



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Ivo Pospíšila a soudců JUDr. Josefa Baxy a JUDr. Karla Šimky v právní věci žalobkyně: **ASSIST 24 s. r. o.**, se sídlem Ostravská 4250/2, Brno, zastoupené JUDr. Františkem Štouračem, advokátem se sídlem Masarykova 413/34, Brno, proti žalovanému: **Státní úřad inspekce práce**, se sídlem Kotlářská 451/13, Opava, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 30. 11. 2018, č. j. 5961/1.30/18-4, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 3. 12. 2020, č. j. 62 Ad 1/2019-73,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá.**
- II. Žalovaný **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobkyni na náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti částku 4.114 Kč k rukám jejího zástupce advokáta JUDr. Františka Štourače do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Oblastní inspektorát pro Jihomoravský kraj a Zlínský kraj (dále jen „inspektorát“) rozhodnutím ze dne 28. 6. 2018, č. j. 11741/9-30/18-11, uznal žalobkyni vinnou ze spáchání přestupku podle § 30 odst. 1 písm. f) zákona č. 251/2005 Sb., o inspekci práce (dále jen „zákon o inspekci práce“). Tohoto přestupku se žalobkyně měla dopustit tím, že na pracovišti na adrese Ostravská 4250/2, Brno, neměla zpracovanou dokumentaci hodnocení rizik včetně opatření k omezení jejich působení pro tlakové nádoby, čímž

porušila § 102 odst. 3 zákona č. 262/2006 Sb., zákoníku práce (dále jen „zákoník práce“). Inspektorát žalobkyni uložil pokutu ve výši 18.500 Kč a povinnost uhradit paušální částku nákladů správního řízení ve výši 1.000 Kč. Odvolání proti tomuto rozhodnutí žalovaný zamítl a napadené rozhodnutí potvrdil.

[2] Proti rozhodnutí žalovaného podala žalobkyně žalobu u Krajského soudu v Brně (dále jen „krajský soud“). Stěžejní námitkou žalobkyně bylo, že zaměstnavatel nemá povinnost vést evidenci odstranitelných rizik, neboť ta se vztahuje pouze k rizikům neodstranitelným, jak ostatně plyne z § 104 odst. 4 zákoníku práce. Zákoník práce současně nestanoví formu, jakou má být dokumentace vedena. Také není pravdou, že se žalobkyně dopustila tohoto přestupku opakovaně, neboť při minulé kontrole nebyla schopna dokumentaci předložit z důvodu reorganizace dokumentace. Dokumentaci však předložila po ukončení kontroly. Dále uvedla, že neuplatnila námitky proti průběhu kontroly, neboť byla ubezpečována, že vše je v naprostém pořádku. Správní trest byl podle žalobkyně nepřiměřený, neboť žádný ze zaměstnanců ohrožen nebyl.

[3] Krajský soud v napadeném rozsudku poukázal na skutečnost, že povinnost vést evidenci o odstranitelných rizicích nevyplývá z § 102 odst. 4 zákoníku práce. Naopak, gramatický a systematický výklad § 102 zákoníku práce vede k závěru, že povinnost vést dokumentaci o vyhledávání a vyhodnocování rizik a o přijatých opatřeních k omezení jejich působení se týká pouze neodstranitelných rizik. Pokud žalovaný vztahuje povinnost vést dokumentaci také na odstranitelná rizika, dovozuje ji nad rámec zákonného zmocnění, a tedy v rozporu s čl. 2 odst. 4 Ústavy a s čl. 2 odst. 3 Listiny základních práv a svobod. Takovou povinnost nelze dovodit ani z jiných ustanovení zákoníku práce, jak se o to snažil žalovaný. Krajský soud poukázal také na vadu výroku, neboť v něm je uvedeno, že žalobkyně porušila povinnost podle § 102 odst. 3 zákoníku práce, ačkoliv nedostatky v dokumentaci lze podřadit pod § 102 odst. 4 téhož zákona. Krajský soud naopak uvedl, že žalobkyni nelze přitakat v tvrzení, že v průběhu kontroly neuplatnila námitky, neboť byla ubezpečována, že je vše v naprostém pořádku; ze správního spisu naopak vyplývá, že žalobkyně uplatnila proti kontrolnímu protokolu námitky, s nimiž se však inspektorát vypořádal jednou větou a zcela nedostatečně. Pokud jde o přiměřenost trestu, krajský soud uvedl, že nelze seznat, z jakých důvodů uložil inspektorát žalobkyni pokutu ve výši 18.500 Kč. Rozhodnutí inspektorátu je pro dvě posledně uvedené vady nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů a nesrozumitelnost. Jelikož žalovaný tyto vady neodstranil v rozhodnutí o odvolání, je nepřezkoumatelné rovněž jeho rozhodnutí. Krajský soud proto žalobě vyhověl a rozhodnutí žalovaného zrušil.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalobkyně

[4] Proti rozsudku krajského soudu podal žalovaný (dále jen „stěžovatel“) kasační stížnost, jejíž důvody opírá o § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“). Stěžovatel má za to, že hodnocení krajského soudu je příliš zjednodušující. Krajský soud se také svou teoretickou polemikou o odstranitelných a neodstranitelných rizicích vyhnul skutečnému posouzení věci, totiž že žalobkyně neměla zpracovánu dokumentaci hodnocení rizik. Stěžovatel dále uvedl, že skutečnost, že zákonodárce zvolil v § 102 odst. 4 zákoníku práce formulaci, ve které se zmiňuje pouze o odstranitelných rizicích, neznamená, že § 102 téhož zákona nevyžaduje provádět

hodnocení všech rizik. Toto tvrzení podpořil stěžovatel odkazem na rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 8. 12. 2020, č. j. 31 Ad 9/201-49, ze kterého vyplývá, že záznamy o hodnocení všech rizik musí zaměstnavatel vést s ohledem na pozdější prokazatelnost. Tuto úvahu ostatně stěžovatel předešel v napadeném rozhodnutí. Dále stěžovatel poukázal na to, že zákoník práce provádí Směrnicí Rady 89/391/EHS ze dne 12. června 1989 o zavádění opatření pro zlepšení bezpečnosti a ochrany zdraví zaměstnanců při práci (dále jen „směrnice“). Poukázal přitom na účely směrnice a na některá ustanovení, ze kterých vyplývá, že zaměstnavatelé musí vyhodnocovat veškerá rizika, nikoliv je rozlišovat na odstranitelná a neodstranitelná. Proto je třeba § 102 zákoníku práce vykládat v souladu se směrnicí. Stěžovatel také odkázal na stanovisko Evropské agentury pro bezpečnost a ochranu zdraví při práci, podle níž řádné posouzení rizik vyžaduje, aby byla vzata v potaz všechna příslušná rizika, nikoliv jen okamžitá či zřejmá. Současně mají být zdokumentovány výsledky hodnocení těchto rizik. Z pohledu povinnosti dokumentace rizik nerozlišuje mezi riziky ani odborná literatura, na kterou stěžovatel odkázal.

[5] Z napadeného rozsudku je podle stěžovatele zřejmé, že krajský soud vnímá význam pojmů odstranitelná rizika a neodstranitelná rizika jako pevně daný. Tak tomu však není, neboť se vlastnosti rizik mohou v čase měnit. Rizika také mohou být jednorázová a opakující se. Z tohoto důvodu je třeba vést dokumentaci o všech rizicích. Stěžovatel dále vysvětlil, že žalobkyně neměla zdokumentována rizika pro tlakové nádoby. Ty přitom spadají do kategorie vyhrazených technických zařízení, s nimiž se pojí zvýšená míra ohrožení zdraví a bezpečnosti osob a majetku. Krajský soud neobjasnil, z jakého důvodu se § 108 odst. 6 písm. a) zákoníku práce nevztahuje na dokumentaci ve smyslu § 102 odst. 4 téhož zákona. Jeho závěr je tudíž nepřezkoumatelný. Stěžovatel také nesouhlasil s tvrzením krajského soudu, že inspektorát posuzuje, zda jsou určitá rizika odstranitelná, či neodstranitelná. Takový závěr neodpovídá realitě a právní úpravě. Podle platné právní úpravy musí osoba odborně způsobilá k zajišťování úkolů v prevenci rizik splňovat několik podmínek, přičemž inspektoři nesplňují podmínku podle § 10 odst. 1 písm. c) zákona č. 309/2006 Sb., o zajištění dalších podmínek bezpečnosti a ochrany zdraví při práci. Stěžovatel dále uvedl, že výklad § 102 odst. 3 zákoníku práce činí toto ustanovení obsoletním. Zaměstnavatel by vždy mohl říct, že rizika vyhledal a shledal je odstranitelnými, a tedy o nich nemusí vést dokumentaci. Takový výklad však vylučuje uplatnění kontrolních mechanismů inspektorátu. Stěžovatel také zpochybnil údajnou rozpornost výroku. Krajský soud uvedl, že správní orgány nesprávně posoudily přestupek žalobkyně jako porušení povinnosti podle § 102 odst. 3 zákoníku práce, ačkoliv se mělo jednat o povinnost podle § 102 odst. 4 téhož zákona. S takovým hodnocením stěžovatel nesouhlasil, neboť žalobkyni nevytýkal nedostatky v dokumentaci (§ 102 odst. 4), ale to, že vůbec nevyhledávala a nehodnotila rizika na pracovišti (§ 102 odst. 3). Pokud jde o výši pokuty, konstatoval stěžovatel, že byla uložena v souladu s principy správního trestání. Stěžovatel proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[6] Žalobkyně ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že se ztotožňuje se závěry krajského soudu. Pokud sám kontrolní orgán přiznává, že hranice mezi odstranitelnými a neodstranitelnými riziky je tenká, pak nelze požadovat po žalobkyni, aby byla schopna předvídat, jak správní orgány rizika vyhodnotí. Sám kontrolní orgán se (ne)odstranitelností

rizika podrobně zabýval až v kasační stížnosti, nikoliv v napadeném rozhodnutí. Žalobkyně současně uvedla, že kontrola má směřovat primárně k nápravě závadného stavu, nikoliv k uložení sankce. Stěžovatel se pouze snaží zhojit vady obou rozhodnutí a jeho kasační stížnost je tak nedůvodná. Závěrem navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[7] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil splnění zákonných podmínek řízení o kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná. Poté přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s. v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a dospěl k závěru, že **není** důvodná.

[8] Nejvyšší správní soud se zabýval tím, zda je rozsudek krajského soudu přezkoumatelný. Nepřezkoumatelná jsou taková rozhodnutí, z nichž není zřejmé, jakými úvahami se soud při hodnocení skutkových a právních otázek řídil (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003-52). Nepřezkoumatelný je také rozsudek, ve kterém soud opřel své rozhodnutí o skutečnosti v řízení nezjišťované či zjištěné v rozporu se zákonem (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003-75). Nepřezkoumatelný je i takový rozsudek, jehož odůvodnění si vnitřně odporuje (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 8. 2008, č. j. 7 As 28/2008-76). Napadený rozsudek krajského soudu však netrpí ani jednou z těchto vad. Krajský soud vysvětlil, na jakém základě dovodil, že zaměstnavatelé nemají povinnost vést dokumentaci odstranitelných rizik. Tuto povinnost nelze dovodit z § 102 zákoníku práce, ani z § 108 odst. 6 písm. a) téhož zákona. Také poukázal na to, že správní orgány dovodily takovou povinnost v rozporu s Ústavou a Listinou. Podle krajského soudu inspektorát uložil pokutu za vady podle § 102 odst. 3 zákoníku práce, avšak z odůvodnění vyplývalo porušení § 102 odst. 4 téhož zákona. Taková vada přitom není pouze formální. Správní orgány se také nezabývaly tvrzením, že žalobkyně neměla příležitost uplatnit námitky. Současně krajský soud poukázal na to, že z rozhodnutí správních orgánů nelze seznat, proč inspektorát uložil žalobkyni pokutu právě ve výši 18 500 Kč. Rozsudek krajského soudu je tak srozumitelný, založený na seznatelných důvodech, a tedy přezkoumatelný.

[9] Kasační soud souhlasí s krajským soudem, že vypořádání námitek v napadeném rozhodnutí nebylo dostatečné. Stěžovatel sice obsáhle citoval z právní úpravy a odborné literatury, avšak z citovaných pasáží nevyplývá povinnost vést dokumentaci také o odstranitelných rizicích. Pokud mají být ustanovení § 102 zákoníku práce vykládána ve vzájemné souvislosti, pak nelze dospět k jinému závěru, než ke kterému dospěl krajský soud. Podle § 102 odst. 3 musí zaměstnavatel mimo jiné „*soustavně vyhledávat nebezpečné činitele a procesy pracovního prostředí a pracovních podmínek, zjišťovat jejich příčiny a zdroje.*“ Tato vyhledávací povinnost však není totožná s povinností evidenční. Naopak § 102 odst. 4 vztahuje povinnost dokumentace vyhledávání a vyhodnocování rizik a přijetí opatření k omezení jejich působení pouze na rizika neodstranitelná. Nejvyšší správní soud pak nemůže, zejména pokud jde o správní trestání, dovodit porušení povinnosti, kterou žalobkyni zákon neukládal. Povinnost vést dokumentaci také o odstranitelných rizicích nelze dovodit ani z § 108 odst. 6 písm. a) zákoníku práce. Toto ustanovení se vztahuje

k účasti zaměstnanců na řešení otázek bezpečnosti a ochrany zdraví při práci. Pokud zákonodárce hovoří o povinnosti zaměstnavatele předložit doklady o „*vyhledávání a vyhodnocení rizik, opatření k odstranění rizik a k omezení jejich působení na zaměstnance a k vhodné organizaci bezpečnosti a ochrany zdraví zaměstnanců při práci*“, má zjevně na mysli pouze ty doklady, jež nemají ryze popisný charakter, jak uvedl krajský soud. Kasační soud také souhlasí s tím, že porušení této povinnosti je sankcionováno samostatně podle § 30 odst. 1 písm. w) zákona o inspekci práce.

[10] Stěžovatel tvrdil, že inspektoři nemohou hodnotit rizika, jak dovodil krajský soud, neboť nesplňují kvalifikaci podle § 10 odst. 1 písm. c) zákona č. 309/2006 Sb. Toto ustanovení míří na povinnosti zaměstnavatele. Bylo by tak absurdní, aby inspektoři byli vyloučeni z možnosti posuzovat vyhodnocení rizik pouze z důvodu nesplnění určitých požadavků, které navíc mají jiného adresáta. Jestliže stěžovatel a inspektoráty kontrolují dodržování povinností plynoucích z právních předpisů k zajištění bezpečnosti práce [§ 3 odst. 1 písm. c) zákona o inspekci práce], je logické, aby také posuzovali správnost vyhodnocení rizik. Právě na tomto vyhodnocení podle kasačního soudu závisí také to, zda má zaměstnavatel povinnost určitá rizika dokumentovat, či nikoliv.

[11] Stěžovatel se závěry krajského soudu v kasační stížnosti polemizoval prostřednictvím celé řady argumentů. Stěžovatelovy úvahy však značně přesahují rozsah jeho vypořádání se s odvolacími námitkami v napadeném rozhodnutí. Stěžovateli tedy jistě nic nebránilo v tom, aby své úvahy promítl již do svého rozhodnutí. Podle judikatury Nejvyššího správního soudu nelze absenci nosných důvodů rozhodnutí zhojit později v řízení před soudem (srov. rozsudky ze dne 6. 9. 2018, č. j. 7 As 264/2017-49 a ze dne 4. 6. 2020, č. j. 5 As 193/2018-48). Kasační soud také konstatuje, že poukaz na rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové č. j. 31 Ad 9/2018-49 není příléhavý a navíc je napaden dosud nerozhodnutou kasační stížností vedenou pod sp. zn. 10 As 406/2020.

[12] Stěžovatel dále poukázal na to, že zákoník práce by měl být vykládán v souladu se směrnicí. Pokud stěžovatel naznačuje, že směrnice nebyla v plném rozsahu provedena do českého právního řádu, lze pouze konstatovat, že stěžovatel se vůči žalobkyni nemůže dovolávat tzv. přímého účinku. Přímý účinek nastupuje tehdy, pokud stát neprovedl implementaci směrnice vůbec nebo ji neprovedl řádně (rozsudky Soudního dvora Evropské unie ze dne 4. 12. 1974, *Van Duyn*, 41/74; ze dne 5. 4. 1979, *Ratti*, 148/78; ze dne 9. 11. 1995, *Francovich*, C-479/93; ze dne 19. 1. 1982, *Becker*, 8/81; ze dne 22. 6. 1989, *Fratelli Costanzo*, 103/88; a ze dne 1. 6. 1999, *Kortas*, C-319/97). Použití přímého účinku je však omezeno zákazem použití v neprospěch jednotlivce, tedy zákazem tzv. obráceného (sestupného) vertikálního přímého účinku. Stručně řečeno, stát se tak nemůže dovolávat vlastního pochybení. Členské státy Evropské unie mají povinnost docílit souladu národního práva s právem EU, avšak nikoliv prostřednictvím extenzivního výkladu, který by fakticky znamenal přímý účinek směrnice (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 4. 2012, č. j. 8 Afs 69/2011-164). Kasační soud opět podotýká, že stěžovatel mohl své úvahy o výkladu zákoníku práce v souladu se směrnicí rozvinout již v napadeném rozhodnutí. Nicméně tyto úvahy by i tak musely splňovat výše uvedený požadavek zákazu přímého účinku směrnice v neprospěch jednotlivce.

[13] Pokud jde o rozpornost výroku a odůvodnění, ani zde nemůže Nejvyšší správní soud stěžovateli přitakat. Inspektorát ve svém rozhodnutí, se kterým se stěžovatel v napadeném rozhodnutí ztotožnil, hovoří o tom, že žalobkyně neměla zpracovánu

dokumentaci hodnocení rizik ve vztahu k tlakové nádobě Schneider Bohemia, č. 796271, r. v. 2006. Správní orgány konstatovaly, že tím porušil povinnost podle § 102 odst. 3 zákoníku práce. Toto ustanovení však takovou povinnost neukládá. Naopak, tato povinnost vyplývá z § 102 odst. 4 téhož zákona, jak je uvedeno výše. Ze správních rozhodnutí však vyplývá, že žalobkyně naplnila skutkovou podstatu podle § 30 odst. 1 písm. f) zákona o inspekci práce tím, že neměla ke dni 2. 2. 2018 zpracovánu dokumentaci hodnocení rizik. Tedy, že jednala v rozporu s § 102 odst. 4 zákoníku práce, nikoliv s § 102 odst. 3, jak se uvádí ve správních rozhodnutích. Kasační soud také souhlasí s krajským soudem, že správní orgány nevysvětlily důvody, pro které uložily pokutu ve výši 18.500 Kč. Je sice pravdou, že inspektorát skutečně hodnotil majetkové poměry žalobkyně a stěžovatel konstatoval, že ukládaná sankce je ve výši 0,9 % maximální možné sankce, avšak mezi těmito úvahami a výší sankce chybí jakákoliv vazba. Není tak zřejmé, jak přesně se majetkové poměry odráží na výši ukládané sankce ani jak tato sankce souvisí se závažností porušené povinnosti. Krajský soud tak nepochybil ani v tom, pokud konstatoval, že výše pokuty neodpovídá zásadě individualizace trestu.

IV. Závěr a náklady řízení

[14] Na základě výše uvedeného dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a s ohledem na to ji podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

[15] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1 větu první ve spojení s § 120 s. ř. s. Podle tohoto ustanovení platí, že nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Stěžovatel v řízení úspěch neměl, proto mu nevzniklo právo na náhradu nákladů řízení. Žalobkyně ve věci úspěch měla a byla zastoupena advokátem. Stěžovatel je proto povinen zaplatit žalobkyni na náhradě nákladů řízení částku za jeden úkon právní služby spočívající ve vyjádření ke kasační stížnosti ve výši 3.100 Kč [§ 11 odst. 1 písm. d) a § 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (dále jen „advokátní tarif“)]. Současně zástupci žalobkyně náleží náhrada hotových výdajů advokáta ve výši 300 Kč (§ 13 odst. 3 advokátního tarifu). Jelikož je zástupce žalobkyně plátcem DPH, zvyšuje se částka náhrady nákladů řízení o tuto daň ve výši 21 %. Celkem je tedy stěžovatel povinen zaplatit žalobci 4.114 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jejího advokáta JUDr. Františka Štourače.

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

V Brně dne 1. července 2021

JUDr. Ivo Pospíšil
předseda senátu