

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Karla Šimky a soudkyň Mgr. Evy Šonkové a JUDr. Miluše Doškové v právní věci žalobkyně: **Metrostav a.s.,** se sídlem Koželužská 2450/4, Praha 8, zastoupená Mgr. Janem Pechmanem, advokátem se sídlem Revoluční 724/7, Praha 1, proti žalovanému: **Státní úřad inspekce práce,** se sídlem Kolářská 451/13, Opava, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 31. 5. 2017, sp. zn. S5-2016-198, č. j. 791/1.30/17-3, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 23. 5. 2018, č. j. 51 A 53/2017 – 56,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žalobkyně **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

III. Žalovanému **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Dne 20. 6. 2016 doručil Oblastní inspektorát práce pro Jihočeský kraj a Vysočinu (dále jen „prvoinstanční správní orgán“) žalobkyni Oznámení o zahájení správního řízení a nařízení ústního jednání ze dne 17. 6. 2016, č. j. 20489/5.30/16-3, ve věci *„podezření ze správního deliktu porušení povinnosti týkající se organizace práce a pracovních postupů podle § 30 odst. 1 písm. s) zákona č. 251/2005 Sb., o inspekci práce* (dále jen „zákon o inspekci práce“), *když dne 19. 2. 2016 při stavbě dálnice D3 u mostu přes Kyselý potok neorganizovala práci tak, aby byli její zaměstnanci chráněni proti pádu, jelikož při demontáži lešení, která spočívala v přemístění lešení od pravého 2. druhého pilíře mostu k levému pilíři, nebyl k dispozici návod na montáž lešení ve smyslu přílohy části VII, bodu 1, přílohy č. 1 k nařízení*

vlády č. 362/2005 Sb., o bližších požadavcích na bezpečnost a ochranu zdraví při práci na pracovištích s nebezpečím pádu z výšky nebo do hloubky, v rozhodném znění, a lešení bylo demontováno v rozporu s požadavky ČSN 73 8101, kdy nebylo lešení zajištěno proti překlopení (od 4.5.1.), nebylo demontováno po jednotlivých patrech nebo polích (bod 6.3.1), nýbrž přemísťovala podélné části lešení jako celek (dále jen „podezření ze skutku 1“, pozn. Nejvyššího správního soudu), *a nezajistila tak prostorovou tuhost a stabilitu daného lešení* (dále jen „podezření ze skutku 2“, pozn. Nejvyššího správního soudu). *Tímto jednáním žalobkyně porušila kogentní ustanovení § 5 odst. 1 písm. c) zákona č. 309/2006 Sb., kterým se upravují další požadavky bezpečnosti a ochrany zdraví při práci v pracovněprávních vztazích a o zajištění bezpečnosti a ochrany zdraví při činnosti nebo poskytování služeb mimo pracovněprávní vztahy, v rozhodném znění.*“

[2] Dne 20. 6. 2016 doručil prvoinstanční správní orgán žalobkyni „Vyrozumění o zpřesnění skutku“ z téhož dne, které spočívalo toliko ve zpřesnění obou podezření ohledně identit zaměstnanců žalobkyně, kteří byli ohroženi pádem z výšky.

[3] Dne 9. 11. 2016 prvoinstanční správní orgán vydal rozhodnutí č. j. 20489/5.30/16-9, (dále jen „prvoinstanční rozhodnutí“), o spáchání správního deliktu odpovídajícímu podezření ze skutku 1 a o zastavení správního řízení v části odpovídající podezření ze skutku 2. Za spáchání správního deliktu byla žalobkyni uložena pokuta 175 000 Kč.

[4] V záhlaví označeným rozhodnutím (dále jen „napadené rozhodnutí“) následně žalovaný zamítl odvolání žalobkyně a prvoinstanční rozhodnutí potvrdil.

[5] V záhlaví označeným rozsudkem (dále jen „napadený rozsudek“) zamítl Krajský soud v Českých Budějovicích (dále jen „krajský soud“) žalobu podanou proti napadenému rozhodnutí.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[6] V kasační stížnosti žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) uplatňuje argumentaci o nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku, nesprávně a neúplně zjištěném skutkovém stavu, o nepřezkoumatelnosti rozhodnutí správních orgánů a o nezákonnosti uložené sankce. Stěžovatelka navrhuje, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a vrátil věc krajskému soudu k dalšímu řízení.

[7] Napadený rozsudek je dle stěžovatelky nepřezkoumatelný, neboť z větší části nerozvádí důvody, jež krajský soud k jeho závěrům vedly. Ačkoli stěžovatelka v žalobě konkrétně uvedla, že žalovaný při stanovení výše pokuty vzal nad rámec § 36 odst. 1 zákona o inspekci práce v úvahu jako přitěžující okolnosti dobu, po kterou působí v oboru, a její ocenění „BEZPEČNÝ PODNIK“, krajský soud se k jeho argumentu dostatečně nevyjádřil. Krajský soud rovněž nevypořádal žalobní argumentaci, že správní orgány (na straně 4 prvoinstančního rozhodnutí) vycházely i z popisu skutkového stavu, který byl uveden v protokolu z předcházející kontroly dodržování povinností vyplývajících z předpisů k zajištění bezpečnosti práce a technických opatření ve vazbě na pracovní úraz zaměstnance stěžovatelky (dále jen „protokol“) a který byl v důsledku podání námitek stěžovatelkou sporný.

[8] Krajský soud měl dále nesprávně právně posoudit otázku naplnění skutkové podstaty správního deliktu podle § 30 odst. 1 písm. s) zákona o inspekci práce. Stěžovatelka nesouhlasí s tím, že způsob demontáže a stabilita lešení jsou dvěma oddělenými skutky a zdůrazňuje, že úplné zjištění skutkového stavu je nezbytné u každého z nich.

[9] Správní orgány byly dle stěžovatelky povinny zjistit skutkový stav včetně příčin pádu lešení, což však nebylo učiněno úplně a v souladu se zásadou materiální pravdy. Krajský soud se pouze ztotožnil se závěry správních orgánů, že rozpory ohledně příčiny pádu lešení nemohou být v daném případě porušením zásady materiální pravdy, neboť netvoří skutkovou podstatu správního deliktu odpovídající podezření ze skutku 1, vlastní úvahy krajského soudu však absentují. Nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí přitom stěžovatelka namítala z důvodu nedostatku odůvodnění, nikoli z důvodu absence závěrů správních orgánů.

[10] Ohledně nepřezkoumatelnosti rozhodnutí správních orgánů stěžovatelka namítá, že již v žalobě uváděla, že z výroku prvoinstančního rozhodnutí nebylo zřejmé, co přesně jí je v souvislosti s návodem na montáž lešení vytýkáno, neboť v průběhu správního řízení byl důvod měněn. Dle stěžovatelky jí na počátku správního řízení byla vytýkána absence návodu na montáž na pracovišti a až následně absence návodu obecně. Z výroku prvoinstančního rozhodnutí vyplývá, že je jí vytýkána spíše absence návodu při demontáži lešení než jeho absence obecně. Tomu svědčí i předcházející průběh správního řízení a formulace uvedená v protokolu: „*skutečností, že zaměstnavatel neorganizoval práci a nezpracoval průvodní dokumentaci k lešení, která by byla k dispozici zaměstnancům na stavbě a řešila by způsob demontáže a přemístění lešení, přičemž by obsahovala mimo jiné řešení zajištění stability demontovaných částí proti překlopení, porušil povinnost uloženou § 5 zákona č. 309/2006 Sb., o zajištění dalších podmínek bezpečnosti a ochrany zdraví při práci, ve znění pozdějších předpisů, § 4 příloha 1 část VII bod přílohy 1 a 7 nařízení vlády č. 362/2005 Sb., o bližších požadavcích na bezpečnost a ochranu zdraví při práci s nebezpečím pádu z výšky nebo do hloubky*“. Prvoinstanční rozhodnutí jakož i předcházející správní řízení jsou proto nesrozumitelná a rozporuplná.

[11] Nepřezkoumatelnost prvoinstančního rozhodnutí spatřuje stěžovatelka rovněž v tom, že prvoinstanční orgán na straně jedné uzavřel, že nebylo prokázáno, že lešení bylo nestabilní, a na straně druhé na dalších místech pracuje s polemikou o jeho nestabilitě. Zejména v rámci stanovení sankce zcela nelogicky akcentuje, že sice k prokázání příčinné souvislosti mezi zraněním zaměstnance a porušením povinnosti nedošlo, ale lze se domnívat, že pokud by stěžovatelka plnila své zákonné povinnosti, k pádu z lešení by nedošlo nebo nedošlo tak devastujícím způsobem. Tato polemika o stabilitě lešení má dle stěžovatelky za následek zmatečnost obou správních rozhodnutí.

[12] Stěžovatelka rovněž nesouhlasí se závěry krajského soudu ohledně zákonnosti uložené sankce, který dostatečně nepřihlédl k povaze správního deliktu, a k nejasnosti vymezení skutku, kterého se měla dopustit. V důsledku tvrzeného porušení povinnosti nevznikly žádné negativní následky, nestabilita lešení zapříčiněná demontáží lešení nebyla prokázána, tudíž ani úraz zaměstnance, k němuž při pádu lešení došlo, nemůže být kladen stěžovatelce k tíži. Ačkoli tyto skutečnosti nebyly prokázány, prvoinstanční orgán se k

nim i v rámci stanovení sankce neustále vrací, byť tvrdí, že na ně nebere zřetel, výše sankce svědčí o opaku.

[13] Stanovená výše pokuty se stěžovatelce jeví jako zcela nepřiměřená, neboť několikrát převyšuje sankce ukládané dle zavedené správní praxe v obdobných případech a odpovídá spíše pokutě za správní delikt, jímž byla způsobena značná újma na zdraví. Výši pokuty nelze dle stěžovatelky v daném případě odůvodnit ani odkazem na její recidivu. Správní orgány uložily stěžovatelce sankci ovlivněnou kritérii, jež nemají oporu v zákoně.

[14] Žalovaný k obsahu kasační stížnosti uvedl, že ji považuje za zcela nedůvodnou a ztotožňuje se se závěry krajského soudu v napadeném rozsudku. Stěžovatelka dle něj v kasační stížnosti pouze polemizuje se závěry soudu a správních orgánů. Proto navrhuje kasační stížnost zamítnout.

III. Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

[15] Nejvyšší správní soud nejprve zkoumal formální náležitosti kasační stížnosti. Konstatoval, že stěžovatelka je osobou oprávněnou k jejímu podání, neboť byla účastníkem řízení, z něhož napadený rozsudek vzešel [§ 102 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“)], kasační stížnost byla podána včas (§ 106 odst. 2 s. ř. s.) a stěžovatelka je zastoupena advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

[16] Důvodnost kasační stížnosti Nejvyšší správní soud posoudil v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), přičemž žádnou takovou vadu neshledal.

III.A. Nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku

[17] Stěžovatelka nepřezkoumatelnost spatřuje v tom, že se krajský soud několikrát pouze ztotožnil s úvahami a závěry správních orgánů nebo na její žalobní argumenty v odůvodnění napadeného rozsudku přímo neodpověděl vlastními závěry.

[18] Nejvyšší správní soud připomíná, že nepřezkoumatelnost není projevem nenaplněné subjektivní představy stěžovatele o tom, jak podrobně by měl být rozsudek odůvodněn, ale objektivní překážkou, která znemožňuje přezkoumat napadené rozhodnutí. K otázce, jaké minimální kvality musí odůvodnění (ať už soudního, či správního) rozhodnutí vykazovat, se Nejvyšší správní soud vyjádřil například v rozsudku ze dne 28. 5. 2009, č. j. 9 Afs 70/2008 – 130, kde uvedl, že „*přestože je třeba na povinnosti dostatečného odůvodnění rozhodnutí z hlediska ústavních principů důsledně trvat, nemůže být chápána zcela dogmaticky. Rozsah této povinnosti se totiž může měnit podle povahy rozhodnutí a musí být posuzován ve světle okolností každého jednotlivého případu. Zároveň tento závazek nemůže být chápán tak, že vyžaduje za všech okolností podrobnou odpověď na každý jednotlivý argument účastníka.*“ (obdobně i v rozsudku ze dne 25. 3. 2010, č. j. 5 Afs 25/2009 – 98, publikovaném pod č. 2070/2010 Sb. NSS). Podle nálezu Ústavního soudu ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08, „*není porušením práva na spravedlivý proces, jestliže obecné soudy nebudují vlastní závěry na podrobné oponentuře (a vyvracení) jednotlivě*

vznesených námitek, pakliže proti nim staví vlastní ucelený argumentační systém, který logicky a v právu rozumně vyloží tak, že podpora správnosti jejich závěrů je sama o sobě dostatečná". Povinnost soudu řádně odůvodnit své rozhodnutí není nutno dle Ústavního soudu pojímat tak široce, že by bylo třeba vždy vyslovit podrobnou odpověď na každý argument účastníka řízení.

[19] Stěžovatelčina argumentace o nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku se týká v zásadě dvou oblastí. Jednou je vypořádání její žalobní argumentace ohledně využití a významu převzatého popisu skutkového stavu, který byl uveden v protokolu na straně 4 prvoinstančního rozhodnutí. Touto námitkou se krajský soud zabýval nejen v obecné rovině v bodech 29 až 31 odůvodnění napadeného rozsudku (s jejichž obsahem stěžovatelka nyní polemizuje), ale rovněž ve vztahu ke zcela konkrétním skutkovým okolnostem i v bodě 57 odůvodnění napadeného rozsudku, resp. v bodech jemu předcházejících, kde jasně a přezkoumatelně vylíčil své úvahy, které jej vedly k dílčímu závěru, že: *„Ani případná důvodnost této námitky by totiž nemohla mít na zákonnost napadených správních rozhodnutí vliv.*"

[20] Podobně i v otázce rozsahu toho, co měly správní orgány nezákonně vzít v úvahu při stanovení výše pokuty, v bodě 59 odůvodnění napadeného rozsudku *„(...) přistoupil krajský soud k posouzení této otázky pouze v tom rozsahu, zda správní orgán prvního stupně zohlednil všechna zákonem stanovená kritéria (...)*" a v bodě 60 odůvodnění napadeného rozsudku dospěl k dílčímu závěru, že *„správní orgán prvního stupně odůvodnil výši uložené sankce zcela dostačujícím způsobem, a to při zohlednění všech relevantních kritérií.*", kde jasně a srozumitelně vylíčil své úvahy ohledně tvrzené nepřezkoumatelnosti odůvodnění výše pokuty.

[21] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že napadený rozsudek ve světle výše uvedených judikaturních měřítek a uplatněné kasační argumentace nepřezkoumatelný není. Krajský soud výše uvedeným požadavkům na přezkoumatelnost dostál zcela adekvátně – reagoval seznatelným a srozumitelným způsobem na jednotlivé žalobní body stěžovatelky. Pokud krajský soud vystavěl odůvodnění napadeného rozsudku odlišně, než byla struktura žalobní argumentace, nemůže to být interpretováno jako vada napadeného rozsudku, která by sama o sobě způsobovala jeho nepřezkoumatelnost. Ačkoli krajský soud nemusel poskytnout podrobnou odpověď na každý jednotlivý žalobní argument stěžovatelky, přesto při jejich hodnocení vždy uceleně a logicky vyložil, na základě jakých úvah dospěl k jednotlivým závěrům. Otázka správnosti těchto závěrů přitom nespadá do hodnocení jejich přezkoumatelnosti.

[22] Nejvyšší správní soud proto neshledal důvodnou kasační argumentaci tvrzené neprezkoumatelnosti napadeného rozsudku ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

[23] Z pohledu kasační argumentace podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. zpochybňující posouzení jednotlivých právních otázek krajským soudem pak Nejvyšší správní soud uvádí následující.

III.B. Nesprávně a neúplně zjištěný skutkový stav

[24] Stěžovatelka již v žalobě namítala, že skutkový stav věci ohledně naplnění skutkové podstaty správního deliktu podle § 30 odst. 1 písm. s) zákona o inspekci práce nebyl dostatečně zjištěn, jelikož správními orgány nebyla postavena najisto *příčina pádu* lešení a dokonce bylo správní řízení v části odpovídající podezření ze skutku 2 (tedy ohledně zajištění prostorové tuhosti a stability lešení v okamžiku jeho pádu) zastaveno. Tento postup ve správním řízení stěžovatelka považuje za rozporný se zásadou materiální pravdy.

[25] Krajský soud se v napadeném rozsudku skutečně ztotožnil se závěry správních orgánů, že stabilita lešení, resp. neprokázání jeho nestability, ještě nevylučuje jeho nesprávnou demontáž, neboť se jedná o dva zcela rozdílné skutky. Nedospěl však přitom k závěru, který by byl rozporný se stěžovatelčinou argumentací, podle níž je úplné zjištění skutkového stavu nezbytné u každého skutku.

[26] Krajský soud v bodě 37 *in fine* odůvodnění napadeného rozsudku adekvátně žalobní argumentaci uzavřel, že: „*správní delikt spočíval v tom, že žalobkyně neměla k dispozici návod na montáž lešení, který by mimo jiné řešil i způsob jeho demontáže a zajištění jeho stability v každém okamžiku jeho používání. Zda žalobkyně skutečně nezajistila stabilitu lešení či nikoli však již správní orgán prvního stupně v této souvislosti neřešil, neboť to nebylo pro naplnění skutkové podstaty daného deliktu jakkoli relevantní.*“ V bodě 56 *in fine* odůvodnění pak uvedl: „*Konkrétně se žalobkyně dopustila pochybení tím, že neměla k dispozici návod na montáž lešení, (...) Za této situace bylo jakékoli dokazování vztahující se k příčině pádu lešení, resp. zajištění jeho stability ve vztahu k posuzovanému správnímu deliktu nadbytečné, neboť správními orgány učiněný závěr o jeho spáchání by za daného skutkového stavu byl stejný i tehdy, pokud by k pádu lešení vůbec nedošlo.*“

[27] Podle § 30 odst. 1 písm. s) zákona o inspekci práce se právnická osoba dopustí správního deliktu na úseku bezpečnosti práce tím, že poruší povinnost týkající se organizace práce a pracovních postupů stanovenou v zákonu o zajištění dalších podmínek bezpečnosti a ochrany zdraví při práci, nařízení vlády, kterým se stanoví způsob organizace práce a pracovních postupů, které je zaměstnavatel povinen zajistit při práci související s chovem zvířat, nařízení vlády, kterým se stanoví způsob organizace práce a pracovních postupů, které je zaměstnavatel povinen zajistit při práci v lese a na pracovištích obdobného charakteru, nařízení vlády, kterým se stanoví způsob organizace práce a pracovních postupů, které je zaměstnavatel povinen zajistit při provozování dopravy dopravními prostředky, nařízení vlády o bližších minimálních požadavcích na bezpečnost a ochranu zdraví při práci na staveništích a nařízení vlády, kterým se stanoví odchylná úprava pracovní doby a doby odpočinku zaměstnanců v dopravě.

[28] Podle § 5 odst. 1 písm. c) zákona č. 309/2006 Sb., kterým se upravují další požadavky bezpečnosti a ochrany zdraví při práci v pracovněprávních vztazích a o zajištění bezpečnosti a ochrany zdraví při činnosti nebo poskytování služeb mimo pracovněprávní vztahy (zákon o zajištění dalších podmínek bezpečnosti a ochrany zdraví při práci) (dále jen „zákon č. 309/2006 Sb.“), je zaměstnavatel povinen organizovat práci a stanovit pracovní postupy tak, aby byly dodržovány zásady bezpečného chování na pracovišti a aby zaměstnanci byli chráněni proti pádu nebo zřícení.

[29] Podle části VII bod 1 přílohy č. 1 k nařízení vlády č. 362/2005 Sb., o bližších požadavcích na bezpečnost a ochranu zdraví při práci na pracovištích s nebezpečím pádu z výšky nebo do hloubky (dále jen „nařízení vlády č. 362/2005 Sb.“), lze dočasné stavební konstrukce použít jen v provedení, které odpovídá průvodní dokumentaci a návodům na montáž a používání těchto konstrukcí. Návod na montáž, včetně potřebných doplňujících nákresů a dokumentů, musí být k dispozici zaměstnancům, kteří konstrukci montují, používají a demontují.

[30] Z právě citovaných ustanovení právních předpisů se podává skutková podstata správního deliktu podle § 30 odst. 1 písm. s) zákona o inspekci práce: „*se právnická osoba dopustí správního deliktu na úseku bezpečnosti práce tím, že poruší povinnost (...) organizovat práci a stanovit pracovní postupy tak, aby (...) návod na montáž, včetně potřebných doplňujících nákresů a dokumentů, byl k dispozici zaměstnancům, kteří konstrukci montují, používají a demontují.*“ Takovéto vymezení samotné skutkové podstaty správního deliktu ostatně stěžovatelka ani nečiní sporným.

[31] Považuje však za nesprávné právní posouzení, pokud krajský soud dospěl k závěru, že nebylo porušením zásady materiální pravdy, pokud prvoinstanční správní orgány v souvislosti s naplněním uvedené skutkové podstaty rovněž nezjistily příčiny pádu lešení. Tuto argumentaci stěžovatelka odvozuje jednak od formulace uvedené v oznámení o zahájení správního řízení a jednak z přesvědčení, že správní orgány z protokolu nečerpaly jen nesporná fakta, ale i informace týkající se skutkového děje a příčin pádu lešení, což činí jejich postup „rozporuplným“.

[32] Nejvyšší správní soud považuje závěry krajského soudu ohledně nadbytečnosti zjišťování příčin pádu lešení za správné a zákonné. Vycházejí totiž zcela adekvátně z definice skutkové podstaty správního deliktu podle § 30 odst. 1 písm. s) zákona o inspekci práce, jenž byl stěžovatelce kladen za vinu podezřením ze skutku 1 uvedeným v oznámení o zahájení správního řízení. Závěr o naplnění této skutkové podstaty vycházející z porušení povinnosti stěžovatelky organizovat práci a stanovit pracovní postup konkrétním, zákonem předpokládaným způsobem je totiž ve vztahu k příčinám pádu lešení irelevantní. Jak správně podotkly již správní orgány, zajištění prostorové tuhosti a stability lešení (podezření ze skutku 2) představuje odlišnou právní povinnost stěžovatelky, a odpovídá tedy i odlišné skutkové podstatě, než je výše citovaná skutková podstata správního deliktu podle § 30 odst. 1 písm. s) zákona o inspekci práce. Okolnost, že stěžovatelka po jistou dobu vedení správního řízení čelila i podezření ze spáchání dalšího správního deliktu a že správní řízení v části odpovídající podezření ze skutku 2 bylo zastaveno, nezakládá rozporuplnost, nesprávnost či snad nezákonnost správního řízení.

[33] Závěry krajského soudu, že ve vztahu ke správnímu deliktu, za nějž byla stěžovatelka sankcionována, postrádá relevanci případné nezajištění stability lešení a dále že nehraje žádnou roli skutečnost zastavení správního řízení v části týkající se druhého původně prošetřovaného skutku, jsou správné a zákonné.

[34] Ze stejných důvodů [totiž irelevantnost příčin pádu lešení ve vztahu k naplnění předmětné skutkové postaty] nemůže být důvodná ani kasační argumentace stěžovatelky, že správní orgány z protokolu nečerpaly jen nesporná fakta, ale i informace týkající se

příčin pádu lešení zejm. na straně 4 prvoinstančního rozhodnutí. Závěr krajského soudu, že ani případná důvodnost této námitky by nemohla mít na zákonnost napadených správních rozhodnutí vliv, je zákonný a správný, jelikož skutečné příčiny pádu lešení nebyly ve věci podezření ze skutku 1 jakkoli relevantní. Skutková podstata ohrožovacího správního deliktu stěžovatelky se totiž nezakládá na zkoumání skutečných příčin pádu lešení, nýbrž na zkoumání způsobu, jakým organizovala práci a stanovila pracovní postupy. Stěžovatelce nebylo žádným způsobem ani v otázce viny, ani v otázce trestu přičítáno, že by snad lešení spadlo v důsledku konkrétní technické příčiny na straně stěžovatelky.

III.C. Nepřezkoumatelnost rozhodnutí správních orgánů

[35] Stěžovatelka nesouhlasí s hodnocením krajského soudu, že bylo zřejmé, co přesně jí je v souvislosti s návodem na montáž lešení vytýkáno, nebo že nezjistil, že by v průběhu správního řízení byl důvod jeho vedení měněn. O tom dle stěžovatelky svědčí i předcházející průběh řízení, na podporu čehož v kasační stížnosti cituje pasáže z protokolu o kontrole. Má za to, že jí na počátku správního řízení byla vytýkána absence návodu na montáž na pracovišti a až následně absence návodu obecně.

[36] K těmto námitkám Nejvyšší správní soud uvádí následující. Dle výroku prvostupňového rozhodnutí se stěžovatelka: „*dopustila správního deliktu porušení povinnosti týkající se organizace práce a pracovních postupů podle § 30 odst. 1 písm. s) zákona o inspekci práce, když dne 19. 2. 2016 při stavbě dálnice D3 u mostu přes Kyselý potok neorganizovala práci tak, aby při demontáži lešení, která spočívala v přemístění lešení od pravého 2. pilíře mostu k levému pilíři, kdy nebyl k dispozici návod na montáž lešení ve smyslu části VII bodu 1 přílohy č. 1 k nařízení vlády č. 362/2005 Sb., bylo lešení demontováno po jednotlivých patrech nebo polích, jak požaduje bod 6.3.1 ČSN 73 8101, nýbrž podélné části lešení byly přemísťovány jako celek. Tímto jednáním stěžovatelka neorganizovala práci tak, aby byli její zaměstnanci (...), kteří demontáž prováděli, chráněni proti pádu a porušila kogentní ustanovení § 5 odst. 1 písm. c) zákona č. 309/2006 Sb.*“.

[37] Tento výrok krom formulačních nuancí a doplnění osobních údajů zaměstnanců stěžovatelky zcela adekvátně koreluje s vymezením v oznámení o zahájení správního řízení. Žádné zákonné ustanovení, resp. žádná právní povinnost z nich pro stěžovatelku plynoucí, nebyla změněna takovým způsobem, aby stěžovatelka neznala dostatečně konkrétní podstatu podezření, které je jí kladeno za vinu. Jak výrok, tak oznámení o zahájení správního řízení zcela shodně obsahují nejen zcela konkrétní vymezení místa, času i způsobu a dalších okolností spáchání skutku, ale i odkaz na konkrétní právní povinnost podle části VII bodu 1 přílohy č. 1 k nařízení vlády č. 362/2005 Sb.

[38] Pokud stěžovatelka v kasační stížnosti cituje z obsahu protokolu za účelem porovnání „předcházejícího průběhu řízení“, zcela přehlíží, že protokol nijak nevyjadřuje žádnou okolnost, která by mohla být považována za okolnost průběhu *správního řízení*. Jak je uvedeno výše, protokol zachycoval skutečnosti vztahující se ke kontrole dodržování povinností vyplývajících z předpisů k zajištění bezpečnosti práce a technických opatření ve vazbě na pracovní úraz zaměstnance stěžovatelky. Jde tedy o výstup z kontrolní činnosti provedené v odlišném právním režimu, než bylo vedení právě přezkoumávaného správního řízení o podezření ze spáchání správního deliktu stěžovatelkou.

[39] Pokud pak stěžovatelka namítá, že je jí výrokem prvoinstančního rozhodnutí vytýkána spíše absence návodu při demontáži lešení než jeho absence obecně, pomíjí provázanost jeho textu „*kdy nebyl k dispozici návod na montáž lešení*“ s textem „*ve smyslu části VII bodu 1 přílohy č. 1 k nařízení vlády č. 362/2005 Sb.*“, tedy s tím ustanovením, které jasně definuje požadavek na to, že návod na montáž, včetně potřebných doplňujících nákresů a dokumentů, musí být k dispozici zaměstnancům, kteří konstrukci lešení montují, používají a demontují. Je přitom nepochybné, že s tímto (stejným) textem byla stěžovatelka obeznámena na samém počátku vedení správního řízení doručením oznámení o zahájení správního řízení. Nemohla proto být v nejistotě, jaké že jednání je jí kladeno za vinu. Takovéto podezření ze spáchání správního deliktu přitom nebylo po celou dobu správního řízení nijak měněno.

[40] V kasační stížnosti dále stěžovatelka namítá nesprávné právní posouzení přezkoumatelnosti správních rozhodnutí, neboť prvoinstanční orgán v rámci stanovení sankce zcela nelogicky akcentuje, že pokud by stěžovatelka plnila své zákonné povinnosti, k pádu z lešení by nedošlo nebo nedošlo tak devastujícím způsobem.

[41] Námitkami stejného obsahu se krajský soud zabýval v bodech 35 a násl. odůvodnění napadeného rozsudku. Uzavřel přitom, že stěžovatelce nebylo nezajištění stability lešení vůbec vytýkáno, jelikož to nebylo pro naplnění skutkové podstaty daného deliktu jakkoli relevantní. K tomu dále připojil, že prvoinstanční orgán přistoupil „*v témže duchu*“ i k odůvodnění výše pokuty. K tomuto vypořádání žalobního bodu dospěl krajský soud po zhodnocení úvahy prvoinstančního orgánu, na kterou stěžovatelka v kasační stížnosti odkazuje, a rovněž úvah žalovaného.

[42] Této kasační argumentaci stěžovatelky není možné přitakat. Správní orgány vždy, když zmínily okolnost týkající se zajištění stability lešení, důsledně uvedly, že takové okolnosti nehodnotily (viz str. 9 *in fine* prvoinstančního rozhodnutí a str. 9 až 10 napadeného rozhodnutí). Se stěžovatelkou lze souhlasit toliko v tom směru, že označované pasáže správních rozhodnutí obsahovaly zcela nadbytečné úvahy správních orgánů. Nelze z nich však již dovodit, že by se samotné uvedení těchto pasáží odůvodnění dostávalo do jakéhokoli relevantního rozporu či polemiky s jeho ostatními pasážemi týkajícími se naplnění skutkové podstaty správního deliktu podle § 30 odst. 1 písm. s) zákona o inspekci práce. Stejně tak nelze dovodit, že by se v důsledku jejich uvedení stalo kterékoli ze správních rozhodnutí „zmatečným“. Stěžovatelkou označované pasáže totiž neskýtají žádnou relevantní výpověď o řešení těch právních otázek, jež se opírají o zcela oddělený argumentační systém stojící na odlišných a svébytných skutkových zjištěních. Hodnocení nepřezkoumatelnosti správních rozhodnutí z důvodu tvrzených rozporů odůvodnění ohledně otázky nestability lešení, ke kterému krajský soud dospěl, je správné a zákonné a Nejvyšší správní soud se s ním ztotožňuje.

III.D. Nezákonnost uložené sankce

[43] Stanovená výše pokuty se stěžovatelce jeví jako zcela nepřiměřená, a to i s odkazem na její recidivu. Stěžovatelka namítá, že jí správní orgány uložily sankci ovlivněnou kritérii, jež nemají oporu v § 36 odst. 1 zákona o inspekci práce. Stěžovatelka zejména

rozporuje postup správních orgánů, které jí kladly k tíži úraz zaměstnance, k němuž při pádu lešení došlo, ačkoli nestabilita lešení zapříčiněná demontáží lešení nebyla prokázána.

[44] Podle § 36 odst. 1 zákona o inspekci práce se při určení výše pokuty právnické osobě přihlédne k jejím poměrům, k závažnosti správního deliktu, zejména ke způsobu jeho spáchání a jeho následkům a k okolnostem, za nichž byl spáchán.

[45] Co se týče zákonnosti postupu správních orgánů při určování výše pokuty, krajský soud tuto právní otázku zcela adekvátně oddělil od právní otázky správního uvážení při určování konkrétní výše pokuty. Přitom se vypořádal se žalobní argumentací stěžovatelky, která odpovídá nyní uplatňované námitce kasační stížnosti. V bodech 44 a násl. odůvodnění napadeného rozsudku dospěl k závěru, že prvoinstanční správní orgán vzal v úvahu všechna zákonem stanovená kritéria, která byla pro určení výše pokuty relevantní. Z takovéhoto hodnocení se jasně podává, že i doba, po kterou působí v oboru, a její ocenění „BEZPEČNÝ PODNIK“ vypovídají o individuálních poměrech stěžovatelky, jež jsou relevantní z hlediska bezpečnosti práce a ochrany zdraví při práci, tedy společenských hodnot chráněných skutkovou podstatou správního deliktu podle § 30 odst. 1 písm. s) zákona o inspekci práce. Stěžovatelka přitom nerozporuje způsob jejich vyhodnocení. Toto hodnocení uvedených poměrů stěžovatelky při spáchání správního deliktu je správné a zákonné.

[46] Pokud pak stěžovatelka namítá, že krajský soud nedostatečně přihlédl k povaze spáchaného správního deliktu, když v jeho důsledku nevznikly žádné negativní následky, odůvodňuje tuto svou námitku tím, že nestabilita demontovaného lešení ve smyslu podezření ze skutku 2 nebyla prokázána. Krajský soud přitom v napadeném rozsudku ani správní orgány ve svých rozhodnutích nikdy nedospěly k argumentaci, že by snad měl být hodnocen k tíži úraz zaměstnance vzniklý při pádu lešení, ba právě naopak. Jak správní orgány, tak krajský soud výslovně omezily řešení právní otázky trestu, resp. přezkum jejího konkrétního řešení, na hlediska, která nepochybně vycházejí z toho rozsahu skutkového stavu věci, který byl prokázán bez důvodných pochybností. Stěžovatelka v žádném ze svých podání brojících proti správnosti a zákonnosti určení výše pokuty nikdy nesměřovala své námitky proti konkrétním úvahám a závěrům správních orgánů, které výši pokuty odůvodňují, svou argumentaci odvíjí toliko od výše uložené pokuty.

[47] Výše uložené pokuty však vyvěrá z hledisek vymezených v § 36 odst. 1 zákona o inspekci práce a byla nepochybně (krom jiného) výslovně ovlivněna několika přitěžujícími okolnostmi, která správní orgány zcela přezkoumatelným způsobem uvedly ve svých odůvodněních. Není přitom důvodná námitka stěžovatelky, že by jí byl kladen „za vinu“, tj. patrně k tíži, úraz zaměstnance, který skutečně nastal. Jak zcela přiléhavě a adekvátně vyložil již krajský soud, skutková podstata správního deliktu stěžovatelky odpovídá svým charakterem ohrožovacímu deliktu, jehož společenská škodlivost spočívá již v samotném vytvoření nebezpečné situace, aniž by muselo dojít ke škodlivému následku. Stěžovatelka tak nebyla trestána za úraz zaměstnance, který skutečně nastal, nýbrž za to, že (opakovaně) *organizovala práci a stanovila pracovní postupy* tak, že návod na montáž lešení, včetně potřebných doplňujících nákresů a dokumentů, nebyl k dispozici zaměstnancům, kteří konstrukci montují, používají a demontují, *čímž své zaměstnance vystavila ohrožení pádu z výšky*, který byl způsobilý smrtelných následků.

[48] Stěžovatelka v kasační stížnosti rovněž zopakovala námitku nerespektování zavedené praxe při stanovení výše pokuty, kterou uplatnila již v rámci žalobní argumentace a krajský soud na ni reagoval v bodě 61 odůvodnění napadeného rozsudku. Stěžovatelka však se závěry krajského soudu v této otázce nijak nepolemizuje – neozřejmila svůj právní náhled na to, proč se má ze strany krajského soudu jednat o nezákonnost. Stejně tak je tomu ve vztahu k okolnosti recidivy, u níž stěžovatelka ani nijak blíže nerozvádí, proč by v právě projednávaném případě neměla být významná z hlediska určení výše pokuty. Pokud tedy stěžovatelka v těchto otázkách nevymezila konkrétní věcná a právní hlediska, z nichž by měl být napadený rozsudek v otázkách vlivu správní praxe a recidivy na výši pokuty posuzován, nemohl se jimi Nejvyšší správní soud v řízení o kasační stížnosti zabývat.

[49] Nejvyšší správní soud proto neshledal důvodnými ani námitky ve smyslu § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

IV. Závěr a náhrada nákladů řízení

[50] Nejvyšší správní soud s ohledem na výše uvedené závěry zamítl kasační stížnost podle § 110 odst. 1 s. ř. s. věty poslední.

[51] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka neměla v tomto řízení o kasační stížnosti úspěch, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Úspěšnému žalovanému v souvislosti s tímto řízením nevznikly náklady přesahující jeho běžnou úřední činnost, proto mu soud jejich náhradu nepřiznal.

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

V Brně dne 17. října 2019

JUDr. Karel Šimka
předseda senátu