



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Matyášové a soudců JUDr. Jakuba Camrdy a JUDr. Viktora Kučery v právní věci žalobce: **Štůsek - DVB s.r.o.**, sídlem Valašská Bystřice 73, zastoupen JUDr. Jaromírem Štůskem, LL.M., advokátem se sídlem Školní 646/20, Teplice, proti žalovanému: **Státní úřad inspekce práce**, sídlem Kolářská 451/13, Opava, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 31. 3. 2020, č. j. 30 Ad 7/2018 – 54,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá.**
- II. Žalovaný **je povinen** uhradit žalobci náhradu nákladů ve výši 4114 Kč k rukám advokáta JUDr. Jaromíra Štůska, LL.M. do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

[1] Žalobce provozuje činnost zaměřenou na výrobu dřevěných násad; při své výrobní činnosti používá kopírovací frézu na výrobu dřevěných násad na kladiva (zn. PAMER, rok výroby 2005, inventární číslo SI003). Fréza pracuje v automatickém režimu; obsluha tohoto stroje provádí vizuální kontrolu jednotlivých pracovních operací, stavu stroje a souvisejících zařízení. Konkrétní činnost obsluhy stroje spočívá ve vkládání dřevěných neopracovaných hranolků na podávací pás, na který se vejde přibližně 10 ks hranolků; obsluha poté musí stisknout pneumatické tlačítko ke spuštění automatického režimu stroje, kdy dochází k automatickému posunu těchto hranolků přes jednotlivé části stroje a přes pásový dopravník a pásovou brusku až do připravené bedny, do které padají hotové násady na kladiva. Další činnost obsluhy spočívá v odebírání násad z bedny, jejich třídění a skládání na paletu. Rotující pracovní nástroj kopírovací frézy je zakrytý ochranným krytem, který se přizvedne pouze v okamžiku, kdy automatické podávací zařízení neofrézovaných dřevěných hranolků překlopí hranolek do kopírovací frézy. Po ofrézování

hranolku násada padá na pásový dopravník (umístěný pod kopírovací frézou) a ochranný kryt zakryje rotující pracovní nástroj.

[2] Dne 11. 10. 2017 v cca 17:45 hodin (tj. při odpolední pracovní směně) došlo na pracovišti žalobce (hala opracování dřeva č. 1) k pracovnímu úrazu, kdy zaměstnankyně žalobce, paní R. P., prováděla obsluhu kopírovací frézy na výrobu dřevěných násad na kladiva. Stroj pracoval v automatickém režimu a p. P. pohledem zjistila, že došlo k nežádoucímu nahromadění vyfrézovaných násad ve spodní části pásového dopravníku, což bránilo v plynulém pohybu automatickému podavači neopracovaných dřevěných hranolků do frézy, a proto byl proces podávání přerušen stiskem tlačítka H („halt“), což znamená, že pracovní nástroj frézy stále rotuje, ale je přerušen proces automatického podávání dřevěných hranolků do frézy. P. P. se poté pravou rukou snažila uvolnit nahromaděné vyfrézované násady na kladiva ve spodní části pásového dopravníku tak, aby obnovila běžný provoz stroje, a při této činnosti svou levou ruku opřela o dřevěný hranolek upnutý v automatickém podavači. Po náhlém uvolnění nahromaděných vyfrézovaných násad došlo k posunu dřevěného hranolku upnutého v automatickém podavači do kopírovací frézy, a to i s levou rukou p. P., u níž v důsledku kontaktu s rotujícím pracovním nástrojem kopírovací frézy došlo k amputaci levé ruky v místě lokte.

[3] V souvislosti s pracovním úrazem zahájil Oblastní inspektorát práce pro Jihomoravský a Zlínský kraj (dále jen „správní orgán I. stupně“) dne 26. 10. 2017 u žalobce kontrolu dle § 5 odst. 1 písm. e), v rozsahu § 3 zákona č. 251/2005 Sb., o inspekci práce, ve znění účinném pro projednávanou věc (dále jen „zákon o inspekci práce“).

[4] Z kontroly vyhotovil správní orgán I. stupně dne 31. 1. 2018 protokol, s kontrolním zjištěním, podle něhož žalobce jako zaměstnavatel provozoval a používal ke své výrobní činnosti kopírovací frézu na výrobu dřevěných násad na kladiva, u které nepřijal dostatečná opatření k zamezení kontaktu obsluhy stroje s jeho rotujícím pracovním nástrojem. Správní orgán I. stupně tak dospěl k závěru, že žalobce porušil povinnost dle § 102 odst. 4 zákona č. 262/2006 Sb., zákoníku práce, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákoník práce“). V návaznosti na kontrolní zjištění správní orgán I. stupně vydal dne 27. 2. 2018 opatření k odstranění nedostatků, k němuž žalobci stanovil lhůtu do 23. 3. 2018.

[5] Žalobce napadl toto opatření odvoláním, v němž se věnoval možným příčinám vzniku pracovního úrazu a mj. rozvedl rizika, jejichž vyhodnocení provedl v dokumentu „*Pokyny k obsluze stroje na výrobu násad do kladiv – PAMER*“, včetně přijatých opatření k jejich zamezení. Žalobce se domníval, že formálně vyhověl veškerým požadavkům stanoveným v § 102 odst. 4 zákoníku práce, jakož i vydanému opatření, a jelikož koná v souladu s platnou legislativou, nemůže neexistující nedostatek odstranit a podat o tom správnímu orgánu zprávu.

[6] Žalovaný odvolání žalobce jako nedůvodné zamítl a vydané opatření k odstranění nedostatků potvrdil. V závěru odůvodnění ve vztahu k vydanému opatření uvedl, že neshledal jeho nezákonnost ani nepřezkoumatelnost, neboť opatření obsahuje konkrétní povinnost uloženou žalobci, konkrétní lhůtu k jejímu splnění, obsahuje i řádné odkazy na

pokračování

příslušná ustanovení aplikovaných právních předpisů, identifikaci správního orgánu, který jej vydal, číslo jednací, datum, apod.

[7] Proti rozhodnutí žalovaného podal žalobce u Krajského soudu v Brně (dále jen „krajský soud“) žalobu, v níž namítal nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí co do srozumitelnosti i absence odůvodnění, neboť z výroku nelze v rozporu s § 68 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, (dále jen „správní řád“), dovodit, co konkrétně měl žalobce vlastně činit. Žalobce v této souvislosti připomněl rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 2. 2008, č. j. 8 Afs 152/2006 - 144; a dle jeho názoru na projednávanou věc dopadají také rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2011, č. j. 2 As 90/2011 - 42, ze dne 29. 5. 2014, č. j. 5 As 152/2012 - 43, a ze dne 16. 9. 2015, č. j. 2 As 123/2015 - 35. S ohledem na chybějící odůvodnění žalobce pokládal napadené rozhodnutí rovněž za nicotné; navrhl proto, aby krajský soud rozhodnutí žalovaného zrušil.

[8] Krajský soud shledal žalobu důvodnou; přisvědčil žalobci v tom, že napadená správní rozhodnutí nedostála požadavkům na obsahové náležitosti odůvodnění rozhodnutí. Soud žalovanému přisvědčil v tom, že opatření k odstranění nedostatků ve smyslu zákona o inspekci práce je specifickým druhem „rozhodnutí“, na které není třeba klást natolik přísné požadavky z hlediska naplnění formálních náležitostí jako např. na rozhodnutí, kterým je účastníku ve správním řízení ukládána sankce za správní delikt. Zároveň nelze odhlížet od smyslu a účelu tohoto institutu, kterým je především zajistit a získat zpětnou vazbu od kontrolované osoby.

[9] V posuzované věci je z vydaného opatření, ve spojení s obsahem kontrolního zjištění obsaženého v protokolu o kontrole (bodu 2.), patrné, že žalobce jako zaměstnavatel provozoval a používal ke své výrobní činnosti kopírovací frézu na výrobu dřevěných násad na kladiva (zn. PAMER), u které dle závěrů správních orgánů nepřijal dostatečná opatření k zamezení kontaktu obsluhy s rotujícím pracovním nástrojem. Žalobce však v odvolání namítal existenci dokumentu o pokynech k obsluze stroje a poukazoval na skutečnost, že vyhověl veškerým požadavkům vyplývajícím z právních předpisů, kdy není zřejmé, jaké nedostatky by měl odstraňovat (a jakým způsobem) a podat o tom správnímu orgánu zprávu. Na tuto argumentaci přitom žalovaný v odůvodnění napadeného rozhodnutí žádným způsobem nereagoval, přestože je z pohledu krajského soudu ve vztahu k zákonnosti vydaných správních rozhodnutí klíčová.

[10] Dle soudu je zjevné, že správní orgány vytýkané nedostatky směřované vůči žalobci jako kontrolované osobě dovodily ze samotného faktu, že konkrétního dne došlo v provozovně žalobce k pracovnímu úrazu poškozené v důsledku jejího kontaktu s rotující částí stroje. To je však závěr značně zjednodušující, neboť sama skutečnost, že u poškozené došlo k pracovnímu úrazu, ještě bez dalšího nemusí znamenat, že žalobce jako zaměstnavatel neučinil a nepřijal nezbytná a dostatečná opatření a že z pohledu právních předpisů na ochranu BOZP nesplnil vše, co měl. Žalobce jako zaměstnavatel byl povinen vyčerpat veškeré možnosti (technické či organizační povahy) vedoucí k zamezení kontaktu zaměstnanců s rotující částí stroje; stejně tak správní orgány byly povinny na základě skutkového základu této věci vysvětlit, v čem konkrétně žalobce v projednávané věci pochybil, co zanedbal a v čem měly spočívat zjištěné nedostatky, které bylo nutno odstranit. Tyto nedostatky mohly vyplývat jednak z povahy samotného zařízení, nebo

v zanedbání organizačně provozních opatření; správní orgány se však v předchozím řízení uvedenými skutečnostmi vůbec nezabývaly.

[11] Krajský soud v této souvislosti poukázal zejména na skutečnost, že z poznatků z ohledání místa vzniku pracovního úrazu (zachycených v protokolu o kontrole) vyplývá, že rotující pracovní nástroj kopírovací frézy je po celou dobu zakrytý ochranným krytem, který se zvedá pouze v okamžiku, když automatické podávací zařízení neofrézovaných dřevěných hranolků překlopí tento hranolek do kopírovací frézy. Není tedy zřejmé, co konkrétně měl žalovaný na mysli, když ve svém vyjádření k podané žalobě uvedl, že zjištěný nedostatek lze bezesporu odstranit nejrůznějšími technickými opatřeními. Totéž se týká i žalobcem přijatých organizačních opatření, jejichž dostatečností se z pohledu nutnosti vydat opatření k nápravě správní orgány v předchozím řízení rovněž nezabývaly. Z obsahu interního dokumentu *„Pokyny k obsluze stroje na výrobu násad do kladiv – PAMER“* přitom vyplývá, že již v rámci kapitoly 1, podkapitoly 1.1 *Zásady, zákazy a omezení v rámci obsluhy stroje a souvisejících zařízení* je na str. 2 v předposlední odrážce obsažen zákaz za chodu stroje, tj. při obsluze stroje za provozu tohoto stroje, zasahovat do ohrožených (nebezpečných) částí stroje i souvisejícího zařízení rukama, případně pomůckami, týká se i prostoru automatického přísunu obráběného materiálu, mimo bezpečného způsobu ukládání materiálů pro obrábění na příslušný podávací pás. Pokyny obsahují rovněž podkapitulu 1.2 *Nebezpečí a rizika v rámci užívání stroje a souvisejících zařízení* s popsáním rizikem pořezání nebo zachycení, s výčtem nebezpečných prostor stroje a souvisejících zařízení s možností zachycení a poté vypočtení možných nebezpečí a rizik (*zachycení rukou, případně oděvu při odstraňování nežádoucích materiálů (např. nahromaděných) v nebezpečných prostorách stroje*), včetně opatření k jejich omezení nebo odstranění [*nahromaděný materiál odstraňovat při provozním zastavení stroje (H) pouze k tomu určenou bezpečnou pracovní pomůckou, v případě nutnosti přímého zásahu rukou, zasahovat pouze po vypnutí a uvedení stroje do klidu*]. Žalobce kromě interního bezpečnostního předpisu doložil také řadu dalších dokumentů.

[12] Krajský soud uzavřel, že z odůvodnění napadeného rozhodnutí není možno seznat, jakými úvahami byl žalovaný ve své rozhodovací činnosti veden, jakými skutečnostmi se zabýval a jaké důvody jej vedly k vyslovení závěrů obsažených ve výsledném rozhodnutí. Krajský soud tak napadené rozhodnutí jako nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů podle § 76 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) bez jednání zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení dle § 78 odst. 4 s. ř. s.

[13] Žalovaný (dále jen „stěžovatel“) podal proti uvedenému rozsudku kasační stížnost, v níž uplatnil důvod dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., tj. nezákonnost rozsudku krajského soudu spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení a dle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., tj. nepřezkoumatelnost spočívající v nesrozumitelnosti a nedostatku důvodů rozhodnutí.

[14] Stěžovatel se neztotožnil se závěrem krajského soudu, podle něhož z odůvodnění napadeného rozhodnutí není možno seznat, jakými úvahami byl stěžovatel ve své rozhodovací činnosti veden, jakými skutečnostmi se zabýval a jaké důvody jej vedly k vyslovení závěrů obsažených v rozhodnutí. Stěžovatel odkazuje na str. 3 až 5 napadeného

pokračování

rozhodnutí a dále na své vyjádření k žalobě; krajský soud se touto argumentací vůbec nezabýval.

[15] Stěžovatel má za to, že se krajský soud zabýval pouze povahou a dodržením požadavků opatření k odstranění nedostatků ve smyslu zákona o inspekci práce z hlediska formy, a nikoli věcnou povahou tohoto institutu z hlediska jeho obsahu. Soud pouze zopakoval po stěžovateli, že nelze odhlížet od smyslu a účelu institutu opatření k odstranění nedostatků, následně však z tohoto tvrzení nevyvodil žádné závěry a nijak jej neodůvodnil; rozhodnutí krajského soudu je v této části nepřezkoumatelné.

[16] Za významné pochybení krajského soudu stěžovatel považuje, že soud ve svých úvahách zásadním způsobem zaměňuje a směšuje smysl, účel a prostředky výkonu kontroly na straně jedné a správní řízení se všemi postupy na straně druhé. Krajský soud tak opatření k odstranění nedostatků, coby institut kontroly v širším slova smyslu, považuje *de facto* za rozhodnutí v paralelním správním řízení (vedle případného následného správního řízení o uložení sankce za správní delikt), a to včetně provádění řádného dokazování a dodržení požadavků na odůvodnění ve smyslu § 68 odst. 3 správního řádu. Stěžovatel vytýká rozsudku krajského soud vnitřní rozpornost, neboť na inspektory inspekce práce – technické odborníky ve své oblasti – má nároky jako na osoby s právníkům vzděláním, zároveň však soud konstatuje, že se jednalo o „méně formalizovaný postup orgánů inspekce práce, jehož účelem je především zajistit a získat zpětnou vazbu od kontrolované osoby.“

[17] Stěžovatel zdůraznil, že inspektor je povinen ve smyslu § 9 písm. a) zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „kontrolní řád“), zjistit stav věci v rozsahu nezbytném pro dosažení účelu kontroly a doložit kontrolní zjištění potřebnými doklady, protokol o kontrole však není rozhodnutím ve smyslu správního řádu. Podkladem pro vydání opatření k odstranění nedostatků, stejně jako protokolu o kontrole, je spisový materiál zajištěný v průběhu kontroly inspektorem. Krajský soud pak nemůže tvrdit, že se správní orgány nezabývaly tím, jaké konkrétní nedostatky byly zjištěny, jestliže soud měl k dispozici stejný spisový materiál jako správní orgány. Krajský soud dle stěžovatele v konečném důsledku nutí orgány inspekce práce, aby překračovaly i své zákonné pravomoci, neboť po nich požaduje, aby žalobci sdělily, jakým konkrétním způsobem má zjištěné nedostatky odstranit.

[18] V další části kasační stížnosti stěžovatel nesouhlasí s názorem krajského soudu, že správní orgány vytýkané nedostatky dovodily ze samotného faktu, že v provozovně žalobce došlo k pracovnímu úrazu; pokud by žalobce přijal dostatečná opatření, nemohlo by k pracovnímu úrazu zaměstnankyně dojít, resp. pokud by došlo, tak za zcela jiné skutkové situace (např. po vědomém překonání ochranného zařízení). Dle názoru stěžovatele je žalobcem přijaté opatření spočívající v pouhém zákazu zasahování do ohrožených prostorů dle interního předpisu zcela nedostačující. Riziko kontaktu obsluhy s pracovním nástrojem frézy lze omezit více způsoby, např. instalací nějakého „štítu“ nebo zábrany, orgány inspekce práce však nemohou kontrolovanou osobu povínavat k přijetí konkrétního opatření. Stěžovatel v této souvislosti zmiňuje § 102 odst. 7 zákoníku práce a § 105 odst. 5 zákoníku práce a poukazuje na skutečnosti, že přijetí technických opatření

má vždy přednost přijetím výchovného opatření; nestačí tak přijmout pouze organizační opatření.

[19] Závěrem stěžovatel rozporuje podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu; dle stěžovatele bylo na místě podat zásahovou žalobu. Stěžovatel považuje napadený rozsudek rovněž za nesrozumitelný, neboť z něj není zřejmé, jak má stěžovatel dále postupovat, jakým zákonným způsobem by měl ovlivnit změnu kontrolního zjištění, ke kterému dospěl jiný správní (kontrolní) orgán. Proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadené rozhodnutí krajského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[20] Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti konstatoval, že namítaný důvod dle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. v posuzované věci není naplněn; z rozsudku krajského soudu je patrné, jak soud rozhodl, lze rozlišit mezi odůvodněním a výrokem, výrok není vnitřně rozporný, je i patrné, kdo je účastníkem řízení. Rozsudek krajského soudu se rovněž nezakládá na nesprávných skutkových zjištěních. Žalobce zdůraznil, že nejsou napadána kontrolní zjištění, ale opatření, které nesplňovalo náležitosti správního rozhodnutí.

[21] Kasační stížnost je dle názoru žalobce značně rozporná a zmatená; na jednu stranu stěžovatel v kasační stížnosti tvrdí, že se krajský soud nezabýval obsahově opatřeními, na druhou stranu stěžovatel soudu vytýká, že není oprávněn posuzovat skutková zjištění. Žalobce dále nesouhlasí s tvrzením, že pokud se na pracovišti žalobce stal úraz, tak jím přijatá opatření logicky dostatečná nebyla. To, že úplná eliminace rizik není možná, bylo tvrzeno po celou dobu řízení, resp. již od samotných námitek; žalobce k tomu odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 9. 2015, č. j. 2 As 123/2015 - 35.

[22] Stejně tak žalobce nesouhlasí s tvrzením stěžovatele, že žalobce nepřijal po úrazu žádná opatření; celým předmětem předchozích řízení, námitek i žaloby byla skutečnost, že z opatření (rozhodnutí) nebylo vůbec zřejmé, co se po žalobci chce. V žádném dokumentu není úvaha správních orgánů o tom, co je těmi nedostatky, a zda jde o nedostatky plynoucí ze samotného technického zařízení nebo ze zanedbání organizačních opatření. A přesně tyto informace dle názoru žalobce mohly a případně měly být součástí odůvodnění opatření.

[23] Argument stěžovatele, že inspektoři nemohou vytvořit rozhodnutí takovým způsobem, aby obsahovalo části požadované správním řádem, je v rozporu se zásadami správního řádu a právního státu. Žalobce v této souvislosti připomněl rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 6. 2010, č. j. 7 As 33/2010 – 99, a rozsudek ze dne 14. 11. 2007, č. j. 1 As 13/2006 – 90. Co se týče údajného požadavku krajského soudu na překračování pravomocí stěžovatele, žalobce upozorňuje na oprávnění žalobce a oprávnění inspektorátů, které jim je dáno § 7 odst. 1 písm. g) zákona o inspekci práce.

[24] Žalobce uzavřel, že opatření k odstranění nedostatků má právní formu individuálního správního aktu, k tomu citoval závěr č. 145 poradního sboru Ministerstva vnitra ze dne 16. 10. 2015 a další judikaturu Nejvyššího správního soudu; žalobcem zvolený postup podání žaloby byl proto nejvhodnější. Na základě uvedeného proto žalobce navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost stěžovatele jako nedůvodnou zamítl. Spolu s vyjádřením žalobce doložil usnesení správního orgánu I. stupně ze dne

pokračování

16. 10. 2018, č. j. 25243/9.30/18-9, kterým došlo k zastavení řízení pro možné spáchání správního deliktu na úseku bezpečnosti práce dle § 30 odst. 1 písm. r) zákona o inspekci práce, neboť skutek, o němž se řízení vedlo, se nestal.

[25] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas, směřuje proti rozhodnutí, proti němuž je podání kasační stížnosti přípustné a za žalovaného jako stěžovatele jedná osoba s vysokoškolským právnickým vzděláním (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Poté přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil při tom, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.) a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[26] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval namítanou nepřezkoumatelností napadeného rozsudku, neboť oprávněnost této námítky by sama o sobě musela vést k jeho zrušení. Má-li rozhodnutí soudu projít testem přezkoumatelnosti, je třeba, aby se ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. jednalo o rozhodnutí srozumitelné, s uvedením dostatku důvodů podporujících výrok rozhodnutí. Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů je dána především tehdy, opřel-li soud rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 – 75), nebo pokud zcela opomenul vypořádat některou z námitek uplatněných v žalobě (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 – 73, či rozsudek ze dne 8. 4. 2004, č. j. 4 Azs 27/2004 – 74). Za nepřezkoumatelná pro nesrozumitelnost lze považovat zejména ta rozhodnutí, která postrádají základní zákonné náležitosti; z nichž nelze seznat, o jaké věci bylo rozhodováno či jak bylo rozhodnuto; která zkoumají správní úkon z jiných než žalobních důvodů (pokud by se nejednalo o případ zákonem předpokládaného přezkumu mimo rámec žalobních námitek); jejichž výrok je v rozporu s odůvodněním; která neobsahují vůbec právní závěry vyplývající z rozhodných skutkových okolností nebo jejichž důvody nejsou ve vztahu k výroku jednoznačné (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003 – 130).

[27] V případě napadeného rozsudku se krajský soud nedopustil výše uvedené nesrozumitelnosti v podobě vnitřní rozpornosti výroku, nerozlišení výroku a odůvodnění, nezjistitelnosti jeho adresátů či nevhodné formulace. Skutečnost, že stěžovatel se závěry soudu nesouhlasí a požaduje jiné odůvodnění, které by nadto plně odpovídalo jeho postoji, nepředstavuje důvod pro zrušení napadeného rozsudku pro nesrozumitelnost. Pokud jde o nepřezkoumatelnost rozhodnutí krajského soudu pro nedostatek důvodů, ani v tomto směru nezjistil Nejvyšší správní soud žádné pochybení, neboť krajský soud se vypořádal se všemi hlavními argumenty žalobce a uvedl, z jakého důvodu má za to, že napadené rozhodnutí žalovaného nebylo v souladu se zákonem. Krajský soud pouze vyjádřil svůj právní názor ohledně zákonnosti napadeného rozhodnutí, a to i odkazem na recentní judikaturu správních soudů; z faktu, že nepřisvědčil argumentaci stěžovatele a že dospěl k závěrům, se kterými stěžovatel nesouhlasí, nelze dovozovat nepřezkoumatelnost rozsudku.

[28] Nejvyšší správní soud proto uzavřel, že nebyl naplněn důvod kasační stížnosti podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

[29] K věci samé, tedy otázce posouzení zákonnosti vydání opatření k odstranění nedostatků, Nejvyšší správní soud uvádí následující.

[30] Podle § 30 odst. 1 písm. r) zákona o inspekci práce „[p]rávnícká nebo podnikající fyzická osoba se dopustí přestupku na úseku bezpečnosti práce tím, že neplní povinnosti při zajištění řádného stavu používaných výrobních a pracovních prostředků a zařízení stanovené v zákonu o zajištění dalších podmínek bezpečnosti a ochrany zdraví při práci a v nařízení vlády, kterým se stanoví bližší požadavky na bezpečný provoz a používání strojů, technických zařízení, přístrojů a nářadí.“

[31] Uvedené ustanovení zakotvuje skutkovou podstatu spočívající v neplnění povinnosti při zajištění řádného stavu používaných výrobních a pracovních prostředků a zařízení stanovené v zákonu č. 309/2006 Sb., kterým se upravují další požadavky bezpečnosti a ochrany zdraví při práci v pracovněprávních vztazích a o zajištění bezpečnosti a ochrany zdraví při činnosti nebo poskytování služeb mimo pracovněprávní vztahy (zákon o zajištění dalších podmínek bezpečnosti a ochrany zdraví při práci), a v nařízení vlády č. 378/2001 Sb., kterým se stanoví bližší požadavky na bezpečný provoz a používání strojů, technických zařízení, přístrojů a nářadí. Ustanovení § 4 zákona o zajištění dalších podmínek bezpečnosti a ochrany zdraví při práci pak stanoví, že „stroje, technická zařízení, dopravní prostředky a nářadí musí být vybaveny ochrannými zařízeními, která chrání život a zdraví zaměstnanců, dále musí být vybaveny nebo upraveny tak, aby odpovídaly ergonomickým požadavkům a aby zaměstnanci nebyli vystaveni nepříznivým faktorům pracovních podmínek, a současně musí být pravidelně a řádně udržovány, kontrolovány a revidovány.“

[32] Podle § 7 odst. 1 písm. g) zákona o inspekci práce je inspektor oprávněn „ukládat kontrolované osobě opatření k odstranění nedostatků zjištěných při kontrole a určovat přiměřené lhůty k jejich odstranění; mohou rovněž navrhnout potřebná technická a jiná opatření k odstranění rizik“.

[33] Toto oprávnění souvisí s možností ukládat kontrolované osobě různá opatření, která navazují na zjištěné nedostatky učiněné v rámci kontroly. V rámci těchto opatření k odstranění nedostatků zjištěných při kontrole dochází často i k určení přiměřené lhůty k jejich odstranění a vyžadování podání písemné zprávy o přijatých opatřeních; mohou rovněž navrhnout potřebná technická a jiná opatření k odstranění rizik. Opatření, pokud zakládá, mění či ruší práva a povinnosti kontrolované osobě, je svojí povahou rozhodnutím ve smyslu § 67 a násl. správního řádu a mělo by tedy obsahovat všechny náležitosti, které má takovéto rozhodnutí mít ve smyslu § 68 a 69 správního řádu. V této souvislosti lze připomenout rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 6. 2010, č. j. 7 As 33/2010 – 99: „Opatření vydané podle § 5 odst. 1 zákona č. 146/2002 Sb., o Státní zemědělské a potravinářské inspekci (opatření vydané inspektorem na základě výsledků provedené kontroly), je rozhodnutím, ve vztahu k němuž se subsidiárně použije správní řád. Stanoví-li § 5 odst. 2 tohoto zákona, že opatření oznámí inspektor kontrolované osobě a neprodleně o něm učiní písemný záznam, aniž by zákon stanovil jeho obsahové náležitosti, je nezbytné, aby záznam splňoval náležitosti obsažené v § 67 odst. 2 a § 68 odst. 3 správního řádu z roku 2004.“ Obdobně v posuzované věci vydal inspektor práce v souladu s § 7 odst. 1

pokračování

písm. g) zákona o inspekci práce dne 27. 2. 2018 pod č. j. 31451/9.41/17- 6, opatření k odstranění nedostatků zjištěných při kontrole, zahájené dne 26. 10. 2017 u žalobce v souvislosti s pracovním úrazem. Opatřením byla žalobci uložena povinnost odstranit nedostatky uvedené v protokolu o kontrole ze dne 31. 1. 2018, č. j. 31451/9.41/17-3, pod č. 2, a to ve lhůtě do 23. 3. 2018; proto je nutné toto opatření považovat za rozhodnutí, tj. úkon správního orgánu, jímž se v určité věci zakládají povinnosti jmenovitě určené osobě. Vydávají-li správní orgány rozhodnutí podle zákona o inspekci, přičemž tento zákon v celém rozsahu řízení neupravuje, je nutné v řízení postupovat podle správního řádu. Ke stejnému závěru, tj. k nutnosti aplikace správního řádu na věci neupravené zákonem o inspekci či jiným právním předpisem, je možné dospět také aplikací § 1 odst. 1 správního řádu.

[34] Obsah a forma správního rozhodnutí je upravena v § 67 správního řádu a náležitosti rozhodnutí v § 68 a § 69 tamtéž. Podle § 68 odst. 3 správního řádu se v odůvodnění uvedou důvody výroku nebo výroků rozhodnutí, podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, a informace o tom, jak se správní orgán vypořádal s návrhy a námitkami účastníků a s jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí. Opatření k odstranění nedostatků je tzv. nápravný prostředek dozoru, jenž může, anebo nemusí být vydán kontrolním orgánem. Lze jistě souhlasit s krajským soudem v tom, že k vydání opatření dochází v rámci méně formalizovaného postupu, často bezprostředně po proběhlé kontrole, anebo může být opatření přímo součástí kontrolního protokolu - i v takovém případě je třeba trvat na tom, aby protokol obsahoval jak náležitosti protokolu uvedené v § 12 kontrolního řádu, tak náležitosti opatření podle §§ 67 a 68 správního řádu. Jsou-li v opatření k odstranění nedostatků vytýkaná pochybení jednoznačně určitelná odkazem na konkrétní část protokolu o kontrole, nelze ještě takový postup považovat za nedostatek v odůvodnění. Opatření však musí obsahovat uvedení důvodů svého výroku nebo výroků, podkladů pro jeho vydání, úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, a informace o tom, jak se správní orgán vypořádal s návrhy a námitkami účastníků a s jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí (viz citovaný rozsudek NSS č. j. 7 As 33/2010 – 99).

[35] V posuzovaném případě nelze odhlédnout od toho, že správní orgán I. stupně zahájil kontrolu dne 26. 10. 2017; protokol o kontrole byl vyhotoven dne 31. 1. 2018. Žalobce podal proti kontrolním zjištěním podle § 13 kontrolního řádu dne 15. 2. 2018 námitky, v nichž poukazoval na to, že „*příslušná rizika možného ohrožení zdraví zaměstnanců byla dostatečně vyhodnocena (viz příslušná předaná dokumentace) a opatření stanovená na omezení těchto rizik jsou stanovena s ohledem na charakter provozu, technologii výroby i způsoby obsluhy a kontrol stroje a související zařízení také dostatečná, tak že nedošlo jak je v předmětném protokolu uvedeno, k porušení § 102 odst. 4 zák. č. 262/2006 Sb. v platném znění.*“ Správní orgán I. stupně dne 23. 2. 2018 námitky žalobce zamítl s tím, že „*[s]kutečnost, že kontrolovaná osoba jako zaměstnavatel u provozované kopírovací frézy na výrobu dřevěných násad na kladiva (...) nepřijala dostatečná opatření k zamezení kontaktu obsluhy výše uvedeného stroje s jeho rotujícím pracovním nástrojem přímo potvrzuje fakt, že dne 11. 10. 2017 došlo k závažnému pracovnímu úrazu u zaměstnance kontrolované osoby (...). Tato skutečnost měla v den vzniku závažného pracovního úrazu postižené (...) přímý vliv na ochranu zdraví a bezpečnost zaměstnanců. Kontrolovaná osoba jako zaměstnavatel tak porušila*

svoji povinnost, že pokud není možné rizika odstranit, je zaměstnavatel povinen je vyhodnotit a přijmout opatření k omezení jejich působení tak, aby ohrožení bezpečnosti a zdraví zaměstnanců bylo minimalizováno.“ Dne 27. 2. 2018 vydal správní orgán I. stupně opatření k odstranění nedostatků, k němuž žalobci stanovil lhůtu do 23. 3. 2018: „přijaté opatření k odstranění zjištěných nedostatků je nutné dokumentovat způsobem, ze kterého je zřejmé, jak byl zjištěný nedostatek řešen. Písemnou zprávu o odstranění nedostatků zjištěných kontrolou v souladu s ustanovením § 10 odst. 2 zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád) podejte k č. j. 31451/9.41/17-3 do 30. 3. 2018 na nadepsaný oblastní inspektorát. Za nepodání písemné zprávy o odstranění nedostatků ve stanovené lhůtě může být kontrolované osobě v souladu s ustanovením § 15 odst. 1 písm. a) kontrolního řádu uložena pokuta až do výše 500 000 Kč.“

[36] Nejvyšší správní soud se ztotožňuje s hodnocením krajského soudu, že na argumentaci žalobce správní orgány nijak nereagovaly. Zároveň je zjevné, že správní orgány vytýkané nedostatky směřované vůči žalobci jako kontrolované osobě dovodily ze samotného faktu, že konkrétního dne došlo v provozovně žalobce k pracovnímu úrazu poškozené v důsledku jejího kontaktu s rotující částí stroje. Krajský soud zcela příhodně označil takový závěr jako značně zjednodušující, neboť sama skutečnost, že u poškozené došlo k pracovnímu úrazu, ještě bez dalšího nemusí znamenat, že žalobce jako zaměstnavatel neučinil a nepřijal nezbytná a dostatečná opatření a že z pohledu právních předpisů na ochranu BOZP nesplnil vše, co měl.

[37] Z povahy věci se při řadě činností nelze určitým rizikům zcela vyhnout a úplně a nadobro je vyloučit, leda za cenu zcela neúměrných nákladů či omezení dané činnosti. Po zaměstnavateli je tak třeba v tomto směru vyžadovat vynaložení veškerého úsilí, které lze vzhledem k poměrům rozumně požadovat. Rozhodné pro posouzení, zda své povinnosti dostál, bude zvážení konkrétní povahy rizik, jež danou činnost provázejí, jejich možných následků, pravděpodobnosti, že nastanou, a dostupnosti a nákladnosti prostředků, jak je eliminovat či minimalizovat (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 9. 2015, č. j. 2 As 123/2015 - 35). Odpovědnost žalobce podle § 30 odst. 1 písm. r) zákona o inspekci práce je odpovědností objektivní, svou povahou blízká odpovědnosti za výsledek. Žalobce správními orgány předložil celou řadu dokumentů, jejichž účelem bylo pracovní úrazy toho typu, který utrpěla poškozená, eliminovat; v interním dokumentu je obsažen zákaz za chodu stroje, tj. při obsluze stroje za provozu tohoto stroje, zasahovat do ohrožených (nebezpečných) částí stroje i souvisejícího zařízení rukama, případně pomůckami, týká se to i prostoru automatického přísunu obráběného materiálu, mimo bezpečného způsobu ukládání materiálů pro obrábění na příslušný podávací pás. Pokyny obsahují rovněž popsané riziko pořezání nebo zachycení, s výčtem nebezpečných prostor stroje a souvisejících zařízení s možností zachycení a poté vypočtení možných nebezpečí a rizik. K tomu lze rovněž poukázat na úřední záznam o podaném vysvětlení poškozené ze dne 4. 12. 2017, který správnímu orgánu I. stupně poskytla Policie ČR, a jenž je součástí správního spisu; poškozená zde uvedla, že se v případě pracovního úrazu jednalo o nešťastnou náhodu, stroj neměl žádnou poruchu a ona přesně neví, zda stroj vypnula nebo jen dala stopku – byla si vědoma toho, že v případě, že je stroj v pohybu, tak do něj neměla vůbec zasahovat. Pokud zmáčkla stopku, neuvědomila si, že se fréza ještě točí.

[38] Správní orgány nevysvětlily, proč je podle nich žalobcem přijaté opatření spočívající v pouhém vydání zákazu zasahování do ohrožených prostorů dle interního předpisu zcela

pokračování

nedostačující v čem konkrétně žalobce v projednávané věci pochybil, co zanedbal a v čem měly spočívat zjištěné nedostatky, které bylo nutno odstranit. Není pak pravdou, že stěžovatel ze strany krajského soudu neobdržel pokyn, jak má ve věci dále postupovat, soud připomněl, že žalobce jako zaměstnavatel byl povinen vyčerpat veškeré možnosti (technické či organizační povahy) vedoucí k zamezení kontaktu zaměstnanců s rotující částí stroje; v souzené věci mohly nedostatky vyplývat jednak z povahy samotného zařízení (tj. mohly spočívat např. v technické povaze stroje), nebo v zanedbání organizačně provozních opatření (v podobě chybějících či nedostatečných pokynů k obsluze); správní orgány se v předchozím řízení uvedenými skutečnostmi vůbec nezabývaly.

[39] V neposlední řadě Nejvyšší správní soud poukazuje na usnesení správního orgánu I. stupně ze dne 16. 10. 2018, č. j. 25243/9.30/18 - 9 - předložené žalobcem - kterým došlo k zastavení řízení, vedeném se žalobcem pro možné spáchání správního deliktu na úseku bezpečnosti práce dle § 30 odst. 1 písm. r) zákona o inspekci práce, neboť skutek, o němž se řízení vedlo (*tím, že žalobce neměl plnit na pracovišti „hala opracování dřeva č. 1“ na adrese Valašská Bystřice 73, 756 27, povinnosti při zajištění řádného stavu používaných výrobních a pracovních prostředků a zařízení*), se nestal.

[40] Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že neshledal žádný důvod, pro který by měl rozsudek krajského soudu zrušit; napadený rozsudek netrpí vadou nesprávného právního posouzení. Krajský soud se věcí stěžovatele řádně zabýval, přezkoumatelným způsobem se vypořádal s relevantními žalobními námitkami, přitom nikterak nevybočil ze zákona ani z konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu. Kasační stížnost proto ze shora uvedených důvodů podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. jako nedůvodnou zamítl.

[41] Výrok o nákladech řízení vychází z § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Vzhledem k tomu, že stěžovatel byl v řízení o kasační stížnosti procesně neúspěšný, právo na náhradu nákladů řízení mu nenáleží. Žalobci, resp. jeho zástupci Nejvyšší správní soud přiznal dle vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif) odměnu za jeden úkon právní služby (podání vyjádření) ve výši 3100 Kč a jeden režijní paušál ve výši 300 Kč; celkem 3400 Kč; vzhledem k tomu, že zástupce žalobce je plátcem DPH, zvyšuje se tato částka o daň ve výši 21%, celkem tedy činí náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti 4114 Kč. Uvedenou částku je žalovaný povinen uhradit žalobci k rukám jeho advokáta do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 8. října 2021

JUDr. Lenka Matyášová
předsedkyně senátu