



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Filipa Dienstbiera, soudce zpravodaje Petra Šuránka a soudkyně Veroniky Juříčkové ve 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 žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 25. 4. 2023, č. j. 15 A 212/2018-171,

t a k t o :

- I. Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 25. 4. 2023, č. j. 15 A 212/2018-171, **se ruší**.
- II. Rozhodnutí žalovaného ze dne 3. 8. 2018, č. j. 4017/1.30/18-5, **se ruší** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- III. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení ve výši 40 912 Kč do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupkyně žalobkyně JUDr. Nataši Randlové, advokátky.

Odůvodnění:

I.

Předcházející řízení

[1] Dne 13. 8. 2015 došlo v objektu žalobkyně (do 31. 1. 2021 pod obchodní firmou UNIPETROL RPA s. r. o.) k mimořádné události považované za největší průmyslovou nehodu v roce 2015 v České republice (neohlášené uzavření přívodu chladicí vody vedlo ke ztrátě kondenzace propylenu na etylenové jednotce, natlakování propylenové kolony aktivovalo pojistné ventily, jejichž činnost ale silně rozkmitala potrubní systém, což následně způsobilo roztěsnění příruby a též destrukci pojistného ventilu, únik a následně i výbuch propylenu, načež ještě následovalo zahorení jedné pyrolýzní pece s hrozbou rozšíření požáru na sousední pyrolýzní pece; celkové škody se pohybovaly v miliardových částkách; nedošlo sice k újmě na zdraví zaměstnanců žalobkyně či úmrtím, zraněno však bylo několik zasahujících hasičů).

[2] V návaznosti na tuto mimořádnou událost Oblastní inspektorát práce pro Ústecký kraj a Liberecký kraj (dále jen „oblastní inspektorát“) u žalobkyně zahájil dne 24. 8. 2015 kontrolu dle § 3 odst. 1 zákona č. 251/2005 Sb., o inspekci práce, ve znění účinném do 30. 7. 2019 (dále jen „zákon o inspekci práce“) se zaměřením na dodržování povinností plynoucích z právních předpisů k zajištění bezpečnosti práce a právních předpisů k zajištění bezpečnosti provozu vyhrazených technických zařízení a technických zařízení se zvýšenou mírou ohrožení života a zdraví. Kontrola probíhala ve dnech 24. 9., 26. 10., 19. 11. a 10. 12. 2015 a 11. a 27. 1., 9. 3., 12. 4. a 10. 5. 2016 a ukončena byla protokolem o kontrole ze dne 24. 5. 2016, jenž u žalobkyně shledal celkem 16 různých pochybení. Námitky žalobkyně směřující prakticky proti všem zjištěním v kontrolním protokolu nadřízený kontrolní skupiny dne 11. 7. 2016 podle § 14 odst. 1 zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád), ve znění účinném do 30. 6. 2017 (dále jen „kontrolní řád“) zamítl.

[3] Oznámením doručeným do datové schránky žalobkyně dne 2. 11. 2016 oblastní inspektorát zahájil se žalobkyní správní řízení o devíti správních deliktech vycházejících ze zjištění v kontrolním protokolu.

[4] V návaznosti na provedení rozsáhlého dokazování výsledkem svědků a řadou listin oblastní inspektorát rozhodnutím ze dne 10. 4. 2018, č. j. 26302/7.30/16-68 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“), uznal žalobkyni vinnou z mnohačetného porušení povinností při zajištění bezpečnosti a ochrany zdraví při práci v prostředí s nebezpečím výbuchu (výroky I-IV a IX-X), o části skutků řízení zastavil (výroky V-VIII), za přestupky jí uložil pokutu (výrok XI) a rozhodl o nákladech řízení (výrok XII).

[5] V návaznosti na odvolání žalobkyně žalovaný rozhodnutím ze dne 3. 8. 2018, č. j. 4017/1.30/18-5 (dále jen „napadené rozhodnutí“), změnil výrok I prvostupňového rozhodnutí tak, že zpřesnil odkaz na § 3 nařízení vlády č. 406/2004 Sb., o bližších požadavcích na zajištění bezpečnosti a ochrany zdraví při práci v prostředí s nebezpečím výbuchu (dále jen „nařízení vlády č. 406/2004 Sb.“), na § 3 odst. 1 písm. b), a zrušil dílčí části

pokračování

tohoto výroku a pro příslušné části skutku řízení zastavil. Ve zbývajících částech výrok I prvostupňového rozhodnutí potvrdil. Odvolání proti výrokům II, III, IX a XII prvostupňového rozhodnutí bylo výroky II, III, V a VIII napadeného rozhodnutí zamítnuto a tyto výroky prvostupňového rozhodnutí byly potvrzeny. Výrok IV prvostupňového rozhodnutí byl výrokem IV napadeného rozhodnutí zrušen a řízení bylo v tomto rozsahu zastaveno. Výrok X prvostupňového rozhodnutí žalovaný výrokem VI napadeného rozhodnutí pod písm. a) změnil tak, že část popisu skutku vypustil, pod písm. b) část výroku X zrušil a pro tuto část skutku řízení zastavil a konečně pod písm. c) ve zbývajících částech odvolání zamítl a zbylou část výroku X prvostupňového rozhodnutí potvrdil. Výrok XI prvostupňového rozhodnutí pak žalovaný výrokem VII napadeného rozhodnutí změnil tak, že snížil výši uložené pokuty na částku 1 200 000 Kč.

[6] Ve výsledku tedy lze po zohlednění změn vyvolaných napadeným rozhodnutím dovodit, že upravený výrok prvostupňového rozhodnutí, který jakožto konečný výsledek správního řízení (jež pro účely soudního přezkumu tvoří jeden celek) je předmětem soudního sporu, zní takto (v případě zastavení řízení není pro úsporu citováno celé znění výroků zahrnující popis skutku):

I. Účastník řízení neplnil povinnosti podle ustanovení § 6 odst. 1 písm. a) [nařízení vlády č. 406/2004 Sb.] tím, že v průběhu kontroly OIP vedené pod sp. zn. I7-2015-2396 a provedené v období od 24. 8. 2015 do 13. 7. 2016, na pracovišti žalobce, prostřednictvím předložené písemné dokumentace o ochraně před výbuchem – „PRAVIDLA o zajištění ochrany před výbuchem při provozu výrobního zařízení v prostoru s nebezpečím výbuchu“ ze dne 10. 1. 2008 [dále jen „Pravidla“] schváleného ředitelem Závodu chemických výrob pro společnost UNIPETROL RPA, s. r. o., ve které nebyla provedena od jejího vydání žádná změna a která neobsahuje ani odkaz na jiný dokument, neprokázal, že nejpozději do 13. 8. 2015 provedl posouzení rizika výbuchu podle § 3 odst. 1 písm. b) nařízení vlády č. 406/2004 Sb. se zřetelem na pravděpodobnost výskytu zdroje iniciace, kterým je hořící plamen v kotli a horké povrchy v kotelně (objekt 8635), čímž se účastník řízení dopustil přestupku právnických osob na úseku bezpečnosti práce podle ustanovení § 30 odst. 1 písm. q) [zákonu o inspekci práce].

II. Účastník řízení dále svým zaměstnancům na pracovišti na adrese: Záluží 1, 436 70 Litvínov, nejpozději do 13. 8. 2015, podle potřeb jimi vykonávané práce nezajistil dostatečné a přiměřené informace a pokyny o bezpečnosti a ochraně zdraví při práci podle zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce [ve znění účinném do 31. 8. 2015 (dále jen „zákoník práce“)], a podle zvláštních právních předpisů, zejména formou seznámení s riziky, výsledky vyhodnocení rizik vyplývajících z poruchových stavů při běžném, ustáleném provozu a při řízení technologie jednotky propylenového okruhu nacházející se na tomto pracovišti. Konkrétně účastník řízení svým zaměstnancům nezajistil informace a pokyny o tom, které úkony automaticky zajišťuje řídicí systém, které úkony se provádějí ručně obsluhou a za jakých podmínek je možné bezpečně přejít z automatické regulace na ruční regulaci a jakým způsobem provádět bezpečné ruční řízení technologie až do přechodu na ustálený provozní stav. Dále žalobce svým zaměstnancům nezajistil informace a pokyny pro najiždění propylenového okruhu, řízení provozu, odstavování z provozu a pokyny pro řešení poruchových stavů na základě hodnocení rizik, a to konkrétně informace a pokyny pro regulaci tlaku v koloně DA-406, řízení výkonů topení ve vařacích kolonách, pokyny pro manipulaci s regulačním ventilem na zásobníku refluxu FA 407, pokyny pro obnovení kondenzace po výpadku chladicí

vody a pokyny pro manipulaci a řízení provozu v situaci po otevření pojistných ventilů SV 04-253-1-4, v důsledku čehož nedodržel povinnost stanovenou v ustanovení § 103 odst. 1 písm. f) zákoníku práce, a dopustil se tak přestupku právnických osob na úseku bezpečnosti práce podle ustanovení § 30 odst. 1 písm. f) zákona o inspekci práce.

III. Dále účastník řízení neplnil povinnost stanovenou v ustanovení § 3 odst. 1 písm. n) nařízení vlády č. 378/2001 Sb., kterým se stanoví bližší požadavky na bezpečný provoz a používání strojů, technických zařízení, přístrojů a nářadí (dále jen „nařízení vlády č. 378/2001 Sb.“), tím, že na jeho pracovišti na adrese: Záluží 1, 436 70 Litvínov, nebyly nejpozději do 13. 8. 2015, u tlakové nádoby stabilní – propylenové kolony DA - 406, od výrobce Královopolská strojírna Brno, v. č. 23740, r. v. 1977, výfukové trubky pojistných ventilů Sempell VSE5, označení SV 04-253-1, SV 04-253-2, SV 04-253-3 a SV 04-253-4, zachyceny podporami nebo závěsy tak, aby nedocházelo k namáhání pojistných ventilů reakcí při odfuku, jak je stanoveno v čl. 6.4 ČSN 69 0010-5-2, čl. 3.2. 1. 12 ČSN 13 4309-2 a v části A. čl. A.8 přílohy ČSN 13 4309-2 a v čl. 8.2.1.2. ČSN EN 764-7, přičemž u pojistných ventilů SV 04-253-1 a SV 04-253-2 byla pouze dělená příčná vzpěra ve středu sešroubovaná z úhelníku 100 x 100 mm mezi vstupním a výstupním potrubím přivařená k potrubí v místě za uzavíracími ventily a u pojistných ventilů SV 04-253-3 a SV 04-253-4 byla přišroubovanou do nosných prvků potrubního mostu, čímž žalobce nezajistil upevnění, ukotvení nebo zajištění zařízení nebo jeho části vhodným způsobem, který je nutný pro bezpečný provoz a používání výše uvedeného zařízení a dopustil se tak přestupku právnických osob na úseku bezpečnosti práce podle ustanovení § 30 odst. 1 písm. r) zákona o inspekci práce.

IV. [Řízení pro tento skutek se zastavuje]

V. [Řízení pro tento skutek se zastavuje]

VI. [Řízení pro tento skutek se zastavuje]

VII. [Řízení pro tento skutek se zastavuje]

VIII. [Řízení pro tento skutek se zastavuje]

IX. Dále účastník řízení neplnil povinnost stanovenou v ustanovení § 3 odst. 4 písm. f) nařízení vlády č. 378/2001 Sb. tím, že na jeho 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.

X. Dále účastník řízení nedodržel povinnost stanovenou v ustanovení § 102 odst. 3 zákoníku práce tím, že na jeho pracovišti na adrese: Záluží 1, 436 70 Litvínov, nejpozději do dne 13. 8. 2015, nevyhodnotil 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 účastníka

pokračování

řízení, čímž se dopustil přestupku právnických osob na úseku bezpečnosti práce podle ustanovení § 30 odst. 1 písm. f) zákona o inspekci práce.

XI. Za výše uvedené přestupky se účastníkovi řízení ukládá podle ustanovení § 30 odst. 2 písm. d) zákona o inspekci práce a za použití ustanovení § 41 odst. 1 [zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále jen „zákon o odpovědnosti za přestupky“)], pokuta ve výši 1 200 000 Kč s tím, že je splatná [...] do 30 dnů od nabytí právní moci tohoto rozhodnutí.

XII. Dále je účastník řízení podle ustanovení § 79 odst. 5 [zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění účinném do 31. 12. 2017 (dále jen „správní řád“)] ve spojení s ustanovením § 6 odst. 1 vyhlášky č. 520/2005 Sb. [...] povinen nahradit paušální částkou náklady řízení ve výši 1 000 Kč [...], a to do 30 dnů od nabytí právní moci tohoto rozhodnutí.

[7] Žalobkyně podala proti napadenému rozhodnutí žalobu u Krajského soudu v Ústí nad Labem (dále jen „krajský soud“), který rozsudkem ze dne 23. 9. 2021, č. j. 15 A 212/2018-127 (dále jen „zrušující rozsudek“), zrušil napadené rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Ve vztahu k výroku IX podle něj prvostupňové rozhodnutí neobsahuje žádné odůvodnění závěru, že nastavení vypínací hodnoty na manometru na vypínací hodnotu tlaku 1,9 MPa bylo chybné, a ani žalovaný se nezabýval otázkou, jaký byl nejvyšší pracovní přetlak tlakového zařízení a zda jej bylo dosaženo, aniž by předmětný manometr 1PHH04253 sepnul. Napadené rozhodnutí neuvádí, jaký byl tento nejvyšší pracovní přetlak v daném případě ke dni 13. 8. 2015 a že byl jiný než 1,9 MPa. Pokud jde o výrok X, krajský soud shledal prvostupňové rozhodnutí i nesrozumitelným pro rozpor výroku a odůvodnění, na čemž napadené rozhodnutí nic nezměnilo, jelikož oblastní inspektorát v odůvodnění svého rozhodnutí nerozporoval tvrzení žalobkyně, že v roce 1984 riziko chatteringu vyhodnotila, a dokonce kvůli tomu provedla technologickou změnu. Přesto jí však ve výroku klade za vinu, že nikdy až do 13. 8. 2015 neprovedla vyhodnocení rizika chatteringu. Tuto skutečnost správní orgány nepromítly ani v úvahách o stanovení výše uložené pokuty. Argumentace žalovaného, že toto riziko nebylo řádně vyhodnoceno ke dni 13. 8. 2015, není dle krajského soudu v souladu s formulací výroku o spáchání přestupku, který žalovaný v tomto směru nezměnil.

[8] Ke kasační stížnosti žalovaného Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 28. 2. 2023, č. j. 6 As 312/2021-38 (dále jen „první rozsudek“), zrušující rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Nejvyšší správní soud s odkazem na odůvodnění prvostupňového i napadeného rozhodnutí ve vztahu k výroku IX prvostupňového rozhodnutí uzavřel, že „nejvyšším pracovním přetlakem“ určujícím pro nastavení manometru ve funkci omezovače podle čl. 5.1.4 ČSN 69 0010-5.2 je v posuzovaném případě třeba rozumět tlak nepřekračující hodnotu pojistných ventilů. Požadavek takového nastavení regulačního zařízení (manometru ve funkci omezovače), aby reagovalo dříve než bezpečnostní systém (pojistné ventily), Nejvyšší správní soud označil za zcela srozumitelný a odpovídající technickému požadavku na funkci zařízení podle věty první zmíněného ustanovení ČSN, tj. že při dosažení nejvyššího pracovního přetlaku má vyloučit 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. Závěr správních orgánů, že po žalobkyni bylo možné požadovat

jiné nastavení regulačního zařízení, je dle Nejvyššího správního soudu srozumitelné a konsekventně odůvodněn, a je tedy přezkoumatelný.

[9] Ve vztahu k výroku X prvostupňového rozhodnutí Nejvyšší správní soud v prvním rozsudku konstatoval, že povinnost prevence rizik na pracovišti prostřednictvím vyhledávání nebezpečných činitelů a procesů a hodnocení s nimi spjatých rizik 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 rizikovosti. Porušení povinnosti dle § 102 odst. 3 zákoníku práce je s ohledem na dikci ustanovení 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, a to zejména proto, aby skutek nemohl být zaměněn s jiným, a v případě jeho ukončení též pro posouzení případného následného zániku odpovědnosti. Z rozhodnutí správních orgánů vymezení časového trvání porušování povinnosti stanovené v § 102 odst. 3 zákoníku práce podle Nejvyššího správního soudu 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“). Počátek časového úseku sice není explicitně stanoven, ale to pro účel nezaměnitelné identifikace skutku nevádí, jelikož ve vztahu k zákazu dvojího trestání je rozhodnutím „pokryto“ celé období až do data, které je v něm stanoveno jako konec protiprávního jednání, tedy 13. 8. 2015. Otázka zániku odpovědnosti pak v projednávané věci není relevantní. Z rozhodnutí správních orgánů také dostatečně srozumitelně vyplývá závěr, že žalobkyně porušovala povinnost stanovenou v § 102 odst. 3 zákoníku práce soustavně a dlouhodobě. Skutečnost, že žalobkyně jednou před více než 30 lety určité riziko vyhodnotila, obzvláště s ohledem na povahu dotčeného provozu, nemůže tento závěr sama o sobě zvrátit, ani s ním není v rozporu. Nejvyšší správní soud tudíž neshledal v odůvodnění napadeného rozhodnutí nesoulad s výrokem rozhodnutí, který by odůvodňoval jeho zrušení.

[10] Krajský soud vázán prvním rozsudkem opětovně posoudil žalobu a rozsudkem ze dne 25. 4. 2023, č. j. 15 A 212/2018-171 (dále jen „napadený rozsudek“), ji zamítl. Posoudil přitom i další žalobní body, jimiž se ve zrušujícím rozsudku pro nadbytečnost nezabýval, a též námitku zániku odpovědnosti za přestupek vymezený výrokem I prvostupňového rozhodnutí, kterou žalobkyně poprvé uplatnila až po vydání prvního rozsudku Nejvyššího správního soudu.

[11] Krajský soud uznal, že po zásahu Ústavního soudu bylo s ohledem na méně příznivou úpravu v zákoně o odpovědnosti za přestupky nutné zánik odpovědnosti za přestupky žalobkyně posuzovat podle dosavadní právní úpravy v podobě § 36 odst. 2 zákona o inspekci práce, podle něž odpovědnost právnické osoby za správní delikt zaniká, jestliže o něm správní orgán nezačal řízení do 1 roku ode dne, kdy se o něm dozvěděl, nejpozději však do 3 let ode dne, kdy byl spáchán. Přestupek spočívající v tom, že žalobkyně v době vedení kontroly neprokázala řádné posouzení rizika výbuchu ke dni 13. 8. 2015, však žalobkyně mohla spáchat pouze v době konání kontroly vedené od 24. 8. 2015 do 13. 7. 2016 a příslušný závěr mohl oblastní inspektorát učinit, resp. o spáchání přestupku se dozvědět až v době ukončení této kontroly vydáním kontrolního protokolu ze dne 24. 5. 2016. Subjektivní jednoletá lhůta k zahájení řízení o tomto přestupku tedy nestihla uplynout. Krajský soud též konstatoval (s ohledem na chybějící žalobní argumentaci bez bližšího

pokračování

odůvodnění), že k zániku odpovědnosti za přestupky nedošlo ani v případě ostatních přestupků. K posouzení dalších žalobních bodů pak krajský soud předestřel, že v souladu s § 112 odst. 1 větou druhou zákona o odpovědnosti za přestupky posuzoval odpovědnost žalobkyně podle dosavadních předpisů, jelikož novější právní úprava není pro žalobkyni příznivější. Byť jde v obou případech o objektivní odpovědnost, ustanovení § 21 odst. 2 zákona o odpovědnosti za přestupky zužuje nově možnost liberace i o případy nedostatečné kontroly nad fyzickou osobou, jejíž jednání je přičitatelné přestupci, nebo pokud nebyla učiněna nezbytná opatření k zamezení nebo odvrácení přestupku. S ohledem na objektivní odpovědnost pak podle krajského soudu správním orgánům postačovalo prokázat, že došlo k jednání naplňujícímu skutkovou podstatu přestupku, zatímco na žalobkyni bylo, aby prokázala naplnění liberačního důvodu.

[12] Pokud jde o skutek ve výroku I prvostupňového rozhodnutí (změněný napadeným rozhodnutím), krajský soud uzavřel, že z § 6 odst. 1 písm. a) nařízení vlády č. 406/2004 Sb. jednoznačně vyplývá povinnost zaměstnavatele mít zpracovanou dokumentaci o ochraně před výbuchem v písemné podobě. Jinak než touto písemnou dokumentací nelze prokázat provedení identifikace nebezpečí a specifikace ohrožení a posouzení rizika výbuchu. Žalovaný se přitom na rozdíl od oblastního inspektorátu zabýval i obsahem navazujících dokumentů včetně požárního řádu a havarijního plánu, čímž napravil pochybení prvostupňového orgánu. I když zmíněné dva dokumenty zmiňují horké povrchy parních kotlů BF 1201 A a BF 1201 B, krajský soud se ztotožnil se žalovaným v jeho závěru, že tyto zmínky jsou nedostatečné pro jejich obecnost, chybějící posouzení pravděpodobnosti výskytu zdroje iniciace a zcela absentující zmínku o plameni kotlů. Nejde přitom o formalitu, protože může docházet k podstatným rozdílům ve výši teplot plamene a horkých povrchů kotlů a povrchy kotlů mohou dosahovat vysokých teplot ještě poměrně dlouhou dobu po zhasnutí plamenů v kotlech. Vytýká-li žalobkyně v této souvislosti akceptaci příliš obecných výpovědí svědků, krajský soud poukázal na to, že výsledkům byla přítomna zástupkyně žalobkyně, která měla možnost uplatnit doplňující dotazy. Výpovědi svědků pak, tak jak byly poskytnuty, byly správnými orgány řádně vyhodnoceny. Tyto výpovědi ostatně žalobkyně navrhla k prokázání toho, že dokumentace o ochraně před výbuchem je tvořena vícero dokumenty, což žalovaný ve výsledku akceptoval. Skutečnost, že předešlá kontrola v roce 2014 nekonstatovala existenci vad určité bezpečnostní dokumentace, neznamená, že by při následných kontrolách již nikdy nemohla být na základě nového skutkového zjištění konstatována vada předmětné dokumentace. Žalobkyně ani netvrdila, že by již v minulosti bylo předmětem kontroly posouzení rizika výbuchu se zřetelem na pravděpodobnost výskytu zdrojů iniciace, kterými jsou hořící plamen v kotli a horké povrchy v kotelně (objekt 8635).

[13] V případě výroku II prvostupňového rozhodnutí krajský soud upozornil na to, že správní orgány netrvají na tom, že ve výroku specifikované bezpečnostní pokyny o míře automatiky a možnostech regulace výrobního zařízení musely být předány zaměstnancům v písemné podobě, ale jen na tom, že žalobkyně byla povinna doložit, že právě takové informace (a nikoliv obecné bezpečnostní pokyny) svým zaměstnancům předala. V situaci, kdy žalobkyně tyto pokyny ani jejich předání písemně neevidovala, byla odkázána na svědecké výpovědi, avšak ani svědci ústně předávané pokyny týkající se bezpečnosti a ochrany zdraví při práci blíže nekonkretizovali. Na to nereagoval ani výslechu přítomný zástupce žalobkyně, který měl možnost pokládat doplňující dotazy. Ani ve vztahu

k havarijním kartám pak žalobkyně neprokázala, kdo a v jakém rozsahu s nimi byl seznámen.

[14] Výrok III prvostupňového rozhodnutí podle krajského soudu není zpochybněn tím, že pojistné ventily byly uchyceny v souladu s původním projektem a dodatečnými konstrukčními změnami provedenými v roce 1984. Sama žalobkyně ve svých vlastních interních předpisech (čl. 4 ve spojení s čl. 11 vnitřního předpisu N 11 021 Bezpečnostní pojistná zařízení proti nadměrnému tlaku) zakotvila odkaz na normy ČSN, jimž přichycení pojistných ventilů neodpovídalo, a byla si tedy jejich existence vědoma. Za této situace bylo v souladu s § 102 odst. 5 písm. e) zákoníku práce povinností žalobkyně uvést technické řešení přichycení pojistných ventilů do souladu s požadavky bezpečnostních norem, a to i za situace, že dosavadní řešení bylo v souladu s původní projektovou dokumentací. Při prevenci ohrožení života a zdraví zaměstnanců totiž musí zaměstnavatel postupovat v souladu s vývojem nejnovějších poznatků vědy a techniky. Otázka vzniku mimořádné události ani otázka účinnosti preventivních opatření po změnách provedených napadeným rozhodnutím nebyly předmětem řízení, a proto nebylo namístě, aby se soud zabýval žalobkyní (nadto velmi obecně) namítanými vadami znaleckého posudku Fakulty bezpečnostního inženýrství Vysoké školy báňské – Technické univerzity Ostrava č. 5/2015 ze dne 31. 3. 2016 (dále jen „znalecký posudek FBI VŠB“).

[15] U skutku podle IX. výroku prvostupňového rozhodnutí krajský soud odkázal na závěry v bodech 83-88 prvního rozsudku Nejvyššího správního soudu a konstatoval, že s ohledem na objektivní odpovědnost žalobkyně nemůže obstát její tvrzení, že nebyla zkoumána správnost nastavení předmětného manometru při standardním provozu zařízení, ale na základě naprosto nestandardní a ojedinělé situace, kdy došlo k narušení integrity zařízení a následné změně tlakových poměrů v zařízení, a že manometr byl nastaven na hodnotu předepsanou výrobcem. Je totiž nepochybné, že v podniku provozujícím chemickou výrobu musí být veškerá omezovací, regulační a pojistná zařízení nastavena tak, aby zajistila nejen bezpečný provoz zařízení při standardních podmínkách výroby, ale i bezpečnost provozu v případě, že dojde k nestandardní situaci. Z jejího tvrzení nevyplývá, že by žalobkyně vynaložila veškeré úsilí směřující ke správnému nastavení manometru tak, aby reagoval vždy dříve než pojistné ventily. Ani tvrzení, že nastavení manometru na nižší hodnotu by znamenalo nesprávné fungování etylenové jednotky při vysokých venkovních teplotách, krajský soud neuznal, jelikož není vyloučeno, aby byl nastavován průběžně na různé hodnoty s ohledem na venkovní teplotní podmínky, případně aby v případě nemožnosti zajištění bezpečnosti zařízení při vysokých venkovních teplotách byla výroba na předmětné etylenové lince pozastavena. Vždy totiž musí být prioritou maximální bezpečnost práce a provozu. Skutečnost, že takto byl manometr nastaven více než 30 let, znamená pouze to, že až do dne 13. 8. 2015 nebyl vystaven podmínkám, které by prokázaly nesprávnost jeho nastavení. Obsahem správního spisu přitom bylo dle krajského soudu prokázáno, že ke ztrátě integrity zařízení došlo až po sepnutí bezpečnostních ventilů. Následná ztráta integrity tudíž nijak nezpochybňuje závěr, že kontaktní manometr 1PHH04253 neseplnil dříve než pojistné ventily.

[16] Také v případě skutku podle X. výroku prvostupňového rozhodnutí krajský soud odkázal na závěry prvního rozsudku Nejvyššího správního soudu (body 89-100), jimiž byl vázán. Ze správního spisu vyplývá, že rizikem chatteringu se žalobkyně od jeho vyhodnocení v roce 1984 až do mimořádné události vůbec nezabývala. Žalobkyně

pokračování

neprokázala a ani netvrdila, že by se danou problematikou poté zabývala, ale pouze tvrdila, že s ohledem na úroveň technického vědění nemohla nebezpečí identifikovat. Nebylo jí ale vytýkáno, že by riziko vyhodnotila nesprávně, nýbrž právě absence tohoto hodnocení po dobu přesahující 30 let, ač ve smyslu § 102 odst. 3 zákoníku práce měla povinnost riziko kmitání pojistných ventilů vyhodnocovat i později. S ohledem na vyhodnocení rizika v roce 1984 přitom o existenci tohoto jevu věděla. I zde krajský soud podotkl, že předmětem řízení nebylo zjišťování příčin mimořádné události, a proto příslušné závěry znaleckých posudků a související upozornění žalobkyně na jejich vady nejsou pro posouzení přestupků žalobkyně na úseku dodržování předpisů týkajících se bezpečnosti práce zásadní.

[17] Pokud jde o výši uložené pokuty po změně výroku XI prvostupňového rozhodnutí napadeným rozhodnutím, krajský soud uvedl, že není možné při poměrování snížení pokuty vycházet pouze z původní výše pokuty a ponížít ji o podíl, který by aritmeticky připadal na následně zastavené řízení o jednom z projednávaných přestupků. S ohledem na absorpční metodu aplikovanou v rámci správního trestání došlo v důsledku zastavení řízení o jednom přestupku, zastavení řízení ohledně některých dílčích skutků a snížení počtu přitěžujících okolností pouze ke zmenšení počtu okolností, které ovlivňovaly výši pokuty ukládané v rozsahu odpovídajícím nejprísněji trestanému přestupku. Ostatní přestupky zůstaly v rámci odvolacího řízení nedotčeny, a to včetně toho nejprísněji trestaného (nevyhodnocení chatteringu dle upraveného výroku X prvostupňového rozhodnutí). U těchto přestupků byla ve čtyřech případech horní sazba pokuty ve výši 1 000 000 Kč a v jednom případě ve výši 2 000 000 Kč. Snížení uloženého trestu v důsledku změn provedených v rámci odvolacího řízení o částku odpovídající 10 % horní sazby nejprísněji trestaného přestupku za situace, kdy nově stanovená souhrnná pokuta za zbývajících pět přestupků odpovídá 70 % horní sazby nejprísněji trestaného přestupku, za který, kdyby byl spáchán samostatně, mohla být uložena pokuta až do výše 2 000 000 Kč, krajský soud považoval za zcela přiměřené, a to i s přihlédnutím k výši horní hranice pokuty, kterou by bylo možné uložit při samostatném spáchání zbývajících společně projednaných přestupků.

[18] U namítaného dvojího přičítání v případě přitěžující okolnosti spočívající v tom, že pokud by byly zaměstnancům poskytnuty řádně informace a pokyny o bezpečnosti a ochraně zdraví při práci, mohlo to vést k zabránění či snížení škodlivých následků havárie, krajský soud upozornil na to, že v rámci skutkové podstaty přestupku vymezeného výrokem II prvostupňového rozhodnutí nebyl žádným způsobem hodnocen důsledek přestupkového jednání žalobkyně. Přitěžující okolnost pak spočívala právě v tom, že u žalobkyně došlo k mimořádné události. Pokud by byli pracovníci řádně poučeni, mohli vzniku havárie předejít či snížit její následky, jelikož (bez ohledu na zjišťování konkrétních důvodů vzniku mimořádné události) obecně platí, že řádně proškolení pracovníci jsou způsobilější k řešení krizových situací. Podle krajského soudu byla správně jako přitěžující okolnost vyhodnocena i skutečnost, že pokud by byl manometr 1PHH04253 nastaven správně, nespočívalo by snižování tlaku pouze na pojistných ventilech, ale podílel by se na tom i manometr, a tedy by nedošlo k namáhání pojistných ventilů v takovém rozsahu, jak k tomu došlo při mimořádné události. I zde je třeba rozlišovat mezi deliktem, který podle výroku IX prvostupňového rozhodnutí spočíval v nesprávném nastavení kontaktního manometru, a jeho důsledkem spočívajícím v následném skutečném sepnutí pojistných ventilů a jejich namáhání, který nebyl zahrnut v deliktním jednání, které bylo žalobkyni

kladeno za vinu. Pro uplatnění této přítěžující okolnosti tedy nebylo nutné posuzovat, zda byly ventily namáhány nadměrně či zda jejich namáhání bylo příčinou mimořádné události.

[19] K nepřipustnému dvojímu přičítání téže skutečnosti k tíži žalobkyně došlo podle krajského soudu jen v případě přítěžující okolnosti spočívající ve skutečnosti, že ukotvení výfukového potrubí ventilů bylo nesprávné a nedostatečné, jelikož stejná skutečnost byla podstatou přestupku, jímž byla žalobkyně shledána vinnou výrokem III prvostupňového rozhodnutí. Jde však pouze o jednu z celé řady přítěžujících okolností, které správní orgány při společném projednávání přestupků žalobkyně shledaly, jež se navíc vztahuje jen k mírněji postihovanému přestupku. S ohledem na množství společně projednávaných přestupků, jejich závažnost a množství ostatních přítěžujících okolností tudíž krajský soud dovodil, že ani odpadnutí této neoprávněně přičítané přítěžující okolnosti by neodůvodňovalo snížení uložené pokuty.

[20] V závěru napadeného rozsudku pak krajský soud doplnil, že pro rozhodnutí ve věci byly zcela dostačujícím podkladem listiny založené v předloženém správním spisu, a proto z důvodu nadbytečnosti neprováděl dokazování zprávou společnosti E²G týkající se havárie na etylenové jednotce ani jejím odborným stanoviskem z listopadu 2019, protokolem o hlavním líčení konaném Okresním soudem Most dne 7. 6. 2018 ve věci 1 T 69/2017, protokolem o výpovědi prof. RNDr. Pavla Danihelky ze dne 20. 4. 2017 a článkem *Výzkumný ústav bezpečnosti práce se zapojuje do mezinárodních projektů v oblasti prevence závažných havárií* publikovaným dne 11. 12. 2018, schématem etylenové jednotky, vyjádřením oblastního inspektorátu ze dne 20. 2. 2014, výpočtem tlakových ztrát v přívodovém a ve výfukovém potrubí pojistných ventilů SV-04 235/1-4, izometrickým náčrtem s tvarem a uložením potrubí, integrovaným povolením pro intenzifikaci etylenové jednotky ze dne 21. 2. 2005 ve znění jeho změn č. 1 a 2, rozhodnutím o povolení prozatímního užívání ze dne 12. 10. 2000 a ani kolaudačním rozhodnutím ze dne 10. 2. 2002.

II.

Obsah kasační stížnosti a dalších podání účastníků

[21] Proti napadenému rozsudku podala žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) kasační stížnost s odkazem na § 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.“).

[22] Stěžovatelka předně namítá, že správní orgány vycházely z neústavních přechodných ustanovení v § 112 odst. 2 zákona o odpovědnosti za přestupky, jež posléze zrušil Ústavní soud nálezy ze dne 4. 2. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 15/19, a ze dne 16. 6. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 4/20. Správně měly posuzovat zánik odpovědnosti stěžovatelky za přestupky podle § 36 odst. 2 zákona o inspekci práce a měly dovodit, že ve všech případech tato odpovědnost zanikla marným uplynutím lhůty pro zahájení řízení v trvání 1 roku ode dne, kdy se správní orgány o spáchání údajných přestupků dozvěděly. S odkazem na judikaturu (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 9. 2012, č. j. 7 Afs 14/2011-115, č. 2748/2013 Sb. NSS, nálezy Ústavního soudu ze dne 17. 3. 2010, sp. zn. I. ÚS 947/09, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 9. 2013, č. j. 7 As 95/2011-108, a Vrchního soudu v Praze ze dne 30. 4. 1999, č. j. 6 A 14/96-34), podle níž se rozhodný okamžik pro běh

pokračování

prekluzivní lhůty upíná k okamžiku, kdy se v rukou sankcionujícího správního orgánu soustředí poznatky, informace a důkazní prostředky, z nichž je možno na spáchání správního deliktu usoudit, a nikoliv k datu vyhotovení či doručení kontrolního protokolu, stěžovatelka odmítá závěr krajského soudu, že by se běh prekluzivní lhůty u správního deliktu dle výroku I prvostupňového rozhodnutí měl odvíjet ode dne vydání kontrolního protokolu, jelikož jeho vyhotovením správní orgán nezískává žádné nové poznatky.

[23] Konstatováním, že se stěžovatelka mohla přestupku spočívajícího v nesprávném vedení písemné dokumentace o ochraně před výbuchem dopustit pouze v době konání kontroly, krajský soud nepřipustně posouvá dobu spáchání skutku, který je hmotněprávně jednoznačně vymezen dnem mimořádné události (13. 8. 2015), neboť třebaže se jedná o trvající delikt, právě k tomuto dni správní orgán zkoumal, zda dokumentace stěžovatelky splňuje požadavky nařízení vlády č. 406/2004 Sb. Vytýkaného přestupku se stěžovatelka mohla dopustit jedinečně v souvislosti s provozem etylenové jednotky, avšak ten byl v důsledku mimořádné události dne 13. 8. 2015 zastaven, pročez je vyloučeno odvozovat běh prekluzivní lhůty od pozdějšího data. Zde stěžovatelka dodává, že formulace výroku, podle níž „prostřednictvím písemné dokumentace neprokázala“, neodpovídá povinností stěžovatelky dle nařízení vlády č. 406/2004 Sb., a nepřipustně tak rozšiřuje skutkovou podstatu přestupku. Otázka, zda během kontroly tuto dokumentaci poskytla, a prokázala tím splnění své povinnosti, je podle stěžovatelky ryze procesní otázkou týkající se dokazování, jež nemá vliv na samotnou odpovědnost za přestupek, ale jen na to, zda bude, či nebude uznána vinnou ze spáchání přestupku. Protože podle Ústavního soudu je nepřipustné, aby správní orgán mohl libovolně odsouvat běh lhůty pro zahájení řízení o přestupcích, byl podle stěžovatelky krajský soud povinen hledat ten okamžik, kdy oblastní inspektorát shromáždil takové poznatky, které alespoň v základních rysech umožňovaly předběžně vyhodnotit, že stěžovatelka měla spáchat přestupek. Takový okamžik přitom podle stěžovatelky nastal dříve, než došlo dne 1. 11. 2016 k zahájení řízení o přestupku. Stěžovatelka například poukazuje na to, že Pravidla oblastní inspektorát opakovaně posuzoval a kontroloval v roce 2014 se závěrem, že neshledal žádné pochybení; o mimořádné události se oblastní inspektorát musel dozvědět z médií již dne 13. 8. 2015, přičemž kontrolu na pracovišti stěžovatelky zahájil dne 24. 8. 2015; fotodokumentace místa výbuchu pochází ze dne 28. 8. a ze dne 2. 9. 2015; dne 31. 8. 2015 se oblastního inspektorátu dotazovala Policie ČR, zda u stěžovatelky zahájil kontrolu. Správní orgány se nemohou začít zabývat případnými vadami dokumentace až v návaznosti na znalecké posudky, protože rozhodující je, kdy se ony samy dozví o okolnostech rozhodných pro zahájení řízení.

[24] Dne 2. 10. 2015 byla oblastnímu inspektorátu předložena potrubní schémata, čímž se dozvěděl o uchycení výfukových trubek pojistných ventilů, v němž spatřoval přestupek vymezený výrokem III prvostupňového rozhodnutí. Toto datum také předchází o více než 1 rok okamžiku zahájení správního řízení.

[25] Skutečnost, že kontaktní manometr IPHH04253 byl nastaven na spínací hodnotu 1,9 MPa, se oblastní inspektorát dozvěděl v průběhu kontroly nejpozději dne 23. 10. 2015, kdy stěžovatelka kontrolnímu orgánu předala dokumentaci ke kontaktním manometrům – mj. dokument *Zarážka 2011 – Akce č. 4 Spínače tlaku 4.1 Kontaktní manometry* a revizní nález ze dne 13. 11. 2014 k tomuto manometru, v němž je tato spínací hodnota uvedena. Dokumentaci k pojistným ventilům Sempell pak oblastní inspektorát obdržel již dne

2. 10. 2015 v podobě datového listu Lummus ze dne 25. 1. 1977, kontaktu na společnost provádějící přepočty pojistných ventilů, výpovědi svědků (zejména z období 17. 8. až 1. 9. 2015) popisujících průběh mimořádné události a časových údajů o tlacích v propylenové koloně DA-406, o průtoku chladicí vody, průtoku a teplotě refluxu, stavu otevření pojišťovacích ventilů, hladině v nádrži refluxu FA-407 a o provozu havarijní pochodně (fakle) etylenové jednotky ze dne mimořádné události. Nejpozději ke dni 23. 10. 2015 tak podle stěžovatelky oblastní inspektorát disponoval souhrnem skutkových poznatků umožňujícím vyhodnocení spáchání přestupku, avšak přestupkové řízení zahájil o více než 1 rok později v době, kdy již přestupková odpovědnost stěžovatelky zanikla.

[26] O vzniku chatteringu se podle stěžovatelky oblastní inspektorát dozvěděl dne 2. 10. 2015, kdy mu byly předány svědecké výpovědi jejích zaměstnanců, kteří silné vibrace pojistných ventilů a potrubních mostů zmínili (T. B., L. B. a nepřímo též M. M.). Také odpovědnost za přestupek uvedený ve výroku X prvostupňového rozhodnutí tak podle stěžovatelky uplynutím prekluzivní lhůty podle § 36 odst. 2 zákona o inspekci práce zanikla. Pokud krajský soud nevyhodnotil z úřední povinnosti otázku zániku přestupkové odpovědnosti u všech projednávaných přestupků a rozhodnutí správních orgánů nezrušil postupem podle § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s., je podle stěžovatelky napadený rozsudek založený na nesprávném posouzení právní otázky.

[27] Stěžovatelka dále vytkla krajskému soudu, že bez řádného vysvětlení neprovedl dokazování navrženými důkazy, ačkoliv své závěry postavil na tom, že stěžovatelka neunesla důkazní břemeno stran naplnění liberačních důvodů. Napadený rozsudek považuje v tomto směru za nepřezkoumatelný, jelikož jen stroze konstatuje nadbytečnost důkazních návrhů, což však v případě závěru o neunesení důkazního břemene představuje logický protimluv. Ostatně v takové situaci měl soud stěžovatelku náležitě poučit, aby mohla řádně splnit své procesní povinnosti. Krajský soud se navíc u jednotlivých přestupků ani nezabýval hodnocením, proč ten který z nich považuje za prokázaný a o jaké důkazy tento závěr opírá. I skutkové závěry napadeného rozsudku tak stěžovatelka považuje za nepřezkoumatelné.

[28] V další části stěžovatelka obsáhle formuluje prakticky shodné námitky jako v odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí a posléze v žalobě s konstatováním, že ani krajský soud dané nedostatky nenapravil. V první řadě stěžovatelka správním orgánům vytýká, že vycházely z vadných podkladů, zejména ze znaleckého posudku FBI VŠB, jenž je založen na zkoumání neúplných podkladů, své závěry nevysvětluje a obsahuje subjektivní nepodložené hodnocení. Poukazuje na to, že tyto argumenty uplatnila u krajského soudu, který se jimi však odmítl zabývat s poukazem na to, že se přestupkové řízení nedotýkalo posouzení vzniku a průběhu mimořádné události. S tím se však stěžovatelka neztotožňuje, jelikož správní orgány na několika místech svých rozhodnutí na znalecký posudek FBI VŠB a jeho doplněk odkazovaly. Znalecký posudek tak například vyslovil závěr, že primární příčinou mimořádné události bylo předimenzování pojistných ventilů, které neměly speciální konstrukci odolnou proti chatteringu, spolu s velkou délkou přívodů k nim a malou robustností upevnění s ohledem na značnou hmotnost pojistných ventilů, aniž by ovšem znalec prezentoval jakékoliv výpočty či bližší vysvětlení, jakou délku přívodů zjistil a proč přívody považoval za příliš dlouhé. Znalec úplně opominul zjištění ze stěžovatelkou předložené zprávy o šetření havárie vypracované společností E²G, jež na základě podrobných kalkulací označila za pravděpodobnější příčinu mimořádné události akustickou rezonanci na výstupním potrubí pojistného ventilu VSE 1 a vstupním potrubím pojistného

pokračování

ventilu VSE 3. Dále stěžovatelka upozorňuje na to, že ač zpracovatel znaleckého posudku FBI VŠB v trestním řízení tvrdil, že žádal o poskytnutí veškerých materiálů, Policie ČR si od stěžovatelky vyžádala jmenovitě pouze konkrétní dokumenty (např. dokumentaci ochrany před výbuchem či havarijní plán etylenové jednotky, avšak nikoliv havarijní karty). Znalec tedy vycházel jen z těchto dokumentů, ač z výslovného odkazu havarijního plánu na havarijní karty musel vědět, že nemá podkladový materiál kompletní. Pokud jde o iniciační zdroje, znalec se spokojil s ústním sdělením pracovníka kotelny, že by teplota povrchu průhledítka kotle mohla být tak 500-600 °C, aniž by si údaj skutečně ověřil. Ze znaleckého posudku Ústavu kriminalistiky a kriminologie, Bernolákovo, Slovenská republika, ze dne 6. 7. 2017 (dále jen „znalecký posudek ÚKK“) založeného na teplotním měření přitom vyplynulo, že nejvyšší teplota při koření průhledítka dosahovala 350,5 °C, a byla tak nižší než teplota vznícení propylenu (455 °C). Znalecký posudek FBI VŠB se také zcela nepřipustně vyjadřuje k právní otázce v podobě dotazu, zda byly dodrženy bezpečnostní předpisy týkající se ochrany před iniciací plynu. Ač stěžovatelka opakovanými námitkami chtěla docílit toho, aby tento znalecký posudek nebyl jako nezpůsobilý zařazen mezi podklady pro rozhodnutí správních orgánů, nestalo se tak. Ač se žalovaný odvolává na své personální vybavení odborně znalými osobami, je evidentní, že skutečnosti uváděné ve znaleckém posudku FBI VŠB a v protokolu o kontrole (a následně prvostupňovém rozhodnutí) si jsou nápadně podobné. Stěžovatelka také poukazuje na to, že ve správním řízení byly zkoumány hned tři znalecké posudky, vedle dvou již zmíněných též znalecký posudek Fakulty strojní Českého vysokého učení technického v Praze z roku 2016 (dále jen „znalecký posudek FS ČVUT“), jejichž závěry se často lišily. Prvostupňové ani napadené rozhodnutí se podle stěžovatelky rozpory v jejich závěrech nezabývalo a správní orgány nevysvětlily, proč v tom kterém případě vyšly z jednoho znaleckého posudku, a nikoliv jiného. Podle stěžovatelky nelze akceptovat ani odmítnutí uvedených námitek krajským soudem pouhým tvrzením, že znalecké posudky nejsou pro věc zásadní.

[29] Stěžovatelka také odmítá, že by se dopustila přestupku popsáného ve výroku I prvostupňového rozhodnutí. Především namítá, že § 6 ani jiné ustanovení nařízení vlády č. 406/2004 Sb. jí nestanoví povinnost prokázat posouzení rizika výbuchu prostřednictvím písemné dokumentace. Zmíněné nařízení vlády jí v § 3 ukládá povinnost posoudit rizika výbuchu a v § 6 povinnost vypracovat před zahájením práce dokumentaci o ochraně před výbuchem a tu následně aktualizovat. Neukládá jí však povinnost „prokázat“ provedení posouzení rizika výbuchu. Správní orgány nemohou svévolně rozšiřovat skutkovou podstatu správních deliktů. Nesprávná formulace výroku přitom podle stěžovatelky způsobila i nesprávné právní hodnocení otázky zániku odpovědnosti plynutím času ze strany krajského soudu.

[30] V každém případě však má stěžovatelka za to, že v souladu s nařízením vlády č. 406/2004 Sb. posouzení rizik výbuchu se zřetelem na pravděpodobnost výskytu zdroje iniciace, kterým jsou hořící plamen v kotli a povrchy v kotelně, provedla, a v návaznosti na to přijala i preventivní a ochranná opatření a že tyto skutečnosti jsou uvedeny v jí vypracované dokumentaci o ochraně před výbuchem. Oblastnímu inspektorátu vytýká, že se ve svém zkoumání formalisticky omezil pouze na text Pravidel a v nich absentující výslovné odkazy na další dokumenty, ač stěžovatelka od počátku poukazovala na to, že danou problematiku má řešenu v celé řadě dokumentů a ač na mnohost dokumentů poukazovali i vyslechnutí svědci. I když žalovaný následně uznal, že dokumentace je tvořena

těž havarijním plánem a požárním řádem, jejich obsahem se podle stěžovatelky řádně nezabýval a stejně tak nereagoval na výtky stěžovatelky proti požadavkům oblastního inspektorátu na formu takové dokumentace. Ze samotného znění výroku I přitom plyne, že i žalovaný konstatuje, že splnění konkrétních povinností neprokázala prostřednictvím předložených Pravidel. Protože ale Pravidla nelze ztotožnit s dokumentací o ochraně před výbuchem, je výrok I nesprávný. I krajský soud se dle stěžovatelky omezil jen na částečné hodnocení požárního plánu a havarijního plánu, ale jiné dokumenty předkládané stěžovatelkou v napadeném rozsudku ani nezmiňoval, v důsledku čehož zůstaly stěžovatelčiny žalobní námitky nevypořádány. Kotle a horké povrchy v kotelně přitom stěžovatelka jako možné riziko iniciace posuzovala v požárním řádu etylenové jednotky a proti tomuto riziku přijala opatření. Žalovaný v napadeném rozhodnutí proti požárnímu řádu namítá, že požár a výbuch jsou rozdílnými reakcemi vznikajícími za různých podmínek, s tím ovšem stěžovatelka nesouhlasí, jelikož jednou z možných příčin požáru je právě výbuch a stejně tak následkem výbuchu bývá požár. S ohledem na provázanost těchto jevů a předcházení duplicit proto stěžovatelka oba jevy hodnotila společně v požárním řádu, který pojem požární nebezpečí definuje jako nebezpečí vzniku požáru či výbuchu s následným požárem. V požárním řádu na str. 9 je v části 4 jako nebezpečná situace zmíněn únik plynných hořlavin ze zařízení a mezi nebezpečnými místy jsou mj. uvedeny i horké povrchy (pyrotolová pec, pyrolýzní pece, parní kotle BF 1201 A/B, rozvody vysokotlaké páry), přičemž v kotelně (objekt 8635) uváděné ve výroku I se nacházejí právě dva parní kotle BF 1201 A a BF 1201 B. V návaznosti na to pak v části 5 stěžovatelka popsala jednotlivé hořlavé/výbušné látky, které se v jejím provozu nacházejí a následně v části 6 i zdroje, které jsou způsobitelné tyto látky zapálit. I z toho, že stěžovatelka přijala preventivní opatření před výbuchem v podobě systému parních a vodních clon, signalizace úniku plynů apod., vyplývá, že se rizikem výbuchu zabývala. Pokud jí přitom žalovaný v napadeném rozhodnutí vytýká, že zdroje iniciace jsou uvedeny pouze příkladmo, není to podle stěžovatelky relevantní, jelikož výrokem I prvostupňového rozhodnutí jí byla vytknuta toliko absence posouzení plamene v kotlech a horkých površích v kotelně; posouzení jiných rizik jí vytčeno nebylo. Stejně tak podle ní nelze uznat argument žalovaného, že zdroje iniciace byly hodnoceny bez návaznosti na konkrétní místo ve vztahu k celému prostoru etylenové jednotky, jelikož parní kotle BF 1201 A/B se nacházejí permanentně na jediném místě (v kotelně 8635) a k výbuchu může dojít, jen pokud se hořlavá látka dostane do jejich blízkosti. Kdyby riziko přítomnosti hořlavé látky neexistovalo, nebylo by nutné parní kotle jako možný zdroj iniciace uvádět. Žalovaným namítanou chybějící zmínku o plamenu v kotlích (již potvrdil i krajský soud) pak stěžovatelka považuje za přepjatý formalismus. Tím, že se nachází prakticky na stejném místě jako horké povrchy kotlů, bylo by jejich oddělené hodnocení coby zdrojů iniciace duplicitní a nadbytečné. V této souvislosti se podle stěžovatelky krajský soud nevypořádal ani s její námitkou, že hodnocení svědeckých výpovědí správními orgány neodpovídá tomu, co svědci skutečně řekli, popř. pomíjí některá tvrzení svědků. Odkaz krajského soudu na přítomnost stěžovatelčina zástupce při výslechu pak pomíjí zásadu materiální pravdy, podle níž to jsou správní orgány, kdo má řádně zjistit skutkový stav, o němž nejsou důvodné pochybnosti. Argumentaci stěžovatelky nelze odbýt konstatováním, že dostatečným důkazem je obsah písemné dokumentace o ochraně před výbuchem, jelikož právě ze svědeckých výpovědí vyplývá, že stěžovatelka pracovala s touto dokumentací jako s provázaným celkem. Stěžovatelka zopakovala, že se oblastní inspektorát svědků (M., V.) nedotazoval na konkrétní dokumenty tvořící dokumentaci o ochraně před výbuchem, a nemohl tedy dovozovat z obecné odpovědi na obecnou otázku, že svědci

pokračování

nejdou schopni označit konkrétní dokumenty ji tvořící. O dostatečnosti dokumentace stěžovatelky naopak svědčí výsledky jejího dřívějšího opakovaného zkoumání ze strany oblastního inspektorátu, který ve vyjádření ze dne 20. 2. 2014 výslovně sdělil, že k ní nemá zvláštních výhrad, a v protokolu o kontrole ze dne 7. 11. 2014 v této souvislosti také stěžovatelce nic nevytknul. Změnu v přístupu oblastního inspektorátu stěžovatelka považuje za zásah do ústavně garantované právní jistoty. Na tom nic nemění ani tvrzení žalovaného, že nebyl na pracovišti stěžovatelky, jelikož mohl zahájit kontrolu k ověření skutečností uvedených v dokumentaci předložené k posouzení, anebo mohl konstatovat, že ji nemůže posoudit. Pokud tak neučinil, nemůže jít tato skutečnost k tíži stěžovatelky. K závěrům krajského soudu pak stěžovatelka namítá, že stát má postupovat s řádnou péčí za využití svého odborného aparátu a adresát kontroly má právo očekávat, že správní orgán nebude kontrolovat tentýž dokument v krátkém časovém sledu se zcela odlišnými výsledky.

[31] Pokud jde o přestupek ve výroku II prvostupňového rozhodnutí, stěžovatelka konstatuje, že zákoník práce neklade žádný požadavek na formu předání informací a pokynů týkajících se bezpečnosti a ochrany zdraví při práci, i když je zaměstnavatel povinen o nich vést písemnou dokumentaci. Ačkoliv stěžovatelka namítala, že z nevedení dokumentace (což jako přestupek sankcionováno nebylo) o informacích a pokynech poskytovaných podle § 103 odst. 1 písm. f) zákoníku práce nelze dovozovat porušení povinnosti poskytování takových pokynů a informací, žalovaný se s touto otázkou nijak nevypořádal. Správní orgány tak pominuly, že tyto informace mohly být předávány ústně, přičemž např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 4. 9. 2012, sp. zn. 21 Cdo 2141/2011, potvrzuje, že nemají mít povahu abstraktního poučování, ale má jít o prakticky využitelné pokyny. Otázky směřované svědkům byly vždy formulovány k tomu, zda „má stěžovatelka konkrétně zpracované informace a pokyny“ k určité problematice, a dokazování tak vedlo jiným směrem, než co bylo předmětem správního řízení. Ze svědeckých výpovědí proto správní orgány nemohly dovodit porušení vytýkané povinnosti, zejména když svědci (M., M.) několikrát uvedli, že pokyny byly udělovány i ústně. Poukazuje-li žalovaný na to, že odstávku vody nelze považovat za situaci, na kterou by nebylo možné se připravit, pomíjí, že primární příčinou mimořádné události nebylo snížení dodávek chladicí vody, ale neinformování obsluhy etylenové jednotky o manipulaci s potrubím chladicí vody, v důsledku čehož obsluha zpočátku s touto příčinou zvyšování tlaku v propylenové koloně nepočítala. To však není důkazem nepřipravenosti obsluhy. Následný rozvoj dějové posloupnosti pak už byl pro stěžovatelku nepředvídatelný. I v případě tohoto skutku podle stěžovatelky správní orgány (a následně i krajský soud) vadně hodnotily obsah svědeckých výpovědí, když opět z obecných odpovědí na obecné otázky dovozovaly neschopnost svědka popsat konkrétní poskytované informace a pokyny (V., M.). Dále vycházely z právní kvalifikace poskytovaných informací svědky (technologické pokyny, a nikoliv pokyny na úseku bezpečnosti a ochrany zdraví při práci), ač jim právní posouzení nepřislušelo, a nadto pominuly, že např. svědek Ch. posléze žádal o upřesnění pojmu „pokyn na úseku bezpečnosti a ochrany zdraví při práci“ a že svědci B. a M. naopak hovořili o ústním předávání pokynů týkajících se bezpečnosti a ochrany zdraví při práci. V prvostupňovém rozhodnutí oblastní inspektorát také zamlčel výpovědi svědků B. a M., že havarijní karty popisují havarijní situace a postupy, jak je řešit, a namísto toho bez vysvětlení využil odporující výpověď svědka Ch.. Stěžovatelka přitom namítala, že obsah havarijních karet měl správní orgán posoudit sám, a nikoliv ve vztahu k nim vycházet ze svědeckých výpovědí. Žalovaný pak v napadeném rozhodnutí sice nepřímou uznal, že havarijní karty

obsahují pokyny pro řešení havarijních stavů, avšak nepřezkoumatelně uzavřel, že s nimi byli seznámeni pouze operátoři a vedoucí směny. Stejně tak neobstojí závěr krajského soudu, že stěžovatelka neprokázala, kdo a v jakém rozsahu byl s obsahem havarijních karet seznámen, jelikož v souladu se zásadou materiální pravdy to byly správní orgány, kdo měl vést řádné dokazování k tomu, zda prostřednictvím havarijních karet stěžovatelka splnila svou povinnost či nikoliv. Správní orgány ani krajský soud také nezohlednily, že i technologické pokyny mohou současně plnit roli pokynů týkajících se bezpečnosti a ochrany zdraví v případě, že jejich porušení může mít vliv na bezpečnost zaměstnanců, resp. vést k poruše, jež může zaměstnance ohrozit, a proto je třeba se zabývat jejich obsahem a posuzovat možné důsledky jejich nedodržení.

[32] Stěžovatelka zpochybnila též závěr o spáchání přestupků pod výroky III, IX a X prvostupňového rozhodnutí.

[33] Stěžovatelka brojí i proti výroku o výši uložené pokuty s tím, že míra snížení pokuty (14 %) žalovaným není adekvátní zastavení řízení pro jeden ze šesti skutků při současném omezení postihovaných jednání u dvou dalších skutků a odpadnutí cca 50 % přitěžujících okolností, aniž by žalovaný identifikoval nové přitěžující okolnosti. Pokud k tomu krajský soud uvedl, že se pokuta nestanoví aritmeticky a poměrně, stěžovatelka uvádí, že sám krajský soud argumentuje poměrnými čísly (pokutou ve výši 70 % horní hranice sazby a snížením pokuty o 10 % horní sazby), a jeho závěry jsou tak vnitřně rozporné. Nezákonnost výroku o výši pokuty je posílena i tím, že krajský soud uznal nezákonnou přitěžující okolnost u skutku dle III. výroku prvostupňového rozhodnutí, aniž na to reagoval zrušením napadeného rozhodnutí.

[34] Stěžovatelka se také neztotožňuje s hodnocením přitěžujících okolností. Ve vztahu ke skutku ve výroku II prvostupňového rozhodnutí není namístě závěr žalovaného, že poskytnutí pokynů a informací mohlo vést k předejití či zmírnění následků mimořádné události. V řízení nebylo prokázáno, že by příčinou mimořádné události byly kroky obsluhy etylenové jednotky, a ani žádné pochybení při řešení a zvládání mimořádné události. Tvrzení o zmírnění mimořádné události při poskytnutí dalších pokynů a informací obsluze je tak podle stěžovatelky zcela virtuální a ničím nepodložené. Je-li neposkytnutí takových informací samotnou sankcionovanou skutkovou podstatou přestupku, posouzení téhož jednání jako přitěžující okolnosti by bylo navíc nepřipustným dvojím trestáním za tentýž skutek. Jestliže správní orgány i krajský soud konstatují, že správní řízení nebylo vedeno za účelem zjišťování příčin mimořádné události, nemohou stěžovatelce přičítat jako přitěžující okolnost skutečnost, jež podle jejich názoru měla být právě jednou z jejích příčin. Stejně tak podle stěžovatelky nemůže obstát přitěžující okolnost ke skutku ve výroku IX prvostupňového rozhodnutí. Jestliže mělo být nastavení kontaktního manometru nesprávné právě proto, že pojistné ventily sepnuly dříve než kontaktní manometr, nelze toto nesepnutí stěžovatelce zároveň přičítat podruhé jako přitěžující okolnost. Zároveň se stěžovatelka ohrazuje proti tomu, že krajský soud tuto přitěžující okolnost opět staví do souvislosti se vznikem a průběhem mimořádné události.

[35] Stěžovatelka proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek, stejně jako napadené a prvostupňové rozhodnutí a uložil oblastnímu inspektorátu ve věci znovu rozhodnout.

pokračování

[36] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti odkázal na své vyjádření v řízení před krajským soudem a na obsah správního spisu a správních rozhodnutí, neboť kasační námitky jsou obdobné žalobní a odvolací argumentaci. V otázce prekluze žalovaný souhlasí s tím, že počátek běhu jednoleté subjektivní lhůty je navázán na to, kdy správní orgán soustředí poznatky, z nichž je možno na spáchání správního deliktu (přestupku) usoudit, resp. se dozví o okolnostech v takovém rozsahu, který umožní předběžné právní zhodnocení, že došlo k porušení zákona. Tento okamžik však nelze vázat na samotnou mimořádnou událost, protože orgány inspekce práce nezkoumají příčiny této události, nýbrž dodržování zákonných povinností. Z toho, že došlo k mimořádné události, ale orgán inspekce práce nemohl nabýt žádný poznatek o možném spáchání přestupku. Mimořádná událost automaticky neznamená, že by dokumentace stěžovatelky o ochraně před výbuchem byla nedostatečná. Navíc sama stěžovatelka argumentuje tím, že její dokumentace o ochraně před výbuchem je tvořena více dokumenty než jen Pravidly, a proto skutečnost, že tento dokument měl oblastní inspektorát k dispozici již v roce 2014, nebyla dostatečná pro soustředění poznatků o spáchání přestupku. Jednak jejich obsah bylo možné řádně vyhodnotit až po skončení kontrolního šetření na místě (teprve při něm může správní orgán posoudit pracovní podmínky na samotném pracovišti a soulad písemné dokumentace s faktickým stavem na pracovišti) a jednak příslušný závěr bylo možné učinit až po soustředění veškeré dokumentace o výbuchu a posouzení jejího obsahu. I když součástí žalovaného je odborný aparát, ten nebyl na pracovišti stěžovatelky, aby mohl nabýt informaci, kde se fakticky nacházejí rizika a zdroje iniciace. Taková identifikační povinnost je povinností zaměstnavatele (případně za pomoci odborně způsobilé osoby). Vyjádření k projektové dokumentaci staveb dle § 5 odst. 1 písm. h) zákona o inspekci práce pouze kontroluje předložený písemný dokument. Žalovaný též připomněl, že podle rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 15. 12. 2022, č. j. 30 Ad 19/2020-97, konstatování v rámci kontrol nepředstavuje rozhodnutí ve věci a nemůže založit ustálenou správní praxi, jelikož každý případ má svůj individuální rozměr. Samotný popis skutku v I. výroku prvostupňového rozhodnutí podle žalovaného obsahově odpovídá porušeným hmotněprávním ustanovením, konkrétně § 6 odst. 1 písm. a) v návaznosti na § 3 odst. 1 písm. b) nařízení vlády č. 406/2004 Sb. Ostatně i v odůvodnění prvostupňového rozhodnutí se oblastní inspektorát zabýval právě neposouzením rizika výbuchu a stěžovatelka nikdy během správního řízení nenamítala, že by jí nebylo jasné, porušení jaké povinnosti je jí vytýkáno. Z toho důvodu doplnění výroku I napadeným rozhodnutím nemohlo podstatně zasáhnout do jejích práv.

[37] V případě nezachycení výfukové trubky pojistných ventilů zjištěného ve výroku III prvostupňového rozhodnutí žalovaný nemá za to, že by se dopustil dvojího přičítání, jelikož přestupek se týkal nedostatečnosti uchycení tak, aby nedocházelo k namáhání pojistných ventilů při odfuku, a nikoliv k jejich namáhání reakcí při chatteringu. Odřuk může být jednorázovou řízenou pozvolnou činností, ne vždy tedy dochází k chatteringu v podobě rychlého rázového opakovaného otevírání a zavírání pojistného ventilu. V případě chatteringu je proto dána vyšší úroveň závažnosti, než je nutné pro naplnění skutkové podstaty přestupku.

[38] Pokud jde o přestupek podle výroku IX prvostupňového rozhodnutí, nejprve bylo nutno se zabývat samotnou funkčností manometru, a teprve poté tím, zda fungující zařízení

bylo správně nastaveno. Informace, že byl manometr funkční, přitom vyplynula až z revizního nálezu pořízeného v roce 2016.

[39] Ani to, že došlo k chatteringu, nevypovídá dle žalovaného nic o tom, zda ve smyslu výroku X prvostupňového rozhodnutí takové riziko bylo vyhodnoceno a zda existovalo a bylo předvídatelné. Vyhodnocení samotné existence takového rizika se podává až z textu protokolu o kontrole, v němž odborně znalá osoba orgánu inspekce práce tento jev popsala. Co do povinnosti stěžovatelky vyhledávat rizika kontinuálně žalovaný připomněl závěry prvního rozsudku Nejvyššího správního soudu.

[40] S ohledem na to, že žalovaný považuje kasační námitky stěžovatelky za nedůvodné, navrhl, aby kasační stížnost byla zamítnuta.

[41] V návaznosti na výzvu Nejvyššího správního soudu, aby žalovaný označil jednotlivě s odkazem na listiny ve správním spise, na základě jakých skutečností má za to, že se oblastní inspektorát dozvěděl o tom kterém přestupku, žalovaný ve vztahu k přestupku podle výroku I prvostupňového rozhodnutí konstatoval, že tento přestupek spočívá v absenci posouzení rizika výbuchu. Závěr o jeho spáchání mohl být učiněn nejdříve při posledním úkonu v rámci kontroly, jenž proběhl dne 10. 5. 2016, jak je uvedeno na první straně protokolu o kontrole. Jelikož do tohoto dne stěžovatelka žádné další doklady osvědčující splnění její povinnosti nepředložila, mohl mít správní orgán za to, že byly shromážděny všechny potřebné podklady pro uvedení nedostatků do protokolu o kontrole. Tomu nasvědčuje i fakt, že stěžovatelka sice v námitkách proti kontrolnímu zjištění tvrdila existenci celého systému dokumentace, již oblastní inspektorát neposuzoval, avšak žádné přílohy k námitkám nepřiložila. Dokumenty, jichž se dovolávala (např. požární řád etylenové jednotky či technologický reglement pro kotelnu), předložila až v přestupkovém řízení. Pokud stěžovatelka trvá na tom, že posouzení kotle a horkých povrchů v kotelně jakožto iniciačních zdrojů prokázala předložením požárního řádu, prvotním poznatkem o iniciačním zdroji v podobě hořícího plamene v kotli a horkých povrchů v kotelně byl pro správní orgány znalecký posudek FBI VŠB ze dne 1. 3. 2016, založený v kontrolním spise pod položkou P-1/37.

[42] I v případě přestupku podle výroku II prvostupňového rozhodnutí se jedná o prokázání negativní skutečnosti, konkrétně o absenci dostatečných a přiměřených informací a pokynů. I zde mohl správní orgán dospět k závěru, že další doklady již stěžovatelka nedoloží, až v den posledního úkonu kontroly. Také v tomto případě stěžovatelka všechny doklady (zejména zprávy o provedení havarijních cvičení a osnovy školení z oblasti bezpečnosti a ochrany zdraví při práci), o něž posléze svou argumentaci opírala, předložila až v rámci přestupkového řízení. Žalovaný se ztotožňuje s krajským soudem v jeho závěru, že listinné doklady mohla stěžovatelka předložit po celou dobu vedení kontroly.

[43] Nedostatečné zachycení výfukových trubek podle výroku III prvostupňového rozhodnutí podle žalovaného vyplývá z fotodokumentace pořízené inspektorem oblastního inspektorátu dne 12. 4. 2016 poté, co byly pojistné ventily vráceny z VŠB, založené v kontrolním spise pod položkou P-1/39. K tomuto datu mohl oblastní inspektorát vyhodnotit, že mohl být spáchán přestupek.

pokračování

[44] Pokud jde o přestupek podle výroku IX prvostupňového rozhodnutí, žalovaný setrvává na tom, co již uvedl ve vyjádření ke kasační stížnosti, tj. že předpokladem závěru o nesprávném nastavení manometru bylo zjištění o tom, že byl funkční, což plyne z revizního protokolu ze dne 13. 4. 2016 pod položkou P-1/34 kontrolního spisu. Žalovaný zároveň dodává, že skutečnost, že se jedná o ochranné zařízení, vyplynula až ze znaleckého posudku FS ČVUT ze dne 25. 3. 2016 založeného v kontrolním spise pod položkou P-1/38. Rozhodným datem je tedy 13. 4. 2016.

[45] Konečně zjištění o nevyhodnocení rizika chatteringu podle výroku X prvostupňového rozhodnutí souvisí s požadavkem oblastního inspektorátu na předložení dokumentace k rekonstrukci potrubní větve, založeným v kontrolním spise pod položkou P-1/32 a pořízeným v 9. týdnu roku 2016, a znaleckými posudky FBI VŠB a FS ČVUT, které se předvídatelností tohoto rizika zabývaly. Finální vyhodnocení předvídatelnosti rizika nicméně učinil až odborný aparát oblastního inspektorátu v kontrolním protokolu. Rozhodným datem byl v tomto případě podle žalovaného 28. 2. 2016 (konec 9. týdne roku 2016).

[46] Žalovaný věc uzavřel konstatováním, že k prekluzi nedošlo, neboť ve všech případech byla rozhodná zjištění učiněna až v roce 2016. Kontrola trvající 10 měsíců byla způsobena složitostí a rozsahem kontrolovaného případu, jenž byl dán postupným zakládáním dalších a dalších podkladů, z nichž pak vyplynuly různé nedostatky na pracovišti stěžovatelky. V případě prvních dvou přestupků navíc v předložené dokumentaci absentovaly odkazy na další související dokumenty, jež by identifikovaly jiné dokumenty, které by měly být od stěžovatelky vyžádány.

[47] Na doplňující vyjádření reagovala stěžovatelka replikou. V ní s odkazem na již dříve uvedenou judikaturu upozornila na to, že smyslem subjektivní lhůty je přimět správní orgán k aktivitě, protože je třeba její běh odvíjet od okamžiku co možná nejdřívejšího, plynoucího z objektivní skutečnosti, z níž je patrné, že správní orgán již soustředil poznatky umožňující usuzovat na spáchání přestupku. Nelze přitom dovodit, že by tyto informace musely být zvláště kvalifikované. Ve vztahu k výroku I prvostupňového rozhodnutí proto nelze za rozhodný okamžik považovat zpracování znaleckého posudku FBI VŠB, nýbrž okamžik, kdy byl správní orgán obeznámen s dokumentací stěžovatelky a měl všechny relevantní poznatky. Kontrolní orgán si měl sám tuto dokumentaci vyhodnotit a neměl čekat na vyhodnocení ve znaleckém posudku, jelikož má sám k dispozici potřebný odborný aparát. Ani poslední kontrolní úkon ve věci nepřinesl nové poznatky, naopak oblastní inspektorát musel být alespoň v základních rysech obeznámen s faktickým průběhem mimořádné události již krátce poté, co nastala. Také u ostatních přestupků stěžovatelka setrvala na své dosavadní argumentaci, kterou zopakovala. V případě přestupku týkajícího se chatteringu odmítla, že by lhůta mohla běžet od výzvy oblastního inspektorátu, jelikož jde o úkon v dispozici správního orgánu, který by mohl uměle oddalovat okamžik počátku běhu prekluzivní lhůty. Požadavek na předložení dokumentace podle ní patří do právního hodnocení získaných skutečností, jež se odehrává v průběhu již běžící lhůty.

III.

Posouzení kasační stížnosti

[48] Nejvyšší správní soud nejprve přezkoumal podmínky pro řízení o kasační stížnosti. Kasační stížnost byla podána včas ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného rozsudku (§ 106 odst. 2 s. ř. s.); stěžovatelka je zastoupena advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.) a je osobou oprávněnou, neboť byla účastníkem řízení, z něhož napadený rozsudek vzešel (§ 102 s. ř. s.).

[49] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které stěžovatelka uplatnila v kasační stížnosti. Nejvyšší správní soud přitom dospěl k závěru, že kasační stížnost je zčásti důvodná.

[50] Předně je třeba uvést, že podle § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. je nepřipustná kasační stížnost proti rozhodnutí, jímž soud rozhodl znovu poté, kdy jeho původní rozhodnutí bylo zrušeno Nejvyšším správním soudem; to neplatí, je-li jako důvod kasační stížnosti namítáno, že se soud neřídil závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu.

[51] Smyslem výše uvedeného ustanovení je zamezit tomu, aby se Nejvyšší správní soud znovu zabýval věcí, u které již jedenkrát svůj právní názor vyslovil, a kdy se tímto právním názorem krajský soud řídil. K výkladu uvedeného ustanovení se vyjádřil rozšířený senát NSS v usnesení ze dne 22. 3. 2011, č. j. 1 As 79/2009-165, č. 2365/2011 Sb. NSS, ve kterém uvedl, že „ze zákazu opakované kasační stížnosti judikatura Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu dovodila nad rámec doslovného znění § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. výjimky, jejichž respektování znamená dodržení smyslu a účelu rozhodování Nejvyššího správního soudu. Dospěla k závěru, že toto ustanovení nelze vztáhnout zejména na případy, kdy Nejvyšší správní soud vytýká nižšímu správnímu soudu procesní pochybení nebo nedostatečně zjištěný skutkový stav, případně nepřezkoumatelnost jeho rozhodnutí. Odmítnutí kasační stížnosti za tohoto procesního stavu by znamenalo odmítnutí věcného přezkumu rozhodnutí z pohledu aplikace hmotného práva. (...) Lze tedy shrnout, že ustanovení § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. limituje přípustnost kasační stížnosti ve vztahu k otázkám již dříve v téže věci Nejvyšším správním soudem závazně posouzeným.“

[52] Krajský soud rozhodoval napadeným rozsudkem znovu poté, co byl jeho zrušující rozsudek v totožné věci ke kasační stížnosti žalované zrušen prvním rozsudkem Nejvyššího správního soudu. V prvním rozsudku se však Nejvyšší správní soud zabýval jen některými dílčími otázkami ke dvěma sankcionovaným skutkům, ve zbytku se problematikou nyní nastíněnou v kasační stížnosti stěžovatelky nezabýval. Proto je kasační stížnost přípustná. Tam, kde se kasační námitky stěžovatelky dotýkají již otázek řešených prvním rozsudkem, ale platí, že jednou vyslovený právní názor Nejvyššího správního soudu je závazný i pro samotný Nejvyšší správní soud, který se od něj nemůže v dalším řízení v téže věci odchýlit a revidovat jej (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 9. 2005, č. j. 2 Afs 216/2004-123, č. 1406/2007 Sb. NSS).

Zánik přestupkové odpovědnosti uplynutím času

[53] Stěžovatelka především namítá, že u všech přestupků, za něž byla postižena, došlo k zániku její odpovědnosti v důsledku marného uplynutí subjektivní prekluzivní lhůty. Touto otázkou se Nejvyšší správní soud v prvním rozsudku explicitně nezabýval. Z kasační

pokračování

stížnosti, vyjádření žalovaného i napadeného rozsudku je patrné, že panuje všeobecná shoda na tom, že otázka zániku odpovědnosti stěžovatelky má být v souladu s čl. 40 odst. 6 větou druhou Listiny základních práv a svobod posuzována na základě dosavadní právní úpravy v § 36 odst. 2 zákona o inspekci práce, jelikož tato právní úprava je jako celek pro stěžovatelku příznivější. Tento závěr nemá důvod zpochybňovat ani Nejvyšší správní soud.

[54] Podle § 36 odst. 2 zákona o inspekci práce *odpovědnost právnické osoby za správní delikt zaniká, jestliže o něm správní orgán nezačal řízení do 1 roku ode dne, kdy se o něm dozvěděl, nejpozději však do 3 let ode dne, kdy byl spáchán.*

[55] Napadený rozsudek a ani žalovaný ve svém vyjádření nezpochybňují aplikovatelnost stěžovatelkou připomenuté judikatury: Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 18. 9. 2012, č. j. 7 Afs 14/2011-115, č. 2748/2013 Sb. NSS, u obdobně formulovaného ustanovení § 17 odst. 4 zákona č. 526/1990 Sb., o cenách, ve znění účinném do 17. 11. 2009 dovodil, že za okamžik, kdy se správní orgán dozví o porušení cenových předpisů, je třeba pokládat *„již ten den, kdy sankcionující orgán soustředí ony poznatky, informace a důkazní prostředky, z nichž je možno na spáchání deliktu usoudit, lhotejnost, zda proběhlo jejich posouzení“*, se závěrem o tom, že delikt byl spáchán a kým. Počátek běhu prekluzivní lhůty je totiž třeba spojit s přezkoumatelnou objektivní skutečností, již nemůže být vyhotovení kontrolního protokolu, protože tu přirozeně o žádnou objektivní skutečnost nejde, jelikož o datu vyhotovení rozhoduje správní orgán zcela volnou úvahou. Jestliže se nezbytné poznatky dostanou do dispozice orgánu, v jehož pravomoci je sankční řízení provést, pak je nutno mít za to, že se o deliktu správní orgán dozvěděl, třebaže *„zpracování, hodnocení, analyzování a zejména také správní posouzení získaných poznatků vyžaduje v komplikovaných případech jistě další (často nemalé) úsilí a přirozeně i čas. Toto úsilí ale musí být vyvíjeno a tento čas musí být včítán do prekluzivní lhůty již běžící. Právní výklad, který by odsouval počátek běhu této lhůty na dobu pozdější, již nahrává pasivitě, laxnosti a průtahům ze strany trestajícího orgánu, působí proti právní jistotě a neúměrně oslabuje právní postavení delikventa.“* Rozšířený senát přitom připomněl, že tento názor není nový, ale byl formulován již v rozsudku Vrchního soudu v Praze ze dne 30. 4. 1999, č. j. 6 A 14/96-34, podle něž nelze ani dovodit, že by poznatek správního orgánu musel být zvlášť kvalifikovaný, pocházet jen z určitého zdroje nebo že by byl vázán na jiné řízení. Musí však mít onu nezbytnou míru určitosti a věrohodnosti, která zabezpečuje, že správní řízení nebude zahájeno na základě informací zcela neověřených, zhola nejasných či zjevně nevěrohodných.

[56] V tomto směru Nejvyšší správní soud nejprve předesílá k otázce možného zániku odpovědnosti stěžovatelky ve vztahu ke všem posuzovaným skutkům, že ze správního spisu vyplývá, že přestupkové řízení v této věci bylo zahájeno doručením oznámení o jeho zahájení stěžovatelce dne 2. 11. 2016. V důsledku toho by k prekluzi odpovědnosti stěžovatelky došlo tehdy, jestliže by se příslušný správní orgán (oblastní inspektorát) dozvěděl o rozhodných skutečnostech, z nichž vyplývalo (jejichž analýzou bylo možné dovodit), že se stěžovatelka dopustila přestupku (tehdejší terminologií správního deliktu) *do dne 1. 11. 2015 včetně*. Pouze pokud se správnímu orgánu poslední nezbytné střípky potřebných informací dostaly do dispozice teprve dne 2. 11. 2015 či později, bylo možné dovodit, že přestupkové řízení (resp. s ohledem na aplikaci dosavadní úpravy řízení o správním deliktu) bylo zahájeno včas.

[57] V případě prvního sankcionovaného skutku (stěžovatelka v průběhu kontroly neprokázala prostřednictvím písemné dokumentace o ochraně před výbuchem, že provedla posouzení rizika výbuchu ve vztahu k plameni a horkým povrchům v kotelně) panuje spor o to, zda i přes shora parafrázované závěry judikatury lze považovat za okamžik, kdy se oblastní inspektorát dozvěděl o spáchání přestupku, okamžik skončení kontroly. Podle stěžovatelky adekvátní okamžik měl nastat např. již v roce 2014, kdy oblastnímu inspektorátu byla opakovaně předložena k posouzení Pravidla, nebo v den mimořádné události.

[58] Pro účely posouzení rozsahu okolností, jež potřeboval oblastní inspektorát znát k tomu, aby si mohl (byť na základě jejich následné analýzy) dovodit, že se stěžovatelka dopustila konkrétního přestupku, přitom zcela logicky závisí na tom, jak je tento přestupek vymezen ve výroku prvostupňového (resp. napadeného) rozhodnutí (v jeho skutkové větě), přičemž skutková podstata vymezená právní úpravou je v tomto směru až druhotná. To platí i v případě kombinace takové odkazovací skutkové podstaty, jakou v případě výroku I prvostupňového rozhodnutí představuje § 30 odst. 1 písm. q) zákona o inspekci práce, který vymezuje skutkovou podstatu přestupku tak, že se jej právnická osoba dopustí tím, že *neplní povinnosti týkající se pracoviště a pracovního prostředí stanovené v zákonu o zajištění dalších podmínek bezpečnosti a ochrany zdraví při práci* ^{58a)}, *v nařízení vlády o podrobnějších požadavcích na pracoviště a pracovní prostředí* ⁵⁹⁾, *nařízení vlády o bližších požadavcích na bezpečnost a ochranu zdraví při práci na pracovištích s nebezpečím pádu z výšky nebo do hloubky* ^{59a)} *a nařízení vlády o bližších požadavcích na zajištění bezpečnosti a ochrany zdraví při práci v prostředí s nebezpečím výbuchu* ^{59b)}, s poměrně obecně formulovanou odkazovanou skutkovou podstatou § 3 odst. 1 písm. b) nařízení vlády č. 406/2004 Sb., podle níž *zaměstnavatel posuzuje rizika výbuchu zejména se zřetelem na pravděpodobnost výskytu zdrojů iniciace, včetně možných výbojů statické elektřiny a na pravděpodobnost, zda jsou aktivní a účinné* (zvýraznění doplnil Nejvyšší správní soud). Tato povinnost podle konkrétních poměrů kontrolovaného pracoviště může dopadat na různé iniciační zdroje, jejichž relevance navíc může záviset na povaze látek, jež se na pracovišti s různou měrou pravděpodobnosti mohou vyskytovat. Až skutková věta rozhodnutí o spáchání přestupku vymezuje, posouzení kterých iniciačních zdrojů bylo podle správního orgánu opomenuto, a jen informace nabyté správním orgánem o těchto iniciačních zdrojích jsou pro posouzení prekluze podstatné. Skutková věta navíc přestupek definuje nejen ve věcné, ale i v časové rovině co do okamžiku jeho spáchání či doby trvání. Nelze dokonce ani vyloučit, že skutková věta za přestupek označí jednání, jež ve skutečnosti vůbec není naplněním skutkové podstaty přestupku, resp. z této skutkové podstaty bude určitými prvky věcného, osobního, místního či časového vymezení vybočovat. Pokud by takový nesoulad nebyl napaden, a tím otevřen přezkumu soudu, i v takovém případě by bylo nezbytné vyhodnotit zánik odpovědnosti za skutek vymezený ve výroku správního rozhodnutí plynutím času, aniž by v tomto směru bylo možné se bezpečně opřít o skutkovou podstatu vymezenou v právním předpise.

[59] Stěžovatelčina námitka, že vymezení skutku není v souladu s rozhodnou právní úpravou, tudíž nespadá do hodnocení otázky zániku odpovědnosti v důsledku plynutí času, ale až do samotného posouzení dodržení zásady *nullum crimen sine lege*. Není namístě, aby se jí Nejvyšší správní soud zabýval již v souvislosti s namítanou prekluzí. Úkolem správních soudů ostatně není hypoteticky posuzovat, jak by běžela prekluzivní lhůta v případě jinak formulovaného skutku, který by podle stěžovatelky skutkové podstatě plynoucí

pokračování

z odkazovaných právních norem odpovídal, nýbrž zhodnotit běh této lhůty u toho skutku, v němž správní orgán spáchání přestupku skutečně spatřuje. V tomto případě byl po úpravách žalovaným sankcionovaný skutek vymezen tak (viz odst. [6]), že žalobkyně v průběhu kontroly probíhající od 24. 8. 2015 do 13. 7. 2016 prostřednictvím předložené písemné dokumentace neprokázala, že nejpozději do 13. 8. 2015 provedla posouzení rizika výbuchu se zřetelem na zdroje iniciace v kotelně (plamen, horké povrchy kotlů). Stěžovatelka tak byla trestána za to, že písemnou dokumentaci o ochraně před výbuchem s konkrétně požadovaným obsahem nepředložila oblastnímu inspektorátu v průběhu vedené kontroly, a tím (v té době) neprokázala, že by náležitě posoudila riziko výbuchu. Z formulace skutku je patrné, že by se jej stěžovatelka dopustila i tehdy, pokud by písemnou dokumentaci o ochraně před výbuchem s požadovanými náležitostmi předložila oblastnímu inspektorátu později v průběhu správního řízení, jelikož i v takovém případě by platilo, že tak neučinila v době prováděné kontroly. Na druhou stranu je zřejmé, že takto pojatý skutek by spáchán nebyl, jestliže by stěžovatelka dokumentaci s požadovaným obsahem kontrolnímu orgánu předložila alespoň v poslední den kontroly. Dokumentaci o tom, jak posoudila riziko výbuchu před 13. 8. 2015, přitom stěžovatelka mohla předložit bez ohledu na to, že v době kontroly již v důsledku mimořádné události etylenová jednotka nebyla v provozu.

[60] Za daného stavu tak nelze dojít k jinému závěru, než že oblastní inspektorát mohl nabýt vědomost o tom, že stěžovatelka požadovanou písemnou dokumentaci včas nepředloží, teprve uplynutím posledního dne kontroly (13. 7. 2016), tj. že potřebnou vědomost nabyl počátkem dne 14. 7. 2016. Stěžovatelka totiž netvrdí, že by např. oblastnímu inspektorátu v průběhu probíhající kontroly výslovně sdělila, že mu již žádné další dokumenty nepředloží, a že by tedy kontrolní orgán mohl k závěru o nesplnění této povinnosti dospět dříve, než žalobkyni uplyne čas vyhrazený k jejímu splnění. Je sice pravdou, že okamžik ukončení kontroly je v rukou kontrolního orgánu, na druhou stranu ovšem nelze přehlížet, že prodloužením kontroly je zároveň prodlužován časový prostor, v němž mohla být zmíněná povinnost ještě ze strany stěžovatelky splněna. V takové výjimečné situaci lze pro účely takto pojatého skutku považovat okamžik ukončení kontroly za objektivní okolnost, od níž lze odvozovat běh prekluzivní lhůty. Jednoletá subjektivní prekluzivní lhůta tak v tomto případě nemohla uplynout.

[61] Stěžovatelkou namítané předložení písemné dokumentace o ochraně před výbuchem oblastnímu inspektorátu již v roce 2014 relevantní být nemůže, protože tuto dokumentaci, jak sama uvádí, netvoří jen samotná Pravidla, ale např. též požární řád a havarijný plán etylenové jednotky (jejichž předložení v roce 2014 stěžovatelka netvrdí ani nedokládá). Ani ty ve svém souhrnu nadto podle žalovaného náležitě neposuzují pravděpodobnost výskytu zdroje iniciace výbuchu se zřetelem na hořící plamen v kotli a horké povrchy v kotelně (důvodností tohoto závěru se soud zabývá posléze ve věcném vypořádání kasační stížnosti). Žalovaný má také pravdu v tom, že bez konkrétní znalosti uspořádání pracoviště stěžovatelky a vzájemného umístění jednotlivých iniciačních zdrojů a (zdrojů úniku) výbušných látek by stejně nemohl posoudit adekvátnost vyhodnocení rizik ve zpracované dokumentaci o ochraně před výbuchem, zde konkrétně stěžovatelce vytýkané podcenění, resp. opomenutí vyhodnocení pravděpodobnosti iniciace výbuchu hořícím plamenem v kotli a horkými povrchy v kotelně.

[62] Ve vztahu ke skutku pod výrokem II prvostupňového rozhodnutí stěžovatelka prekluzi nenamítá. Nejvyšší správní soud zde nicméně podotýká, že ani tento skutek nepovažuje za prekludovaný. To, jaké informace a pokyny stěžovatelka svým zaměstnancům poskytovala, totiž vyplývalo v průběhu provádění kontroly postupně a závěr o absenci konkrétních pokynů týkajících se např. obnovení kondenzace propylenu po výpadku chladicí vody či informací o výčtu automaticky, a naopak ručně řízených operací včetně pokynů pro bezpečný přechod z automatického řízení na ruční a zpět do ustáleného stavu mohl oblastní inspektorát učinit až po shromáždění veškeré listinné dokumentace a provedení výslechů svědků. Poslední výslechy svědků orgány činnými v trestním řízení, jež byly posléze převzaty do kontrolního spisu, přitom probíhaly až v listopadu 2015 a například systematická bezpečnostní studie etylenové jednotky metodou *Hazard and Operability Study* (dále jen „HAZOP“), na niž někteří svědci odkazovali, byla vyžádána až 27. 11. 2015. Havarijní plán etylenové jednotky či technologické reglementy etylenové jednotky a kotelny pak byly oblastnímu inspektorátu podle rukou psané poznámky na doprovodné listině předány až dne 3. 2. 2016. Bez shromáždění komplexních podkladů přitom nemohl správní orgán dospět k podloženému závěru, že stěžovatelka svým zaměstnancům poskytla jen nedostatečné pokyny a informace na úseku bezpečnosti a ochrany při práci, jelikož je neobeznámila s okolnostmi specifikovanými pod výrokem II prvostupňového rozhodnutí. Bez tohoto prověření by šlo o závěr neověřený, jenž k rozběhnutí prekluzivní lhůty nepostačuje (viz rozsudek č. j. 6 A 14/96-34 citovaný rozšířeným senátem).

[63] Naopak skutek pod výrokem III prvostupňového rozhodnutí spočívající v porušení povinnosti bezpečného uchycení výfukových trubek pojistných ventilů by prekludovaný být mohl. Stěžovatelka upozornila na to, že oblastnímu inspektorátu dne 2. 10. 2015 předložila potrubní schémata, z nichž bylo uchycení výfukových trubek patrné. Žalovaný naproti tomu odkazoval na fotografie pojistných ventilů pořízené až dne 13. 4. 2016.

[64] Na tomto místě se ovšem Nejvyšší správní soud musí pozastavit nad nedostatečností obsahu předloženého správního, resp. kontrolního spisu. Správní spis v soudním řízení správním slouží mimo jiné k tomu, aby dokumentoval průběh řízení a zjištění, na jejichž základě správní orgán dospěl k vydání žalobou napadeného rozhodnutí, a to i v časové rovině. Podle § 17 odst. 1 věty poslední správního řádu musí spis „obsahovat soupis všech svých součástí, včetně příloh, s určením data, kdy byly do spisu vloženy.“

[65] Jak přitom uzavřel Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 30. 5. 2018, č. j. 2 As 418/2017-38, ačkoliv výkon kontrolní činnosti není správním řízením, jedná se o formalizovaný proces, na který se podpůrně či obdobně uplatní řada institutů správního řízení. „Podle § 158 odst. 1 a § 177 odst. 2 správního řádu se na výkon kontrolní činnosti; podpůrně uplatní část čtvrtá správního řádu a obdobně též ustanovení části první a v § 154 správního řádu vyjmenovaná ustanovení části druhé. Podle doktríny úprava týkající se vedení spisu (§ 17 správního řádu) nebo nahlížení do spisu (§ 38 správního řádu) sice není v § 154 správního řádu uvedena výslovně (nepoužije se tedy obdobně), ale uplatní se na ni nezbytnost jejího přiměřeného použití, pokud je to potřebné. Že to potřebné je, vychází z předpokladu, že i o vedení kontroly musí být veden správní spis. To předpokládá nejen § 17 správního řádu (hovořící o vedení spisu ve všech ‚věcech‘, nejen ve všech ‚řízeních‘), ale rovněž [zákon č. 499/2004 Sb., o archivnictví a spisové službě a o změně některých zákonů, a jeho prováděcí vyhlášky].“

pokračování

[66] Potřeba užití § 17 správního řádu v případě veřejnosprávní kontroly je o to více patrná v tomto případě, kdy § 36 odst. 2 zákona o inspekci práce spojuje zánik odpovědnosti za přestupek s časovým úsekem, který počíná okamžikem, kdy se správní orgán (který je zde shodný s kontrolním orgánem) dozví o skutečnostech, jež nasvědčují spáchání přestupku. V tomto případě byla řada dokumentů shromážděna v průběhu probíhající kontroly a prekluzivní lhůta se rozběhla u řady skutků v návaznosti na den, kdy kontrolní orgán obdržel určitý dokument. Proto je důležité, aby z kontrolního spisu vyplývalo, kdy k tomu došlo. Jen tak totiž může správní orgán doložit, že zahájil řízení o přestupku včas. V tomto případě ovšem kontrolní spis neobsahuje ani časovou identifikaci předání shromážděných dokumentů kontrolnímu orgánu, ani nezachycuje, kdy kontrolní orgán určité dokumenty po stěžovateli požadoval. Ve skutečnosti sestává pouze z kontrolního protokolu, který sice uvádí, ve kterých dnech kontrola probíhala, ale již ne to, co se který den kontroly událo, dále z námitek stěžovatelky proti kontrolnímu protokolu, jejich vyřízení nadřízeným orgánem a konečně zprávy stěžovatelky o přijatých nápravných opatřeních. Kontrolní spis sice obsahuje soupis spisu, ale ten je pouze soupisem obsáhlých příloh, jež zjevně byly v průběhu kontroly shromážděny od stěžovatelky, ale i od orgánů činných v trestním řízení, u nichž zcela absentuje § 17 správního řádu předpokládaný údaj, kdy byly do spisu vloženy. Tento údaj přitom nebyl kontrolním orgánem vyznačen ani na jednotlivých přílohách. Lze se tedy pouze na základě dílčích indicií domnívat, že přílohy jsou číslovány chronologicky tak, jak byly postupně kontrolním orgánem shromažďovány, avšak i v jednotlivých pořadačích jsou v některých případech přílohy založeny „na přeskáčku“ a jistota zde není. Jedinými údaji, z nichž lze dovodit, kdy nejdříve mohly být shromážděné podklady předány oblastnímu inspektorátu, jsou buď okamžik vzniku dokumentu (např. pokud jde o svědecké výpovědi), anebo občas náhodně se vyskytující průvodní listiny tvořené zjevně zaměstnanci stěžovatelky, z nichž lze u některých dokumentů dovodit, že dokumenty byly připraveny v návaznosti na požadavek uplatněný oblastním inspektorátem v určitý den. V jednom případě si pak na takovou listinu nechala stěžovatelka podepsat datum předání.

[67] I přes intenzivní snahu zrekonstruovat časový průběh předkládání listin kontrolnímu orgánu musí Nejvyšší správní soud konstatovat, že o okamžiku předložení drtivé většiny dokumentů panuje nejistota. Žalovanému přitom Nejvyšší správní soud dal příležitost, aby v návaznosti na namítanou prekluzi označil rozhodné listiny a blíže je časově určil. Žalovaný ovšem tvrdil data předání listin, o jejichž relevanci z hlediska běhu prekluzivní lhůty má Nejvyšší správní soud vážné pochyby, a naopak k listinám, jež se jeví být relevantními, nic neuvedl. Stejně tak žalovaný obdržel podání stěžovatelky, v němž tvrdila konkrétní časový údaj, kdy tu kterou listinu oblastnímu inspektorátu předala, a měl tedy možnost případně namítnout a doložit nesprávnost tvrzené datace. Žalovaný ale časové údaje tvrzené stěžovatelkou nezpochyboval, a namísto toho označil za relevantní jiné listiny. To ovšem nemůže jít k tíži stěžovatelky, jelikož povinnost vést řádný kontrolní spis tíží správní orgán.

[68] Nejvyšší správní soud proto v situaci, kdy kontrolní ani správní spis neprokazuje přesný okamžik obeznámení s listinami získanými v průběhu kontroly a z obsahu spisu nelze ani dovodit alespoň to, že dokument oblastní inspektorát obdržel až 2. 11. 2015 či později, nemůže s jistotou uzavřít, zda odpovědnost za příslušný skutek je prekludována (i když to je mnohdy pravděpodobné). Takovou situaci je plně namístě hodnotit jako

významnou procesní vadu ve smyslu § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s., neboť na základě předloženého správního spisu si krajský soud nemohl učinit kvalifikovaný (byť i jen implicitní) závěr o tom, že nedošlo k prekluzi přestupkové odpovědnosti, což je přitom skutečnost, jíž se byl povinen zabývat i bez námítky z moci úřední.

[69] Otázkou prekluze byl povinen se zabývat se i oblastní inspektorát, neboť v době zahájení řízení (2. 11. 2016) byl vázán prekluzivními lhůtami stanovenými v § 36 odst. 2 zákona o inspekci práce. Teprve později (1. 7. 2017) bylo § 112 odst. 2 větou první zákona o odpovědnosti za přestupky stanoveno, že se zánik odpovědnosti za přestupek nebo jiný správní delikt posuzuje podle nové právní úpravy (toto ustanovení ovšem následně v době řízení o žalobě před krajským soudem Ústavní soud nálezem ze dne 4. 2. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 15/19, č. 54/2020 Sb., jako neústavní zrušil). Je tedy s podivem, že kontrolní spis nezachycuje okamžik předložení relevantních listin. Tento nedostatek znamená, že (implicitní) závěr oblastního inspektorátu, že byl oprávněn zahájit správní řízení, neboť stíhané skutky ještě nebyly prekludovány, postrádá oporu ve správním spise, což je vada, pro kterou měl napadené rozhodnutí zrušit již krajský soud.

[70] Konkrétně v případě zjištění způsobu uchycení výfukových trubek pojistných ventilů má Nejvyšší správní soud pochyby o adekvátnosti odkazu žalovaného na fotografie pojistných ventilů pořízené až dne 13. 4. 2016. Fotodokumentace pojistných ventilů není totiž obsažena jen v příloze P1-39. Není zřejmé, proč by uchycení pojistných ventilů nemělo být dostatečně patrné ze zřejmě již dříve shromážděných příloh P1-21 až P1-23. Jedná se vedle několika videozáznamů stavu etylenové jednotky po havárii pořízených z dronu dne 21. 8. 2015 a elektronických fotografií (P1-23) o fotografie pocházející z vyšetřovacího spisu a dále fotografie neznámého původu pořízené ve dnech 12. a 13. 10. 2015. Zde lze upozornit např. pod nadpisem *chempark OMČ ze dne 13. 10* na fotografii č. 10, pod nadpisem *12. 10. CHZ ventil* na fotografie č. 1, 18 či 20 a pod sp. zn. KRPÚ-177111_Tč-2015-040872 na fotografie č. 20, 29 a 30, které podle Nejvyššího správního soudu též zobrazují pojistné ventily včetně způsobu jejich uchycení. Spisový přehled kontrolního spisu navíc bez vysvětlení u přílohy P1-21 uvádí, že má jít o fotodokumentaci z 28. 8. 2015 a u přílohy P1-22 o fotodokumentaci z 2. 9. 2015, tedy ještě dřívější data, než by plynulo z nadpisu některých fotografií. Nejvyšší správní soud nevidí důvod pro to, aby již tyto fotografie v kontextu s videozáznamy nebyly dostatečné k tomu, aby z nich oblastní inspektorát mohl při řádně provedené analýze zjistit, jakým způsobem byly výfukové trubky pojistných ventilů uchyceny. Vyhodnocení vytýkané nevhodnosti uchycení pak bylo úkolem pro správní orgány, jež se měly zhostit v již běžící prekluzivní lhůtě. S ohledem na datum pořízení fotografií a absentující jednoznačný údaj, jenž by dokládal, že je oblastní inspektorát obdržel až po 1. 11. 2015, Nejvyšší správní soud konstatuje, že v tomto případě rozhodně nelze vyloučit, že odpovědnost stěžovatelky za spáchání přestupku specifikovaného ve výroku III prvostupňového rozhodnutí zanikla marným uplynutím prekluzivní lhůty. Pokud jde o samotná potrubní schémata (položka P1-12 kontrolního spisu), ta podle Nejvyššího správního soudu, třebaže není zpochybněno stěžovatelkou tvrzené předložení dne 2. 10. 2015, neobsahují detail zachycení výfukových trubek pojistných ventilů. Obsahovat je ostatně ani nemohou, jelikož výkresy jsou datovány k 30. 4. 1980, tedy ještě předtím, než došlo ke změně průměru přírodních potrubí v roce 1984, jež vyvolalo potřebu změn uchycení pojistných ventilů. To ale nic nemění na již konstatovaném závěru, že obsah předložených spisů ani dodatečné sdělení žalovaného nejsou v tuto chvíli způsobilé vyvrátit, že se oblastní inspektorát seznámil s fotografiemi pojistných ventilů pořízenými patrně od

pokračování

srpna do října 2015, tedy již před 2. 11. 2015. V tomto rozsahu tedy napadený rozsudek krajského soudu a ani napadené rozhodnutí žalovaného nemohou obstát, neboť správní spis neposkytuje nezbytnou oporu pro závěr, že nedošlo k prekluzi odpovědnosti stěžovatelky.

[71] Obdobně musí Nejvyšší správní soud reagovat i na kasační námitku prekluze skutku, jímž byla stěžovatelka uznána vinnou výrokem IX prvostupňového rozhodnutí a jenž měl spočívat v chybném nastavení kontaktního manometru uzavírajícího přívod prací vody vařáku propylenové kolony, který neseplnul dříve než pojistné ventily. Tímto výrokem je ve své podstatě kladeno stěžovateli za vinu, že nebyla připravena na to, že při nestandardní provozní situaci nemusí mezi tlakem v místě umístění pojistných ventilů a mezi tlakem na spodku propylenové kolony, kde se nachází kontaktní manometr 1PHH04253, panovat významný rozdíl (jinak za obvyklé situace daný tlakem hladiny kapalného propylenu a tlakovými ztrátami v potrubí vedoucím z hlavy propylenové kolony k pojistným ventilům), a proto by mělo v takové situaci být zajištěno, že spínací tlak pojistných ventilů bude vyšší než spínací tlak zmíněného kontaktního manometru. Ovšem měla-li toto předpokládat stěžovatelka, není důvodu, zejména v situaci, kdy se žalovaný sám dovolává dostatečné odbornosti pracovníků oblastního inspektorátu (viz např. str. 8 a 19 napadeného rozhodnutí), aby učinění stejné úvahy nebylo možné očekávat i na straně orgánů inspekce práce. Jejich úkolem totiž je kontrola dodržování právních norem na úseku bezpečnosti práce, a to včetně souladu nastavení ochranných zařízení s technickými požadavky na blokování nebo jištění stanovenými zvláštními právními předpisy, popřípadě normovými hodnotami, vyžadovaného § 3 odst. 4 písm. f) nařízení vlády č. 378/2001 Sb. Předpokladem pro takovou úvahu bylo obeznámení kontrolního orgánu s nastavenou spínací tlakovou hodnotou kontaktního manometru a pojistných ventilů a s potrubními schématy, z nichž plyne, že v případě ztráty kondenzace propylenu v koloně se může tlak v místě kontaktního manometru a pojistných ventilů v podstatě srovnat. Samotné odborné vyhodnocení těchto vstupních poznatků a s tím spojený závěr o závadnosti nastavení spínacích tlaků již měl oblastní inspektorát v souladu se závěry rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu vyslovenými v usnesení č. j. 7 Afs 14/2011-115 činit v průběhu běžící prekluzivní lhůty.

[72] Přitom pro učinění zmíněné úvahy o nutnosti nastavení nižšího spínacího tlaku kontaktního manometru přinejmenším pro situace vyrovnání tlaku mezi hlavou a spodkem propylenové kolony nebylo zapotřebí ověřovat, zda kontaktní manometr byl v době mimořádné události funkční, jak tvrdí žalovaný. I kdyby totiž selhal, nic by to neměnilo na tom, že byl podle skutkové věty výroku IX prvostupňového rozhodnutí nevhodně nastaven tak, že by neseplnul dříve než pojistné ventily i v případě jinak bezchybného fungování. Je proto třeba zkoumat, kdy se kontrolnímu orgánu dostaly do rukou podklady, z nichž se mohl dozvědět o nastavení spínacích tlaků a propojenosti potrubí mezi pojistnými ventily a kontaktním manometrem.

[73] V tomto směru přitom obsah kontrolního spisu (a ani následné vyjádření žalovaného) nevylučuje pravdivost tvrzení stěžovatelky, že o spínacím tlaku pojistných ventilů se oblastní inspektorát dozvěděl v souvislosti s předložením datového listu Lummus předaného dne 2. 10. 2015. Údaj o spínacím tlaku 1,86 MPa se ovšem nenachází přímo v tomto datovém listu, nýbrž v listinách zjevně předkládaných spolu s ním – v záznamech o provedených zkouškách pojistných ventilů, hlášení o jejich výměnách či kontrolních listech založených společně s datovým listem Lummus pod položkou P1-13 kontrolního spisu. Tento údaj

o spínacím tlaku pojistných ventilů (18,6 bar) je ovšem vyznačen i na výkresu provozního schématu propylenové kolony a sušení propylenu, jenž je založen pod položkou P1-10 kontrolního spisu a zachycuje též údaje o potrubí propojujícím pojistné ventily s hlavou propylenové kolony, stejně jako umístění kontaktního manometru 1PHH04253 u spodní části propylenové kolony DA-406 a napojení jeho kontrolního signálu na další prvky, včetně regulátoru průtoku topné vody 1FC04252. Samotné nastavení spínacího tlaku kontaktního manometru 1PHH04253 je pak patrné v listinách neorganicky zařazených v pořadači kontrolního spisu označeném P1/33, P1/17 (byť obsahu těchto položek podle popisu položek P1-17 a P1-33 ve spisovém přehledu kontrolního spisu neodpovídají), jež stěžovatelka podle svého tvrzení předložila kontrolnímu orgánu dne 23. 10. 2015. Konkrétně se jedná pod záložkou *1PHH 04-253 oprava* o doklad nadepsaný jako Zarážka 2011 – akce č. 4 Spínače tlaku 4.1 kontaktní manometry, v němž je pod pořadovým číslem 8 (*PISAHH 04 253*) u tohoto manometru v tabulce uveden spínací tlak 1,9 MPa. Tentýž údaj uvádí i revizní nález z opravy manometru 1PHH04253 ze dne 13. 11. 2014 založený hned na následující straně téhož pořadače.

[74] Vzhledem k tomu, že žalovaný obsahem předloženého správního spisu nedokládá, kdy v předchozím odstavci uvedené listiny oblastní inspektorát obdržel (není vyloučeno, že je obdržel skutečně již v říjnu 2015, jak tvrdí stěžovatelka), přičemž z těchto listin jsou patrné spínací tlakové hodnoty pojistných ventilů (1,86 MPa) i kontaktního manometru (1,9 MPa) včetně jejich propojení, je namístě uzavřít, že i zde správní spis neposkytuje náležitou oporu pro závěr, že správní řízení ve věci souvisejícího přestupku bylo zahájeno včas. I v této části je tudíž dána podstatná vada řízení ve smyslu § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s., která měla vést již krajský soud ke zrušení napadeného rozhodnutí, neboť v otázce plynutí prekluzivní lhůty rozhodnutí nemá oporu ve správním spise.

[75] V případě výsledného znění X. výroku prvostupňového rozhodnutí skutková věta vymezuje (zjednodušeně řečeno) přestupek tak, že stěžovatelka nejpozději do 13. 8. 2015 nevyhodnotila riziko vzniku chatteringu pojistných ventilů. Mezi účastníky ve skutečnosti není sporné, že fakt, že k chatteringu došlo, ještě sám o sobě automaticky neznamená, že by stěžovatelka toto riziko nevyhodnotila, jelikož s ohledem na různorodost příčin tohoto jevu k němu může dojít, aniž by to bylo předpokládáno. Zatímco žalovaný dospěl k závěru, že pro stěžovatelku bylo přetrvávající riziko chatteringu i po úpravách průměru přívodního potrubí v roce 1984 předvídatelné, a to přinejmenším ke dni mimořádné události, stěžovatelka se domnívá, že kmitání pojistných ventilů, k němuž došlo dne 13. 8. 2015, předvídat nemohla. Pro posouzení počátku běhu prekluzivní doby v tomto případě tak není rozhodné zjištění oblastního inspektorátu, že k chatteringu při mimořádné události došlo, nýbrž shromáždění takových podkladů, jejichž odbornou analýzou byl schopen odhalit, že v případě spuštění činnosti pojistných ventilů propylenové kolony lze předpokládat, že dojde k jejich rozkmitání. Z odůvodnění napadeného rozhodnutí (viz str. 19) je patrné, že žalovaný vedle dodržování pravidel pro dimenzování vstupních a výstupních potrubí (tlakové ztráty max. 3 %), jež stěžovatelka vyhodnotila a řešila v roce 1984, za předvídatelné okolnosti, s nimiž je spojeno riziko vzniku chatteringu, považuje předdimenzování pojistných ventilů (s odkazem na datový list Lummus) či chybějící odstupňování jejich otevíracích přetlaků (při otevření předdimenzovaných pojistných ventilů, navíc několika najednou, ihned poklesne tlak v přívodním potrubí natolik, že dojde k uzavření ventilů a jejich novému otevírání až po dotlakování přívodního potrubí, namísto toho, aby pojistné ventily byly v době trvání přetlaku trvale otevřeny a nekmitaly). Ke zhoršení vlivů

pokračování

opakovaného otevírání a zavírání pojistných ventilů a jejich zesílení pak přispívají další zmiňované jevy, jako je užití pojistných ventilů s nerezovým vlnovcem (snížená odolnost při nárazech), nedostatečné zachycení sil působících při otevření ventilů a jejich nevhodné umístění (zejména délka přívodních potrubí).

[76] V tomto směru nemůže žalovaný úspěšně tvrdit, že by běh prekluzivní doby měl započít až poté, co shromážděné podklady zanalyzuje pracovník jeho odborného aparátu, jelikož tato analýza se již odehrává v průběhu běžící prekluzivní doby a je jen na oblastním inspektorátu, jak efektivně své personální zdroje v čase, jenž je mu dán k dispozici, využije. Stejně tak nelze její běh odvozovat až od seznámení se se znaleckými posudky, jestliže potřebné podkladové údaje měl kontrolní orgán k dispozici již dříve. I případné zpracování znaleckého posudku, například z důvodu, že samotný správní orgán nedisponuje potřebnou odborností, se odehrává již na úkor běžící prekluzivní doby. Jinak by tomu bylo pouze tehdy, jestliže by teprve znalec obstaral potřebné vstupní údaje a správní orgán se s nimi (a nikoliv jen s jejich odbornou analýzou) seznámil až prostřednictvím předloženého znaleckého posudku.

[77] Žalovaný v této souvislosti za rozhodný okamžik označuje též předložení dokumentace k rekonstrukci potrubí vedoucího k pojistným ventilům, již si oblastní inspektorát vyžádal až v únoru 2016. Tato dokumentace ovšem není jediná, která rozhodné okolnosti zachycuje. Již v případě předchozích skutků Nejvyšší správní soud dovodil, že není vyloučeno, že se oblastní inspektorát seznámil se způsobem uchycení pojistných ventilů (fotografie), stejně jako s údaji o (totožných) otevíracích přetlácích pojistných ventilů před 2. 11. 2015 (např. záznamy o provedených zkouškách). Mezi těmito podklady se nacházel i datový list Lummus. Nejvyššímu správnímu soudu není patrné, proč by značná délka potrubního napojení mezi hlavou propylenové kolony a pojistnými ventily neměla být patrná jednak z fotografií a videí a jednak z potrubních schémat, jež podle stěžovatelky obdržel kontrolní orgán dne 2. 10. 2015 (položka P1-12 kontrolního spisu). Ve výkresu provozního schématu propylenové kolony a sušení propylenu jsou pak uvedeny průměry přívodních potrubí k pojistným ventilům po úpravách v roce 1984. Že se jedná o pojistné ventily s vlnovcem, bylo patrné z konstrukčních náčrtů pojistného ventilu založených spolu s datovým listem Lummus pod položkou P1-13 kontrolního spisu (v případě výkresu TO 273.02.890 E se jedná o součást označenou položkou 42; materiálové složení je uvedeno na rubu výkresu).

[78] Byť Nejvyšší správní soud nepochybuje o tom, že analýza příčin chatteringu vyžadovala odborné posouzení, s ohledem na způsob vedení správního spisu nelze vyloučit, že potřebné vstupní údaje, jež podle něj signalizovaly riziko vzniku chatteringu, mohl mít kontrolní orgán k dispozici již před 2. 11. 2015. Jestliže stěžovatelka nedokládala, že by se (s výjimkou faktoru nadměrných tlakových ztrát, posouzeného a odstraněného již roce 1984) tímto rizikem opětovně v kontextu aktuálních poznatků zabývala a na zjištěné rizikové faktory reagovala adekvátními opatřeními, mohl se oblastní inspektorát při vědomí daných okolností již oprávněně (z hlediska běhu prekluze – Nejvyšší správní soud v tento moment nehodnotí věcnou správnost takového posouzení) domnívat, že je namístě zahájit sankční řízení. S ohledem na chybějící dataci předložení příslušných listin kontrolnímu orgánu ovšem i zde nezbyvá Nejvyššímu správnímu soudu než konstatovat, že je dána podstatná vada řízení ve smyslu § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s., která měla vést již krajský soud

ke zrušení napadeného rozhodnutí, jelikož závěr o včasnosti zahájení řízení z pohledu běhu prekluzivní lhůty nemá oporu ve správním spise.

[79] Lze tedy shrnout, že napadený rozsudek je nezákonný přinejmenším v rozsahu, v němž zamítl žalobu stěžovatelky proti výrokům III, V a VI.3 napadeného rozhodnutí, jelikož jimi žalovaný zamítl odvolání do výroků III, IX a X prvostupňového rozhodnutí, ač obsah shromážděných spisů neumožňuje vyloučit, že odpovědnost stěžovatelky za tyto přestupky zanikla ještě před zahájením správního řízení. V tomto rozsahu je kasační stížnost důvodná, aniž by bylo potřebné se blíže zabývat další argumentací, jíž stěžovatelka zpochybňuje zamítnutí její žaloby ve vztahu k výrokům o vině těmito třemi přestupky.

[80] Protože za tyto přestupky byl stěžovatelce uložen výrokem XI prvostupňového rozhodnutí úhrnný trest (snížený výrokem VII napadeného rozhodnutí), je současně evidentní, že napadený rozsudek nemůže obstát ani v rozsahu, v němž dovodil, že je žaloba nedůvodná, pokud jde o výrok o trestu. Předmětem dalšího posouzení Nejvyššího správního soudu tedy zůstává napadený rozsudek v části, v níž zamítl žalobu týkající se výroků napadeného rozhodnutí potvrzujících výroky o vině stěžovatelky přestupky vymezenými ve výrocích I a II prvostupňového rozhodnutí.

[81] K obecné části kasačních námitek napadajících znalecký posudek FBI VŠB a odmítnutí krajského soudu provést důkazy navržené stěžovatelkou Nejvyšší správní soud v první řadě konstatuje, že i kdyby uplatněné námitky byly důvodné, pro úspěch kasační stížnosti je podstatné, zda ve výsledku zpochybňují zákonnost výroku napadeného rozsudku. V tomto směru je tedy vhodné tyto námitky posoudit ve vztahu k výrokům o vině I a II prvostupňového rozhodnutí. V obecnosti lze nicméně konstatovat, že nezákonnost správních rozhodnutí nemůže způsobit samotná okolnost, že mezi hodnocené podklady zahrnuly i znalecký posudek FBI VŠB, jelikož stěžovatelka netvrdí, že by se jednalo o nezákonně pořízený důkaz. Výtky popisované stěžovatelkou se týkají až fáze hodnocení přípustného důkazního prostředku, což z povahy věci znamená, že takový důkaz musí být zařazen mezi podklady rozhodnutí. Vadou není bez dalšího ani to, že se prvostupňové rozhodnutí, resp. jemu předcházející protokol o kontrole inspiruje závěry znaleckého posudku FBI VŠB, protože i kdyby tento znalecký posudek trpěl zásadními vadami, klíčové je, zda ob stojí samotné závěry správního orgánu, jež mohou být podloženy i řadou jiných důkazních prostředků, které mohou nedostatky znaleckého posudku odstraňovat. Nemá tedy valný smysl zaměřovat se individuálně jen na hodnocení sporného znaleckého posudku – jeho případné vady ještě neznamenají nezákonnost napadeného rozhodnutí.

Dokumentace o ochraně před výbuchem

[82] Pokud jde o kasační námitky zpochybňující neprokázání vedení řádné dokumentace o ochraně před výbuchem, zde Nejvyšší správní soud souhlasí s krajským soudem v tom, že nařízení vlády č. 406/2004 Sb. stěžovatelce ukládalo povinnost vést dokumentaci o ochraně před výbuchem v písemné podobě. To zcela jasně říká § 6 odst. 1 zmíněného nařízení, podle něž *se písemná dokumentace o ochraně před výbuchem zpracovává v návaznosti na výsledky posuzování rizika výbuchu podle § 3. Touto dokumentací se prokazuje vždy*

- a) provedení identifikace nebezpečí a specifikace ohrožení a posouzení rizika výbuchu,*
- b) přijetí preventivních a ochranných opatření,*

pokračování

- c) klasifikace prostorů podle § 4 odst. 1 písm. a),*
- d) určení prostorů a zařízení, u nichž budou uplatňovány požadavky podle přílohy č. 2 k tomuto nařízení,*
- e) zřízení, používání a udržování pracoviště včetně technického vybavení, stejně jako instalace, uvedení do provozu, provoz, údržba zařízení včetně monitorovacích a výstražných zařízení v souladu se zvláštními právními předpisy,*
- f) v případech podle § 5 stanovení účelu a pravidel spolupráce, jakož i opatření a postupů k jejich uskutečňování.*

[83] Citované ustanovení navazuje na § 3 odst. 1 nařízení vlády č. 406/2004 Sb., které jasně říká, že je to zaměstnavatel, kdo komplexně posuzuje riziko výbuchu, a to zejména se zřetelem na

- a) pravděpodobnost výskytu výbušné atmosféry a její trvání,*
- b) pravděpodobnost výskytu zdrojů iniciace, včetně možných výbojů statické elektřiny a na pravděpodobnost, zda jsou aktivní a účinné,*
- c) používaná zařízení včetně instalace, látky, technologické procesy, pracovní postupy a jejich možné vzájemné působení,*
- d) rozsah předpokládaných účinků výbuchu.*

[84] V situaci, kdy stěžovatelkou povinně zpracovávaná písemná dokumentace o ochraně před výbuchem má sloužit k prokázání toho, že stěžovatelka řádně vyhodnotila riziko výbuchu, pak z toho nutně plyne, že o řádném splnění těchto dvou povinností (provést vyhodnocení a zpracovat dokumentaci) lze hovořit jen tehdy, jestliže touto písemnou dokumentací stěžovatelka prokázala posouzení rizika výbuchu z hledisek zmíněných v § 3 a splnění na to navazujících úkolů v § 6 odst. 1 nařízení vlády č. 406/2004 Sb. Povinnost stěžovatelky prokázat provedení posouzení rizika výbuchu tedy bezpochyby z právní úpravy vyplývá. Přestupkem nesplnění povinnosti týkající se pracoviště a pracovního prostředí stanovené v nařízení vlády o bližších požadavcích na zajištění bezpečnosti a ochrany zdraví při práci v prostředí s nebezpečím výbuchu dle § 30 odst. 1 písm. q) zákona o inspekci práce tudíž je i neprokázání posouzení rizika výbuchu písemnou dokumentací o ochraně před výbuchem, jelikož taková situace evidentně značí, že stěžovatelka nezpracovala tuto dokumentaci řádně, pokud neprokazuje např. právě identifikaci nebezpečí spočívajícího v možnosti výskytu výbušné atmosféry i v kotelně a jejího vznícení od horkých povrchů či plamene v kotli, tj. splnění úkolu stanoveného v § 6 odst. 1 písm. a) nařízení vlády č. 406/2004 Sb. Nezbytnou součástí výroku přitom není opakování skutkové podstaty stanovené v právním předpise, resp. zde v odkazované právní normě, ale především konkrétní popsání zjištěného skutku, který takovou skutkovou podstatu naplňuje (skutková věta). V tomto směru je dostačující (po doplnění napadeným rozhodnutím) odkaz na § 6 odst. 1 písm. a) nařízení vlády č. 406/2004 Sb., aniž by muselo být ve výroku výslovně konstatováno, že popsáním skutkem stěžovatelka porušila povinnost prokázat písemnou dokumentací o ochraně před výbuchem provedení identifikace nebezpečí a specifikace ohrožení a posouzení rizika výbuchu. V tomto případě se tedy nejedná o svévolné rozšiřování skutkových podstat stanovených právní normou, jak namítá stěžovatelka, ale o popis konkrétního jednání naplňujícího (ve výroku necitovanou) skutkovou podstatu přestupku.

[85] Ačkoliv obecně platí, že je to správní orgán, kdo je povinen prokazovat vinu obviněnému z přestupku, v tomto případě je situace specifická tím, že samotná skutková podstata spočívá v povinnosti stěžovatelky prokázat určité skutečnosti, zde nadto ještě konkrétní formou – písemnou dokumentací o ochraně před výbuchem. V tomto případě je to tedy stěžovatelka, kdo byl povinen na požadavek správního orgánu předložit písemnou dokumentaci o ochraně před výbuchem s náležitostmi odpovídajícími požadavkům nařízení vlády č. 406/2004 Sb., přičemž z předložení neúplné dokumentace byl oblastní inspektorát oprávněn dovozovat spáchání přestupku. Vzhledem k tomu, že žádná z námitek nezpochybnuje, že ke spáchání deliktu dostačuje již nepředložení písemné dokumentace v průběhu kontroly (i kdyby byla doložena ve své úplnosti později), Nejvyšší správní soud tuto otázku ponechává stranou. Lze tedy uzavřít, že důkazní břemeno v tomto specifickém případě zůstává na straně správního orgánu jen v rozsahu prokázání nedostatečnosti předložené písemné dokumentace o ochraně před výbuchem, zatímco to, že dokumentaci vypracovala a jaký je její obsah, prokazuje s ohledem na text právní normy stěžovatelka.

[86] Protože právní předpis požaduje předložení písemné dokumentace, nehraje v tomto případě roli polemika stěžovatelky s obecným způsobem vedení svědeckých výpovědí. Existenci a dostatečnost této dokumentace je totiž nutno zkoumat právě na základě analýzy jejího písemného znění v porovnání s konkrétní situací na pracovišti stěžovatelky. V tomto případě nejde o výjimečnou situaci, kdy by např. v důsledku havárie byla písemná dokumentace jakožto přímý důkaz o splnění stanovené povinnosti zničena a její existenci a obsah se stěžovatelka snažila prokazovat nepřímo svědecky.

[87] V dalších námitkách stěžovatelka především napadá požadavky na míru konkretizace údajů v dokumentaci o ochraně před výbuchem, na nichž setrval nejen žalovaný, ale i krajský soud, a považuje je za projev formalismu. Poukazuje na konkrétní pasáže požárního řádu etylenové jednotky, jež zmiňují jak hrozbu úniku plyných hořlavin (včetně popisu jejich vlastností), tak i nebezpečná místa včetně horkých povrchů parních kotlů nacházejících se v kotelně jakožto možné zdroje vznícení, a dokonce i preventivní opatření na ochranu před výbuchem. Z napadeného rozsudku přitom vyplývá, že krajský soud nepopírá, že by v požárním řádu tyto zmínky byly, ale vyčítá stěžovateli jejich obecnost, absenci posouzení pravděpodobnosti iniciace a zcela chybějící zmínku o možné iniciaci plamenem v kotli.

[88] Zde je třeba poukázat na to, že nařízení vlády č. 406/2004 Sb. je téměř doslovnou transpozicí směrnice 1999/92/ES o minimálních požadavcích na zlepšení bezpečnosti a ochrany zdraví zaměstnanců vystavených riziku výbušných prostředí (patnáctá samostatná směrnice ve smyslu čl. 16 odst. 1 směrnice 89/391/EHS), která pod bodem 9 odůvodnění vysvětluje, že *„stanovení odpovídající strategie pro předcházení výbuchům vyžaduje, aby technická opatření na pracovišti byla doplněna organizačními opatřeními; směrnice 89/391/EHS vyžaduje, aby zaměstnavatel měl k dispozici hodnocení rizik pro bezpečnost a zdraví zaměstnanců na pracovišti; tento požadavek se v této směrnici upřesňuje tak, že je zaměstnavatel povinen vypracovávat dokument nebo soubor dokumentů o ochraně proti výbuchům, který splňuje minimální požadavky stanovené touto směrnicí, a aktualizovat jej; dokument o ochraně proti výbuchům zahrnuje určení nebezpečí, vyhodnocení rizik a vymezení specifických opatření přijatých za účelem zajištění zdraví a bezpečnosti zaměstnanců vystavených riziku výbušného prostředí v souladu s článkem 9 směrnice 89/391/EHS; dokument o ochraně proti výbuchům může být součástí hodnocení rizik pro bezpečnost a zdraví při práci,*

pokračování

vyžadovaného článkem 9 směrnice 89/391/EHS. “Samotný § 6 nařízení vlády č. 406/2004 Sb. odpovídá čl. 8 této směrnice.

[89] Smyslem dokumentace na ochranu před výbuchem je v první řadě demonstrovat, že zaměstnavatel splnil své povinnosti a komplexně se zabýval posouzením rizika výbuchu v jeho jednotlivých složkách obecně popsanych v textu nařízení vlády. V tomto ohledu na ni lze do jisté míry nahlížet jako na formální požadavek, ovšem z povahy věci plyne, že smyslem povinnosti tuto dokumentaci zpracovat je přimět zaměstnavatele nikoliv jen k formálnímu, ale ke skutečnému a důkladnému vyhodnocení přítomných rizik na pracovišti včetně možností jejich vyloučení, popř. omezení, anebo alespoň minimalizace hrozících následků, jelikož tato dokumentace musí být uzpůsobena konkrétním podmínkám na pracovišti [ostatně § 4 odst. 1 písm. d) nařízení vlády č. 406/2004 Sb. výslovně stanoví, že zaměstnavatel po provedení technických nebo organizačních opatření podle § 2 a posouzení rizika výbuchu podle § 3 zabezpečí vypracování písemné dokumentace o ochraně před výbuchem a její vedení tak, aby odpovídala skutečnosti]. Povinnost jejího vypracování tudíž fakticky zaměstnavatele nutí tyto konkrétní podmínky důkladně vyhodnotit, neboť bez toho není možné např. jednotlivá dílčí pracoviště klasifikovat podle míry ohrožení či navrhnout vhodná ochranná opatření. Míra požadované podrobnosti tedy nutně vyplývá jednak z konkrétních podmínek na posuzovaném pracovišti (co do míry přítomných rizik a jejich diferenciací), jednak z výslovných povinností stanovených v právním předpise (srov. povinnost komplexního posouzení se zřetelem na všechny okolnosti práce v prostředí s nebezpečím výbuchu stanovenou v § 3 odst. 2, povinnost posuzovat i prostory, do nichž může výbušná atmosféra proniknout otvory nebo jinými cestami stanovenou v § 3 odst. 4, či povinnost brát v úvahu i přilehlé prostory stanovenou v § 5 nařízení vlády č. 406/2004 Sb.).

[90] Není žádných pochyb o tom, že prostory stěžovatelky jsou komplexním souborem mnoha zařízení, jež pracují s řadou rizikových látek a zahrnují množství iniciačních zdrojů. Tato komplexita ovšem není důvodem, pro který by bylo možné rizika hodnotit jen povšechně. Vzhledem k tomu, že v rámci ochrany před výbuchem jsou ve hře závažná rizika pro životy a zdraví zaměstnanců, stejně jako významné majetkové hodnoty, je i v takových případech nutné trvat na individuálním a konkrétním posouzení všech možných vztahů mezi možnými zdroji úniků výbušných látek a potenciálními zdroji vznícení, a to včetně rozlišení různé rizikovosti těchto zdrojů a identifikace místních souvztažností, třebaže to znamená, že dokumentace o ochraně před výbuchem prokazující provedení takto podrobné analýzy bude rozsáhlým dokumentem, jehož zpracování bude nepochybně náročné.

[91] Byť tedy požadavek na rozlišování jednotlivých iniciačních zdrojů v případě plamene a horkých ploch v kotelně může na první dojem působit jako formalistický, při bližším pohledu se ukazuje jako důvodný. Míra nebezpečnosti těchto iniciačních zdrojů se totiž podstatnou měrou liší, jelikož teplota povrchů v kotelně není tak vysoká jako teplota přímo v místě hořícího plamene. V provozu stěžovatelky se vyskytují různé chemické látky s odlišnými teplotami vznícení, přičemž některé mohou představovat hrozbu teprve v okamžiku, kdy se dostanou dovnitř kotle, zatímco jejich průnik dovnitř kotelní by sám o sobě k iniciaci vést nemusel. Toto rozlišení tak může (teoreticky) např. vést k úvahám o přijetí opatření snižujících riziko spočívajících v úpravách bránících prostupu atmosféry z kotelní do spalovacího prostoru a zajišťujících nasávání spalovacího vzduchu z prostor

s minimálním rizikem rozptýlu výbušných látek s vyšší teplotou vznícení odjinud. Stejně tak má krajský soud pravdu v časové rovině. Zatímco plamen kotle může být zhasnut téměř okamžitě, povrchy v kotelně zůstávají horké ještě dlouho, takže např. ochranu před iniciací výbušné atmosféry v jejich případě zpravidla nelze vyřešit včasným odstavením kotle. Z toho tudíž plyne potřeba samostatného hodnocení těchto svými vlastnostmi se lišících iniciačních zdrojů.

[92] Nejvyšší správní soud potvrzuje, že ani v požárním řádu stěžovatelka iniciační zdroj v podobě plamene v kotli neodlišuje. Má-li být podle tvrzení stěžovatelky požární řád, který poprvé předložila až v průběhu správního řízení, klíčovou součástí dokumentace o ochraně před výbuchem, zůstává skutečně na příliš obecné úrovni. Sice v jedné části pojmenovává výbušné a hořlavé látky, popisuje jejich vlastnosti a uvádí možné příčiny jejich úniku, a v jiné části vyjmenovává (obecně, bez vazby na konkrétní látky) možné typy iniciačních zdrojů, ale již se nezabývá (a to ani rámcově) např. tím, zda, kudy a v jakém časovém odstupu se ta která výbušná látka může dostat ke stabilně přítomným iniciačním zdrojům, na což by mohla navázat ochranná opatření řešící či omezující tato rizika v návaznosti na míru jejich pravděpodobnosti, nerozlišuje ani možné kombinace výbušných látek a iniciačních zdrojů z hlediska dostatečnosti teploty k iniciaci výbuchu apod. Zmínka v požárním řádu o tom, že mohou uniknout plynné hořlaviny a o tom, že horké povrchy např. parních kotlů či rozvodů vysokotlaké páry jsou nebezpečná místa a současně i možný zdroj zapálení, nenabízí žádné odpovědi na přirozené otázky, které výbušné látky se mohou k parním kotlům dostat, kudy a s jakou mírou pravděpodobnosti, u kterých z nich je vznícení pravděpodobné a jakými opatřeními a v jakém reakčním intervalu lze toto riziko v případě úniku omezit či eliminovat. Je samozřejmě možné, že riziko úniku může být v areálu stěžovatelky prakticky všudypřítomné, ale i tak by mělo být možné identifikovat rizikovější a méně rizikové zóny z hlediska pravděpodobnosti (rychlosti a snadnosti) dosažení způsobilého iniciačního zdroje, což samozřejmě závisí právě na posouzení pravděpodobnosti přítomnosti, lokalizace a typu iniciačních zdrojů, existence přístupových tras (včetně průdušných otvorů) k nim a míře jejich izolace od okolí. Požární řád ovšem údaje o výbušných látkách a iniciačních zdrojích nedává do vzájemných souvislostí a vůbec nerozlišuje ani pravděpodobnost výskytu iniciačních zdrojů (trvalé, občasné, nahodilé).

[93] Nejvyšší správní soud tudíž nemá žádných pochyb o tom, že posouzení rizika výbuchu iniciací hořícím plamenem v kotli v předložené písemné dokumentaci o ochraně před výbuchem zcela absentuje a v případě horkých povrchů v kotelně chybí vyhodnocení pravděpodobnosti takové iniciace, a to ačkoliv i touto otázkou byla stěžovatelka povinna se zabývat a její vyhodnocení doložit prostřednictvím dokumentace o ochraně před výbuchem. Stěžovatelka je přitom ve skutkové větě výroku I prvostupňového rozhodnutí shledávána vinnou právě jen ve vztahu k chybějícímu vyhodnocení pravděpodobnosti výskytu vyjmenovaných zdrojů iniciace, nikoliv tím, že by snad dokumentaci o ochraně před výbuchem nezpracovala vůbec či že by v ní vůbec neidentifikovala potenciální výbušné látky či možnost jejich iniciace parními kotly. I z tohoto hlediska tedy její argumentace poukazující na to, že přece dokumentaci o ochraně před výbuchem vede, není zcela přiléhavá.

[94] Zcela nekonkrétní je pak obecně formulovaná kasační námitka, že se krajský soud nezabýval hodnocením jiných dokumentů než požárního řádu a havarijního plánu. Není

pokračování

patrné, jaké jiné dokumenty má stěžovatelka na mysli, natož aby identifikovala jejich pasáže, z nichž případně dovozuje, že v dokumentaci na ochranu před výbuchem vyhodnotila pravděpodobnost výskytu ve výroku vyjmenovaných zdrojů iniciace. Není na Nejvyšším správním soudu a nebylo ani povinností krajského soudu takové dokumenty za stěžovatelku dohledávat.

[95] Přisvědčit nelze ani argumentaci, podle níž nemohla být stěžovatelka za tento přestupek postižena, protože se oblastní inspektorát v roce 2014 mohl opakovaně přesvědčit o obsahu dokumentace a neuplatnil vůči ní žádné výhrady.

[96] Legitimní očekávání může být v určitých případech založeno též individuálním ujištěním, z něhož vyplývá, že se správní orgán konkrétní situací zabýval, právně ji posoudil a výslovně potvrdil, že dospěl k závěru svědčícímu ve prospěch subjektu. Nejvyšší správní soud však ustáleně judikuje, že takové ujištění musí být dostatečně konkrétní, určité a v souladu s právními předpisy (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 8. 2012, č. j. 1 Afs 15/2012-38, č. 2713/2012 Sb. NSS, nebo ze dne 15. 12. 2023, č. j. 5 Afs 133/2022-36).

[97] V tomto směru konstatování oblastního inspektorátu v roce 2014, že nemá zvláštních výhrad, týkající se pouze Pravidel, stejně jako závěry kontroly bez provedení místního šetření na pracovišti stěžovatelky se s porušením povinností konstatovaným ve výroku I prvostupňového rozhodnutí nepotkávají přinejmenším v aspektu určitosti a konkrétnosti, jelikož chybějící výtka v protokolu o kontrole (tedy mlčení) není výslovným ujištěním a reakce na zasláná Pravidla obsahuje výslovné upozornění na to, že tímto vyjádřením nejsou nijak dotčeny povinnosti stěžovatelky podle zákoníku práce a souvisejících předpisů. Ostatně jak vyplývá z předchozího odůvodnění, ujištění o úplnosti dokumentace o ochraně před výbuchem by ani nebylo v souladu s právními předpisy. Krajskému soudu i žalovanému je nutno přisvědčit, že zmíněné písemnosti postrádají nezbytné obsahové náležitosti, na jejichž základě by bylo vůbec možno uvažovat o založení legitimního očekávání na straně stěžovatelky a následném nepřiměřeném zásahu do její právní jistoty.

[98] Nejvyšší správní soud dodává, že pro závěr o spáchání přestupku ve výroku I prvostupňového rozhodnutí nebyly rozhodující nejen obsahy výpovědi svědků, ale ani závěry znaleckého posudku FBI VŠB. Také žádný z důkazů, jimiž krajský soud přes návrhy stěžovatelky neprovedl důkaz, se netýkal prokázání liberace stěžovatelky v případě tohoto přestupku. S výhradou problematiky odkazu výroku I prvostupňového rozhodnutí na Pravidla by tedy ve vztahu k tomuto přestupku napadený rozsudek i napadené rozhodnutí v zásadě mohly obstát. Přesto ale jedna z námitek stěžovatelky důvodná je.

[99] Oblastní inspektorát při formulaci prvostupňového rozhodnutí odmítl přihlížet k jiným dokumentům než k Pravidlům s tím, že na ně v Pravidlech není odkazováno. Žalovaný v tomto směru názor vyslovený v prvostupňovém rozhodnutí v odůvodnění napadeného rozhodnutí korigoval a sám se zabýval i dalšími dokumenty, na něž stěžovatelka poukázala, a to včetně požárního řádu a havarijního plánu. Stěžovatelce je ovšem nutné dát za pravdu v tom, že i přes korekci odůvodnění výrok I prvostupňového rozhodnutí i po jeho změnách provedených napadeným rozhodnutím stále ztotožňuje spáchání přestupku toliko s posouzením obsahu samotných Pravidel, což dále zdůrazňuje tím, že dodává, že od jejich vydání nebyla vydána žádná jejich změna a že Pravidla ani neobsahují odkaz na jiný

dokument. Z hlediska právních účinků je přitom závazný pouze výrok správního rozhodnutí, jenž samotné odůvodnění nemůže modifikovat, ale smí nanejvýše osvětlit význam ve výroku užitých slov tam, kde by jejich význam mohl být bez poskytnutého kontextu víceznačný či obsahově neurčitý. To ovšem není případ posuzované skutkové věty, jež spojuje porušení vytýkané povinnosti výhradně se samotnými Pravidly.

[100] Připustil-li ovšem žalovaný, že nařízením vlády č. 406/2004 Sb. požadovaná písemná dokumentace o ochraně před výbuchem může sestávat z vícero různých dokumentů a tyto dokumenty i věcně zkoumal, dostává se odůvodnění napadeného rozhodnutí do rozporu s jeho výrokem, který v návaznosti na prvostupňové rozhodnutí deklaruje, že k porušení povinnosti došlo již tím, že zde konkrétně popsané náležitosti nebyly obsaženy v samotných Pravidlech. Tento výrok značí, že v něm popsaný přestupek by byl spáchán i tehdy, kdyby stěžovatelka dostatečně konkrétně popsala riziko výbuchu v návaznosti na jeho iniciaci plamenem v kotli a horkými povrchy v kotelně, ale učinila tak v požárním řádu, a nikoliv v Pravidlech. Takový výrok je ovšem nezákonný, neboť Nejvyšší správní soud souhlasí se žalovaným i krajským soudem v tom, že dokumentace o ochraně před výbuchem, o níž hovoří nařízení vlády č. 406/2004 Sb., může být podle konkrétních podmínek a potřeb pracoviště, resp. zaměstnanců stěžovatelky, pojmenována i jinak a může být rozdělena do více dokumentů. Spojení popisu rizik výbuchu a požáru do jednoho dokumentu skutečně může být praktické (bez ohledu na to, že fyzikálně nejde o totožné děje), neboť řada iniciačních zdrojů i nebezpečných látek bude zakládat jak riziko požáru, tak i riziko výbuchu.

[101] V této situaci bylo povinností žalovaného buď výrok I prvostupňového rozhodnutí doplnit též o identifikaci ostatních dokumentů, jichž se ve vztahu k plnění povinnosti podle § 6 odst. 1 písm. a) nařízení vlády č. 406/2004 Sb. stěžovatelka dovolávala a jež považoval za nedostatečné, anebo s ohledem na mnohost těchto dokumentů a přehlednost výroku odkaz na Pravidla z něj zcela vypustit a posouzením jednotlivých dokumentů se zabývat pouze v odůvodnění napadeného rozhodnutí. To však neučinil a nadále uznává stěžovatelku vinnou přestupkem na základě skutku, jenž v přítomnosti dalších dokumentů, jež obsahují dílčí náležitosti dokumentace o ochraně před výbuchem, nemůže sám o sobě skutkovou podstatu přestupku naplňovat. Pasáž v následujícím znění „– *PRAVIDLA o zajištění ochrany před výbuchem při provozu výrobního zařízení v prostoru s nebezpečím výbuchu*“ ze dne 10. 1. 2008 schváleného ředitelem Závodu chemických výrob pro společnost UNIPETROL RPA, s. r. o., ve které nebyla provedena od jejího vydání žádná změna a která neobsahuje ani odkaz na jiný dokument,“ je přitom integrální součástí výroku I prvostupňového rozhodnutí i po jeho změnách v odvolacím řízení. Nejvyšší správní soud ji nemůže v rámci soudního řízení správního založeného na kasačních principech zrušit, neboť tato slova netvoří nejen z formálního, ale ani z materiálního hlediska samostatný výrok (k významu této skutečnosti viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 7. 2008, č. j. 2 As 45/2008-60). Třebaže by výrok rozhodnutí mohl i po oddělení této části z hlediska logického obstát, takovým dílčím zásahem by soud již *de facto* rozhodnutí správních orgánů měnil, což je možné jen v řízení apelačního charakteru. Proto Nejvyšší správní soud i v této části napadený rozsudek spolu s napadeným rozhodnutím postupem dle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. zrušil.

Pokyny a informace o bezpečnosti a ochraně zdraví při práci

pokračování

[102] Přestupek podle výroku II prvostupňového rozhodnutí má spočívat v porušení povinnosti zakotvené v § 103 odst. 1 písm. f) zákoníku práce zajistit zaměstnancům podle potřeb vykonávané práce dostatečné a přiměřené informace a pokyny o bezpečnosti a ochraně zdraví při práci, zde formou seznámení s riziky a výsledky vyhodnocení rizik jak v ustáleném provozu, tak v případě poruchových stavů obsluhovaného zařízení. Stěžovatelka podle žalovaného konkrétně zaměstnancům neposkytla informace o ručně a automaticky prováděných úkonech, možnostech a podmínkách přechodu mezi ručním a automatickým řízením technologie a také pokyny, jak regulovat tlak v propylenové koloně či výkon topení ve vařácích, jak manipulovat s regulačním ventilem zásobníku refluxu, jak obnovit kondenzaci po výpadku chladicí vody a jak řídit provoz v případě otevření pojistných ventilů.

[103] V tomto směru žalovaný ani krajský soud netrvali na tom, že by příslušné informace a pokyny nutně musely být poskytnuty písemnou formou, ale trvali na tom, že poskytnutí takových pokynů musí stěžovatelka v řízení prokázat. Pokud přitom takové pokyny nemá v písemné podobě a ani je písemně neeviduje, staví ji to do důkazní nouze.

[104] Stěžovatelka nezpochybňuje, že ve výroku identifikované informace a pokyny byly relevantními pokyny o bezpečnosti a ochraně zdraví, jež měly být jejím zaměstnancům poskytnuty. Povinnost prokázat, že takové pokyny a informace stěžovatelka svým zaměstnancům neposkytla, tížila správní orgán. Absenci předem stanovených pokynů k těmto otázkám ovšem přinejmenším zčásti potvrzuje znalecký posudek FS ČVUT (proti němuž stěžovatelka nebrojí). Na str. 38 je v něm pod bodem 7 zaznamenána např. informace, že na dotaz znalce stěžovatelka sdělila, že neexistuje zvláštní provozní řád ke startu propylenové kolony či celé linky a ani k jejich odstavení. Na str. 38 a 39 pak znalec poukazuje na to, že ačkoliv byl automatizovaný systém řízení nevhodně nastaven, ruční zásahy do něj nebyly možné. Také zde s odkazem na diskusi se zaměstnanci stěžovatelky znalec kritizoval, že byť byl zpracován provozní řád a HAZOP, absentovaly provozní pokyny pracovníkům, které mohou být dobrou pomůckou právě tehdy, je-li (jako v tomto případě) spád událostí spontánní, a mohly by např. upozornit na to, že v situaci zablokování regulačního ventilu je k dispozici ještě *bypass*. Správní orgány také měly k dispozici HAZOP a bez ohledu na výtky stěžovatelky proti posudku FBI VŠB je skutečně pravdou jeho konstatování (str. 12), že ani HAZOP neobsahuje pokyny k tomu, jak reagovat na případy nemožnosti otevření uzavřeného regulačního ventilu refluxu propylenu či obecně na ztrátu kondenzace propylenu v koloně, stejně jako ani vhodné postupy, jak bezpečně přejít do standardního provozu, chybí-li v nádrži refluxu tekutý propylen, jenž se spolu s chladicí vodou spolupodílí na zajištění kondenzace propylenových par v koloně. I kdyby snad posudek FBI VŠB nesprávně identifikoval příčiny mimořádné události, předem zformulované pokyny pro bezpečné řešení zmíněných událostí by zřetelně byly v takových případech způsobily ovlivnit reakci obsluhy na nestandardní tlakové poměry propylenové kolony, a tedy ve výsledku i bezpečnost zaměstnanců v tomto provozu.

[105] V takové situaci ovšem bylo již na stěžovatelce, aby tvrdila, jakou formou svým zaměstnancům takové informace předala, jelikož od toho se odvozuje okruh důkazních prostředků, jež byly následně správní orgány povinny vyčerpat k tomu, aby vyvrátily tvrzení stěžovatelky o předání potřebných informací a pokynů jinou cestou (např. ústně či prostřednictvím havarijních karet), a prokázaly tak spáchání přestupku. Taková tvrzení

přítom musejí být konkrétní, protože zcela obecná tvrzení nejsou způsobilá založit uvěřitelnou obhajobu, a nadto bez konkrétních tvrzení nelze ani správním orgánům vytýkat nedostatečné dokazování, neboť nejdříve musí být jasné, jaké konkrétní tvrzení stěžovatelky mají vyvracet.

[106] Jak konstatuje i rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 14. 1. 2014, č. j. 5 As 126/2011-68, č. 3014/2014 Sb. NSS, „nelze extenzivním výkladem uložit správnímu orgánu povinnost, aby za obviněného ‚domyslel‘ všechna myslitelná nebo třeba i nepravděpodobná tvrzení a v rozhodnutí se s nimi vypořádal.“ Také „tvrdí-li obviněný určité skutečnosti, které jsou podle obecných zkušenostních pravidel krajně nepravděpodobné, nenabízí k nim žádný rozumný důkaz a ani správní orgán takový důkaz není s to opatřit, lze dospět na základě toho, jak se věci obvykle dějí, k závěru o nevěrohodnosti takových tvrzení“, a to i přesto, že jinak povinnost k prokázání skutkového stavu nese ve všech směrech správní orgán, bez zřetele na to, zda jde o objasňování skutkových okolností svědčících ve prospěch či neprospěch obviněného, stejně jako bez ohledu na to, jestli obviněný vůbec na svou obhajobu něco tvrdí a (nebo) ke svým tvrzením navrhuje důkazy.

[107] Stejně tak rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 2. 5. 2017, č. j. 10 As 24/2015-71, č. 3577/2017 Sb. NSS, uvedl: „Pokud správní orgány opatří takovou sadu důkazů, z níž po jejich řádném zhodnocení lze učinit závěr o tom, že se obviněný skutku dopustil a zároveň neexistují rozumné důvody zakládající pochybnosti o správnosti a úplnosti skutkových zjištění, změna pasivního postoje obviněného ve správním řízení v aktivitu v soudním řízení zřejmě nepovede k jeho úspěchu. Typicky tomu může být v situacích překročení nejvyšší povolené rychlosti jízdy, kdy bude závěr správního orgánu o naplnění skutkové podstaty přestupku podpořen navzájem nerozpornou a přesvědčivou sadou důkazů, přičemž teprve v žalobě přijde žalobce s obecnými a k věci se nijak blíže nevztahujícími důkazními návrhy ohledně možné chybovosti měřicího přístroje (...) Odlišná situace nastane tehdy, neprovedou-li správní orgány dostatečné zjištění skutkového stavu věci, tedy úplné dokazování rozhodných skutečností, a přesto rozhodnou o vině. Pak obviněný v řízení před soudem jistě může poukázat na možné jiné rozumně se nabízející varianty skutkového děje, případně k tomu nabídnout důkazy. Je na krajském soudu, aby v mezích možností soudního přezkumu tato tvrzení podrobil konfrontaci s napadeným rozhodnutím a s obsahem správního spisu a případným dokazováním ‚oddělil zrna od plev‘, tzn. nepravděpodobné či jinak bizarní námitky obviněného eliminoval.“

[108] Je třeba souhlasit s krajským soudem, že pro spáchání přestupku podle výroku II prvostupňového rozhodnutí není rozhodné, zda obsluha zařízení stěžovatelky byla natolik fundovaná, že i bez adekvátních pokynů a informací od zaměstnavatele na toto téma byla schopna přecházet z automatického řízení technologie na ruční a zpět či řídit bezpečně provoz kolony při ztrátě kondenzace propylenu. Podstatné je to, zda stěžovatelka zaměstnancům aktivně poskytla informace, jak v takových neobvyklých, ale možných situacích mají postupovat. Mohla tak učinit jak formou písemných pokynů, tak ústním poučením, např. v rámci konaných školení.

[109] Nejvyšší správní soud však již nemůže s krajským soudem souhlasit v tom, že to byla stěžovatelka, koho tížilo důkazní břemeno. Jakkoliv část žalobní argumentace nebyla přiléhavá, neplatí to pro všechny její argumenty. Nelze pominout, že stěžovatelka také poukazovala na to, že svědci B. a M. zmínili existenci havarijních karet, které měly obsahovat postupy řešení havarijních stavů. Pokud v tomto směru oblastní inspektorát

pokračování

poukázal na odlišnou výpověď svědka Ch., podle nějž havarijní karty neřeší doporučený postup v případě úniku médií, je třeba konstatovat, že správní orgány stěžovatelce nevytýkaly neposkytnutí pokynů, jak postupovat při takovém úniku, nýbrž jiné typy informací. V daném případě tak ani výpověď svědka Ch. nevylučovala reálnou možnost, že přinejmenším některé ze situací vytýkaných stěžovatelce ve výroku II prvostupňového rozhodnutí havarijní karty řešily. Ostatně o havarijních kartách musely mít správní orgány povědomí nejen ze svědeckých výpovědí, ale i na základě havarijního plánu, který je též zmiňuje a byl ve správním řízení předložen k důkazu. Obsah havarijních karet však přesto nebyl učiněn ani součástí správního spisu, ani není přílohou kontrolního spisu. Přitom jejich obsah měl správní orgán zjišťovat přímo z nich, jsou-li dostupné, a nikoliv nepřímo prostřednictvím svědeckých výpovědí. Správní orgány tak rozhodly o přestupku stěžovatelky, aniž by se procesně řádně seznámily s obsahem havarijních karet, u nichž nebylo vyloučeno, že obsahují relevantní pokyny na úseku bezpečnosti a ochrany zdraví při práci. Bylo přitom povinností správních orgánů (potažmo krajského soudu, pokud by zmínka o havarijních kartách zazněla poprvé až v žalobě), aby vyvrátily toto přílehlavé a možné tvrzení stěžovatelky, že příslušné pokyny svým zaměstnancům poskytla touto cestou.

[110] S ohledem na formulaci skutkové věty přestupku přitom nepostačí ani tvrzení žalovaného, že s obsahem havarijních karet byli seznámeni jen někteří vedoucí zaměstnanci (vedoucí směny/operátoři), jelikož výrokiem je stěžovatelce vytýkáno úplné neposkytnutí příslušných informací a pokynů všem jejím zaměstnancům (resp. z povahy věci těm, pro něž by s ohledem na jejich pracovní pozici mohly být přínosné). Pokud by tedy obsahem havarijních karet byly adekvátní pokyny (což doposud nebylo ve správním řízení objasněno), pak bylo třeba postavit najisto, kteří zaměstnanci s nimi byli obeznámeni a zda byly takové pokyny upotřebitelné i pro jiné zaměstnance, kteří se např. nenacházeli přímo na velínu etylenové jednotky. Přestupek by mohl být spáchán jen ve vztahu k nepředání informací těm zaměstnancům, kteří s havarijními kartami nebyli seznámeni, ač to bylo potřebné.

[111] Obdobně nelze v tomto případě klást k tíži stěžovatelce její pasivitu ve správním řízení při výslechu svědků, jestliže důkazní břemeno spáchání přestupku tížilo správní orgány. Nebylo její povinností, aby v průběhu výslechů doplňovala otázky kladené oblastním inspektorátem podrobnými otázkami též na téma ústního předání pokynů ke konkrétním situacím a činnostem, jež posléze oblastní inspektorát vetknul do II. výroku prvostupňového rozhodnutí. Naopak stěžovatelce postačovalo po provedených výsleších poukazovat na to, že ústní poskytnutí těchto informací nebylo dokazováním vyloučeno. Jestliže krajský soud uznal, že svědecké výpovědi potvrzují, že stěžovatelka zaměstnancům poskytovala pokyny týkající se bezpečnosti a ochrany zdraví při práci také ústně, pak nemohl žalobu zamítnout, dokud neměl vyloučeno, že se jejich obsah mýl s kategoriemi informací, jejichž neposkytnutím byla stěžovatelka uznána vinnou.

[112] Nejvyšší správní soud tudíž shrnuje, že pokud jde o přestupek popsany ve výroku II prvostupňového rozhodnutí, závěr o jeho spáchání byl v dané fázi předčasný, jelikož správní orgán dosud neunesl své důkazní břemeno a nepodařilo se mu zcela vyvrátit obhajobu stěžovatelky, že přinejmenším části svých zaměstnanců některé z těchto pokynů poskytla prostřednictvím havarijních karet. Ani analýza postupu zaměstnanců stěžovatelky během

mimořádné události přitom nevylučuje, že vhodné postupy byly načrtnuty v havarijních kartách, ale z různých důvodů nebyly využity (nepředpokládaný vývoj situace, nedostatek povědomí o příčinách provozních problémů, zkratovitě jednání aj.). Jakkoliv dosavadní zjištění spíše nasvědčují tomu, že potřebné informace a pokyny skutečně nebyly (přínejmenším zčásti) předem poskytnuty, praktické jistoty pro závěr o spáchání přestupku s ohledem na hodnověrnou a dosud nevyvrácenou obhajobu stěžovatelky nebylo dosaženo. Zejména při neznalosti obsahu havarijních karet nelze dovodit, v kterých oblastech pokyny poskytnuty byly a v kterých případně nikoliv, pročez nemůže obstát výrok II napadeného rozhodnutí jako celek. Tedy i v tomto případě napadený rozsudek, stejně jako napadené rozhodnutí neobstojí.

IV.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[113] Na základě výše uvedených skutečností Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná, a proto napadený rozsudek zrušil. Protože již v řízení před krajským soudem byly dány důvody pro zrušení žalobou napadeného rozhodnutí, Nejvyšší správní soud zrušil i rozhodnutí žalovaného [§ 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s.].

[114] V dalším řízení bude žalovaný podle § 78 odst. 5 s. ř. s. vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku. Zejména tedy zajistí doplnění správního spisu tak, aby řádně dokládal, kdy byly jednotlivé písemnosti v průběhu kontroly předloženy oblastnímu inspektorátu, aby bylo možné řádně posoudit otázku možného zániku odpovědnosti stěžovatelky za přestupek. Neopomene ovšem současně vyhodnocovat, zda za nových okolností nebude namíste již přihlédnout k nové právní úpravě zániku odpovědnosti stěžovatelky za přestupek, pokud by byla pro ni příznivější. V případě výroku I prvostupňového rozhodnutí, setrvá-li na svých závěrech, pak zajistí, aby jeho znění po úpravách v odvolacím řízení odpovídalo tomu, že dokumentace o ochraně před výbuchem byla tvořena více dokumenty. V souvislosti s výrokem II prvostupňového rozhodnutí doplní dokazování též o obsah havarijních karet (popř. o informace o možnosti přístupu zaměstnanců k nim), namísto toho, aby jejich obsah dovozoval nepřímě ze svědeckých výpovědí.

[115] Podle § 110 odst. 3 s. ř. s. rozhodne Nejvyšší správní soud v případě, že zruší podle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. rozhodnutí žalovaného, o nákladech řízení o kasační stížnosti i o nákladech řízení před krajským soudem. Podle § 60 odst. 1 s. ř. s., aplikovaného na základě § 120 s. ř. s., má úspěšný stěžovatel právo na náhradu důvodně vynaložených nákladů proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. V souzené věci byla plně úspěšná stěžovatelka, má proto právo na náhradu nákladů, jež v řízeních vynaložila. Náklady řízení o žalobě a náklady řízení o kasačních stížnostech tvoří jeden celek a Nejvyšší správní soud rozhodne o jejich náhradě jediným výrokem v návaznosti na konečný výsledek řízení (srovnej rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 11. 2008, č. j. 1 As 61/2008-98). Do nákladů řízení je tedy třeba započíst i stěžovatelčiny náklady v řízení o první kasační stížnosti.

[116] V řízení před Nejvyšším správním soudem stěžovatelka zaplatila soudní poplatek ve výši 5 000 Kč za podanou kasační stížnost (položka 19 přílohy k zákonu č. 549/1991 Sb.,

pokračování

o soudních poplatcích) a v řízení před krajským soudem soudní poplatek ve výši 3 000 Kč za podanou žalobu [položka 18 bod 2 písm. a) přílohy k zákonu o soudních poplatcích].

[117] Stěžovatelka byla po celou dobu řízení před krajským soudem i Nejvyšším správním soudem zastoupena advokátkou. V řízení před krajským soudem zástupkyně učinila pět úkonů právní služby dle vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb, ve znění účinném do 31. 12. 2024 (dále jen „advokátní tarif“), a to konkrétně převzetí a přípravu zastoupení, sepis žaloby, repliky a doplňujícího podání ze dne 24. 1. 2020 a účast na jednání před krajským soudem v trvání do dvou hodin [§ 11 odst. 1 písm. a), d) a g) advokátního tarifu]. V řízení před Nejvyšším správním soudem zástupkyně učinila tři úkony právní služby, a to sepis vyjádření k první kasační stížnosti a sepis druhé kasační stížnosti a repliky k vyjádření žalovaného ve věci prekluze [§ 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu]. Celkem tedy zástupkyně stěžovatelky učinila osm úkonů právní služby s nárokem na odměnu ve výši 3 100 Kč [§ 7 bodu 5 a § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu]. Podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu je třeba k odměně za každý úkon připočítat 300 Kč jako náhradu hotových výdajů. Protože zástupkyně stěžovatelky vykonává činnost ve společnosti Randl Partners, advokátní kancelář, s.r.o., jež je plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšuje se náhrada nákladů řízení o částku 5 912 Kč představující náhradu za tuto daň. Celková náhrada nákladů řízení, čítající odměnu za zastupování a náhradu hotových výdajů ve výši 32 912 Kč (včetně náhrady za daň z přidané hodnoty) a zaplacené soudní poplatky v celkové výši 8 000 Kč, tak představuje částku 40 912 Kč. K jejímu uhrazení byla žalovanému stanovena přiměřená lhůta jednoho měsíce.

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

V Brně dne 12. prosince 2024

JUDr. Ing. Filip Dienstbier, PhD.
předseda senátu