

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Karla Šimky a soudkyň JUDr. Miluše Doškové a Mgr. Evy Šonkové v právní věci žalobkyně: **M. H.,** zastoupená JUDr. Josefem Doubkem, advokátem se sídlem Tylova 242, Pelhřimov, proti žalovanému: **Státní úřad inspekce práce,** se sídlem Kolářská 451/13, Opava, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 26. 5. 2016, č. j. 612/1.30/16-3, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 30. 1. 2017, č. j. 51 A 26/2016 - 61,

takto:

I. Kasační stížnost se zamítá.

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

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

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Rozsudkem ze dne 30. 1. 2017, č. j. 51 A 26/2016 - 61, Krajský soud v Českých Budějovicích (dále jen „krajský soud“) zamítl žalobu směřující proti rozhodnutí žalovaného ze dne 26. 5. 2016, č. j. 612/1.30/16-3 (dále jen „napadené rozhodnutí“), kterým bylo žalobkyni zamítnuto odvolání a potvrzeno rozhodnutí Oblastního inspektorátu práce pro

Jihočeský kraj a Vysočinu (dále jen „správní orgán I. stupně“) ze dne 3. 12. 2015, č. j. 8826/5.30/15-37 (dále jen „rozhodnutí správního orgánu I. stupně“).

[2] Správní orgán I. stupně uznal žalobkyni vinnou ze spáchání dvou správních deliktů podle § 30 odst. 1 písm. za) zákona č. 251/2005 Sb., o inspekci práce, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o inspekci práce“), a uložil ji úhrnnou sankci ve formě pokuty ve výši 96 000 Kč dle § 30 odst. 2 písm. a) téhož zákona.

[3] V případě prvního deliktu se jednalo o neplnění povinností koordinátora BOZP, když žalobkyně nezajistila během přípravy stavby, aby „Plán BOZP při realizaci stavby“ (dále jen „plán BOZP“) zpracovaný v červnu 2014 pro akci: silnice II/345 Golčův Jeníkov - Chotěboř (dále jen „stavba“ či „staveniště“) obsahoval přiměřeně povaze a rozsahu stavby a místním provozním podmínkám staveniště postupy týkající se mostu ve Vilémově (dále jen „SO 202“ nebo „most ve Vilémově“) zpracované v podrobnostech nezbytných pro zajištění bezpečné a zdraví neohrožující práce (dále jen „správní delikt I.“). Tímto jednáním žalobkyně porušila § 18 odst. 1 písm. c) zákona č. 309/2006 Sb., o zajištění dalších podmínek bezpečnosti a ochrany zdraví při práci v pracovněprávních vztazích a o zajištění bezpečnosti a ochrany zdraví při činnosti nebo poskytování služeb mimo pracovněprávní vztahy, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ zákon o zajištění podmínek BOZP“), provedený § 7 písm. c) nařízení vlády č. 591/2006 Sb., o bližších minimálních požadavcích na bezpečnost a ochranu zdraví při práci na staveništích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „nařízení vlády č. 591/2006 Sb.“).

[4] V druhém případě žalobkyně jako koordinátor BOZP během realizace stavby nekoordinovala dne 3. 9. 2014 a 4. 9. 2014 spolupráci zhotovitelů staveniště (dále jen „správní delikt II.“), konkrétně STRABAG a. s. (dále jen „zhotovitel I.“) a BÖGL a KRÝSL k. s. (dále jen „zhotovitel II.“), kteří pracovali ve dnech 3. 9. 2014 a 4. 9. 2014 souběžně na a pod mostem ve Vilémově, při přijímání opatření k zajištění bezpečnosti a ochrany zdraví při práci se zřetelem na činnosti prováděné na stavbě současně. Žalobkyně v tomto případě porušila § 18 odst. 2 písm. b) zákona o zajištění podmínek BOZP ve spojení s § 8 odst. 1 písm. a) nařízení vlády č. 591/2006 Sb.

[5] Žalobkyni byla dále podle § 79 odst. 5 správního řádu stanovena povinnost uhradit paušální částku nákladů správního řízení ve výši 1000 Kč.

[6] Krajský soud nejprve posoudil napadená rozhodnutí správního orgánu I. stupně a žalovaného jako plně přezkoumatelná a dostatečně odůvodněná. Dále se krajský soud vyjádřil k námitce žalobkyně ohledně nesprávné aplikace § 18 odst. 1 písm. c) zákona o zajištění podmínek BOZP ve spojení s § 7 písm. c) nařízení vlády č. 591/2006 Sb., v níž žalobkyně uvedla, že její povinnost zpracovat plán BOZP se netýkala objektu mostu. Krajský soud odkázal na § 15 odst. 1 a 2 zákona o zajištění podmínek BOZP a přílohu č. 5 k nařízení vlády č. 591/2006 Sb., z nichž plyne, že žalobkyně jako koordinátorka měla povinnost zpracovávat plán BOZP k pracím a činnostem, které vystavují fyzickou osobu zvýšenému ohrožení života nebo poškození zdraví na stavbě silnice II/345, jejíž součástí byla i rekonstrukce mostu (*montáž ocelových konstrukcí, betonáž nové železobetonové konstrukce*). Stavbu je dle krajského soudu zapotřebí vnímat jako jeden celek sestávající

z více stavebních objektů určených projektovou dokumentací, a nelze tedy vyjímat jednotlivé stavební objekty z režimu stavby, pro něž musí být zpracován plán BOZP. Jelikož žalobkyně ve skutečnosti plán BOZP, který zahrnoval i stavbu mostu, vypracovala, jako skutečný nedostatek krajský soud posoudil jeho neúplnost. Krajský soud uvedl, že postupy prací a opatření pro eliminaci rizik na prováděné stavbě nebyly zpracovány v souladu s § 7 písm. c) nařízení vlády č. 591/2006 Sb., neboť nebyla pojmenována konkrétní rizika, vůči nimž měla být přijata příslušná opatření, která by při aplikaci minimalizovala či eliminovala ohrožení života a zdraví osob. Plán BOZP tedy nesplňoval požadavky kladené na jeho rozsah.

[7] Dle krajského soudu je smyslem plánu BOZP pojmenování rizik, vůči nimž musí být přijata příslušná opatření, která minimalizují nebo eliminují ohrožení života a zdraví osob. Právě a pouze při podrobném, konkrétním a individuálně zpracovaném plánu BOZP lze dosáhnout cíle, pro který byl plán zpracován. Měla být tedy vypracována konkrétní opatření, která byla zapotřebí učinit na ochranu života a zdraví osob proti pádu mostu, což žalobkyně neučinila. Mezi riziky vzniklými při provádění prací na mostě bylo i zřícení mostu.

[8] Krajský soud nepřisvědčil ani námitce žalobkyně, že neměla dostatek podkladů k vypracování plánu BOZP. Podle § 16 písm. a) zákona o zajištění podmínek BOZP je zhotovitel povinen písemně informovat koordinátora nejpozději 8 dnů před zahájením prací na staveništi o pracovních a technologických postupech, které zvolil pro realizaci stavby. Tuto lhůtu zhotovitel I. dodržel, když projektovou dokumentaci, technologický předpis k prováděným postupům pro stavební objekt mostu a soubor bezpečnostních rizik a opatření předal koordinátorovi dne 10. 6. 2014. Zhotovitel II., který uzavřel se zadavatelem smlouvu o dílo až 4. 8. 2014, předal žalobkyni technologické postupy pro železobetonové konstrukce a bourací práce dne 14. 8. 2014 a dokument týkající se identifikace a vyhodnocení rizik dne 25. 8. 2014. Žalobkyně tedy nedostatečně zpracovala plán BOZP ve fázi přípravy stavby, v níž již disponovala požadovanými dokumenty od zhotovitele I., avšak jejich zapracování do plánu BOZP neprovedla. Následně neprovedla ani aktualizaci plánu (§ 15 odst. 2 zákona o zajištění podmínek BOZP), a tak plán BOZP nemohl plnit svůj účel, přičemž za řádné zpracování plánu je odpovědná žalobkyně jako koordinátorka ode dne podpisu příkazní smlouvy mezi ní a zadavatelem stavby. Liberační důvod by ve výjimečných situacích nastal, pokud by zhotovitel neposkytoval koordinátorovi součinnost. To však není tento případ.

[9] Co se týče konkrétních nedostatků plánu BOZP, krajský soud se ztotožnil s jejich výčtem provedeným žalovaným na s. 10 – 11 rozhodnutí žalovaného, konkrétně v plánu BOZP chybělo zejména zajištění osob ve výšce na mostě a způsob zajištění osob pohybujících se pod mostem, zabezpečení okolních objektů a zabezpečení celého staveniště, to vše v souvislosti s konkrétními podmínkami stavby, a dále nezpracování vzájemných věcných vazeb mezi jednotlivými opatřeními a jejich proces navazování.

[10] V případě druhého správního deliktu krajský soud uvedl, že žalobkyně měla k dispozici veškeré technologické postupy a rizika předložená jí zhotovitelem I. a zhotovitelem II., na jejichž základě měla při realizaci stavby koordinovat přijatá opatření

k zajištění BOZP. Zhotovitel II. shodně se zhotovitelem I. vyhodnotil, že při bouracích a rekonstrukčních pracích existuje riziko pádu a zřícení bouraného zdiva či části jiných objektů a pádu materiálu z výšky na pracovníky, proto přijal řadu bezpečnostních opatření, mezi nimi také „*vyloučení nebo omezení práce nad sebou*“. Tvrzení žalobkyně, že nebyla zhotoviteli informována o konkrétních opatřeních, neodpovídá zjištěním učiněným správními orgány. Žalobkyně byla seznámena se všemi riziky, která zhotovitelé vyhodnotili, a i díky svým odborným znalostem si musela být vědoma možných rizik, která mohou nastat při současném provádění prací na mostě a pod ním.

[11] Krajský soud dále shledal, že žalobkyni musel či měl být znám stav, že zhotovitel II. vykonává činnost pod mostem. Zhotovitel II. se pohyboval na staveništi stavby mostu a docházelo k takovým změnám na staveništi, které prokazovaly postup prací pod mostem, což bylo nebo mělo být žalobkyni známo (na základě kontrol provedených na staveništi ve dnech 1. 9. a 3. 9. jejím zástupcem). Současné provádění prací na objektu SO 202 ve dnech 3. 9. 2014 a 4. 9. 2014 dokládají záznamy ve stavebních denících obou zhotovitelů. Krajský soud zastává názor shodný s žalovaným, že žalobkyně si mohla a také měla být vědoma současného provádění prací pod mostem zhotovitelem II. a na mostě zhotovitelem I. V takové situaci pak měla žalobkyně přistoupit ke koordinaci spolupráce zhotovitelů a k přijetí příslušných opatření, která by zajistila bezpečnost a ochranu zdraví při práci. Protože tak neučinila, neplnila tak povinnosti, které jí jako koordinátorce příslušely. Koordinátor je povinen neustále kontrolovat úroveň bezpečnosti na stavbě [§ 8 odst. 1 písm. a) nařízení vlády č. 591/2006 Sb.] a na případné nedostatky je povinen upozornit zhotovitele, oznámit takovou skutečnost zadavateli a trvat na neodkladné nápravě, kterou prověří následnou kontrolou.

[12] Krajský soud také uvedl, že názor žalobkyně, že z důvodu totožných opatření vypracovaných zhotoviteli odpadla povinnost koordinátora koordinovat přijatá opatření, je zcela mylný. Koordinátor není povinen koordinovat spolupráci zhotovitelů pouze tehdy, pokud by byla zhotoviteli přijatá opatření v rozporu. To však v dané věci nenastalo.

[13] Současné provádění prací na mostě a pod mostem je zřejmé jednak ze stavebních deníků, ale i z údajů uvedených v žalobě. Místem výkonu práce zhotovitele I. dne 4. 9. 2014 byl prostor na mostě, což vyplývá ze stavebního deníku zhotovitele I. V uvedený den bylo zhotovitelem I. prováděno odstranění zábradlí a jiné práce konané jednoznačně na mostě. Zhotovitel II. v uvedený den vykonával činnost pod mostem. Dle stavebního deníku zhotovitele II. byla v předmětný den prováděna výstavba provizorní dřevěné skruže, která musela být vykonávána pod mostem. Z uvedených skutečností je seznatelné, že oba zhotovitelé pracovali v tytéž dny, a došlo přitom k současnému výkonu práce na mostě a pod mostem. Z registru rizik zpracovaných zhotovitelem I. a dokumentu ohledně identifikace a vyhodnocení rizik zpracovaného zhotovitelem II. neplynula podmínka současného výkonu prací na mostě a pod mostem v identickém místě a čase, nýbrž podle předložených dokumentací zpracovaných zhotoviteli byla možná práce buď na mostě, anebo pod mostem, bez podmínky nacházet se současně na identickém místě. Proto mělo dojít ke koordinaci prací, aby bylo vyloučeno současné provádění prací v identickém místě a čase „na“ a „pod“ mostem. Litera zákona nestanoví povinnost koordinace spolupráce zhotovitelů dle toho, zda jednotlivá opatření byla přijata odborně způsobilou osobou.

Námitka žalobkyně ohledně prokázání odborné způsobilosti osob přijímajících konkrétní opatření proto není pro projednávanou věc právně významná. Žalobkyně dále namítala, že nebyla povinna koordinovat činnost jednotlivých pracovníků. Neplnění takové povinnosti však nebylo žalobkyni ani vytýkáno. Krajský soud proto shledal zmíněné námitky neopodstatněnými.

[14] Krajský soud dále shledal bezpředmětnou námitku stěžovatelky, že kontrola prováděná žalovaným podle zákona o inspekci práce nebyla provedena i ve vztahu k dalším osobám uvedeným v § 12 písm. d) zákona o zajištění podmínek BOZP a ve vztahu k zaměstnavateli, neboť se nevztahuje k předmětu řízení. Námitky ve vztahu ke stavebnímu povolení vyhodnotil krajský soud také jako nesouvisejícími s předmětem řízení, neboť stavební povolení neovlivňuje kvalitu činnosti koordinátora, jeho činnost se odvíjí zejména od podmínek sjednaných v příkazní smlouvě a musí probíhat v souladu s právními předpisy.

[15] Krajský soud nedospěl ani k závěru, že bylo potřeba určit vyšší počet koordinátorů na předmětné stavbě. Jednak se shodl s žalovaným, že každodenní přítomnost na staveništi není nutná, ale je nutné být přítomen tak často, jak vyžaduje řádné plnění zákonných povinností. A dále z tvrzení žalobkyně vyplývá, že jednotlivá opatření zhotovitelů byla v podstatě totožná, nelze z toho dovodit, že by se jednalo o náročnou koordinaci. Ani při zohlednění druhu a velikosti stavby nedospěl krajský soud k opačnému názoru.

[16] Krajský soud vyhodnotil, s odkazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu (rozsudek ze dne 12. 2. 2014, č. j. 6 Ads 63/2013 – 63), že neplnění některých povinností ze strany subjektů odlišných od žalobkyně nemohlo mít za následek, že by žalobkyně byla zbavena své objektivní odpovědnosti, neboť měla aktivně postupovat ve své činnosti tak, aby zajistila bezpečnost pracovníků.

[17] Na závěr krajský soud uvedl, že námitka žalobkyně vztahující se ke způsobu vyšetřování úrazu, který se na staveništi stal, není předmětem řízení.

II. Kasační stížnost žalobkyně

[18] Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) v kasační stížnosti podané v zákonné lhůtě uplatnila důvody podle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s. Namítala, že se krajský soud nevypořádal s námitkami, které uvedla v předchozích podáních, a proto na ně znovu v celém rozsahu odkázala. Námitky lze rozdělit do několika tematických okruhů.

II.1 Nicotnost rozhodnutí správního orgánu I. stupně a nepřezkoumatelnost rozhodnutí žalovaného

[19] Stěžovatelka označila rozhodnutí správního orgánu I. stupně za nicotné, protože nebyla dána pravomoc inspektorátu práce k vedení správního řízení a uložení pokuty. Inspektorát práce je dle jejího názoru oprávněn pouze „kontrolovat příčiny a okolnosti

pracovních úrazů“, a nikoli „objasnit příčiny a okolnosti vzniku pracovního úrazu“. K tomu je oprávněn zaměstnavatel, u něhož se úraz stal.

[20] Stěžovatelka trvala na názoru, že rozhodnutí žalovaného je nepřezkoumatelné. Konkrétní důvody v kasační stížnosti neuvedla, pouze odkázala na žalobu.

II.2 Změna právní úpravy

[21] Stěžovatelka zdůraznila, že v období od vyhotovení plánu BOZP (červen 2014) do vydání rozhodnutí krajským soudem došlo ke změně dotčených právních předpisů. Novela přinesla konkretizaci povinností koordinátora BOZP během přípravy stavby i během její realizace. Stěžovatelka má za to, že kdyby nynější právní úprava platila v době zpracování plánu BOZP a následného výkonu činnosti koordinátora, nenaplnila by skutkové podstaty správních deliktů.

II.3 Odpovědnost koordinátora BOZP

[22] Stěžovatelka obšírně popsala, jaké povinnosti má během přípravy a realizace stavby zadavatel, zhotovitel a stavbyvedoucí a jak tyto osoby své povinnosti porušily. Na základě toho dospěla k závěru, že ani ona nemohla řádně splnit své povinnosti jako koordinátorka, a proto neměla být shledána vinnou ze spáchání deliktů.

II.4 Povinnosti koordinátora BOZP během přípravy stavby

[23] Stěžovatelka namítala, stejně jako v žalobě, že nebyly založeny zákonné důvody stanovené v § 15 odst. 2 zákona o zajištění podmínek BOZP pro zpracování plánu BOZP pro práce prováděné na mostě SO 202.

[24] Trvala na tom, že plán BOZP byl dostatečně konkrétní, jelikož obsahoval konkrétní výběr opatření platných pro provádění stavby (body 11.2 a 11.3 plánu BOZP).

II.5 Povinnosti koordinátora BOZP během realizace stavby

[25] Stěžovatelka nesouhlasila ani se závěrem, že porušila svou povinnost koordinovat přijímání opatření k zajištění bezpečnosti a ochrany zdraví při práci jednotlivými zhotoviteli nebo jimi pověřenými osobami se zřetelem na povahu stavby a na všeobecné zásady prevence rizik a činnosti prováděné na staveništi současně dle § 8 odst. 1 písm. a) zákona o zajištění podmínek BOZP. Zároveň považovala za zásadní chybu, že jako důkazní prostředek byly použity stavební deníky, neboť z nich nevyplývá, kdy, kdo a kde pracoval, tudíž nelze prokázat, že v uvedené dny pracovali zaměstnanci nad sebou.

[26] Ze všech výše uvedených důvodů stěžovatelka navrhla, aby Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu i napadené rozhodnutí zrušil a rozhodl o nákladech řízení, které předcházelo zrušenému rozhodnutí krajského soudu, nebo aby Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek krajského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

III. Vyjádření žalovaného a reakce stěžovatelky na vyjádření

[27] Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti odkázal na své vyjádření k žalobě, spisový materiál a rozhodnutí krajského soudu, neboť stěžovatelka uplatnila stejné námitky jako v předešlém správním a soudním řízení.

[28] Žalovaný je přesvědčen, že se stěžovatelka nemůže zbavit své odpovědnosti za správní delikty odkazem na jednání jiných subjektů.

[29] Taktéž byla dána pravomoc inspektorátu práce k rozhodnutí, a to dle § 6 odst. 1 písm. e) zákona o inspekci práce.

[30] Proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

[31] Stěžovatelka ve stanovisku k vyjádření žalovaného citovala ustanovení upravující povinnosti jednotlivých osob podílejících se na přípravě a realizaci stavby.

IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[32] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnila stěžovatelka v podané kasační stížnosti, a přitom neshledal vady uvedené v odstavci 4, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

[33] Nejvyšší správní soud poté kasační stížnost posoudil a dospěl k závěru, že není důvodná.

[34] Úvodem je třeba zdůraznit, že kasační námitky se v zásadních bodech obsahově i kvantitativně překrývají s námitkami uplatněnými v odvolání a žalobě, jež podrobně přezkoumal a vypořádal jak žalovaný, tak krajský soud.

IV.1 Nicotnost rozhodnutí správního orgánu I. stupně a nepřezkoumatelnost rozhodnutí žalovaného

[35] Nejvyšší správní soud neshledal námitku nicotnosti rozhodnutí správního orgánu I. stupně důvodnou.

[36] Pravomoc kontrolovat *dodržování povinností vyplývajících z právních předpisů k zajištění bezpečnosti práce* byla pro žalovaného i správní úřad I. stupně jednoznačně zakotvena v § 3 odst. 1 písm. c) zákona o inspekci práce. Z tohoto ustanovení plyne i věcná působnost uvedených orgánů – vztahuje se na jakékoli povinnosti k zajištění bezpečnosti práce.

[37] Ustanovení § 6 odst. 1 písm. e) zákona o inspekci práce pak v rozhodném znění stanovilo: *Působnost úřadu a inspektorátů se vztahuje na fyzickou nebo právnickou osobu, která je zadavatelem stavby (stavebník) nebo jejím zhotovitelem, popřípadě se na zhotovení stavby podílí podle zákona o zajištění dalších podmínek bezpečnosti a ochrany zdraví při práci, a na koordinátora bezpečnosti a ochrany zdraví při práci na staveništi podle zákona o zajištění dalších podmínek bezpečnosti a ochrany zdraví při práci.* Z uvedeného ustanovení plyne, že z hlediska osobní působnosti se kontrolní pravomoc uvedených orgánů vztahuje i na dodržování povinností vyplývající z právních předpisů k zajištění bezpečnosti práce, jež má koordinátor BOZP, jímž bez pochyb byla v dané věci stěžovatelka.

[38] Pravomoc postihovat v mezích výše definované působnosti za pochybení zjištěná mj. při kontrolní činnosti koordinátora BOZP, mají-li povahu správních deliktů, pak plyne z § 5 odst. 1 písm. l) zákona o inspekci práce, podle něhož je k vedení řízení o správním deliktu a uložení sankce (v prvním stupni správního řízení) oprávněn inspektorát; pravomoc rozhodovat jako odvolací orgán pak pro žalovaného plyne z § 4 odst. 1 písm. j) téhož zákona.

[39] Žalovaný i správní orgán I. stupně tedy rozhodovali zcela v mezích svých pravomocí a jejich rozhodnutí nejsou nicotná.

[40] Uvedená rozhodnutí nejsou ani nepřezkoumatelná, neboť již na první pohled je z nich patrné, jaký správní delikt a z jakých skutkových důvodů měla stěžovatelka spáchat. Z rozhodnutí žalovaného i správního orgánu I. stupně jednoznačně vyplývá, jaký skutkový stav vzali za prokázaný, jakými úvahami byli vedeni a k jakým závěrům dospěli. Uvedené ostatně posoudil dostatečně již krajský soud v bodě 45 svého rozsudku.

IV.2 Změna právní úpravy

[41] Za správní delikt je možno osobu, jež za něj má být odpovědna, postihnout podle zákona účinného ke dni dokonání deliktního jednání, ledaže by někdy v mezidobí mezi dokonáním jednání a dnem rozhodnutí správního orgánu I. stupně (resp. rozhodnutí odvolacího orgánu, pokud rozhodoval, příp. rozhodnutí krajského soudu ve správním soudnictví) byla účinná zákonná úprava příznivější. V případě stěžovatelky je relevantní časový interval mezi červnem 2014 (dokonání prvního skutku), resp. 4. 9. 2014 (dokonání druhého skutku), a dnem 30. 1. 2017 (den vydání rozsudku krajského soudu; viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2016, č. j. 5 As 104/2013 - 46, č. 3528/2017 Sb. NSS).

[42] Ve výše uvedeném časovém intervalu sice došlo ke změně textace ustanovení dopadajících na nynější případ, avšak nenabyla účinnosti zákonná úprava pro stěžovatelku příznivější.

[43] Stěžovatelka se měla dopustit dvou skutků. Prvním bylo porušení povinnosti podle § 18 odst. 1 písm. c) zákona o zajištění podmínek provedeného ustanovením § 7 písm. c) nařízení vlády č. 591/2006 Sb., ve znění účinném do 30. 4. 2016 (do účinnosti novelizace provedené nařízením vlády č. 136/2016 Sb.). Toto ustanovení před novelizací znělo:

Koordinátor během přípravy stavby zabezpečuje, aby plán obsahoval, přiměřeně povaze a rozsahu stavby a místním a provozním podmínkám staveniště, údaje, informace a postupy zpracované v podrobnostech nezbytných pro zajištění bezpečné a zdraví neohrožující práce, a aby byl odsouhlasen a podepsán všemi zhotoviteli, pokud jsou v době zpracování plánu známi. Z uvedeného ustanovení (přesněji zejména z části zvýrazněné Nejvyšším správním soudem) plyne, že koordinátor BOZP byl povinen s odbornou péčí odpovídající jeho specifickým znalostem a dovednostem sestavit plán k zajištění bezpečné a zdraví neohrožující práce specifikovaný zejména v § 15 odst. 2 a § 18 odst. 1 zákona o zajištění podmínek, konkretizovaný mimo jiné právě v citovaném ustanovení § 7 písm. c) nařízení vlády č. 591/2006 Sb. Tento plán musel být sestaven především tak, aby byl plně individualizován ve vztahu k podmínkám konkrétní stavby, tedy aby v něm byla zohledněna všechna rizika pro bezpečnost práce, která si profesionál v oboru identifikace těchto rizik a jejich předcházení, jakým koordinátor BOZP musí být, mohl a měl v době zpracování plánu uvědomit (tj. musel identifikovat všechna rozumně předvídatelná rizika a reagovat na jejich možný výskyt adekvátními návrhy opatření).

[44] Novelizací provedenou nařízením vlády č. 136/2016 Sb. byla textace § 7 písm. c) nařízení vlády č. 591/2006 Sb. změněna na následující: *Koordinátor během přípravy stavby zpracovává plán tak, aby obsahoval přiměřeně povaze a rozsahu stavby a místním a provozním podmínkám staveniště, údaje, informace a postupy zpracované v podrobnostech nezbytných pro zajištění bezpečné a zdraví neohrožující práce, přehledné schematické znázornění časového trvání, posloupnosti anebo souběhu a věcné vazby jednotlivých opatření k zajištění bezpečnosti a ochrany zdraví při práci na staveništi, a nechá odsouhlasit a podepsat a aby byl odsouhlasen a podepsán všemi zhotoviteli, pokud jsou v době zpracování plánu známi.*

[45] Je patrné, že rozsah povinnosti identifikovat rizika a předejít jim dostatečně důkladným a individualizovaným zpracováním plánu se novelizací nijak nesnížil.

[46] Tuto změnu nepředstavuje ani novelizace § 8 odst. 1 nařízení vlády č. 591/2006 Sb., týkající se povinnosti koordinátora během realizace stavby. Do něho bylo novelizací provedenou nařízením vlády č. 136/2016 Sb. vloženo nové písm. h), podle něhož koordinátor *v součinnosti se všemi zhotoviteli na dané stavbě aktualizuje a přizpůsobuje plán zpracovaný při přípravě stavby skutečnému průběhu prací při realizaci stavby na staveništi a nechá plán odsouhlasit a podepsat všemi zhotoviteli, pokud nebyli v době zpracování plánu známi*. Výslovně je tak vyjádřena povinnost koordinátora aktualizovat plán BOZP. Tato povinnost však již plynula z § 8 odst. 1 písm. b) nařízení vlády č. 591/2006 Sb. před novelizací, podle něhož *koordinátor během realizace stavby koordinuje spolupráci zhotovitelů nebo osob jimi pověřených při přijímání opatření k zajištění bezpečnosti a ochrany zdraví při práci se zřetelem na povahu stavby a na všeobecné zásady prevence rizik a činnosti prováděné na staveništi současně popřípadě v těsné návaznosti, s cílem chránit zdraví fyzických osob, zabraňovat pracovním úrazům a předcházet vzniku nemocí z povolání*. Z pojmu koordinace ve spojení s obecnými požadavky na činnost koordinátora plynoucími z jeho zákonného postavení (§ 10 odst. 2 zákona o zajištění podmínek), tedy s požadavkem individualizace činnosti koordinátora ve vztahu ke konkrétní stavbě a profesionality jeho postupu, zahrnující především schopnost předvídání rizik a předkládání adekvátních návrhů řešení, plyne požadavek, aby koordinátor byl v oboru své činnosti aktivní

a iniciativní. To znamená, že pokud provádí svou činnost i během realizace stavby, je povinen, aniž by jej k tomu kdokoli vyzýval, původně zpracovaný plán přizpůsobovat případným nově se objevivším okolnostem. Je tomu tak proto, že od profesionála v oboru předvídání rizik a jejich předcházení se očekává, že bude takříkajíc „myslet dopředu" – jeho úkolem je právě takovéto myšlení. Výslovné vyjádření povinnosti aktualizovat plán a přizpůsobovat jej tedy v daném kontextu toliko jednoznačněji formulovaným vymezením koordinátorových povinností bezpečně plynoucích již z textace dřívější právní úpravy, jakož i jejího smyslu a účelu. I dřívější textace nařízení vlády č. 591/2006 Sb. tedy byla způsobilým podkladem pro postih za správní delikt.

IV.3 Odpovědnost koordinátora BOZP

[47] Stěžovatelkou předestřený názor, že její odpovědnost je odvislá od odpovědnosti zadavatele a zhotovitelů, je mylná. Jak správně uvedl krajský soud, *„plnění povinností jednotlivých subjektů na sebe vzájemně navazuje a doplňuje se, pokud tedy dojde k porušení povinnosti jedním ze subjektů, může na to navázat porušení povinnosti také dalším subjektem. Nicméně tím se nezbavuje odpovědnosti subjekt, který porušil své povinnosti v návaznosti na neplnění povinností jinými subjekty. Pokud totiž subjekt shledá, že nedochází k řádnému výkonu povinností, je vždy zapotřebí aktivního jednání. Nelze tolerovat pasivní postoj subjektu, který neplní své povinnosti v návaznosti na neplnění povinností jinými subjekty, neboť jeho činnost, pokud neplní svůj účel, tím postrádá smysl. I neplnění některých povinností ze strany subjektů odlišných od žalobkyně nemohlo mít tudíž za následek, že by žalobkyně byla zbavena své objektivní odpovědnosti, neboť měla aktivně postupovat ve své činnosti tak, aby zajistila bezpečnost pracovníků.*" (bod 74 rozsudku).

[48] Nejvyšší správní soud se s tímto názorem ztotožňuje. Koordinátor právě proto, že jde o profesionála v oboru předvídání rizik a jejich předcházení (viz detailně sub IV. 2), je povinen od jiných osob podílejících se na realizaci stavby způsobem, jenž může být relevantní pro bezpečnost práce, aktivně, důsledně a včas vyžadovat součinnost k tomu, aby sám mohl plnit své úkoly. Nelze se zbavit odpovědnosti odkazem na neplnění povinností jinými osobami. Pokud tato součinnost není poskytována, je na to povinen neprodleně a tak, aby pokud možno nemohlo dojít k nežádoucím následkům, upozornit zadavatele stavby a důsledně od něho vyžadovat nápravu. Nedočká-li se jí, je povinen mu oznámit, že nadále již nemůže plnit své úkoly, a případně, vyžaduje-li to povaha věci, učinit i další vhodná opatření k tomu, aby nedošlo k újmám na zdraví či životech osob, jichž se stavební činnost může dotknout. Činnost koordinátora nesmí být formální; koordinátor se nesmí stát jakýmsi fíkovým listem, jenž formálně („papírově") potvrdí, že je vše v pořádku, ačkoli se o to řádně nepostaral.

[49] Odpovědnost za delikty koordinátora, pokud je právnickou nebo podnikající fyzickou osobou, byla za rozhodné právní úpravy v zákoně o inspekci práce pojata jako odpovědnost objektivní (bez ohledu na zavinění) s liberačním důvodem. Pro stěžovatelku jako podnikající fyzickou osobu to jasně plyne z § 35 odst. 2 zákona o inspekci práce (*Na odpovědnost za jednání, k němuž došlo při podnikání fyzické osoby nebo v přímé souvislosti s ním, se vztahují ustanovení o odpovědnosti a postihu právnické osoby.*) a § 36 odst. 3 téhož

zákona (*Právnická osoba za správní delikt neodpovídá, jestliže prokáže, že vynaložila veškeré úsilí, které bylo možno požadovat, aby porušení právní povinnosti zabránila.*).

[50] Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 12. 2. 2014, č. j. 6 Ads 63/2013 - 63, tykajícím se skutkově téže stavební nehody, v souvislosti s níž byla postižena stěžovatelka, uvedl: „*Samozřejmě objektivní odpovědnost nelze zaměňovat s odpovědností absolutní. Nebylo by možné zjednodušeně argumentovat tak, že jestliže se stalo neštěstí, pak to samo o sobě je již dostatečným důkazem o tom, že právnická osoba své povinnosti zanedbala. Takový pohled by opomíjel možnost nepředvídatelného zásahu vyšší moci (např. náhlá povodeň, neočekávatelná vada materiálu) a omezené množství informací, které bývají zpravidla k dispozici v době před neštěstím (jinými slovy, přijatá opatření se vzhledem k okolnostem mohla z objektivního pohledu jevit jako dostatečná). Jakkoliv zákon o inspekci práce neobsahuje výslovnou úpravu podobných liberačních důvodů, výše uvedená hlediska by soud jistě musel zohlednit, a to již s ohledem na materiální stránku deliktu.*“ Totéž platí i v nynějším případě. „Vynaložením veškerého úsilí, které lze požadovat“, je u stěžovatelky jako profesionálky v oboru předvídání rizik a jejich předcházení třeba rozumět především to, že včas rozpoznala, že osoby podílející se na stavební činnosti s ní dostatečně nespolupracují. Dále to znamená, že neprodleně po včasném rozpoznání na toto zjištění adekvátně reagovala cíleným a intenzívním úsilím o nápravu. Pokud by se takové úsilí míjelo účinkem, musela by neprodleně sdělit zadavateli stavby, že nadále nemůže úkoly koordinátora řádně plnit, a podniknout případné další kroky. Nic takového však stěžovatelka podle zjištění správních orgánů neučinila, a ani sama netvrdí, že by činila (natož aby to prokázala). Své odpovědnosti se proto s ohledem na podmínky § 36 odst. 3 zákona o inspekci práce nezprostila.

IV.4 Povinnosti koordinátora BOZP během přípravy stavby

[51] Nejvyšší správní soud neshledal důvodnými ani námitky týkající se povinnosti vypracovat plán BOZP a námitky týkající se obsahu tohoto plánu. Uvedená povinnost plynula podle rozhodné právní úpravy pro stěžovatelku jako koordinátora z § 18 odst. 1 písm. c) zákona o zajištění podmínek provedeného ustanovením § 7 písm. c) nařízení vlády č. 591/2006 Sb., ve znění účinném do 30. 4. 2016 (uvedená ustanovení byla citována výše sub IV. 2.).

[52] Stěžovatelka namítala, že neměla povinnost vypracovat plán BOZP, neboť nebyly naplněny podmínky § 15 odst. 2 zákona o zajištění podmínek BOZP, konkrétně že u dané stavby nešlo o situaci, že na staveništi měly být vykonávány práce a činnosti vystavující fyzickou osobu zvýšenému ohrožení života nebo poškození zdraví, které jsou stanoveny prováděcím právním předpisem (přílohou 5 nařízení vlády č. 591/2006 Sb.). Úvahy o tom, zda bylo nutné plán BOZP vypracovat, nejsou v tomto řízení namístě, jelikož správné vyhodnocení, zda tomu tak mělo být, anebo nikoli, je povinností zadavatele. Stěžovatelka se do specifické zákonem upravené pozice koordinátora dostala tím, že na sebe tuto pozici (a s ní spojené povinnosti) vzala na základě příkazní smlouvy ze dne 2. 6. 2014, kterou uzavřela se zadavatelem stavby a jejímž předmětem byl výkon funkce koordinátora BOZP (viz čl. 2 a 3 příkazní smlouvy). I kdyby se u dotyčné stavby neprováděly práce podle přílohy 5 nařízení vlády č. 591/2006 Sb., byla povinna se zhostit svých povinností

v souladu s tím, jak jí to ukládala zákonná úprava postavení koordinátora. Přijala-li totiž tuto pozici, stala se osobou, na niž zadavatel mohl spoléhat v otázkách bezpečnosti práce jako na toho, kdo rozpozná případná rizika a navrhne způsoby, jak je eliminovat. Koordinátor, tedy osoba vykonávající odborný dozor na stavbě za účelem předejití problémům na úseku bezpečnosti práce, musí být nahlížen jako profesionál ve svém oboru i v tom ohledu, že musí být schopen rozpoznat, zda je jeho činnost na stavbě nezbytná s ohledem na zákonné podmínky, anebo zda nezbytná není. Zaváže-li se k činnosti koordinátora i v případě nikoli nezbytném, nemůže se následně dovolávat toho, že podle objektivního práva koordinátor na stavbě působit nemusel a že bezpečnost práce bylo možno zajistit i jiným způsobem. V takovém případě by totiž mohlo vzniknout zcela nežádoucí „dozorové vakuum“ – koordinátor by za nic neodpovídal, a přitom by si zadavatel mohl z dobrých důvodů myslet, že koordinaci záležitostí týkajících se bezpečnosti práce zajistí právě koordinátor.

[53] Stejně tak nelze souhlasit s názorem stěžovatelky, že plán BOZP obsahoval dostatečně konkrétní požadavky pro bezpečné provádění jednotlivých prací. Stěžovatelka sice v bodě 11 plánu BOZP uvedla výčet organizačních opatření vztahujících se k jednotlivým skupinám prací (např. bourací práce, montážní a demontážní práce, betonářské práce), ale nijak je nepřizpůsobila stavbě. Opatření jsou natolik obecná, že by je bylo možné použít pro lecjakou jinou stavbu. Plán BOZP má reagovat na konkrétní situaci na stavbě, na konkrétní kombinaci možných rizik, na konkrétní prováděné technologické postupy apod. Má vycházet z důkladného uvážení, jaké činnosti budou na stavbě prováděny, jak budou na sebe navazovat, zda budou některé probíhat paralelně a jaká mohou z hledisek bezpečnosti práce vytvářet ohrožení (včetně ohrožení jedné skupiny pracovníků či jedné činnosti jinou paralelně pracující skupinou pracovníků či paralelní činností). Z této úvahy pak má plynout navržený postup prací a navržená – zcela konkrétní – opatření k předejití možným rizikům. Pokud by Nejvyšší správní soud přijal názor stěžovatelky, že navržená opatření byla dostatečně konkrétní, popřel by tím smysl a účel plánu BOZP, který má být zpracován v případě, že nepostačují obecná opatření stanovená zákony a prováděcími předpisy.

IV.5 Povinnosti koordinátora BOZP během realizace stavby

[54] Stěžovatelka nesouhlasila s tím, že naplnila skutkovou podstatu správního deliktu II spočívající v porušení § 18 odst. 2 písm. b) zákona o zajištění podmínek BOZP ve spojení s § 8 odst. 1 písm. a) nařízení vlády č. 591/2006 Sb., který stanoví koordinátorovi BOZP povinnost koordinovat „*přijímání opatření k zajištění bezpečnosti a ochrany zdraví při práci jednotlivými zhotoviteli nebo jimi pověřenými osobami se zřetelem na povahu stavby a na všeobecné zásady prevence rizik a činnosti prováděné na staveništi současně, popřípadě v návaznosti, s cílem chránit zdraví fyzických osob, zabraňovat pracovním úrazům a předcházet vzniku nemocí z povolání*“. Podle stěžovatelky totiž nebylo v nynějším případě co koordinovat, jelikož oba zhotovitelé svými opatřeními vyloučili současný výkon prací na a pod mostem.

[55] Nejvyšší správní soud tento názor nesdílí. Jak uvedl výše, oblast bezpečnosti práce je oblastí, ve které je třeba klást vyšší nároky na odborně způsobilé osoby, které mají

zabezpečit právě ochranu zdraví a života zaměstnanců. Jednou z povinností koordinátora BOZP je průběžné, soustavné, komplexní a předvídavé dohlížení na to, že zhotovitelé dodržují stanovená opatření. Této povinnosti se nemůže zbavit tvrzením, že zhotovitelé věděli, že současný výkon prací na mostě a pod mostem se vylučuje. Koordinátor BOZP má sledovat provádění prací na staveništi a zajistit odstranění zjištěných nedostatků. Nemůže se spolehnout pouze na formálně vydaná opatření zhotoviteli, aniž by si ověřil jejich faktické provádění. Pokud by k zajištění bezpečnosti a zdraví zaměstnanců stačila pouze formálně vydaná opatření zhotovitelů, pak by funkce koordinátora BOZP pozbývala smyslu. Nejvyšší správní soud souhlasí se stěžovatelkou, že od ní nemůže být požadováno, aby na stavbě trávila každý den. Z harmonogramu postupu prací a vzájemné komunikace mezi koordinátorem BOZP, zadavatelem a zhotoviteli je však možné určit kritické momenty, kdy je přinejmenším vhodná, ne-li přímo nutná, přítomnost koordinátora BOZP na staveništi. Tím momentem bylo zahájení bourání mostu ve Vilémově. Stěžovatelka o zahájení bouracích prací věděla, což vyplývá ze zápisu kontrolního dne stavby konaného dne 1. 9. 2014. Navíc se dne 3. 9. 2014 pohyboval na staveništi zástupce stěžovatelky, o čemž svědčí zápis z téhož dne. Stěžovatelka tak mohla a měla zjistit, že reálná situace na staveništi neodpovídá opatřením přijatým zhotoviteli, a měla zajistit nápravu.

[56] Stěžovatelka dále napadala použití záznamů ve stavebních denících jako důkazů. Nejvyšší správní soud tuto námitku považuje za rozpornou s tvrzením stěžovatelky, že správní orgány dostatečně nezjistily skutkový stav. Stavební deníky jako důkazní prostředky byly vhodné ke zjištění stavu věci. Zároveň se nejednalo o jediný důkaz. Bylo provedeno šetření na místě, podány svědecké výpovědi (mj. zhotovitelů a zadavatele). Na základě těchto skutečností považuje Nejvyšší správní soud námitku za nedůvodnou. Oproti tomu znalecký posudek č. 48-0917 ze dne 20. 9. 2017, vypracovaný Ing. Petrem Drbohlavem, jehož účelem bylo zjištění, zda byla řádně vypracována projektová dokumentace stavby a zda zhotovitel postupoval podle jejích pokynů, a znalecký posudek č. 39-2017 ze dne 29. 10. 2017, vypracovaný Ing. Petrem Osičkou, lze považovat za důkazy spíše už jen dokreslující skutečnosti zjištěné dostatečně spolehlivě jinak. Posudky byly zpracovány pro účely trestního řízení u Okresního soudu v Havlíčkově Brodě sp. zn. 1 T 224/2016, tedy pro řízení s odlišným předmětem, a pro posouzení odpovědnosti stěžovatelky neměly klíčový, nýbrž toliko podpůrný význam.

V. Závěr a náklady řízení

[57] Nejvyšší správní soud ze všech shora uvedených důvodů dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s. zamítl. Ve věci rozhodl v souladu s § 109 odst. 2 s. ř. s., podle něhož rozhoduje Nejvyšší správní soud o kasační stížnosti zpravidla bez jednání, když neshledal důvody pro jeho nařízení.

[58] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1 věta první ve spojení s § 120 s. ř. s., podle kterého, nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Stěžovatelka nebyla v řízení o kasační stížnosti

úspěšná, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, jemuž by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, neboť mu v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly.

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

V Brně dne 22. května 2019

JUDr. Karel Šimka
předseda senátu