

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Barbary Pořízkové a soudců JUDr. Radana Malíka a JUDr. Tomáše Rychlého, v právní věci žalobce: **F. S.,** zast. Mgr. Martinou Šamlotovou, advokátkou se sídlem Příkop 834/8, Brno, proti žalovanému: **Státní úřad inspekce práce,** se sídlem Kolářská 451/13, Opava, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 10. 4. 2015, č. j. 417/1.30/15-3, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 9. 3. 2017, č. j. 36 Ad 17/2015 – 52,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žádný z účastníků **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Podanou kasační stížností se žalobce (dále jen „stěžovatel“) domáhá zrušení v záhlaví označeného rozsudku Krajského soudu v Brně (dále jen „krajský soud“), kterým byla jako nedůvodná podle § 78 odst. 7 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění účinném pro projednávanou věc (dále jen „s. ř. s.“), zamítnuta jeho žaloba proti shora uvedenému rozhodnutí žalovaného. Rozhodnutím žalovaného bylo zamítnuto odvolání proti rozhodnutí Oblastního inspektorátu práce pro Jihomoravský kraj a Zlínský kraj ze dne 27. 11. 2014, č. j. 14798/9.30/14-8 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“).

[2] Prvostupňovým rozhodnutím byla stěžovateli uložena pokuta ve výši 60 000 Kč za správní delikt na úseku bezpečnosti práce ve smyslu § 30 odst. 1 písm. f) a písm. r) zákona č. 251/2005 Sb., o inspekci práce, ve znění účinném pro projednávanou věc (dále jen „zákon o inspekci práce“). Toho se stěžovatel dopustil tím, že ke dni 26. 2. 2014 na pracovišti – provozovně BIG FOOD POINT v Brně, porušil povinnost vytvářet bezpečné a zdraví neohrožující pracovní prostředí a pracovní podmínky vhodnou organizací bezpečnosti a ochrany zdraví při práci a přijímáním opatření k předcházení rizikům a dále

povinnosti při zajištění řádného stavu používaných výrobních a pracovních prostředků a zařízení stanovené v zákoně 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.

[3] Krajský soud nejprve ověřil, že argumentace uvedená v odůvodnění rozhodnutí žalovaného zcela odpovídá kritériím přezkoumatelného správního rozhodnutí. S odvolacími námitkami, jež se v podstatných rysech shodují s námitkami žalobními, se žalovaný vypořádal dostatečně. Jeho závěry se opírají o skutková zjištění zachycená ve správním spisu, která stěžovatel ostatně ani nerozporoval.

[4] Zjištění popsaná v protokolu o kontrole a pořízené fotografie dokumentují stav pracovního prostředí v kontrolované provozovně a dostatečně dokládají, že stěžovatel, coby provozovatel provozovny a podnikající fyzická osoba, naplnil skutkovou podstatu správních deliktů na úseku bezpečnosti práce.

[5] Z kontrolních zjištění je zřejmé, že zaměstnanci (pracovníci) stěžovatele nebyli chráněni před nebezpečím úrazu elektrickým proudem (elektrickým obloukem nebo účinky statické elektřiny), neboť elektrická zásuvka nebyla dostatečně zajištěna ochranným krytem živých částí pod napětím a části elektrické instalace nebyly mechanicky pevné a spolehlivě upevněné. Také prodlužovací přívod a kabel svítidla měly poškozené izolace. Pokud jde o konstrukci přívodu plynu, ta nebyla těsná a pevná. Stěžovatel nesplnil povinnost vytvářet bezpečné a zdraví neohrožující pracovní prostředí a nesplnil povinnost, aby zařízení byla pravidelně a řádně udržována a kontrolována. Hodnocení skutkového stavu provedené žalovaným a prvostupňovým orgánem považoval krajský soud za zcela správné.

[6] Objektem právní úpravy, kterou stěžovatel porušil, je bezpečnost a zdraví. Jejím cílem je zajistit odpovídající standard ochrany pracovníků, který je však žalobní argumentací účelově snižován. Žalobní námitky jsou pouhou polemikou se závěry žalovaného, jež vychází z nepodložených domněnek, že pracovníci v prostředí provozovny nebyli ohroženi na zdraví, resp. že by reálně k úrazu nemohlo dojít.

[7] Argumentaci, že neupevněné či narušené kabely a instalace nebyly „na dosah“ zaměstnanců, a proto je nijak neohrožovaly na životě a zdraví, či že nemohlo dojít k úniku plynu i přes závadný způsob napojení přívodu plynu, stěžovatel nedokládá žádným důkazem, např. odborným posouzením, které by spolehlivě vyvrátilo existenci rizika pro zdraví pracovníků. Odkaz na umisťování elektrického vedení nad stropním podhledem pak není případný, neboť v kontrolované provozovně byly kabely umístěny volně pod stropem nad pracovníky.

[8] Je nesporné, že stěžovatel byl v době kontroly podnikající fyzickou osobou provozující mimo jiné provozovnu na adrese Kobližná 64/10 v Brně, označenou jako BIG FOOD MARKET, v níž prováděl činnost dle svého živnostenského oprávnění. Takto také byla provozovna označena v rozhodnutí správních orgánů obou stupňů a v protokole o kontrole, tedy její vymezení odpovídalo údajům ve veřejně přístupném živnostenském rejstříku, podle nichž se jednalo o provozovnu KORZO – SPECIÁL na adrese Kobližná

30/9 v Brně (výpis ze živnostenského rejstříku je též součástí správního spisu). V této provozovně se pohybovali zaměstnanci a bylo zde i zázemí provozu stěžovatele (Záznam o zjištění na místě ze dne 26. 2. 2014, sp. zn. 253/2014/9.71, a Protokol o kontrole ze dne 30. 4. 2014, č. j. 2819/9.71/14/15.2).

[9] Prvostupňovému orgánu proto nelze vytýkat, že kontroloval na uvedené adrese právě ten prostor, v němž se pohybovali zaměstnanci stěžovatele a vykonávali zde pro něj práci, aniž by stěžovatel v průběhu kontroly avizoval, že má v pronájmu pouze určité části prostoru provozovny. Na zjištění protiprávního stavu nemůže mít tato argumentace vliv.

[10] I kdyby totiž zaměstnanci během své činnosti přecházeli z pronajaté části prostoru do části zbylé, stále se jednalo o pracovní prostředí k výkonu živnosti na provozovně stěžovatele zapsané v živnostenském rejstříku na výše uvedené adrese. Otázka užívacího titulu k jednotlivým částem prostoru je v tomto ohledu bezpředmětná. Pro naplnění jednotlivých znaků skutkové podstaty výše zmíněných správních deliktů proto nebylo třeba zjišťovat, na základě jakých titulů stěžovatel užívá jednotlivé části pracovního prostoru provozovny, či snad že některou část užívá bez právního titulu. Proto ani soud nedokazoval k návrhu předloženými smlouvami.

II. Obsah kasační stížnosti, vyjádření ke kasační stížnosti

[11] Stěžovatel brojí proti rozsudku krajského soudu kasační stížností dle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

[12] Po obsáhlé rekapitulaci dosavadního řízení namítá, že se deliktu spočívajícím v tom, že rozvaděč RS - 3 v prostoru digestoře u pracoviště obsluhy výdejního okna neměl krytí živých částí (absence plastového předního krytu rozvaděče), nedopustil. Ačkoliv na rozvaděči nebyl plastový kryt, nebyly žádným způsobem odhaleny části pod napětím, které by mohly stykem se zaměstnanci stěžovatele ohrozit jejich zdraví. Odhaleny byly pouze vodiče elektrické energie, které byly řádně a dostatečně izolovány po celém obvodu a délce a stěžovatel se proto nemohl dopustit porušení povinnosti při zajišťování bezpečnosti práce spočívající v nevytvoření bezpečného a zdraví neohrožujícího pracovního prostředí. Jeho zaměstnanci byli zcela odpovídajícím způsobem chráněni před nebezpečím úrazu způsobeného elektrickým proudem, elektrickým obloukem nebo účinky statické elektřiny.

[13] Vypořádání ze strany odvolacího orgánu nepovažuje za dostatečné. Obdobnými deficity trpí i rozhodnutí krajského soudu. Ten se s žalobními námitkami vypořádal citací zákonných ustanovení a tím, že stěžovatelovu argumentaci označil za pouhou polemiku se závěry žalovaného. Také mu neprávem vytkl, že svá tvrzení řádně neprokázal. Stěžovatel je přesvědčen, že důkazní břemeno nese správní orgán.

[14] Správní orgány skutkový stav nezjistily dostatečně. Z podkladových materiálů kontroly, které jsou součástí spisového materiálu, vyplývá, že majoritní část shledaných pochybení se nachází v prostorech, ke kterým neměl stěžovatel v době provedené kontroly užívací právo, tedy ani jeho zaměstnanci nemohli v těchto prostorech vykonávat závislou práci.

[15] Dle jeho přesvědčení nejsou naplněny zákonné znaky skutkové podstaty správního deliktu, neboť v daném případě ve vztahu k většině vytýkaných skutků není možno shledat naplnění subjektivní i objektivní stránky deliktu. K těmto tvrzením stěžovatel dokládal k žalobě podnájemní smlouvu, uzavřenou mezi společností KF Brno s.r.o., a K. D., která má od září roku 2014 prostory v podnájmu, a to nejen v rozsahu, v jakém ji měl v podnájmu stěžovatel, nýbrž došlo k rozšíření předmětu podnájmu, jak je patrné z přílohy c) připojené smlouvy o podnájmu ze dne 8. 9. 2014.

[16] Přestože si je stěžovatel vědom, že namítaná skutečnost je skutečností novou, odkazuje na rozsudky NSS ze dne 21. 6. 2006, č. j. 1 As 42/2005-62, a ze dne 30. 10. 2008, 7 Afs 54/ 2007 – 62, ve kterých soud uvedl, že: „[ž]*alobce je oprávněn uvést v žalobě všechny důvody pro které považuje napadené správní rozhodnutí za nezákonné. Tomu nebrání skutečnost, že některé z nich neuplatnil již v odvolacím řízení, ač tak učinit mohl. Ustanovení § 5 zákona č. 150/2002 Sb. na rozsah přezkumné činnosti soudu nedopadá.*“ Opomenutí bylo zapříčiněno zejména tím, že stěžovatel byl v řízení po celou dobu zastoupen zástupcem, který se domníval, že ze strany správního orgánu bylo v rámci provedené kontroly užívací právo stěžovatele ke kontrolované provozovně dostatečně zjištěno.

[17] Navrhuje, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

[18] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvádí, že s námitkami obsaženými v kasační stížnosti se již vypořádal v žalobou napadeném rozhodnutí. Ohrožení bezpečnosti a zdraví při práci v provozovně stěžovatele bylo spolehlivě prokázáno. Zdůrazňuje, že posuzované deliktní jednání je podřazeno do skupiny správních deliktů, u nichž je odpovědnost koncipována jako objektivní. Žalovanému tedy stačilo zjistit protiprávní stav, přičemž ze spisové materie není o tomto stavu nejmenších pochyb.

[19] Absenci užívacího práva ke kontrolovaným prostorům považuje za účelové tvrzení, které blíže rozvedl na straně 3 k vyjádření k žalobě. Podle občanskoprávní judikatury není rozhodující, jakým způsobem byly bezdůvodně užívané prostory fakticky užívány. Stěžovatel, resp. jeho zaměstnanci, tyto prostory fakticky užívali, a proto jim měl vytvořit bezpečné a zdraví neohrožující pracovní prostředí a pracovní podmínky a přijmout taková opatření, která by předcházela rizikům. Navrhuje kasační stížnost zamítnout.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[20] Nejvyšší správní soud posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, a stěžovatel je zastoupen advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Poté přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a odst. 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[21] Kasační stížnost je na samé hranici projednatelnosti. Porovnáním obsahu žaloby a kasační stížnosti soud ověřil, že stěžovatel pouze doslovně opakuje žalobní výhrady proti postupu správních orgánů. To vše bez toho, že by jakkoli konkrétně polemizoval s hodnotícími závěry krajského soudu. Jeho argumentace se tak v podstatné části míjí s rozhodovacími důvody krajského soudu.

[22] Nejvyšší správní soud již v rozsudku ze dne 31. 5. 2004, č. j. 3 Azs 43/2003 – 48, judikoval, že: „[k]*asační stížnost jako mimořádný opravný prostředek je podle § 103 s. ř. s. koncipována na principu nutného konkrétního tvrzení stěžovatele, v čem krajský soud, který jeho věc projednával a rozhodl, ve svém rozhodnutí pochybil. (...) V kasační stížnosti (...) je především třeba, aby stěžovatel uvedl, v čem nezákonnost rozhodnutí soudu spatřuje. Omezí-li se však stěžovatel v kasační stížnosti pouze na výtky směřující proti rozhodnutí správního orgánu, aniž by jakkoli zpochybnil rozhodnutí soudu (...) a argumentačně podložil, v čem nezákonnost rozhodnutí soudu spočívá, nelze než konstatovat nedůvodnost takové kasační stížnosti, neboť výtky v ní obsažené jdou mimo rámec rozhodnutí soudu.*“ (obdobně srov. např. rozsudek NSS ze dne 31. 5. 2007, č. j. 8 Afs 53/2005 – 59).

[23] Kasační stížnost je opravným prostředkem proti pravomocnému rozhodnutí krajského (městského) soudu (§ 102 s. ř. s.) a důvody, které lze v kasační stížnosti s úspěchem uplatnit, se tedy musí vztahovat právě k tomuto rozhodnutí. Směřují-li kasační důvody proti postupu ve správním řízení či výlučně proti správnímu rozhodnutí, a nikoliv proti závěrům krajského soudu, opírá se kasační stížnost jen o „jiné důvody“ než důvody uvedené v § 103 s. ř. s. Taková kasační stížnost je dle § 104 odst. 4 s. ř. s. nepřípustná.

[24] Ze strany 7 napadeného rozsudku je např. zřejmé, že krajský soud odmítl provést důkaz podnájemní smlouvou z důvodu jeho nadbytečnosti, protože otázka užívacího titulu k jednotlivým částem prostoru je, dle jeho závěru, pro posouzení deliktního jednání stěžovatele bezpředmětná. I kdyby totiž zaměstnanci během své činnosti přecházeli z pronajaté části prostoru do části zbylé, stále se jednalo o pracovní prostředí k výkonu živnosti na provozovně stěžovatele zapsané v živnostenském rejstříku na příslušné adrese. Vytýká-li stěžovatel v kasační stížnosti krajskému soudu neprovedení tohoto důkazu doslovným opakováním žalobní argumentace o přípustnosti nových skutečností v řízení před krajským soudem, zcela pomíjí věcné posouzení krajského soudu.

[25] Výše uvedené deficity jsou patrné z obsahu většiny kasačních námitek.

[26] Řízení ve správním soudnictví je ovládáno dispoziční zásadou, což platí i o řízení o kasační stížnosti. S výjimkami uvedenými v § 109 odst. 4, větě za středníkem, s. ř. s., je tak Nejvyšší správní soud vázán důvody tvrzené nezákonnosti, uvedenými v kasační stížnosti (§ 109 odst. 4, věta před středníkem, s. ř. s.), a proto preciznost ve formulaci obsahu stížnostních bodů a jejich odůvodnění v kasační stížnosti v podstatě předurčuje obsah rozhodnutí kasačního soudu (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2011, č. j. 1 As 67/2011 – 108, nebo ze dne 23. 6. 2005, č. j. 7 Afs 104/2004 – 54).

[27] Soud se z hlediska rozsahu přezkumu proto může vyjádřit prakticky jen k tomu, zda jsou závěry krajského soudu přezkoumatelné, a zda krajský soud pochybil, pokud

uvedl, že stěžovatel svá tvrzení o neexistenci ohrožení bezpečnosti a zdraví při práci ničím nepodložil. To jsou jediné projednatelné námitky.

[28] K otázce nepřezkoumatelnosti rozhodnutí se opakovaně vyjadřuje judikatura jak Ústavního, tak i Nejvyššího správního soudu. Uvádí, že nepřezkoumatelnost rozhodnutí může nastat z důvodu jeho nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí. To prakticky znamená např. situaci, kdy by se krajský soud nevypořádal vůbec či alespoň dostatečně s uplatněnými žalobními body, neprovedl by navržené důkazy a ani by řádně nevyložil, proč tak neučinil (tzv. opomenutý důkaz), z rozhodnutí by nebyly seznatelné jeho nosné důvody (ratio decidendi) anebo by tyto důvody neměly oporu ve výsledcích provedeného řízení. Povinností krajského soudu je stranám sporu ozřejmit, jakými úvahami byl při svém rozhodování veden a k jakým závěrům na ně navazujícím dospěl (blíže viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 11. 2007, č. j. 1 Afs 53/2007 – 34). Tyto úvahy pak musí mít odraz v odůvodnění rozhodnutí, neboť jen prostřednictvím odůvodnění rozhodnutí lze dovodit, z jakého skutkového stavu soud vycházel, jak jej v daných souvislostech uvážil, jaké právní předpisy aplikoval a k jakému konečnému rozhodnutí tímto způsobem dospěl.

[29] Veškerá výše uvedená kritéria napadené rozhodnutí splňuje. Jedná se o srozumitelné rozhodnutí opřené o dostatek relevantních důvodů. Je z něj zcela zřejmé, proč krajský soud rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku rozhodnutí.

[30] Z porovnání obsahu žaloby a odůvodnění napadeného rozhodnutí vyplývá, že krajský soud se všemi body žaloby velmi podrobně zabýval a ke všem námitkám zaujal stanovisko. Dospěl k jednoznačnému závěru, že rozhodnutí žalovaného je přezkoumatelné. Stěžovatel se vytýkaného jednání dopustil, což dokládá spisová dokumentace a fotografie kontrolované provozovny (nezajištění rozvaděče R3 ochranným krytem živých částí pod napětím, části elektrické instalace v prostoru nad lednicí Slatinka nebyly mechanicky pevné a spolehlivě upevněné, nedostatečné přichycení přívodu plynu k potrubí u vařiče pro přípravu bramboráků, poškozené izolace a další).

[31] Námitka, dle které se krajský soud prakticky omezil na citaci právní úpravy, aniž by se relevantně vypořádal s žalobními námitkami, není důvodná.

[32] Nejvyšší správní soud se ztotožňuje i se závěrem krajského soudu, že shora uvedená pochybní byla žalovaným náležitě zjištěna a mají oporu ve spisovém materiálu. Projednávané správní delikty na úseku bezpečnosti práce jsou delikty ohrožovacími směrem k bezpečnosti práce a zdraví zaměstnanců. Pro naplnění skutkové podstaty je tak nezbytné, aby bylo v obecné rovině zřejmé, jakým způsobem skutek ohrožuje bezpečnost zaměstnanců, což žalovaný v napadeném rozhodnutí řádně odůvodnil. Uvedené závěry nelze vyvrátit subjektivními spekulacemi stěžovatele, že k faktickému ohrožení bezpečnosti a zdraví zaměstnanců nemohlo dojít. Žalovaný své důkazní břemeno unesl.

[33] Nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku nezpůsobuje ani namítané neprovedení důkazu podnájemní smlouvu. Soud nemá povinnost provést jakýkoliv důkaz, který mu účastníci navrhnou. Pokud by účastník např. navrhoval důkaz, jenž nemá s danou věcí zjevně žádnou souvislost, případně pokud by byl vzhledem ke zjištěnému skutkovému

stavu takový důkaz již nadbytečný, pak by soud nemusel takový důkaz provádět. Jeho povinností je zdůvodnit, proč nepovažuje za nutné navrhovaný důkaz provést.

[34] A právě takovým způsobem krajský soud při neprovedení navrhovaného důkazu postupoval, neboť podrobně rozvedl, z jakého důvodu považuje dokazování podnájemní smlouvou za nadbytečné.

IV. Závěr a náklady řízení

[35] Z výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. podanou kasační stížnost zamítl. O věci rozhodl bez jednání postupem podle § 109 odst. 2 s. ř. s., dle kterého o kasační stížnosti rozhoduje soud zpravidla bez jednání.

[36] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1, větu první, s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s., dle kterých 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 soudním řízení úspěch neměl, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, který by jinak měl právo na náhradu nákladů řízení, nevznikly v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti.

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

V Brně dne 6. prosince 2017

JUDr. Barbara Pořízková
předsedkyně senátu