



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu, složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců JUDr. Jana Vyklického a JUDr. Petra Průchy, v právní věci žalobkyně: **Holzindustrie Chanovice s. r. o.**, (dříve HAAS FERTIGBAU, spol. s. r. o), se sídlem Horažďovice - Chanovice 102, zastoupena JUDr. Josefem Šťastným, advokátem se sídlem Ševčíkova 38, Horažďovice, proti žalovanému: **Státní úřad inspekce práce**, se sídlem Horní náměstí 103/2, Opava, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 21. 1. 2010, č. j. 2439/1.30/09/14.3, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 27. 11. 2012, č. j. 38 Ad 16/2010 - 74,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 27. 11. 2012, č. j. 38 Ad 16/2010 - 74, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Rozhodnutím ze dne 21. 1. 2010, čj. 2439/1.30/09/14.3 Státní úřad inspekce práce (dále „žalovaný“) zamítl odvolání žalobkyně (dále „stěžovatelka“) a potvrdil rozhodnutí Oblastního inspektorátu práce pro Plzeňský kraj a Karlovarský kraj se sídlem v Plzni (dále „oblastní inspektorát“) ze dne 30. 10. 2009, čj. 6692/6/6.31/09/15.2/6, kterým byla stěžovatelce uložena pokuta ve výši 750.000 Kč a povinnost uhradit náklady řízení ve výši 1.000 Kč. Důvodem pro uložení pokuty bylo spáchání deliktu na úseku odměňování zaměstnanců a deliktů na úseku bezpečnosti práce ve smyslu § 26 odst. 1 písm. f), § 30 odst. 1 písm. f), i), q), r), s) zákona č. 251/2005 Sb., o inspekci práce (dále „zákon o inspekci práce“).

Rozhodnutí žalovaného napadla stěžovatelka správní žalobou, protože nesouhlasila se zjištěnými nedostatky v průběhu kontroly. Zdůraznila, že žalovaný nepřezkoumal rozhodnutí oblastního inspektorátu řádně, když nezohlednil všechny zásady správního řízení. Námitky vznesla rovněž ohledně podjatosti vedoucího týmu inspektorů a zpochybnila průběh kontroly samotné. Na závěr protestovala i proti výši uložené pokuty.

Rozsudek Krajského soudu v Ostravě

Krajský soud v Ostravě (dále „krajský soud“) zamítl správní žalobu dle § 78 odst. 7 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále „s. ř. s.“) rozsudkem ze dne 27. 11. 2012, č. j. 38 Ad 16/2010 – 74, napadeným nyní posuzovanou kasační stížností. Nejprve konstatoval, že oblastní inspektorát řádně specifikoval všechna porušení předpisů a žalovaný se důsledně vypořádal se všemi námitkami stěžovatelky. Krajský soud proto považoval správní delikty za prokázané a tedy nezpochybnitelné, že stěžovatelka se všech správních deliktů skutečně dopustila.

Pouze stručně krajský soud ve vztahu k deliktu na úseku odměňování zaměstnanců uvedl, že zaměstnanec stěžovatelky byl poškozen, jelikož mu nebyly propláceny příplatky za práci v noci. Za nedůvodné označil námitky směřující k deliktům na úseku bezpečnosti práce. Krajský soud odmítl i tvrzení o nesprávném průběhu kontroly se zdůvodněním, že kontrola byla prováděna za přítomnosti prokuristy stěžovatelky. Ani námitku podjatosti vedoucího týmu inspektorů neshledal krajský soud důvodnou a odkázal na vyjádření žalovaného v této věci. Námitky týkající se pochybení ve vyhotovení přezkoumávaného rozhodnutí krajský soud akceptoval, avšak uvedl, že neměly vliv na samotný obsah rozhodnutí.

Dále se vyjádřil i k výši uložené pokuty. Pokutu označil za přiměřenou a upozornil rovněž na její preventivní a represivní charakter, jenž musí mít sílu odradit delikventa od nezákonného postupu. Společenskou nebezpečnost správních deliktů krajský soud spatřuje v neoprávněném zásahu do soukromých práv zaměstnanců (právo na spravedlivou odměnu a na bezpečnost práce). Krajský soud tedy uzavřel s tím, že žalovaný se při ukládání pokuty vypořádal se všemi kritérii § 36 odst. 1 zákona o inspekci práce a také s poměry stěžovatelky.

Kasační stížnost

Kasační stížností ze dne 10. 1. 2013 napadá stěžovatelka rozsudek krajského soudu pro důvody dle § 103 odst. 1 písm. a), b a d) s. ř. s. Především namítá, že se krajský soud vůbec nevypořádal s některými tvrzeními uvedenými ve správní žalobě. Domnívá se proto, že postup krajského soudu je v rozporu s principem právní jistoty a předvídatelnosti práva, neboť z rozsudku není zřejmé, proč nebylo k jejím námitkám přihlédnuto.

V další části kasační stížnosti opakuje námitky vznesené již ve správní žalobě. Shodně s žalobou rozporuje konkrétní delikty na úseku odměňování zaměstnanců a na úseku bezpečnosti práce, pro které jí byla uložena pokuta.

Stěžovatelka dále nesouhlasí s výši uložené pokuty. Je toho názoru, že pokuta je v nepoměru k závažnosti jednotlivých deliktů a k jejím majetkovým poměrům. Zdůrazňuje, že výše pokuty pro ni může mít v období krize zásadní negativní důsledky. Upozorňuje rovněž na skutečnost, že v souvislosti s jednotlivými pochybeními nedošlo ke vzniku škody na zdraví či majetku, a u důvodných pochybení byla navíc zjednána náprava. Má tudíž za to, že míra společenské nebezpečnosti, která je nezbytnou podmínkou správního trestání, je pouze malá.

Shodně se správní žalobou poukazuje stěžovatelka rovněž na chyby v průběhu kontroly. Dle jejího názoru přestoupili inspektoři svá oprávnění plynoucí z § 7 odst. 1 písm. a) zákona o inspekci práce, když se během kontroly pohybovali po areálu svévolně a bez jejího svolení pořizovali dokumentaci. Nashromážděné důkazy tak stěžovatelka považuje za účelové a nezákonné. Poukazuje rovněž na škody, které jí v průběhu kontroly vznikly. Zvláště potom akcentuje postup vedoucího kontroly, který odebral z manipulačního vozíku klíč, čímž jednak

pokračování

přestoupil své oprávnění a navíc tím způsobil škodu ve výši 42.700 Kč. Upozorňuje, že tímto jednáním se krajský soud vůbec nezabýval. Podobně jako ve správní žalobě otevírá i v kasační stížnosti otázky kolem vznesené námitky podjatosti. Setrvává přitom na názoru, že podjatost namítla v souladu s § 14 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále „správní řád“) bez zbytečného odkladu.

Námítky vznáší i proti způsobu, jakým byly opraveny chyby v rozhodnutí oblastního inspektorátu. Nesouhlasí s postupem, kdy byla oprava rozhodnutí provedena na základě tvrzení ze správní žaloby, jako oprava zřejmých nesprávností vydáním nového stejnopisu rozhodnutí.

Na závěr kasační stížnosti vyjadřuje stěžovatelka nesouhlas s tvrzením žalovaného, že předešlé pokuty nevedly k nápravě. Poukazuje na vývoj úrazovosti srovnáním údajů z roku 2008 a 2009, kdy došlo ke snížení počtu úrazů téměř o 50 %.

Vzhledem k výše uvedeným skutečnostem proto stěžovatelka navrhuje rozsudek krajského soudu zrušit a vrátit mu věc k dalšímu řízení.

Vyjádření ke kasační stížnosti

Žalovaný se ke kasační stížnosti vyjádřil dne 14. 2. 2013 stručným konstatováním, že kasační stížnost je shodná se správní žalobou. S jednotlivými námitkami se tak již vypořádal jak v napadeném rozhodnutí, tak ve vyjádření k žalobě.

Kasační stížnost navrhuje zamítnout jako nedůvodnou.

Posouzení Nejvyšším správním soudem

Nejvyšší správní soud se kasační stížností zabýval nejprve z hlediska splnění formálních náležitostí. Ověřil, že stěžovatelka je osobou oprávněnou k podání kasační stížnosti (§ 102 s. ř. s.). V kasační stížnosti, kterou podala včas (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), uplatňuje přípustné důvody podle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s. a v řízení o kasační stížnosti je zastoupena advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Kasační stížnost je tedy přípustná.

Poté Nejvyšší správní soud v souladu s ustanovením § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s. přezkoumal důvodnost kasační stížnosti.

Již ze samotné struktury kasační stížnosti je patrné, že stěžejním kasačním důvodem je tvrzená nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu z důvodu nevypořádání konkrétních žalobních námitek. Ve smyslu ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. je tedy především namítána nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů rozhodnutí.

Nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů představuje problematiku, se kterou se Nejvyšší správní soud dlouhodobě zabýval a dospěl ke stabilizovaným závěrům patrným také z četné judikatury, podrobně specifikující pojem nepřezkoumatelnosti rozhodnutí soudu tak, že nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů je takové rozhodnutí především tehdy, opírá-li soud rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 - 75), nebo pokud soud zcela opomene vypořádat některou z uplatněných žalobních námitek (srov. rozsudek ze dne 27. 6. 2007, č. j. 3 As 4/2007 - 58, popřípadě rozsudek 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). Obdobně je rozhodnutí soudu zatíženo nepřezkoumatelností v případě, že se soud ztotožní

se závěry správního orgánu a označí je za správné, přičemž se ale nevypořádá s věcnými či právními námitkami v žalobě uplatněnými proti takovým závěrům (srov. rozsudek tohoto soudu ze dne 23. 12. 2005, č. j. 4 As 13/2004 - 55), respektive pokud z jeho odůvodnění není zřejmé, proč soud nepovažoval za důvodnou právní argumentaci účastníka řízení v žalobě a proč žalobní námitky účastníka považuje za liché, mylné nebo vyvrácené, a to zejména tehdy, jde-li o právní argumentaci, na níž je postaven základ žaloby (srov. rozsudek ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 – 44).

Obdobně Ústavní soud zdůrazňuje požadavek kvalitního a vyčerpávajícího odůvodnění soudního rozhodnutí jako jeden z principů představujících neopominutelnou součást práva na spravedlivý proces a vylučujících libovůli při rozhodování: „*z hlediska stanoveného postupu (čl. 36 odst. 1 Listiny) je požadavek řádného a vyčerpávajícího zdůvodnění rozhodnutí orgánů veřejné moci jednou ze základních podmínek ústavně souladného rozhodnutí*“ [nález sp. zn. III. ÚS 103/99 ze dne 3. 2. 2000 (N 17/17 SbNU 121), nález sp. zn. I. ÚS 60/01 ze dne 28. 8. 2001 (N 127/23 SbNU 227); všechny citované nálezy Ústavního soudu dostupné na <http://nalus.usoud.cz>].

Základ nyní posuzované kasační stížnosti tvoří námitky vznesené stěžovatelkou již ve správní žalobě. Důvodem jejich opětovného uplatnění je právě skutečnost, že se jimi krajský soud prakticky nezabýval či zabýval pouze povrchně. Z odůvodnění napadeného rozsudku lze zjistit, že se krajský soud seznámil se správním spisem a na jeho základě vyvodil závěr, že se stěžovatelka všech správních deliktů skutečně dopustila. Takový závěr by zcela jistě mohl obstát v případě, kdy by byly jednotlivé skutečnosti plynoucí ze správního spisu odpovídajícím způsobem konfrontovány se vznesenými žalobními námitkami. To však krajský soud neučinil a většinu námitek stěžovatelky neuznal s ryze obecným konstatováním, že „*pokud jde o námitky žalobce spočívající ve zpochybňování deliktu... na úseku bezpečnosti práce, ani tyto neshledal soud důvodnými*“. Je přitom nutné zdůraznit, že námitky týkající se deliktů na úseku bezpečnosti práce tvoří podstatnou část žaloby. Ve světle výše uvedené judikatury se tedy jedná o argumentaci, na níž byla správní žaloba postavena.

Nejvyšší správní soud zjistil, že v žalobě byla uvedena celá řada skutkových i právních otázek a výhrad, které byly krajským soudem opomenuty, případně byly zohledněny nedostatečně. V rozsudku například zcela chybí argumentace krajského soudu, proč považuje za liché, mylné nebo vyvrácené námitky směřující do jednotlivých bodů rozhodnutí oblastního inspektorátu, vyjma námitek týkající se bodu jedna a tři, kterými se krajský soud i tak zabýval jen velmi stručně. Odůvodnění rozsudku krajského soudu je navíc z velké části nepřesvědčivé, neboť neuvádí vlastní závěry, ale zaštiťuje se toliko vyjádřeními žalovaného a popisem okolností plynoucích ze správního spisu. To by samo o sobě nemuselo být na škodu za předpokladu, že by krajský soud v odůvodnění rovněž uvedl proč a z jakých důvodů se s nimi ztotožnil. Nelze přitom přehlédnout, že na mnoha místech žaloby vznesla stěžovatelka i právní otázky, na které podobným způsobem reagovat není prakticky možné.

Obdobně je tomu v případě tvrzení stěžovatelky, kterými zpochybňuje průběh samotné kontroly. Tento okruh námitek krajský soud odmítl s poukazem na to, že kontrola „*...byla prováděna za přítomnosti prokuristy žalobce*“. Je patrné, že toto stručné konstatování nereflektuje všechny konkrétní námitky o průběhu kontroly, které stěžovatelka v žalobě vznesla [porušení § 7 odst. 1 písm. a) zákona o inspekci práce, nezákonnost důkazů získaných během kontroly, škoda vzniklá odebráním startovacího klíčku manipulačního vozíku], bez ohledu na to, zda mají význam z hlediska hodnocení správnosti postupu kontroly. I v případě, kdy by krajský soud považoval uvedené námitky za nepřipadné, bylo jeho úkolem zdůvodnit, proč takový názor zastává a svůj postup řádně vysvětlit.

pokračování

Nejvyšší správní soud dospěl ze shora uvedených důvodů k závěru, že se krajský soud nezabýval všemi řádně uplatněnými žalobními námitkami stěžovatelky, a proto je napadený rozsudek nepřezkoumatelný. Důvodné je proto tvrzení stěžovatelky směřující ke kasačnímu důvodu dle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Vzhledem k tomu, že systém správního soudnictví je založen na kasačním principu, nemohl se Nejvyšší správní soud věcně vyjádřit k těm námitkám stěžovatelky, kterými se krajský soud v napadeném rozsudku nezabýval. Tím by nepřipustně nahrazoval úvahu krajského soudu a shora uvedený kasační princip by tím popřel. Právní a skutkovou podstatu řady námitek vznesených stěžovatelkou nelze předjímat, neboť to bude úkolem krajského soudu v dalším řízení. Stejná argumentace platí také pro závěr, proč Nejvyšší správní soud nemohl posoudit oprávněnost kasačních důvodů dle § 103 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s.

V uvedeném smyslu se Nejvyšší správní soud nemohl vyjádřit ani k námitce nepřiměřenosti výše uložené pokuty. Vzhledem k tomu, že pokuta byla uložena za spáchání správních deliktů, jejichž oprávněnost bude nucen krajský soud znovu posoudit, bylo by předčasné, aby se k nastolené otázce Nejvyšší správní soud nyní vyjadřoval.

Nejvyšší správní soud se však musel zabývat tím, zda je oprávněn odpovědět na některé další námitky stěžovatelky uplatněné v kasační stížnosti. Na takovou situaci dopadá usnesení rozšířeného senátu zdejšího soudu ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006 - 74, publikované pod č. 1566/2008 Sb. NSS. V tomto usnesení rozšířený senát vyslovil, že *„krajský soud v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu (podobně též Nejvyšší správní soud v řízení o kasační stížnosti) není oprávněn vyhnout se hodnocení těch skutkových a právních otázek, které, jelikož se jimi orgán či soud, jebož rozhodnutí se přezkoumává, v potřebné míře zabýval, samy o sobě předmětem přezkoumání být mohou, poukazem na to, že ve vztahu ke jiným skutkovým či právním otázkám, od předchozích oddělitelným, je napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné. Nejvyšší správní soud podotýká, že zabývat se těmito oddělitelnými otázkami je nutno jen tehdy, má-li jejich řešení význam pro další řízení a rozhodnutí ve věci (či lze-li vzhledem k okolnostem rozumně předpokládat, že takový význam mít bude). Pokud se však s ohledem na dosavadní výsledky řízení, povahu věci či z jiných důvodů stávají v důsledku zrušovacího rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost některé skutkové a právní otázky (a ke nim směřující žalobní či stížní námitky) bezpředmětnými, není nutno se jimi zabývat; postačí toliko zdůvodnit, proč je má soud v daném řízení nadále za bezpředmětné“.*

Zbývá tedy vyřešit námitky stěžovatelky směřující proti způsobu opravy chyb v rozhodnutí oblastního inspektorátu a námitky ohledně podjatosti vedoucího týmu inspektorů. Nejvyšší správní soud považuje za nutné se k těmto námitkám vyjádřit, neboť ve vztahu k nim jsou závěry krajského soudu přezkoumatelné a je rovněž pravděpodobné, že stejné námitky by stěžovatelka uplatnila opětovně. Zároveň se jedná o otázky, jejichž řešení by mohlo mít význam v další fázi řízení.

Nejvyšší správní soud prostudoval rozhodnutí oblastního inspektorátu založené ve správním spise a konstatuje, že rozhodnutí vytykané vady ve skutečnosti neobsahuje. I pokud by však rozhodnutí určité nepřesnosti obsahovalo, nebylo by to samo o sobě dostatečným důvodem pro jeho zrušení, jelikož z celé výrokové části rozhodnutí je zcela patrné, jakých správních deliktů se měla stěžovatelka dopustit a za co jí byla pokuta uložena. Z odůvodnění rozhodnutí je patrné z jakých důkazů správní orgán vycházel. Lze tedy souhlasit s krajským soudem, že by se případně mohlo jednat pouze o zřejmé nesprávnosti, jež by nemohly mít vliv na zákonnost rozhodnutí.

Ani námitku týkající se podjatosti vedoucího týmu inspektorů neshledal zdejší soud důvodnou. Předně je třeba zdůraznit, že podjatost úřední osoby musí být založena na objektivních skutečnostech, na jejichž základě lze důvodně předpokládat zájem konkrétní

úřední osoby na výsledku řízení, ve kterém participuje. Zcela jistě není důvodem pro vyloučení takové osoby subjektivní vnímání profesních kvalit jednotlivých úředníků, které by se mohlo projevit v kvalitě kontrolních zjištění, přezkoumatelných následně soudy jednajícími ve správním soudnictví. K této problematice se ovšem Nejvyšší správní soud v této fázi řízení nemůže vyjádřit vzhledem k chybějící argumentaci krajského soudu ve vztahu k věcným námitkám obsaženým ve správní žalobě.

Námitkou podjatosti úřední osoby je tedy nezbytné kvalifikovaným způsobem namítat její poměr k věci, účastníkům řízení nebo jejich zástupcům a z toho plynoucí zájem na výsledku řízení. Takový obsah však námitka podjatosti vůči vedoucímu týmu inspektorů neměla a obstát proto nemohla.

V daném případě byla navíc námitka podjatosti vznesena až po ukončení kontroly. Stěžovatelka v jejím průběhu námitku podjatosti nevznesla, ačkoliv takovou možnost měla, a je tudíž možné souhlasit s žalovaným, že ji nepodala bez zbytečného odkladu. Namítat podjatost vedoucího týmu inspektorů totiž mohla stěžovatelka podle § 10 zákona 552/1991 Sb., o státní kontrole, jakmile se o důvodech podjatosti dozvěděla, respektive ve chvíli, kdy konstatovala důvody nespokojenosti s průběhem kontroly (účelové focení pracovního prostředí, nekontrolovaný pohyb kontrolorů po pracovišti), nikoli až doručením příkazu. Jen pro pořádek a srozumitelnost argumentace je třeba dodat, že nesouhlas stěžovatelky s výsledkem kontroly zcela jistě nepatří mezi důvody pro vyloučení vedoucího týmu inspektorů.

Kasační stížnost je ovšem celkově důvodná, neboť rozsudek krajského soudu je ve shora uvedeném smyslu nepřezkoumatelný, a to pro nevypořádání všech námitek vznesených ve správní žalobě. Nejvyšší správní soud proto kasační stížností napadený rozsudek podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil. Věc současně vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení, v němž je tento soud podle odst. 4 téhož ustanovení vázán výše vysloveným právním názorem Nejvyššího správního soudu a jeho úkolem bude dostatečným způsobem (srov. požadavky na řádné odůvodnění rozhodnutí uvedené výše) vypořádat všechny řádně uplatněné žalobní námitky.

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne podle § 110 odst. 3 s. ř. s. krajský soud v novém rozhodnutí.

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

V Brně dne 10. září 2013

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu