



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Ivo Pospíšila, soudce JUDr. Josefa Baxy a soudkyně JUDr. Lenky Kaniové v právní věci žalobkyně: **AG KONSTRUKT s. r. o.**, se sídlem Okružní 2883, České Budějovice, zastoupena Mgr. Filipem Toulem, advokátem se sídlem Otakarova 1427/41, České Budějovice, proti žalovanému: **Státní úřad inspekce práce**, se sídlem Kolářská 451/13, Opava, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 18. 3. 2021, č. j. 6143/1.30/16-22, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 19. 8. 2021, č. j. 57 A 20/2021 - 38,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalobkyně **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému **s e n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Oblastní inspektorát práce pro Jihočeský kraj a Vysočinu (dále jen „správní orgán I. stupně“) uznal rozhodnutím ze dne 9. 6. 2016, č. j. 2249/5.30/16-23, žalobkyni vinnou ze spáchání správního deliktu porušení povinnosti týkající se organizace práce a pracovních postupů podle § 30 odst. 1 písm. s) zákona č. 251/2005 Sb., o inspekci práce, neboť dne 2. 6. 2015 a 9. 11. 2015 své zaměstnance nechránila proti pádu z výšky, čímž porušila § 5 odst. 1 písm. c) zákona 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). Za tento správní delikt žalobkyni uložil pokutu ve výši 163.000 Kč podle § 30 odst. 2 písm. c) zákona o inspekci práce a povinnost uhradit náklady řízení ve výši 1.000 Kč. Odvolání proti tomuto rozhodnutí žalovaný zamítl a rozhodnutí potvrdil.

[2] Krajský soud v Českých Budějovicích rozsudkem ze dne 31. 1. 2018, č. j. 50 A 24/2017 - 48, rozhodnutí žalovaného zrušil pro nepřezkoumatelnost a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Tento rozsudek nicméně zrušil Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 26. 7. 2018, č. j. 7 As 99/2018 - 33, a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení. Nesouhlasil s krajským soudem v tom, že by se žalovaný nezabýval námitkou podjatosti vznesenou v rámci odvolacího řízení. Krajský soud proto opětovně rozhodl rozsudkem ze dne 28. 11. 2018, č. j. 50 A 24/2017 - 132, kterým rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Tentokrát byla důvodem zrušení skutečnost, že správní orgány porušily zásadu vyjádřenou v § 2 odst. 4 správního řádu a princip legitimního očekávání. Bylo totiž prokázáno, že existuje správní praxe týkající se výše pokut ukládaných ve srovnatelných případech a pokuta uložená žalobkyni takovou výši mnohonásobně přesahovala, aniž by žalovaný řádně odůvodnil takový postup. Kasační stížnost žalované proti tomuto rozsudku Nejvyšší správní soud zamítl rozsudkem ze dne 23. 5. 2019, č. j. 7 As 7/2019 - 26.

[3] Správní orgán I. stupně následně rozhodnutím ze dne 30. 6. 2020, č. j. 2249/5.30/16-41, shledal žalobkyni vinnou ze spáchání správního deliktu vymezeného v bodě 1 tohoto rozsudku, avšak uložil jí pokutu ve výši 85.000 Kč. Žalovaný nejprve odvolání proti tomuto rozhodnutí zamítl a rozhodnutí potvrdil. Krajský soud rozhodnutí žalovaného nicméně zrušil rozsudkem ze dne 23. 2. 2021, č. j. 57 A 29/2020 - 34, neboť ve vztahu ke správnímu deliktu spáchanému dne 2. 6. 2015 konstatoval zánik odpovědnosti v důsledku prekluze. Žalovaný proto napadeným rozhodnutím zrušil výrok I. rozhodnutí správního orgánu I. stupně v části týkající se spáchání správního deliktu dne 2. 6. 2015 a řízení v této části zastavil. Současně pokutu snížil na 42.500 Kč a ve zbytku odvolání zamítl a rozhodnutí potvrdil.

[4] Proti napadenému rozhodnutí podala žalobkyně žalobu ke krajskému soudu, který ji napadeným rozsudkem zamítl. Krajský soud předně konstatoval, že napadené rozhodnutí je přezkoumatelné, neboť správní orgány v souladu se závěry krajského soudu učiněnými v rozsudku č. j. 50 A 24/2017 - 132 (a potvrzenými Nejvyšším správním soudem) dostatečně zohlednily jiné skutkově obdobné případy, na které žalobkyně poukazovala (jedná se o společnosti Interservis TRM s. r. o., INZAMO Jindřichův Hradec s. r. o., R. B. a ZSD s. r. o.). Krajský soud hodnotil jako přezkoumatelné odůvodnění správního orgánu I. stupně, který ve vztahu ke společnosti Interservis TRM s. r. o. uvedl, že při rozhodování o výši pokuty 12.000 Kč vzal v potaz, že nebyl způsoben žádný úraz, společnost nebyla v minulosti trestána a pochybení ihned uznala a napravila. U R. B. přihlédl i přes skutečnost, že v souvislosti se spácháním deliktu došlo k úmrtí, k jeho majetkovým poměrům, neboť se nacházel v oddlužení, a jako polehčující okolnost hodnotil, že při daném deliktu nebyl způsoben úraz. U společnosti INZAMO vzal správní orgán I. stupně v potaz ukládání sankce za dva delikty, přihlédl k tomu, že nedošlo k úrazu, společnost nebyla v minulosti trestána, zaměstnanci byli řádně proškoleni a společnost vykazovala zisk za rok 2014 ve výši 976.000 Kč. U společnosti ZSD a. s. byl zohledněn vážný pracovní úraz pádem z výšky, naopak pozitivně byl hodnocen vstřícný

pokračování

přístup a příznivé výsledky v oblasti bezpečnosti práce. V tomto se případ žalobkyně odlišoval, neboť ta neměla vstřícný přístup ani dlouhodobé příznivé výsledky na úseku bezpečnosti práce. Hlavní odlišností v případě žalobkyně byla dle správního orgánu I. stupně skutečnost, že žalobkyně byla trestána za delikt ve vícečinném souběhu, přičemž pro nynější posouzení věci na tom ničeho nemění ani skutečnost, že došlo k prekluzi jednoho ze spáchaných přestupků. Dřívější přestupky správní orgán nehodnotil jako recidivu, ale přihlédl i k nim, neboť vypovídají o nedostatečné preventivní funkci dříve uložených pokut, s čímž se krajský soud ztotožnil.

[5] K námitce neprovedení důkazu správními spisy vedených v řízení s těmito společnostmi krajský soud uvedl, že nebylo povinností správních orgánů tyto spisy jako důkazy provést, pokud svůj postup náležitě odůvodnily. Správní orgán I. stupně v rozhodnutí ve věci samé vysvětlil, že obsah správních spisů je mu znám z úřední činnosti a skutečnosti ve spisech obsažené proto není třeba dokazovat. Správní orgány správně poukázaly i na skutečnost, že žalobkyni je obsah rozhodnutí v daných věcech znám, neboť uvedla konkrétní okolnosti zjištěné ze správních rozhodnutí. K zachování zásady uvedené v § 2 odst. 4 správního řádu není nutně potřeba provádět dokazování jinými správními spisy. Dostatečné je, pokud správní orgán vyhodnotí jednotlivé případy a uvede důvody, které jej nakonec vedly k uložení rozdílných výší pokut. Tento postup byl i v souladu s § 36 odst. 3 správního řádu. Správní orgán I. stupně dal žalobkyni možnost vyjádřit se k podkladům pro rozhodnutí ve věci samé. Skutečnost, že žalobkyně následně předložila návrh na provedení důkazu správními spisy ve věcech obdobných a správní orgán se s ním vypořádal v meritorním rozhodnutí, nepředstavuje procesní pochybení.

[6] Krajský soud neshledal pochybení ani v postupu žalovaného, který v napadeném rozhodnutí použil citaci z protokolu o kontrole se společností ZSD a. s. za situace, kdy protokol není součástí spisu. Odkaz na vstřícný přístup této společnosti a konstatování nápravy směřuje toliko k upřesnění jejího odlišného přístupu oproti přístupu žalobkyně, která své pochybení nikdy neuznala.

[7] K námitce nesrovnatelné výše pokuty uložené společnosti Interservis TRM krajský soud uvedl, že žalobkyně na rozdíl od této společnosti své účetní doklady správním orgánům nedodala, ohledně sdělení majetkových poměrů zůstala ve správním řízení pasivní a tvrzení o ziskovosti ve výši 7.000 Kč nepředstavuje kompletní údaj o jejích majetkových poměrech. Správní orgány uvedly, že z veřejných listin neměly možnost zjistit stav hospodaření žalobkyně, neboť posledním dokumentem založeným ve sbírce listin byla účetní závěrka za rok 2012, která však v okamžiku posuzování majetkových poměrů pro účely uložení sankce již nemohla být aktuální. Správní orgán I. stupně přesto sankci moderoval a svůj postoj dostatečně odůvodnil. Žalobkyni mohla být uložena pokuta až do výše 1.000.000 Kč, proto je sankce ve výši 42.500 Kč zcela přiměřená svému účelu.

[8] Rozhodnutí správních orgánů obou stupňů tvoří jeden celek. Žalovaný se zabýval závažností správního deliktu, poukázal na to, že žalobkyně působící v daném oboru téměř 30 let měla nejen znát bezpečnostní předpisy, ale hlavně zajistit jejich dodržování. Správní orgány rovněž adekvátně zhodnotily, že došlo ke dvěma typově obdobným porušením zákona v rozpětí asi pěti měsíců, což označily za systémové pochybení žalobkyně.

[9] Závěrem krajský soud konstatoval, že souhrnný list nepředstavuje podklad pro vydání rozhodnutí, ale jde jen o doporučení, které není pro správní orgán I. stupně závazné. Postačilo, že dostatečným způsobem odůvodnil výši ukládané pokuty a zohlednil veškerá zákonná kritéria pro její uložení.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[10] Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) napadla rozsudek krajského soudu kasační stížností z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s. a navrhla, aby jej Nejvyšší správní soud zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

[11] Předně tvrdí, že krajský soud se v napadeném rozsudku neřídil svým právním názorem vyjádřeným v rozsudku č. j. 50 A 24/2017 - 132.

[12] Stěžovatelka nemůže být trestána za vícečinný souběh, pokud byl jeden z přestupků prekludován. Úvaha krajského soudu, že správní orgány mohly přihlédnout k již zahlazeným rozhodnutím o přestupcích, je nesprávná. Mělo být naopak přihlédnuto k tomu, že za dobu 28 let jí byla udělena sankce pouze dvakrát, že tato rozhodnutí byla zahlazena, k tehdy uložené výši pokuty a k době, která od spáchání přestupku uběhla. Dále měl krajský soud zohlednit skutečnost, že stěžovatelka své pochybení obratem odstranila, své zaměstnance proškolila a vybavila ochrannými pomůckami, nebyla předtím trestána, od spáchání přestupku uběhlo více než 5 let a jednalo se o jednoho zaměstnance. Stěžovatelce tedy svědčí více polehčujících okolností než osobám, s jejichž případy byla uložena výše pokuty porovnávána, a přesto jí byla uložena vyšší pokuta. Společnost Interservis TRM s.r.o. se dopustila stejného deliktu a byla jí uložena pokuta pouze 12.000 Kč, přestože polehčujících okolností je na straně stěžovatelky více.

[13] Tvrzení správních orgánů a krajského soudu, že stěžovatelka nedoložila svůj majetek, není pravdivé. Stěžovatelka navrhla a předložila správnímu orgánu deník faktur a navrhla provést jako důkaz své daňové přiznání. Navrhla i další důkazy a uvedla, že se ve věci vyjádří až po jejich provedení. Dřívější vyjádření by nedávalo smysl. Stěžovatelka hodlala předložit daňové přiznání za rok 2019 při ústním jednání, navrhla jej totiž ještě před jeho podáním. Správní orgán I. stupně ji nevyrozuměl, že důkazy neprovede, a rovnou vydal rozhodnutí ve věci, ve kterém neprovedení důkazů zdůvodnil irelevantností a nadbytečností. Tím jí znemožnil navržené důkazy předložit. Místo toho měl správní orgán I. stupně vydat usnesení o neprovedení důkazů a následně dát stěžovatelce možnost se vyjádřit. Nezákonné bylo i to, že neprovedl jako důkaz správní spisy z obdobných případů, avšak v rozhodnutí z nich citoval.

[14] Stěžovatelka nesouhlasí s názorem krajského soudu, že souhrnný list, ve kterém inspektor navrhl uložení pokuty 40.000 Kč za všechna protiprávní jednání, není podkladem pro vydání rozhodnutí. Souhrnný list je totiž součástí správního spisu a obsahuje návrh inspektorů na výši pokuty. Správní orgány jsou povinny odůvodnit případný postup v rozporu s tímto souhrnným listem.

[15] Žalovaný se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil se závěry krajského soudu a navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

pokračování

[16] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení, přičemž dospěl k závěru, že kasační stížnost má požadované náležitosti, byla podána včas a oprávněnou osobou. Důvodnost kasační stížnosti soud posoudil v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.). Po takto provedeném řízení dospěl k závěru, že kasační stížnost **není důvodná**.

[17] Soud nejprve podotýká, že se daným případem zabývá již potřetí. Poprvé se však jedná o kasační stížnost žalobkyně. Nebylo tedy třeba, aby soud posuzoval, zda je kasační stížnost přípustná ve smyslu § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s.

[18] Podle § 30 odst. 1 písm. s) zákona o inspekci práce se právnická osoba *dopustí správního deliktu na úseku bezpečnosti práce tím, že poruší povinnost týkající se organizace práce a pracovních postupů stanovenou v zákonu o zajištění dalších podmínek bezpečnosti a ochrany zdraví při práci (...)*.

[19] Podle § 5 odst. 1 písm. c) zákona o zajištění dalších podmínek bezpečnosti a ochrany zdraví při práci je zaměstnavatel *povinen organizovat práci a stanovit pracovní postupy tak, aby byly dodržovány zásady bezpečného chování na pracovišti a aby zaměstnanci byli chráněni proti pádu nebo zřícení*.

[20] Ustanovení § 3 odst. 1 písm. b) nařízení č. 362/2005 Sb., o bližších požadavcích na bezpečnost a ochranu zdraví při práci na pracovištích s nebezpečím pádu z výšky nebo do hloubky stanoví, že *zaměstnavatel přijímá technická a organizační opatření k zabránění pádu zaměstnanců z výšky nebo do hloubky, propadnutí nebo sklouznutí nebo k jejich bezpečnému zachycení (dále jen "ochrana proti pádu") a zajistí jejich provádění na všech ostatních pracovištích a přístupových komunikacích, pokud leží ve výšce nad 1,5 m nad okolní úrovní, případně pokud pod nimi volná hloubka přesahuje 1,5 m*.

[21] Dle § 30 odst. 2 písm. c) zákona o inspekci práce lze za správní delikt podle § 30 odst. 1 písm. s) tohoto zákona uložit pokutu až do výše 1.000.000 Kč.

III.A K nerespektování závazného právního názoru krajského a Nejvyššího správního soudu

[22] Stěžejní námitkou stěžovatelky je, že správní orgány nepřezkoumatelně a v rozporu se závěry krajského soudu vyslovenými v rozsudku č. j. 50 A 24/2017 - 132 a potvrzenými Nejvyšším správním soudem rozsudkem č. j. 7 As 7/2019 - 26 odůvodnily, proč ve srovnatelných případech ukládaly mnohonásobně nižší sankce. Krajský soud pak dle stěžovatelky rovněž pochybil, neboť takový postup správních orgánů potvrdil, čímž se odchýlil od svého dřívějšího výkladu.

[23] Pro krajský soud je závazný právní názor Nejvyššího správního soudu vyslovený dříve v téže věci. Odchýlit se od něj ostatně nemůže ani kasační soud samotný (k tomu více usnesení rozšířeného senátu ze dne 8. 7. 2008, č. j. 9 Afs 59/2007 - 56, č. 1723/2008 Sb. NSS, *Kasační závaznost*). Nejvyšší správní soud k povinnosti žalovaného náležitě odůvodnit odlišný postup ve srovnání s obdobnými případy v rozsudku č. j. 7 As 7/2019 - 26 uvedl následující:

„Z odůvodnění rozhodnutí stěžovatele (žalovaného) nevyplývá, že by se uvedenou odvolací argumentací důkladně zabýval. Stěžovatel se předně v části týkající se uložené pokuty nezabýval výslovnou argumentací žalobce o mírnějším sankcionování společnosti Zemědělské služby Dynín a. s., ve které žalobce akcentoval, že této společnosti byla uložena nižší pokuta než žalobci, a to i přesto, že v důsledku protiprávního postupu této společnosti došlo k těžkému ublížení na zdraví způsobenému pádem z výšky. K dalšímu žalobcem zmiňovanému případu (porušení předpisů ze strany podnikatele R. B.) pak stěžovatel pouze uvedl, že tomuto subjektu „byla uložena sankce ve výši 80.000 Kč, nikoliv 20.000,- Kč, jak uvádí účastník řízení v odvolání.“ Žádné další (relevantní) úvahy stran toho, z jakého důvodu byla žalobci uložena pokuta více než dvakrát vyšší než uvedenému subjektu, již však stěžovatel neuvedl. V této souvislosti nelze přehlédnout i následné tvrzení žalobce, že uvedený podnikatel (R. B.) se již v minulosti dopustil obdobného protiprávního jednání, při kterém mělo údajně dojít i k úmrtí jednoho z jeho pracovníků v důsledku pádu z výšky. Z odůvodnění rozhodnutí stěžovatele dále vyplývá, že ten se následně vypořádal s poukazem žalobce na pokutu uloženou společnosti INTERSERVIS TRM s.r.o. (které byly uložena rovněž nižší pokuta) a následně bez dalšího obecně uvedl, že v žalobcem uváděných případech „existovaly jisté polehčující okolnosti, které u účastníka řízení zjištěny nebyly.“ Žádné takové konkrétní polehčující okolnosti však stěžovatel v rozhodnutí explicitně neuvedl.

(...)

Ze spisu přitom vyplývá, že označeným subjektům bylo vytýkáno obdobné jednání (a dokonce na téže stavbě). Podnikateli R. B. bylo vytýkáno, že jeho dva pracovníci nebyli dne 2. 6. 2016 při pracích prováděných na téže stavbě jako žalobce (Skladový a provozní areál – České Budějovice – Okružní 370 01) chráněni proti pádu z výšky cca 7 metrů nad terénem (pokuta mu však byla uložena ve výši 80.000 Kč). Nižší pokuta byla uložena i další společnosti vykonávající práce na předmětné stavbě - společnosti INZAMO s. r. o. Té byla uložena pokuta ve výši 62.000 Kč za to, že její dva zaměstnanci nebyli při pracích prováděných na označené stavbě zajištěni proti pádu z výšky cca 7 metrů nad terénem. Společnosti INTERSERVIS TRM s. r. o. pak byla uložena pokuta ve výši 12.000 Kč za to, že její dva zaměstnanci rovněž pracovali na předmětné stavbě bez zajištění proti pádu z výšky cca 6,4 metru nad terénem. Z uvedeného vyplývá, že výše pokuty uložená žalobci několikanásobně převyšuje výši pokut uložených jiným subjektům za obdobné jednání (práce zaměstnanců ve výškách bez odpovídajícího zajištění), náležitá argumentace k tomu však v rozhodnutí (i přes explicitní námitky žalobce v odvolání) absentuje.“

[24] Krajský soud shledal odůvodnění správního orgánu I. stupně i žalovaného přezkoumatelným a kasační soud se s tímto hodnocením ztotožňuje. Správní orgány napravily pochybení, které jim v předchozích řízeních vytýkaly krajský i kasační soud. Správní orgán I. stupně se jednotlivým odlišnostem oproti případu stěžovatelky věnoval na stranách 19 - 21 rozhodnutí. Tyto důvody vyjmenoval i krajský soud, viz bod 4 tohoto rozsudku. Kasační soud je pro přehlednost rovněž shrnuje.

[25] Odlišnost oproti případu společnosti INTERSERVIS TRM s. r. o., které byla uložena pokuta ve výši 12.000 Kč, spatřoval správní orgán I. stupně v tom, že si svého nezákonného jednání byla vědoma, ihned jej napravila a jednalo se o její první pochybení.

pokračování

Ve vztahu k podnikateli R. B., kterému byla uložena pokuta ve výši 80.000 Kč, pak správní orgán za odlišnosti označil jeho ve srovnání se stěžovatelkou ještě nepříznivější finanční situaci (nachází se v oddlužení), na druhou stranu však zohlednil způsobení smrtelného úrazu v minulosti. Společnost INZAMO Jindřichův Hradec s. r. o., které byla uložena pokuta ve výši 62.000 Kč, pak byla trestána poprvé. Konečně odlišností oproti společnosti Zemědělské služby Dynín s. r. o. s uloženou pokutou ve výši 100.000 Kč byla absence jejího vstřícného přístupu a dlouhodobě dobrých výsledků v oblasti bezpečnosti práce. Jak shrnul žalovaný, naopak stěžovatelka byla již v minulosti trestána, své pochybení neuznala, na druhou stranu se však nachází v nepříznivé majetkové situaci a od doby, která již od spáchání deliktu uplynula, uplynulo již téměř pět let.

[26] Kasační soud proto shrnuje, že správní orgány případ stěžovatelky od obdobných případů odlišily tím, že zbylé subjekty se buďto dopustily prvního deliktního jednání, pochybení ihned uznaly a napravily, či se nachází ve velmi špatné finanční situaci, nebo naopak uložily sankci vyšší, neboť byl v důsledku spáchání deliktu způsoben úraz některých zaměstnanců, byly trestány opakovaně a jejich majetkové poměry byly shledány příznivějšími. Takové posouzení je přezkoumatelné a respektuje předchozí závazný právní názor Nejvyššího správního soudu. Požadavek srovnatelnosti uložené sankce s předchozí správní praxí je odrazem principu rovnosti subjektů práva před zákonem a principu předvídatelnosti práva. Tento požadavek a principy, které se v něm odrážejí, jsou zachovány tehdy, pokud správní orgán přezkoumatelně vysvětlí jednotlivé odlišnosti, které jej vedly k odchýlení se od předchozí praxe, a pokud lze dospět k závěru, že tyto odlišnosti objektivně odůvodňují uloženou sankci. Současně tento požadavek neznamena, že by měl správní orgán vážit výši uložené pokuty a srovnávat ji s jinými případy s hodinářskou přesností na jednotky korun, jak se domáhá stěžovatelka.

[27] Správní orgán I. stupně uvedl, že hlavním rozdílem oproti obdobným případům je u stěžovatelky skutečnost, že delikt spáchala ve vícečinném souběhu. I proto jí uložil pokutu ve výši 85.000 Kč. S tímto hodnocením se ztotožnil i krajský soud. Rozhodnutí správního orgánu I. stupně však žalovaný v napadeném rozhodnutí zrušil ve vztahu k deliktu ze dne 2. 6. 2015, neboť odpovědnost za něj uplynutím času zanikla, a pokutu snížil na 42.500 Kč. Stěžovatelka má pravdu v tom, že k vícečinnému souběhu proto nedošlo a nemůže být tedy považován ani za přitěžující okolnost. Žalovaný nicméně správně konstatoval, že ve vztahu k porušení povinností dne 2. 6. 2015 došlo k prekluzi, a proto již tuto odlišnost od ostatních případů nelze uplatnit jako přitěžující okolnost. Zdůraznil však další odlišnosti zdůvodňující uloženou výši pokuty, které soud uvedl v předchozích dvou bodech. Přestože je tvrzení krajského soudu chybné, není důvodem pro zrušení napadeného rozsudku. Tímto rozsudkem totiž krajský soud potvrdil napadené rozhodnutí žalovaného, který otázku posoudil správně.

III.B K nepřiměřené výši pokuty

[28] Stěžovatelka uloženou pokutu ve výši 42.500 Kč považuje za nepřiměřenou. Ve vztahu k nepřiměřené výši pokuty namítá trojí pochybení krajského soudu – jednak nezohlednění některých polehčujících okolností, naopak nesprávné zohlednění přitěžujících okolností, a dále to, že krajský soud nepřihlédl k majetkovým poměrům stěžovatelky a nesprávně tvrdil, že je nedoložila.

[29] Pokuta byla stěžovatelce uložena ve sféře volného správního uvážení, které lze podrobit pouze omezenému soudnímu přezkumu (k tomu viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 3. 2017, č. j. 10 As 252/2015 - 77, ze dne 3. 4. 2012, č. j. 1 Afs 1/2012 - 36, usnesení rozšířeného senátu ze dne 20. 4. 2010, č. j. 1 As 9/2008 - 133). Z uvedené judikatury vyplývá, že ukládání pokut za správní delikty se odehrává ve sféře volného správního uvážení (diskrečního oprávnění správního orgánu), tedy zákonem dovolené volnosti správního orgánu rozhodnout ve vymezených hranicích, resp. volit některé z výše možných řešení, které zákon dovoluje (§ 78 odst. 1 s. ř. s.). Úkolem soudu ve správním soudnictví není nahradit správní orgán v jeho odborné kompetenci ani nahradit správní uvážení uvážením soudním, nýbrž přezkoumat zákonnost napadeného správního rozhodnutí a řízení, jež jeho vydání předcházelo. To však na druhou stranu neznamená, že by správní orgány neměly povinnost náležitě odůvodnit, z jakých důvodů uložily pokutu právě v uvedené výši. Bez takového odůvodnění soud nemůže přezkoumat zákonnost napadeného rozhodnutí. Judikatura Nejvyššího správního soudu (včetně již výše uvedené) ukládá povinnost náležitě odůvodnit nejen výrok o vině, ale i výrok o sankci. Povinností správního orgánu je důkladně vypořádat všechna zákonem stanovená kritéria a své úvahy náležitě odůvodnit, tak aby soud mohl posoudit, zda jeho úvahy o výši pokuty jsou „racionální, ucelené, koherentní a v souladu se zásadami logiky“ (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 6 Ads 297/2014 - 36, jakož i na něj navazující judikaturu).

[30] Nejvyšší správní soud nejprve připomíná, že za správní delikt podle § 30 odst. 1 písm. s) zákona o inspekci práce lze uložit pokutu až ve výši 1.000.000 Kč [viz § 30 odst. 2 písm. c) téhož zákona]. Uložená výše pokuty 42.500 Kč tedy představuje 4,25 % z maximální zákonné sazby. K této částce dospěl žalovaný poté, co shledal, že došlo k zániku odpovědnosti za delikt spáchaný dne 2. 6. 2015. I správní orgán I. stupně však ve svém posledním rozhodnutí, ve kterém ještě ukládal sankci za vícečinný souběh, původní pokutu ve výši 163.000 Kč moderoval na výši 85.000 Kč.

[31] K námitkám stěžovatelky, dle nichž měl krajský soud přihlédnout k tomu, že za dobu 28 let jí byla uložena sankce pouze dvakrát a že došlo k jejich následnému zahlazení, a dále měl zohlednit tehdy uloženou výši pokuty, dobu, která od spáchání přestupku uběhla a dále i skutečnost, že stěžovatelka své pochybení obratem odstranila, své zaměstnance proškolila a vybavila ochrannými pomůckami, nebyla předtím trestána, od spáchání přestupku uběhlo více než 5 let a jednalo se o jednoho zaměstnance, uvádí Nejvyšší správní soud následující.

[32] Z judikatury vyplývá, že při ukládání pokuty lze přihlédnout i k dřívějšímu (pravomocnému) rozhodnutí o pokutě za stejný delikt, současně je však akcentováno, že je nutno přihlížet i k době, která uplynula od dřívějšího sankcionování (k tomu viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 4. 2008, č. j. 1 As 27/2008 - 67, ze dne 13. 6. 2008, č. j. 2 As 9/2008 - 77, č. 1684/2008 Sb. NSS, či ze dne 28. 2. 2011, č. j. 8 As 82/2010 - 55).

[33] Správní orgány při vyměření sankce zohlednily, že stěžovatelka byla již dvakrát trestána za nechránění zaměstnanců při práci ve výškách, konkrétně v roce 1998 a 2008, kdy jí byla uložena pokuta ve výši 10.000 Kč a 50.000 Kč. V souladu s výše citovanou judikaturou však správní orgán I. stupně ku prospěchu stěžovatelky hodnotil skutečnost, že po dobu 8 let nebyla stěžovatelka správními orgány trestána, ačkoli působí v oboru, který patří mezi jedny z nejrizikovějších činností, co se bezpečnosti práce týče. Přihlédl

pokračování

tedy k době, která uplynula od dříve uložené sankce. Krajský soud proto nepochybil, jestliže tento postup a úvahy správních orgánů potvrdil.

[34] Správní orgán I. stupně odůvodnil snížení dříve uložené pokuty zhoršením majetkové situace stěžovatelky (k tomu také viz níže) a dále dobou, která již od spáchání deliktu uplynula. Ta činí téměř pět let. To správní orgán vysvětlil tím, že uložená pokuta by po tak dlouhé době již nebyla schopná naplnit svůj represivní účel. Není tedy pravdou, že nebylo přihlédnuto k tomu, že od spáchání přestupku uběhlo více než 5 let. Skutečnost, že po prekluzi prvního z deliktů šlo o pochybení pouze u jediného zaměstnance, zohlednil žalovaný, který výši pokuty snížil na polovinu. Krajský soud se sice tímto aspektem odůvodnění uložené výše sankce nezabýval. Odůvodnění správních orgánů, zahrnující i úvahy o době uplynulé od spáchání deliktu, však označil za přezkoumatelné a potvrdil je.

[35] K ostatním tvrzeným polehčujícím okolnostem pak správní orgány ani krajský soud přihlížet nemohly. To, že stěžovatelka po spáchání deliktu závadný stav napravila, není polehčující okolností. Ostatně pokud by v páchání deliktu nadále pokračovala, mohla by čelit dalšímu správnímu trestání. Tvrzení o tom, že stěžovatelka nebyla předtím trestána, pak není pravdivé.

[36] V otázce doložení majetkových poměrů stěžovatelky nejsou závěry krajského soudu správné. Není totiž pravdou, že majetkové poměry stěžovatelka vůbec nedoložila. V této části se napadený rozsudek míjí s obsahem rozhodnutí správních orgánů. Správní orgány zohlednily doložené majetkové poměry stěžovatelky. Zhoršení majetkové situace stěžovatelky bylo jedním z důvodů, proč správní orgán I. stupně moderoval výši pokuty. Vzal do úvahy tvrzení stěžovatelky o tom, že její zisk za rok 2019 činí 7.000 Kč, zatímco za zdaňovací období od 1. 12. 2013 do 30. 11. 2014 stěžovatelka hospodařila se ziskem přes 1, 5 mil. Kč. K odvolání pak stěžovatelka předložila daňové přiznání za rok 2019 a jeho obsah zohlednil žalovaný, přičemž dovodil, že výsledek hospodaření činil 16.000 Kč. Žalovaný současně připomenul, že stěžovatelka na výzvu k vyjádření se k podkladům pro vydání rozhodnutí nijak nedoložila své majetkové poměry, pouze navrhla provést důkaz účetní závěrkou za rok 2019. Nadto do sbírky listin dlouhodobě nedokládá ke zveřejnění povinné údaje; nejaktuálnější je zveřejněná účetní závěrka k 30. 11. 2012. Správní orgán I. stupně přitom ve svém rozhodnutí uvedl, že by účetní závěrku za rok 2019 provedl jako důkaz, ale stěžovatelka ji ve stanovené lhůtě (a ani později) nepředložila. V souladu s § 36 odst. 3 správního řádu ji proto neprovedl.

[37] Správní orgány tedy zohlednily doložené majetkové poměry stěžovatelky. S tímto posouzením rozporný závěr krajského soudu neměl vliv na celkový výsledek řízení. Dílčí pochybení krajského soudu proto nepředstavuje důvod pro zrušení napadeného rozsudku.

III.C K dalším pochybením správních orgánů

[38] Stěžovatelka se dále v rozporu se závěry krajského soudu a žalovaného domnívá, že správní orgány jsou povinny vysvětlit, proč uložily pokutu odlišnou od výše navrhované inspektorem v souhrnném listu. K povaze souhrnného listu o kontrole Nejvyšší správní soud uvádí, že jej sepisuje inspektor správního orgánu I. stupně jako výstup prvotního kontrolního šetření. Sama okolnost, že v uvedené listině je uvedena pokuta v jiné výši, nesvědčí bez dalšího o tom, že ve věci bylo postupováno v rozporu

se zákonem. Správní orgán ani není povinen vysvětlit, proč se od navržené výše pokuty odchýlil, učiní-li tak. V průběhu řízení totiž mohou vyjít najevo různé polehčující či přitěžující okolnosti a další skutečnosti zásadní pro posouzení daného případu, které inspektor nemůže předvídat. Také mohou být zjištěny z více kontrol spojena do jednoho správního řízení, jako tomu bylo v projednávaném případě předtím, než odpovědnost za jeden z deliktů zanikla. Ani takový procesní vývoj samozřejmě nemůže inspektor předpokládat. Uložená pokuta proto může být zásadně odchylná oproti výši, kterou navrhne inspektor v souhrnném listu o kontrole. Správní orgán je povinen přezkoumatelně odůvodnit výši uložené pokuty. Do tohoto posouzení však není nutně povinen zahrnout vysvětlení, proč je výše ukládané sankce odlišná oproti výši původně navržené inspektorem.

[39] Závěrem se Nejvyšší správní soud zabýval tím, zda byly správní orgány povinny provést důkazem správní spisy ve věcech společností INTERSERVIS TRM s. r. o., INZAMO Jindřichův Hradec s. r. o., Zemědělské služby Dynín s. r. o. a podnikatele R. B.. Dle § 52 správního řádu jsou účastníci *„povinni označit důkazy na podporu svých tvrzení. Správní orgán není návrhy účastníků vázán, vždy však provede důkazy, které jsou potřebné ke zjištění stavu věci“*. Otázkou neprovedení navržených důkazů se zabýval Nejvyšší správní soud například v rozsudku ze dne 13. 11. 2009, č. j. 5 As 29/2009 - 48, v němž uvedl: *„Není na libovůli správního orgánu, jakým způsobem s návrhy účastníků na provedení důkazů naloží, neboť správní orgán sice není ve smyslu § 52 správního řádu povinen všechny důkazy navržené účastníky provést, pokud však některé z nich neprovede, musí v odůvodnění rozhodnutí uvést, proč se tak stalo. Správní orgán je oprávněn, ale i povinen odpovědně vážit, které důkazy je třeba provést, zda je potřebné stav dokazování doplnit a posuzovat důvodnost návrhů stran na doplnění dokazování. Zásada volného hodnocení důkazů neznamena, že by bylo rozhodujícím orgánu dáno na výběr, které z provedených důkazů vyhodnotí a které nikoli a o které opře skutkové závěry a které opomene“*.

[40] Správní orgány této povinnosti dostaly. Správní orgán I. stupně zdůvodnil neprovedení důkazu správními spisy těchto společností tak, že skutečnosti v nich obsažené jsou mu známy z úřední činnosti, neboť tato řízení vedl. Žalovaný k tomu doplnil, že jsou známy i stěžovateli, neboť jimi od počátku řízení argumentuje. Krajský soud správně konstatoval, že správní orgány dostaly své povinnosti, jestliže odůvodnily neprovedení důkazů. Nejvyšší správní soud k tomu dodává, že žalovaný považoval neprovedení důkazů za správné i s ohledem na citlivost informací o majetkových poměrech ostatních společností. Jak žalovaný uvedl, provádět je s cílem dokázat jejich majetkovou situaci není možné, neboť stěžovatelce nepřísluší volně se seznamovat a nakládat s údaji, jakými jsou majetkové poměry těchto společností.

[41] Nad rámec uvedeného Nejvyšší správní soud uvádí, že žalovaný do správního spisu založil jednotlivé příkazy správního orgánu I. stupně, kterými shledal tyto tři společnosti a jednoho podnikatele vinnými ze spáchání obdobných deliktů. Stěžovatelka tedy měla k dispozici správní rozhodnutí týkající se těchto společností, z nichž plynuly úvahy správních orgánů při ukládání sankcí, a to v dostatečném rozsahu pro závěr o srovnatelnosti uložených pokut.

[42] Nejvyšší správní soud proto shrnuje, že krajský soud správně označil za přezkoumatelné srovnání případu stěžovatelky s případy společností INTERSERVIS TRM s. r. o., INZAMO Jindřichův Hradec s. r. o., Zemědělské služby Dynín s. r. o.

pokračování

a podnikatele R. B.. Rovněž správně konstatoval, že toto posouzení respektuje závaznou judikaturu Nejvyššího správního soudu. Kasační soud shledal v souladu s názorem krajského soudu jako nedůvodné i námitky směřující proti nepřiměřené výši pokuty. Pouze v otázce doložení majetkových poměrů stěžovatelky a možnosti zohlednit vícečinný souběh deliktů, z nichž jeden byl prekludován, jako přitěžující okolnost, soud závěry krajského soudu korigoval. Neshledal však, že by toto chybné posouzení bylo důvodem pro zrušení napadeného rozsudku, neboť sám žalovaný obě otázky hodnotil zákonným způsobem. Konečně krajský soud zákonně posoudil otázku vázanosti navrženou výší pokuty v souhrnném listu a neprovedení důkazu správními spisy v případech společností INTERSERVIS TRM s. r. o., INZAMO Jindřichův Hradec s. r. o., Zemědělské služby Dynín s. r. o. a podnikatele R. B..

[43] Ačkoliv kasační soud shledal ve shodě s krajským soudem poslední napadené rozhodnutí žalovaného jako zákonné a uloženou sankci jako přiměřenou, přesto považuje za nutné učinit k postupu a rozhodování správních orgánů jistou a nikoliv zanedbatelnou poznámku. Skutečnost, že konečná výše pokuty byla stěžovatelce uložena po kasačních zásazích správních soudů tak říkajíc až na „čtvrtý pokus“, svědčí o tom, že správní orgány nebyly samy osobě schopny uložit trest v souladu s principy, které se v této oblasti uplatňují. Opakované, resp. „dominové“ snižování uložené pokuty vždy v podstatě o polovinu její původní výše jistě není následováním zásad dobré správy, spíše naopak.

[44] Nejvyšší správní soud proto připomíná, že skutková podstata deliktu je založena vždy toliko na vymezení typové závažnosti jednání a jí odpovídá horní hranice pokuty jako vyjádření skutečně nejzávažnějšího možného porušení právem chráněného zájmu. Správní orgán však musí v odůvodnění rozhodnutí popsat a vyhodnotit individuální škodlivost v konkrétním případě a na jejím základě uloženou sankci jednoznačně individualizovat. Navíc, není-li zákonodárcem vymezena spodní hranice pokuty, znamená to, že zákonodárce připustil existenci individuálních případů, v nichž je škodlivost zanedbatelná a tomu odpovídá uložení pouze symbolické pokuty (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2008, č. j. 7 Afs 27/2008 - 46). Pro správní orgán je však v takovém případě podstatné, že v rámci úvah o individualizaci trestu se pohybuje vždy ve škále „od nuly výše“, nikoliv opačně od zákonné horní hranice směrem dolů. Teprve až na základě úvahy o individuální škodlivosti a přihlédnutí ke konkrétním okolnostem deliktu (způsob jeho spáchání a jeho následky, osoba pachatele a pohnutky, které ji ke spáchání vedly atd.) správní orgán stanoví konkrétní sankci (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2006, č. j. 5 As 20/2005 - 66). Až následně může přihlížet k polehčujícím či přitěžujícím okolnostem a konečně k přiměřenosti ukládané sankce s ohledem na osobní a majetkové poměry pachatele. Všechny tyto úvahy týkající se individualizace sankce směřující k určení konečné výše pokuty však musí podrobně zachytit v odůvodnění svého rozhodnutí.

IV. Závěr a náklady řízení

[45] Z výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud kasační stížnost v souladu s § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s. zamítl.

[46] O nákladech řízení Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka neměla ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu

nákladů řízení o kasační stížnosti. Žalovanému žádné náklady řízení nad rámec jeho úřední činnosti nevznikly, a soud mu proto náhradu nákladů řízení nepřiznal.

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

V Brně dne 29. dubna 2022

JUDr. Ivo Pospíšil
předseda senátu