



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Filipa Dienstbiera, soudkyně Veroniky Juříčkové a soudce Jana Kratochvíla v právní věci žalobkyně: **ORLEN Unipetrol RPA s.r.o.**, sídlem Záluží 1, Litvínov, zastoupené JUDr. Natašou Randlovou, Ph.D., advokátkou, sídlem Budějovická 1550/15a, Praha 4, proti žalovanému: **Státní úřad inspekce práce**, sídlem Kolářská 451/13, Opava, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 3. 8. 2018, č. j. 4017/1.30/18-5, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 23. 9. 2021, č. j. 15 A 212/2018 – 127,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 23. 9. 2021, č. j. 15 A 212/2018 – 127, **se ruší a věc se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Dne 13. 8. 2015 došlo v objektu žalobkyně k mimořádné události (úniku a výbuchu propylenu). V souvislosti s touto mimořádnou událostí byla u žalobkyně zahájena kontrola Oblastním inspektorátem práce pro Ústecký kraj a Liberecký kraj.

[2] Rozhodnutím ze dne 10. 4. 2018 Oblastní inspektorát práce pro Ústecký kraj a Liberecký kraj uznal žalobkyni vinnou z mnohačetného porušení povinností při zajištění bezpečnosti a ochrany zdraví při práci v prostředí s nebezpečím výbuchu (výroky I – XII rozhodnutí oblastního inspektorátu).

[3] Rozhodnutím ze dne 3. 8. 2018 žalovaný rozhodl o odvolání žalobkyně proti výrokům I, II, III, IV, IX, X, XI a XII.

[4] Žalovaný změnil výrok I rozhodnutí oblastního inspektorátu tak, že zpřesnil označení zákonného ustanovení. Dále zrušil část tohoto výroku ve vztahu ke spáchání přestupku tím, že účastník řízení neplnil povinnosti podle § 6 odst. 1 písm. b) nařízení vlády č. 406/2004 Sb., a pro tuto část skutku řízení zastavil. Ve zbývajících částech byl výrok I prvostupňového rozhodnutí potvrzen. Odvolání proti výrokům II, III, XII prvostupňového rozhodnutí bylo zamítnuto a tyto výroky prvostupňového rozhodnutí byly potvrzeny. Výrok IV prvostupňového rozhodnutí byl zrušen a řízení bylo v tomto rozsahu zastaveno.

[5] Žalovaný rovněž zamítl odvolání žalobkyně proti výroku IX rozhodnutí správního orgánu I. stupně, jímž byla žalobkyně shledána vinnou, že neplnila povinnost stanovenou v ustanovení § 3 odst. 4 písm. f) nařízení vlády č. 378/2001 Sb. tím, že na pracovišti na adrese: Záluží 1, 436 70 Litvínov, nejméně dne 13. 8. 2015, bylo ochranné zařízení – kontaktní manometr 1PHH04253, umístěné ve spodku tlakové nádoby stabilní – propylenové kolony DA-406 vytápěné vařáky EA-424 A/B (výrobce Královopolská strojírna Brno, v. č. 23740, r. v. 1977), které má při přetlaku uzavírat topení vařáku na přívodu prací vody, chybně nastaveno na vypínací hodnotu tlaku 1,9 MPa, protože nebyly zohledněny hodnoty tlakových ztrát a změny tlakové difference mezi spodkem a hlavou propylenové kolony, a z tohoto důvodu nesplňovalo technické požadavky na blokování a jištění propylenové kolony stanovené normovou hodnotou podle ustanovení čl. 5.1.4 ČSN 69 0010-5.2, čímž se dopustil přestupku právnických osob na úseku bezpečnosti práce podle ustanovení § 30 odst. 1 písm. r) zákona o inspekci práce.

[6] Výrok X prvostupňového rozhodnutí žalovaný změnil tak, že text: „a nepřijal opatření k jeho odstranění, když kmitání pojistných ventilů vedlo, na výše uvedeném pracovišti účastníka řízení dne 13. 8. 2015, ke ztrátě integrity propylenového okruhu, a to v místě vstupní příruby pojistného ventilu SV 04-253-1, a k úniku propylenu, který se smísl se vzduchem a vytvořil mrak plynu, přičemž tento mrak se dále šířil ke kotelně (objekt 8635), kdy nejprve došlo k jeho postupnému prohořívání a později k výbuchu a následnému požáru“ se vypouští. Dále žalovaný zrušil výrok X rozhodnutí správního orgánu I. stupně v části týkající se spáchání přestupku tím, že žalobkyně nedodržela povinnost stanovenou v § 102 odst. 3 zákoníku práce tím, že nepřijala opatření k jeho odstranění, a pro shora uvedenou část skutku bylo řízení zastaveno. Ve zbývajících částech pak byl výrok X rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrzen.

[7] Výrok XI prvostupňového rozhodnutí žalovaný změnil tak, že snížil výši uložené pokuty. Ve zbývajících částech byl výrok XI rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrzen.

[8] Krajský soud zrušil rozhodnutí žalovaného pro nepřezkoumatelnost a věc žalovanému vrátil k dalšímu řízení.

[9] Krajský soud shrnul, že žalobkyni bylo rozhodnutím správního orgánu I. stupně (výrokem IX, který byl žalovaným potvrzen) kladeno za vinu, že nejméně dne 13. 8. 2015 bylo ochranné zařízení – kontaktní manometr 1PHH04253, umístěné ve spodku tlakové nádoby stabilní – propylenové kolony DA-406 vytápěné vařáky EA-424 A/B (výrobce

pokračování

Královopolská strojírna Brno, v. č. 23740, r. v. 1977), které má při přetlaku uzavírat topení vařáku na přívodu prací vody, chybně nastaveno na vypínací hodnotu tlaku 1,9 MPa, protože nebyly zohledněny hodnoty tlakových ztrát a změny tlakové difference mezi spodkem a hlavou propylenové kolony, a z tohoto důvodu nesplňovalo technické požadavky na blokování a jištění propylenové kolony stanovené normovou hodnotou podle čl. 5.1.4 ČSN 69 0010-5.2. Žalobkyně v podané žalobě mimo jiné namítala, že správní orgány se nezabývaly řádně otázkou, zda byl manometr nastaven na správnou hodnotu.

[10] Dle krajského soudu žádná ze skutečností uvedených správním orgánem neprokázala, že dne 13. 8. 2015 měl být v místě umístění kontaktního manometru 1PHH04253 nejvyšší pracovní přetlak v jiné výši, než na jakou byl předmětný manometr nastaven. Dle krajského soudu skutečnost, že tlak pod pojistnými ventily dosáhl jejich aktivační hodnoty, ještě neznamená, že nejvyšší pracovní přetlak v místě kontrolovaném kontaktním manometrem 1PHH04253 byl nižší než hodnota, na kterou byl tento manometr nastaven. Prvostupňové rozhodnutí neobsahuje žádné odůvodnění závěru, že nastavení vypínací hodnoty na manometru na vypínací hodnotu tlaku 1,9 MPa bylo chybné. Žalovaný tuto vadu dle soudu neodstranil. Ani žalovaný se nezabýval otázkou, jaký byl nejvyšší pracovní přetlak daného zařízení a zda jej bylo dosaženo, aniž by předmětný manometr 1PHH04253 sepnul. Žalovaný se stejně jako správní orgán I. stupně omezil na závěr o nesprávném nastavení tohoto zařízení pouze s odkazem na skutečnost, že při mimořádné události dne 13. 8. 2015 došlo k sepnutí pojistných ventilů, aniž sepnul manometr. Ustanovení čl. 5.1.4 věta první ČSN 69 0010-5.2 zakotvuje, že ochranné zařízení musí sepnout po dosažení nejvyššího pracovního přetlaku nádoby. Z odůvodnění rozhodnutí správních orgánů není seznatelné, jaký byl tento nejvyšší pracovní přetlak v daném případě ke dni 13. 8. 2015, a že byl jiný než 1,9 MPa. Krajský soud tedy shledal vadu nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů rozhodnutí. S ohledem na uvedenou nepřezkoumatelnost bylo dle soudu předčasné zabývat se dalšími námitkami týkajícími se tohoto přestupku.

[11] Dále krajský soud shrnul, že dle výroku X rozhodnutí správního orgánu I. stupně po úpravě provedené rozhodnutím žalovaného bylo žalobkyni kladeno za vinu, že nejpozději do dne 13. 8. 2015 nevyhodnotila riziko vzniku kmitání – klepání, tzv. chatteringu, pojistných ventilů Sempell VSE5, označení SV 04-253-1, SV 04-253/2, SV 04-253/3 a SV 04-253/4, tlakové nádoby stabilní – propylenové kolony DA-406 od výrobce Královopolská strojírna Brno, v. č. 23740, r. v. 1977, v důsledku čehož byli bezprostředně ohroženi na životě zaměstnanci žalobkyně.

[12] Krajský soud zdůraznil, že z odůvodnění prvostupňového rozhodnutí vyplývá, že správní orgán I. stupně nerozporoval tvrzení žalobkyně, že v roce 1984 riziko chatteringu vyhodnotila a dokonce učinila technologickou změnu. Formulace výroku rozhodnutí správního orgánu I. stupně dle krajského soudu jednoznačně klade žalobkyni za vinu, že nikdy neprovedla až do 13. 8. 2015 vyhodnocení rizika chatteringu, z odůvodnění rozhodnutí však vyplývá, že v minulosti k určitému vyhodnocení tohoto jevu došlo, dle správního orgánu to však nebylo dostatečné. Dle soudu tedy formulace výroku neodpovídá obsahu odůvodnění rozhodnutí. Žalovaný pak ve svém odůvodnění významově posunul období, v rámci kterého bylo žalobkyni vytýkáno nevhodnocení chatteringu tak, že toto riziko nebylo řádně vyhodnoceno ke dni 13. 8. 2015. Toto

odůvodnění dle krajského soudu není v souladu s formulací výroku o spáchání přestupku. Žalovaný v tomto směru výrok žádným způsobem nezměnil a pouhá dílčí změna v chápání rozhodného okamžiku nemohla odstranit rozpor mezi výrokem rozhodnutí, v němž bylo žalobkyni kladeno za vinu, že nikdy až do 13. 8. 2015 u žalobce nedošlo k vyhodnocení rizika chatteringu, a odůvodněním rozhodnutí správních orgánů, ze kterých jednoznačně vyplývalo, že v roce 1984 k vyhodnocení tohoto rizika došlo, ovšem správní orgány shledaly ke dni 13. 8. 2015 toto vyhodnocení za nedostatečné. Pro rozpor výroku a odůvodnění rozhodnutí shledal krajský soud vadu spočívající v nesrozumitelnosti rozhodnutí. S ohledem na uvedenou nepřezkoumatelnost bylo dle soudu předčasné zabývat se dalšími námitkami týkajícími se tohoto přestupku. Pro úplnost soud podotkl, že skutečnost, že ze strany žalobkyně v minulosti k vyhodnocení rizika chatteringu došlo, nebyla správními orgány nijak hodnocena při stanovení výše uložené pokuty.

[13] S ohledem na shledané vady řízení považoval krajský soud za předčasné zabývat se námitkami žalobkyně týkajícími se stanovení výše pokuty. Zjištěné vady řízení však dle soudu nebyly na překážku posouzení námitek žalobkyně týkajících se dalších výroků o spáchání dalších přestupků žalobkyní. Z důvodu procesní ekonomie se těmito námitkami krajský soud stručně, v obecné rovině vypořádal.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalobkyně

[14] Proti rozsudku krajského soudu podal žalovaný (stěžovatel) kasační stížnost podle § 102 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“).

[15] Stěžovatel nesouhlasí se závěrem krajského soudu ve vztahu k výroku IX rozhodnutí správního orgánu I. stupně, že nebylo prokázáno, že v místě umístění manometru měl být pracovní přetlak v jiné výši, než na jakou hodnotu byl manometr nastaven. Ze skutečnosti, že manometr nebyl aktivován, jasně vyplývá, že nebylo v místě měření manometrem dosaženo jeho aktivační hodnoty. Nedosažení aktivační hodnoty je důvod pro neaktivaci manometru. Skutečnost, že došlo k dosažení aktivační hodnoty pod ventily, bez dosažení aktivační hodnoty u manometru, je projevem chybného nastavení manometru (spočívajícím v nespouštění všech ochranných zařízení najednou, kdy všechna ochranná zařízení mají blokovat překročení nejvyššího pracovního přetlaku v nádobě).

[16] S úvahou krajského soudu, že v místě měření manometru nebylo dosaženo aktivační hodnoty, stěžovatel nesouhlasí. Z gramatického, logického a významového náhledu je nasnadě, že vše má fungovat tak, aby se regulační zařízení nespouštělo později než zařízení bezpečnostní. Naopak regulační zařízení se musí spustit nejpozději zároveň s bezpečnostním zařízením (byť samozřejmě ideálně by se mělo spustit dříve, toto ale stěžovatel nevytýkal, a proto nebylo nezbytně nutné určovat, jaké hodnoty manometr v daný okamžik měřil).

[17] Je úkolem zaměstnavatele jako provozovatele propylenového okruhu, aby všechna ochranná zařízení, a to nejen pojistné ventily, ale i manometr přizpůsobil podmínkám na svém pracovišti, ať už se jedná o umístění zařízení či jeho aktivační hodnotu. Je tak na zaměstnavateli, aby stanovil, jaký nejvyšší pracovní přetlak v koloně bude připouštět a zohledňovat, přičemž je povinen takto činit v mezích stanovených průvodní dokumentací týkající se dané kolony, potažmo tím, jak nastaví ochranná zařízení této

pokračování

kolony s ohledem na fungování celého propylenového okruhu, neboť pouze při zohlednění všech podmínek fungování propylenového okruhu lze ochranná zařízení správně nastavit tak, aby mohla řádně plnit svou funkci (v případě manometru funkci regulačního zařízení/omezovače).

[18] Dle § 102 zákoníku práce je to zaměstnavatel, kdo 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. Úkolem orgánů inspekce práce je kontrola dodržování povinností vyplývajících z právních předpisů k zajištění bezpečnosti práce, nikoliv provádění výpočtů tlaků v různých místech technologických chemických zařízení a při různých provozních stavech, např. u předmětné propylenové kolony, nebo obdobné výpočty z oboru chemického inženýrství. Tyto výpočty měla zajistit žalobkyně.

[19] Stěžovatel tedy shrnul, že nejvyššího pracovního přetlaku tlakové nádoby (kolony) bylo dosaženo, což dokládá právě spuštění pojistných ventilů, přičemž v místě měření byl přetlak nižší než manometrem evidovaná hodnota, což je evidentní z toho, že manometr nebyl aktivován.

[20] Stěžovatel nesouhlasí ani se závěrem krajského soudu, že výrok X rozhodnutí správního orgánu I. stupně není souladný s odůvodněním rozhodnutí. Stěžovatel v odůvodnění svého rozhodnutí sice použil jinou předložku, žalobci je však vytýkáno právě a jen jeho protiprávní jednání dne 13. 8. 2015. To je jediné datum, které výrok oblastního inspektorátu práce obsahuje. Na tom nic nemění, že v rozhodnutích orgánů inspekce práce byly užity pojmy *nejpozději do dne, do dne* či *ke dni*. Stěžovatel ve svém rozhodnutí v reakci na odvolací námitku postavil najisto, že je vytýkáno protiprávní jednání dne 13. 8. 2015. Jakkoliv mohou být před použitým datem (v daném případě 13. 8. 2015) užity určité předložky či příslovce, nic to nemění na tom, že je vytýkán pouze datovaný úsek/okamžik. Sousloví *do dne* je obdobné použití příslovce *nejméně*, které rovněž neznačí trestání mimo datum ve výroku uvedené. K tomu stěžovatel odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 8. 2015, č. j. 6 As 159/2014-52. Z rozhodnutí orgánů inspekce práce se nepodává, že by žalobci bylo vytýkáno nějaké jiné, delší konkrétní období. Ke změně rozsahu vytýkaného skutku nedošlo, ani z odůvodnění napadených rozhodnutí nevyplývá, že by orgány inspekce práce hodnotily jednání žalobce vně vymezeného časového úseku. Uvedené se dotýká též výše uložené pokuty, která rovněž byla uložena ve vztahu k období, vymezenému ve výroku napadeného rozhodnutí ke konkrétnímu dni (13. 8. 2015).

[21] Orgány inspekce práce byla zmíněna celá řada možných příčin chatteringu vyskytujících se na pracovišti žalobkyně, kdy žalobkyně nehodnotila riziko chatteringu s ohledem na různé příčiny tohoto rizika existující v dané době na jeho pracovišti. Platí, že pokud byla určitá povinnost splněna jen částečně, pak splněna nebyla. Nadto je nutno vyzdvihnout, že v roce 1985 došlo na pracovišti ke konstrukční změně, tj. ke změně pracovních podmínek, a v důsledku toho i ke změně rizik na pracovišti (§ 102 odst. 3 věta první a druhá a odst. 7 zákoníku práce). Vyhodnocení rizika chatteringu pojistných ventilů zasazeného do prostředí stavu kontrolovaného pracoviště, který existoval dne 13. 8. 2015, nebylo s ohledem na stav existující na pracovišti provedeno nikdy (k tomuto stěžovatel citoval z protokolu o kontrole). Ust. § 102 zákoníku práce upravující

povinnosti zaměstnavatelů ve vztahu k jejich pracovišti je založeno na tom, že činnost zaměstnavatele, jejímž cílem je zajistit bezpečnost na pracovišti, má být prováděna *soustavně, pravidelně* a má se *přizpůsobovat měnícím se skutečnostem*. Je možno shrnout, že před konstrukční změnou se mohlo jednat o hodnocení částečné, které však nelze považovat za splnění povinnosti. V konečném důsledku tedy bylo hodnoceno jako nesplnění povinností, přičemž v době po konstrukční změně riziko chatteringu pojistných ventilů nebylo vyhodnoceno vůbec.

[22] Stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[23] Žalobkyně zdůraznila, že nepřezkoumatelnost spočívá ve skutečnosti, že stěžovatel neuvedl, jaký byl nejvyšší pracovní přetlak ke dni 13. 8. 2015, a že byl jiný než 1,9 MPa. Stěžovatel nezdůvodňuje, na jakou konkrétní spínací (aktivační) hodnotu měl být kontaktní manometr 1PHH04253 nastaven, resp. neobjasňuje konkrétní rozpor nastavení kontaktního manometru s čl. 5.1.4 ČSN 69 0010-5.2. Stěžovatel žalobkyni vytýká porušení předmětného ustanovení technické normy, konkrétně se však nezabývá vztahem mezi nastavením kontaktního manometru 1PHH04253 a nejvyšším pracovním přetlakem v nádobě. Kontaktní manometr byl nastaven na aktivační (spínací) hodnotu 1,9 MPa. Povinnost podle normy spočívá v nastavení zařízení tak, aby se aktivovalo při dosažení nejvyššího pracovního přetlaku nádoby. Pokud měla žalobkyně porušit ustanovení, musel stěžovatel (resp. správní orgán I. stupně) vymezit, jaká byla hodnota nejvyššího pracovního přetlaku v době, ve které je žalobkyni porušení vytýkáno. Žalobkyně tedy souhlasí se závěrem krajského soudu, že vytýkané porušení nemá oporu v odůvodnění rozhodnutí stěžovatele.

[24] Žalobkyně dále uvedla, že stěžovatel se snaží interpretovat znění výroku svého rozhodnutí tak, aby odpovídalo odůvodnění. Jestliže je však ve výroku uvedeno *nejpozději do dne 13. 8. 2015*, pak se jednoznačně jedná o časové období, které je časově ohraničeno z jedné strany jeho koncem k 13. 8. 2015. Počátek předmětného časového úseku však není nijak specifikován, a nelze proto časový úsek vykládat tak, že se mělo jednat pouze o jediný konkrétní den. Poukaz na rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 6 As 159/2014-52 není přílehlavý. Stěžovatel navíc opomíjí významový rozdíl mezi příslovci *nejméně* a *nejpozději*. Stěžovatel ve výroku vytýká nesplnění povinnosti v časovém období, které končí dnem 13. 8. 2015, zatímco odůvodnění se vztahuje pouze k tomuto jedinému poslednímu dni.

[25] Jestliže stěžovatel namítá výměnu některých přívodních potrubí (u SV 04253-3 a SV 04253-4), pak opomíjí fakt, že ve výroku X. jsou uvedena i potrubí, u nichž k výměně nedošlo (SV-04-253/1 a SV-04-253/2) a u nichž riziko chatteringu vyhodnoceno bylo. Výrok X proto stejně nemá oporu v odůvodnění.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[26] Kasační stížnost je přípustná. Důvodnost kasační stížnosti soud posoudil v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal při tom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.

pokračování

[27] Kasační stížnost je důvodná.

[28] Krajský dospěl k závěru, že rozhodnutí stěžovatele je nepřezkoumatelné, stěžovatel v kasační stížnosti proti tomuto závěru brojí.

[29] Podle § 30 odst. 1 písm. r) zákona č. 251/2005 Sb., o inspekci práce, *se právnická osoba dopustí správního deliktu na úseku bezpečnosti práce tím, že neplní povinnosti při zajištění řádného stavu používaných výrobních a pracovních prostředků a zařízení stanovené v zákonu o zajištění dalších podmínek bezpečnosti a ochrany zdraví při práci a v nařízení vlády, kterým se stanoví bližší požadavky na bezpečný provoz a používání strojů, technických zařízení, přístrojů a náradí.* Podle § 3 odst. 4 písm. f) nařízení vlády č. 378/2001 Sb., kterým se stanoví bližší požadavky na bezpečný provoz a používání strojů, technických zařízení, přístrojů a náradí, platí, že *ochranné zařízení musí splňovat další technické požadavky na blokování nebo jištění stanovené zvláštním právním předpisem, popřípadě normovou hodnotou, nevyplyvají-li další požadavky ze zvláštního právního předpisu.* Podle čl. 5.1.4. věty první ČSN 69 0010-5.2, na něž rozhodnutí správních orgánů odkazují, *musí mít nádoba s nejvyšším pracovním přetlakem nižším než je tlak jejího zdroje, mimo uzavírací ventil, ještě redukční zařízení nebo zařízení (např. tlakový vypínač), které při dosažení nejvyššího pracovního přetlaku vyloučí další dodávání pracovní látky s tlakem vyšším.*

[30] Nejvyšší správní soud se neztotožnil se závěrem krajského soudu, že v rozhodnutích správních orgánů není obsaženo žádné odůvodnění závěru, že nastavení vypínací hodnoty na manometru na vypínací hodnotu tlaku 1,9 MPa bylo chybné a že bylo nutné se výslovně zabývat konkrétní hodnotou nejvyššího pracovního přetlaku, resp. že byl jiný než 1,9 MPa.

[31] Již správní orgán I. stupně ve svém rozhodnutí vysvětlil, že hodnota podle čl. 5.1.4 ČSN 69 0010-5.2 je normovou hodnotou, která vyjadřuje technický požadavek, jemuž měla žalobkyně přizpůsobit nastavení blokovací hodnoty tlaku; nejde o přesnou hodnotu tlaku, na kterou má být kontaktní manometr nastaven (str. 68 rozhodnutí správního orgánu I. stupně). Dále je v odůvodnění rozhodnutí správního orgánu uvedeno, že kontaktní manometr měl funkci omezovače, který však při havárii nezareagoval, i když byl funkční. *„Kontaktní manometr byl nastaven na tlak 1,9 MPa, při kterém měl uzavřít topení vařáku na přívodu prací vody. Pojistné ventily byly přitom nastaveny na otevírací tlak 1,86 MPa, což odpovídá tlakovým ztrátám v potrubí a rozdílu měřené tlakové difference propylenové kolony DA-406 (60-90 kPa) a statické výšky propylenových par (cca 30 kPa) v přívodním porubí pod pojistné ventily. V den havárie se však průtok kolonou zastavil a obě tlakové ztráty se snížily na nulovou hodnotu. Z tohoto důvodu tlak ve spodku kolony nedosáhl aktivační hodnoty 1,91 MPa pro spuštění kontaktního manometru a pod pojistnými ventily dosáhl aktivační hodnoty 1,86 MPa. Z výše uvedeného kontrolního zjištění tedy vyplývá, že kontaktní manometr nesplňoval požadavky na blokování nebo jištění propylenové kolony podle ustanovení čl. 5.1.4 věta první ČSN 69 0010-5.2, tedy požadavky normové hodnoty.“* Tyto části odůvodnění rozhodnutí správního orgánu I. stupně ve svém rozsudku citoval i krajský soud.

[32] Stěžovatel pak ve svém rozhodnutí zdůraznil, že manometr nebyl správně nastaven tak, aby řádně plnil svou funkci omezovače. Jestliže došlo k dosažení aktivační hodnoty pod ventily bez dosažení aktivační hodnoty u manometru, je zjevné, že manometr byl

nesprávně nastaven, neboť se nespustil nejpozději současně s pojistnými ventily. (str. 17 rozhodnutí stěžovatele). „Nastavení manometru právě specificky na výši 1,9 MPa ve spodní části kolony se ve svém důsledku odrazilo v tom, že se dne 13. 8. 2015 nejdříve spustilo bezpečnostní zařízení (otevřely se pojistné ventily), které zapíná při jiné (nižší) výši tlaku na jiném místě, než které zohledňuje manometr. Bezpečnostní systém jakožto ochrana proti překročení maximálních přípustných provozních limitů se tak spustil dříve než regulační zařízení, které má udržovat stav během normálního provozu v maximálních/minimálních dovolených provozních limitech.“

[33] Podle Nejvyššího správního soudu z uvedeného plyne, že „nejvyšším pracovním přetlakem“ určujícím pro nastavení manometru ve funkci omezovače podle citovaného ustanovení ČSN je v posuzovaném případě třeba rozumět tlak nepřekračující hodnotu pojistných ventilů. Za zcela srozumitelný považuje Nejvyšší správní soud požadavek takového nastavení regulačního zařízení (manometru ve funkci omezovače), aby reagovalo dříve než bezpečnostní systém (pojistné ventily).

[34] Nejvyšší správní soud tak shledal, že z odůvodnění rozhodnutí stěžovatele (obzvlášť ve spojení s rozhodnutím správního orgánu I. stupně) dostatečně jasně vyplývá, že uvedené ustanovení čl. 5.1.4. věty první normy ČSN 69 0010-5.2 stanovuje technický požadavek na funkčnost zařízení; zařízení má být nastaveno tak, aby splňovalo určitou funkci (při dosažení nejvyššího pracovního přetlaku vyloučení další dodávání pracovní látky s tlakem vyšším). Jestliže bylo zjištěno, že manometr nebyl nastaven tak, aby tuto funkci splňoval, pak nebyl splněn technický požadavek na funkčnost zařízení normou ČSN stanovený.

[35] Závěr správních orgánů, že po žalobkyni bylo možné požadovat jiné nastavení regulačního zařízení, je dle Nejvyššího správního soudu srozumitelně a konsekventně odůvodněn, a je tedy přezkoumatelný. Výtka krajského soudu, že z rozhodnutí žalovaného nevyplývá, jaké mělo být nastavení manometru ke dni 13. 8. 2015, proto není důvodná.

[36] Nejvyšší správní soud přistoupil k přezkumu na základě druhé stížní námítky týkající se porušení povinnosti dle výroku X rozhodnutí správního orgánu I. stupně.

[37] Podle § 102 odst. 3 zákoníku práce platí, že *zaměstnavatel je povinen soustavně vyhledávat nebezpečné činitele a procesy pracovního prostředí a pracovních podmínek, zjišťovat jejich příčiny a zdroje. Na základě tohoto zjištění vyhledávat a hodnotit rizika a přijímat opatření k jejich odstranění a provádět taková opatření, aby v důsledku příznivějších pracovních podmínek a úrovně rozhodujících faktorů práce dosud zařazené podle zvláštního právního předpisu jako rizikové mohly být zařazeny do kategorie nižší. K tomu je povinen pravidelně kontrolovat úroveň bezpečnosti a ochrany zdraví při práci, zejména stav výrobních a pracovních prostředků a vybavení pracovišť a úroveň rizikových faktorů pracovních podmínek, a dodržovat metody a způsob zjištění a hodnocení rizikových faktorů podle zvláštního právního předpisu.*

[38] Smyslem citovaného ustanovení je prevence rizik na pracovišti. Vyhledávání nebezpečných činitelů a procesů a hodnocení rizik zaměstnavatelem slouží jako základní zdroj informací pro rozhodovací procesy při zajišťování bezpečnosti a ochrany zdraví při

pokračování

práci. Jazykovým výkladem (s ohledem na výraz „soustavně“ a použitý nedokonavý vid sloves) i výkladem zohledňujícím účel stanovené povinnosti nutno dojít k dílčímu závěru, že uvedená povinnost má být zaměstnavatelem vykonávána kontinuálně, pravidelně či opětovně, a to v závislosti na konkrétních poměrech a podmínkách zaměstnavatele, charakteru provozu či vykonávané činnosti, resp. pracovního prostředí a jejich rizikovitosti. Porušení povinnosti dle § 102 odst. 3 zákoníku práce je s ohledem na dikci ustanovení trvajícím deliktem.

[39] Podle výroku rozhodnutí správního orgánu I. stupně (výrok X) po úpravě provedené rozhodnutím stěžovatele žalobkyně nedodržela povinnost stanovenou v § 102 odst. 3 zákoníku práce tím, že na pracovišti nejpozději do dne 13. 8. 2015 nevyhodnotila riziko vzniku kmitání – klepání (tzv. chatteringu) pojistných ventilů tlakové nádoby stabilní – propylenové kolony.

[40] V odůvodnění rozhodnutí správní orgán I. stupně v návaznosti na vyjádření žalobkyně, že riziko vzniku kmitání pojistných ventilů bylo rizikem nepředvídatelným, uvedl, že riziko kmitání pojistných ventilů je v odborné literatuře jevem popsáným, a tedy v okruhu odborné veřejnosti jevem předvídatelným, nadto žalobkyně se s rizikem vibrací již v minulosti setkala a z tohoto důvodu v roce 1984 provedla technologickou změnu. Žalobkyně proto nepochybně měla povinnost riziko kmitání pojistných ventilů vyhodnocovat ve smyslu § 102 odst. 3 zákoníku práce. Správní orgán I. stupně dále zdůraznil, že žalobkyni není kladeno za vinu, že povinnost podle § 102 odst. 3 zákoníku práce na svém pracovišti neplnila vůbec, nýbrž že tuto povinnost na svém pracovišti nejpozději do 13. 8. 2015 neplnila v souvislosti s hodnocením rizika klepání pojistných ventilů. Riziku chatteringu pojistných ventilů nevěnovala žalobkyně náležitou pozornost, což v důsledku vedlo dne 13. 8. 2015 na pracovišti k havárii a přímému ohrožení života a zdraví zaměstnanců.

[41] Stěžovatel v odůvodnění svého rozhodnutí (str. 18) k uvedené skutečnosti uvedl: *„To, že se účastník řízení jednou možnou příčinou vzniku rizika chatteringu (dimenzí potrubí) v roce 1984 zabýval a hodnotil, účastníka řízení nezabývá povinnosti ve smyslu ust. § 102 odst. 3 zákoníku práce soustavně vyhledávat rizika, a to i když je účastník řízení trestán za své protiprávní jednání právě ke dni 13. 8. 2015, ke kterémužto datu se tímto rizikem nezabýval (ne tedy za celou dobu provozu etylenové jednotky), jak je uvedeno ve výroku X. rozhodnutí oblastního inspektorátu práce.“*

[42] Jak již bylo uvedeno výše, povinnost dle § 102 odst. 3 zákoníku práce vyžaduje kontinuální, pravidelný či opětovný výkon a její porušení je trvajícím deliktem. V rozhodnutí, jímž je osoba shledána vinnou trvajícím deliktem, je obvykle třeba vymezit časové období trvání takového deliktu, a to zpravidla datem počátku a konce. Účelem požadavku na toto vymezení z hlediska časového ohraničení deliktního jednání je zejména to, aby skutek nemohl být zaměněn s jiným, v případě ukončení též pro posouzení případného následného zániku odpovědnosti.

[43] Krajský soud shledal rozpor výroku a odůvodnění rozhodnutí stěžovatele, který zapříčinil nesrozumitelnost rozhodnutí. Dle krajského soudu formulace výroku prvostupňového rozhodnutí klade žalobkyni za vinu, že nikdy až do 13. 8. 2015 neprovedla vyhodnocení rizika chatteringu, z odůvodnění rozhodnutí však vyplývá, že

v minulosti k určitému vyhodnocení tohoto jevu došlo, ačkoli to nebylo dle správního orgánu dostatečné. Dle krajského soudu formulace výroku neodpovídá obsahu odůvodnění rozhodnutí. Stěžovatel pak dle krajského soudu v odůvodnění svého rozhodnutí významově posunul období, v rámci kterého bylo žalobkyni vytýkáno nehodnocení rizika chatteringu, aniž změnil výrok rozhodnutí správního orgánu I. stupně. Z důvodu rozporu mezi výrokem rozhodnutí, v němž bylo žalobkyni kladeno za vinu, že nikdy až do 13. 8. 2015 nedošlo k vyhodnocení rizika chatteringu, a odůvodněními správních rozhodnutí, z nichž vyplývalo, že v roce 1984 k vyhodnocení tohoto rizika došlo, krajský soud vyhodnotil napadené rozhodnutí v této části jako nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost.

[44] Nejvyšší správní soud na rozdíl od krajského soudu neshledal nesrozumitelnost, která by odůvodňovala zrušení rozhodnutí stěžovatele. Vycházel přitom z konstantní judikatury, jež zdůrazňuje, že zrušení rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost má přijít na řadu tehdy, jestliže rozhodnutí skutečně nelze přezkoumat, neboť nelze zjistit obsah rozhodnutí nebo jeho důvody (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006-74, č. 1566/2008 Sb. NSS).

[45] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že z rozhodnutí správních orgánů vymezení časového trvání porušování povinnosti stanovené v § 102 odst. 3 zákoníku práce vyplývá pro daný případ dostatečně. Konec tohoto porušování, za něž je ukládána sankce, je jednoznačně vymezen datem 13. 8. 2015 („nejpozději do dne 13. 8. 2015“). Je pravda, že počátek časového úseku není explicitně stanoven. S ohledem na účel nezaměnitelné identifikace skutku však není absence výslovného označení zjištěného počátku protiprávního jednání vadou, pro kterou by mělo být rozhodnutí zrušeno. Ve vztahu k zákazu dvojího trestání je rozhodnutím „pokryto“ celé období do data, které je v něm stanoveno jako konec protiprávního jednání, tedy 13. 8. 2015. Otázka zániku odpovědnosti pak v projednávané věci není relevantní.

[46] Z rozhodnutí správních orgánů také dle Nejvyššího správního soudu dostatečně srozumitelně vyplývá závěr, že žalobkyně porušovala povinnost stanovenou v § 102 odst. 3 zákoníku práce soustavně a dlouhodobě. Skutečnost, že žalobkyně za dobu provozu jednotky jednou(!), navíc v roce 1984, tedy více než 30 let před rozhodným datem, určité riziko vyhodnotila, nemůže tento závěr sama o sobě zvrátit, ani s ním není v rozporu. Tím spíše s ohledem na povahu dotčeného provozu.

[47] S argumentací, na níž stěžovatel postavil obhajobu přezkoumatelnosti rozhodnutí správních orgánů, se proto Nejvyšší správní soud neztotožnil. Za prvé, § 102 odst. 3 zákoníku práce předpokládá soustavné plnění uložené povinnosti, za druhé tato argumentace ani neodpovídá formulaci výroků a odůvodnění rozhodnutí stěžovatele a správního orgánu prvního stupně. Rozhodnutí správních orgánů však Nejvyšší správní soud posoudil v podobě, v jaké byla vydána, přičemž v pasáži odůvodnění rozhodnutí stěžovatele (str. 18), kterou citoval krajský soud, neshledal tak závažný nesoulad s výrokem rozhodnutí, který by měl odůvodnit zrušení stěžovatelova rozhodnutí.

IV. Závěr a náklady řízení o kasačních stížnostech

pokračování

[48] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná, proto napadený rozsudek krajského soudu podle § 110 odst. 1 věty první s. ř. s. zrušil a vrátil mu věc k dalšímu řízení. Krajský soud v něm bude vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

[49] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud v novém řízení (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

V Brně dne 28. února 2023

JUDr. Filip Dienstbier, Ph.D.
předseda senátu