazení uložené pokuty ve splátkách. Rovněž rozhodnutí o výši pokuty shledal žalovaný zákonu odpovídající a uloženou pokutu označil za přiměřenou.

pokračování

V žalobě podané u Krajského soudu v Ostravě žalobkyně shrnula průběh správního řízení a rozsáhle namítla pochybení kontrolního inspektora při provádění kontroly. Usnesením ze dne 27. 8. 2012, č. j. 78 Ad 30/2012 - 24, Krajský soud v Ostravě věc postoupil Krajskému soudu v Českých Budějovicích jako soudu místně příslušnému.

Rozsudkem Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 13. 2. 2013, č. j. 10 A 83/2012 - 62, byla žaloba proti tomuto rozhodnutí žalovaného jako nedůvodná zamítnuta. Podle soudu nelze na danou kontrolu vztáhnout § 7 odst. 1 písm. a) část věty za středníkem zákona o inspekci práce, neboť v místě dané kontroly s rozestavěností bytového domu do výše prvního nadzemního podlaží téměř zastropeného soud neshledal předpoklad bezprostředního ohrožení života nebo zdraví inspektora, tudíž nemusel být při kontrole doprovázen fyzickou osobou pověřenou k tomu kontrolovaným subjektem.

Podle soudu nedošlo ke zneužití správního uvážení ohledně možného ohrožení života nebo bezpečnosti inspektora, neboť kontrolované stavení nebylo místem, kde by k takovému ohrožení mohlo dojít. Takovým místem by byl kupříkladu provoz s vysokými pecemi v hutním provozu, pracoviště ve sklárně se sklářskými pecemi či ve stavebnictví výstavba výškových budov s vysokým stupněm rozestavěnosti. O místo, kde by k bezprostřednímu ohrožení života nebo zdraví inspektora mohlo dojít, se tedy nejednalo, a proto nebylo zapotřebí provést za kontrolu doprovodu fyzické osoby pověřené k tomu žalobkyní. Podmínky pro vykonání kontroly byly dodrženy, správní uvážení nevybočilo z mezí zákona a důkaz ve formě protokolu o kontrole označil soud za řádný důkazní prostředek využitelný v řízení o uložení pokuty za správní delikt. Žalobkyně připustila, že se dopustila porušení předpisů bezpečnosti práce a na zákaz pokračovat v práci reagovala opatřením stavby požadovaným způsobem.

Soud nepřisvědčil ani námitce o porušení § 7 odst. 1 písm. d) zákona o inspekci práce, neboť toto ustanovení neznamená povinnost vyžadovat po stavbyvedoucím a zaměstnancích doklad totožnosti, pokud při kontrole jejich totožnost nebyla zpochybněna. Soud zopakoval, že kontrola byla provedena řádně, žalobkyně nepožádala o přezkoumání kontroly a provedená kontrola je proto způsobilá posloužit jako důkazní prostředek v řízení o uložení sankce za správní delikt.

Soud dále uvedl, že žalobkyně se v žalobě k výši uložené pokuty nevyjádřila, a odkázal na dispoziční zásadu zakotvenou v § 71 odst. 1 písm. d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Úkolem soudu není za žalobkyni vyhledávat a domýšlet důvody žaloby, protože takový postup by odporoval dispoziční zásadě. Vymezenými žalobními body je soud vázán a právě v jejich mezích se napadeným rozhodnutím zabýval. V napadení rozhodnutí správního orgánu jako celku nespočívá vymezení žalobních bodů. Žaloba neobsahovala tvrzení žalobkyně o tom, že jí výše pokuty byla uložena nesprávně. Zabýval-li se žalovaný v odůvodnění napadeného rozhodnutí výší uložené pokuty, bylo to jeho povinností podle § 68 odst. 3 a § 93 správního řádu. Nesprávnosti výše pokuty se žádný žalobní bod netýká, nezákonnost rozhodnutí je spatřována ve vadně provedené kontrole, která nemohla posloužit jako důkazní prostředek v řízení o správním deliktu.

V souladu se závěry rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu vyjádřenými v rozhodnutí ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008 - 78, bylo podle soudu nicméně možné volným výkladem dovodit, že žalobkyně v žalobě vedle procesní výhrady ke způsobu provedení kontroly brojila proti výši uložené sankce. Pro přezkoumání výše sankce je však podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu třeba vycházet pouze z tvrzení v žalobě.

Soud proto uvedl, že žalobkyni byla uložena pokuta za správní delikt podle § 30 odst. 1 písm. q) zákona o inspekci práce, přičemž žaloba kromě procesních výhrad nezpochybňuje skutečnost, že se žalobkyně správního deliktu dopustila. Kriteria pro stanovení výše pokuty upravuje § 36 odst. 1 zákona o inspekci práce. Podle soudu je z odůvodnění napadeného rozhodnutí zjevné, že se správní orgány těmito hledisky zabývaly. Žalovaný se zabýval závažností správního deliktu a poukázal na to, že za shodné porušení předpisů bezpečnosti a ochrany zdraví při práci na jiném pracovišti byla žalobkyně postižena v roce 2011. Z toho dovodila, že pokuta uložená v předchozím roce nenaplnila výchovný a preventivní účel. Dále žalovaný zhodnotil způsob spáchání deliktu a další okolnosti a poukázal na to, že koordinátor bezpečnosti a ochrany zdraví při práci shledal nedostatky v zajištění bezpečnosti práce, zhodnotil odvolací námitku související s tvrzením žalobkyně o vyměřování ochranného zábradlí podle technologického postupu, obranu žalobkyně, že zaměstnanci byli bezpečnostními prostředky vybaveni, avšak nepoužili je. Rovněž byly zhodnoceny poměry žalobkyně a bylo zdůrazněno, že porušování předpisů o bezpečnosti a ochraně zdraví při práci nelze omlouvat ekonomickou krizí ve stavebnictví. Soud poukázal na to, že uložená výše pokuty nepřevyšuje 1/6 sazby, kterou lze za daný delikt uložit. Soud označil výši uložené pokuty za přiměřenou. Pokud jde o tvrzené ekonomické potíže, byla žalobkyně poučena o možnosti požádat o uhrazení pokuty ve splátkách.

Návrh na doplnění dokazování výsledkem svědků soud zamítl, neboť o způsobu provádění kontroly jednoznačně svědčí protokol o kontrole, který jednatel žalobkyně převzal a akceptoval. Žalobkyně sama doložila, že své zaměstnance proškolila. Nejsou-li tu žádné pochybnosti o způsobu provedení kontroly a o totožnosti osob přítomných na stavbě, není zapotřebí řízení doplňovat výslechy žalobkyní navržených svědků.

Soud se nezabýval přednesem žalobkyně ze dne 13. 2. 2013 přesahujícím žalobu, a to s ohledem na lhůtu podle § 71 odst. 2 s. ř. s., která uplynula dne 6. 6. 2012 (správně dne 11. 6. 2012 - pozn. NSS). Ohledně možného snížení výše uložené pokuty soud uvedl, že užití moderačního práva přichází v úvahu výlučně tehdy, pokud se jedná o zjevně nepřiměřenou výši pokuty. O zjevnou nepřiměřenost se v souzené věci nejedná, neboť se výše pokuty pohybuje přibližně v 1/6 až 1/7 zákonné sazby při opakování téhož správního deliktu s odstupem půl roku, výše pokuty odpovídá rozhodovací praxi žalovaného a žalovaný z takové praxe nevybočil. Úsudek o výši sankce proto označil soud za logický. Z rozhodnutí je dále zřejmé, že právě kritérii vymezenými zákonem se žalovaný řídil, když navíc žalobkyně tvrzení o likvidačním efektu nijak nedoložila. Ze všech uvedených důvodů soud žalobu jako nedůvodnou zamítl.

pokračování

Ve včasné a na základě výzvy soudu doplněné kasační stížnosti žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) namítla, že soud provedl nesprávný výklad § 7 odst. 1 písm. a) zákona o inspekci práce. Soud pochybil, když označil místo, kde kontrola probíhala, za místo, kde nemohlo dojít k bezprostřednímu ohrožení zdraví nebo života inspektora, neboť podle jeho názoru staveniště v daném případě takovým místem nebylo. Podle stěžovatelky je závěr soudu, že byly dodrženy podmínky pro provedení kontroly, chybný a neodpovídá skutkovým zjištěním. Stěžovatelka poukázala na to, v jakých prostorách byla kontrola provedena, a uvedla, že se na stejném místě jako její zaměstnanci musel pohybovat i fotografující inspektor. Stěžovatelka namítla, že jí soud zamítl návrh na provedení důkazu svědeckými výpověďmi, jež měly doložit pohyb inspektora při provádění kontroly. Podle žalobkyně kontrolní inspektor porušil § 7 odst. 1 písm. a) zákona o inspekci práce, a pokud byla kontrola provedena v rozporu s tímto ustanovením, došlo i k porušení § 2 odst. 2 správního řádu. V důsledku toho nebylo možné výsledek kontroly použít pro dané správní řízení. Stěžovatelka se dále se soudem neztotožnila v tom, zda se jednalo o kontrolované místo, kde by mohlo dojít k bezprostřednímu ohrožení zdraví nebo života inspektora. Inspektor do protokolu uvedl, že se jedná o místo s ohrožením života a zdraví a vyslovil ústní zákaz prací na předmětném pracovišti. Tvrzení v protokole označila stěžovatelka jako rozporné s rozhodnutím soudu, neboť v rozsudku soud uvedl, že místo, kde proběhla kontrola, nemůže být místem, kde by mohlo dojít k bezprostřednímu ohrožení zdraví nebo života, což právě pro protichůdné názory postrádá logiku. Podle stěžovatelky sám inspektor porušil zásady bezpečnosti práce.

V další části kasační stížnosti stěžovatelka brojila proti výši uložené pokuty. Připustila, že se v žalobě k výši pokuty nevyjadřovala, neboť napadla rozhodnutí jako celek a měla za to, že napadá i rozhodnutí o výši uložené pokuty. Z čl. I. žaloby pak bylo možné seznat, že se stěžovatelka domáhala snížení uložené pokuty. Lhůta stanovená v § 71 odst. 2 věta druhá a třetí s. ř. s. podle stěžovatelky dopadá toliko na případy, kdy žalobce doplní vedle již obsažených žalobních bodů ještě další nový žalobní bod nebo na případy, kdy není uveden žádný žalobní bod. Pouze v těchto případech uplyne lhůta marně, jindy je namíste postup podle § 37 odst. 5 s. ř. s. Stěžovatelka odkázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 4 As 3/2008 a neztotožnila se s názorem krajského soudu, podle něhož uloženou pokutu nenapadla v žalobě a její výhrady lze ze žaloby jen volně dovodit. Lhůta podle § 71 odst. 2 s. ř. s. navíc nemůže být vykládána tak, jak to činí krajský soud, jenž stěžovatelku znejistil ohledně toho, které námitky se jí podařilo účinně uplatnit a které nikoliv.

Stěžovatelka je nadále přesvědčena o tom, že žalovaný ani správní orgán prvního stupně nevyhodnotili správně veškeré skutečnosti podle § 36 zákona o inspekci práce a že výše pokuty je nepřiměřeně vysoká, byť byla uložena při dolní možné sazbě. Krajský soud nesprávně posoudil právní otázku zákazu zneužití správního uvážení, zásadu legality a oficiality, materiální pravdy, neboť kontrola může být prováděna pouze na základě zákonného zmocnění a v souladu se zákonem, přičemž je zakázána svévole. Podle stěžovatelky nemohou být podkladem pro rozhodnutí skutečnosti zjištěné způsobem odporujícím zákonu. Krajský soud dále nesprávně posoudil právní otázku kvalifikace

staveniště stěžovatelky, když jeho tvrzení nemá oporu v provedených důkazech, i právní otázku nepřiměřenosti pokuty.

Stěžovatelka proto navrhla, aby Nejvyšší správní soud rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 13. 2. 2013, č. j. 10 A 83/2012 - 62, zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení. Pro případ, že by Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že již v řízení před krajským soudem byly dány důvody ke zrušení předchozího rozhodnutí žalovaného, stěžovatelka navrhla, aby současně se zrušením rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích byl zrušen i příkaz Oblastního inspektorátu práce pro Jihočeský kraj a Vysočinu ze dne 8. 12. 2011, č. j. 9179/5.40/11.14.3, rozhodnutí Oblastního inspektorátu práce pro Jihočeský kraj a Vysočinu ze dne 12. 1. 2012, č. j. 294/5.30/12/14.3, a rozhodnutí žalovaného ze dne 6. 4. 2012, č. j. 1233/1.30/12/14.3.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti odkázal na vyjádření k žalobě a uvedl, že ani případné pochybení kontrolního inspektora nemělo vliv na kontrolní zjištění, které stěžovatelka ani v kasační stížnosti nerozporovala. Je tedy nesporné, že se stěžovatelka dopustila předmětného správního deliktu. Žalovaný se ohradil proti tomu, že by soud paušalizoval místa, na nichž by mohlo dojít k bezprostřednímu ohrožení zdraví nebo života inspektora, neboť soud toliko uvedl příklady míst, kde si lze představit, že by k takovému bezprostřednímu ohrožení mohlo dojít. Žalovaný se neztotožnil se stěžovatelkou ani ohledně nesprávné výše uložené sankce. Podle žalovaného nebyl příslušný žalobní bod vymezen, stejně jako stěžovatelka nenavrhla moderaci uložené sankce ani přiznání odkladného účinku žalobě. Pokud by soud přijal argumentaci stěžovatelky, byl by dán rozpor s § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Žalovaný navrhl proto zamítnutí kasační stížnosti.

V replice k vyjádření žalovaného stěžovatelka setrvala na svém stanovisku ohledně pochybení kontrolního inspektora při provádění kontroly, zdůraznila zásadu zneužití správního uvážení a neztotožnila se s výkladem žalovaného ohledně žalobních bodů.

Nejvyšší správní soud přezkoumal kasační stížností napadený rozsudek v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., podle nichž byl vázán rozsahem a důvody, jež stěžovatelka uplatnila v kasační stížnosti. Neshledal přitom vady, k nimž by podle § 109 odst. 4 s. ř. s. musel přihlédnout z úřední povinnosti.

Ze správního spisu zjistil Nejvyšší správní soud následující podstatné skutečnosti:

Dne 14. 11. 2011 se uskutečnila kontrola stavby bytového domu v DOBROVODSKÁ, České Budějovice 5 na Dobrovodské ulici p. č. 124/1, která byla zaměřena na kontrolu dodržování povinností vyplývajících z právních předpisů k zajištění bezpečnosti provozu technických zařízení se zvýšenou mírou ohrožení života. Provedení kontroly se účastnil stavbyvedoucí M. P.. Bylo zjištěno, že stěžovatelka neorganizovala práci tak, aby zaměstnanci byli chráněni proti pádu z výšky a nezajistila technickými a organizačními opatřeními, aby bylo zabráněno pádu z výšky. V době kontroly nebyli tři zaměstnanci žalobkyně při práci na podlahové konstrukci prvního nadzemního podlaží ve výšce cca 2,75 m nad okolním terénem nijak zajištění proti pádu z výšky.

pokračování

Součástí dílčího protokolu o kontrole vyhotoveného správním orgánem prvního stupně dne 15. 11. 2011, č. j. 8787/5.32/11/15.2, byl i ústní zákaz výkonu prací ve výšce na předmětném pracovišti do odstranění závady.

Dne 24. 11. 2011 vyhotovil správní orgán prvního stupně protokol o kontrole č. j. 8787/5.32/11/15.2, jehož nedílnou součástí byl i dílčí protokol o kontrole. Protokol převzal dne 24. 11. 2011 jednatel stěžovatelky M. S., který se k němu vyjádřil tak, že zjištěná závada byla ihned odstraněna namontováním ochranného zábradlí. Stěžovatelka byla vyrozuměna o možnosti požádat ve lhůtě pěti pracovních dnů ode dne seznámení se s protokolem o jeho přezkoumání; stěžovatelka o přezkum protokolu nepožádala.

Dne 8. 12. 2011 vydal správní orgán prvního stupně příkaz č. j. 9179/5.40/11/14.3, podle něhož se žalobkyně dopustila správního deliktu podle § 30 odst. 1 písm. q) zákona o inspekci práce, a proto jí byla podle § 30 odst. 2 písm. c) téhož zákona uložena pokuta ve výši 150.000,- Kč. Proti tomuto příkazu podala žalobkyně odpor.

Rozhodnutím správního orgánu prvního stupně ze dne 12. 1. 2012, č. j. 294/5.30/12/14.3, byla žalobkyni uložena pokuta ve výši 150.000,- Kč za správní delikt podle § 30 odst. 1 písm. q) zákona o inspekci práce, přičemž bylo shledáno rovněž porušení § 5 odst. 1 písm. c) zákona č. 309/2006 Sb. a § 3 odst. 1 písm. b) a odst. 2 nařízení vlády č. 362/2005 Sb. Proti tomuto rozhodnutí podala žalobkyně odvolání.

Žalobou napadeným rozhodnutím ze dne 6. 4. 2012, č. j. 1233/1.30/12/14.3, žalovaný odvolání zamítl a napadené rozhodnutí správního orgánu prvního stupně potvrdil.

Kasační stížnost není důvodná.

Úvodem považuje Nejvyšší správní soud za nezbytné poukázat na skutečnost, že Krajský soud v Českých Budějovicích pochybil, pokud dospěl k závěru, že za žalobní body lze v souzené věci považovat námitku směřující vůči výši uložené pokuty či návrh na moderaci pokuty soudem, a s těmito žalobními námitkami se věcně vypořádal.

Podle § 71 odst. 1 písm. d) musí žaloba kromě obecných náležitostí podání obsahovat mj. žalobní body, z nichž musí být patrné, z jakých skutkových nebo právních důvodů považuje žalobce napadené výroky rozhodnutí za nezákonné nebo nicotné. Podle § 71 odst. 2 věty poslední s. ř. s. může žalobce rozšířit žalobu na dosud nenapadené výroky rozhodnutí nebo ji rozšířit o další žalobní body jen ve lhůtě pro podání žaloby.

V souzené věci byla jediným řádně a včas uplatněným žalobním bodem procesní námitka stěžovatelky týkající se pochybení kontrolního inspektora při provádění kontroly bezpečnosti ochrany zdraví při práci, jež se stala i projednatelnou kasační námitkou, o níž Nejvyšší správní soud pojedná v další části svého rozsudku. Ohledně námitky stěžovatelky týkající se výše uložené pokuty a návrhu na moderaci pokuty soudem však Nejvyšší správní soud konstatuje, že nebyly řádně uplatněnými žalobními body ve smyslu § 71 odst.

1 písm. d) s. ř. s. a § 71 odst. 2 s. ř. s., a proto se krajský soud neměl těmito námitkami vůbec zabývat.

Krajský soud přitom na souzenou věc nesprávně aplikoval závěry obsažené v rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008 - 78, publikovaného pod č. 2162/2011 Sb. NSS, podle něhož „[s]myslem uvedení žalobních bodů [§ 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s.] je jednoznačné ustavení rámce požadovaného soudního přezkumu ve lhůtě zákonem stanovené k podání žaloby. Zákonný požadavek je proto naplněn i jen zcela obecným a stručným – nicméně srozumitelným a jednoznačným – vymezením skutkových i právních důvodů tvrzené nezákonnosti nebo procesních vad správního aktu tak, aby bylo zřejmé, v jaké části a z jakých hledisek se má soud věci zabývat.“. Stěžovatelka v podané žalobě ze dne 7. 6. 2011 vůbec neuplatnila žalobní bod spočívající v nesouhlasu s výší uložené pokuty, popř. spočívající v návrhu na moderaci uložené pokuty krajským soudem. Nebyly tedy naplněny ani minimální, uvedeným rozhodnutím rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu stanovené, požadavky na žalobní bod, tj. aby takový včas uplatněný žalobní bod byl sice obecným a stručným, nicméně však srozumitelným a pochybnosti nebudícím vymezením skutkových a právních důvodů nezákonnosti nebo procesních vad napadeného rozhodnutí. Skutečnost, že v části I. žaloby stěžovatelka popisuje, že v odvolacím řízení namítla snížení výše uložené pokuty, nelze za takový řádně a včas uplatněný žalobní bod považovat. Tento přístup by totiž vedl k absurdním důsledkům, kdy by jakékoli v žalobě obsažené, byť třeba i pouze popisné tvrzení, vztahující se k průběhu správního řízení, muselo být považováno za řádně uplatněný žalobní bod. Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu je ovládáno zásadou dispozitivní, a bylo tedy na stěžovatelce, aby v žalobě vylicila všechny rozhodné skutečnosti a všechny důvody, pro něž se domnívá, že by napadené rozhodnutí správního orgánu mělo být zrušeno. Jelikož je dané řízení ve správním soudnictví ovládáno také zásadou koncentrace řízení, mohla stěžovatelka nové žalobní body uplatnit pouze ve lhůtě pro podání žaloby. Pokud tak však neučinila v této lhůtě stanovené v § 71 odst. 2 s. ř. s., neměl krajský soud k pozdě uplatněným žalobním bodům přihlížet, ledaže by se jednalo o skutečnosti, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti; o tento případ však v souzené věci nešlo.

Pokud tedy stěžovatelka ve své žalobě ze dne 7. 6. 2012 poměrně detailně popsala situaci týkající se provedení kontroly na staveništi dne 14. 11. 2011 i veškeré své výhrady proti jednání inspektora během této kontroly, lze mít za to, že obdobným způsobem mohla a měla uplatnit i případné výhrady vůči výši uložené pokuty a návrh na moderaci pokuty soudem, pokud požadovala, aby se těmito námitkami soud zabýval. V případě, že tak neučinila, měl se krajský soud zabývat pouze jediným řádně a včas uplatněným žalobním bodem, tedy námitkou vůči postupu inspektora při provádění kontroly. Jestliže se krajský soud přesto zabýval námitkami stěžovatelky proti výši uložené pokuty a návrhem na moderaci, postupoval v rozporu s § 71 odst. 1 písm. d) a § 71 odst. 2 věty poslední s. ř. s. Tato skutečnost však v souzené věci nemá vliv na zákonnost rozhodnutí krajského soudu jako celku, neboť tímto nesprávným postupem soudu nedošlo ke zkrácení stěžovatelky na jejích právech; naopak jí soud nesprávně přiznal více práv, než jí náleželo. Způsob, jakým se krajský soud vypořádal s předmětnými námitkami, navíc neměl vliv na výrok jeho rozsudku.

pokračování

Procesní vyústění výše uvedeného závěru pro řízení o kasační stížnosti je však takové, že se Nejvyšší správní soud nezabýval námitkami uplatněnými v kasační stížnosti, které směřovaly proti výši uložené pokuty. Nejvyšší správní soud tak učinil proto, že podle § 104 odst. 4 s. ř. s. není kasační stížnost přípustná mimo jiné tehdy, opírá-li se o důvody, které stěžovatel neuplatnil v řízení před soudem, jehož rozhodnutí má být přezkoumáno, ač tak učinit mohl. Za takové bezdůvodně neuplatněné žalobní body lze přitom považovat i žalobní body uplatněné po uplynutí lhůty pro podání žaloby, a to bez ohledu na to, zda se takovými žalobními body krajský soud zabýval či nikoliv, neboť se v každém případě jedná o námitky, které se neměly stát předmětem soudního přezkumu. Navíc lze poukázat na skutečnost, že předmětná žaloba byla podána k poštovní přepravě v poslední den lhůty pro její podání, tedy dne 11. 6. 2012. Proto veškeré žalobní body mohly být vzhledem k výše vyložené koncentraci řízení uplatněny nejpozději v této žalobě, resp. uvedeného dne. Z tohoto důvodu neměl krajský soud přihlídnout k novým žalobním bodům uplatněným v podáních stěžovatelky ze dne 12. 11. 2012 a ze dne 13. 2. 2013.

Jedinou projednatelnou kasační námitku lze podřadit pod důvod kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s., podle něhož lze kasační stížnost podat z důvodu tvrzené „vady řízení spočívající v tom, že skutková podstata, z níž správní orgán v napadeném rozhodnutí vycházel, nemá oporu ve spisech nebo je s nimi v rozporu, nebo že při jejím zjišťování byl porušen zákon v ustanoveních o řízení před správním orgánem takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost, a pro tuto důvodně vytýkanou vadu soud, který ve věci rozhodoval, napadené rozhodnutí správního orgánu měl zrušit; za takovou vadu řízení se považuje i nepřezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu pro nesrozumitelnost“.

Stěžovatelka tvrdí, že kontrola na jejím staveništi konaná dne 14. 11. 2011 nebyla provedena řádně, a proto nemohla být použita jako důkaz pro správní řízení, jehož výsledkem bylo uložení pokuty za správní delikt na úseku bezpečnosti práce podle § 30 odst. 1 písm. q) zákona o inspekci práce, podle něhož se právnická osoba dopustí správního deliktu na úseku bezpečnosti práce mj. tím, že neplní povinnosti týkající se pracoviště a pracovního prostředí stanovené v zákonu o zajištění dalších podmínek bezpečnosti a ochrany zdraví při práci a v nařízení vlády o bližších požadavcích na bezpečnost a ochranu zdraví při práci na pracovištích s nebezpečím pádu z výšky nebo do hloubky. Stěžovatelka je přesvědčena o tom, že inspektor při kontrole porušil zásady bezpečnosti práce, když na staveništi vstoupil bez doprovodu osoby uvedené v § 7 odst. 1 písm. a) věty za středníkem zákona o inspekci práce.

V jednání kontrolního inspektora při kontrole dne 14. 11. 2011 však nebylo ani podle názoru Nejvyššího správního soudu možné spatřit porušení zákona o inspekci práce, jak tvrdí stěžovatelka. Podle § 7 odst. 1 písm. a) zákona o inspekci práce je inspektor oprávněn vykonávat kontrolu podle tohoto zákona, je-li při jejím zahájení přítomen člen statutárního orgánu kontrolované osoby, zástupce kontrolované osoby, zaměstnanec kontrolované osoby, spolupracující rodinný příslušník nebo jiná fyzická osoba, která vykonává nebo zabezpečuje činnost, která je předmětem činnosti kontrolované osoby; na místech, na kterých by mohlo dojít k bezprostřednímu ohrožení života nebo zdraví inspektora, může být kontrola vykonána jen za doprovodu fyzické osoby pověřené k tomu

kontrolovanou osobou. V souzené věci byl zahájen i provedení kontroly na staveništi stěžovatelky přítomen stavbyvedoucí M. P., byly tedy naplněny podmínky § 7 odst. 1 písm. a) zákona o inspekci práce, když zahájení kontroly byl přítomen zaměstnanec kontrolované osoby.

Nejvyšší správní soud se pak ztotožnil s úplnými a přesvědčivými závěry Krajského soudu v Českých Budějovicích, podle něhož v daném případě staveniště stěžovatelky nebylo místem, na němž by mohlo dojít k bezprostřednímu ohrožení života nebo zdraví inspektora. Na tyto závěry krajského soudu Nejvyšší správní soud odkazuje a ztotožňuje se i s demonstrativním výčtem míst, na nichž by podle krajského soudu mohlo dojít k bezprostřednímu ohrožení života nebo zdraví inspektora. Je nasnadě, že staveniště stěžovatelky mezi taková místa nepatří a při posuzování této skutečnosti nedošlo k porušení zásady zákazu zneužití správního uvážení. Rovněž podle názoru Nejvyššího správního soudu bylo pro řádné provedení dané kontroly dostačující, pokud byl kontrole přítomen stavbyvedoucí.

Nejvyšší správní soud přitom považuje za významné odlišit potenciální rizika bezprostředního ohrožení zdraví nebo života kontrolního inspektora a rizika ohrožení života nebo zdraví pracovníků ve stavebnictví. Kontrolní inspektor se po kontrolovaných prostorách pohybuje s vysokou mírou obezřetnosti, potenciální rizika předpokládá a jeho úkolem je dokonce je vyhledávat tak, aby byl naplněn účel prováděné kontroly. Kontrolní inspektor je rovněž vyškolen k tomu, aby mohl potenciálním rizikům předcházet, a proto není pochyb o tom, že se mohl pohybovat po hrubé stavbě sahající do prvního nadzemního podlaží téměř zastropeného bez doprovodu fyzické osoby pověřené k tomu kontrolovanou osobou, o níž se zmiňuje ustanovení § 7 odst. 1 písm. a) zákona o inspekci práce ve větě za středníkem. Je zapotřebí zdůraznit, že během provádění kontroly při pohybu v rizikových prostorách nevěnuje kontrolní inspektor pozornost ničemu jinému, v čemž spočívá elementární odlišnost od pracovníků ve stavebnictví, pro něž byl v souzené věci nechráněný výskyt v předmětných prostorách pouze předpokladem pro to, aby mohli vykonávat pracovní činnost uloženou jim zaměstnavatelem. Jejich míra soustředění na to, že okraje stavby nejsou nijak mechanicky chráněny, v situaci, kdy sami nepoužívali zajištění proti pádu z výšky, mohla být vlivem koncentrace na výkon pracovní činnosti snížena. Proto Nejvyšší správní soud považuje za zcela správný závěr krajského soudu, podle něhož pro účely pohybu kontrolního inspektora nebylo dané staveniště místem bezprostředního ohrožení života nebo zdraví, avšak pro účely výkonu práce zaměstnanců stěžovatelky mohla být nechráněná stavba o výšce cca 2,75 m místem, kde byly porušeny zásady bezpečnosti ochrany zdraví při práci.

Nejvyšší správní soud rovněž poukazuje na skutečnost, že stěžovatelka byla v protokolu o kontrole vyhotoveném dne 24. 11. 2012, který její jednatel Milan Sova téhož dne převzal, poučena o tom, že může požádat o přezkoumání protokolu ve smyslu § 41 odst. 1 zákona o inspekci práce. Podle tohoto ustanovení může kontrolovaná osoba písemně požádat o přezkoumání protokolu, a to do pěti pracovních dnů ode dne seznámení se s protokolem, nestanoví-li inspektor lhůtu delší. Inspektor přezkoumá protokol a o výsledku kontrolovanou osobu písemně vyrozumí. To však stěžovatelka neučinila a bylo tedy možné mít za to, že proti protokolu o kontrole, a tedy ani proti

pokračování

provedení kontroly, nemá žádné výhrady. Pozdější tvrzení o vadném postupu inspektora se tedy jeví být účelovým a nadto bylo přesvědčivě vyvráceno výše provedeným výkladem. Stěžovatelka navíc nepopřela, že by se předmětného správního deliktu dopustila, není tedy sporu o tom, že její zaměstnanci pracovali na podlahové konstrukci prvního nadzemního podlaží ve výšce cca 2,75 m nad okolním terénem bez zajištění proti pádu z výšky na volných okrajích podlahy, a byla tedy naplněna skutková podstata správního deliktu podle § 30 odst. 1 písm. q) zákona o inspekci práce.

Podle Nejvyššího správního soudu krajský soud správně neprovedl navrhované svědecké výpovědi zaměstnanců stěžovatelky ohledně pohybu inspektora po kontrolovaném místě, neboť takový výsledek by byl s ohledem na závěry soudu týkající se místa kontroly nadbytečný. Nejvyšší správní soud považuje s ohledem na všechny shora uvedené skutečnosti za zřejmé, že provedená kontrola i vydání rozhodnutí o uložení pokuty za správní delikt na úseku bezpečnosti práce proběhly plně v souladu se zákonem, nebyla tedy porušena zásada legality obsažená v § 2 odst. 1 správního řádu, jakož ani žádná jiná zásada, jíž je správní řízení ovládáno.

S ohledem na všechny shora uvedené skutečnosti dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl. O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 120 a § 60 odst. 1 věty první s. ř. s., neboť neúspěšné stěžovatelce náhrada nákladů řízení nepřísluší a žalovanému v souvislosti s řízením o kasační stížnosti žádné 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 20. června 2013

JUDr. Jiří Palla
předseda senátu