

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Tomáše Foltase a soudců Mgr. Davida Hipšra a JUDr. Pavla Molka v právní věci žalobce: **AG KONSTRUKT s.r.o.,** IČ: 450 23 221, se sídlem nám. Švabinského 961/10, České Budějovice, zast. Mgr. Filipem Toulem, advokátem se sídlem Lannova 16/13, České Budějovice, proti žalovanému: **Státní úřad inspekce práce,** se sídlem Kolářská 451/13, Opava, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 31. 1. 2018, č. j. 50 A 24/2017 - 48,

takto:

Rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 31. 1. 2018, č. j. 50 A 24/2017 - 48, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I.

[1] Rozhodnutím Oblastního inspektorátu práce pro Jihočeský kraj a Vysočinu (dále též „správní orgán I. stupně“) ze dne 8. 6. 2016, č. j. 2249/5.30/16-23, byl žalobce uznán vinným 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, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o inspekci práce“). K porušení zákona mělo dojít tím, že zaměstnanci žalobce (V. L. a D. P.) nebyli při výkonu práce ve výškách zajištěni proti pádu z výšky. Za správní delikt byla žalobci uložena pokuta ve výši 163 000 Kč.

[2] Žalobce napadl rozhodnutí správního orgánu I. stupně odvoláním. Rozhodnutím žalovaného ze dne 2. 2. 2017, č. j. 6143/1.30/16-5, bylo odvolání zamítnuto a prvostupňové rozhodnutí potvrzeno.

II.

[3] Rozhodnutí žalovaného napadl žalobce u Krajského soudu v Českých Budějovicích žalobou. Shora označeným rozsudkem krajský soud rozhodnutí žalovaného zrušil pro nepřezkoumatelnost a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Podle krajského soudu se žalovaný nevypořádal s námitkou podjatosti kontrolorů správního orgánu I. stupně Mgr. V. K. a Mgr. P. Š., kterou žalobce vznesl v rámci odvolacího řízení. Protože se žalovaný odmítl námitkou podjatosti zabývat, je rozhodnutí žalovaného nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Za této situace nebylo nutno se zabývat dalšími žalobními námitkami.

III.

[4] Proti rozsudku krajského soudu podal žalovaný (dále jen „stěžovatel“) v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále též „s. ř. s.“). Krajský soud dle názoru stěžovatele nevzal v úvahu veškeré skutečnosti a okolnosti. Z předloženého spisového materiálu je zřejmé, že žalobce si už od počátku obou předmětných kontrol oblastního inspektorátu práce neustále stěžuje a namítá tytéž skutečnosti, přičemž námitky podjatosti byly řádně vypořádány. Postup soudu je přehnaně formalistický. Dle názoru stěžovatele se měl krajský soud vypořádat především s tím, zda byl správní delikt žalobci ve správním řízení bez důvodných pochybností prokázán zákonnými důkazy, nikoliv se zabývat pouze podjatostí jednoho z inspektorů, který se podílel na jedné kontrole. V pravomoci inspektora nadto není rozhodování o uložení sankce za protiprávní jednání. Skutkový stav věci, tedy prokázání porušení právních povinností naplňující skutkovou podstatu předmětného správního deliktu, byl ve správním řízení prokazován především fotodokumentací. Žalobce však v rámci svých opakovaných námitek ani nenaznačoval, že by inspektoři měli upravovat, zfalšovat atp. předmětné fotografie. Žalobce ve svých podáních dokládal i různé vytýkací dopisy svým zaměstnancům i jejich čestná prohlášení, z nichž lze usuzovat, že žalobce si byl vědom nedodržování pravidel bezpečnosti práce ve výškách svými zaměstnanci, za které však nese objektivní odpovědnost. Stěžovatel uvedl i další důvody, pro které by nebylo možno shledat podjatost kontrolorů. K tvrzení žalobce, že podjatost vyvolává příbuzenský vztah inspektora Ing. V. K. k Ing. J. K. ze společnosti CBPS s.r.o. (na kterou podal žalobce trestní oznámení z důvodu neplacení závazků), stěžovatel uvedl, že sám jednatel žalobce (J. D.) při ústním jednání na dotaz soudu uvedl, že neví, zda jsou uvedené osoby v příbuzenském poměru. Ostatně namítat podjatost inspektora pouze na základě shody jeho jména se jménem jednatele společnosti, vůči níž má žalobce pohledávku a vůči níž inicioval zahájení trestního řízení, je absurdní. Ostatně takovou námitku, jakož i námitku týkající se negativního vztahu Ing. V. K. k žalobci (z důvodu dřívějších vztahů – vzniklých před rokem 2010) měl uplatnit dříve, resp. hned, jak se dozvěděl, že tato osoba bude provádět kontrolu, což však neučinil. Z výše uvedených důvodů stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek krajského soudu a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení.

IV.

[5] Žalobce podal ke kasační stížnosti vyjádření, ve kterém se ztotožnil s napadeným rozsudkem. Shrnul argumentaci uvedenou ve svých dřívějších podáních. Setrvává na názoru, že kontrola byla ovlivněna podjatostí mj. Ing. V. K. Ten je podjatý na základě

příbuzenského vztahu s Ing. J. K. ze společnosti CBPS s.r.o., jakož i na základě dřívějších negativních vztahů s jednatelem žalobce (mj. poukázal na dřívější nezákonný postup uvedeného kontrolora vůči žalobci). Podjatost dovozuje i z výše uložené pokuty. Navrhl kasační stížnost zamítnout.

V.

[6] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

[7] Kasační stížnost je důvodná.
[8] Předně je třeba krajskému soudu vytknout, že výrokem I. rozsudku zrušil rozhodnutí žalovaného (stěžovatele), v odůvodnění rozsudku však uvedl, že žaloba není důvodná. Rozsudek je tedy vnitřně rozporný.

[9] Nejvyšší správní soud nepřisvědčil krajskému soudu ani v nosném důvodu, pro který zrušil rozhodnutí stěžovatele (z důvodu nevypořádání námitky podjatosti, kterou žalobce uplatnil v odvolacím řízení).

[10] Ze správního spisu vyplývá, že dne 2. 6. 2015 byla u žalobce (na pracovišti „Skladový a provozní areál – České Budějovice – Okružní“ – dále též „stavba I“) zahájena kontrola podle zákona o inspekci práce zaměřená mj. na dodržování bezpečnosti práce. Kontrolu prováděli kontroloři Mgr. P. Š. a Mgr. V. B. O kontrole byl vyhotoven protokol ze dne 17. 8. 2015, č. j. 13645/5.42/15-17 (dále též „protokol I“), podle něhož neměl být zaměstnanec žalobce (V. L., nar. X) při stavebních pracích ve výšce 7,5 metrů nad zemí zajištěn proti pádu z výšky; součástí protokolu I je i fotodokumentace z kontroly. Dne 19. 8. 2015 byly kontrolnímu orgánu doručeny námitky proti protokolu I, které byly zamítnuty rozhodnutím ze dne 4. 9. 2015, č. j. 13645/5.42/15-22.

[11] Dne 9. 11. 2015 pak byla u žalobce (na pracovišti „Změna dokončené stavby – přístavba skladové haly, U Smaltovny“, dále též „stavba II“) zahájena další kontrola rovněž s cílem prověřit dodržování bezpečnosti práce. Kontrolu prováděli kontroloři Mgr. P. Š. a Ing. V. K. O průběhu kontroly byl vyhotoven protokol o kontrole ze dne 30. 11. 2015, č. j. 28168/5.42/15-4 (dále též „protokol II“), podle něhož neměl být zaměstnanec žalobce (D. P., nar. X) při stavebních pracích ve výšce 5 m nad zemí zajištěn proti pádu z výšky; součástí protokolu II je rovněž fotodokumentace z kontroly.

[12] Dne 8. 12. 2015 žalobce doručil správnímu orgánu námitky proti protokolu II, mj. námitku podjatosti obou zasahujících kontrolorů - Mgr. P. Š. a Ing. V. K. V ní poukazoval na příbuzenství Ing. V. K. k Ing. J. K. (bývalému jednateli společnosti CBPS s.r.o., vůči které má mít žalobce pohledávku) a na dřívější kontrolu prováděnou Ing. P. Š.

[13] Usnesením ze dne 4. 1. 2016, č. j. 35/5.10/16, vedoucí inspektor správního orgánu I. stupně neshledal podjatost kontrolorů. V odůvodnění vedoucí inspektor uvedl, že Ing. V. K. opakovaně (tato námitka byla vznesena již v roce 2009) uvádí, že si není vědom žádného příbuzenského vztahu s Ing. J. K. S největší pravděpodobností se tedy jedná spíše o shodu

jmen. Na druhou stranu i v případě, že by byl jistý stupeň příbuzenství shledán, není toto samo o sobě důvodem ke konstatování podjatosti takovéto úřední osoby. Tento osobní vztah by musel odůvodňovat konkrétní zájem na výsledku řízení. Takový zájem však nebyl shledán. Vůči Mgr. P. Š. byla podjatost spatřována na základě průběhu minulé kontroly na Okružní ulici, resp. ve verbálním střetu s majiteli pozemku, kde probíhala výstavba. Takové důvody nezakládají podjatost. Podjatost by byla shledána v případě, že by byly naplněny podmínky uvedené v § 14 odst. 1 správního řádu. Podjatá by byla taková úřední osoba, u níž by bylo s ohledem na její poměr k věci, k účastníkům nebo jejich zástupcům shledáno, že má takový zájem na výsledku řízení, pro nějž lze pochybovat o její nepodjatosti. To splněno není.

[14] Žalobce napadl uvedené usnesení odvoláním. Správnímu orgánu vytkl, že se důkladněji nezabýval otázkou, zda kontroloři mají zájem na výsledku řízení. K tomu poukázal na kontrolu prováděnou Ing. V. K. v minulosti, resp. na negativní vztah Ing. V. K. a Mgr. P. Š. k jednateli žalobce. Dále poukázal na to, že žalobce podal trestní oznámení na jednatele společnosti CBPS s.r.o., Ing. J. K., tedy osobu, která se s Ing. V. K. zná.

[15] Dne 12. 4. 2016 vydal stěžovatel rozhodnutí č. j. 613/1.30/16-3, kterým odvolání proti usnesení ve věci podjatosti zamítl. V odůvodnění uvedl, že se plně ztotožňuje s napadeným usnesením. Neshledal žádný konkrétní zájem ani Ing. V. K., ani Mgr. P. Š. na výsledku řízení. Z toho, že žalobce vede spor s jednatelem společnosti CBPS s.r.o., Ing. J. K. (tedy osobou, která má stejné příjmení jako kontrolor Ing. V. K.), nelze dovodit žádný konkrétní zájem tohoto inspektora na výsledku řízení. Pokud pak žalobce poukazoval na kontrolu prováděnou před několika lety, uvedl stěžovatel, že námitku podjatosti je třeba vznést, jakmile se účastník řízení o možné podjatosti dozví. K námitce se nepřihlédne, pokud účastník řízení o důvodu vyloučení prokazatelně věděl, ale bez zbytečného odkladu námitku podjatosti neuplatnil. Žalobce však poukazuje na skutečnosti staré několik let. Nadto v případě kontrol, jež byly prováděny též Ing. V. K. v minulosti, neměl žalobce žádných výhrad ani proti inspektorům, kteří kontrolu prováděli, ani vůči způsobu, jakým byla kontrola provedena. Ani u Mgr. P. Š. neshledal stěžovatel žádný konkrétní zájem na výsledku řízení. Nebyly shledány žádné okolnosti, jež by nasvědčovaly tomu, že by při dané kontrole nepostupoval v souladu s právními předpisy. Podjatá by byla taková úřední osoba, o níž lze důvodně předpokládat, že má s ohledem na svůj poměr k věci, účastníkům řízení nebo jejich zástupcům takový zájem na výsledku řízení, pro nějž lze pochybovat o její nepodjatosti.

[16] V návaznosti na uvedená zjištění bylo správním orgánem I. stupně zahájeno vůči žalobci správní řízení ve věci podezření ze spáchání deliktu ve smyslu § 30 odst. 1 písm. s) zákona o inspekci práce. Ze správního spisu nevyplývá, že by řízení zahájili, či v jeho průběhu prováděli jakékoliv úkony i shora uvedení kontroloři. Správní řízení vedla oprávněná úřední osoba Mgr. Š. Š.

[17] Dne 9. 6. 2016 pak vydal správní orgán I. stupně rozhodnutí (rozhodnutí podepsal vedoucí inspektor uvedeného orgánu – Ing. J. P.), kterým byl žalobce uznán vinným ze spáchání správního deliktu podle § 30 odst. 1 písm. s) zákona o inspekci práce. Podle výroku I. došlo k porušení zákona tím, že zaměstnanec žalobce (V. L.) dne 2. 6. 2015 nebyl zajištěn při práci na stavbě I (ve výšce cca 7,5 metrů) proti pádu z výšky. Podle výroku II.

pak dne 9. 11. 2015 nebyl zajištěn při práci na stavbě II (ve výšce cca 5 metrů) proti pádu z výšky další zaměstnanec žalobce (D. P.).

[18] Žalobce napadl rozhodnutí odvoláním (opakovaně doplněným). V doplnění ze dne 23. 7. 2016 namítl podjatost kontrolorů Ing. V. K. a Ing. P. Š. Tu opět dovozoval z příbuzenského vztahu Ing. V. K. k jednateli společnosti CBPS s.r.o. (Ing. J. K.). Dále ji dovozoval z toho, že oba kontroloři v protokolech o kontrole uvedli více protiprávních jednání (skutků), než které jim jsou vytýkány ve správním rozhodnutí (dva skutky). Dovozoval jejich zájem na výsledku řízení ve smyslu nálezu Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 520/2016, podle něhož nelze akceptovat shledání viny obviněného za situace, kdy jediným přímým důkazem proti němu je výpověď svědka, u nějž a priori nelze vyloučit jakýkoliv zájem na výsledku řízení. V dané věci přitom spočívá prokázání viny pouze na tvrzení uvedených inspektorů.

[19] O odvolání rozhodl žalovaný (stěžovatel) rozhodnutím ze dne 2. 2. 2017, č. j. 6143/1.30/ 16-5, tak, že odvolání zamítl a prvostupňové rozhodnutí potvrdil. V odůvodnění se ztotožnil se skutkovými i právními závěry správního orgánu I. stupně. V rozhodnutí shrnul i obsah námitky podjatosti uplatněné v doplnění odvolání vč. zmiňovaného nálezu Ústavního soudu a uvedl, že: „*S opakovanou námitkou podjatosti inspektora K. se oblastní inspektorát práce zabýval v samostatném řízení, kde již byla tato definitivně (pravomocně) vyřízena, proto se odvolací orgán k této námitce nebude vyjadřovat, neboť ani není předmětem tohoto správního řízení a odkazuje pouze na odůvodnění napadeného rozhodnutí. Skutečnost, že provedenou kontrolou oblastního inspektorátu práce bylo zjištěno více nedostatků, avšak správní řízení bylo zahájeno pouze pro podezření ze spáchání jednoho správního deliktu, ještě nijak nenaznačuje podjatost inspektora/ů. (...) Účastník řízení nepoukazuje na citovaný nález Ústavního soudu příléhavě, neboť výpověď svědků v daném případě není jediným důkazem, stěžejní důkaz o vině účastníka řízení tvoří fotodokumentace. Dále je nutno zdůraznit, že oba inspektoři nebyli ve věci zainteresovaní, podjatí, o čemž bylo pravomocně rozhodnuto, a proto o jejich nestrannosti není pochyb.*“

[20] S ohledem na výše uvedené nelze souhlasit s krajským soudem v tom, že by se stěžovatel nezabýval námitkou podjatosti vznesenou v rámci odvolacího řízení. Odvolací orgán vypořádal argumentaci obsaženou v námitce podjatosti, kterou žalobce uplatnil v odvolacím řízení (zabýval se i otázkou, zda by podjatost mohl vyvolávat rozdílný počet skutků v protokolech o zahájení řízení a v prvostupňovém rozhodnutí, jakož i vypořádal poukaz na nález Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 520/2016). V dalším poukázal na dřívější řízení, kde se samostatně zabýval mj. vztahem Ing. V. K. k Ing. J. K. ze společnosti CBPS s.r.o. Nutno zdůraznit, že stěžovatel v rámci uvedeného doplnění odvolání ze dne 23. 7. 2016 explicitně nepoukazoval na žádný konkrétné nezákonný postup Ing. V. K. v minulosti, koupi bouracího kladiva od žalobce před řadou let atp. Žalobce v doplnění odvolání ze dne 23. 7. 2016 uplatnil pouze shora uvedenou argumentaci, a proto nelze stěžovateli vytýkat, že se omezil pouze na její vypořádání. Je pravdou, že některá další tvrzení stěžovatel vypořádal i poukazem na dřívější samostatné rozhodnutí o námitce podjatosti, takový postup byl však podle názoru zdejšího soudu s ohledem na obdobný obsah námitek možný. Podrobnější vypořádání by bylo třeba očekávat zejména tehdy, pokud by se námitka vznesená v odvolacím řízení odlišovala od námitky vznesené v rámci řízení o kontrole, popř. by byla původní tvrzení podrobněji konkretizována, doplněna atp.

To se však nestalo. Viz obsah původní a pozdější námitky podjatosti. Jinými slovy, důvody, které žalobce v odvolací námitce uplatnil, žalovaný (stěžovatel) vypořádal.

[21] I přesto krajský soud (bez náležitého odůvodnění) uvedl, že: „*Protože se žalovaný odmítl uvedenou námitkou zabývat, je toto rozhodnutí žalovaného nepřezkoumatelné ohledně této námitky pro nedostatek důvodů.*“

[22] Krajský soud se nadto nezabýval ani tím, jak by se případné nesprávné či nedostatečné vypořádání námitky podjatosti mohlo projevit na předmětných skutkových zjištěních, na základě kterých správní orgán I. stupně dospěl k závěru o spáchání správního deliktu žalobcem. Nejvyšší správní soud připomíná, že součástí správního spisu je vedle dalších listin (mj. protokol o výslechu svědka – V. L.) i obsáhlá fotodokumentace zachycující průběh kontroly na předmětných stavbách, resp. provádění prací ve výšce bez zajištění. Tyto skutečnosti však krajský soud zcela pominul a bez náležitého odůvodnění zrušil rozhodnutí stěžovatele pouze z důvodu údajného nevypořádání uplatněné odvolací námitky, což pravdou není (viz výše). Ze správního spisu nadto vyplývá, že kontrolu u žalobce neprováděli pouze shora uvedení kontroloři, ale i např. Mgr. V. B. Viz protokol ze dne 17. 8. 2015, č. j. 13645/5.42/15-17 (který uvedený kontrolor rovněž podepsal), podle něhož neměl být zaměstnanec žalobce V. L. při stavebních pracích ve výšce 7,5 metrů nad zemí zajištěn proti pádu z výšky. Kontrolní protokol tedy vychází i z poznatků kontrolora, jehož podjatost žalobce v odvolání nenamítal. Ani tím se krajský soud nezabýval. Nutno dodat konečně i to, že ze správního spisu nelze dovodit, že by některý ze shora uvedených kontrolorů prováděl úkony v předmětném řízení ve věci samotného deliktu. Úkony činila oprávněná úřední osoba Mgr. Š. Š., resp. vedoucí inspektor oblastního inspektorátu práce (Ing. J. P.), který podepsal prvostupňové rozhodnutí. Ani tím se krajský soud nezabýval a bez dalšího zrušil rozhodnutí stěžovatele pro údajné nevypořádání námitky podjatosti.

[23] Nejvyšší správní soud závěrem dodává, že si plně uvědomuje význam ustanovení § 14 správního řádu, resp. imperativu, aby se na výkonu pravomoci správního orgánu nepodílely podjaté osoby. Předpokladem pro konstatování podjatosti však je, aby se jednalo o osobu, u níž lze důvodně předpokládat, že má s ohledem na svůj poměr k věci, k účastníkům řízení nebo jejich zástupcům takový zájem na výsledku řízení, pro nějž lze pochybovat o její nepodjatosti (§ 14 odst. 1 správního řádu). Uvedené ustanovení přitom nelze vidět izolovaně, ale v celkovém kontextu posuzované věci. Dále je třeba trvat na tom, aby námitka podjatosti byla uplatněna bezprostředně poté, co se účastník řízení o podjatosti úřední osoby dozví. Jak totiž vyplývá z § 14 odst. 2 správního řádu, k námitce se nepřihlédne, pokud účastník řízení o důvodu vyloučení prokazatelně věděl, ale bez zbytečného odkladu námitku neuplatnil.

[24] Z výše uvedených důvodů proto Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení, ve kterém je vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem ve zrušovacím rozhodnutí (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

[25] Na krajském soudu tedy bude znovu posoudit důvodnost podané žaloby, resp. zákonnost žalobou napadeného rozhodnutí. Závěry krajského soudu naleznou

srozumitelný a přezkoumatelný odraz v novém rozhodnutí, ve kterém řádně vypořádá všechny žalobní námitky, přičemž zohlední celkový obsah spisu, popř. jej (pokud to bude třeba) vlastním dokazováním dále doplní.

[26] Nejvyšší správní soud ve věci rozhodl v souladu s ust. § 109 odst. 2 s. ř. s., podle něhož rozhoduje Nejvyšší správní soud o kasační stížnosti zpravidla bez jednání.

[27] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

V Brně dne 26. července 2018

JUDr. Tomáš Foltas
předseda senátu