



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Jaroslavy Skoumalové a soudců Mgr. Petra Sedláka, Ph.D. a JUDr. Václava Štencla, MA ve věci

žalobce: **Bioveta, a.s.**, IČO: 25304046
sídlem Komenského 212/12, 683 23 Ivanovice na Hané
zastoupeného advokátem JUDr. PhDr. Jaromírem Saxlem
sídlem Údolní 567/33, 602 00 Brno

proti
žalovanému: **Státní úřad inspekce práce**
sídlem Kolářská 451/13, 746 01 Opava

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 20. 2. 2017, č. j. 6057/1.30/16-7, sp. zn. S9-2016-181

takto:

- I. Žaloba se **zamítá**.
- II. Žalobce **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalovanému **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Předmět řízení

- 1. Žalobce se žalobou doručenou Krajskému soudu v Brně dne 8. 6. 2017 domáhal zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 20. 2. 2017, č. j. 6057/1.30/16-7, sp. zn. S9-2016-181 (dále též

„napadené rozhodnutí“), kterým bylo v části změněno rozhodnutí Oblastního inspektorátu práce pro Jihomoravský kraj a Zlínský kraj (dále též „správní orgán prvního stupně“) ze dne 23. 6. 2016, č. j. 11425/9.30/16-15, sp. zn. S9-2016-181 (dále též „rozhodnutí správního orgánu prvního stupně“).

2. Správní orgán prvního stupně jakožto věcně a místně příslušný úřad dle § 5 odst. 1 písm. l) zákona č. 251/2005 Sb., o inspekci práce, ve znění účinném ke dni vydání napadeného rozhodnutí (dále jen „zákon o inspekci práce“), a § 141 odst. 4 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění účinném ke dni vydání napadeného rozhodnutí (dále jen „zákon o zaměstnanosti“), v rozhodnutí správního orgánu prvního stupně rozhodl výrokem I. tak, že se žalobce dopustil správních deliktů na úseku pracovní doby:

1. podle § 28 odst. 1 písm. k) zákona o inspekci práce tím, že nezajistil rozvržení pracovní doby tak, aby měli zaměstnanci stanovený nepřetržitý odpočinek v týdnu, konkrétně tím, že nerozvrhl zaměstnancům:

- a) panu P. P. v období od 8. 9. 2014 do 21. 9. 2014, od 29. 9. 2014 do 12. 10. 2014 a od 12. 1. 2015 do 25. 1. 2015 pracovní dobu tak, aby jeho nepřetržitý odpočinek v týdnu činil nejméně 24 hodin, a ani mu nebyl poskytnut nepřetržitý odpočinek tak, aby za období dvou týdnů činila délka tohoto odpočinku celkem alespoň 70 hodin,

- b) panu V. Z., v období od 5. 1. 2015 do 18. 1. 2015 pracovní dobu tak, aby jeho nepřetržitý odpočinek v týdnu činil nejméně 24 hodin, a ani mu nebyl poskytnut nepřetržitý odpočinek v týdnu tak, aby za období dvou týdnů činila délka tohoto odpočinku celkem alespoň 70 hodin,

- c) panu Z. B., v období od 2. 3. 2015 do 15. 3. 2015, od 13. 4. 2015 do 26. 4. 2015 pracovní dobu tak, aby jeho nepřetržitý odpočinek v týdnu činil za období dvou týdnů alespoň 70 hodin,

čímž žalobce porušil § 92 odst. 3 zákona č. 262/2006 Sb. zákoník práce, ve znění účinném ke dni vydání napadeného rozhodnutí (dále jen „zákoník práce“);

2. podle § 28 odst. 1 písm. u) zákona o inspekci práce tím, že nezajistil, aby zaměstnanci pracující v noci byli vyšetřeni lékařem pravidelně podle potřeby, nejméně však jednou ročně, když nezajistil, aby zaměstnanec P. P. byl vyšetřen nejpozději dne 29. 5. 2014 a zaměstnanec V. Z. byl vyšetřen nejpozději dne 26. 2. 2014, čímž žalobce porušil § 94 odst. 2 písm. b) zákoníku práce.

3. Výrokem II. rozhodnutí správního orgánu prvního stupně byla žalobci za spáchané správní delikty uložena v souladu s § 28 odst. 2 písm. c) zákona o inspekci práce pokuta ve výši 70.000 Kč; výrokem III. mu byla uložena povinnost nahradit náklady správního řízení ve výši 1.000 Kč.
4. Žalovaný změnil výrokem I. napadeného rozhodnutí výrok I. rozhodnutí správního orgánu prvního stupně v částech 1. a) a b) tak, že se žalobce dopustil správních deliktů na úseku pracovní doby podle § 28 odst. 1 písm. k) zákona o inspekci práce tím, že nezajistil rozvržení pracovní doby tak, aby měli zaměstnanci stanovený nepřetržitý odpočinek v týdnu, konkrétně tím, že nerozvrhl zaměstnancům: a) panu P. P. v období od 8. 9. 2014 od 13:30 hod. do 15. 9. 2014 do 13:30 hod., od 29. 9. 2014 od 13:30 hod. do 6. 10. 2014 do 13:30 hod. a od 12. 1. 2015 od 13:30 do 19. 1. 2015 do 13:30 hod. pracovní dobu tak, aby

jeho nepřetržitý odpočinek v týdnu činil nejméně 24 hodin; b) panu V. Z. v období 5. 1. 2015 od 13:30 do 12. 1. 2015 do 13:30 pracovní dobu tak, aby jeho nepřetržitý odpočinek v týdnu činil nejméně 24 hodin.

5. Výrokem II. napadeného rozhodnutí žalovaný výrok I. rozhodnutí správního orgánu prvního stupně v částech 1. a) a b) týkající se neposkytnutí nepřetržitého odpočinku v týdnu tak, aby za období dvou týdnů činila délka tohoto odpočinku celkem alespoň 70 hodin u uvedených zaměstnanců, zrušil a řízení v této části zastavil.
6. Výrokem III. napadeného rozhodnutí žalovaný výrok I. rozhodnutí správního orgánu prvního stupně v části 1. c) zrušil a řízení v této části zastavil. Výrokem IV. napadeného rozhodnutí žalovaný potvrdil rozhodnutí správního orgánu prvního stupně v rozsahu výroku I. části 2.
7. Žalovaný výrokem IV. napadeného rozhodnutí změnil výrok II. rozhodnutí správního orgánu prvního stupně tak, že žalobci uložil dle § 28 odst. 2 písm. c) zákona o inspekci práce pokutu ve výši 58.000 Kč. Výrokem VI. napadeného rozhodnutí žalovaný rozhodnutí správního orgánu prvního stupně ve zbytku potvrdil.
8. Žalobce podanou žalobou brojil proti výrokům I., IV., V., a VI. napadeného rozhodnutí.

II. Obsah žaloby

9. Žalobce odůvodnil žalobu tím, že správní orgán prvního stupně a následně i žalovaný zatížili řízení podstatnými vadami, porušili právo žalobce na spravedlivý proces a fakticky upřeli žalobci zákonná procesní práva a porušili i jiná zákonná ustanovení. Konkrétně žalobce napadal rozhodnutí žalovaného ve třech bodech.
10. Nejprve měl za to, že napadené rozhodnutí je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. V rozporu se zásadou vyšetřovací se totiž správní orgán prvního stupně ani žalovaný řádně nevypořádali s důkazními návrhy žalobce, nenařídili ústní jednání, a tak ani nezjistili všechny rozhodné okolnosti svědčící ve prospěch či neprospěch žalobce. Tím, že správní orgány nepřipustily žádný ze žalobcem navrhovaných důkazů, ač skrze tyto prokazoval nové námitky, tvrzení, skutečnosti a závěry, byla žalobci dle jeho názoru v rozporu se zásadou spravedlivého procesu odňata možnost bránit se v řízení o správním deliktu. Ve spojení s tímto namítal, že jediným důkazem v řízení před správním orgánem prvního stupně byl protokol z kontroly ze dne 9. 11. 2015 s přílohami, který však obsahuje několik metodických a matematických chyb a nedostatků a vyznačuje se vadami, jejichž množství zpochybňuje závěry v něm uvedené. Dle žalobce protokol o kontrole není neotřesitelným důkazem a skutečnost, že správní řízení o uložení pokuty navazovalo na kontrolní činnost, ještě nezabývá správní orgán povinnosti vycházet při rozhodování ze skutečného stavu věci (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 2. 2014, č. j. 6 Ads 46/2013-35, publ. pod č. 3027/2014 Sb. NSS a rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 30. 8. 2001, č. j. 7 A 59/99-45).
11. Dále rozporoval zákonnost výroku I. napadeného rozhodnutí, jelikož měl být založen na nesprávném výpočtu nepřetržitého odpočinku poskytnutého ve výroku uvedeným zaměstnancům, neboť vycházel pouze z údajů o době příchodu a odchodu zaměstnanců do a z areálu závodu žalobce. Žalovaný ve správním řízení vůbec nevzal v úvahu tu skutečnost, že z prostorových a technologických důvodů není na daném pracovišti v třísměnném (nepřetržitém) provozu objektivně možná současná práce zaměstnanců různých směn. Evidence vstupu a odchodu zaměstnance do a z areálu zaměstnavatele

(žalobce) nepředstavuje podklad pro úvahu, že označený čas pomocí snímače odpovídá počátku a konci rozvržené a odpracované pracovní doby nebo směny zaměstnance. Prvořadým údajem pro stanovení skutečně odpracované doby je rozvržení pracovní doby a odpočinku jednotlivých zaměstnanců vedoucími zaměstnanci. Žalovaný tak pochybil, když pro určení rozhodného období pro výpočet poskytnutého nepřetržitého odpočinku v napadeném rozhodnutí vycházel z údajů o příchodu/odchodu zaměstnance místo toho, aby žalovaný vycházel ze začátku pracovní doby (směny) předem rozvržené zaměstnavatelem (žalobcem) podle § 81 a 84 zákoníku práce. V souvislosti s touto námitkou žalobce na závěr upozornil, že rozvržení pracovní doby vyplývá mj. z vnitřního předpisu č. 01/15 vydaného žalobcem v návaznosti na kontrolu provedenou správním orgánem prvního stupně. K tomuto však žádný ze správních orgánů nepřihlédl, ačkoli dle ustálené judikatury je správní orgán povinen při svém rozhodování hodnotit i existenci opatření přijatých zaměstnavatelem na základě provedené kontroly (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 11. 2014, č. j. 9 As 57/2014-41). V souvislosti s tímto navrhl důkazy na prokázání svých tvrzení, a to přehledem výpočtů pracovní doby předmětných zaměstnanců, vnitřním předpisem č. 01/15 a výsledkem zaměstnanců žalobce.

12. Naposledy žalobce rozporoval zákonnost napadeného rozhodnutí vzhledem tomu, zda se žalovaný pohyboval v zákonem stanovených mezích správního uvážení při ukládání sankce. Namítl, že žalovaný při určení výše pokuty nevzal v potaz všechna hlediska stanovená v § 36 odst. 1 zákona o inspekci práce, dle kterého 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, což podpořil odkazem na již citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ve věci sp. zn. 9 As 57/2014. Žalovaný dle názoru žalobce při stanovení výše sankce nepřihlédl ke konkrétním okolnostem daného případu, neposuzoval způsob spáchání správního deliktu, a ani nehodnotil následky a okolnosti, za nichž byl delikt spáchán. Jmenovitě nepřihlédl k tomu, že oběma kontrolovaným zaměstnancům dle výpočtu žalovaného byl žalobcem vždy poskytnut nepřetržitý odpočinek za období dvou týdnů delší než celkový minimální nepřetržitý odpočinek stanovený zákoníkem práce (70 hodin). Stejně tak žalovaný žádným způsobem nehodnotil opatření přijatá žalobcem proto, aby již k porušování zákoníku práce na straně žalobce nedocházelo (např. vnitřní předpis č. 01/15 ze dne 23. 11. 2015). K prokázání svých tvrzení v tomto bodě žaloby navrhl důkazy zprávou o odstranění nedostatků a vnitřním předpisem č. 01/15.

III. Vyjádření žalovaného

13. Žalovaný v rámci svého vyjádření, které zdejšímu soudu došlo 21. 8. 2017, navrhl, aby soud žalobu zamítl.
14. Předně konstatoval, že argumenty vymezené žalobcem v žalobě jsou prakticky totožné s těmi, které vznášel v průběhu řízení před správním orgánem prvního stupně i těmi, které uvedl v odvolání.
15. Měl za to, že žalovaný ani správní orgán prvního stupně nijak procesně nepochybili. Správní orgán prvního stupně žalobci žádným způsobem neupřel právo na spravedlivý proces, když dle § 49 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění účinném ke dni vydání napadeného rozhodnutí (dále jen „správní řád“), nebyl povinen nařizovat ústní jednání. Skutečnost, že správní orgán nezastává se žalobcem shodný právní názor či nevyhověl

všem návrhům zmocněnce žalobce, ještě neznamená, že je žalobci upřeno právo na spravedlivý proces.

16. Žalovaný dále nesouhlasil s tím, že při zjišťování skutkového stavu správní orgány jako jediný důkaz využily pouze protokol o kontrole ze dne 9. 11. 2015. Naopak v průběhu správního řízení jasně vycházely z podkladů předložených žalobcem při kontrole, zejména z evidence pracovní doby dle § 96 zákoníku práce, a zabývaly se též tvrzeními žalobce přednesenými v průběhu správního řízení.
17. Upozornil, že není povinností správního orgánu prvního stupně provést všechny důkazy navržené žalobcem, nýbrž toliko ty, které povedou k řádnému objasnění věci. Správní orgán prvního stupně se v odůvodnění svého rozhodnutí vyjádřil k důvodu, pro nějž nebylo přistoupeno k provedení navrhovaných svědeckých výpovědí. Žalovaný byl přesvědčen, že z pouhého neprovedení důkazů navržených žalobcem nelze vyvozovat zatížení řízení podstatnými vadami, porušení zákona a upření práva na spravedlivý proces.
18. Zastával názor, že se všemi odvolacími námitkami žalobce zabýval a vyjádřil se k nim v odůvodnění napadeného rozhodnutí. Stejně tak měl i správní orgán prvního stupně vypořádat všechny původní námitky žalobce v svém rozhodnutí.
19. Na závěr se vyjádřil k námitce směřující k nedostatečnému odůvodnění výše uložené sankce. Dle názoru žalovaného správní orgán prvního stupně postupoval zcela v souladu s § 36 odst. 1 zákona o inspekci práce. Dle žalovaného uložená pokuta (jejíž výše byla v souvislosti s částečným zastavením správního řízení snížena ze 70.000 Kč na 58.000 Kč) nijak nevybočuje ze stávající praxe orgánů inspekce práce, byla uložena v souladu s principy správního trestání a její stanovení splňuje všechny náležitosti a je zcela přezkoumatelné soudem.

VI. Posouzení věci krajským soudem

20. Krajský soud v Brně na základě včas podané žaloby přezkoumal napadené rozhodnutí v mezích žalobních bodů (§ 75 odst. 2 věta první s. ř. s.), jakož i řízení předcházející jeho vydání. Při přezkoumání napadeného rozhodnutí vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správních orgánů (§ 75 odst. 1 s. ř. s.). O žalobě soud rozhodl, aniž nařizoval jednání, za podmínek vyplývajících z § 51 odst. 1 s. ř. s.
21. K žalobcem navrženým důkazům krajský soud nejprve uvádí, že zpráva o odstranění nedostatků, vnitřní předpis č. 01/2015 a přehledy výpočtu pracovní doby a povinného nepřetržitého odpočinků zaměstnanců P. P. a V. Z. jsou již obsahem správního, resp. kontrolního spisu. Tyto správní soud jako důkazy neprovádí, ale při rozhodování z nich vychází jako z podkladů. K provedení ostatních, tj. výslechů zaměstnanců žalobce, soud nepřistoupil, jelikož měl skutkový stav posuzované věci za zjištěný pro řízení před správním soudem dostatečně, tudíž je vyhodnotil jako nadbytečné.
22. Ze správních spisů poskytnutých žalovaným zdejšímu soudu vyplynuly následující, pro rozhodnutí ve věci samé, podstatné skutečnosti.
23. Správní orgán prvního stupně provedl u žalobce postupně ve dnech 21. 10. 2015, 29. 10. 2015 a 9. 11. 2015 kontrolu dle § 5 odst. 1 písm. a) zákona o inspekci práce v rozsahu § 3 stejného zákona. Předmětem této kontroly bylo dodržování povinností vymezených v § 3 odst. 1 zákona o inspekci práce se zaměřením zejména na povinnosti na úseku odměňování zaměstnanců, úseku ochrany osobních práv zaměstnanců, úseku pracovní doby a úseku

pracovního poměru nebo dohod o pracích konaných mimo pracovní poměr. Kontrolovaným obdobím byly roky 2014 a 2015. Výsledky předmětné kontroly byly shrnuty do protokolu o kontrole ze dne 9. 11. 2015, č. j. 32017/9.50/15-1, sp. zn. I9-2015-3600, se kterým byl žalobce seznámen (viz kontrolní spis sp. zn. 518/2015/PVP). Proti kontrolním zjištěním žalobce námitky nepodal.

24. Následně správní orgán prvního stupně vydal dne 26. 11. 2016 opatření k odstranění nedostatků zjištěných při kontrole, č. j. 32017/9.50/15-2, sp. zn. I9-2015-3600, a určil žalobci tyto nedostatky odstranit do 30. 12. 2015. Současně mu určil, aby do 31. 12. 2015 podal ke správnímu orgánu prvního stupně písemnou zprávu o odstranění nedostatků. Tuto mu žalobce doručil dne 30. 12. 2015, ve které správnímu orgánu prvního stupně sdělil, že za účelem odstranění všech zjištěných nedostatků vydal dne 23. 11. 2015 vnitřní předpis č. 01/15 s tím, že k uvedenému vnitřnímu předpisu byli vedoucí zaměstnanci proškoleni dne 3. 12. 2015 (viz kontrolní spis sp. zn. 518/2015/PVP).
25. Dne 8. 4. 2016 vydal správní orgán prvního stupně příkaz č. j. 11425/9.30/16-4., sp. zn. S9-2016-181, ve kterém uznal žalobce vinným z totožných správních deliktů, jako v následném rozhodnutí správního orgánu prvního stupně a uložil mu pokutu ve výši 70.000 Kč a povinnost uhradit náklady správního řízení ve výši 1.000 Kč. Proti tomuto příkazu podal žalobce dne 14. 4. 2016 odpor. Na základě tohoto správní orgán prvního stupně pokračoval v řízení (viz č. l. 8 správního spisu).
26. Dne 18. 5. 2016 podal žalobce ke správnímu orgánu prvního stupně své vyjádření k vedenému řízení, jehož součástí byl i návrh na provedení důkazů přiloženými listinami a výsledkem označených svědků (č. l. 12 správního spisu). Dne 2. 6. 2016 správní orgán prvního stupně vydal vyrozumění o ukončení dokazování, ve kterém současně účastníky řízení poučil v souladu s § 36 odst. 3 správního řádu o jejich právu na vyjádření se k podkladům pro rozhodnutí. Tohoto žalobce využil a správnímu orgánu prvního stupně zaslal dne 7. 6. 2016 své další vyjádření (č. l. 16 správního spisu).
27. Správní orgán prvního stupně následně dne 23. 6. 2016 vydal své rozhodnutí, proti kterému podal žalobce dne 28. 7. 2016 odvolání, kde napadal především neprovedení navržených důkazů, nenařízení ústního jednání a nedostatečné vypořádání se s jeho námitkami. Žalobce své odvolání ještě třikrát doplnil, a to podáními doručenými správnímu orgánu prvního stupně dne 10. 8. 2016, dne 13. 9. 2016 a dne 17. 10. 2016. V těchto mimo opakování již dříve uplatněných námitek napadal správnost protokolu o kontrole a použitou metodiku při výpočtu doby odpočinku a odkazoval na skutečné rozvržení pracovní doby jeho zaměstnanců a na faktickou nemožnost nedodržování dob odpočinku z důvodu aplikace třisměnného provozu v jeho závodu.
28. Žalovaný poté vydal nyní soudem přezkoumávané napadené rozhodnutí, ve kterém přisvědčil námitce nesprávné metodiky výpočtu a v souvislosti s tím změnil rozhodnutí správního orgánu prvního stupně tak, jak je uvedeno v bodech 4 - 7 odůvodnění tohoto rozsudku.

Procesní vady – nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů a porušení práva na spravedlivý proces

29. Přednostně se zdejší soud zabýval námitkou nevypořádání se s důkazními návrhy žalobce, které měly vyvrátit či jinak interpretovat kontrolní zjištění. Dle judikatury správních soudů by se totiž jednalo o nepřezkoumatelné rozhodnutí pro nedostatek důvodů (viz

rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 5. 2008, č. j. 4 As 21/2007-80), což představuje vadu závažnou tak, že se jí musí správní soud zabývat i tehdy, pokud by toto žalobce nenamítal (*ex offio*). Je-li totiž správní rozhodnutí nepřezkoumatelné, lze jen stěží uvažovat o jeho přezkumu správním soudem, což ostatně vyplývá již z lingvistické stránky věci, kdy nepřezkoumatelné rozhodnutí logicky nelze věcně přezkoumat. Nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí obvykle bývá překážkou posouzení důvodnosti dalších žalobních námitek, což však v daném případě nenastalo.

30. Dle § 3 správního řádu nevyplývá-li ze zákona něco jiného, postupuje správní orgán tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který je nezbytný pro soulad jeho úkonu s požadavky uvedenými v § 2 správního řádu.
31. S tímto souvisí i § 50 odst. 3 správního řádu, dle kterého je správní orgán povinen zjistit všechny okolnosti důležité pro ochranu veřejného zájmu. V řízení, v němž má být z moci úřední uložena povinnost, je správní orgán povinen i bez návrhu zjistit všechny rozhodné okolnosti svědčící ve prospěch i v neprospěch toho, komu má být povinnost uložena.
32. Podle § 52 správního řádu jsou účastníci povinni označit důkazy na podporu svých tvrzení. Správní orgán není návrhy účastníků vázán, vždy však provede důkazy, které jsou potřebné ke zjištění stavu věci.
33. Jak vyplývá z výše uvedené zákonné úpravy, není povinností správního orgánu provést všechny účastníkem správního řízení navržené důkazy, a to pokud byl zjištěn stav věci, o kterém nejsou důvodné pochybnosti. Žalovaný na str. 9 a 12 – 13 napadeného rozhodnutí uvedl, že z podkladů předložených žalobcem správnímu orgánu prvního stupně zjistil skutkový stav věci dostatečně. Zejména vycházel z listin označených jako „zpráva o pracovní době“, o které vzal za prokázané, že se jedná o tzv. evidenci pracovní doby, kterou je žalobce jako zaměstnavatel povinen dle § 96 odst. 1 zákoníku práce vést. K tomuto žalovaný uvedl, že výsledky osob, které by měly ozřejmit způsob zápisu údajů do předmětné zprávy, nebyly nutné, jelikož způsob a obsah evidence pracovní doby je dán zákonnou právní úpravou (srov. str. 9 napadeného rozhodnutí). Obdobně správní orgán prvního stupně na str. 17 svého rozhodnutí konstatoval, že k provedení výsledků osob nepřistoupí, neboť tvrzení, k jehož prokázání je důkaz navrhován, bylo již bez důvodných pochybností ověřeno a důkazní sílu shledal v listinných podkladech předložených žalobcem při prováděné kontrole. Žalobce nadto ani ve správním řízení ani v žalobě netvrdil, že disponuje jinou evidencí pracovní doby než „zprávami o pracovní době“, a tuto ani dodatečně nepředložil. Pouze správní orgány odkazoval na rozvržení pracovní doby, s čímž se však tyto vypořádaly a žalobci jejich neprůkaznost „skutečně“ odpracovaných hodin vyložily.
34. Zdejší soud shledal jako nepravdivé tvrzení, že správní orgány nepřipustily žádný z žalobcem navrhovaných důkazů. Všechny důkazy listinou, které žalobce připojil ke svému vyjádření ze dne 18. 5. 2016, správní orgán prvního stupně provedl (viz č. l. 11 správního spisu), stejně tak se s jejich obsahem náležitě vypořádal (srov. str. 15 rozhodnutí správního orgánu prvního stupně). Nepřistoupil pouze k výsledku osob, toto však náležitě odůvodnil ve svém rozhodnutí (str. 16 – 17 rozhodnutí správního orgánu prvního stupně).
35. V návaznosti na výše uvedené krajský soud došel k závěru, že se správní orgány dostatečně vypořádaly se všemi důkazními návrhy žalobce a nezatížily tak svá rozhodnutí nepřezkoumatelností. Stejně tak jejich postup zdejší soud neshledal v rozporu se zásadou vyšetřovací, když vzhledem k povaze dokumentů jim předložených samotným žalobcem

zjistily všechny rozhodné skutečnosti svědčící ve prospěch či neprospěch žalobce (k tomu blíže níže body 43 - 56 odůvodnění tohoto rozsudku).

36. V souvislosti s touto námitkou žalobce dále brojil proti tvrzenému porušení jeho práva na spravedlivý proces, a to nejen ve vztahu k neprovedeným důkazům, ale také k tomu, že ani správní orgán prvního stupně, ani žalovaný nenařídili ve věci ústní jednání.
37. Dle § 49 odst. 1 věta první správního řádu nařídí správní orgán ústní jednání v případech, kdy to stanoví zákon, a dále tehdy, jestliže je to ke splnění účelu řízení a uplatnění práv účastníků nezbytné.
38. Správní řízení je totiž na rozdíl od řízení soudního ovládáno principem písemnosti a neveřejnosti jednání. Správní řízení je vedeno zejména na základě písemných podkladů, které jsou postupně zařazovány do spisu, přičemž je tato zásada modifikována zásadou ústnosti pouze v případě, že je tak stanoveno zvláštním zákonem, případně je to nutné ke splnění účelu řízení a uplatnění práv účastníků (srov. JEMELKA, Luboš a kol. *Správní řád*. 5. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2016, s. 262.).
39. Stejný názor zastávají i správní soudy, kdy dle ustálené judikatury ani v řízení o správních deliktech nemají správní orgány vždy povinnost nařídít ústní jednání (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 11. 2004, č. j. 3 As 32/2004-53 nebo ze dne 22. 10. 2015, č. j. 8 As 110/2015-46).
40. Žalovaný přitom žalobci na str. 12 napadeného rozhodnutí sdělil, že ač správní orgán prvního stupně mohl ústní jednání v dané věci nařídít, jeho nekonání nemělo žádného vlivu na zákonnost rozhodnutí správního orgánu prvního stupně. Žalobce se totiž mohl dostavit na provedení důkazů mimo ústní jednání (což učinil) a mohl se kdykoliv k provedeným důkazům vyjádřit (čehož také několikrát využil). Krajský soud se tak shoduje s žalovaným na tom názoru, že nekonáním ústního jednání nebylo zasaženo do žalobcových subjektivních práv, a tudíž nedošlo porušení jeho práva na spravedlivý proces, v souvislosti s čímž mu měla být odejmuta možnost obhajovat se.
41. Obdobně nelze přisvědčit ani tvrzení, že jediným podkladem pro rozhodnutí obou správních orgánů měl být protokol o kontrole a že správní orgány vycházely pouze z v něm uvedených kontrolních zjištění. Naopak vycházely z listin předložených jim samotným žalobcem, jak vyplývá z protokolu o dokazování mimo ústní jednání (č. l. 11 správního spisu), odůvodnění rozhodnutí správního orgánu prvního stupně i napadeného rozhodnutí. O tomto ostatně vypovídá i přepočítání rozhodných dob žalovaným vycházející zejména z údajů obsažených v žalobcových „zprávách o pracovní době“.
42. Je tak naopak možné konstatovat, že žalovaný, resp. správní orgán prvního stupně provedl dokazování postupem stanoveným správním řádem a vycházel ze skutečného stavu věci, když při svém rozhodování nevycházel pouze z obsahu protokolu o kontrole, který sloužil spíše jako podklad pro napadené rozhodnutí (srov. rozsudek Vrchního soudu v Praze ve věci sp. zn. 7 A 59/99). Stejně tak zdejší soud shledává napadené rozhodnutí i rozhodnutí správního orgánu prvního stupně v souladu se závěry uvedenými v rozsudku Nejvyššího správního soudu ve věci sp. zn. 6 Ads 46/2013, jelikož protokol o kontrole nebyl jediným důkazem, žalobce v něm uvedené závěry zpochybnit dokázal částečně, s čímž se žalovaný řádně vypořádal a zároveň žalovaný prokázal vinu žalobce nad rozumnou pochybnost (k tomu blíže níže body 43 - 56 odůvodnění tohoto rozsudku). Stejně tak důvodem pro neprovedení některých důkazů navrhaných žalobcem nebyla ta skutečnost, že nepodal

proti kontrolním zjištěním včas námitky. Toto správní orgány pouze konstatovaly, nijak k tomu však dále nepřihlížely.

Nesprávný výpočet nepřetržitého odpočinku v týdnu

43. Žalobce zároveň namítal nesprávný výpočet nepřetržitého odpočinku v týdnu ze strany žalovaného, neboť byl založen na nevhodných údajích vycházejících z evidence vstupu a odchodu zaměstnanců do areálu žalobce. Ani této námitce zdejší soud nepřisvědčil.
44. Podle § 92 odst. 1 zákoníku práce je zaměstnavatel povinen rozvrhnout pracovní dobu tak, aby zaměstnanec měl nepřetržitý odpočinek v týdnu v trvání alespoň 35 hodin. Nepřetržitý odpočinek v týdnu nesmí činit u mladistvého zaměstnance méně než 48 hodin.
45. Dle § 92 odst. 3 zákoníku práce v případech uvedených v § 90 odst. 2 stejného zákona a u technologických procesů, které nemohou být přerušeny, může zaměstnavatel rozvrhnout pracovní dobu zaměstnanců starších 18 let pouze tak, že doba nepřetržitého odpočinku v týdnu bude činit nejméně 24 hodin, s tím, že zaměstnancům bude poskytnut nepřetržitý odpočinek v týdnu tak, aby za období 2 týdnů činila délka tohoto odpočinku celkem alespoň 70 hodin.
46. Ustanovení § 90 odst. 2 písm. a) zákoníku práce pak odkazuje na nepřetržité provozy.
47. Podle § 28 odst. 1 písm. k) zákona o inspekci práce se právnická osoba dopustí správního deliktu na úseku pracovní doby tím, že nezajistí rozvržení pracovní doby tak, aby měl zaměstnanec stanovený nepřetržitý odpočinek v týdnu, ačkoli k tomu má povinnost podle zvláštního právního předpisu, čímž je myšlena povinnost dle § 92 zákoníku práce.
48. V posuzovaném případě se jedná o jeden ze skupiny deliktů spočívajících v překročení maximálního možného rozsahu pracovní doby – včetně krácení dob odpočinku (srov. STÁDNÍK, Jaroslav a kol. *Zákon o inspekci práce: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2016, § 28 – Správní delikty na úseku pracovní doby). Ačkoliv tak § 28 odst. 1 písm. k) zákona o inspekci práce hovoří o nezajištění „rozvržení pracovní doby“, je pro zhodnocení dodržení jeho povinnosti rozhodné to, zda zaměstnavatel zaměstnanci skutečně poskytnul nepřetržitý odpočinek v týdnu tak, jak je uvedeno v zákoníku práce. Pokud by se soud spokojil s výkladem žalobce, že pro posouzení splnění této povinnosti postačí to, jak zaměstnanci zaměstnavatel předem rozvrhl pracovní dobu, vedlo by to k možnému obcházení pravidel stanovených v zákoníku práce, neboť by zaměstnavatelé nebyli nijak donucováni k tomu, aby stanovené doby odpočinku svým zaměstnancům dodržovali. Takovýto výklad, založený především na jazykovém znění předmětných ustanovení zákona o inspekci práce a zákoníku práce, by nebyl v souladu s účelem a smyslem zákoníku práce, tj. jeho zásadami vyjádřenými v § 1a odst. 1 zákoníku práce.
49. Dle § 1a odst. 1 písm. a) a b) zákoníku práce smysl a účel ustanovení tohoto zákona vyjadřují i základní zásady pracovněprávních vztahů, jimiž jsou zejména zvláštní zákonná ochrana postavení zaměstnance a uspokojivé a bezpečné pracovní podmínky pro výkon práce.
50. Teleologickým výkladem (judikaturou soudů a právní doktrínou upřednostňovaným) § 28 odst. 1 písm. k) zákona o inspekci práce a § 92 odst. 1 a § 92 odst. 3 zákoníku práce je nutné dojít k závěru, že zaměstnavatel je nejen povinen pracovní dobu v souladu s těmito ustanoveními předem rozvrhnout, ale zároveň také dohlédnout na to, aby byla takto realizována. K prokázání tohoto pak bezpochyby slouží již zmiňovaná evidence pracovní

doby, která právě vypovídá o skutečně odpracovaných hodinách. Tomu předcházející rozvržení pracovní doby zaměstnavatelem má dle názoru zdejšího soudu spíše podpůrnou funkci, přičemž údaje v ní uvedené v zásadě nemohou vnést pochybnosti do dat zjištěných z evidence pracovní doby.

51. Výpočet předložený žalobcem v žalobě založený výlučně na údajích z předem rozvržené pracovní doby žalobcem jakožto zaměstnavatelem považuje krajský soud vzhledem k výše uvedenému za neprůkazný. Jelikož je tento výpočet v rozporu s tím, co je uvedeno v listině posouzené jakožto evidence pracovní doby, kterou správní orgány i soud vyhodnotily jako základní podklad pro posouzení dodržení žalobcovi povinnosti dle zákoníku práce, nejsou hodnoty v něm uvedené s to jakkoliv zpochybnit výpočty provedené správními orgány na základě evidence pracovní doby.
52. Výpočty jak správního orgánu prvního stupně, tak i žalovaného vycházely z listin označených jako „zpráva o pracovní době“, ze které vycházel i kontrolující inspektor. Jak již bylo uvedeno v bodě 33 odůvodnění tohoto rozsudku, správní orgány vzaly za prokázané, že se jedná o evidenci pracovní doby, kterou je žalobce jako zaměstnavatel povinen dle § 96 odst. 1 zákoníku práce vést, přičemž se s tímto ztotožnil i zdejší soud.
53. Předmětné „zprávy o pracovní době“ přitom neobsahují pouze údaje o tom, v jakou dobu zaměstnanec vstoupil do a odešel z areálu závodu žalobce, nýbrž i údaje o odpracované době, což jednoznačně vyplývá z časových údajů nadepsaných jako „Uznáno od-do“. Toto ostatně vyplývá i z toho, že předmětné zprávy o pracovní době obsahují i časové údaje označené jako „příchod“ a „odchod“, které se z pravidla vždy o několik minut liší. Tvzení žalobce spočívající v tom, že správní orgán prvního stupně, resp. žalovaný při výpočtu nepřetržitého odpočtu v týdnu vycházel pouze z údajů o příchodu/odchodu zaměstnance do/z areálu žalobce se tak nezakládá na pravdě. Vzhledem k tomu, že tyto údaje správním orgánům předložil sám žalobce, se toto tvrzení navíc jeví jako účelové.
54. Prostorové i technologické podmínky provozu závodu žalobce a jejich vliv na práci více zaměstnanců na pracovišti jsou v tomto případě irelevantní. Jak vyplývá ze „zpráv o pracovní době“, žalobce daným zaměstnancům pracovní dobu uznal tak, jak je v nich uvedeno. Z toho ve spojení s povinností zaměstnavatele vést evidenci pracovní doby v souladu se skutečností je možné dojít k závěru, že v rámci uznané pracovní doby konkrétní zaměstnanec práci také vykonal, případně byl připraven na pracovišti k výkonu práce dle pokynů zaměstnavatele podle § 78 odst. 1 písm. a) zákoníku práce.
55. Krajský soud dále nepřisvědčil ani námitce, že žalovaný nijak nepřihlédl k opatřením provedeným žalobcem k odstranění nedostatků provedených při kontrole. Jak uvedl již správní orgán prvního stupně v původním příkazu ze dne 8. 4. 2016, č. j. 11425/9.30/16-4., sp. zn. S9-2016-181, náprava a odstranění nedostatků nejsou způsobilé zbavit žalobce odpovědnosti za spáchání správních deliktů, nicméně je k tomu přihlédnuto při stanovení sankce. S tímto se zdejší soud plně ztotožňuje. Takto ostatně správní orgán prvního stupně postupoval i v rámci následného rozhodování o výši pokuty v svém rozhodnutí (viz str. 19 rozhodnutí správního orgánu prvního stupně). Jelikož žalovaný, jak je uvedeno níže v odůvodnění tohoto rozsudku, vycházel při změny výše sankce z té původní stanovené správním orgánem prvního stupně, jejíž způsob určení žalovaný aproboval (viz str. 14 napadeného rozhodnutí), lze dojít k závěru, že i žalovaný vzal v potaz nápravná opatření provedená žalobcem, ač toto není explicitně uvedeno v odůvodnění napadeného rozhodnutí. Absenci výslovného uvedení provedení nápravných opatření žalobcem

jakožto skutečnosti, kterou vzal žalovaný při rozhodování o sankci v potaz, tak s ohledem na existenci odkazu na odůvodnění rozhodnutí správního orgánu prvního stupně zdejší soud vyhodnotil jako nedbalost, která ale neměla potenciál zasáhnout do veřejných subjektivních práv žalobce. Pro komplexnost vypořádání dané námitky krajský soud doplňuje, že Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 20. 11. 2014, č. j. 9 As 57/2014-41, na který odkazoval žalobce, právě uváděl, že mají správní orgány přihlédnout k přijatým nápravním opatřením při stanovování výše sankce, nikoliv v části rozhodování o vině.

56. Námitkou nesprávného výpočtu a nesprávné metodiky posuzování rozhodné doby pro zjištění dodržení nepřetržitého odpočinku v týdnu se důkladně zabýval žalovaný na str. 9 – 12 napadeného rozhodnutí. Na tomto místě sám, způsobem navrženým žalobcem v odvolání, přepočítal daná období a na základě výsledků přistoupil ke změně výroku správního orgánu prvního stupně ve prospěch žalobce. Žalobce následně v žalobě žádné konkrétní pochybení žalovaného ve způsobu výpočtu nenamítal. Krajský soud po přezkoumání způsobu výpočtu odkazuje na odůvodnění napadeného rozhodnutí, jelikož se s jeho výsledky plně ztotožňuje.

Pokuta – neposouzení závažnosti konkrétního deliktu

57. Naposledy napadal žalobce nezákonný postup žalovaného při stanovení výše sankce za jím spáchané správní delikty, jelikož při jejím určování nevzal v potaz všechna hlediska uvedená v § 36 odst. 1 zákona o inspekci práce. Konkrétně pak namítal absenci posouzení přijetí nápravných opatření žalobcem a nepřihlédnutí k tomu, že vždy zaměstnancům poskytl nepřetržitý odpočinek za období dvou týdnů delší než celkový minimální nepřetržitý odpočinek stanovený zákoníkem práce (70 hodin).
58. Za správní delikt na úseku pracovní doby podle § 28 odst. 1 písm. k) zákona o inspekci práce lze v souladu s § 28 odst. 2 písm. c) stejného zákona uložit pokutu až do výše 1.000.000 Kč.
59. Za správní delikt na úseku pracovní doby podle § 28 odst. 1 písm. u) zákona o inspekci práce lze v souladu s § 28 odst. 2 písm. c) stejného zákona uložit pokutu až do výše 1.000.000 Kč.
60. Dle § 36 odst. 1 zákona o inspekci práce při určení výše pokuty právnické osobě správní orgány přihlížejí k jejím poměrům, k závažnosti správního deliktu, zejména ke způsobu jeho spáchání a jeho následkům a k okolnostem, za nichž byl spáchán.
61. K rozsahu soudního přezkumu uložené sankce podle § 78 odst. 1 s. ř. s. v minulosti Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 3. 4. 2012, č. j. 1 Afs 1/2012-36, publ. pod č. 2671/2012 Sb. NSS, vyslovil, že „[...] ukládání pokut za správní delikty se děje ve sféře volného správního uvážení (diskrečního práva) správního orgánu, tedy v zákonem dovolené volnosti správního orgánu rozhodnout ve vymezených hranicích, resp. volit některé z více možných řešení, které zákon dovoluje. Na rozdíl od posuzování otázek zákonnosti, jimiž se soud musí při posuzování správní věci k žalobní námitce zabývat, je oblast správní diskrece soudní kontrole prakticky uzavřena. Podrobit volné správní uvážení soudnímu přezkoumání při hodnocení zákonnosti rozhodnutí lze jen potud, překročil-li správní orgán zákonem stanovené meze tohoto uvážení, vybočil-li z nich nebo volné uvážení zneužil.[...] Z judikatury Nejvyššího správního soudu přitom vyplývá, že při posuzování zákonnosti uložené sankce správní soud k žalobní námitce přezkoumá, zda správní orgán při stanovení výše sankce zohlednil všechna

zákonem stanovená kritéria, zda jeho úvahy o výši pokuty jsou racionální, ucelené, koherentní a v souladu se zásadami logiky, zda správní orgán nevybočil z mezí správního uvážení nebo jej nezneužil, ale rovněž, zda uložená pokuta není likvidační.“

62. Správní orgán prvního stupně na str. 18 – 20 svého rozhodnutí uvedl, který správní delikt považuje za závažnější, posoudil závažnost spáchaných správních deliktů vzhledem k bezpečnosti práce, vyjádřil se ke způsobu spáchání předmětných správních deliktů, vyhodnotil okolnosti a následky spáchání daných deliktů jako podstatné. Konstatoval, že obecně žalobce klade velký důraz na prevenci případných pracovních úrazů a přihlédl i k přijatým nápravným opatřením v podobě vydání vnitřního předpisu č. 01/15 a souvisejícího proškolení zaměstnanců. Posoudil i majetkové poměry žalobce. Na základě tohoto usoudil, že uloží žalobci pokutu při spodní hranici zákonné sazby, a to ve výši 70.000 Kč.
63. Žalovaný se na str. 13 - 15 napadeného rozhodnutí plně ztotožnil s tím, jakým způsobem správní orgán prvního stupně stanovil výši uložené sankce a jak zhodnotil zákonem stanovené kritéria. Vzhledem ke skutečnosti, že v části správní řízení zastavil, rozhodl o přiměřeném snížení výše sankce ze 70.000 Kč na 58.000 Kč.
64. Ač tedy sám žalovaný neuvedl však zákonná kritéria, která měl posuzovat, vzhledem k existenci odkazu na odůvodnění rozhodnutí správního orgánu prvního stupně a ztotožnění se s jeho obsahem v tomto zdejší soud neshledává překročení mezí správního uvážení.
65. S námitkou absence zhodnocení přijetí nápravného opatření v podobě vydání vnitřního předpisu se krajský soud vypořádal již v 55 odůvodnění tohoto rozsudku. K námitce nepřihlédnutí k tomu, že vždy zaměstnancům poskytl nepřetržitý odpočinek za období dvou týdnů delší než celkový minimální nepřetržitý odpočinek stanovený zákoníkem práce (70 hodin) soud uvádí, že z odůvodnění napadeného rozhodnutí vyplývá, že k tomuto žalovaný naopak přihlédl. Žalovaný konstatoval, že „[...] rozhodl o přiměřeném snížení výše sankce s ohledem na zastavení části daného správního řízení z důvodu částečného neprokázání spáchání daného správního deliktu.“ Žalováním přitom nezastavil řízení pouze v části uvedené ve výroku III. napadeného rozhodnutí, ale také ve výroku II., tj. částech 1. a) a b) výroku I. rozhodnutí správního orgánu prvního stupně týkající se neposkytnutí nepřetržitého odpočinku v týdnu tak, aby za období dvou týdnů činila délka tohoto odpočinku celkem alespoň 70 hodin u uvedených zaměstnanců.
66. Soud tak neshledal, že by správní orgány vybočily ze zákonných mantinelů při ukládání pokuty, nebo že by jejich hodnocení kritérií pro uložení pokuty postrádalo logiku, či že by správní orgány nevzaly do úvahy všechna zákonná kritéria apod. Žalovaný na str. 13 - 15 žalobou napadeného rozhodnutí, resp. správní orgán prvního stupně na příslušných stranách svého rozhodnutí v tomto ohledu svá rozhodnutí adekvátně zdůvodnily. Rozhodnutí správních orgánů nenesou žádné znaky libovůle či zneužití nebo vybočení z mezí správního uvážení. Související námitku žalobce tak krajský soud vyhodnotil jako nedůvodnou.

Zbývající výroky napadeného rozhodnutí

67. Na závěr krajský soud uvádí, že žalobce mimo výše uvedeného napadal ještě výroky IV. a VI. napadeného rozhodnutí, k čemuž však neuvedl žádné námitky. Soud tak přezkoumal dané výroky v takovém rozsahu, v jakém jej má povinnost posoudit *ex offio*, tj. zda je

napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů nebo pro nesrozumitelnost, případně zda je stíženo takovými vadami, které by vyvolávaly jeho nicotnost.

68. Žádnou z výše uvedených vad krajský soud při svém přezkoumání nezjistil. Napadené rozhodnutí je v daném rozsahu řádně (ač stroze s odkazem na odůvodnění rozhodnutí správního orgánu prvního stupně) odůvodněno (srov. str. 12 napadeného rozhodnutí), není nesrozumitelné (což vzhledem k jednomu stručnému odstavci ani nelze očekávat), a tudíž rozhodně není ani nicotné, neboť obsahuje všechny náležitosti, které má rozhodnutí správního orgánu obsahovat. Ani v tomto rozsahu tak krajský soud nevyhodnotil žalobu jako důvodnou.

V. Shrnutí a náklady řízení

69. S ohledem na vše shora uvedené dospěl soud k závěru, že rozhodnutí žalovaného, kterým bylo odvolání žalobce zamítnuto, bylo vydáno v souladu se zákonem a shora uvedené žalobní námitky uplatněné žalobcem nejsou důvodné. Soudu tedy nezbylo, než žalobu jako nedůvodnou podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítnout.
70. Výroky o nákladech řízení mají oporu v § 60 odst. 1 s. ř. s., podle něhož 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. Žalobce v řízení úspěšný nebyl, proto mu právo na náhradu nákladů řízení nepřísluší. Žalovanému, který měl v řízení plný úspěch, však žádné náklady spojené s tímto řízením nad rámec jeho běžné administrativní činnosti nevznikly, proto soud rozhodl, že se žalovanému náhrada nákladů řízení nepřiznává.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu. V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Brno 26. června 2019

JUDr. Jaroslava Skoumalová v. r.
předsedkyně senátu