



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Zdeňka Kühna, soudce Ondřeje Mrákoty a soudkyně Michaely Bejčkové v právní věci žalobkyně: **BÖGL a KRÝSL, k. s.**, se sídlem Renoirova 1051/2a, Praha 5, zast. JUDr. Radkem Ondrušem, advokátem se sídlem Bubeníčková 502/42, Brno, proti žalovanému: **Státní úřad inspekce práce**, se sídlem Kolářská 451/13, Opava, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 16. 12. 2016, čj. 3950/1.30/16-3, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 28. 3. 2018, čj. 51 A 23/2017-103,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

[1] Dne 4. 9. 2014 zahynuli čtyři zaměstnanci žalobkyně při rekonstrukci mostu přes potok v městysi Vilémov. Další dva byli zraněni. V souvislosti se stavebními pracemi se totiž zřítla klenba mostu a zavalila zaměstnance sutinami. Téhož dne zahájil Oblastní inspektorát práce pro Jihočeský kraj kontrolu příčin a okolností smrtelného pracovního úrazu.

[2] Oblastní inspektorát rozhodnutím ze dne 29. 2. 2016 uznal žalobkyni vinnou ze spáchání tří správních deliktů na úseku bezpečnosti práce podle zákona č. 251/2005 Sb., o inspekci práce. Šlo o:

- a) správní delikt podle § 30 odst. 1 písm. q) zákona o inspekci práce, neboť jako zaměstnavatelka nedodržela požadavky kladené na bezpečnost a ochranu zdraví při práci při realizaci stavby rekonstrukce mostu, a to z hlediska předcházení rizikům vzájemného působení činností prováděných na staveništi či v jeho těsné blízkosti, neboť neuplatnila povinnosti zaměstnavatele z hlediska soustavného vyhledávání nebezpečných činitelů a podcenila riziko vzniklé činností druhého zhotovitele, společnosti STRABAG a. s., na témže pracovišti. Tímto jednáním žalobkyně porušila § 3 odst. 2 písm. n) 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);

b) správní delikt podle § 30 odst. 1 písm. s) zákona o inspekci práce, neboť porušila povinnosti týkající se organizace práce a pracovních postupů stanovené zákonem č. 309/2006 Sb., protože neorganizovala práci a nestanovila pracovní postupy tak, aby byly dodržovány zásady bezpečného chování na pracovišti a aby zaměstnanci nebyli ohroženi padajícími nebo vymrštěnými předměty. Tímto jednáním porušila § 5 odst. 1 písm. b) zákona č. 309/2006 Sb. ve spojení s § 102 odst. 3 zákona č. 262/2006 Sb., zákoníku práce;

c) správní delikt podle § 30 odst. 1 písm. f) zákona o inspekci práce, neboť neseznámila své a agenturní zaměstnance blíže specifikované ve výroku rozhodnutí, kteří prováděli práce na staveništi pod klenbou mostu, s riziky uvedenými v technologickém předpisu ze dne 15. 8. 2014. Tímto jednáním porušila § 103 odst. 1 písm. f) zákoníku práce.

[3] Za spáchané delikty oblastní inspektorát žalobkyni uložil pokutu ve výši 1.186.000 Kč. Žalovaný k odvolání žalobkyně rozhodnutím ze dne 16. 12. 2016 původně uloženou pokutu snížil na částku 650 000 Kč. Důvodem snížení pokuty bylo odlišné vyhodnocení přítěžujících okolností případu (mj. některé přítěžující okolnosti původně zvažované byly ve skutečnosti znakem skutkové podstaty deliktu). Žalovaný v této souvislosti také zdůraznil, že most nespadol v důsledku porušení povinností žalobkyně. V ostatních částech zůstalo rozhodnutí beze změny. Žalobkyně se následně bránila u krajského soudu, ten ale její žalobu zamítl.

[4] Žalobkyně (stěžovatelka) podala proti rozsudku krajského soudu včasnou kasační stížnost. Stěžovatelka má z několika důvodů za to, že žalovaný rozhodl o správních deliktech nezákonně. Žalovaný navrhuje kasační stížnost zamítnout, odkazuje na svá předchozí vyjádření.

[5] Kasační stížnost není důvodná.

[6] Stěžovatelka v prvním kasačním bodu uvádí, že na stavbě nebyla v pozici dodavatele, ale subdodavatele. Podstatné prý je, že podle projektové dokumentace měla společnost STRABAG a. s. začít provádět odtěžování zeminy u paty mostu až po vztyčení podpěr. V rozporu s projektovou dokumentací ale STRABAG tyto práce započala před vztyčením podpěr, pročež došlo k pádu mostní konstrukce. Předmětem správního řízení se stěžovatelkou nebyl pád mostní konstrukce, ale porušení povinností zaměstnavatele (stěžovatelky) na úseku bezpečnosti práce spočívající mimo jiné v ohrožení zaměstnanců padajícími předměty. To potvrdil i krajský soud, který ale dle stěžovatelky současně s tímto rozporně a nesrozumitelně uvádí, že nesouhlasí s tezí stěžovatelky, že k žádnému pádu předmětů z mostu nedošlo: „*Skutečnost, že mostní konstrukce spadla celá, neznamená, že nedošlo k pádu předmětu. Krajský soud nevidí důvod, proč by tím padajícím předmětem nemohl být samotný most. Zákon neobsahuje taxativní výčet padajících předmětů, tudíž není vyloučeno, aby takovým předmětem byla mostní konstrukce*“ (s. 25 rozsudku).

[7] NSS s námitkou vnitřní rozpornosti (a tudíž nepřezkoumatelnosti) rozsudku nesouhlasí.

[8] Podle § 30 odst. 1 písm. s) zákona o inspekci práce se právnická osoba dopustí správního deliktu na úseku bezpečnosti práce mj. tím, že poruší povinnost týkající se organizace práce a pracovních postupů stanovenou v zákoně o zajištění dalších podmínek bezpečnosti a ochrany zdraví při práci (zákon č. 309/2006 Sb.). Podle § 5 odst. 1 písm. b) zákona č. 309/2006 Sb. zaměstnavatel je povinen organizovat práci a stanovit pracovní postupy tak, *aby byly dodržovány zásady bezpečného chování na pracovišti a aby zaměstnanci nebyli ohroženi padajícími nebo vymrštěnými předměty nebo materiály*.

[9] NSS na závěru krajského soudu, že padajícím předmětem ve smyslu § 5 odst. 1 písm. b) zákona č. 309/2006 Sb. mohla být i celá mostní konstrukce, nevidí nic divného. Žalovaný

pokračování

v rozhodnutí vychází z toho, že pád mostu nenastal v důsledku porušení povinností stěžovatelky (s. 12, s. 23 aj. rozhodnutí). Žalovaný výslovně uvádí, že „*skutečnost, že došlo k pádu mostu, který zapříčinil vznik čtyř smrtelných pracovních úrazů a dvou ostatních, nelze v žádném případě dávat do souvislosti s porušením právních povinností,*“ kterých se stěžovatelka dopustila (s. 28). Ostatně z hlediska naplnění skutkové podstaty deliktu byl pád předmětu irelevantní – jde o správní delikt ohrožovací, jak správně uvádí žalovaný (s. 23) i krajský soud. Žalovaný stěžovatelce vyčítá nikoliv to, že zavinila pád mostní konstrukce, ale že neorganizovala práci tak, aby její zaměstnanci nebyli ohroženi padajícími předměty. V čem konkrétně porušení organizace práce spočívalo, popisuje detailně jak rozhodnutí žalovaného (s. 29-30), tak i rozsudek krajského soudu (s. 25-26). NSS nechápe lpění stěžovatelky na tom, že měla chránit zaměstnance jen před předměty padajícími z mostu, nikoliv však před pádem celého mostu – nota bene v situaci, kdy probíhala rekonstrukce celého mostu.

[10] S tímto souvisí též další námitka, kde stěžovatelka tvrdošijně opakuje svou tezi o tom, že práce na mostu, na straně jedné, a práce pod mostem, na straně druhé, byly práce na dvou odlišných pracovištích. Tato argumentace se týká výkladu § 30 odst. 1 písm. q) zákona o inspekci práce, podle něhož se právnická osoba dopustí správního deliktu na úseku bezpečnosti práce tím, že *neplní povinnosti týkající se pracoviště a pracovního prostředí* stanovené v zákonu č. 309/2006 Sb., konkrétně v jeho § 3 odst. 2 písm. n) – povinnost předcházet rizikům vzájemného působení činností prováděných na staveništi nebo v jeho těsné blízkosti. Stěžovatelka opakuje, že v projektové dokumentaci byla staveniště na mostě a pod mostem vyznačena jako dvě odlišná pracoviště – staveniště S 201 a S 202.

[11] NSS k obsáhlé argumentaci stěžovatelky stručně uvádí, že jde o argumentaci zcela absurdní a nesmyslnou. Pokud si vskutku stěžovatelka myslí, že staveniště pod mostem tvořilo z hlediska předpisů o bezpečnosti práce entitu zcela izolovanou od staveniště na mostě, je to v naprostém rozporu s jakýmkoliv rozumným chápáním ochrany zaměstnanců vůči rizikům vznikajícím při různých pracích vícero subjektů. Není snad třeba, aby NSS dalekosáhle vysvětloval nesmyslnost takového výkladu shora uvedených zákonných norem. Výklad stěžovatelky by chránil zaměstnance pracující pod mostem jen proti činnostem pod mostem, ale už vůbec ne proti aktivitám probíhajícím přímo nad nimi, aktivitám ohrožujícím život a zdraví zaměstnanců často mnohem více. NSS proto shodně s krajským soudem dodává, že již jen z povahy rekonstrukce mostu plyne, že se tu prolíná činnost a bezpečnost práce na stavbě mostu na něm i pod ním. O tom nakonec svědčí i pád mostu a smrt osob pod ním. Práce pod mostem a na mostě tvořily z hlediska účelu předpisů na ochranu bezpečnosti práce jeden funkční celek. Pracovní prostor, v němž se pohybovali zaměstnanci obou zhotovitelů, je proto nutno ve vztahu k ochraně životů a zdraví zaměstnanců vnímat jako jedno pracoviště. Ostatně zaměstnanci pracující nahoře i dole se samozřejmě mohli navzájem ohrozit (krajský soud na s. 21 násl. odkazuje na provedené důkazy; NSS na tyto pasáže stěžovatelku odkazuje).

[12] Nedůvodná je i námitka, že bylo „neekonomické a procesně nevhodné“, aby správní orgány vedly oddělená správní řízení proti různým subjektům v souvislosti s tragédií v obci Vilémov. Stěžovatelka zmiňuje nevhodnost na příkladu opětovného výslechu stejných svědků. NSS ale nerozumí, jaký tato „neekonomičnost“ a procesní „nevhodnost“ mohla mít dopad do zákonnosti rozhodnutí správních orgánů o spáchání deliktů stěžovatelkou. Stěžovatelčiny teze jsou v tomto pohříchu zcela obecné. Stěžovatelka v této souvislosti (v poněkud chaotické právní argumentaci) rovněž zmiňuje, že nemohla nahlédnout do spisu jiných osob, správní orgány ji tak připravily o možnost se „*seznámit se všemi podklady, které žalovaný či nalézací správní úřad měli k dispozici a které nepochybně měly vliv nejen na rozhodnutí o vině ale zejména k formulaci odůvodnění rozhodnutí v části týkající se trestů*“. NSS však tuto argumentaci považuje za nesprávnou: pokud

by totiž správní orgány v nynější věci bývaly vycházely z důkazů, které v tomto řízení nebyly provedeny a nemají oporu v obsahu *toboto* správního spisu, jistě by šlo o zásadní nezákonnost. Právě proto ovšem nemůže mít skutečnost, že stěžovatelka nebyla seznámena s obsahem jiných správních spisů proti jiným účastníkům v souvisejících řízeních, sama o sobě žádný význam pro možnosti její obrany ve věci nynější. NSS opakuje: buď mají rozhodnutí správních orgánů dostatečný podklad v obsahu *toboto* spisu, anebo nemají.

[13] Stěžovatelka spekuluje, že jiným osobám uložily správní orgány menší sankci. Odepření nahlédnutí do jiných spisů tak prý znemožnilo stěžovatelce procesní obranu zejména ve vztahu k výši trestu. NSS však upozorňuje, že sankce po snížení žalovaným činí jen 650 000 Kč. V nynější věci tak jde o pokutu na úrovni jen o něco více než 1/4 maximální v úvahu připadající sankce (2 000 000 Kč). Správní orgán musí ukládat sankci přiměřenou všem okolnostem a specifikům dané individuální věci a osobě delikventa. Sankce se nestanovují nějakým mechanickým porovnáváním sankcí uložených jiným osobám, jak se snad stěžovatelka domnívá (a k čemuž nesprávně vztahuje i svůj výklad § 2 odst. 4 správního řádu).

[14] NSS jen pro pořádek zdůrazňuje, že krajský soud správně odmítl přezkoumávat důvody odepření nahlédnout do spisu jiných osob, neboť to je otázka jiného správního řízení, respektive jiného soudního řízení (viz blíže s. 13 a 14 napadeného rozsudku).

[15] NSS se dále ztotožňuje s krajským soudem, že správní orgány dostatečně vysvětlily neprovedení důkazů, které navrhovala stěžovatelka. Oblastní inspektorát se jednotlivými navrženými důkazy zabýval na s. 16 – 19, vysvětlil, proč je neprovede, a doplnil, že stěžovatelka v důkazním návrhu nijak nevysvětlila důvody, pro které provedení důkazů požaduje (NSS jen pro příklad uvádí, že návrh důkazů byl skutečně „frontální“ a masový, mezi jednotlivými navrženými důkazy byly třeba i celé správní spisy o územním a stavebním řízení ohledně stavby mostu). Klíčové je, že ve věci nedošlo k situaci tzv. opomenutých důkazů [srov. náleze ze dne 16. 2. 1995, sp. zn. III. ÚS 61/94 (N 10/3 SbNU 51), či rozsudek NSS ze dne 7. 10. 2009, čj. 1 Afs 76/2009-56, body 31 a 32]. Stěžovatelka jmenovitě kritizuje neprovedení výslechů svědků ohledně (prý nesprávného) určení místa jako jednoho pracoviště. NSS k tomu uvádí, že tato otázka je dostatečně odůvodněna oběma správními orgány, a to po právní i skutkové stránce (k tomu srov. body [10] a [11] shora).

[16] Ve vztahu k deliktu podle § 30 odst. 1 písm. q) zákona o inspekci práce (stěžovatelka dostatečně nepředcházela rizikům vzájemného působení činností prováděných na staveništi či v jeho těsné blízkosti, neuplatnila povinnosti zaměstnavatele z hlediska soustavného vyhledávání nebezpečných činitelů a podcenila riziko vzniklé činností druhého zhotovitele, společnosti Strabag, na témže pracovišti) stěžovatelka tvrdí, že nebylo prokázáno, že by porušila povinnost koordinovat svou činnost s druhým zhotovitelem. V tomto lze jen stručně odkázat na rozsudek krajského soudu, který se této otázce velmi detailně věnuje na s. 17 a 18 rozsudku. Stěžovatelka na základě komunikace se společností STRABAG mohla předejít ohrožení života a zdraví svých zaměstnanců například tak, že by se obě společnosti domluvily, že alespoň některé práce na mostě a pod ním nebudou prováděny současně, neboť by mohlo vyvstat riziko pádu předmětů z mostu, např. kamenů, případně také riziko pádu celého mostu (s. 18 rozsudku). Tento závěr je zcela prostý a jasný, a nic na něm nemohou změnit ani spekulativní lamentace stěžovatelky nad tím, co vše měla nebo neměla udělat STRABAG. Lze připomenout, že v nynější věci se nezkoumá naplnění správního deliktu společností STRABAG, ale stěžovatelkou. Námítky, že nikdo po stěžovatelce nemohl spravedlivě požadovat, aby ještě kontrolovala, zda jiné osoby plní své úkoly a povinnosti (jmenovitě STRABAG), není důvodná. Klíčové je, že celá událost se stala ve funkčně spojeném celku, na jednom pracovišti (viz body [10] a [11] shora).

pokračování

[17] K obšírné kritice, že správní orgány nevyčkaly vyústění trestní věci a nepřipojily k věci trestní spis v řízeních proti fyzickým osobám, lze opět jen stručně odkázat na závěry správních orgánů a krajského soudu. Orgány činné v trestním řízení se snaží zjistit, kdo zavinil pád mostu a smrt čtyř osob a zranění dalších dvou. Naproti tomu správní řízení v této věci se týká zjištění naplnění skutkové podstaty správních deliktů na úseku bezpečnosti práce. Trestní řízení řeší jiné otázky než řízení správní a stojí na jiných premisách (otázka zavinění na jedné straně, objektivní odpovědnost právnické osoby na straně druhé). Podobně není namístě ani odkazování na to, že povinnost vyhledávat a analyzovat rizika neměla stěžovatelka, ale koordinátor BOZP, který je jedním z obviněných v související trestní věci. NSS opakuje, že nynější věc se týká povinností stěžovatelky jako zaměstnavatelky podle shora citovaných právních předpisů, trestní odpovědnost fyzických osob je pro nynější věc bezvýznamná.

[18] Stěžovatelka konečně polemizuje s nutností seznámit zaměstnance s dokumentem *Technologický předpis – bourací práce „II/345 Golčův Jeníkov – Chotěboř SO 202 – Rekonstrukce mostu ev. č. 345 – 002 přes potok v městysi Vilémov* [správní delikt podle § 30 odst. 1 písm. f) zákona o inspekci práce]. Tento předpis měl dle popisu určit pracovní postupy pro provádění bouracích prací na uvedené stavbě. Předpis dále obsahuje stručný popis charakteru prováděných bouracích prací, a to jednak při demolici přechodových oblastí, jednak při demolici železobetonových konstrukcí. Podobně jako v odvolání a v žalobě stěžovatelka opakuje, že v daném okamžiku ještě nebyly bourací práce zahájeny, ve skutečnosti prý šlo stále jen o práce přípravné. Seznámení zaměstnanců s technologickým předpisem by proto prý bylo předčasné, pracovníci by totiž informace zapomněli v okamžiku, kdy by jich bylo skutečně třeba.

[19] NSS v tomto odkazuje na detailní vypořádání této námitky již v rozhodnutí žalovaného, na s. 24 a 25. Žalovaný zde vysvětlil, proč bourací práce byly zahájeny. S tímto závěrem se ztotožnil i krajský soud (s. 26 a 27 rozsudku) a NSS nepokládá za potřebné stěžovatelku opětovně obšírně přesvědčovat o nesprávnosti těchto argumentů. Celá argumentace stěžovatelky se snaží vymezit bourací práce velmi úzce. NSS se ale ztotožňuje s tím, že bourací práce započaly nejpозději v okamžiku demolice přechodových oblastí. Protože bourací práce byly v obecné rovině popsány pouze v technologickém předpisu, bylo povinností stěžovatelky své zaměstnance s tímto předpisem seznámit, neboť pouze na základě něj bylo možno vyhodnotit rizika spojená s bouracími pracemi. Stěžovatelka nepopírá, že se tak nestalo, čímž potvrzuje naplnění správního deliktu.

[20] Konečně stěžovatelka v jedné větě tvrdí, že pokuta je i po snížení zásadně nepřiměřená povaze povinností, jejichž porušení se stěžovatelce vytýká. Takto obecně a vágně formulovaná kasační námitka je ovšem neprojednatelná, a NSS se jí proto nezabýval.

[21] NSS proto zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 věta poslední s. ř. s.).

[22] O náhradě nákladů řízení rozhodl podle § 60 odst. 1 za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatelka nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť ve věci neměla úspěch; žalovanému náklady řízení nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly.

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

V Brně dne 20. února 2019

Zdeněk Kühn
předseda senátu