



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Mgr. Davida Hipšra a soudců JUDr. Pavla Molka a JUDr. Tomáše Foltase v právní věci žalobce: **Elektrotrans a. s.**, se sídlem Ringhofferova 115/1, Praha 5, zastoupený Mgr. Markem Jochem, advokátem se sídlem Jugoslávská 620/29, Praha 2, proti žalovanému: **Státní úřad inspekce práce**, se sídlem Kolářská 451/13, Opava, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 16. 12. 2016, č. j. 36 Ad 2/2015 - 83,

t a k t o :

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

O d ů v o d n ě n í :

I.

[1] Dne 21. 10. 2013 došlo k úrazu žalobcova zaměstnance T. B. (dále jen „zaměstnanec“) pádem z výšky jedenácti metrů, k němuž došlo během opravy vedení velmi vysokého napětí při přesunu zaměstnance po izolátorovém řetězci v důsledku rozlomení izolátorového závěsu, který je součástí nosné konstrukce vedení. Rozhodnutím ze dne 20. 6. 2014, č. j. 5265/9.30/14/14.3-RZ, uložil Oblastní inspektorát práce pro Jihomoravský kraj a Zlínský kraj (dále jen „oblastní inspektorát“) žalobci pokutu 20 000 Kč za delikt na úseku bezpečnosti práce podle § 30 odst. 1 písm. s) zákona č. 251/2005 Sb., o inspekci práce. Deliktu se žalobce dopustil tím, že jako zaměstnavatel nepřijal technická a organizační opatření k zabránění pádu z výšky dle § 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. Tím došlo k porušení § 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 vztah (zákon o zajištění dalších podmínek bezpečnosti a ochrany zdraví při práci). Žalobce v řízení před oblastním inspektorátem tvrdil, že jím zvolené technické řešení provedení pracovního úkolu ve skutečnosti zachránilo zaměstnanci život. Pokud by namísto reálně použitého polohovacího systému použil systém zachycení pádu za použití druhého kotvení, došlo by ke zhroupení a nárazu zaměstnance do konstrukce, kde by zůstal ukotven a nebylo by možno poskytnout mu rychle první pomoc, navíc by připoutání zaměstnance ze dvou stran jistícím lanem a polohovacím lanem mohlo vést k protitahu s fatálními následky. To vyplývá i z doloženého znaleckého posudku Ing. Bohuslava Kouteckého ze dne 15. 5. 2014. Ten se ovšem podle oblastního inspektorátu vyjadřoval pouze k tomu, co bylo primární příčinou pracovního úrazu a zda bylo možno zabránit zranění zaměstnance. Oblastní inspektorát ovšem v tomto řízení nezkoumal příčinu pracovního úrazu, nýbrž zda žalobce přijal technická a organizační opatření k zabránění pádu zaměstnanců z výšky. Oblastní inspektorát nadto zdůraznil, že i žalobce po pracovním úrazu zaměstnance rozhodl, že podobné práce budou do budoucna prováděny výhradně z vysoko zdvižné montážní plošiny, tedy změnil dosavadní technologický postup, který nereflektoval všechna možná rizika.

[2] Proti rozhodnutí oblastního inspektorátu podal žalobce odvolání, které žalovaný zamítl rozhodnutím ze dne 5. 11. 2014, č. j. 4060/1.30/14-1. Žalovaný připomněl, že v průběhu kontrolního a správního řízení bylo dostatečně zjištěno, že žalobce nepřijal před zahájením práce adekvátní technická a organizační opatření a že použité jištění zaměstnance provádějícího práce nezabránilo jeho pádu z výšky. Za příslušný delikt přitom žalobce nese objektivní odpovědnost. Žalovaný se ztotožnil i s důvody, pro něž oblastní inspektorát odmítl provést důkaz znaleckým posudkem.

II.

[3] Proti rozhodnutí žalovaného podal žalobce žalobu ke Krajskému soudu v Ostravě, který věc postoupil usnesením ze dne 8. 1. 2015, č. j. 22 Ad 108/2014 - 34, Krajskému soudu v Brně. Ten v záhlaví uvedeném rozsudkem zrušil rozhodnutí žalovaného a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

[4] Krajský soud zkritizoval nedostatečné zjištění skutkového stavu, konkrétně to, že oblastní inspektorát neprovedl jako důkaz znalecký posudek Ing. Bohuslava Kouteckého. Přitom pokud se ve správním řízení objevují rozpory ve skutkovém stavu mezi tvrzením správních orgánů a účastníka řízení, který na podporu svých tvrzení předloží znalecký posudek, není možné, aby si správní orgán vystačil s vlastním úsudkem a zhodnocením skutkového stavu, aniž by se případnými rozpory mezi tvrzením svým a tvrzením účastníka řízení, podloženým znaleckým posudkem, obsahově vypořádal. V nyní posuzované věci přitom existoval rozpor v otázce, zda žalobce jako zaměstnavatel přijal technická a organizační opatření k zabránění pádu zaměstnanců z výšky a zda by bylo v daném případě možné zabránit zranění zaměstnance použitím systému zachycení pádu a jištění druhým lanem, jak tvrdí žalovaný. Bylo také třeba postavit najisto, jestli byl žalobcův postup v souladu s běžnými standardy pro zajištění bezpečnosti práce při pracích ve výškách, nebo jestli žalobce v dané věci cokoliv zanedbal, jak setrvale uváděly správní orgány. Posudek vypracovaný Ing. Kouteckým bylo namístě považovat za odborný

pokračování

posudek se silou znaleckého posudku, a pokud mezi tímto posudkem a skutkovým stavem zjištěným ze strany správních orgánů byly rozpory, bylo povinností správních orgánů tyto rozpory odstranit, a to jednak provedením předmětného znaleckého posudku jako důkazu a výsledkem Ing. Kouteckého jako soudního znalce, nebo také vypracováním revizního znaleckého posudku při možné aplikaci § 127 odst. 3 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, čímž by byl skutkový stav dostatečně objasněn.

III.

[5] Žalovaný (dále „stěžovatel“) podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[6] Stěžovatel zdůraznil, že ve skutkovém stavu neexistovaly mezi tvrzením žalobce a stěžovatele rozpory. Znalecký posudek se týkal konkrétního pádu, tedy nikoli předmětného správního deliktu, jehož skutková podstata byla naplněna bez ohledu na to, zda k pádu z výšky došlo, nebo ne, neboť spočíval v nepřijetí technických a organizačních opatření k zabránění takového pádu. Předmětem správního řízení naopak nebyly příčiny konkrétního pracovního úrazu zaměstnance a odpovědnost za tento úraz a nebylo úkolem správních orgánů posuzovat hypotetickou otázku, co by se stalo, kdyby žalobce dodržel všechny své právní povinnosti a následně by došlo ke škodné události. Podstatou sporu mezi stěžovatelem a žalobcem tedy nemůže být vyjasnění okolnosti, zda bylo možno zabránit konkrétnímu zranění zaměstnance použitím systému zachycení pádu, jak požadoval krajský soud, nýbrž pouze otázka, zda žalobce přijal dostatečná technická a organizační opatření k zabránění pádu zaměstnanců z výšky. Sám žalobce přitom vyšel z bodů 7 a 8 části II přílohy k nařízení vlády č. 362/2005 Sb., když ve svém dokumentu F 02-02_02 „Rizika práce ve výškách“ stanovil jako bezpečnostní opatření mimo jiné *„použití dvou zachycovačů pádu umístěných na dvou kotvících bodech“*, ovšem v použitém pracovním postupu se následně tímto opatřením neřídil. I znalecký posudek v tomto směru vyznívá v neprospěch žalobce, neboť znalec se snaží odůvodnit, proč bylo nepoužití systému zachycení pádu lepší pro zraněného zaměstnance, čímž ale přiznává, že systém zachycení pádu použit nebyl, na čemž se tím pádem všichni shodli.

[7] Předložený znalecký posudek Ing. Bohuslava Kouteckého navíc nesplňoval veškeré požadované náležitosti, neboť neobsahuje doložku znalce o tom, že si je vědom následků vědomě nepravdivého znaleckého posudku ve smyslu § 127a o. s. ř. Neobsahuje ani popis zkoumaného materiálu, popřípadě jevů a souhrn skutečností, k nimž znalec při úkonu přihlížel, ve smyslu § 13 odst. 2 a 3 vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 37/1967 Sb., k provedení zákona o znalcích a tlumočnících. Stěžovatel dále polemizoval s obsahem znaleckého posudku a uvedl, že položené otázky byly návodné, zavádějící či matoucí a odpovědi na ně byly spekulativní, takže znalecký posudek byl dle stěžovatele vypracován účelově, takzvaně „na míru“ žalobci. Dále poukázal na judikaturu různých soudů k povinnosti přibrat znalce či provést jako důkaz znalecký posudek, z níž plyne, že znalec není třeba přibírat v situaci, pokud sám správní orgán disponuje potřebnými odbornými znalostmi.

[8] Z těchto důvodů stěžovatel navrhoval, aby byl rozsudek krajského soudu zrušen a věc mu byla vrácena k dalšímu řízení.

IV.

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

[10] Kasační stížnost není důvodná.

[11] Stěžovatel poukazoval v závěru kasační stížnosti na judikaturu, z níž plyne, že správní orgán nemá povinnost přibírat znalce za situace, kdy sám disponuje potřebnými odbornými znalostmi. Tento právní názor je sice správný, ale nedopadá na nyní posuzovanou situaci. Dopadá totiž toliko na situaci, kdy v řízení vyvstane odborná otázka a správní orgán má dilema, zda tuto otázku může vyřešit sám, nebo potřebuje přibrat znalce. V nyní posuzovaném případě ovšem nejde o dilema správního orgánu, zda přibrat či nepřibrat znalce, ale o situaci, kdy žalobce jako účastník řízení již sám obstaral a předložil důkaz, který označil za znalecký posudek, a navrhl jeho provedení jako důkazu, takže správní orgán má již zcela jiné dilema, totiž zda takto předložený důkaz provést, či nikoli. Krajský soud tedy neshledal nedostatečné zjištění skutkového stavu ze strany oblastního inspektorátu v tom, že nepřibrat znalce, ale v tom, že neprovedl žalobcem již předložený znalecký posudek, respektive nepřesvědčivě zdůvodnil jeho neprovedení. Proto se ani Nejvyšší správní soud nebude zabývat otázkou, zda měl, či neměl být přibrán znalec, ale zda měl, či neměl být proveden takto předložený znalecký posudek, respektive zda správní orgány obou stupňů přesvědčivě odůvodnily jeho neprovedení, jak požaduje právní názor vyjádřený v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 11. 2009, č. j. 5 As 29/2009 - 48: *„Není na libovůli správního orgánu, jakým způsobem s návrhy účastníků na provedení důkazů naloží, neboť správní orgán sice není ve smyslu § 52 správního řádu povinen všechny důkazy navržené účastníky provést, pokud však některé z nich neprovede, musí v odůvodnění rozhodnutí uvést, proč se tak stalo. Správní orgán je oprávněn, ale i povinen odpovědně vážit, které důkazy je třeba provést, zda je potřebné stav dokazování doplnit a posuzovat důvodnost návrhů stran na doplnění dokazování. Zásada volného hodnocení důkazů neznamená, že by bylo rozhodujícím orgánu dáno na výběr, které z provedených důkazů vyhodnotí a které nikoli a o které opře skutkové závěry a které opomene.“*

[12] Co se týče povinnosti provést navržený důkaz, z výše rekapitulovaného skutkového stavu plyne, že podnětem k zahájení správního řízení byl vážný pracovní úraz žalobcova zaměstnance, k němuž došlo dne 21. 10. 2013, jakkoli má stěžovatel pravdu, že předmětem tohoto správního řízení nebyl samotný úraz, ale obecnější otázka nepřijetí technických a organizačních opatření k zabránění podobných úrazů žalobcem. Ze správního spisu je zřejmé, že nejpozději v námitkách proti výsledkům přezkoumání protokolu ze dne 7. 1. 2014 žalobce mimo jiné uváděl, že pro použití doplňkového systému zachycení pádu pro zajištění přesunu zaměstnance po izolátorovém závěsu nebyl v daném případě k dispozici žádný vhodný a spolehlivý kotvící bod a že při hypotetickém použití systému zachycení pádu kombinovaného s polohovacím prostředkem by bylo tělo zaměstnance při daném průběhu události vystaveno protisměrnému působení tahu prasklého izolátorového řetězce vážícího 272 kg a systému zachycení pádu, což by na tělo zaměstnance mělo zřejmě fatální důsledky. Poté, co oblastní inspektorát dne 6. 2. 2014 tyto námitky zamítl, předložil žalobce předmětný znalecký posudek Ing. Bohuslava Kouteckého ze dne 15. 5. 2014, který prokazoval mimo jiné to, že pokud by byl použit systém zachycení pádu, patrně by došlo ke zraněním neslučitelným se životem zaměstnance.

pokračování

[13] Stěžovatel tvrdí, že tato otázka s předmětem správního řízení nesouvisí, a proto nemusel tento znalecký posudek provádět jako důkaz. S takovým názorem Nejvyšší správní soud nesouhlasí. Je sice pravdou, že předmětem řízení nebyl konkrétní pád zaměstnance ani hypotetické situace, k nimž by došlo, kdyby byl zaměstnanec zabezpečen jiným způsobem. To však neznamená, že znalecký posudek byl zcela irrelevantní. Prvním důvodem jeho relevantnosti je fakt, že odpovídá nejprve na otázku, zda žalobce správně vyhodnotil rizika použitého technologického postupu, která s předmětem řízení zjevně souvisí. Stěžovatel sice na straně 7 kasační stížnosti s tímto posudkem polemizuje, když uvádí, že zavedená praxe ani skutečnost, že je něco považováno za bezpečné, ještě neznamená, že nemůže jít o porušení právních předpisů; taková neshoda s tvrzeními vyjádřenými v předloženém posudku však nevede k závěru o jeho irelevantnosti pro dané správní řízení.

[14] Druhým důvodem jsou znalcovy odpovědi na druhou a třetí otázku týkající se konkrétního pracovního úrazu zaměstnance. Nejvyšší správní soud chápe přístup stěžovatele, který svou argumentaci v kasační stížnosti vysvětluje, že nepostihl žalobce za způsobení pracovního úrazu, ale za to, jak nedostatečně byli žalobcovi zaměstnanci zabezpečeni před úrazem. Jinak řečeno, naznačuje, že by žalobce postihl i za situace, kdyby takové nedostatečné zajištění žalobcových zaměstnanců zjistil při běžné kontrole, například ještě předtím, než by k onomu pádu ze dne 21. 10. 2013 došlo, tedy bez ohledu na tento pád. Pokud ovšem stěžovatel tvrdí, že žalobce porušil svou právní povinnost tím, že nezajistil připoutání svých zaměstnanců určitým způsobem, pak znalecký posudek, který má dokazovat, že kdyby byli připoutáni tímto určitým způsobem, pak by to v případě pádu mělo pro jejich zdraví a život ještě horší následky, než když byli připoutáni takovým způsobem, za který byl žalobce pokutován, pak znalecký posudek podporující toto žalobcovo tvrzení nelze označit za irrelevantní.

[15] Spor mezi stěžovatelem a žalobcem se totiž vede právě o to, zda způsob, jak byli zabezpečeni žalobcovi zaměstnanci, byl, či nebyl lege artis. Znalecký posudek v odpovědi na první otázku vysvětluje, že tento způsob byl obecně lege artis. V odpovědi na druhou otázku vysvětluje, že příčinou úrazu bylo selhání nosné konstrukce, které nebylo možno předpokládat, čímž opět podporuje základní tvrzení, že způsob zabezpečení byl lege artis, neboť o něm bylo rozhodnuto v době, kdy nebyl znám ani jediný případ, kdy by nosná konstrukce stavěná na hmotnost o několik řádů vyšší, než je váha zaměstnance, selhala. V odpovědi na třetí otázku pak fakticky tvrdí, že naopak způsob zabezpečení, který požadoval oblastní inspektorát, by vedl k ještě horším důsledkům pro zdraví a život zaměstnance. Tím ovšem znalecký posudek buď implicitně zpochybňuje, že by tento požadovaný způsob zabezpečení byl lege artis, nebo přinejmenším naznačuje, že nepoužití způsobu zabezpečení požadovaného oblastním inspektorátem vedlo k příznivějším následkům, tedy, že použití opačného způsobu zabezpečení ze strany žalobce postrádalo společenskou škodlivost, neboť zaměstnanci zachránilo život. Přitom platí, že správní orgány musejí při správním trestání posuzovat vedle formálních znaků správních deliktů též materiální znak, tj. zda jednání vykazuje určitý stupeň společenské škodlivosti (viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2008, č. j. 7 Afs 27/2008 - 46, a ze dne 26. 11. 2014, č. j. 8 Afs 42/2013 - 94, publ. pod č. 3318/2016 Sb., bod 91).

[16] Skutečnost, že by žalobcem zvolený způsob zabezpečení nebyl *lege artis*, ostatně neplyne ani z bodů 7 a 8 části II přílohy k nařízení vlády č. 362/2005 Sb. Z bodu 7 písm. a) a b) sice obecně plyne, že použití závěsu na laně s prostředky pro pracovní polohování je možné, jen pokud je systém tvořen nejméně dvěma nezávislými lany, přičemž jedno slouží jako nosný prostředek pro výstup, sestup a zavěšení v požadované poloze (pracovní lano) a druhé jako záložní (zajišťovací lano), přičemž zaměstnanec používá zachycovací stroj, který je prostřednictvím pohyblivého zachycovače pádu připojen k zajišťovacímu lanu; z bodu 8 ovšem zároveň plyne, že za výjimečných okolností, kdy s ohledem na posouzení rizik by použití druhého lana mohlo způsobit, že provádění práce by bylo nebezpečnější, lze za splnění dalších podmínek připustit použití jediného lana. Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že znalecký posudek, který nasvědčuje závěru, že žalobcem zvolený způsob zabezpečení zaměstnanců byl v dané konkrétní situaci a při zohlednění tehdy známých rizik *lege artis*, nelze pokládat za irelevantní důkaz v řízení o tom, zda žalobce přijal dostatečná technická a organizační opatření k zabránění pádu.

[17] Poté, co byl tento znalecký posudek žalobcem předložen, jej tedy oblastní inspektorát buď mohl provést jako důkaz, popřípadě následně provést i revizní znalecký posudek, nebo přesvědčivě vyložit, proč jej neprovede, jak plyne z výše citovaného rozsudku č. j. 5 As 29/2009 - 48. Ani jedno se však nestalo. Namísto toho oblastní inspektorát v rozhodnutí pouze stručně uvedl, že v daném správním řízení nezkoumal příčinu pracovního úrazu, ale to, zda žalobce přijal technická a organizační opatření k zabránění pádu zaměstnanců z výšky, a z toho důvodu označil znalecký posudek za míjející se s předmětem správního řízení. Toto zdůvodnění však již Nejvyšší správní soud výše vyvrátil.

[18] Teprve v kasační stížnosti pak stěžovatel uvedl další důvody, proč se domnívá, že znalecký posudek neměl být proveden jako důkaz, totiž důvody formální povahy. Za situace, kdy tyto důvody nebyly uvedeny již ve správních rozhodnutích, však nelze tvrdit, že by jejich uvedení v kasační stížnosti bylo možno pokládat za naplnění povinnosti správního orgánu vysvětlit, proč neprovedl účastníkem navržený důkaz. Nejvyšší správní soud připomíná, že nedostatek odůvodnění rozhodnutí vydaného ve správním řízení nemůže být dodatečně zhojen případným podrobnějším rozбором problematiky učiněným až v kasační stížnosti, brojící proti rozhodnutí soudu, jímž bylo správní rozhodnutí zrušeno jako nepřezkoumatelné pro nedostatky v odůvodnění (srov. rozsudek NSS ze dne 13. 10. 2004, č. j. 3 As 51/2003 - 58). Argumentace stěžovatele obsažená až v kasační stížnosti proto nemohla ovlivnit správnost závěru krajského soudu.

[19] S ohledem na výše uvedené dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji zamítl (§ 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.).

[20] Soud rozhodl o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel nebyl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalobci, jemuž by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, protože zůstal v řízení před Nejvyšším správním soudem pasivní, takže mu žádné náklady nevznikly.

pokračování

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

V Brně dne 13. dubna 2017

Mgr. David Hipšr
předseda senátu