



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Petra Průchy a soudce zpravodaje JUDr. Tomáše Langáška a soudkyně Mgr. Evy Šonkové v právní věci žalobkyně: **BÖGL a KRÝSL, k. s.**, se sídlem Praha 5, Renoirova 1051/2a, IČ: 263 74 919, zastoupené JUDr. Radkem Ondrušem, advokátem, se sídlem Brno, Těsnohlídkova 9, proti žalovanému: **Státní úřad inspekce práce**, se sídlem Opava, Kolářská 451/13, týkající se žaloby proti rozhodnutí žalovaného ze dne 21. července 2010, č. j. 1689/1.30/10/14.3, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 18. července 2013, č. j. 38 Ad 53/2010 - 58,

takto:

- I. Kasační stížnost žalobkyně **se zamítá.**
- II. Žalobkyně **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Vymezení případu

[1] Začátkem srpna 2008 se žalobkyně, která je obchodní korporací, podílela (prostřednictvím svého odštěpného závodu v Ostravě) jako subdodavatelka na zhotovení stavby „Rekonstrukce mostu ev. č. 484-014 přes trať ČD ve Studénce“. Jejím úkolem bylo provést výsun a zásun ocelové konstrukce mostu. Během přípravy na zasunutí mostu zpět na původní místo došlo 8. srpna 2008 k jeho zřícení a řada osob byla zraněna (mimo jiné i v důsledku následného železničního neštěstí, kdy do zřícené konstrukce mostu narazila vlaková souprava). Mezi zraněnými osobami pracujícími v době neštěstí na stavbě se nacházela i osoba samostatně výdělečně činná, která pro žalobkyni subdodavatelsky

zajišťovala některé přípravné práce (dále též „stěžovatelčin subdodavatel“), a dále zaměstnanec obchodní korporace KATANREB s. r. o., která se také podílela na subdodávce zásunu a výsunu mostní konstrukce, a to tím, že prováděla bednicí, tesařské, betonářské a pomocné práce pro hlavního dodavatele stavby. Obě tyto osoby utrpěly zranění, v případě zaměstnance KATANREB s. r. o. šlo o zranění velmi vážná.

[2] V návaznosti na zřícení mostu provedl Oblastní inspektorát práce pro Moravskoslezský kraj a Olomoucký kraj (dále též „oblastní inspektorát“) u žalobkyně státní kontrolu ohledně plnění povinností k zajištění bezpečnosti práce. Na základě výsledků kontroly proběhlo v roce 2009 vůči odštěpnému závodu žalobkyně sankční řízení ohledně neplnění povinností na úseku bezpečnosti a ochrany zdraví při práci. Výsledné rozhodnutí o pokutě však bylo v roce 2010 zrušeno v přezkumném řízení pro procesní nezpůsobilost odštěpného závodu být účastníkem řízení. Následně uložil oblastní inspektorát žalobkyni za jednání jejího odštěpného závodu pokutu ve výši 40 000 Kč, a to nejprve příkazem a následně, po podání odporu a provedení správního řízení, rozhodnutím ze dne 13. května 2010 č. j. 1227/10.11-M/10/14.3 (společně s povinností nahradit náklady řízení ve výši 1 000 Kč). Podle oblastního inspektorátu se žalobkyně dopustila správního deliktu podle § 30 odst. 1 písm. e) zákona č. 251/2005 Sb., o inspekci práce, v tehdy účinném znění, za který bylo možno uložit pokutu až do výše 2 mil. Kč [§ 30 odst. 2 písm. a) zákona o inspekci práce]. Své rozhodnutí odůvodnil oblastní inspektorát zejména tím, že již dne 5. srpna 2008 se konstrukce mostu stávala nestabilní, jak vyplývá z fotografií založených ve spise. Přesto žalobkyně – jako zhotovitelka části stavby – nepřijala žádná opatření k prevenci rizik, k ochraně života a zdraví a zajištění bezpečnosti práce svých zaměstnanců a zaměstnanců subdodavatelů, jak vyplývá ze stavebního deníku stavby, a to až do 8. srpna 2008, kdy došlo k definitivnímu zhroucení mostní konstrukce.

[3] Proti rozhodnutí oblastního inspektorátu podala žalobkyně odvolání, které žalovaný Státní úřad inspekce práce zamítl v návěti označeným rozhodnutím a napadené rozhodnutí oblastního inspektorátu potvrdil. Krajský soud v Ostravě (dále též „krajský soud“) žalobu proti odvolacímu rozhodnutí zamítl v návěti označeným rozsudkem.

II. Kasační stížnost a průběh řízení o ní

[4] Proti rozsudku krajského soudu podala žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) včas kasační stížnost. Pro její značnou obsáhlost ji Nejvyšší správní soud v následující stručné rekapitulaci rozdělil do několika tematických okruhů.

[5] Východiskem pro první, nejpočetnější skupinu námitek je teze, že povinnost přijmout opatření k prevenci rizik netížila stěžovatelku, nýbrž jiné osoby. Stěžovatelka uvádí, že v případě staveb zajišťovaných prostřednictvím subdodavatelů zajišťuje veškerá opatření k prevenci rizik a zajištění bezpečnosti a ochrany zdraví při práci (dále též „BOZP“) koordinátor BOZP. V daném případě tuto funkci vykonávala pro Moravskoslezský kraj jako objednatel stavby na základě mandátní smlouvy SGS Czech Republic, s. r. o. Další odpovědnou osobu je podle stěžovatelky možno spatřovat v hlavním dodavateli stavby, ODS – Dopravní stavby Ostrava, a. s., přičemž jimi stanovená opatření stěžovatelka splnila. S těmito obchodními korporacemi vedl oblastní inspektorát podle informací stěžovatelky taktéž sankční řízení o porušení povinností při prevenci rizik a zajišťování BOZP na téže stavbě (podle stěžovatelky jde tedy o totožný

skutek) a zároveň zaměstnanci těchto obchodních korporací čelí společně se zaměstnanci stěžovatelky v soudním řízení trestnímu obvinění v souvislosti se železničním neštěstím ve Studénce.

[6] Správní orgány podle stěžovatelky nevymezily vzájemný rozsah povinností stěžovatelky, hlavního dodavatele stavby a koordinátora BOZP, a v důsledku toho jí mohly nesprávně přičíst vinu za delikty spáchané jinými osobami. S tím souvisí i námitka stěžovatelky, že jí správní orgány neumožnily nahlédnout do spisů v těchto souvisejících řízeních, aby případně mohla namítnout překážku věci rozhodnuté, příp. překážku litispendence. Podle názoru stěžovatelky měl oblastní inspektorát příslušná sankční řízení spojit do společného řízení podle § 140 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů. Nevyužitím tohoto postupu porušil oblastní inspektorát „zásadu trestání spolupachatelů“, neboť podle stěžovatelky zásady řízení o deliktech vylučují, aby pro stejný skutek byly samostatně postiženy dvě osoby, které jej nespáchaly jako spolupachatelé (s odvoláním na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. května 2007 sp. zn. 8 As 17/2007, publikovaný pod č. 1338/2007 Sb. NSS). Konečně stěžovatelka v této souvislosti vytýká správním orgánům, že si ve svých rozhodnutích samy protirečí, neboť kdyby měli být za zajišťování BOZP odpovědní i subdodavatelé, musely by správní orgány řešit i podíl jejího subdodavatele na nepřijetí potřebných opatření (osoby samostatně výdělečně činné, která utrpěla zranění), což správní orgány odmítají a stěžovatelku bez zjevného důvodu vyjímají z řetězce subdodavatelů a sankcionují ji.

[7] V souvislosti s argumentem, že nebyla povinna přijímat opatření, za jejichž nepřijetí je pokutována, pak stěžovatelka také poukazuje na to, že nikdy nepřevzala staveniště ani jeho část a neodpovídá ani za (chybějící) zápisy o učiněných opatřeních ve stavebním deníku. Důkaz záznamem o převzetí staveniště stejně jako důkaz stavebním deníkem nebyl podle stěžovatelky v řízení řádně proveden podle § 53 odst. 6 správního řádu. Navíc stěžovatelka nikdy nepřevzala staveniště jako celek, nýbrž pouze „přistoupila na své pracoviště vymezené v části staveniště převzaté generálním dodavatelem.“ Toto pracoviště zahrnovalo především manipulační prostor na vysouvacích drahách a místa založení tažných zařízení, neboť stěžovatelka měla podle ústní (jinde stěžovatelka uvádí konkludentní) smlouvy o dílo uzavřené mezi ní a hlavním dodavatelem stavby pouze zapůjčit své tažné zařízení a provést podle pokynů hlavního dodavatele výsun a zásun mostu. Stěžovatelka před samotnou operací provedla pouze přípravu spočívající v rozmístění vozíků a jeřábových drah zapůjčených hlavním dodavatelem stavby.

[8] Nadto stěžovatelka upozorňuje, že svou tezi o tom, že povinnosti podle § 102 odst. 1 zákoníku práce tížily pouze investora, hlavního dodavatele stavby a koordinátora BOZP, chtěla doložit znaleckým posudkem znalce z oboru BOZP Vladimíra Burdy (údajně jej přiložila ke svému odvolání i k žalobě), správní orgány i soud však tento důkaz bez dostatečného odůvodnění odmítly. Přitom podle stěžovatelky již provedené znalecké posudky v probíhajícím trestním řízení (zejména posudek prof. Holického z Kloknerova ústavu ČVÚT) konstatují, že hlavní příčinou pádu mostu bylo špatné založení podpěrných bárek a jejich nedostatečné zavětrování, což prováděl hlavní dodavatel stavby, ODS – Dopravní stavby Ostrava, a. s.

[9] Stěžovatelka na str. 10 kasační stížnosti také uvádí, že učinila vše, co od ní bylo možno dle § 102 odst. 1 zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, v tehdy platném znění, požadovat, tedy zejména své pracovníky poučila, vybavila ochrannými prostředky, provedla nezbytné technologické operace minimalizující riziko ohrožení bezpečnosti a ochrany zdraví osob na pracovišti, jakož i další (již blíže nespecifikovaná) opatření. Na citované tvrzení, že stěžovatelkou přijatá opatření byla za dané situace dostatečná, pak navazuje argument, že správní orgány opomněly specifikovat (uvedením alespoň jediného příkladu), jaká (další) konkrétní opatření měla stěžovatelka přijmout, aby svým povinností na úseku BOZP dostála. Podle stěžovatelky tak měl oblastní inspektorát správně dokonce učinit ve výroku svého rozhodnutí, který je bez takové specifikace neurčitý.

[10] Konečně třetí skupinu kasačních námitek tvoří výhrady proti nedostatečnému odůvodnění rozsudku krajského soudu způsobujícímu jeho nepřezkoumatelnost. Obecnost odůvodnění rozsudku podle stěžovatelky vylučuje podrobnější rozporování jeho závěrů, přesto některé konkrétní výhrady uvádí. Soud podle ní odmítl její výše citované argumenty prostou negací bez řádného odůvodnění a neodůvodnil odmítnutí některých navržených důkazů (spisy ze sankčních řízení vedených s hlavním dodavatelem stavby a s koordinátorem BOZP, znalecký posudek z oboru BOZP opatřený stěžovatelkou, výsledky zaměstnanců hlavního dodavatele stavby a koordinátora BOZP, smlouvy hlavního dodavatele stavby s jinými subdodavateli, projektová dokumentace, plán BOZP). Závěrem stěžovatelka cituje řadu rozsudků zdejšího soudu, které se zabývaly nedostatky odůvodnění rozhodnutí jak správních orgánů, tak i soudů.

[11] Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

III. Posouzení důvodnosti kasační stížnosti

[12] Nejvyšší správní soud shledal, že podmínky řízení jsou splněny, a kasační stížnost vyhodnotil jako přípustnou. Důvody stížnosti, jak je stěžovatelka obsahově vymezila, se opírají o § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), neboť směřují jednak k tomu, že správní orgány nedostatečně zjistily skutkový stav a porušily podstatným způsobem ustanovení o řízení, dále k tomu, že rozsudek krajského soudu je pro nedostatek důvodů nepřezkoumatelný, a konečně k tomu, že soud nesprávně posoudil právní otázku odpovědnosti stěžovatelky za správní delikt.

[13] Nejvyšší správní soud poté kasační stížnost posoudil a dospěl k závěru, že není důvodná.

IIIa. Nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu pro nedostatek důvodů

[14] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval nepřezkoumatelností napadeného rozsudku, neboť oprávněnost této námítky by sama o sobě musela vést k jeho zrušení. Nejvyšší správní soud však shledal, že krajský soud se, sice stručně nicméně naprosto konkrétně, zabýval všemi žalobními body, a to vždy též s uvedením úvahy, která jej k jeho názoru vede. Pouhá strohost odůvodnění ještě nepřezkoumatelnost nezpůsobuje. Krajský soud ve svém rozsudku jasně dovedl, že povinnosti na úseku BOZP vyplývající ze zákoníku práce stíhaly stěžovatelku jako zaměstnavatele, tudíž její objektivní

odpovědnost mohla být dána i vedle hlavního dodavatele stavby a dalších zúčastněných osob. Nešlo tedy o totožné skutky, z čehož pak vyplývá i nadbytečnost stěžovatelkou navržených důkazů. Konečně, pokud jde o výrok rozhodnutí oblastního inspektorátu, krajský soud uvedl, že z něj jednoznačně vyplývá, jakého správního deliktu se stěžovatelka dopustila (nesplnila právní povinnost k prevenci vzniku rizik), kdy se tak stalo a v čem spočívalo vzniklé riziko (nestabilita konstrukce mostu). Krajský soud dále poukázal na to, že v odůvodnění rozhodnutí oblastního inspektorátu se mimo jiné uvádí, že „ve stavebním deníku není od 5. 8. do 8. 8. 2008 žádný zápis o přijatých opatřeních ani jiný doklad o těchto opatřeních, které byly v té době vykonávány, včetně možného zastavení stavby do doby doplnění a aktualizace plánu bezpečnosti a ochrany zdraví při práci na staveništi dle skutečností, jak to požaduje § 15 odst. 2 zákona č. 309/2008 Sb.“ (zvýraznění doplněno Nejvyšším správním soudem).

[15] Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že krajský soud se přiměřeně vypořádal se všemi hlavními argumenty stěžovatelky. Rozhodně nelze tvrdit, že by pouhá stručnost jeho odůvodnění znemožnila stěžovatelce, aby se závěry soudu a úvahami k nim vedoucími v kasační stížnosti kvalifikovaně polemizovala.

IIIb. Povinnost přijmout opatření k prevenci rizik

[16] O skupině kasačních námitek stěžovatelky, která vycházela z toho, že správní orgány i soud chybně posoudily právní otázku, koho tížila odpovědnost za přijetí opatření k prevenci rizik (z čehož pak plyne i nedostatečné zjištění skutkového stavu v této věci), uvažil Nejvyšší správní soud takto.

[17] Jak vyplývá již z rozsudku krajského soudu, povinnosti na úseku prevence rizik a bezpečnosti a ochrany zdraví zaměstnanců dle zákoníku práce mají vzájemné průniky, pokud jde o osoby odpovědné za jejich přijetí. Jedno a totéž opatření tak mohou mít povinnost přijmout různé subjekty na různých úrovních řízení a každý z nich může být potrestán za své vlastní selhání. Jinými slovy, každý zaměstnavatel má povinnost chránit před riziky své zaměstnance a dokonce i další osoby zdržující se na jeho pracovišti, včetně svých subdodavatelů a zaměstnanců jiných dodavatelů. Tutéž povinnost však má (v rámci svých objektivních možností) též hlavní dodavatel v rozsahu celé stavby a další subdodavatelé v rozsahu svých pracovišť a vůči svým zaměstnancům odesílaným na jiná pracoviště. Stěžovatelčina kasační stížnost je z velké části založena na předpokladu, že tomu tak není; její východisko je však chybné. Ostatně stěžovatelka sama svou tezi o tom, že povinnosti podle § 102 odst. 1 zákoníku práce tížily pouze investora, hlavního dodavatele stavby a koordinátora BOZP, do značné míry relativizuje, když na str. 10 odůvodnění kasační stížnosti uvádí, že učinila vše, co od ní bylo možno dle § 102 odst. 1 zákoníku práce požadovat.

[18] Stěžovatelka především ve své kasační stížnosti nesprávně interpretuje zásadu *ne bis in idem*. Tato zásada nevylučuje, že by za totéž opomenutí mohly být potrestány dvě různé osoby, jestliže obě stíhala tatáž právní povinnost. Říká pouze tolik, že za totéž jednání nemůže být potrestána tatáž osoba dvakrát (srov. Prášková, H. Základy odpovědnosti za správní delikty. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, 446 s., str. 54). O takový případ se zde však nejedná. Většina argumentů stěžovatelky z prvního okruhu kasačních námitek směřuje k tomu, že vedení řízení o sankci za porušení téže povinnosti s hlavním

dodavatelem stavby, resp. koordinátorem BOZP, již samo o sobě vylučuje vedení řízení proti ní. To je ovšem v rozporu nejen s právní teorií, ale též s konstantní judikaturou. Pro ilustraci lze uvést například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. července 2008 č. j. 1 As 51/2008-72, publ. pod č. 1882/2009 Sb. NSS, podle něž není vyloučeno, aby určitý škodlivý následek (zde znečištění vodního toku) byl způsoben konáním či opomenutím více právnických osob (a to případně i v souběhu s přestupkem fyzické osoby); v takovém případě správní orgány zkoumají odpovědnost každé z právnických osob ve vztahu k jí porušené právní povinnosti samostatně a těmto právnickým osobám jsou pak sankce udělovány rovněž samostatně. Polemizovat lze tak jediné o tom, zda správní orgány neměly řízení týkající se porušení těchto povinností různými subjekty spojit do společného řízení, jak tvrdí stěžovatelka. Opírat takový požadavek lze však jediné o zásadu hospodárnosti, přičemž není zřejmé, jak by takováto vada řízení mohla ovlivnit zákonnost výsledného rozhodnutí, jelikož poukaz na totožnost projednávaného skutku by zjevně nemohl přinést takové výsledky, jaké si od něj stěžovatelka slibovala.

[19] Závěr o nutnosti zastavit řízení by bylo možno založit jediné na tom, že povinnost přijmout potřebná opatření tížila pouze a jediné jiné subjekty, zatímco pro stěžovatelku právní úprava tyto povinnosti nestanovovala. Takto ale věc nestojí, neboť zákon stěžovatelce v pozici subdodavatele stavby předmětné povinnosti naopak jasně ukládá.

[20] V části páté zákoníku práce věnované bezpečnosti a ochraně zdraví při práci zapracoval zákonodárce požadavky směrnice Rady 89/391/EHS ze dne 12. června 1989, o zavádění opatření pro zlepšení bezpečnosti a ochrany zdraví zaměstnanců při práci (rámcová směrnice), ve znění směrnice 91/383/EHS, kterou se doplňují opatření pro zlepšení bezpečnosti a ochrany zdraví při práci zaměstnanců v pracovním poměru na dobu určitou nebo v dočasném pracovním poměru. Citovaná směrnice v čl. 3 písm. b) uvádí, že se „zaměstnavatelem“ rozumí *každá fyzická nebo právnická osoba, která je smluvní stranou pracovní smlouvy se zaměstnancem a odpovídá za podnik nebo závod.* Směrnice pak každému zaměstnavateli stanovuje povinnosti k ochraně zdraví a bezpečnosti při práci, přičemž v čl. 6 odst. 4 se uvádí: *„Aniž jsou dotčena ostatní ustanovení této směrnice, pokud jsou na jednom pracovišti přítomni zaměstnanci více podniků, musí zaměstnavatelé spolupracovat při uskutečňování opatření týkajících se bezpečnosti, hygieny a ochrany zdraví při práci a, s přihlédnutím k povaze činností, koordinovat svou činnost v oblasti ochrany a prevence pracovních rizik, vzájemně se informovat o rizicích a informovat také své zaměstnance nebo zástupce zaměstnanců.“* Úvodní část věty („Aniž jsou dotčena ostatní ustanovení této směrnice...“) jasně vymezuje, že povinnost vzájemné koordinace a sdílení informací představuje další povinnost nad rámec povinností stanovených jednotlivým zaměstnavatelům. Jejím cílem není vyloučit odpovědnost jednotlivých zaměstnavatelů za nepřijetí odpovídajících opatření a „svalit“ ji pouze na osobu pověřenou koordinací BOZP.

[21] Uvedenou evropskou úpravu transponuje do českého právního řádu § 101 odst. 3 zákoníku práce (zde i dále citován v tehdy účinném znění): *„Plní-li na jednom pracovišti úkoly zaměstnanci dvou a více zaměstnavatelů, jsou zaměstnavatelé povinni vzájemně se písemně informovat o rizicích a přijatých opatřeních k ochraně před jejich působením, která se týkají výkonu práce a pracoviště, a spolupracovat při zajišťování bezpečnosti a ochrany zdraví při práci pro všechny zaměstnance na pracovišti. Na základě písemné dohody zúčastněných*

zaměstnavatelů touto dohodou pověřený zaměstnavatel koordinuje provádění opatření k ochraně bezpečnosti a zdraví zaměstnanců a postupy k jejich zajištění.“ Na něj pak navazuje odstavec čtvrtý, který každému ze zaměstnavatelů, jejichž zaměstnanci plní úkoly na tomtéž pracovišti, ukládá mimo jiné povinnost *„zajistit, aby jeho činnosti a práce jeho zaměstnanců byly organizovány, koordinovány a prováděny tak, aby současně byli chráněni také zaměstnanci dalšího zaměstnavatele.“* Odstavec pátý rozšiřuje povinnost zaměstnavatele zajišťovat bezpečnost a ochranu zdraví při práci na *„všechny fyzické osoby, které se s jeho vědomím zdržují na jeho pracovištích.“*

[22] Z konstrukce právní úpravy je tedy zcela zřejmé, že ani povinnost koordinovat přijímání opatření na úseku BOZP, ani odpovědnost jednoho zaměstnavatele za přijetí určitého opatření k ochraně zdraví a bezpečnosti jeho vlastních zaměstnanců nevyklučovala odpovědnost stěžovatelky za přijetí (týchž) opatření k ochraně zdraví a bezpečnosti všech osob a k prevenci rizik na jejím přiděleném pracovišti. Tyto povinnosti konkretizuje (pokud jde o prevenci rizik) § 102 odst. 1 zákoníku práce: *„Zaměstnavatel je povinen vytvářet bezpečné a zdraví neohrožující pracovní prostředí a pracovní podmínky vhodnou organizací bezpečnosti a ochrany zdraví při práci a přijímáním opatření k předcházení rizikům.“* Pro úplnost je možno uvést, že podle odstavce druhého se prevencí rizik 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.“* Odstavec čtvrtý tuto úpravu doplňuje v tom směru, že *„není-li možné rizika odstranit, je zaměstnavatel povinen je vyhodnotit a přijmout opatření k omezení jejich působení tak, aby ohrožení bezpečnosti a zdraví zaměstnanců bylo minimalizováno. Přijatá opatření jsou nedílnou a rovnocennou součástí všech činností zaměstnavatele na všech stupních řízení. O vyhledávání a vyhodnocování rizik a o přijatých opatřeních podle věty první vede zaměstnavatel dokumentaci.“*

[23] Vzhledem k tomu, že v daném případě se jednalo o provádění stavby mostu (kdy navíc bylo možné předpokládat zvýšené riziko ohrožení života nebo poškození zdraví), je třeba doplnit přehled právní úpravy též citací 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), v tehdy účinném znění. Ten v § 3 odst. 1 vymezuje zaměstnavatele a jeho povinnosti takto: *„Zaměstnavatel, který provádí jako zhotovitel stavební, montážní, stavebně montážní nebo udržovací práce pro jinou fyzickou nebo právnickou osobu na jejím pracovišti, zajistí v součinnosti s touto osobou vybavení pracoviště pro bezpečný výkon práce. Práce podle věty první mohou být zahájeny pouze tehdy, pokud je pracoviště náležitě zajištěno a vybaveno.“* Další požadavky na bezpečnost a ochranu zdraví při práci při přípravě projektu a realizaci stavby vymezuje odstavec druhý citovaného ustanovení, z nich je pro nyní posuzovaný případ důležitý požadavek uvedený v písmenu p), kde zákon vyžaduje po zaměstnavateli *„přijetí odpovídajících opatření, pokud budou na staveništi vykonávány práce a činnosti vystavující zaměstnance ohrožení života nebo poškození zdraví.“* Konečně § 15 citovaného zákona, který zmiňuje v odůvodnění svého rozhodnutí jak oblastní inspektorát, tak krajský soud, zní: *«Budou-li na staveništi vykonávány práce a činnosti vystavující fyzickou osobu zvýšenému ohrožení života nebo poškození zdraví, které jsou stanoveny prováděcím právním předpisem, ... zadavatel stavby zajistí, aby před zahájením prací na staveništi byl*

zpracován plán bezpečnosti a ochrany zdraví při práci na staveništi (dále jen „plán“) podle druhu a velikosti stavby tak, aby plně vyhovoval potřebám zajištění bezpečné a zdraví neohrožující práce. V plánu je nutné uvést potřebná opatření z hlediska časové potřeby i způsobu provedení; musí být rovněž přizpůsoben skutečnému stavu a podstatným změnám během realizace stavby» (zvýraznění doplněno Nejvyšším správním soudem).

[24] Správní delikt, který je stěžovatelce v souvislosti s porušením výše popsaných povinností kladen za vinu, je upraven v § 30 odst. 1 písm. e) zákona č. 251/2005 Sb., o inspekci práce, v tehdy účinném znění. Právnícká osoba se podle tohoto ustanovení dopustí správního deliktu na úseku bezpečnosti práce tím, že „nezajistí přijetí opatření potřebných k prevenci rizik, ačkoli k tomu má povinnost podle zvláštního právního předpisu“.

[25] Z uvedeného přehledu zákonné úpravy jasně vyplývá, že povinnost přijmout opatření k prevenci rizik vůči osobám zdržujícím na pracovišti stěžovatelky během přípravy na zasunutí konstrukce mostu stěžovatelku stíhala. Správní orgány ji z řetězce subdodavatelů nevyjímají svévolně, jak stěžovatelka tvrdí. Je však logické, že nepostihují nepřijetí opatření na úseku BOZP stěžovatelčina subdodavatele, který již žádného dalšího zaměstnance ani subdodavatele neměl, a nebylo zde tedy osoby, v jejíž prospěch zákoník práce ukládá povinnost přijímat opatření na úseku BOZP. Nadto jde o podnikající fyzickou osobu, která sama utrpěla zranění v důsledku nedostatečné prevence rizik ze strany stěžovatelky, hlavního dodavatele stavby, koordinátora BOZP a případně dalších osob.

[26] Na tomto závěru nemůže nic změnit ani tvrzení stěžovatelky, že nikdy nepřevzala staveniště ani jeho část a neodpovídá ani za (chybějící) zápisy o učiněných opatřeních ve stavebním deníku. Důkaz záznamem o převzetí staveniště stejně jako důkaz stavebním deníkem byl v řízení – v rozporu se stěžovatelčinými tvrzeními – řádně proveden, neboť správní orgán jej přečetl při ústním jednání dne 23. března 2010, na němž byl přítomen právní zástupce stěžovatelky. Je přitom zřejmé, že pracoviště stěžovatelky (manipulační prostor na vysouvacích drahách a místa založení tažných zařízení) zahrnovalo i prostor zasažený následným zřícením mostu, kde bylo zcela na místě v souvislosti se zjištěnou nestabilitou zasouvané mostní konstrukce přijmout opatření k prevenci rizik podstupovaných zaměstnanci a dalšími osobami (zde zejména stěžovatelčiným subdodavatelem – osobou samostatně výdělečně činnou). Pokud jde o obsah stavebního deníku, ten je zcela přiměřeným důkazem svědčícím o tom, že žádná zvláštní opatření v souvislosti s destabilizací mostu přijata nebyla. Stěžovatelka ostatně proti tomuto zjištění ani nestaví svá vlastní tvrzení o tom, že by snad přijala opatření, která by hlavní dodavatel stavby opomněl do stavebního deníku zapsat. Stejně tak nenabízí ke zpochybnění „mlčení“ stavebního deníku v tomto směru žádný „protidůkaz“, například v podobě své vlastní dokumentace o vyhledávání a vyhodnocování rizik a o přijatých opatřeních, kterou stěžovatelka měla vést podle § 102 odst. 4 zákoníku práce.

[27] Výše uvedenou argumentací by nemohl otrást ani stěžovatelkou opakovaně zmiňovaný (ve správním ani v soudním spise však obsažen není) znalecký posudek znalce z oboru BOZP Vladimíra Burdy (údajně jej přiložila ke svému odvolání i k žalobě), který správní orgány i soud jako nadbytečný důkaz odmítly. Rozsah povinností stěžovatelky a jiných subjektů podílejících se na stavbě rekonstrukce mostu ve Studénce je otázkou právní, nikoliv odbornou, k níž se znalec nemůže vyjadřovat (srov. např. rozsudek

Nejvyššího správního soudu ze dne 5. listopadu 2008, č. j. 1 As 59/2008-77, publ. pod č. 1946/2009 Sb. NSS). Naopak odbornou otázku by mohl představovat fakt, zda informace, jež měla stěžovatelka v době před neštěstím k dispozici, svědčily o existenci rizika, případně zda a jaká opatření bylo potřeba z hlediska standardů BOZP v dané situaci přijmout. To však, soudě podle vyjádření samotné stěžovatelky, předmětem posouzení znalce nebylo. Stejně tak se k podstatě věci zjevně nevztahují ani posudky z trestního řízení, neboť sama stěžovatelka uvádí, že se v nich znalci vyjadřují k tomu, co bylo hlavní příčinou pádu mostu. V nyní posuzované věci však nejde o to, kdo pád mostu zavinil, a způsobil tak obecné ohrožení, ale zda stěžovatelka na vzniklé riziko (které bylo zjevné již tři dny předtím, než k pádu došlo) reagovala přijetím odpovídajících opatření k ochraně zaměstnanců a osob vyskytujících se na jejím pracovišti.

IIIc. Dostatečnost přijatých opatření

[28] Pokud jde o druhou linii stěžovatelčiny argumentace, totiž že učinila k prevenci rizik vše, co od ní bylo možno požadovat, a že správní orgány opomněly specifikovat, jaká (další) konkrétní opatření měla stěžovatelka přijmout, i tato argumentace postrádá pevný základ. Nejprve je nutno obecně uvést, že odpovědnost za daný delikt je v zákoně o inspekci práce pojata jako odpovědnost objektivní (bez ohledu na zavinění), jak je to ostatně u správních deliktů právnických osob obvyklé (srov. Prášková, H. Základy odpovědnosti za správní delikty. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, 446 s., str. 309 a násl. včetně tam citované judikatury). Samozřejmě objektivní odpovědnost nelze zaměňovat s odpovědností absolutní. Nebylo by možné zjednodušeně argumentovat tak, že jestliže se stalo neštěstí, pak to samo o sobě je již dostatečným důkazem o tom, že právnická osoba své povinnosti zanedbala. Takový pohled by opomíjel možnost nepředvídatelného zásahu vyšší moci (např. náhlá povodeň, neočekávatelná vada materiálu) a omezené množství informací, které bývají zpravidla k dispozici v době před neštěstím (jinými slovy, přijatá opatření se vzhledem k okolnostem mohla z objektivního pohledu jevit jako dostatečná). Jakkoliv zákon o inspekci práce neobsahuje výslovnou úpravu podobných liberačních důvodů, výše uvedená hlediska by soud jistě musel zohlednit, a to již s ohledem na materiální stránku deliktu.

[29] Je pravda, že žalovaný v odůvodnění odvolacího rozhodnutí poměrně nešťastně a zkratkovitě vypořádává tuto námitku tak, že stěžovatelka sama měla vědět, jaká opatření měla učinit tak, aby byla dostatečná. Jak ale poukázal již krajský soud, oblastní inspektorát přinejmenším jeden příklad možného opatření k prevenci rizik ve svém rozhodnutí uvádí. Jde o zastavení stavby do doby doplnění a aktualizace plánu bezpečnosti a ochrany zdraví při práci na staveništi dle nových skutečností, jež nastaly v průběhu realizace stavby. Zastavením stavby se pochopitelně nemíní zastavení celé stavby (to by mohl provést jen hlavní dodavatel nebo investor), ale neprovedení či odložení těch stavebních prací, které byly předmětem smlouvy mezi hlavním dodavatelem a stěžovatelkou jako subdodavatelem. Jinými slovy, podle názoru oblastního inspektorátu, s nímž se Nejvyšší správní soud zcela ztotožňuje, jestliže má zaměstnavatel (zde v pozici subdodavatele) signály, že udělením pokynu svým zaměstnancům či subdodavatelům by je vystavil riziku, kterému nelze na jeho řídicí úrovni nijak efektivně předejít, pak má odmítnout takový pokyn vydat do doby, než bude riziko odstraněno nebo než budou přijata potřebná opatření na úrovni celé stavby nebo koordinace BOZP.

[30] Je potřeba si uvědomit, že povinnosti zaměstnavatelů na úseku BOZP jsou stanoveny k ochraně zaměstnanců, kteří jsou slabší stranou smluvního vztahu a v řadě případů vykonávají dílčí činnosti, aniž by měli na rozdíl od zaměstnavatele informace o celém pracovním procesu a o rizicích, která jsou s plněním jejich přiděleného pracovního úkolu spojena. To do značné míry platí též pro subdodavatele a osoby přicházející na pracoviště určitého zaměstnavatele zvnějšku. Je tedy spravedlivé požadovat, aby zaměstnavatel těmto osobám nejen předával informace, ale aby je do jisté míry též chránil před podstupováním nepřiměřeného rizika, a to i za cenu sporu se svým smluvním partnerem.

[31] Jen pro úplnost Nejvyšší správní soud podotýká, že deliktní jednání v daném případě mělo formu opomenutí, proto je zcela dostatečné, že příklad možného opatření k prevenci rizik se objevuje pouze v odůvodnění rozhodnutí o udělení sankce. Předmětem deliktu není nepřijetí určitého konkrétního opatření, jak předpokládá ve své kasační stížnosti stěžovatelka, neboť pak by každé existující možné opatření k prevenci rizik zakládalo samostatný správní delikt. Jak ale vyplývá z výše uvedené citace zákona o inspekci práce, správní delikt spočívá v nepřijetí opatření potřebných k prevenci rizik v situaci, kdy taková opatření byla potřebná objektivně. Smyslem požadavku na určitost výroku je to, aby skutek nebyl zaměnitelný s jiným skutkem spáchaným týž obviněným, a aby se tudíž předešlo dvojímu postihu jedné osoby za totéž jednání. Výrok rozhodnutí o uložení pokuty je z tohoto pohledu dostatečně určitý, jelikož specifikuje osobu pachatele deliktu, místo a čas jeho spáchání, právní povinnost, kterou stěžovatelka opomněla splnit, i riziko, které ji ke splnění této povinnosti mělo vést. I v této otázce se tedy Nejvyšší správní soud zcela shoduje s odůvodněním rozsudku krajského soudu.

IV. Závěr a náklady řízení

[32] Nejvyšší správní soud uzavírá, že v daném případě tížila stěžovatelku povinnost přijmout opatření pro zajištění bezpečnosti a ochrany zdraví při práci a k prevenci rizik, jimž mohly být vystaveni zaměstnanci a další osoby pohybující se na jejím pracovišti. Při tak vážném riziku, jaké hrozilo v daném případě, měla stěžovatelka v krajním případě zastavit své práce na stavbě do doby aktualizace plánu BOZP, a to případně i proti vůli svých smluvních partnerů a osob stojících na vyšších stupních řízení (hlavního dodavatele stavby, koordinátora BOZP). Jejich vlastní odpovědnost za přijetí potřebných opatření k prevenci rizik je na stěžovatelčině odpovědnosti nezávislá a stojí vedle ní, proto je nutno stěžovatelkou navržené důkazy hodnotit jako nadbytečné. Jde navíc o deliktní odpovědnost objektivní, přičemž stěžovatelka ve své kasační stížnosti neuvádí žádný liberační důvod, jenž by ji mohl její odpovědnosti zprostit. Z výše popsanych důvodů vyhodnotil Nejvyšší správní soud kasační stížnost proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě v souladu s § 110 odst. 1 větou první s. ř. s. jako nedůvodnou a zamítl ji.

[33] O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle ustanovení § 60 odst. 1, 7 s. ř. s., ve spojení s ustanovením § 120 s. ř. s. Stěžovatelka neměla ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ze zákona. Žalovaný měl ve věci úspěch, podle obsahu spisu mu však žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly.

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

V Brně dne 12. února 2014

senátu

JUDr. Petr Průcha
předseda