

## Závěrečné stanovisko s návrhem opatření k nápravě

ve věci podnětu pana D. R.

---

### A - Závěry šetření

Ve zprávě o šetření ve věci podnětu pana D. R. (dále také „stěžovatel“) ze dne 21. 12. 2015 jsem konstatovala, že všechny hmotněprávní správní delikty, jejichž skutkové podstaty jsou vymezeny v zákoně o inspekci práce, jsou projednávány na základě **zásady oficiality a legality**. To znamená, že oblastní inspektorát práce **je povinen zahájit správní řízení o správním deliktu** z úřední povinnosti vždy, když se o něm dozví, a zahájení správního řízení o správním deliktu **nepodléhá správnímu uvážení** oblastního inspektorátu práce.

Blíže jsem se zabývala také základními znaky správního deliktu, a to zejména **materiálním znakem**, tj. společenskou škodlivostí činu, jenž judikatura dovozuje prostřednictvím analogie. Pro trestnost jednání, které naplňuje formální znaky deliktu, tak musí být naplněna i materiální stránka deliktu. Pokud se k okolnostem jednání, jež naplní formální znak deliktu, přidruží takové další významné okolnosti, které vylučují, aby takovým jednáním byl porušen nebo ohrožen právem chráněný zájem společnosti, nedojde k naplnění materiálního znaku. **Naplnění materiálního znaku správního deliktu zkoumá oblastní inspektorát práce v zahájeném správním řízení**. Pokud dospěje k závěru, že nedošlo k jeho naplnění, nejedná se o správní delikt a správní orgán řízení zastaví (podle § 66 odst. 2 správního řádu).

Shrnula jsem tedy, že **jakmile se oblastní inspektorát práce dozví o skutkových okolnostech v takovém rozsahu, který umožní předběžné právní zhodnocení, že došlo k porušení zákona, je povinen zahájit správní řízení o správním deliktu, a to bez ohledu na uložení a případné plnění opatření k odstranění nedostatků zjištěných při kontrole. V zahájeném správním řízení pak posoudí existenci materiálního znaku správního deliktu. Případnou nápravu závadného jednání či účinnou lítost zohlední oblastní inspektorát práce toliko ve výměře sankce.**

V konkrétním případě jsem tedy shledala pochybení Oblastního inspektorátu práce pro Moravskoslezský kraj a Olomoucký kraj (dále také „OIP“) spočívající v nezahájení správních řízení o správních deliktech kontrolované osoby A, a. s.

### B - Vyjádření úřadu

Dne 20. 1. 2016 jsem obdržela vyjádření vedoucího inspektora Oblastního inspektorátu práce pro Moravskoslezský kraj a Olomoucký kraj Ing. Libora Černého (dále také „vedoucí inspektor“) ke zprávě o šetření, který uvedl:

„Předně si dovoluji konstatovat, že u uvedené kontrolované osoby bylo za posledních 5 let ze strany OIP provedeno celkem 21 kontrol, z toho 9 kontrol v rámci realizace programu tzv. ‚Bezpečný podnik‘, který je vyhlášen pravidelně Ministerstvem práce a sociálních věcí. Jednalo se o kontroly týmem inspektorů systému řízení bezpečnosti a ochrany zdraví při práci u zaměstnavatele. Tyto kontroly byly provedeny na základě žádosti kontrolované osoby o vydání osvědčení ‚Bezpečný podnik‘. Poslední kontrola byla provedena v roce 2012 devíti inspektory OIP v různých oblastech bezpečnosti práce (např. elektrická zařízení, zdvihací zařízení, doprava, tlaková zařízení, nebezpečné látky atd.).

Dvanáct kontrol bylo provedeno ve smyslu ustanovení § 5 odst. 1 písm. a) a e) zákona č. 251/2005 Sb., o inspekci práce, v platném znění, do počtu těchto kontrol spadá i kontrola na základě podnětu pana R. U těchto kontrol byla v souladu se zákonem o inspekci práce uložena opatření k odstranění nedostatků zjištěných při kontrole a byly určeny přiměřené lhůty k jejich odstranění. Kontrolovaná osoba, ve lhůtách stanovených inspektory, nedostatky odstranila a o jejich odstranění také ve lhůtách stanovených inspektory podala OIP písemné zprávy. V jednom případě byla uložena pokuta ve výši 50.000,- Kč, která byla kontrolovanou osobou ve lhůtě stanovené zákonem i zaplacená.

Nutno zde připomenout a zdůraznit, že kontrolovaná společnost v současné době zaměstnává cca 970 zaměstnanců a má množství provozů a pracovišť, kde právě tyto kontroly byly prováděny. Jednalo se například o provozy: zdvihacích zařízení, provoz soustružna, provoz doprava, pracoviště strojního zařízení X, kontrola strojů a zařízení Y, a další provozy, kontrola BOZP – zdvihacích zařízení, kontroly pracovněprávních vztahů a podobně. Všechny nedostatky, které byly zjištěny, byly méně závažného charakteru vzhledem k rozsahu a náročnosti výrobní činnosti kontrolované osoby. Navíc při kontrole v roce 2012 byla v předmětné společnosti provedena kontrola systému řízení BOZP, kdy společnost splnila všechny požadavky stanovené programem ‚Bezpečný podnik‘ a v roce 2012 získala titul Bezpečný podnik, který je platný 3 roky, v rámci kterého byly prováděny kontroly v oblasti elektrických zařízení, zdvihacích zařízení, plynových zařízení, tlakových zařízení, pracovních podmínek, doprava silniční a železniční, nebezpečné látky a havárie, stavební činnost, výrobní a provozní zařízení. Také v rámci systému řízení BOZP a pracovněprávních vztahů mají ve společnosti stanovená práva a povinnosti zaměstnanců na všech stupních řízení, systém řízení BOZP je u zaměstnavatele pravidelně monitorován a zlepšován.

OIP uznává, že v průběhu kontrol byly zjištěné drobné nedostatky v oblasti BOZP a pracovněprávních vztahů, ale tyto nedostatky byly převážně méně závažného charakteru.

Pro objasnění uvádím, že uvedená kontrolovaná osoba je jednou z dceřiných společností společnosti B, a. s., jejíž sídlo je totožné se sídlem kontrolované osoby, a v současné době zaměstnává cca 4 600 zaměstnanců a je největším výrobcem oceli v České republice. Výroba oceli a její další zpracování představuje vysoký potenciál závažných pracovních rizik. Uvedená hutní společnost je jedním z nejvýznamnějších zaměstnavatelů v Moravskoslezském kraji, který je regionem s vysokou mírou nezaměstnanosti v České republice.

*K výše uvedeným skutečnostem uvádím, že při kontrolách byly zjištěny nedostatky, za které bylo možno uložit sankci, avšak je zde namíste uvést a zdůraznit, že orgány inspekce nejsou toliko orgány sankčními, ale zejména působí preventivně, jak to jednoznačně vyplývá z ‚Důvodové zprávy vlády České republiky k zákonu č. 251/2005 Sb., o inspekci práce‘. Dle této zprávy, ukládání sankcí je až krajním prostředkem ke zjednání nápravy, nikoli aktem odvety a nástrojem likvidace podnikatelů. A priori, nelze vycházet z úvahy, že s každou provedenou kontrolou bude automaticky spojen postih spočívající ve vysoké pokutě.*

*V rámci správního trestání nemůže OIP opomenout při svém rozhodování správním orgánům známý rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 7 Afs 27/2008-46 ze dne 31. 10. 2008, ve kterém je konstatováno, citují: ‚Kategorie správních deliktů je kategorií trestního práva v širším slova smyslu, tudíž se pro všechny správní delikty, nejen pro přestupky, uplatní povinnost správního orgánu zkoumat nejen naplnění formálních znaků správního deliktu, ale také, zda jednání vykazuje stupeň společenské škodlivosti, tudíž materiální stránku správního deliktu.‘ Dále je pak nutno poukázat na úvahu Nejvyššího správního soudu v předmětném rozsudku, citují: ‚Je nutno uvést, že zpravidla nelze považovat jednání pachatele deliktu za nebezpečné jen proto, že je protiprávní, neboť typová nebezpečnost vyjádřená v zákonem stanovené skutkové podstatě nepostačí a je třeba věc konkretizovat a zkoumat, zda charakter a stupeň konkrétní nebezpečnosti daného jednání se vůbec nachází v hranicích typové nebezpečnosti dané ve znacích jeho skutkové podstaty. Lze si totiž představit případy, kdy porušení veřejného zájmu je zcela minimální a jedná se o jednaní, které vzhledem ke konkrétním okolnostem nevykazuje daný stupeň společenské nebezpečnosti (materiální stránku deliktu). Stupeň nebezpečnosti činu pro společnost je přitom určován zejména závažností správního deliktu, kterou lze posoudit zejména s ohledem na způsob jeho spáchání a jeho následky, okolnosti, za nichž byl spáchán, na formu a míru zavinění za předpokladu, že zavinění je zákonným znakem deliktu, a v neposlední řadě též s ohledem na osobu pachatele a případné pohnutky, které jej ke spáchání vedly.‘“*

### **C - Závěrečné hodnocení**

Předně je nutné uvést, že vedoucí inspektor ke zprávě o šetření neuvádí **žádné nové skutečnosti**, ze kterých bych nevycházela již ve zprávě o šetření. S argumenty uváděnými ve vyjádření vedoucího inspektora jsem se tak již vypořádala v této zprávě. Skutečnost uváděná vedoucím inspektorem, že porušení zaměstnavatele byla shledána na různých provozech a pracovištích, je irelevantní, neboť se jedná o tentýž subjekt. Stejně tak nelze zohlednit ani fakt, že jde o jednoho z nejvýznamnějších zaměstnavatelů v Moravskoslezském kraji, který je regionem s vysokou mírou nezaměstnanosti. K dalším uváděným skutečnostem spočívajícím např. v tom, že zjištěné nedostatky byly méně závažného charakteru, **lze přihlídnout**, avšak toliko ve správním řízení o správním deliktu při **výměře sankce**. Ve zprávě o šetření odkazují i na obdobný rozsudek Nejvyššího správního soudu pojednávající o materiálním znaku správního deliktu, který jako oporu pro svůj postup uvádí vedoucí inspektor. K tvrzenému méně závažnému porušování pracovněprávních předpisů kontrolovanou osobou, které lze zhojit uložením nápravného opatření, pro dokreslení situace doplňuji, že v únoru tohoto roku osm zaměstnanců společnosti B v Ostravě utrpělo na pracovišti intoxikaci vysokopecním plynem obsahujícím oxid uhelnatý.

Mám za to, že právě s ohledem na vedoucím inspektorem zmiňovaný vysoký potenciál závažných pracovních rizik na pracovištích u kontrolované osoby se činnost OIP **nesmí omezovat výhradně na preventivní působení**. Kromě toho tento argument ve světle opakovaných porušení pracovněprávních předpisů kontrolovanou osobou zcela postrádá logiku. Pokud by oblastní inspektoráty práce nebyly také orgány sankčními, nemusel by vůbec zákon o inspekci práce upravovat jednotlivé skutkové podstaty správních deliktů včetně sankcí, které se za ně ukládají. Z mé zprávy o šetření v žádném případě nevyplývá, že sankce má být aktem odvety a nástrojem likvidace podnikatelů<sup>1</sup> a že s provedenou kontrolou má být automaticky spojen postih spočívající ve vysoké pokutě. Vedoucí inspektor zcela pominul pasáž mé zprávy o šetření, v níž se zmiňuji o tom, co lze zohlednit ve výměře sankce. Není tedy namístě zaměřovat požadovanou důslednost OIP při správním trestání s odvetou spočívající v udělení vysoké pokuty.

Vyjádření vedoucího inspektora obsahuje protichůdná tvrzení. Na jednu stranu připouští, že za zjištěné nedostatky bylo možno uložit sankci, avšak její neuložení zdůvodňuje tím, že orgány inspekce dle něj nejsou toliko orgány sankčními. Vedle toho poté zmiňuje rozsudek Nejvyššího správního soudu a dovozuje, že pravděpodobně nebyl naplněn materiální znak (materiální stránka) správního deliktu. I kdybych připustila, že nebyl<sup>2</sup>, tak se naplnění, či nenaplnění materiálního znaku zkoumá až v zahájeném správním řízení, které by následně orgán inspekce práce v případě absence materiálního znaku zastavil. Podotýkám, že všechny tyto závěry podrobně rozebírám již ve zprávě o šetření.

V kontextu výše uvedeného si dovoluji upozornit na závěry kulatého stolu, který se v záležitosti správního trestání orgány inspekce práce konal v Kanceláři veřejného ochránce práv dne 11. 11. 2015. Zde se zúčastnění zástupci oblastních inspektorátů práce (včetně Oblastního inspektorátu práce pro Moravskoslezský kraj a Olomoucký kraj) a Státního úřadu inspekce práce shodli na následujících závěrech, jež jsou v souladu se zákonem:

- vždy zahájit správní řízení o správním deliktu nezávisle na uložení a případném plnění opatření k odstranění zjištěných nedostatků,
- v zahájeném správním řízení posoudit existenci materiálního znaku,
- pokud není dán materiální znak, nejde o správní delikt a zahájené řízení je třeba zastavit (podle § 66 odst. 2 správního řádu),
- případnou nápravu či účinnou lítost lze zohlednit toliko ve výměře sankce.

---

<sup>1</sup> Zákaz ukládání likvidačních správních sankcí je projevem zásady proporcionality a s ní spojené zásady zákazu zneužití správního uvážení dle § 2 odst. 2 správního řádu. Výše pokuty je věcí volné úvahy správního orgánu, který ovšem musí respektovat obecné požadavky kladené na volné uvážení (např. princip rovnosti účastníků řízení a zásadu, že ve skutkově shodných či podobných případech nemají vznikat neodůvodněné rozdíly). Současně je vždy míra jeho volnosti omezena zákazem libovůle, plynoucím pro všechny orgány veřejné moci z principů demokratického a právního státu. Správní orgán je vždy povinen respektovat takové principy, jako je rovnost, zákaz diskriminace, princip proporcionality a další, plynoucí z Ústavy, mezinárodních smluv a obecných zásad správního práva.

<sup>2</sup> Což je však dle mého názoru vyloučeno, neboť zmiňovaný méně závažný charakter zjištěných nedostatků automaticky neznamená absenci společenské škodlivosti činu.

Mohu tedy shrnout, že zahájení správního řízení o správním deliktu **nepodléhá správnímu uvážení** oblastního inspektorátu práce. S ohledem na uvedené na **závěrech své zprávy trvám**, a jelikož se s nimi OIP neztotožnil a nepřijal žádná opatření k nápravě, rozhodla jsem se ve věci vydat své závěrečné stanovisko podle ustanovení § 18 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv. Součástí stanoviska je návrh opatření k nápravě.

#### **D - Opatření k nápravě**

Oblastnímu inspektorátu práce pro Moravskoslezský kraj a Olomoucký kraj navrhuji, aby:

- (1) je-li důvodné podezření, že byl spáchán správní delikt, do budoucna vždy důsledně zahajoval správní řízení o správním deliktu, a to bez ohledu na uložení a případné plnění opatření k odstranění nedostatků zjištěných při kontrole,
- (2) se závěry mé zprávy o šetření a stanoviska důkladně seznámil všechny zaměstnance zabývající se předmětnou agendou.

Závěrečné stanovisko zasílám vedoucímu inspektorovi a žádám, aby mi v souladu se zákonem o veřejném ochránci práv sdělil, zda provedl navržená opatření k nápravě. Odpověď očekávám v zákonné lhůtě 30 dnů od doručení stanoviska. Stanovisko zasílám také stěžovateli.

Pokud Oblastní inspektorát práce pro Moravskoslezský kraj a Olomoucký kraj nepřijme navržená opatření k nápravě nebo provedená opatření nebudou považovat za dostatečná, podle ustanovení § 20 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv vyrozumím nadřízený úřad, případně mohu o svých zjištěních informovat veřejnost včetně sdělení jmen osob oprávněných jednat jménem oblastního inspektorátu práce.

Mgr. Anna Š a b a t o v á, Ph.D., v. r.  
veřejná ochránkyně práv  
(stanovisko je opatřeno elektronickým podpisem)