



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Tomáše Foltase a soudců Davida Hipšra a Lenky Oulíkové v právní věci žalobkyně: **TCF Vzduchotechnika s. r. o.**, se sídlem Průmyslová 920, Prachovice, zastoupená JUDr. Ondřejem Trubačem, Ph.D., LL.M., advokátem se sídlem Na Poříčí 1079/3a, Praha 1, 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 12. 6. 2023, č. j. 63 Ad 1/2023-27,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá.**
- II. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení ve výši 4 114 Kč, a to do patnácti dnů ode dne právní moci tohoto rozsudku k rukám jejího zástupce JUDr. Ondřeje Trubače, Ph.D., LL.M., advokáta.

Odůvodnění:

I.

[1] Rozhodnutím Oblastního inspektorátu práce pro Jihočeský kraj a Vysočinu (dále též „správní orgán I. stupně“) ze dne 10. 8. 2022, č. j. 10009/5.30/21-22, byla žalobkyně shledána vinnou ze spáchání přestupku právnických a podnikajících fyzických osob na úseku bezpečnosti práce dle § 30 odst. 1 písm. r) zákona č. 251/2005 Sb., o inspekci práce, ve znění pozdějších předpisů (dále též „zákon o inspekci práce“), za což jí byla uložena pokuta ve výši 48 000 Kč. Žalobkyně napadla prvostupňové rozhodnutí odvoláním. Žalovaný rozhodnutím ze dne 21. 2. 2023, č. j. 6348/1.30/22-3 (dále též „rozhodnutí žalovaného“), částečně změnil výrokovou část rozhodnutí (bez vztahu k jádru souzené věci – pozn. soudu), ve zbytku odvolání žalobkyně zamítl.

II.

[2] Žalobkyně napadla rozhodnutí žalovaného správní žalobou, které Krajský soud v Českých Budějovicích (dále též „krajský soud“) vyhověl a rozsudkem ze dne 12. 6. 2023, č. j. 63 Ad 1/2023-27 (dále též „napadený rozsudek“), rozhodnutí žalovaného a rozhodnutí správního orgánu I. stupně zrušil. Krajský soud přisvědčil žalobní argumentaci, že žalobkyně vynaložila veškeré možné úsilí, aby zabránila spáchání předmětného přestupku. I podle krajského soudu objektivní odpovědnost zaměstnavatele za přestupky není s ohledem na § 21 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů (dále též „zákon o odpovědnosti za přestupky“), bezbřehá. Podle názoru krajského soudu žalobkyně přijala veškerá myslitelná opatření, která bylo možno po žalobkyni požadovat, aby zamezila spáchání přestupku, jenž jí správní orgány kladly za vinu. Krajskému soudu není zřejmé, jaké další preventivní kroky měla žalobkyně učinit a ani sám žalovaný žádné další varianty nenabízí. Představit si lze snad jen opatření, na základě kterého by každý pracovník na pracovišti dostal přiděleného jednoho vedoucího zaměstnance, který by jej nepřetržitě po celou dobu výkonu jeho práce kontroloval, takové opatření však není objektivně udržitelné ze strany žádného zaměstnavatele. Napadený rozsudek krajského soudu (stejně jako všechna dále citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu) je v plném znění dostupný na www.nssoud.cz, přičemž zdejší soud na něj na tomto místě pro stručnost odkazuje.

III.

[3] Proti rozsudku krajského soudu podal žalovaný (dále též „stěžovatel“) kasační stížnost z důvodů obsahově podřaditelných pod § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále též „s. ř. s.“). Stěžovatel obsáhle shrnul právní úpravu a judikaturu správních soudů, a návazně dovodil, že došlo k nesprávnému právnímu posouzení věci. Podle stěžovatele je přestupek, jehož se žalobkyně dopustila, tj. přestupek podle § 30 odst. 1 písm. r) zákona o inspekci práce, přestupkem s tzv. objektivní odpovědností. Žalobkyně se mohla podle § 21 zákona o odpovědnosti za přestupky liberovat, musela však prokázat, že vynaložila veškeré úsilí, které bylo možno požadovat, aby přestupku zabránila. To však žalobkyně neprokázala. Krajský soud proto pochybil, pokud rozhodnutí správních orgánů zrušil. Podle stěžovatele měl žalobu zamítnout. Z uvedených důvodů stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek krajského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

IV.

[4] Žalobkyně podala písemné vyjádření ke kasační stížnosti, ve kterém shrnula dosavadní průběh řízení a rozvedla argumentaci obsaženou v žalobě. Žalobkyně má stejně jako krajský soud za to, že v daném případě byly naplněny liberační důvody ve smyslu § 21 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky. Rozhodnutí správních orgánů neodpovídají

pokračování

dikci zákona, resp. judikatuře správních soudů. Navrhla proto, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl. Požádala i o přiznání náhrady nákladů řízení.

V.

[5] 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 a 4 s. ř. s.).

[6] Kasační stížnost není důvodná.

[7] Kasační stížnost směřuje proti rozsudku krajského soudu, kterým bylo zrušeno rozhodnutí žalovaného a rozhodnutí správního orgánu I. stupně. Krajský soud přisvědčil žalobní argumentaci, že žalobkyně vynaložila veškeré možné úsilí ve smyslu § 21 zákona o odpovědnosti za přestupky, aby zabránila spáchání předmětného přestupku dle § 30 odst. 1 písm. r) zákona o inspekci práce.

[8] Nejvyšší správní soud neshledal na podkladě kasační stížnosti důvod k přehodnocení uvedeného závěru.

[9] Stěžovatel podává kasační stížnost z důvodu dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Z judikatury vyplývá, že stížnostní důvod podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. je dán, pokud soud při svém rozhodování aplikoval na posuzovanou věc jiný právní předpis (normu), než který na věc dopadá, nebo pokud byl soudem sice aplikován správný právní předpis, avšak nebyl správně vyložen. O nesprávné posouzení právní otázky může jít také tehdy, pokud by byl vyvozen nesprávný právní závěr z jinak správně zjištěného skutkového stavu věci (viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 4. 2009, č. j. 7 Afs 1/2009-48, či ze dne 22. 12. 2011, č. j. 6 Ads 126/2011-124 atp.).

[10] Platí současně, že řízení o kasační stížnosti je ovládáno zásadou dispoziční. Obsah, rozsah a kvalita kasační stížnosti předurčují obsah, rozsah a kvalitu následného soudního rozhodnutí. Je-li kasační stížnost kuse zdůvodněna, je tak předurčen nejen rozsah přezkumné činnosti soudu, ale i obsah rozsudku soudu. Soud totiž není povinen ani oprávněn domýšlet argumenty za stěžovatele. Takovým postupem by přestal být nestranným rozhodčím sporu, ale přebíral by roli advokáta (srov. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008-78, a rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 2. 2012, č. j. 1 Afs 57/2011-95, ze dne 22. 4. 2014, č. j. 2 Ads 21/2014-20, ze dne 27. 10. 2010, č. j. 8 As 22/2009-99, ze dne 18. 6. 2008, č. j. 7 Afs 39/2007-46, ze dne 17. 12. 2008, č. j. 7 As 17/2008-60, či usnesení Ústavního soudu ze dne 6. 1. 2020, sp. zn. II. ÚS 875/20 a ze dne 14. 9. 2021, sp. zn. I. ÚS 776/21).

[11] Přestupek podle § 30 odst. 1 písm. r) zákona o inspekci práce je založený na tzv. objektivní odpovědnosti. V případě objektivní odpovědnosti správní orgány nezkoumají otázku zavinění. Přestupek je spáchán, když je naplněna zákonná skutková podstata příslušného přestupku. Správní orgány nejsou v takovém případě povinny zkoumat zavinění, tedy zkoumat a prokazovat naplnění psychického vztahu pachatele ke svému jednání. K vyvození odpovědnosti postačí správnímu orgánu prokázat porušení zákona (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 3. 2007, č. j. 4 As 28/2006-65, ze dne

15. 12. 2011, č. j. 4 As 32/2011-78, ze dne 30. 3. 2011, č. j. 6 Ads 129/2010-55, ze dne 30. 9. 2014, č. j. 2 As 51/2013-22, ze dne 4. 7. 2018, č. j. 10 As 182/2017-47, ze dne 24. 6. 2020, č. j. 2 As 265/2019-30, ze dne 10. 6. 2010, č. j. 9 As 71/2009-67, ze dne 17. 2. 2009, č. j. 2 As 92/2008-76, ze dne 23. 6. 2020, č. j. 2 As 363/2018-50 atp., či Hendrych, D. *Správní právo. Obecná část*, 4. vydání. Praha: C. H. Beck 1994, s. 137, jakož i Průcha, P., Pomahač, R. *Lexikon správního práva*, Ostrava: Sagit 2002, s. 358 a násl.).

[12] Zákon o odpovědnosti za přestupky (který je obecným předpisem na úseku přestupků) současně zakotvuje možnost zproštění odpovědnosti právnické osoby za přestupek. Podle § 21 zákona o odpovědnosti za přestupky se právnická osoba může odpovědnosti za přestupek zprostit, *pokud prokáže, že vynaložila veškeré úsilí, které bylo možno požadovat, aby přestupku zabránila.*

[13] Jak vyplývá z odborné literatury, pokud zákon o odpovědnosti za přestupky hovoří o *veškerém úsilí, které bylo možno požadovat*, pak se tímto úsilím rozumí úsilí maximálně možné, které je právnická osoba objektivně schopna vynaložit (Jemelka, L., Vetešník, P. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Zákon o některých přestupcích. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020). K tomu viz i důvodovou zprávu k § 21 zákona o odpovědnosti za přestupky, podle níž je v tomto ustanovení „*upravena tzv. liberace právnické osoby. Návrh navazuje na současnou koncepci odpovědnosti právnických osob, kdy zavinění není obligatorním znakem skutkové podstaty správního deliktu právnické osoby. K vyvození odpovědnosti tedy postačí samotný fakt porušení nebo nesplnění povinností stanovených zákonem nebo uložených na jeho základě - tyto povinnosti přitom porušují svým jednáním fyzické osoby, které se pro účely posuzování odpovědnosti právnické osoby považují za osoby, jejichž jednání se právnické osobě přičítá. Taková konstrukce však s sebou přináší riziko nepřiměřené tvrdosti a možné nespravedlnosti - k tomu srov. rozhodnutí Vrchního soudu v Praze ze dne 25. listopadu 1994, sp. zn. 6 A 12/94. Návrh kritizovanou absolutní odpovědnost překonává stanovením obecně formulovaného liberačního důvodu. Právnická osoba se tedy zproští odpovědnosti v případě, jestliže prokáže realizaci všech možných opatření, kterými sama zabezpečila splnění dotčené povinnosti. Jde však jen o opatření, která byla objektivně způsobilá provést (zejména zajištění dostatečné a pravidelné kontroly ze strany zaměstnavatele vůči svým zaměstnancům, různá preventivní opatření, ochrana majetku, úrovně řízení apod.). Vynaložení veškerého úsilí je nutno posuzovat objektivně, a nikoli subjektivně, liberační důvod proto nebude dopadat na případy subjektivních hospodářských potíží, na případy, kdy překážky nesplnění povinnosti byla odpovědná osoba povinna překonat nebo odstranit (např. nedostatek úředního povolení) apod. Pokud pro právnickou osobu nebylo při vynaložení veškerého úsilí možné, aby svoji povinnost splnila, správně-trestně odpovídat nebude.“* Podpůrně lze k otázce liberace odkázat např. i na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 8. 2019, č. j. 6 As 101/2019-28.

[14] Ze spisového materiálu vyplývá, že dne 13. 3. 2020 došlo v provozu žalobkyně k úrazu jejího zaměstnance. Zaměstnanec žalobkyně měl při práci na soustruhu (při leštění čepu smírkovým papírem) nasazené rukavice, přičemž jedna z rukavic byla vtažena do soustruhu, čímž došlo k poškození jeho ruky. Ze spisu dále vyplývá, že zaměstnanec byl u žalobkyně v pracovním poměru od 1. 1. 2017, přičemž během uvedeného období byl opakovaně proškolen stran bezpečnosti práce. Seznámen byl i s návodem k používání, obsluhou a údržbou předmětného soustruhu. Stroj byl pravidelně kontrolován a udržován,

pokračování

a to i ze strany poškozeného zaměstnance. Zaměstnanec byl opakovaně upozorněn na rizika spojená s prací na soustruhu (mj. na možnost vtažení části těla do soustruhu). V této souvislosti byl výslovně upozorněn i na *zákaz používat rukavice* při obsluze stroje za chodu. Obsahem spisu je i provozně bezpečnostní předpis popisující předepsané pracovní postupy pro dokončovací práce na soustruhu. V případě leštění povrchu na soustruhu se uvádí, že tato činnost je prováděna přiložením pásky smirkového papíru natažené např. na pilník či dřevěnou násadu. Pouze v nutných případech, kdy nelze operaci těmito způsoby provést, lze držet pásku smirkového papíru v rukou, a to pouze při zvýšené opatrnosti s důsledným dodržením požadavků na bezpečnost práce. Správní spis obsahuje rovněž fotodokumentaci s fotografiemi výstražných tabulí umístěných přímo v daném provozu žalobkyně, které obsahují mj. graficky a textově znázorněné pravidlo „NEPOUŽÍVEJ RUKAVICE PRO MANIPULACI ZA CHODU STROJE“ a dále tabule s bezpečnostními pokyny pro obsluhu soustruhu. Ze spisového materiálu nadto vyplývá, že dodržování bezpečnosti pracovních postupů bylo v provozovně žalobkyně pravidelně kontrolováno. Z provedených svědeckých výpovědí pak vyplynulo, že zákaz používání rukavic při práci s obráběcími stroji (rotačními stroji) byl v provozovně žalobkyně dobře znám (z nich mj. vyplynulo i to, že pravidlo zákazu používání rukavic při práci na rotačních strojích platí všeobecně, přičemž obráběči si jej osvojují již v rámci školní přípravy). Uvedené povinnosti si byl vědom i poškozený zaměstnanec žalobkyně. Ten ve výpovědi mj. uvedl, že na soustruhu v rukavicích pracoval, neboť si je zapomněl sundat. Dodal, že předmětnou činnost nikdy předtím v rukavicích nevykonával.

[15] Podobně jako krajskému soudu ani Nejvyššímu správnímu soudu není s ohledem na rekapitulovaný obsah spisu zřejmé, jaké další úsilí mohla žalobkyně vynaložit, aby přestupku zabránila ve smyslu § 21 zákona o odpovědnosti za přestupky a navazující judikatury (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 8. 2019, č. j. 6 As 101/2019-28). Ostatně ani stěžovatel v tomto směru nic konkrétního neuvádí. Jak již přitom bylo naznačeno výše, řízení o kasační stížnosti je ovládáno zásadou dispoziční; je to stěžovatel, kdo vymezuje hranice, resp. hloubku soudního přezkumu (viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2019, č. j. 4 Azs 123/2019-42, ze dne 15. 2. 2012, č. j. 1 Afs 57/2011-95, či ze dne 22. 4. 2014, č. j. 2 Ads 21/2014-20).

[16] Nejvyšší správní soud přitom nikterak nezpochybňuje závěry judikatury, kterou obsáhle shrnoval stěžovatel. Ta však neřešila zcela identickou skutkovou a právní situaci, přičemž obecná východiska judikatury krajský soud respektoval. Z obecných východisek uvedené judikatury vyplývá, že institut liberace zakotvený v § 21 zákona o odpovědnosti za přestupky je třeba vnímat jako „výjimku z pravidla“, že právnická osoba odpovídá za přestupek bez ohledu na zavinění. Tento judikaturou opakovaně dovozený závěr nicméně neznamená, že by se právnická osoba nemohla odpovědnosti za příslušný přestupek zprostit. I právnická osoba se může zprostit odpovědnosti za přestupek, a to tehdy, prokáže-li, že vynaložila veškeré možné úsilí, aby zamezila spáchání příslušného přestupku (viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 8. 2015, č. j. 5 As 10/2015-27, ze dne 21. 8. 2018, č. j. 9 As 195/2018-27, ze dne 20. 9. 2018, č. j. 8 As 50/2017-33, ze dne 28. 11. 2019, č. j. 7 As 413/2018-24, či ze dne 24. 6. 2020, č. j. 2 As 265/2019-30 atp.). Existuje řada činností, při kterých se objektivně nelze „určitým rizikům zcela vyhnout a úplně a nadobro je vyloučit, leda za cenu zcela neúměrných nákladů či omezení dané činnosti. Po zaměstnavateli je tak třeba v tomto směru vyžadovat vynaložení veškerého úsilí, které lze

vzhledem k poměrům rozumně požadovat. Rozhodné pro posouzení, zda své povinnosti dostál, bude zvážení konkrétní povahy rizik, jež danou činnost provázejí, jejich možných následků, pravděpodobnosti, že nastanou, a dostupnosti a nákladnosti prostředků, jak je eliminovat či minimalizovat (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 10. 2021, č. j. 5 As 149/2020-29, a dále rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 9. 2015, č. j. 2 As 123/2015-35). Nejvyšší správní soud souhlasí s krajským soudem, že žalobkyně prokázání vynaložení veškerého úsilí splnila. S ohledem na kontext věci nelze neučinění všech opatření dovozovat ani z kontroly provedené vedoucím pracovníkem (která byla zaměřena na ověření kvality výrobků). Přístup stěžovatele by vedl k tomu, že by vedoucí pracovník musel vykonávat nad poškozeným zaměstnancem nepřetržitý dohled při všech jeho činnostech, což objektivně možné není (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 10. 2021, č. j. 5 As 149/2020-29). Jak správně připomněl krajský soud, představit si lze snad jen opatření, na základě kterého by každý pracovník na pracovišti dostal přiděleného jednoho vedoucího zaměstnance, který by jej nepřetržitě po celou dobu výkonu jeho práce kontroloval, takové opatření však není objektivně udržitelné ze strany žádného zaměstnavatele. Z provedené rekapitulace současně vyplývá, že zaměstnanec žalobkyně byl opakovaně poučen a proškolen o tom, že na soustruhu nemá pracovat v rukavicích. Sám přiznal, že mu tento zákaz byl znám. I přesto na soustruhu pracoval v rukavicích. I u individuálních excesů fyzických osob spáchaných při činnosti právnické osoby je přitom dán prostor pro liberaci (vedle výše uvedené právní úpravy a judikatury srov. i Grygar, T. *Zproštění odpovědnosti právnické osoby za přestupek*. Bulletin advokacie, 2019, č. 11, s. 53-56). Kasační soud si přitom plně uvědomuje i vzniklý následek – poškození ruky zaměstnance. Lze nicméně poukázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 2. 2016, č. j. 7 As 258/2015-37, v němž soud mj. konstatoval, že nelze zjednodušeně argumentovat tím, že došlo-li k úrazu, už to samo o sobě je dostatečným důkazem o tom, že právnická osoba své povinnosti zanedbala. Samotná skutečnost, že došlo k pracovnímu úrazu, ještě bez dalšího neznámá, že nebyla přijata nezbytná a dostatečná opatření, resp. že nebylo vynaloženo veškeré možné úsilí (viz např. i rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 10. 2021, č. j. 5 As 149/2020-29). Jak již přitom bylo výše naznačeno, krajský soud vynaložení veškerého úsilí posuzoval s přihlédnutím ke zcela konkrétním skutkovým okolnostem, přičemž ani stěžovatel nenabízí přijatelnou alternativu jiného postupu ze strany žalobkyně.

[17] Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že na podkladě kasační stížnosti neshledal důvod ke zrušení rozsudku krajského soudu. Nejvyšší správní soud současně neshledal ani existenci vad, ke kterým by byl povinen přihlédnout *ex officio* (viz např. § 109 odst. 4 s. ř. s.). Krajský soud optikou konkrétních skutkových okolností správně posoudil otázku vynaložení veškerého úsilí ze strany žalobkyně ve smyslu § 21 zákona o odpovědnosti za přestupky a kasační soud nemá, co by jeho závěrům vytknul. Jeho postup byl veden v limitech právní úpravy a navazující judikatury. Soud dodává, že výše uvedené závěry reflektují konkrétní (specifické) okolnosti projednávané věc, a nelze je proto zobecňovat.

[18] Z uvedených důvodů proto Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl (§ 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.). Ve věci soud rozhodl na základě oprávnění stanoveného v § 109 odst. 2 s. ř. s. bez jednání.

pokračování

[19] O náhradě nákladů tohoto řízení kasační soud rozhodl ve smyslu § 60 odst. 1, věty první s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s., podle kterého 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. Vzhledem k tomu, že stěžovatel byl v řízení o kasační stížnosti neúspěšný, nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalobkyně (jako úspěšný účastník řízení) má tedy vůči neúspěšnému stěžovateli právo na náhradu nákladů, které v tomto řízení důvodně vynaložila. Tyto náklady se sestávají z odměny zástupce žalobkyně, který v řízení učinil jeden právní úkon, a to sepsání vyjádření ke kasační stížnosti [§ 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů]. Za tento úkon náleží odměna ve výši 3 100 Kč [§ 7 bodu 5, § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu] a paušální náhrada hotových výdajů ve výši 300 Kč (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu). Z důvodu, že zástupce žalobkyně je plátcem DPH, zvýšil soud odměnu zástupce o částku odpovídající této dani. Celkem je tedy stěžovatel povinen žalobkyni na náhradě nákladů řízení zaplatit částku 4 114 Kč, a to do 15 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 22. května 2024

Tomáš Foltas
předseda senátu