



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců Mgr. Marka Bedřicha a Mgr. Evy Šonkové v právní věci žalobce **Českomoravský beton, a. s.**, se sídlem Beroun, Beroun – Město 660, zastoupeného Mgr. Ing. Pavlem Musilem, advokátem se sídlem Chomutov, Škroupova 1325/34, proti žalovanému **Státnímu úřadu inspekce práce**, se sídlem Opava, Kolářská 451/13, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 20. 10. 2014, č. j. 4062/1.30/14-1, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 4. 11. 2015, č. j. 10 A 186/2014 – 41,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se z a m í t á .**
- II. Žalovanému **se n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

Rozsudkem Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 4. 11. 2015, č. j. 10 A 186/2014 – 41 (dále také jen „rozsudek“), uvedený soud rozhodl, že žaloba žalobce (dále jen „stěžovatele“) proti žalovanému Státnímu úřadu inspekce práce proti rozhodnutí ze dne 20. 10. 2014, č. j. 4062/1.30/14-1, se zamítá. Tímto rozhodnutím bylo potvrzeno rozhodnutí Oblastního inspektorátu práce pro Jihočeský kraj a Vysočinu ze dne 10. 7. 2014, č. j. 9382/5.30/14/14.3, kterým byl stěžovatel uznán vinným ze spáchání správního deliktu na úseku bezpečnosti práce podle ustanovení § 30 odst. 1 písm. q) zákona č. 251/2005 Sb., o inspekci práce, v platném znění (dále jen „zákon o inspekci práce“). Uvedeného správního deliktu se žalobce měl dopustit neplněním povinností týkajících se pracoviště a pracovního prostředí, které jsou stanoveny v zákonu o zajištění dalších

podmínek bezpečnosti a ochrany zdraví při práci, nařízení vlády o bližších požadavcích na bezpečnost a ochranu zdraví při práci na pracovištích s nebezpečím pádu z výšky nebo do hloubky, když v rozporu s ustanovením § 5 odst. 1 písm. c) 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 (dále jen „zákon č. 309/2006 Sb.“), upřesněného ustanovením § 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 (dále jen „právní předpisy upravující bezpečnost práce“), dne 20. 8. 2013 na stavbě bioplynové stanice ve výšce přibližně šesti metrů pracoval zaměstnanec žalobce, aniž by byl chráněn proti pádu z výšky. Za tento správní delikt byla žalobci uložena pokuta ve výši 20 000 Kč.

II. Skutkový stav a průběh řízení před správními orgány

Ze spisového materiálu správních orgánů vyplývá, že v době od 20. 8. 2013 do 28. 8. 2013 byla na stavbě bioplynové stanice ve Strunkovicích nad Blanicí provedena Oblastním inspektorátem práce pro Jihočeský kraj a Vysočinu kontrola podle ustanovení § 5, v rozsahu ustanovení § 3 zákona o inspekci práce, o níž byl dne 28. 8. 2013 pořízen kontrolní protokol č. j. 15727/5.42/13/15.2. Jako kontrolovaná osoba byl označen stěžovatel. Předmětem kontroly bylo dodržování povinností vyplývajících z pracovněprávních předpisů a dalších předpisů týkajících se bezpečnosti práce.

Z obsahu kontrolního zjištění vyplývá, že inspektor konstatoval, že dne 20. 8. 2013 prováděl zaměstnanec stěžovatele ovládání pumpy na beton, přičemž při této práci se pohyboval ve výšce přibližně šesti metrů, a to bez zajištění proti pádu z výšky. Tímto jednáním došlo k porušení povinnosti založené ustanovením § 5 odst. 1 písm. c) zákona č. 309/2006 Sb. a ustanovením § 3 odst. 1 písm. b) nařízení vlády č. 362/2005 Sb. Z části kontrolního protokolu nazvané „seznámení s protokolem“ vyplývá, že stěžovatel inspektora po seznámení s obsahem protokolu upozornil na skutečnost, že je zaměstnavatelem, nikoliv tedy zhotovitelem stavby či dodavatelem.

Součástí kontrolního protokolu je rovněž fotodokumentace stavby, na níž je zachycen zaměstnanec stěžovatele nacházející se na pracovní plošině ve výšce přibližně šesti metrů nad zemí.

Oblastní inspektorát práce pro Jihočeský kraj a Vysočinu vydal dne 7. 2. 2014 příkaz č. j. 1643/5.30/14/14.3, který byl v důsledku stěžovatelem podaného odporu zrušen.

Dne 7. 3. 2014 obdržel správní orgán prvního stupně žádost stěžovatele o postoupení věci podle ustanovení § 131 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále jen „správní řád“) jinému příslušnému správnímu orgánu z důvodu vhodnosti, a to Oblastnímu inspektorátu práce pro Středočeský kraj. Stěžovatel požádal o postoupení věci z důvodu hospodárnosti řízení.

pokračování

Usnesením správního orgánu prvního stupně ze dne 10. 3. 2014 byla věc podle § 6 odst. 2 a ustanovení § 131 odst. 5 správního řádu postoupena Oblastnímu inspektorátu pro Středočeský kraj. Sdělením ze dne 12. 3. 2014 Oblastní inspektorát práce pro Středočeský kraj odmítl poskytnout souhlas s postoupením věci s tím, že souhlasným stanoviskem a následným postoupením věci by došlo k prolomení zásady místní příslušnosti a nepřipustnému masovému postupování jednotlivých podání. Takový postup je dle inspektorátu Středočeského kraje nepřipustný.

S ohledem na tuto skutečnost bylo ve věci pokračováno správním orgánem prvního stupně, o čemž byl stěžovatel vyrozuměn dne 13. 3. 2013.

O odvolání stěžovatele bylo rozhodnuto rozhodnutím odvolacího správního orgánu ze dne 20. 10. 2014, č. j. 4062/1.30/14-1, kterým bylo odvolání zamítnuto a rozhodnutí správního orgánu prvního stupně potvrzeno. Z obsahu odůvodnění tohoto rozhodnutí vyplývá, že žalovaný shledal postup, kterým nedošlo k postoupení věci, zcela souladným se správním řádem. Správní orgán prvního stupně byl povinen před postoupením věci vyžádat souhlas středočeského inspektorátu, který postoupení věci odmítl, a tato věc tedy v souladu se zákonem byla i nadále vedena u prvoinstančního orgánu. Protokol o kontrole byl žalovaným shledán řádným, neboť v něm byl popsán průběh kontroly a rovněž obsahuje výsledné kontrolní zjištění. Přestože fotodokumentace byla pořízena před zahájením kontroly, odrážela závadný stav a porušení právních předpisů na straně stěžovatele. Celá situace by navíc nemohla být fotograficky zdokumentována, pokud by inspektor čekal, až dotýčný zaměstnanec sleze z výšky, kde práce prováděl. Ke zpochybňované vlastní odpovědnosti za daný správní delikt žalovaný konstatoval, že toto tvrzení stěžovatele nemůže obstát s ohledem na objektivní odpovědnost za daný správní delikt. Stěžovatel se nemůže své odpovědnosti zprostit odkazem na smluvní podmínky třetími osobami, když k dodržování bezpečnostních předpisů je povinen přímo zaměstnavatel. Stěžovatel nezajistil, aby jeho zaměstnanci byli chráněni proti pádu z výšky a žalovaný má za dostatečně prokázané, že ke spáchání daného správního deliktu stěžovatelem došlo. Daný správní delikt patří mezi nejzávažnější delikty na úseku bezpečnosti práce, pokuta uložená ve výši 20 000 Kč, tedy při spodní hranici zákonné sazby, se odvolacímu orgánu jeví jako adekvátní.

III. Rozsudek krajského soudu

Krajský soud v napadeném rozsudku konstatoval, že stěžovateli je kladeno za vinu, že užívání ochranných pomůcek a plnění dalších bezpečnostních opatření na pracovišti nekontroloval. Splnění této povinnosti nebylo stěžovatelem ve správním řízení prokázáno. Stěžovatel se nemůže zbavit odpovědnosti ze spáchání projednávaného správního deliktu poukazem na porušení pracovní kázně ze strany zaměstnance, neboť dodržování povinností vyplývajících z nařízení vlády č. 362/2005 Sb. na úseku bezpečnosti a ochrany zdraví při práci, je zákoníkem práce uloženo přímo zaměstnavateli.

Zcela bez významu je podle názoru krajského soudu tvrzení stěžovatele o tom, že nebyl povinen činit jakákoliv bezpečnostní opatření u zaměstnance, který práci ve výškách neměl vůbec vykonávat. Stěžovatel nemůže odpovědnost za daný správní delikt svalovat na

dotyčného zaměstnance, který údajně neměl práce ve výškách vůbec provádět, neboť k tomu nebyl pověřen. Stěžovatel jako zaměstnavatel je povinen kontrolovat, zda jsou na všech pracovištích, kde vykonávají práci jeho zaměstnanci, dodržovány bezpečnostní předpisy. Krajský soud dospěl k závěru, že pokud by tyto kontroly stěžovatel prováděl, bezpochyby by učinil zjištění, že dotyčný zaměstnanec vykonává práci, ke které nebyl pověřen, a tohoto zaměstnance by z této činnosti odvolal a vyvodil z toho patřičné důsledky.

Podle názoru krajského soudu se nelze ztotožnit ani se závěry stěžovatele, podle nichž není schopen účinně ovlivnit bezpečnostní opatření na cizích pracovištích a není kompetentní posuzovat opatření přijatá zhotovitelem. Pokud stěžovatel vysílá své zaměstnance na práce na stavby jiného zhotovitele, pak jej tato skutečnost nezavazuje odpovědnosti za své zaměstnance z pozice zaměstnavatele. I na těchto pracovištích je stěžovatel povinen kontrolovat plnění bezpečnostních opatření, a to i například v kooperaci s příslušným zhotovitelem. Je pouze jeho věcí, jakým způsobem bude plnit své zákonné povinnosti zaměstnavatele.

Krajský soud se ztotožnil i s procesním postupem Oblastního inspektorátu pro Středočeský kraj, který podle názoru soudu jednal v souladu se zákonem. Zákonodárce v § 131 odst. 5 správního řádu záměrně zmínil „žadatele“ v případě, kdy souhlasu s postoupením věci není třeba. Jedná se o situace, kdy je správní řízení zahajováno na žádost, a v těchto případech nemusí mít správní orgán, který věc postupuje, souhlas správního orgánu, kterému je věc postupována. O takový případ však nešlo, dané řízení není řízením zahajovaným na žádost a o „žadatel“ tak v nyní projednávané věci nemůže být řeč.

Krajský soud tedy dospěl k závěru, že správní orgány postupovaly v souladu s platnou právní úpravou. Krajský soud neshledal v postupu správních orgánů nesprávnost ani nezákonnost, proto žalobu jako nedůvodnou zamítl.

IV. Kasační stížnost, vyjádření žalovaného

Stěžovatel namítl, že ze strany krajského soudu a předtím správních orgánů došlo k nesprávnému právnímu posouzení věci. Soud se nevypořádal s námitkou postavení stavebního zákona jako zákona speciálního, stěžovatel je přesvědčen o tom, že z jeho strany bylo zákonným povinností učiněno zadost, a že další požadavky naprosto nereflektují praxi při realizaci staveb, podstatu věci a úlohu stěžovatele jakožto pouhého dodavatele materiálu na stavbě, který není kompetentní posuzovat a hodnotit úroveň bezpečnostních opatření přijatých zhotovitelem, kontrolovat jejich plnění a podobně. Podle názoru stěžovatele nelze nic takového spravedlivě požadovat ani po konkrétním zaměstnanci žalobce (zde řidiči automobyla, obsluze pumpy), u něhož ani nelze rozumně předpokládat, že by s odvoláním na jeho názor na kvalitu bezpečnostních opatření na staveništi (například na to, zda jsou splněny požadavky nařízení vlády č. 362/2005 Sb. a podobně) odmítl na svou odpovědnost případně provést vykládku betonu či jeho čerpání. Jakýkoliv jiný závěr považuje žalobce za zcela odtržený od reality, přičemž s uvedenou argumentací stěžovatele se soud nevypořádal.

pokračování

Stěžovatel poukázal na vady řízení před správním orgánem, které předcházelo vydání rozhodnutí o správním deliktu. V rámci prvoinstančního správního řízení rozhodoval správní orgán, který rozhodovat neměl. Stěžovatel žádal o postoupení věci z důvodu vhodnosti Oblastnímu inspektorátu v Praze. Tento inspektorát však postoupení věci odmítl, a to aniž by k tomu byl na základě zákona oprávněn. Správní orgán tak nepostupoval v souladu se základními zásadami správního řízení a stěžovateli tak vznikly další zbytečné náklady spojené s dojížděním do Českých Budějovic.

Krajský soud se neztotožnil s dalším namítaným pochybením žalovaného správního orgánu, který nevypořádal veškeré stěžovatelem uplatněné námitky (absence usnesení, nedoručování žalobci, a podobně). Podle názoru stěžovatele bylo řízení před správními orgány zatíženo vadou rovněž s ohledem na nedostatečné obsahové náležitosti protokolu o kontrole, který neodráží skutečný průběh kontroly, když se v něm inspektor zabývá argumentací stěžovatele, se kterou v protokolu polemizuje. Stěžovatel namítal, že fotografická dokumentace správního deliktu byla pořízena před zahájením kontroly, namísto toho, aby byla pořízena v jejím průběhu.

Stěžovatel namítl nedostatečně zjištěný skutkový stav věci. Zaměstnanec stěžovatele, v jehož případě byla pochybení konstatována, neměl výškové práce vůbec provádět, neboť k tomu stěžovatelem nebyl pověřen. Pochybení je proto nutné konstatovat pouze na straně zaměstnance, který porušil své povinnosti a výškové práce prováděl, aniž by k tomu byl stěžovatelem určen. Stěžovatel tak neměl důvod činit jakákoliv bezpečnostní opatření zabráňující pádu zaměstnanců z výšky, neboť dotýčný zaměstnanec neměl výškové práce vůbec provádět.

Podle názoru stěžovatele byly na jeho straně jakožto zaměstnavatele veškeré zákonem stanovené povinnosti splněny, a to i prostřednictvím vnitřního předpisu, který k výškovým pracím opravňuje pouze písemně pověřené zaměstnance. Práce na stavbě navíc byly prováděny zhotovitelem a stěžovatel tudíž nebyl schopen ovlivnit bezpečnostní opatření na tomto cizím pracovišti. Stejně tak stěžovatel není kompetentní posuzovat bezpečnostní opatření přijatá zhotovitelem.

Žalovaný správní orgán ve vyjádření ke kasační stížnosti sdělil, že trvá na svém rozhodnutí ze dne 20. 10. 2014, které bylo potvrzeno napadeným rozsudkem krajského soudu, neboť má za to, že skutkový stav byl náležitě prokázán jak v rámci správního řízení, tak i soudního řízení a bylo rozhodnuto v souladu se zákonem. Žalovaný proto odkázal na všechna rozhodnutí správních orgánů v předmětné věci.

V. Posouzení Nejvyšším správním soudem

Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu ustanovení § 102 zákona č. 150/2002 Sb.,

soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) přípustná, a stěžovatel je v souladu s ustanovením § 105 odst. 2 s. ř. s. zastoupen advokátem. Poté Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s ustanovením § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Neshledal přitom vady podle ustanovení § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

Stěžovatel se v kasační stížnosti dovolává důvodů uvedených v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s. Podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. lze kasační stížnost podat pouze z důvodu tvrzené nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení. Nesprávné posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení by muselo spočívat v tom, že na správně zjištěný skutkový stav je aplikován nesprávný právní předpis, popř. je sice aplikován správný právní předpis, ale tento je nesprávně vyložen. Podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. lze kasační stížnost podat pouze z důvodu tvrzené vady řízení spočívající v tom, že skutková podstata, z níž správní orgán v napadeném rozhodnutí vycházel, nemá oporu ve spisech nebo je s nimi v rozporu, nebo že při jejím zjišťování byl porušen zákon v ustanoveních o řízení před správním orgánem takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost, a pro tuto důvodně vytýkanou vadu soud, který ve věci rozhodoval, napadené rozhodnutí správního orgánu měl zrušit; za takovou vadu řízení se považuje i nepřezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu pro nesrozumitelnost. Dále se stěžovatel podle obsahu kasační stížnosti domáhá naplnění důvodu podle § 103 odstavec 1 písm. d) s. ř. s., podle něhož lze kasační stížnost podat z důvodu nepřezkoumatelnosti spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, popřípadě v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé,

Nejvyšší správní soud neshledal důvodnou námitku stěžovatele, podle níž v dané věci rozhodoval správní orgán prvního stupně nezákonně, pokud nebyla řádně procesním způsobem vyřízena žádost stěžovatele o postoupení věci z důvodu vhodnosti Oblastnímu inspektorátu pro Středočeský kraj se sídlem v Praze a správní orgány i krajský soud nesprávně vyložily smysl a účel ustanovení § 131 odstavce 5 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“).

Podle uvedeného ustanovení může příslušný správní orgán věc usnesením postoupit z důvodu vhodnosti i v jiných případech, než které předpokládá správní řád v ustanovení § 131 odstavcích 1 až 4. Přitom je postupující orgán povinen vyžádat předchozí souhlas správního orgánu, jemuž má být věc postoupena. V řízení o žádosti se tohoto ustanovení použije jen na požádání nebo se souhlasem žadatele.

Stěžovatel požádal o postoupení věci Oblastnímu inspektorátu pro Středočeský kraj z důvodu vhodnosti, neboť v obvodu působnosti tohoto úřadu má sídlo. Usnesením Oblastního inspektorátu pro kraj Jihočeský a Vysočinu byla věc podle ustanovení § 131 odst. 5 správního řádu postoupena Oblastnímu inspektorátu pro Středočeský kraj. Tento oblastní inspektorát následně odmítl udělit souhlas s postoupením věci s tím, že tento postup konzultoval s nadřízeným správním orgánem. Věc tedy byla následně opětovně vedena u Oblastního inspektorátu pro Jihočeský kraj a Vysočinu.

pokračování

Nejvyšší správní soud nesdílí názor stěžovatele, že Oblastní inspektorát práce pro Středočeský kraj nebyl oprávněn udělení souhlasu odmítnout a že v konečném důsledku ve věci jako prvoinstanční rozhodoval správní orgán, který již v řízení pokračovat a rozhodovat neměl. Podle ustanovení § 131 odst. 5, věty třetí správního řádu platí, že předchozího souhlasu správního orgánu není třeba v případech, kdy má žadatel v územním obvodu správního orgánu, jemuž má být věc postoupena, místo trvalého pobytu nebo sídlo, popřípadě se v tomto územním obvodu zdržuje. Zmínkou o žadateli se z tohoto režimu eliminují řízení vedená z moci úřední, kde žadatel jako účastník řízení nefiguruje a kde by bylo postoupení věci z důvodu vhodnosti mnohem praktičtější a pravděpodobnější. V těchto případech však bude k postoupení věci třeba souhlasu správního orgánu, jemuž má být věc postoupena, kterého pochopitelně nemusí být vždy dosaženo a pak postoupení možné nebude.“ [viz Vedral, J. Správní řád, Komentář: Praha: Bova Polygon, 2006, strana 718]. Z uvedeného je zřejmé, že správní orgán prvního stupně byl v nyní posuzované věci, v níž se nejedná o správní řízení zahájené na základě žádosti účastníka, povinen postupovat podle věty první ustanovení § 131 odst. 5 správního řádu a souhlas Oblastního inspektorátu pro Středočeský kraj si pořídit dříve, než věc byla postoupena.

Nejvyšší správní soud ze spisového materiálu zjistil, že usnesení Oblastního inspektorátu práce pro Jihočeský kraj a Vysočinu ze dne 10. 3. 2014, jímž správní orgán postoupil věc na základě podání stěžovatele Oblastnímu inspektorátu práce pro Středočeský kraj, bylo doručeno pouze tomuto správnímu orgánu. Na originálu rozhodnutí je sice uveden údaj o tom, že rozhodnutí podle rozdělovníku má být dáno na vědomí zástupci stěžovatele, nicméně ve spise chybí doklad o doručení usnesení zástupci stěžovatele, čemuž koresponduje tvrzení v kasační stížnosti, že stěžovateli toto rozhodnutí doručeno nebylo.

Podle ustanovení § 76 odstavec 3 správního řádu se usnesení oznamuje podle § 72, nestanoví-li zákon, že se pouze poznamená do spisu. Usnesení, které se oznamuje podle § 72, nabývá právní moci, bylo-li oznámeno a nelze-li proti němu podat odvolání. O usnesení, které se pouze poznamená do spisu, se účastníci vhodným způsobem vyrozumí; takové usnesení nabývá právní moci poznamenáním do spisu. Usnesení, které se pouze poznamená do spisu, může správní orgán v průběhu řízení změnit novým usnesením, které se pouze poznamená do spisu.

V posuzované věci byla věc postoupena správním orgánem prvního stupně podle § 131 odstavec 5 správního řádu. Správní řád neumožňuje takové rozhodnutí oznámit poznamenáním do spisu, jedná se tedy o rozhodnutí, které musí být oznámeno účastníkům řízení podle § 72 správního řádu, tedy doručení stejnopisu písemného vyhotovení do vlastních rukou. Protože usnesení ze dne 10. 3. 2014 nebylo řádně doručeno zástupci stěžovatele, nenabývalo právní moci a nevyvolalo ani žádné právní účinky. Z uvedeného plyne, že není ani důvod zabývat se jeho případnou nezákonností.

Krajský soud posoudil uvedenou námitku neúplně, Nejvyšší správní soud však dospěl na základě výše uvedených skutečností k témuž závěru, že rozhodoval-li v řízení Oblastní inspektorát práce pro Jihočeský kraj a Vysočinu, rozhodoval orgán k tomu věcně a místně příslušný.

Stěžovatel v podané kasační stížnosti zopakoval námitku, podle níž správní orgány vycházely při zjištění skutkového stavu z fotodokumentace, která byla v rozporu se zákonem pořízena ještě před zahájením vlastní kontroly.

Při úvaze o důvodnosti této námitky vycházel Nejvyšší správní soud z dikce ustanovení § 8 písm. g) zákona o inspekci práce, podle něhož je inspektor povinen při kontrole zjistit skutečný stav věci a doložit kontrolní zjištění. Z obsahu spisového materiálu vyplývá, že inspektor pořídil fotodokumentaci jednání dotyčného zaměstnance stěžovatele, který vykonával stavební práce ve výšce přibližně šesti metrů, aniž by byl vybaven ochrannými prostředky proti pádu z výšky. Předmětná fotodokumentace byla inspektorem pořízena dne 20. 8. 2013 v 11:06 hodin. Z protokolu o kontrole dále vyplývá, že samotná kontrola byla zahájena dne 20. 8. 2013 v 11:15 hodin.

Nejvyšší správní soud sdílí právní názor krajského soudu, podle něhož skutečnost, že k pořízení fotodokumentace došlo před zahájením kontroly, nezakládá v nyní posuzované věci vadu správního řízení a nezpůsobuje ani nezákonnost vydaných rozhodnutí. Je tomu tak proto, že pořízená předmětná fotografická dokumentace beze zbytku zachycuje skutkový stav, kterým došlo k porušení předpisů. Postup inspektora má oporu v ustanovení § 8 písm. g) zákona o inspekci práce a je s ním v souladu, neboť inspektor řádně zjistil skutečný stav věci, který doložil právě pořízenou fotografickou dokumentací. S ohledem na charakter zjištěného protiprávního jednání stěžovatele nebyl ani jiný postup prakticky možný, neboť pokud by inspektor vyčkal s pořízením fotodokumentace až do doby formálního zahájení kontroly, reálně by hrozilo, že zaměstnanec stěžovatele předmětné místo opustí. Pořízení fotodokumentace bezprostředně před vlastním zahájením kontroly lze proto v posuzovaném případě hodnotit jako úkon neodkladný a neopakovatelný a námitka stěžovatele není důvodná.

Podle názoru Nejvyššího správního soudu je třeba zohlednit zvláštní charakter řádného zjištění skutkového stavu při kontrole a není možné vyložit zákonná ustanovení striktně tak, že by podnikatel musel být přítomen po celou dobu dokumentace skutkového stavu, jak požaduje stěžovatel v kasační stížnosti, pokud tvrdí, že k pořízení fotodokumentace došlo ještě před vlastním zahájením kontroly. V daném případě se totiž střetávají dva protichůdné zájmy. Jednak je to zájem na řádném provedení kontroly (tj. na řádném a pravdivém zachycení protiprávního stavu) a jednak zájem na hodnověrnosti takto získaného důkazu. Jak již totiž uvedl Nejvyšší správní soud ve svých rozsudcích ze dne 8. 1. 2004, č. j. 6 A 99/2002 - 52, (zveřejněno ve Sb. NSS pod č. 335/2004) a ze dne 4. 8. 2005, č. j. 2 As 43/2004 - 51, (zveřejněno ve Sb. NSS pod č. 719/2005): „*skutečná kontrola má význam a smysl pouze tehdy, pokud se minimalizuje riziko manipulace s objektem kontroly. Trvání na osobní účasti kontrolované osoby ve všech případech by proto mohlo vést k tomu, že by prováděná kontrola nesplnila svoji zamýšlenou funkci*“.

S ohledem na zvláštní charakter dokumentace správního deliktu na úseku bezpečnosti práce není třeba, aby byl zaměstnavatel o pořízení fotodokumentace vyrozuměn dopředu, naopak v zájmu zajištění řádného a pravdivého zachycení rozhodného skutkového stavu je žádoucí, aby kontrolní orgán v okamžiku, kdy již nebude možné účel kontroly zmařit, zaměstnavatele o probíhající kontrole vyrozuměl a přizval ho

pokračování

k účasti na ní (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 10. 2006, č. j. 2 As 71/2005, zveřejněno ve Sb. NSS pod č. 1067/2007). Uvedené předpoklady byly v posuzované věci splněny a námitka kasační stížnosti není důvodná.

Stěžovatel v kasační stížnosti opětovně namítal, že rozsudek krajského soudu i rozhodnutí správních orgánů jsou nezákonné z důvodu nesprávného právního posouzení právní otázky, že došlo ke spáchání správního deliktu, nesprávného posouzení tvrzené odpovědnosti stěžovatele za údajný správní delikt, a že nebylo postupováno podle platné právní úpravy.

Stěžovatel v této souvislosti namítal, že předmětný zaměstnanec pro stěžovatele nikdy ve výšce nepracoval, v okamžiku, kdy se ve výšce nacházel, neplnil pracovní úkoly stěžovatele a jednal v rozporu s pokyny a opatřeními stěžovatele a proto se jedná o zřejmý exces na straně uvedeného zaměstnance a stěžovatel se z podstaty věci ani správního deliktu dopustit nemohl.

Podle ustanovení § 30 odst. 1 písm. q) zákona o inspekci práce se právnická osoba dopustí správního deliktu na úseku bezpečnosti práce tím, že neplní povinnosti týkající se pracoviště a pracovního prostředí stanovené v zákoně o zajištění dalších podmínek bezpečnosti a ochrany zdraví při práci, v nařízení vlády o podrobnějších požadavcích na pracoviště a pracovní prostředí, nařízení vlády o bližších požadavcích na bezpečnost a ochranu zdraví při práci na pracovištích s nebezpečím pádu z výšky nebo do hloubky a nařízení vlády o bližších požadavcích na zajištění bezpečnosti a ochrany zdraví při práci v prostředí s nebezpečím výbuchu.

Podle ustanovení § 3 odst. 1 písm. b) nařízení vlády č. 362/2005 Sb. zaměstnavatel přijímá technická a organizační opatření k zabránění pádu zaměstnanců z výšky nebo do hloubky, propadnutí nebo sklouznutí nebo k jejich bezpečnému zachycení a zajistí jejich provádění na všech ostatních pracovištích a přístupových komunikacích, pokud leží ve výšce nad 1,5 metru nad okolní úrovní, případně pokud pod nimi volná hloubka přesahuje 1,5 metru.

Z dikce uvedených právních předpisů vyplývá, že je to právě zaměstnavatel, kdo je povinen přijmout a zajistit technická a organizační opatření k zabránění pádu svých zaměstnanců z výšky. Zaměstnavatel je stejně tak povinen zajistit jejich provádění na všech ostatních pracovištích, pokud leží ve výšce nad 1,5 metru. Odpovědnost zaměstnavatele je v tomto případě objektivní a míra jeho zavinění se tudíž v těchto případech nezkoumá.

Stěžovatel se tedy této odpovědnosti nemůže zprostit poukazem na jednání svého zaměstnance, který ve výškách pracoval, aniž k tomu byl stěžovatelem písemně pověřen. Stěžovatel byl povinen kromě přijetí příslušných opatření k zabránění pádu svých zaměstnanců z výšky zajistit i jejich dodržování a kontrolovat, aby zaměstnanci, kteří k takové práci ve výškách nejsou pověřeni, tuto práci ani nevykonávali. Stejně tak lze dospět k závěru, že stěžovatel se této objektivní odpovědnosti nezprostí ani v případech, kdy jeho zaměstnanci provádějí práce na stavbě jiného zhotovitele. I v takových případech je to stěžovatel, tj. zaměstnavatel, který je povinen zajistit plnění a dodržování bezpečnostních opatření svými zaměstnanci, ať už tuto práci vykonávají kdekoliv.

Podle názoru Nejvyššího správního soudu stěžovatel zaměňuje dvě zcela odlišné věci, pokud tvrdí, že se krajský soud nezabýval obsahem a smyslem ustanovení § 36 odstavec 3 zákona o inspekci práce, podle kterého právnická osoba za správní delikt neodpovídá, jestliže prokáže, že vynaložila veškeré úsilí, které bylo možno požadovat, aby porušení právní povinnosti zabránila. Stěžovatel k tomu dále uvádí, že pro zajištění bezpečnosti práce prováděl řadu opatření v podobě školení a interních instrukcí týkajících se bezpečnosti práce. Tyto stěžovatelem tvrzené okolnosti krajský soud nijak nezpochybnil, což výslovně uvedl v odůvodnění napadeného rozsudku, zároveň však vyjádřil, že tato opatření nejsou v dané věci relevantní.

Nejvyšší správní soud má za to, že při úvaze o důvodnosti posledně uvedené námitky stěžovatele o existenci skutečností, které jej vyvíňují ze správního deliktu, který je mu kladen za vinu, je nezbytné důsledně vycházet z předmětu správního řízení. Tímto předmětem řízení a předmětem provedené kontroly nebyla otázka plnění povinností v podobě pravidelných školení zaměstnanců v oblasti bezpečnosti práce, ale stěžovateli je kladeno za vinu, že užívání ochranných pomůcek a plnění dalších bezpečnostních opatření na pracovišti nekontroloval, což ve svém důsledku vedlo k výše uvedenému kontrolnímu závěru.

Za této situace je pak zřejmé, že splnění této povinnosti nebylo žalobcem prokázáno a ve světle takto vymezeného předmětu správního řízení neobstojí ani argumentace stěžovatele. Ten se nemůže zbavit odpovědnosti ze spáchání projednávaného správního deliktu podle ustanovení § 36 odstavec 3 zákona o inspekci práce poukazem na porušení pracovní kázně ze strany zaměstnance, protože v posuzované věci bylo zjištěno nedodržování povinností vyplývajících z nařízení vlády č. 362/2005 Sb. na úseku bezpečnosti a ochrany zdraví při práci, které zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů (dále jen zákoník práce z roku 2006) ukládá přímo zaměstnavateli. Z tohoto pohledu je proto zcela bez významu tvrzení stěžovatele o tom, že mu nelze klást k tíži nesplnění povinnosti činit jakákoliv bezpečnostní opatření u zaměstnance, který práci ve výškách neměl vůbec vykonávat a nebyl k takovým pracím pověřen. Pro rozhodnutí o nedůvodnosti této námitky stěžovatele je podstatné, že je to právě zaměstnavatel, kdo je povinen kontrolovat, zda jsou na všech pracovištích, kde vykonávají práci jeho zaměstnanci, dodržovány bezpečnostní předpisy a v případě, že by stěžovatel tuto povinnost řádně a důsledně plnil, bezpochyby by učinil zjištění, že dotýčný zaměstnanec vykonává práci, ke které nebyl pověřen, a tohoto zaměstnance by z této činnosti mohl odvolat, vyvodit z toho patřičné důsledky a protiprávní stav odstranit.

Stěžovatel opakovaně namítal, že v řízení před správními orgány ani v řízení před soudem nebyla správně posouzena skutečnost, že předmětná stavba byla realizována třetími osobami. Stěžovatel odkázal na ustanovení § 160 odstavec 2 zákona č. 183/2006 Sb., stavebního zákona, ve znění pozdějších předpisů, a dovozoval, že tou osobou, která má povinnost zajistit dodržování povinností k ochraně života, zdraví, životního prostředí a bezpečnosti práce vyplývajících ze zvláštních právních předpisů, je osoba zhotovitele. Stěžovatel proto namítal, že není a ani nemůže být schopen účinně ovlivňovat ochranná opatření na cizích pracovištích, která nepřevzal a na nichž neprovádí stavbu jako zhotovitel. Zároveň namítal, že není možné ani reálné, aby prováděl nepřetržitou kontrolu

pokračování

plnění všech povinností všemi svými zaměstnanci pohybujícími se na mnoha stavbách najednou, nadto to ani žádný právní předpis nepožaduje a neukládá.

I s touto námitkou se krajský soud v odůvodnění napadeného rozsudku vypořádal, byť pouze stručně vyjádřil, že pokud stěžovatel vysílá své zaměstnance na práce na stavby jiného zhotovitele, pak jej tato skutečnost nezbujuje odpovědnosti za své zaměstnance z pozice zaměstnavatele. I na těchto pracovištích je stěžovatel povinen kontrolovat plnění bezpečnostních opatření, a to i například v kooperaci s příslušným zhotovitelem. Je pouze věcí stěžovatele, jakým způsobem bude plnit své zákonné povinnosti zaměstnavatele.

K uvedeným závěrům považuje Nejvyšší správní soud za vhodné doplnit, že přechod práv a povinností na jiného zaměstnavatele byl do dne 1. 10. 2004 výslovně upraven v ustanovení § 38 odst. 4 zákona č. 65/1965 Sb., zákoníku práce (dále jen „zákoník práce z roku 1965“ a § 2 nařízení vlády č. 108/1994 Sb., kterým se provádí zákoník práce a některé další zákony, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „prováděcí nařízení k zákoníku práce z roku 1965“), a to pro zaměstnance v pracovním poměru.

Právní úprava přechodu práv a povinností z pracovněprávních vztahů, ve výše uvedeném znění, byla přijata k provedení směrnice Rady č. 77/187/EHS, o sbližování zákonů členských států týkajících se zachování práv zaměstnanců v případě převodu podniků, podnikání a částí podniků, ve znění směrnice Rady č. 98/50/ES. Základním smyslem tohoto evropského předpisu a z něho vycházející vnitrostátní úpravy je ochrana zaměstnanců při změnách v osobě zaměstnavatele nebo v předmětu jeho činnosti před ztrátou zaměstnání, případně jinými z toho vyplývajícími negativními důsledky. Z důvodů této ochrany byla v ustanovení § 249 odst. 1 zákoníku práce z roku 1965 stanovena základní zásada, která platí pro všechny případy přechodu práv a povinností z pracovněprávních vztahů, totiž že k nim může dojít jen v taxativně vymezených případech stanovených buďto samotným zákoníkem práce nebo zvláštními právními předpisy. Zákoník práce z roku 2006 obsahuje totožné právní ustanovení v § 338 odstavci 1 a takové případy přechodu práv a povinností z pracovněprávních vztahů stanoví v ustanoveních § 338 až 342. Zvláštními právními předpisy, které přechod těchto práv a povinností výslovně stanoví, jsou např. obchodní zákoník (§ 480, § 488e odst. 2 a 4), zákon č. 328/1991 Sb., o konkursu a vyrovnání (§ 27a), zákon č. 26/2000 Sb., o veřejných dražbách (§ 30 odst. 2), zákon č. 92/1991 Sb., o podmínkách převodu majetku státu na jiné osoby (§ 17). Takovým zvláštním právním předpisem však na úseku zajištění bezpečnosti práce již není stěžovatelem zmíněné ustanovení § 153 odstavec 1 či § 160 odstavec 2 stavebního zákona, neboť tato ustanovení upravují práva a povinnosti stavebníků a odborných osob při provádění činností podle stavebního zákona v užším slova smyslu a neobsahují žádný odkaz na právní úpravu, která byla aplikována v nyní posuzované věci.

V jiných případech tedy přechod práv a povinností možný není, neboť s právními úkony, které neodpovídají žádnému z uvedených ustanovení zákoníku práce či žádnému ustanovení jiných právních předpisů, zákon takové právní následky nespojuje. V předmětné věci má Nejvyšší správní soud za to, že skutečnost, že stěžovatel realizoval stavbu, na níž bylo jednání, které bylo předmětem tohoto správního řízení, zjištěno, třetími osobami jako zhotoviteli, neodpovídá žádnému z právních úkonů či jiných právních skutečností, s nimiž zákon spojuje přechod práv a povinností z pracovněprávních

vztahů (k uvedenému viz též přiměřeně rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 25. 5. 2006, č. j. 10 Ca 250/2004 – 32, publikovaný ve Sb. NSS pod č. 970/2006). Z uvedeného je zřejmé, že ustanovení § 338 odstavec 1 zákoníku práce z roku 2006 a právní úprava přechodu práv a povinností z pracovněprávních vztahů vůbec je určena pro zcela jiné situace, než je předmětem rozhodování v dané věci.

Namítal-li stěžovatel, že v nyní posuzované věci nebylo postupováno podle platné právní úpravy, je Nejvyšší správní soud nucen konstatovat, že z textu kasační stížnosti ze dne 23. 11. 2015 ani z textu jejího doplnění ze dne 27. 11. 2015 není zřejmé, v jakých konkrétních skutkových či právních okolnostech stěžovatel spatřuje důvody uvedené námitky. Nejvyšší správní soud proto mohl pouze v obecné rovině konstatovat, že námitku neshledal důvodnou.

Stěžovatel namítal, že se krajský soud nevypořádal s jeho tvrzením, že z jeho strany bylo zákonným povinností učiněno zadost a že další požadavky nereflektují praxi při realizaci staveb, podstatu věci a úlohu stěžovatele a jakýkoli jiný závěr je zcela odtržený od reality. Uvedené námitky jsou podle svého obsahu důvody nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu pro nesrozumitelnost, což zakládá kasační důvod podle § 103 odstavec 1 písm. d) s. ř. s.

Za rozhodnutí nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost lze považovat zejména rozhodnutí postrádající základní zákonné náležitosti, rozhodnutí, z něhož nelze seznat, o jaké věci bylo rozhodováno či jak bylo o věci rozhodnuto, rozhodnutí zkoumající správní úkon z jiných než žalobních důvodů (pokud by se nejednalo o případ zákonem předpokládaného přezkumu mimo rámec žalobních námitek), rozhodnutí, jehož výrok je v rozporu s odůvodněním, rozhodnutí, které vůbec neobsahuje právní závěry vyplývající z rozhodných skutkových okolností nebo jehož důvody nejsou ve vztahu k výroku jednoznačné atd. (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2013 – 130, dostupný na www.nssoud.cz).

Stěžovatel nekonkretizuje, v čem by v daném případě měla nesrozumitelnost napadeného rozsudku spočívat, a obecně napadený rozsudek za nesrozumitelný ani považovat nelze. Rozsudek má všechny zákonem předpokládané náležitosti, je vymezen předmět řízení i hlediska, z nichž bylo správní rozhodnutí zkoumáno, je detailně popsán rozhodný skutkový stav a rozvedeny právní závěry z něho vyplývající výrok soudu má v důvodech oporu. V rozsudku je jasně a jednoznačně uvedeno, jak soud rozhodl o žalobě, z jakých důvodů, i jak uvážil o žalobních námitkách a žalobcových tvrzeních. Nejvyšší správní soud proto neshledal naplnění kasačního důvodu podle § 103 odstavec 1 písm. d) s. ř. s.

VI. Závěr a náklady řízení

Nejvyšší správní soud z uvedených důvodů neshledal důvodnou žádnou z námitek stěžovatele, týkající se tvrzených vad řízení před správním orgánem a nezákonnosti rozsudku krajského soudu.

pokračování

Nejvyšší správní soud dále neshledal napadený rozsudek krajského soudu nepřezkoumatelným či nezákonným ani neshledal vadu řízení, proto kasační stížnost zamítl (§ 110 odst. 1 in fine s. ř. s.).

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle ustanovení § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití ustanovení § 120 s. ř. s. Stěžovatel nebyl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, jemuž by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, neboť mu v řízení o kasační stížnosti žádné náklady 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 9. února 2016

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu