



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Milady Tomkové a soudců JUDr. Brigity Chrástilové a JUDr. Bohuslava Hnízдила v právní věci **žalobce: P. S.**, zastoupen Mgr. Markem Štenclem, advokátem, se sídlem Nový Malín 240, proti **žalovanému: Státní úřad inspekce práce**, se sídlem Janská 785/2, Opava, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 5. 1. 2006, č. j. 11 Ca 61/2005 - 35,

takto:

- I.** Kasační stížnost **se zamítá.**
- II.** Žalovanému **se** náhrada nákladů řízení **nepřiznává.**

Odůvodnění:

Žalobce (dále jen „stěžovatel“) včas podanou kasační stížností napadá shora označený rozsudek Městského soudu v Praze, kterým byla zamítnuta jeho žaloba proti rozhodnutí Českého úřadu bezpečnosti práce (zákonem č. 251/2005 Sb., o inspekci práce, byl s účinností od 1. 7. 2005 zrušen a nahrazen Státním úřadem inspekce práce - dále jen „žalovaný“) ze dne 10. 1. 2005, č. j. 1893/1.30/04/14.3. Tímto rozhodnutím bylo rozhodnuto o stěžovatelově odvolání proti rozhodnutí Inspektorátu bezpečnosti práce pro Moravskoslezský kraj a Olomoucký kraj se sídlem v Ostravě ze dne 1. 7. 2004, č. j. 3355/10.20/04/14.3, kterým byla stěžovateli jako podnikající fyzické osobě uložena pokuta 100 000 Kč podle § 6 odst. 2 písm. b) zákona č. 174/1968 Sb., o státním odborném dozoru nad bezpečností práce, ze porušení předpisů k zajištění bezpečnosti práce, technických zařízení a předpisů stanovících pracovní podmínky, a to tak, že výrok napadeného rozhodnutí byl změněn co do výše pokuty, která byla snížena na 40 000 Kč. V ostatních částech zůstal výrok rozhodnutí beze změny.

Městský soud v odůvodnění svého rozsudku zejména uvedl, že stěžovatel v žalobě namítal porušení § 34 odst. 5 a § 59 odst. 1 správního řádu (tehdy účinného zákona č. 71/1967 Sb.), tedy způsob, jakým žalovaný hodnotil soustředěné důkazy a jaký skutkový stav z nich vyvodil. Namítal, že došlo ke změně právního hodnocení skutkového stavu, ale žalovaný nepřezkoumal napadené rozhodnutí v celém rozsahu, neboť toliko převzal argumenty prvoinstančního orgánu. K tomu městský soud konstatoval, že žalovaný přezkoumal prvoinstanční rozhodnutí a ztotožnil se se závěry Inspekce bezpečnosti práce. V této části neshledal v rozhodnutí vydaném na základě provedených důkazů žádné vady, a dostatečně se vypořádal i s dalšími argumenty týkajícími se použití žebříku a provádění školení poškozeného zaměstnance. Konkrétně žalovaný argumentoval tím, že stěžovatel nedůsledně organizoval postup prací na stavbě, nezajistil úklid na stavbě, pročež bylo možno použít při pobíjení krovů toliko žebřík, dále nepředložil takové důkazy, které by jasně prokazovaly, jak byli zaměstnanci proškoleni. Podle názoru soudu z obsahu spisu žalovaného vyplynulo, že zaměstnanci jednak prováděli práci bez podrobných písemných instrukcí a jednak potvrdili, že byli s pracovními postupy seznámeni. Žalovaný zdůvodnil změnu výše uložené pokuty s tím, že na základě dokazování prvoinstančního orgánu dovedl, že šlo o nedbalostní jednání menšího rozsahu závažnosti s jistou mírou spoluúčasti na straně zaměstnance, a proto považoval za vhodné pokutu snížit. Pokud žalovaný při úvaze o snížení pokuty zohlednil i okolnosti ležící na straně poškozeného, nejedná se dle názoru krajského soudu o nové právní posouzení věci. Porušení výše zmíněných ustanovení správního řádu soud neshledal, neboť je nelze interpretovat tak, že by odvolací orgán v situaci, kdy rozhodnutí správního orgánu I. stupně shledá věcně správným a jeho odůvodnění dostatečně přesvědčivým, nebyl oprávněn na závěry uvedené v tomto rozhodnutí odkázat. Stěžovatel v žalobě neuvedl žádné konkrétní okolnosti, které by svědčily o nesprávném zjištění skutkového stavu, ke kterému dospěly správní orgány, a nenamítá ani to, že by se žalovaný některou z jeho odvolacích námitek nezabýval. Námitka porušení uvedených ustanovení správního řádu je proto pouze obecná a za těchto okolností soud uzavřel, že ze samotného odkazu na důvody prvoinstančního rozhodnutí nelze dovozovat porušení práva na spravedlivý proces.

V kasační stížnosti proti tomuto rozsudku stěžovatel uplatnil kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), přičemž nesprávné posouzení právní otázky spatřoval zejména v tom, že připuštění spoluúčasti zaměstnance na jeho pracovním úrazu má rozhodný význam nejen pro otázku posouzení snížení výše pokuty žalovaným, ale má zásadní význam i pro posouzení otázky zavinění poškozeného zaměstnance. Stěžovatel v tom spatřuje změnu právního hodnocení skutkového stavu a i nadále trvá na právní námitce směřující proti tomu, jakým způsobem žalovaný hodnotil soustředěné důkazy a jaký skutkový stav z nich vyvodil (s odkazem na § 34 odst. 5 správního řádu). Žalovaný se dle stěžovatelova názoru řádně nevypořádal se svou povinností přezkoumat napadené rozhodnutí v celém rozsahu a je-li to nutné, řízení doplnit, popřípadě zjištěné vady odstranit. Zejména se jedná o stěžovatelovo prohlášení ze dne 15. 12. 2003, které prvoinstanční orgán nevzal jako důkaz a dále o něm v řízení nebylo rozhodováno. V tom stěžovatel spatřuje porušení práva na spravedlivý proces ve smyslu čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Z těchto důvodů navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek Městského soudu v Praze zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že nemohla nastat stěžovatelem tvrzená procesní vada týkající se účastníků řízení (která dle názoru soudu

ani nebyla v kasační stížnosti podána), neboť toto bylo vedeno proti podnikající fyzické osobě a podle zásad objektivní odpovědnosti. Řízení nebylo vedeno proti poškozenému, a proto ani nemohla nastat tvrzená procesní vada a ani rozhodnutí ve věci samé nemohlo být v rozporu se zákonem. Předchozí rozhodnutí odvolacího orgánu i městského soudu označil žalovaný za objektivní a souladná se zákonem. Z tohoto důvodu nemůže být kasační stížnost úspěšná a žalovaný tudíž navrhuje, aby soud kasační stížnost zamítl.

Nejvyšší správní soud nejprve přezkoumal formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost je podána včas, neboť byla podána ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného rozsudku (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), je podána osobou oprávněnou, neboť stěžovatel byl účastníkem řízení, z něhož napadený rozsudek vzešel (§ 102 s. ř. s.). Stěžovatel je zastoupen advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.) a uplatňuje kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., kasační stížnost je tak přípustná.

Z obsahu správního spisu Nejvyšší správní soud především zjistil, že dne 22. 10. 2003 došlo při podbíjení krovů dřevěným obkladem na stavbě rodinného domu v U. k pracovnímu úrazu stěžovatelova zaměstnance V. Š., který spadl z výšky cca 3,5 metru z hliníkového žebříku a poranil si páteř. Téhož dne pořídila Policie České republiky úřední záznam o podaném vysvětlení poskytnuté spolupracovníkem poškozeného p. R., jenž uvedl, že o bezpečnosti práce na pracovišti byli zaměstnavatelem pravidelně proškolení a dle jeho názoru byl žebřík postaven správně. Do protokolu pořázeného Inspektorátem bezpečnosti práce dne 5. 11. 2003 pak tentýž p. R. vypověděl, že v den úrazu se sešli se stěžovatelem, který jim určil místo a předmět práce, jiné pokyny nedostali. Se zadanou prací již měli zkušenosti, obvykle ji prováděli z lešení. Na předmětné stavbě však lešení nebylo, a proto práci prováděli s použitím žebříku. Stěžovatel jim ústně doporučil pracovat pomaleji a opatrněji, nedostali ale od něho žádný písemný podklad předepisující, jak mají práci konkrétně provádět. V úředním záznamu o podaném vysvětlení ze dne 11. 11. 2003 poškozený zaměstnanec vypověděl, že byl v dubnu 2003 náležitě proškolen, což bylo doloženo i záznamem o školení o bezpečnosti a ochraně zdraví při práci ze dne 1. 4. 2003 a prohlášením o provedení opatření k zabezpečení bezpečnosti a ochrany zdraví při práci a požární ochrany u stěžovatele v průběhu roku 2003 podepsaným dne 19. 1. 2004 poškozeným zaměstnancem. Samotné podbíjení střechy zaměstnanec se stěžovatelem ústně konzultoval, přičemž zároveň uvedl, že má s touto prací několikaleté zkušenosti. K samotnému úrazu sdělil, že práci vykonával spolu s p. R., jenž mu řezal materiál a podával mu jej. On stál na žebříku a přibíjel materiál. Žebřík byl v okamžiku, kdy se svezl po šikmině doleva, opřen z boku o šikmou stranu střechy. Levá část žebříku se dostala do volného prostoru, žebřík se otočil o 90 stupňů kolem své osy doprava a spadl k zemi i s poškozeným, který spadl na záda. Při ustavování žebříku vadily palety se stavebním materiálem Ytong, které byly postaveny k obvodovým zdem. Poškozený vyslovil domněnku, že kdyby tam palety nebyly, k úrazu by možná nedošlo. Shodně vypovídal i do protokolu dne 28. 11. 2003. Dne 1. 12. 2003 byl pořízen protokol o výkonu dozoru dle § 4 zákona č. 174/1968 Sb., z něhož vyplývá, že předmětem šetření byla kontrola dodržování předpisů k zajištění bezpečnosti práce, technických zařízení a předpisů stanovujících pracovní podmínky v souvislosti s vyšetřováním příčin pracovního úrazu poškozeného p. Š. Na základě podrobného popisu úrazového děje a zhodnocení provedených důkazů inspektoři dospěli k závěru, že se p. Š. zranil v důsledku nedostatečně odhadnutého rizika a následným neprovedením opatření k prevenci rizik. Stěžovatel tak porušil § 132a odst. 1 zákoníku práce (tehdy účinného zákona č. 65/1965 Sb.) ve spojení s § 14 odst. 2 a odst. 7 vyhlášky č. 324/1990 Sb., o bezpečnosti práce a technických zařízení při stavebních pracích (dále jen „vyhláška č. 324/1990 Sb.“), a dále § 133 odst. 1 písm. f) zákoníku práce. Zároveň dospěli k závěru, že poškozený předpisy

k zajištění bezpečnosti a ochrany zdraví při práci neporušil. Dne 9. 12. 2003 bylo vydáno prohlášení o provedení opatření k zabezpečení bezpečnosti a ochrany zdraví při práci a požární ochrany u stěžovatele v roce 2003, z něhož vyplynulo, že stěžovatel každodenně své zaměstnance seznamoval s pracovními postupy a úkony.

Stěžovatel nesouhlasil se závěry vyšetřování příčin pracovního úrazu a tvrdil, že nešlo o nedostatečně odhadnuté riziko, nýbrž o chybné počínání poškozené pracovníka. Odmítl porušení pracovních předpisů s tím, že zaměstnanci byli řádně proškoleni a v daném případě se jednalo o osobní selhání poškozeného. Správní orgán I. stupně setrval na svém závěru a znění protokolu ponechal nezměněno, přičemž dne 9. 6. 2004 zahájil správní řízení a rozhodnutím ze dne 1. 7. 2004 uložil stěžovateli pokutu 100 000 Kč za porušení výše citovaných ustanovení zákoníku práce a vyhlášky. Proti tomuto rozhodnutí podal stěžovatel dne 22. 7. 2004 odvolání, v němž navrhl, aby bylo změněno tak, že mu nebude uložena pokuta, popřípadě bude pokuta snížena alespoň na 50 000 Kč. O odvolání bylo rozhodnuto žalobou napadeným rozhodnutím, jímž byla uložená pokuta snížena na 40 000 Kč s tím, že toto snížení je odůvodněno skutečností, že se v daném případě jednalo o stěžovatelovo nedbalostní jednání menšího rozsahu závažnosti a byla dána též částečná spoluúčast poškozeného zaměstnance.

Podle § 6 odst. 2 písm. b) zákona č. 174/1968 Sb. jsou orgány státního odborného dozoru jsou oprávněny ukládat organizacím a podnikajícím fyzickým osobám za porušení předpisů k zajištění bezpečnosti práce a technických zařízení a předpisů stanovících pracovní podmínky pokutu až do částky 500 000 Kč.

Podle § 132a zákoníku práce (účinného ke dni vydání napadeného rozhodnutí) je zaměstnavatel povinen vytvářet podmínky pro bezpečné, nezávadné a zdraví neohrožující pracovní prostředí vhodnou organizací bezpečnosti a ochrany zdraví při práci a přijímáním opatření k prevenci rizik. Prevencí rizik se rozumí všechna opatření vyplývající z právních a ostatních předpisů k zajištění bezpečnosti a ochrany zdraví při práci a z opatření zaměstnavatele, která mají za cíl předcházet rizikům, odstraňovat je nebo minimalizovat působení neodstranitelných rizik.

Podle § 133 odst. 1 písm. f) zákoníku práce je zaměstnavatel kromě jiného povinen zajistit zaměstnancům, zejména zaměstnancům v pracovním poměru na dobu určitou, mladistvým a jejich zákonným zástupcům, podle potřeb vykonávané práce ve vhodných intervalech dostatečné a přiměřené informace a pokyny o bezpečnosti a ochraně zdraví při práci, zejména formou seznámení s riziky, s výsledky vyhodnocení rizik a s opatřeními na ochranu před působením těchto rizik, která se týkají jejich práce a pracoviště. Informace a pokyny je třeba zajistit zejména při přijetí zaměstnance, při jeho převedení, přeložení nebo změně pracovních podmínek, změně pracovního prostředí, zavedení nebo změně pracovních prostředků, technologie a pracovních postupů.

Podle § 14 odst. 2 vyhlášky č. 324/1990 Sb. může žebřík být používán jen pro krátkodobé, fyzicky nenáročné práce při použití jednoduchého nářadí. Při výstupu, sestupu a práci na žebříku musí být pracovník otočen obličejem k žebříku a musí mít možnost přidržet se ho oběma rukama.

Podle § 14 odst. 7 vyhlášky musí žebříky používané pro výstup přesahovat výstupní plošinu o 1, 1 m. Přesah žebříku mohou nahradit pevná madla nebo jiná pevná část konstrukce, za kterou se lze spolehlivě uchopit. K zajištění stability musí být žebřík

zabezpečen proti posunutí, bočnímu vychýlení, zvrácení nebo rozevření. Sklon jednoduchého žebříku nesmí být menší než 2, 5 : 1.

Podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. lze kasační stížnost podat z důvodu tvrzené nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení.

Nejvyšší správní soud je předně nucen konstatovat, že stěžovatel v podané kasační stížnosti vyslovuje nesouhlas s právními závěry městského soudu, aniž by tvrzená pochybení podložil vlastní právní argumentací. Totéž pak platí i o jeho námitce pochybení žalovaného pokud jde o tvrzené porušení § 34 odst. 5 správního řádu, neboť ani v této souvislosti stěžovatel konkrétní výtky vůči postupu žalovaného soudu nepředložil a setrval toliko v obecné rovině. Ke stejnému závěru pak dospěl soud i u stěžovatelova prohlášení ze dne 15. 12. 2003, neboť ani ve vztahu k domnělému nedostatečnému zohlednění tohoto důkazu stěžovatel žádné konkrétní pochybení soudu ani netvrdil. Nejvyšší správní soud se proto může zabývat námitkami jen v té míře, která je jejich formulací umožněna.

K námitce, že zavinění poškozeného je s to ovlivnit právní závěry o vině stěžovatele, Nejvyšší správní soud uvádí, že stěžovatelovu námitku neshledal důvodnou, neboť v rozhodnutí odvolacího orgánu byla sice připuštěna částečná spoluúčast zaměstnance na konkrétním pracovním úraze, ale tato skutečnost nezměnila nic na tom, že stěžovatel porušil své povinnosti dané mu výše citovanými předpisy. V zákoně č. 174/1968 Sb. je upravena odpovědnost stěžovatele za porušení bezpečnosti a ochrany zdraví při práci, která má objektivní povahu. Tuto skutečnost stěžovatel jak v žalobě, tak i v kasační stížnosti ostatně ani nepopřel. Ustanovení o výši pokuty podle cit. ustanovení zákona č. 174/1968 Sb. závisí na volné správní úvaze správního orgánu, přičemž zákon přímo nestanoví hlediska pro stanovení výše pokuty. Správní uvážení týkající se rozhodnutí o výši pokuty neznamená, že správní orgán rozhodne o jejím uložení v libovolné výši, neboť při tomto rozhodování musí přihlížet i k zákonným mezím správního uvážení zahrnujícím zásadu přiměřenosti. Tato zásada vychází z charakteru závažnosti protiprávního jednání (v daném případě porušení předpisů bezpečnosti a ochrany zdraví při práci) jako jednoho ze zákonných znaků pro naplnění skutkové podstaty uvedeného správního deliktu. V případě objektivní odpovědnosti za správní delikt se nezkoumá míra zavinění při zjištění protiprávního jednání jako jednoho ze zákonných znaků skutkové podstaty zmíněného správního deliktu, ani zavinění poškozeného či stěžovatele.

Stěžovatelovo pochybení, za které mu byla pokuta uložena, spočívá zejména v nedostatečné organizaci práce na dotčeném pracovišti. Stěžovatel si měl být vědom ztíženého přístupu jeho zaměstnanců ke krovům, které měly být podbíjeny, a z toho vyvodit příslušná opatření k prevenci rizik, tak jak mu to ukládají výše citovaná ustanovení zákoníku práce. Z obsahu správního spisu je zřejmé toliko to, že stěžovatel vyzval své zaměstnance k pomalejšímu a opatrnějšímu postupu, což nelze považovat za dostatečné opatření k prevenci rizik, ale naopak za důkaz stěžovatelova povědomí o obtížnosti uložené práce v daných podmínkách.

Skutková podstata deliktu tedy byla naplněna a v otázce viny neshledal Nejvyšší správní soud v právním posouzení městským soudem žádné pochybení. Do výše trestu námitka stěžovatele nesměruje, proto se otázkami spojenými s uloženým trestem Nejvyšší správní soud nezabýval.

Stěžovatel v kasační stížnosti dále namítá porušení § 34 odst. 5 správního řádu, podle něhož správní orgán hodnotí důkazy podle své úvahy, a to každý důkaz jednotlivě a všechny důkazy v jejich vzájemné souvislosti, přičemž pochybení spatřuje ve změně právního hodnocení skutkového stavu věci, byla-li odvolacím orgánem připuštěna spoluúčast poškozeného zaměstnance. K tomu Nejvyšší správní soud především odkazuje na výše uvedené. Odvolací orgán nezměnil právní kvalifikaci stěžovatelova pochybení, tedy rozhodnutí o vině stěžovatele, ale pouze zohlednil určité skutečnosti ve výši trestu ve stěžovatelův prospěch částečně jinak než správní orgán I. stupně. Nelze přitom přehlédnout, že v této souvislosti vyhověl stěžovatelovu odvolání a uloženou pokutu snížil. Jak již konstatoval městský soud, v tom rozsahu, v němž se odvolací orgán ztotožnil s argumentací prvoinstančního orgánu, nebyl povinen podrobně rozvádět, jak jednotlivé důkazy hodnotil a k jakým skutkovým a právním závěrům na jejich základě dospěl. Totéž pak platí ve vztahu ke stěžovatelově třetí námitce, totiž nedostatečného vypořádání se s stěžovatelovým prohlášením ze dne 15. 12. 2003, v němž se vyjadřoval k průběhu a příčinám úrazu svého zaměstnance, ze strany odvolacího orgánu. Jestliže totiž stěžovatel ve svém odvolání nijak nenapadl závěry, které byly ohledně tohoto prohlášení učiněny správním orgánem I. stupně, nebylo povinností odvolacího orgánu se jím podrobně zabývat, shledal-li je zákonným a správným. Odvolací správní orgán byl povinen odůvodnit své rozhodnutí zejména ve vztahu k té části výroku, v níž bylo napadené rozhodnutí změněno, a proto nepochybil, jestliže kvalifikaci stěžovatelova jednání nezměnil, ale pouze v souvislosti se snížením míry stěžovatelova zavinění na konkrétním úraze uložil nižší sankci. Nelze tedy dovodit, že by bylo jakkoli porušeno stěžovatelovo právo na spravedlivý proces.

Poněvadž Nejvyšší správní soud ze všech výše uvedených důvodů shledal kasační stížnost nedůvodnou, zamítl ji (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

O nákladech řízení bylo rozhodnuto podle § 60 odst. 1, 2 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel ve věci neměl úspěch, proto právo na náhradu nákladů řízení nemá. Žalovaný náhradu nákladů řízení nepožadoval a ani Nejvyšší správní soud z obsahu spisu žádné náklady převyšující rámec jeho běžné administrativní činnosti nezjistil, a proto mu náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznal.

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

V Brně dne 13. prosince 2007

JUDr. Milada Tomková
předsedkyně senátu