



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jana Passera a soudců Mgr. Davida Hipšera a JUDr. Michala Mazance v právní věci žalobce: **J. M.**, zastoupen Mgr. Janem Blažkem, advokátem se sídlem Riegrova 223/20, Plzeň, proti žalovanému: **Státní úřad inspekce práce**, se sídlem Kolářská 451/13, Opava, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 12. 10. 2011, čj. 2960/1.30/11/14.3, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 14. 1. 2014, čj. 78 Ad 13/2011 - 82,

**t a k t o :**

- I.** Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 14. 1. 2014, čj. 78 Ad 13/2011 - 82, **se zrušuje.**
- II.** Rozhodnutí Státního úřadu inspekce práce ze dne 12. 10. 2011, čj. 2960/1.30/11/14.3, **se zrušuje** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení
- III.** Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení o žalobě a o kasační stížnosti ve výši 26 150 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce žalobce Mgr. Jana Blažka, advokáta.

**O d ů v o d n ě n í :**

**I.**

[1] Oblastní inspektorát práce pro Plzeňský kraj a Karlovarský kraj rozhodnutím ze dne 15. 9. 2011, čj. 5387/6.30/11/14.3, uložil žalobci pokutu ve výši 240 000 Kč za spáchání přestupku na úseku bezpečnosti práce podle § 17 odst. 1 písm. q) zákona č. 251/2005 Sb., o inspekci práce, ve znění pozdějších předpisů, kterého se dopustil tím, že jako zaměstnavatel na staveništi stavby „4 řadové rodinné domy při ulici V Hájku v Plzni - Červeném Hrádku u Plzně“ neorganizoval práci a nestanovil pracovní postupy tak, aby byly dodrženy zásady bezpečného chování na pracovišti a aby zaměstnanci byli chráněni proti pádu nebo zřícení. Tím žalobce porušil § 5 odst. 1 písm. c) zákona č. 309/2006 Sb., o zajištění dalších podmínek bezpečnosti a ochrany zdraví při práci a § 3 odst. 1 písm. b) nařízení vlády č. 362/2005 Sb., o bližších požadavcích na bezpečnost a ochranu zdraví při práci na pracovištích s nebezpečím pádu z výšky nebo do hloubky.

[2] Žalobce podle uvedeného rozhodnutí dále spáchal přestupek podle § 17 odst. 1 písm. f) zákona o inspekci práce, neboť v rozporu s § 103 odst. 1 písm. f) zákona č. 262/2006 Sb., zákoníku práce nesplnil povinnost zajistit podle potřeb vykonávané práce dostatečně a přiměřeně informace a pokyny o bezpečnosti a ochraně zdraví při práci svému zaměstnanci F.R.

[3] Dále žalobce spáchal přestupek podle § 17 odst. 1 písm. n) zákona o inspekci práce, neboť porušil § 105 odst. 4 zákoníku práce a § 3 odst. 1 písm. e) a § 4 písm. a) nařízení vlády č. 494/2001 Sb., kterým se stanoví způsob evidence, hlášení a zasílání záznamu o úrazu, vzor záznamu o úrazu a okruh orgánů a institucí, kterým se ohlašuje pracovní úraz a zasílá záznam o úrazu tím, že jako zaměstnavatel neohlásil pracovní úraz F. R. a nezaslal o něm záznam stanoveným orgánům a institucím.

[4] Státní úřad inspekce práce rozhodnutím ze dne 12. 10. 2011, čj. 2960/1.30/11/14.3, k odvolání žalobce snížil uloženou pokutu na 130 000 Kč a v ostatních částech ponechal výrok napadeného rozhodnutí beze změny.

## II.

[5] Žalobce napadl rozhodnutí žalovaného žalobou, kterou Krajský soud v Ostravě zamítl rozsudkem ze dne 14. 1. 2014, čj. 78 Ad 13/2011 - 82.

[6] Krajský soud nejprve zrekapituloval obsah jednotlivých podkladů, z nichž vycházely správní orgány. K námitce, že žalobce nebyl zaměstnavatelem poškozeného F. R., soud uvedl, že v rozporu s tímto tvrzením žalobce vlastnoručně činil záznamy do stavebního a montážního deníku, včetně záznamu ze dne 18. 10. 2010: „*jeden pracovník R. F. dohoda na úklidové a kopáčské práce*“ a záznamu na listu č. 222170: „*pracovní úraz pád pracovníka R. F. z opěrné zdi*“. Pro závěr, že žalobce zaměstnal poškozeného, svědčí i záznam o podaném vysvětlení Policii ČR ze dne 26. 10. 2010, v němž žalobce uvedl, že v polovině října 2010 najal F. R. na pomocné kopáčské a úklidové práce. Také svědci V. H. a M. H. vypověděli, že si je žalobce najal na stavební práce. Ze záznamu o poskytnutí informace oblastnímu inspektorátu práce ze dne 18. 11. 2010 vyplývá, že žalobce jménem společnosti MENE INDUSTRY s. r. o. uvedl, že V. H. dne 17. 10. 2010 přivedl F. R. na stavbu s tím, že by potřeboval na určitou dobu zaměstnat. Tomuto záznamu odpovídá i vyjádření V. H. před oblastním inspektorátem práce ze dne 30. 11. 2010.

[7] S ohledem na uvedené má soud za prokázané, že to byl žalobce a nikoliv V. H., kdo vystupoval v pozici zaměstnavatele v pracovněprávních vztazích k poškozenému F. R. i ostatním jmenovaným stavebním dělníkům. Na tom nic nemění ani žalobcova námitka, že s F. R. neuzavřel pracovní smlouvu ani dohodu o pracích konaných mimo pracovní poměr. Tvrzení, že žalobce prováděl záznamy ve stavebním deníku proto, že pro zhotovitele stavby V. H. je psaní v českém jazyce obtížné, je podle krajského soudu v rozporu s protokolem o jeho výslechu před Policií ČR. V. H. v něm vypověděl, že v češtině rozumí ústnímu i písemnému projevu. Jestliže žalobce označil V. H. jako „vedoucího“, není tím vyloučeno, že jej pověřil vedením dalších zaměstnanců, příp. že jeho prostřednictvím vyplácel zaměstnancům odměny za vykonanou práci. Ani námitka, že nemůže jít k tíži žalobce, že kontroloval doklady dělníků, které najímal V. H., nemůže podle krajského soudu zvrátit závěr, že zaměstnavatelem poškozeného F. R. byl právě žalobce.

[8] Krajský soud pochybuje, že si žalobce neuvědomoval význam pojmu „najímaní dělníků na stavby“, a to za situace, kdy podniká s živnostenským oprávněním a je též jednatelem společnosti MENE INDUSTRY, s. r. o. již od roku 1994. Žalobce začal popírat, že zaměstnával

poškozeného od okamžiku, kdy jej začal zastupovat jeho právní zástupce. Žalobce prostřednictvím svého zástupce ve vyjádření k záznamu oblastního inspektorátu práce ze dne 11. 1. 2011 uvedl, že uvedená společnost není stavebníkem, neuzavřela žádnou smlouvu vztahující se k předmětné stavbě a žádný ze zaměstnanců společnosti se na stavbě nepodílel; řízení je proto nutné vést s V. H., který stavbu realizoval. Soud ve shodě s žalovaným tato tvrzení vyhodnotil za ryze účelová. Podle stavebního povolení měla předmětnou stavbu dodavatelsky provádět právě uvedená společnost. Byl to žalobce, kdo dne 18. 11. 2010 za tuto společnost správnímu orgánu sdělil, že zaměstnal F. R., a byl to také on, kdo vyplnil a podepsal hlášení o pracovním úraze F. R. Žalobcovo tvrzení, že tato společnost vydala záznam o úraze na nátlak správního orgánu prvního stupně, nemá oporu v provedených důkazech.

[9] Fakturu ze dne 5. 11. 2010 vystavenou V. H. pro M. P. (investora stavby), stejně jako fotokopii listu č. 222184, na němž je žalobce podepsán jako předávající „staveniště 4 ŘD vlastní objekt“ a přijímající V. H., které žalobce přiložil k žalobě, krajský soud vyhodnotil jako zcela účelové a nevěrohodné. Je nelogické, proč tyto důkazy nepředložil na svou podporu již ve správním řízení. Stejně tak jsou podle soudu nevěrohodná i předložená prohlášení P. M. ze dne 3. 12. 2013 a M. P. ze dne 7. 12. 2013.

### III.

[10] Proti rozsudku krajského soud se žalobce (stěžovatel) bránil kasační stížností z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s.

[11] Stěžovatel trvá na tom, že nebyl zaměstnavatelem poškozeného F. R. Záznam Policie ČR o podaném vysvětlení ze dne 26. 10. 2010, záznam o poskytnutí informace oblastnímu inspektorátu práce ze dne 18. 11. 2010, záznam o vyjádření V. H. ze dne 30. 11. 2010 a výpovědi svědků H. a H. před Policií ČR ze dne 26. 10. 2010 nelze použít jako důkaz ve správním řízení. Při realizaci záznamu o podaném vysvětlení či informace není zajištěna možnost účastníka řízení být o něm vyzooměn a není zaručena možnost právní pomoci ve smyslu čl. 37 odst. 3 a čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Výpovědi svědků H. a H. před Policií ČR nejsou relevantními důkazy také z toho důvodu, že se nejednalo o neodkladné nebo neopakovatelné úkony. Tyto úkony byly zpracovány pro účely trestního řízení a nebyly tak provedeny v souladu se správním řádem za možné účasti stěžovatele. V důsledku toho je za důkaz označen prostředek, který správní řád nepředpokládá. Tyto podklady proto nelze užít jako důkaz ve správním řízení. Krajský soud se s těmito námitkami nevypořádal ani neodůvodnil, proč je považuje za mylné či liché.

[12] Pokud by Nejvyšší správní soud shledal, že předmětné záznamy lze užít, nelze podle stěžovatele opomenout, že záznam o poskytnutí informace ze dne 18. 11. 2010 je záznamem kontrolované osoby MENE INDUSTRY s. r. o. a nikoli fyzické osoby – stěžovatele. Před provedením jednotlivých úkonů v průběhu kontrolního řízení nebyli kontrolovaná osoba ani stěžovatel poučeni o svých právech. Krajský soud podle stěžovatele zaměnil správní a kontrolní řízení, což má za následek nesprávné hodnocení věci i posouzení relevance jednotlivých důkazů. K tvrzení soudu, že stěžovatel nepopíral, že byl zaměstnavatelem, až do doby, než jej začal zastupovat jeho právní zástupce, stěžovatel uvedl, že svého zástupce zmocnil v době, kdy probíhalo kontrolní řízení se společností MENE INDUSTRY s. r. o. Správní řízení se stěžovatelem bylo zahájeno až dne 9. 6. 2011. Krajský soud bez opory v dokazování konstatoval, že to byl stěžovatel, kdo vyplnil prohlášení o úraze. Stěžovatel jej podepsal jako statutární orgán uvedené společnosti, nikoliv jako fyzická osoba.

[13] Krajský soud se nevypořádal ani s tvrzením kontrolované osoby MENE INDUSTRY s. r. o., že zaměstnavatelem poškozeného byl V. H. Výpověď V. H. je jedinou

relevantní svědeckou výpovědí před správním orgánem. Správní orgán nevyslechl ostatní osoby, ačkoliv je jejich výpověď ve věci zásadní. Přestože stěžovatel tuto vadu namítl, krajský soud se jí nezabýval. Stěžovatel poukázal na § 137 odst. 4 správního řádu, který lze užít i pro případy záznamů provedených kontrolním nebo policejním orgánem.

[14] Stěžovatel namítl, že správní orgán postupoval v rozporu s § 50 odst. 3 správního řádu, neboť zohlednil jen ty skutečnosti, které jdou v neprospěch stěžovatele a ty, které jdou v jeho prospěch, vyloučil jako nevěrohodné či účelové. Jelikož takto bez bližšího odůvodnění postupoval i krajský soud, je jeho rozsudek nepřezkoumatelný. Soud vyhodnotil jako účelový důkaz kopii listu č. 222184 stavebního deníku, podle něhož V. H. převzal staveniště. Soud přehlédl, že stěžovatel navrhoval tento důkaz již v odůvodnění odporu proti příkazu ze dne 24. 6. 2011. Soud ale současně na str. 7 odst. 2 rozsudku uvedl, že „*k témuž odůvodnění odporu byl připojen výňatek ze stavebního deníku, kde V. H. podepsal jako přejímací převzetí staveniště.*“ Odůvodnění rozsudku je tudíž rozporné.

[15] K porušení práv stěžovatele došlo také během soudního řízení. Právní zástupce stěžovatele byl krajským soudem při ústním jednání opakovaně přerušován, pročež nemohl upřesnit některé namítané skutečnosti. Soud bez předchozího vyrozumění po stěžovateli požadoval předložení smlouvy o dílo mezi M. P. a V. H. Následně však nezdůvodnil, proč na jejím předložení nadále netrvá. Pokud měly správní orgány i soud pochybnosti o tomto smluvním vztahu, měly uvedené smluvní strany vyzvat k jeho doložení.

[16] Krajský soud podle stěžovatele posoudil jak právní vztahy mezi investorem, zhotovitelem stavby, jeho zaměstnanci a stěžovatelem, tak i samotné postavení stěžovatele v rozporu s hmotným právem. Stěžovatel s investorem stavby neuzavřel smlouvu na realizaci díla. Zhotovitelem stavby byl V. H., který zaměstnával poškozeného F. R. Stěžovatel doložil, že smluvní vztah byl uzavřen mezi M. P. a V. H. U kolem stěžovatele bylo kontrolovat, zda zhotovitel provádí dílo, případně upozorňovat zhotovitelovy zaměstnance na nevhodný postup.

[17] Krajský soud se nezabýval ani námitkou, podle které stěžovatel ve správním řízení doložil záznam o úrazu vystavený V. H. Nevypořádal se ani se skutečností, že stěžovatel jako fyzická osoba nevykonává žádnou podnikatelskou činnost a nikoho nezaměstnával. Stěžovatel nepoužil pojem „zaměstnal“ nebo „najal“ ve smyslu pracovního práva. Termín „najal“ použil v listinách pořízených mimo správní řízení, a proto se jedná o irelevantní důkazy. Správní orgány ani krajský soud se dostatečně nevypořádaly s důvody, pro které stěžovatel vyhotovoval zápisy do stavebního deníku místo V. H. To, že rozumí ústnímu i písemnému projevu neznamená, že umí česky psát.

[18] Rozsudek krajského soudu považuje stěžovatel rovněž za nesrozumitelný. Ačkoliv předmětem řízení byla otázka viny stěžovatele za přestupky, soud v záhlaví rozsudku uvedl, že je jím „rozhodnutí o uložení pokuty“. Ze záhlaví rozsudku tak není zřejmé, o čem bylo rozhodnuto.

#### IV.

[19] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že ve správním řízení bylo dostatečně prokázáno, že stěžovatel zaměstnával poškozeného F. R. Žalovaný si je vědom, že stěžovatel coby fyzická osoba neprovádí podnikatelskou činnost. Jelikož předmětem řízení bylo spáchání přestupku, ve věci nemuselo být postupováno podle § 35 odst. 2 zákona o inspekci práce. K námitce, že stěžovatel není schopen rozlišit význam slov „najal“ a „zaměstnal“, poukázal na bohatou podnikatelskou činnost stěžovatele. Žalovaný ve zbytku odkázal na své rozhodnutí a vyjádření k žalobě.

## V.

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

[21] Kasační stížnost je důvodná.

[22] Podstatu posuzované věci představuje otázka, zda byl stěžovatel osobou odpovědnou za shora vymezené přestupky na úseku bezpečnosti práce. Subjektem skutkové podstaty přestupků, za které správní orgán uložil stěžovateli pokutu, tedy jejich pachatelem, je fyzická osoba – zaměstnavatel. Zákon o inspekci práce pojem zaměstnavatele nevymezuje, pročež je třeba vycházet z jeho definice obsažené v § 7 zákoníku práce, v tehdy účinném znění. Podle tohoto ustanovení je zaměstnavatelem osoba, která zaměstnává fyzickou osobu v pracovněprávním vztahu, vznikajícím při výkonu závislé práce (viz § 2 odst. 4 zákoníku práce).

[23] Správní orgán je v souladu se zásadou materiální pravdy povinen náležitě zjistit stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti a za tím účelem si opatřit dostatečné množství podkladů pro vydání rozhodnutí. Jak vyplývá z předloženého správního spisu, poškozený F. R. pracoval na předmětné stavbě, aniž by s ním byla na základě § 34 odst. 3 či § 77 odst. 1 zákoníku práce písemně uzavřena pracovní smlouva nebo dohoda o provedení práce či pracovní činnosti. Za takové situace pak bylo třeba, aby byl zaměstnavatel poškozeného zjištěn jinými důkazními prostředky. Správní orgány této povinnosti nedostály. Nejvyšší správní soud proto přisvědčil stěžovateli, že rozhodnutí žalovaného je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů.

[24] Nejvyšší správní soud považuje za vhodné nejprve uvést, že ve správním spisu je založeno stavební povolení, vydané stavebníkovi M. P. – dceři stěžovatele, na stavbu „4 řadové rodinné domy při ulici V Hájku, v Plzni - Červeném Hrádku u Plzně“, podle kterého měla být stavba prováděna dodavatelsky odbornou stavební společností MENE INDUSTRY s. r. o., jejímž společníkem a jednatelem je stěžovatel. Stavebník byl ve stavebním řízení zastupován na základě plné moci stěžovatelem. K pracovnímu úrazu F. R. došlo dne 25. 10. 2010. Poškozený si při něm vážně poranil dolní krční páteř a krční míchu. V ten den byl na staveništi dále přítomen V. H. a M. H. Jak vyplývá z úředního záznamu o podaném vysvětlení dle § 158 odst. 5 trestního řádu ze dne 26. 10. 2010, stěžovatel před policejním orgánem vypověděl, že v průběhu dubna 2010 na uvedenou stavbu najal stavební dělníky V. H. a M. H. a v druhé polovině října 2010 F. R. Stěžovatel při najmutí uvedených dělníků překontroloval jejich osobní doklady, živnostenské listy a zdravotní pojištění. Z protokolu Policie ČR o výsledku svědka V. H. ze dne 26. 10. 2010, vyplynulo, že byl na stavbu najat stěžovatelem v průběhu června 2010 a od té doby zde vykonával stavební práce. Za vykonanou práci mu platil stěžovatel. Svědek M. H. téhož dne před Policií ČR vypověděl, že na práci na předmětné stavbě jej najal stěžovatel.

[25] Stěžovatel jménem společnosti MENE INDUSTRY, s. r. o. před správním orgánem prvního stupně (viz záznam o poskytnutí informace ze dne 18. 11. 2010) uvedl, že F. R. přivedl na stavbu dne 17. 10. 2010 V. H. Stěžovatel jej zaměstnal na ústní dohodu jako pomocnou pracovní sílu. Úkoly mu nezadával, řídil jej vedoucí V. H. V. H. do záznamu ze dne 30. 10. 2010 uvedl, že si jej stěžovatel najal na stavbu v průběhu června 2010 a že pro společnost MENE INDUSTRY, s. r. o. pracoval i v dřívějších letech. Dále potvrdil, že F. R. si stěžovatel najal na pomocné práce na stavbě v polovině října.

[26] Záznam o pracovním úrazu F. R. sepsal stěžovatel dne 22. 11. 2010 jménem společnosti MENE INDUSTRY s. r. o. Je v něm uvedeno, že postižený je zaměstnanec této společnosti na základě dohod konaných mimo pracovní poměr. V zápisu o přijatém opatření k mimořádné události učiněném vlastnoručně stěžovatelem je uvedeno, že „s pracovníky byla provedena prohlídka stavby a upozorněno na riziková místa stavby s důrazem na opatrnost;“ záznam byl podepsán pracovníky V. H., M. H. a M. A.

[27] Nově zmocněný zástupce stěžovatele i společnosti MENE INDUSTRY s. r. o. podáním ze dne 11. 1. 2011 jménem této společnosti uvedl, že se domnívá, že zřejmě z důvodu ceny nikdy nedošlo k uzavření smluvního vztahu mezi společností a investorem stavby a investor si pro realizaci vybral jiný subjekt, který převzal staveniště a stavbu realizuje. Uvedená společnost nemá se stavbou nic společného, nikdy nepřevzala staveniště a pouze zpracovala projektovou dokumentaci a má za to, že osobou, která zajišťovala realizaci stavby v době úrazu a byla tak zaměstnavatelem F. R., byl V. H.

[28] Stěžovatel v průběhu správního řízení posléze předložil záznam o úrazu, sepsaný dne 7. 2. 2011 „V. H.“, dne 11. 3. 2011 opravený na „V. H.“, a dále prohlášení V. H., že zaměstnal F. R., převzal staveniště pro realizaci stavby a byl zhotovitelem stavby. Stěžovatel doložil také výňatek ze stavebního deníku, v němž V. H. dne 7. 5. 2010 podepsal jako přejímající předání předmětného staveniště od stěžovatele jako předávajícího. Správní orgán prvního stupně následně uskutečnil dne 19. 7. 2011 svědeckou výpověď V. H. Ten vypověděl, že přivedl F. R. na staveniště a oznámil to stěžovateli. Řídil práci na staveništi, od stěžovatele dostával peníze, které následně rozdělával mezi ostatní pracovníky.

[29] Nejvyšší správní soud na základě shora uvedených skutkových zjištění neshledal, že by správní orgány v dané věci náležitě prokázaly, kdo byl skutečně zaměstnavatelem poškozeného; konkrétně zda to byl stěžovatel coby fyzická osoba anebo to byla společnost MENE INDUSTRY s. r. o., jejímž jménem stěžovatel vystupoval. Nejvyšší správní soud naopak souhlasí s krajským soudem i žalovaným v tom, že stěžovateli se nepodařilo prokázat, že zaměstnavatelem poškozeného byl V. H. Soud tuto stěžovatelovu obranu považuje za účelovou.

[30] Nejvyšší správní soud vycházel zejména z výpovědi samotného stěžovatele, V. H. a M. H. učiněných před policejními orgány a v počátku správního řízení, tedy předtím, než společnost MENE INDUSTRY s. r. o. popřela svá dosavadní tvrzení. Právě krátký časový odstup od úrazu pana R. hraje podstatnou roli při hodnocení věrohodnosti uvedených výpovědí. Nejvyšší správní soud neshledává logiku v tom, proč by stěžovatel nejprve tvrdil, že zaměstnával („najal“) uvedené dělníky, kontroloval jejich doklady, když, jak později tvrdil, pouze kontroloval průběh prací na stavbě, jejímž zhotovitelem měl být „vedoucí pracovník“ V. H.

[31] Stěžovatel v tomto směru argumentoval, že před policejními orgány neužil termíny „zaměstnal“ nebo „najal“ ve smyslu pracovníprávním. Těmito termíny podle svých slov chtěl vyjádřit, že vzal na vědomí, že zhotovitel stavby přijal postiženého jako svého zaměstnance. Tyto pojmy nelze ztotožňovat s běžnou slangovou mluvou na stavbách ani s dokonalou znalostí právního prostředí, jak namítal stěžovatel. Nejvyšší správní soud souhlasí se stěžovatelem v tom, že nelze „najmout“ zaměstnance a tento termín byl použit chybně z hlediska přesného právního vyjádření. Soud nicméně nepochybuje o významu, který stěžovatel těmito pojmy přiřadil, a sice že poškozeného a ostatní dělníky přijal na stavbu, aby vykonávali smlouvené stavební práce.

[32] Správní orgány ovšem náležitě nezjistily, zda stěžovatel hovořil o „najímání“ dělníků z pozice jednatele společnosti MENE INDUSTRY s. r. o., které měla podle stavebního povolení zhotovit stavbu, nebo coby fyzická osoba. Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že je třeba důsledně odlišovat vyjádření stěžovatele jako fyzické osoby a jako jednatele či společníka společnosti - na takto učiněná prohlášení je třeba pohlížet jako na vyjádření samotné společnosti. To, že se stěžovatel vyjadřoval v ich-formě („najal jsem“), neznamená, ale ani nevylučuje, že takto hovořil z pozice jednatele stavební společnosti. Stejně tak platí, že na základě vyjádření V. H. a M. H., že si je na stavbu najal stěžovatel, nelze rozhodně vyloučit, že tyto osoby měly na mysli, že je zaměstnala uvedená společnost, jejímž jménem stěžovatel vystupoval. Tomu nasvědčuje i to, že V. H. před správním orgánem dne 30. 10. 2010 vypověděl, že si jej na stavbu najal stěžovatel s tím, že pro společnost MENE INDUSTRY, s. r. o. již dříve pracoval.

[33] Správní řízení bylo zpočátku vedeno se společností MENE INDUSTRY s. r. o. a stěžovatel, který po celou dobu vystupoval jejím jménem, nepopíral, že zaměstnal poškozeného. V průběhu správního řízení však tato společnost i stěžovatel zplnomocnili advokáta J. Blažka. Ten poté popřel, že uvedená společnost zaměstnávala poškozeného a vyjádřil domněnku, že jeho skutečným zaměstnavatelem byl V. H. Právní zástupce ve svém vyjádření dále uvedl, že společnost se domnívá, že zřejmě z důvodů ceny nedošlo k uzavření smlouvy mezi společností a investorem a investor si pro realizaci vybral jiný subjekt, který stavbu realizuje, patrně V. H. Toto prohlášení považuje Nejvyšší správní soud za nepřesvědčivé. Je zvláštní, aby společnost (jejíž společník je otcem a zmocněncem stavebníka) neznala důvody, pro které neuzavřela smlouvu se stavebníkem a nerealizovala předmětnou stavbu. Stěžovatel tvrdil, že na stavbě vykonával dozor. Proto měl mít povědomí o tom, kdo stavbu realizuje.

[34] Aniž by k tomu společnost MENE INDUSTRY s. r. o. či stěžovatel předložili jakýkoliv přesvědčivý důkaz, správní orgán prvního stupně toto prosté sdělení bez dalšího akceptoval a za podezřelého ze spáchaných přestupků označil stěžovatele coby fyzickou osobu s odůvodněním, že v průběhu kontroly bylo zjištěno, že zaměstnával poškozeného. Možnost vyvinění se společnosti jen na základě prostého konstatování je ovšem v rozporu se zásadou materiální pravdy a v řízení doposud zjištěným skutkovým stavem. Správní orgán se následně zaměřil na popření stěžovatelova tvrzení, že poškozeného zaměstnal V. H., ale již přesvědčivě nezdůvodnil, že tak učinil právě stěžovatel a nikoliv uvedená společnost.

[35] Ze správního spisu vyplývá, že správní orgán prvního stupně dne 28. 3. 2011 zjistil, že se poškozený F. R. nachází na oddělení dlouhodobé intenzivní péče anesteziologicko-resuscitačního oddělení a jeho zdravotní stav je vážný. V úředním záznamu ze dne 29. 6. 2011 uvedl, že ověří schopnost poškozeného vypovídat. Nejvyšší správní soud ve spisu ovšem výsledek tohoto zjišťování nenalezl. Správní orgán ve svém rozhodnutí ze dne 15. 9. 2011 uvedl, že výsledek poškozeného nebyl třeba s ohledem na ostatní provedené důkazy a také z důvodu jeho vážného zdravotního stavu. Jak ovšem vyplývá z již řečeného, skutkový stav nebyl ve věci zjištěn dostatečně. Z obsahu správního spisu nelze postavit na jisto, zda správní orgán prvního stupně nebo žalovaný během odvolacího řízení, i opakovaně, ověřoval, zda zdravotní stav poškozeného nadále znemožňuje jeho výsledek. Jeho výpověď by přitom byla v dané věci zcela zásadní.

[36] K prokázání skutečného stavu věci mohly správní orgány dále vyslechnout M. P., neboť jako stavebník musela vědět, jestli stavbu provádí v souladu se stavebním povolením společnost MENE INDUSTRY s. r. o., nebo v rozporu s ním její otec či jiná osoba. Ke zjištění skutkového stavu mohlo napomoci i účetnictví společnosti MENE INDUSTRY s. r. o., z nichž by správní orgán mohl dovodit, zda společnost fakturovala stavebníkovi za provedené práce nebo zda uplatnila náklady spojené se zhotovováním stavby.

[37] Nejvyšší správní soud naopak nepochybuje, že zaměstnavatelem poškozeného nebyl V. H., jak se snažil prokázat stěžovatel. Toto tvrzení stěžovatele nejsou s to prokázat záznamy ve stavebním a montážním deníku. Ty po celou dobu prováděl stěžovatel (opětovně však není zjevné z jaké pozice), a to i poté, co dle jeho tvrzení dne 7. 5. 2010 převzal staveniště V. H. To, že byl V. H. ve stavebním deníku označen jako vedoucí pracovník, neprokazuje, že byl z hlediska pracovněprávního zaměstnavatelem ostatních osob vyskytujících se na stavbě. V tomto směru Nejvyšší správní soud souhlasí s argumentací krajského soudu, podle které „vedoucí“ postavení V. H. mohlo spočívat v tom, že jej stěžovatel pověřil vedením dalších zaměstnanců, příp. že jim namísto stěžovatele vyplácel odměny za vykonanou práci. Nejvyšší správní soud nepřisvědčil ani kasační argumentaci, že zápisy do stavebního deníku prováděl namísto V. H. z důvodu, že ten neumí psát v češtině, a to za situace, kdy V. H. před policejním orgánem dne 26. 10. 2010 a před správním orgánem prvního stupně dne 19. 7. 2011 vypověděl, že češtinu ovládá. Nejvyšší správní soud neodhlédl ani od toho, že ačkoliv měl V. H. převzít staveniště v květnu 2010, sám uvedl, že na stavbě začal pracovat až v červnu 2010, a ani od toho, že kopie tohoto záznamu, vztahující se ke květnu 2010, se nachází na listu č. 222185, zatímco údaje vztahující se k říjnu 2010 se nachází na listu č. 222168.

[38] Stěžovateli lze dát za pravdu, že krajský soud ve svém rozsudku na jednu stranu uvedl, že stěžovatel k odůvodnění odporu připojil výňatek ze stavebního deníku z května 2010 a na stranu druhou tento důkaz odmítl, protože jej stěžovatel předložil až v rámci soudního řízení. Tato skutečnost by sama o sobě nemohla mít za následek nezákonnost či nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu, neboť záznamy ve stavebním deníku přesvědčivě neprokazují, kdo byl skutečným zaměstnavatelem poškozeného. K související námitce, že krajský soud hodnotil důkazy předložené stěžovatelem až v soudním řízení jako účelové či nevěrohodné, Nejvyšší správní soud uvádí, že souhlasí s krajským soudem v tom, že stěžovateli nic nebránilo, aby tyto důkazy předložil již v průběhu správního řízení, do něhož je třeba primárně směřovat zjišťování skutkového stavu věci. Čestná prohlášení M. P. a M. P. zhotovená v roce 2013, tedy 3 roky po úrazu, nepovažuje ani Nejvyšší správní soud za věrohodná a nejsou s to prokázat, že zaměstnavatelem poškozeného byl V. H. Ani faktura vystavená V. H. na „provedení prací na stavbě 4 RD v Červeném Hrádku v Plzni“ neprokazuje, že právě V. H. zaměstnával poškozeného.

[39] Stěžovatel dále namítl, že krajský soud opomenul, že v průběhu správního řízení doložil záznam o úrazu vystavený V. H. Jak ale vyplývá z části rozsudku, v němž je podrobně shrnut obsah jednotlivých podkladů, krajský soud tento podklad nepřehlédl. Současně ale nelze odhlédnout od toho, že záznam o pracovním úrazu již dříve vyplnila společnost MENE INDUSTRY s. r. o. Za takové situace je zřejmé, že ani záznam vystavený V. H. nelze považovat za důkaz, který sám o sobě prokazuje, že V. H. zaměstnával poškozeného.

[40] Krajský soud podle stěžovatele nedůvodně požadoval předložení smlouvy o dílo mezi M. P. a V. H., i když stěžovatel nebyl smluvní stranou tohoto vztahu. Nejvyšší správní soud nepřehlédl, že stěžovatel v kasační stížnosti na jiném místě uvedl, že doložil existenci smluvního vztahu mezi těmito osobami. Pokud tedy měla zmíněná smlouva svědčit o existenci právního vztahu mezi stavebníkem a V. H., lze rozumět úvahám krajského soudu, pokud se dotázal na existenci této smlouvy. Stěžovatel coby zplnomocněný zástupce stavebníka a osoba vykonávající dozor na stavbě měl mít povědomí o tom, zda tato smlouva existuje. Stěžovatel předložil fotokopii části stavebního deníku z května 2010, podle něhož dne 7. 5. 2010 předal staveniště V. H. Měl-li stěžovatel nadále působit na stavbě pouze jako stavební dozor, lze předpokládat, že znal důvody, pro které předává staveniště právě V. H.



[41] S ohledem na shora uvedené Nejvyšší správní soud uzavírá, že správním orgánům i krajskému soudu se podařilo vyvrátit tvrzení stěžovatele, že zaměstnavatelem poškozeného měl být V. H. Naopak se jim ale nepodařilo přesvědčivě prokázat, že zaměstnavatelem poškozeného byl právě stěžovatel a nikoliv, jak zpočátku tvrdil správní orgán prvního stupně, společnost MENE INDUSTRY s. r. o. Z tohoto důvodu je nepřezkoumatelný rozsudek krajského soudu i rozhodnutí správních orgánů.

[42] Nejvyšší správní soud se pro úplnost vyjádřil i k dalším uplatněným kasačním námitkám. Důvodnou není námitka, podle které krajský soud nesprávně zaměňuje správní a kontrolní řízení. Stěžovatel v kasační stížnosti neobjasnil, v čem by měl spočívat rozdíl mezi těmito řízeními. Námitku, že stěžovatel ani společnost MENE INDUSTRY s. r. o. nebyli v záznamu o poskytnutí informace ze dne 18. 11. 2010 poučeni o svých právech, stěžovatel v žalobě neuplatnil. Jedná se tak o nepřijatelnou námitku dle § 104 odst. 4 s. ř. s. a Nejvyšší správní soud se jí proto nezabýval.

[43] K námitce, že stěžovatelův právní zástupce nemohl před krajským soudem náležitě upřesnit některé namítané skutečnosti, Nejvyšší správní soud uvádí, že stěžovatel v kasační stížnosti neuvedl, o které skutečnosti se jednalo a jak mu toto tvrzené pochybení soudu znemožnilo prokázat důvodnost námitek obsažených žalobě. Z protokolu o konaném ústním jednání vyplývá, že se zástupce stěžovatele v obecné rovině obsáhle vyjadřoval k financování a zajišťování stavby, aniž by tato tvrzení konkretizoval ve vztahu k žalobním námitkám. Za takové situace nelze shledat, že by krajský soud porušil procesní práva stěžovatele.

[44] Skutečnost, že krajský soud v záhlaví rozsudku uvedl, že předmětem projednávané věci je rozhodnutí o uložení pokuty, nemůže založit nesrozumitelnost napadeného rozsudku. Jak Nejvyšší správní soud vyslovil v rozsudku ze dne 4. 12. 2003, čj. 2 Ads 58/2003 - 75, za nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost lze obecně považovat takové rozhodnutí, z jehož výroku nelze zjistit, jak soud ve věci rozhodl, kdy je výrok vnitřně rozporný, kdy nelze rozeznat, co je výrok a co odůvodnění, kdo jsou účastníci řízení a kdo byl rozhodnutím zavázán. Tyto vady Nejvyšší správní soud v napadeném rozsudku neshledal. Je z něj patrné, o jakém předmětu řízení soud rozhodoval a odůvodnění rozsudku je v souladu s jeho výroky. Označení předmětu řízení v záhlaví rozsudku odpovídá povaze přezkoumávané věci, neboť stěžovateli byla uložena pokuta za spáchané přestupky na úseku bezpečnosti práce. To, že žalobní námitky směřovaly do otázky samotné viny za přestupky, nezpůsobuje nesrozumitelnost rozsudku.

[45] Stěžovatel se v kasační stížnosti snažil zvrátit možnost užít ve správním řízení záznam Policie ČR o podaném vysvětlení stěžovatele ze dne 26. 10. 2010, výpovědi svědků H. a H. před Policií ČR, záznam o poskytnutí informace oblastnímu inspektorátu práce ze dne 18. 11. 2010 a záznam o vyjádření V. H. ze dne 30. 11. 2010. Jelikož stěžovatel tyto námitky neuplatnil v žalobě, ačkoliv mu v tom nic nebránilo, jedná se o nepřijatelné námitky podle § 104 odst. 4 s. ř. s. Nad rámec nutného odůvodnění Nejvyšší správní soud uvádí, že uvedené důkazy mohly být ve správním řízení využity na základě § 51 odst. 1 správního řádu, podle něhož lze k provedení důkazů užít všech důkazních prostředků, které jsou vhodné ke zjištění stavu věci a které nejsou získány nebo provedeny v rozporu s právními předpisy. Pro použitelnost podkladů získaných orgány činnými v trestním řízení ve správním řízení není přirozeně třeba, aby byly získány postupem předpokládaným správním řádem, ale naopak trestněprávními předpisy. Jak uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 22. 7. 2009, čj. 6 Ads 102/2009 - 79, za podklad pro vydání správního rozhodnutí může sloužit vše, co má konkrétní vypovídací hodnotu a je způsobilé osvětlit či prokázat skutečný stav věci, bez ohledu na to, zda byl takový poznatek

získán v příslušném správním řízení či v řízení vedeném jiným orgánem veřejné moci, ve kterém se řeší otázka významná pro rozhodnutí správního orgánu. Proto i v nyní posuzované věci mohly být využity podklady získané policejními orgány. Uvedenou možnost nelze zvrátit ani poukazem na § 137 odst. 4 správního řádu, neboť toto ustanovení nebrání tomu, aby podkladem pro vydání správního rozhodnutí byl protokol o podání vysvětlení v trestním řízení. Správní orgán přitom v dané věci nevycházel jen z podkladů získaných od policejních orgánů, ale své rozhodnutí opřel i o důkazy, které sám provedl. To, že tyto důkazy hodnotil nedostatečně, je věc jiná.

[46] S ohledem na shora uvedené Nejvyšší správní soud uzavřel, že napadený rozsudek je nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů, protože postrádá přesvědčivé odůvodnění o určení osoby odpovědné za předmětné přestupky na úseku bezpečnosti práce. Jelikož soud shledal kasační stížnost důvodnou, rozsudek krajského soudu zrušil. Současně zrušil i rozhodnutí žalovaného, protože již v řízení před krajským soudem byly dány důvody pro takový postup [§ 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s.], a vrátil věc žalovanému k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s. ř. s.). V něm bude žalovaný vázán názorem Nejvyššího správního soudu (podle § 78 odst. 5 s. ř. s.).

[47] Vzhledem k tomu, že tímto rozsudkem je řízení před správními soudy skončeno, Nejvyšší správní soud rozhodl rovněž o celkových nákladech soudního řízení (§ 110 odst. 3 věta druhá s. ř. s.). O náhradě nákladů řízení Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 110 odst. 3, věta druhá s. ř. s. ve spojení s § 60 odst. 1 s. ř. s. Stěžovatel měl ve věci plný úspěch a náleží mu proto náhrada důvodně vynaložených nákladů v řízení před krajským soudem a v řízení o kasační stížnosti. Náhrada nákladů řízení zahrnuje odměnu zástupce stěžovatele za dva úkony právní služby po 2100 Kč (převzetí věci a podání žaloby) podle § 7, § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. a) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif) ve znění účinném do 31. 12. 2012 a za tři úkony právní služby po 3100 Kč (účast u ústního jednání před krajským soudem dne 14. 1. 2014, replika k vyjádření žalovaného dne 2. 12. 2013 a podání kasační stížnosti) podle § 7, § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. d) a g) advokátního tarifu ve znění účinném od 1. 1. 2013. K vypočtené odměně je pak nutno přičíst náhradu hotových výdajů advokáta ve výši 300 Kč za každý úkon právní služby (§ 13 odst. 3 advokátního tarifu), tedy částku 1500 Kč. Takto vypočtená odměna a náhrada hotových výdajů byla dále zvýšena o částku 3150 Kč odpovídající dani z přidané hodnoty, kterou je zástupce stěžovatele povinen odvést podle § 37 odst. 1 a § 47 odst. 4 zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty. Spolu se zaplaceným soudním poplatkem za podání žaloby (3000 Kč) a za podání kasační stížnosti (5000 Kč) činí celková výše přiznaných nákladů řízení 26 150 Kč. Tuto částku je žalovaný povinen zaplatit stěžovateli k rukám jeho advokáta ve lhůtě stanovené ve výroku tohoto rozsudku. Nejvyšší správní soud pro úplnost uvádí, že nerozhodoval o cestovním k ústnímu jednání u krajského soudu a o náhradě za promeškaný čas zástupce stěžovatele, nebo stěžovatel v průběhu soudního řízení nedoložil žádné podklady, na jejichž základě by soud mohl tuto částku vyčíslit.

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

V Brně 18. června 2014

JUDr. Jan Passer  
předseda senátu