



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Hradci Králové - pobočka v Pardubicích rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Jana Dvořáka a soudců JUDr. Petry Venclové, Ph.D. a JUDr. Aleše Korejtky, v právní věci žalobce: **ČSAD Ústí nad Orlicí, a.s.**, se sídlem Třebovská 330, 562 00 Ústí nad Orlicí, zastoupeného JUDr. Michalem Lorencem, advokátem, se sídlem Žerotínova 1132/34, 130 00 Praha, proti žalovanému: **Státní úřad inspekce práce**, se sídlem Kolářská 451/13, 746 01 Opava, v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 9.3.2017, č.j. 7268/1.30/16-6,

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

Vymezení věci:

Rozhodnutím uvedeným v záhlaví tohoto rozsudku zamítl žalovaný podle § 90 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, v platném znění (dále jen „správní řád“) odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí Oblastního inspektorátu práce pro Královéhradecký kraj a

Pardubický kraj (dále jen „správní orgán I. stupně“) ze dne 14.9.2016, č.j. 1327/8.30/16-9. Tímto rozhodnutím byl žalobce uznán vinným ze spáchání správního deliktu na úseku pracovní doby podle ust. § 28 odst. 1 písm. a) zákona č. 251/2005 Sb., o inspekci práce (dále jen „zákon o inspekci práce“), neboť žalobce porušil ust. § 16 odst. 2 nařízení vlády č. 589/2006 Sb., kterým se stanoví odchylná úprava pracovní doby a doby odpočinku zaměstnanců v dopravě (dále též „NV č. 589/2006 Sb.“) a byla mu dle ust. § 28 odst. 2 písm. d) zákona o inspekci práce uložena pokuta ve výši 100.000 Kč a dle ust. § 79 odst. 5 správního řádu povinnost nahradit paušální částku nákladů správního řízení ve výši 1.000 Kč. Tohoto správního deliktu se měl žalobce dopustit tím, že jako zaměstnavatel nedodržel u jednotlivých zaměstnanců délku směny, ačkoliv k tomu má povinnost podle zvláštního právního předpisu, když nesplnil povinnost, aby délka směny zaměstnance - člena osádky autobusu linkové osobní dopravy, u které délka žádného ze spojů nepřesahuje 50 km /§ 2 písm. d) NV č. 589/2006 Sb./ činila nejvýše 13 hodin, a to konkrétně u řidiče J. W., když ve dnech 6.1., 20.4., 22.4., 24.4., 12.5., 14.5., 1.6., 5.6., 23.6.2015 činila délka směny tohoto zaměstnance 15 hod. 1 min.; ve dnech 10.1., 4.4., 26.4., 16.5. 2015 činila 15 hod 30 min; dne 2.4.2015 činila 15 hod. 43 min; dne 3.6.2015 činila 15 hod. 25 min.; dne 25.6.2015 činila 15 hod. 20 min; dne 14.6.2015 činila 15 hod. 30 min.; dne 27. 6. 2015 činila 15 hod. 10 min; přičemž překročením maximální délky směny vzniklo riziko nebezpečí únavy řidiče a možnost vzniku rizika dopravní nehody a ohrožení života a zdraví fyzických osob v autobusu.

Žalovaný odůvodnil žalované rozhodnutí v souladu s rozhodnutím správního orgánu I. stupně tím, že není pochyb o tom, že se žalobce daného správního deliktu skutečně dopustil, pochybení bylo zjištěno při kontrole příslušného oblastního inspektorátu práce, která byla zahájena dne 30.6.2015 a provedena ve dnech 21.7.2015 a 28.1.2015, když jejím předmětem bylo dodržování povinností vymezených v § 3 odst. 1 zákona i inspekci práce se zaměřením zejména na povinnosti na úseku odměňování zaměstnanců, povinnosti na úseku pracovní doby a povinnosti na úseku pracovního poměru nebo dohod konaných mimo pracovní poměr. Výsledky kontroly byly shrnuty v protokolu ze dne 27.4.2016. Dne 15.8.2016 se konalo ve věci ústní jednání, k němuž žalobce doložil písemné stanovisko ve věci. Oblastním inspektorátem práce byla zamítnuta žádost žalobce o předložení kontrolního listu (dle žalovaného se má jednat o „souhrnný list o kontrole“), v němž byla navržena výše pokuty a dále to, aby jím byl proveden důkaz. Žalobce spáchání správního deliktu odmítal. Dne 15.9.2016 bylo vydáno rozhodnutí správního orgánu I. stupně, jak již uvedeno shora, které bylo následně k odvolání žalobce žalovaným rozhodnutím potvrzeno. Předmětem odvolání byla zejména námitka chybného právního názoru oblastního inspektorátu práce. Žalobce totiž tvrdí, že tzv. „doba čekání“ mezi jednotlivými spoji se nezapočítává do pracovní doby řidičů městské hromadné dopravy. Dále žalobce namítá, že výše navržené pokuty v souhrnném listu o kontrole je totožná s pokutou následně skutečně uloženou, což dle žalobce prokazuje, že nebylo přihlédnuto k polehčujícím okolnostem žalobce. Žalobce rovněž napadal průběh správního řízení, kdy dle něj nezákonně vedoucí odboru Ing. R. S., který není uveden na seznamu oprávněných osob v této věci, rozhodl o nezařazení souhrnného listu o kontrole do správního spisu, což mělo být potvrzeno výslechem oprávněné úřední osoby, která vedla ústní jednání, jednalo se o pana JUDr. J. H. Dále žalobce sporoval nejasnost uvedených podkladů v rozhodnutí správního orgánu I.

stupně a dále tvrdil, že uložená pokuta je nepřiměřeně vysoká, vztahovala se k jednomu z 300 zaměstnanců, když navíc došlo ke změně právního výkladu, nadto nebylo přihlédnuto k polehčujícím okolnostem a není zřejmé, zda má v dané věci pokuta plnit represivní funkci, rozhodnutí proto považoval žalobce za nepřezkoumatelné.

Žalovaný v žalovaném rozhodnutí zdůraznil, že v obdobné věci již bylo rozhodnuto rozsudkem Krajského soudu v Hradci králové č.j. 3 Ad 18/2015-90 ze dne 19.12.2016, v němž se soud jednoznačně vyjádřil k výkladu § 3 písm. a) NV č. 589/2006 Sb., kdy toto ustanovení o odchylné úpravě pracovní doby označil pouze za definující pracovní dobu člena osádky nákladního automobilu nebo autobusu, nikoliv zaměstnance městské hromadné dopravy. Žalovaný uzavřel, že čekání řidiče městské hromadné dopravy je prodlevou, která je nedílnou součástí jím vykonávané práce, který stanovenou dobu čekání zaměstnavatelem musí respektovat. K souhrnnému listu o kontrole pak uvedl, že tento není součástí správního spisu, není ani podkladem pro vydání rozhodnutí, tudíž není zahrnut právem žalobce na seznámení se s obsahem správního spisu před vydáním rozhodnutí. Ve vztahu k tvrzenému zásahu Ing. S., pak uvedl, že s ohledem na jednoznačně prokázaný správní delikt, nemohl mít tvrzený zásah vliv na zákonnost vydaného rozhodnutí. Pokud šlo o sankci, pak žalovaný odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu (dále též „NSS“, rozsudky NSS jsou dostupné na www.nssoud.cz) ze dne 1.2.2012, č.j. 3 Ads 53/2011-68, podle kterého nelze od uložení sankce v daném případě upustit, přičemž uzavřel, že se jednalo o opakované zjištění deliktu ve vztahu k témuž zaměstnanci, když bylo zohledněno, že nedošlo k újmě na zdraví. S odkazem na usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 20.4.2010 č.j. 1 As 9/2008-133 pak žalovaný zdůraznil, že žalobce přes výzvu správního orgánu nedoložil své majetkové poměry. Žalovaný zjistil, že žalobce není zatížen insolvenčním, konkurzním ani vyrovnávacím řízením, je zaměstnavatelem střední velikosti, v roce 2015 dosáhl jeho výsledek hospodaření 35 075 000 Kč, tedy pokuta ve výši 100 000 Kč plní svůj represivní i preventivní charakter, není však přitom likvidační.

Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce v zákonem stanovené lhůtě podle ust. § 65 a násl. podle zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s.ř.s.“) žalobu ke krajskému soudu, jíž se domáhal zrušení napadeného rozhodnutí a příslušného rozhodnutí správního orgánu I. stupně pro jejich nezákonnost.

Žalobní body:

Žalobce v žalobě uplatnil totožné námitky jako v odvolání. Předně žalobce sporoval správnost aplikovaného výkladu dotčené právní úpravy, zejména tedy posouzení tzv. „doby čekání“ ve vztahu k pracovní době, když tvrdil, že u hromadné dopravy a veřejné linkové dopravy s délkou spojů kratší než 50 km se doba čekání nezapočítává do pracovní doby. Dále žalobce setrval na původní odvolací námitce o povinnosti správního orgánu poskytnout žalobci jako účastníku řízení souhrnný list o kontrole a rovněž uplatnil námitku nezákonného zásahu Ing. S. jako osoby, která nebyla uvedena na seznamu úředních oprávněných osob, když v tomto shledal porušení práva na spravedlivý proces, jak vyplývá dle žalobce ze str. 4 protokolu o ústním jednání ze dne 15.8.2016, kde je uvedeno, že kontrolní list byl odmítnut k předložení ze strany vedoucího odboru inspekce práce Ing. R.

S. Ve vztahu k uložené sankci pak žalobce namítal její nepřiměřenost, poukázal na to, že v jiném případě jiného subjektu byla u pochybení ve vztahu ke čtyřem zaměstnancům uložena pokuta ve výši 75 000 Kč, rovněž poukázal na složitost právní úpravy a zdůraznil, že nikomu nebyla způsobena újma. Při jednání krajského soudu dne 13.12.2017 žalobce navrhl podle § 78 odst. 2 s.ř.s., aby soud z uvedených důvodů od uložené sankce upustil, případně ji snížil. Při téže jednání soudu žalobce poukázal na rozpor v zákonném znění textu právní úpravy a v textu, jak byl citován v rozsudku NSS ze dne 13.9.2017, č.j. 6 Ads 4/2017-28, když má za to, že tato odchylnost má na použitelnost právního závěru zakotveného v uvedeném rozsudku zásadní vliv. Konkrétně se jednalo o bod 16 rozsudku, kdy je v textu rozsudku citováno ust. § 2 písm. d) NZ č. 589/2006 Sb.

Vyjádření žalovaného:

Žalovaný ve svém vyjádření k žalobě setrval na svém právním názoru a navrhl zamítnutí žaloby, přičemž se plně odkázal na rozsudek NSS ze dne 13.9.2017, č.j. 6 Ads 4/2017-28, v němž je dotčená právní úprava jednoznačně vyložena.

Posouzení věci krajským soudem:

Krajský soud po zjištění, že žaloba byla proti pravomocnému rozhodnutí žalovaného podána oprávněnou osobou (§ 65 s.ř.s.), v zákonem stanovené lhůtě (§ 72 odst. 1 s.ř.s.) a po zjištění, že je žaloba přípustná (§ 68 s.ř.s.), přezkoumal napadané rozhodnutí v mezích žalobcem uplatněných žalobních bodů podle skutkového a právního stavu v době rozhodování správních orgánů (§ 75 odst. 1, 2 s.ř.s.), a dospěl k závěru, že žaloba není důvodná.

Na tomto místě považuje krajský soud za vhodné doplnit, že ačkoliv je povinností orgánů veřejné moci svá rozhodnutí řádně odůvodnit, nelze tuto povinnost interpretovat jako požadavek detailní odpovědi na každou námitku (ve vztahu k soudům srov. např. odst. 61 rozsudku Evropského soudu pro lidská práva ve věci Van de Hurk v. Nizozemí). Nadto je třeba si uvědomit, že orgán veřejné moci na určitou námitku může reagovat i tak, že v odůvodnění svého rozhodnutí prezentuje od názoru žalobce odlišný názor, který přesvědčivě zdůvodní. Tím se s námitkami účastníka řízení vždy - minimálně implicitně - vypořádá. Nelze proto bez dalšího uzavřít, že absence odpovědi na ten či onen argument žalobce v odůvodnění žalovaného rozhodnutí (či rozhodnutí soudu) způsobuje nezákonnost rozhodnutí či dokonce jeho nepřezkoumatelnost. Takovýto přístup by totiž mohl vést zejména u velmi obsáhlých podání až k absurdním důsledkům a k porušení zásady efektivity a hospodárnosti řízení. Podstatné je, aby se správní orgán (či následně správní soud) vypořádal se všemi základními námitkami účastníka řízení (viz např. rozsudek NSS ze dne 22.10.2014, č.j. 6 Ads 237/2014-9 a dále např. rozsudek NSS ze dne 28. 5. 2009, č. j. 9Afs 70/2008 – 13). Zároveň je nutné dodat, že rozsah reakce soudu na konkrétní námitky je co do šíře odůvodnění spjat s otázkou hledání míry (proto zpravidla postačuje, jsou-li vypořádány alespoň základní námitky účastníka řízení /srov. např. rozsudek NSS ze dne 28. 5. 2009, č. j. 9Afs 70/2008 – 13) případně (za podmínek tomu přiměřeného kontextu) i s akceptací odpovědi implicitní (což připouští i Ústavní soud – srov. např. usnesení ze dne 18. 11. 2011, sp. zn. II. ÚS 2774/09 /odstavec 4 odůvodnění/, usnesení ze dne 11. 3. 2010, sp. zn.

II. ÚS 609/10 /odstavec 5 odůvodnění/, usnesení ze dne 7. 5. 2009, II. ÚS 515/09 /odstavec 6 odůvodnění/, či rozsudek NSS ze dne 21. 12. 2011, č. j. 4 Ads 58/2011 – 72), tzn., že na určitou námitku lze reagovat i (např.) tak, že v odůvodnění svého rozhodnutí soud prezentuje od názoru žalobce odlišný názor, který přesvědčivě zdůvodní tak, že toto zdůvodnění poskytuje dostatečnou oporu výroku rozhodnutí. Ústavní soud v této souvislosti konstatoval: „[n]ení porušením práva na spravedlivý proces, jestliže obecné soudy nebudují vlastní závěry na podrobné oponentuře (a vyvracení) jednotlivě vznesených námitek, pakliže proti nim staví vlastní ucelený argumentační systém, který logicky a v právu rozumně vyloží tak, že podpora správnosti jejich závěrů je sama o sobě dostatečná“ (srov. nález ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08, bod 68; srov. obdobně též rozsudky NSS ze dne 29. 3. 2013, č. j. 8 Afs 41/2012 - 50, bod 21, nebo ze dne 6. 6. 2013, č. j. 1 Afs 44/2013 - 30, bod 41, popř. ze dne 3. 7. 2013, č. j. 1 As 17/2013 – 50, bod 17). Ostatně i Ústavní soud v případě, že námitky stěžovatelů nejsou způsobilé změnit výrok rozhodnutí, tyto nevypořádává (srov. např. bod 24. nálezu ze dne 28. 5. 2009, sp. zn. II. ÚS 2029/08; Ústavní soud zde uvedl: „Ústavní soud se nezabýval dalšími námitkami stěžovatelky, protože by rozhodnutí o nich nebylo způsobilé změnit výrok.“), neboť si je plně vědom toho, že požadavky kladené na orgány veřejné moci - pokud jde o detailnost a rozsah vypořádání se s námitkami adresátů jejich aktů - nesmí být přemrštěné. Takové přehnané požadavky by byly výrazem přepjatého formalismu, který by ohrožoval funkčnost těchto orgánů, především pak jejich schopnost efektivně (zejména v přiměřené době a v odpovídajícím rozsahu) plnit zákonem jim uložené úkoly.

Dále platí, že samu okolnost, že soud nepřisvědčil argumentaci účastníka řízení, nelze bez dalšího považovat za porušení jeho práv. Právo na spravedlivý proces nelze vykládat tak, že jde o právo jednotlivce na vyhovění jeho návrhu či na rozhodnutí v jeho prospěch (srov. např. usnesení Ústavního soudu ze dne 20. 10. 2011, sp. zn. III. ÚS 2773/11, dostupné /stejně jako další níže citovaná rozhodnutí Ústavního soudu/ na <http://nalus.usoud.cz>). Není přitom smyslem soudního přezkumu stále dokola podrobně opakovat již jednou vyřčené, a proto se může soud v případech shody mezi názorem soudu a odůvodněním žalobou napadeného rozhodnutí odkazovat na toto odůvodnění, což v této věci činí (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2007, č. j. 8 Afs 75/2005 – 130 publikovaný pod č. 1350/2007 Sb. NSS, či rozsudky téhož soudu ze dne 2. 7. 2007, č. j. 4 As 11/2006-86, a ze dne 29. 5. 2013, č. j. 2 Afs 37/2012 – 47).

Dále uplatňuje krajský soud následující právní argumentaci.

Meritem sporu je otázka, zda se doba čekání mezi jednotlivými spoji u řidičů městské hromadné dopravy a veřejné linkové dopravy s délkou spojů kratší než 50 km započítává do pracovní doby či nikoliv. V tomto ohledu se krajský soud plně řídil právním názorem zakotveným v rozsudku NSS ze dne 13.9.2017, č.j. 6 Ads 4/2017-28 a na něj plně odkazuje: „[14] Při posuzování sporné právní otázky Nejvyšší správní soud vyšel z následující rozhodné právní úpravy. Zákoník práce ve zmocňovacím ustanovení pro příslušné nařízení vlády používá v § 100 odst. 1 tyto kategorie zaměstnanců (zvýraznění doplněno Nejvyšším správním soudem):

a) členové osádky nákladního automobilu nebo autobusu

- b) zaměstnanci údržby pozemních komunikací,
- c) zaměstnanci drážní dopravy na dráze celostátní, regionální a vlečce,
- d) zaměstnanci městské hromadné dopravy,**
- e) členové posádky letadla a zaměstnanci zajišťující provozování letiště,
- f) členové posádky plavidla,
- g) zaměstnanci obsluhující plavidlo v přístavu.

[15] Již z tohoto výčtu je bez dalšího zřejmé, že zákonodárce tyto kategorie pojal ve významu souřadném, byť se prvky každé kategorie mohou překrývat, tedy že mezi jednotlivými kategoriemi výčtu nekonstruoval vztah jako mezi pojmy nadřazenými a podřazenými, popř. mezi pojmy obecnými a speciálními. To platí i o kategoriích „*členové osádky nákladního automobilu nebo autobusu*“ a „*zaměstnanci městské hromadné dopravy*“, ač u nich může jít také o řidiče autobusů. Totéž ostatně platí pro kategorii zaměstnanců drážní dopravy, mezi nimiž jsou řidiči tramvají, trolejbusů, lanovek či metra, kteří současně mohou být zaměstnanci městské hromadné dopravy.

[16] Systematicke § 100 odst. 1 zákoníku práce odpovídá i členění ustanovení § 2 nařízení vlády. Nařízení vlády u kategorie členů osádky nákladního automobilu nebo autobusu [odpovídající § 100 odst. 1 písm. a) zákoníku práce] v ustanovení § 2 písm. a) doplňuje „*v silniční dopravě podle přímo použitelného předpisu ES nebo podle mezinárodní smlouvy*“. U kategorie zaměstnanců městské hromadné dopravy [§ 100 odst. 1 písm. d) zákoníku práce] nařízení vlády doplňuje v ustanovení § 2 písm. d) „*kterí jsou členy osádky autobusu ... a kteří jsou členové osádky autobusu linkové osobní dopravy, u které délka žádného ze spojů nepřesahuje 50 km.*“ Z toho pak plyne, že zaměstnancem městské hromadné dopravy jsou i zaměstnanci „*venkovských*“ autobusů linek osobní dopravy, pod podmínkou, že délka spoje nepřesáhne 50 km (neboť jinak by šlo o kategorii přímo regulovanou unijní legislativou). Lze poznamenat, že tato zpřesnění definice jednotlivých kategorií v nařízení vlády jsou též „*kryta*“ zmocněním obsaženým v § 100 zákoníku práce, podle něhož vláda mohla blíže vymezit okruhy zaměstnanců uvedených v písmenech a) až g) § 100 odst. 1 zákoníku práce, tj. dále rozvést obecné pojmy charakterizující jednotlivé kategorie zaměstnanců.

[17] Takto vymezeným kategoriím v ustanovení § 2 nařízení vlády pak dále odpovídá i systematika jednotlivých hlav jeho části druhé, tj. hlava I pro kategorii ustanovení § 2 písm. a), tj. pro členy osádek nákladního automobilu nebo autobusu v silniční dopravě, a hlava V pro kategorii ustanovení § 2 písm. d), tj. pro zaměstnance městské hromadné dopravy.

[18] Nejvyšší správní soud se tedy ztotožňuje s výchozí úvahou krajského soudu, že nařízení vlády se vztahuje na několik skupin zaměstnanců v dopravě, mezi něž rovněž řadí členy osádky nákladního automobilu nebo autobusu v silniční dopravě, stejně jako zaměstnance městské hromadné dopravy, resp. členy osádky autobusu linkové osobní dopravy, u které délka žádného ze spojů nepřesahuje 50 km.

[19] Spor se pak koncentruje na otázku výkladu pojmů v § 3 nařízení vlády, konkrétně zda se vztahují, jak by naznačovala marginální rubrika (název ustanovení) „*základní pojmy*“, jakožto obecné pojmy ke všem kategoriím zaměstnanců zvlášť upraveným v jednotlivých

hlavách části druhé nařízení vlády, anebo zda se jednotlivé pojmy týkají (navzdory marginální rubrice) jen jedné nebo jen několika kategorií zaměstnanců. Ze systematiky nařízení vlády, z kontextu vymezení jednotlivých kategorií zaměstnanců i dle doslovného výkladu je přitom zřejmé, že ve skutečnosti o základní, resp. obecné pojmy nejde a že nařízení vlády nesoudě a nepřehledně v § 3 upravuje otázky vztahující se jen k jednotlivým kategoriím zaměstnanců, a nikoli věci všem kategoriím společné. Např. § 3 písm. c) nařízení vlády definuje zaměstnance pracujícího letmo jen pro kategorii zaměstnanců drážní dopravy, § 3 písm. e) definuje dobu řízení jen pro kategorii zaměstnanců mezinárodní drážní dopravy, § 3 písm. f) definuje pojem noční doba také jen pro některé kategorie zaměstnanců zde vyjmenované. Obdobně pojem režijní jízdy dle § 3 písm. d) nařízení vlády je pojmem použitelným pouze ve vztahu ke kategorii zaměstnanců drážní dopravy a městské hromadné dopravy. Obecným pojmem je zdánlivě pojem „zimní období“ dle § 3 písm. h), avšak ze zvláštní části druhé nařízení vlády plyne, že i ten se týká pouze kategorie zaměstnanců údržby pozemních komunikací.

[20] Není proto žádného rozumného důvodu domnívat se, že definice pracovní doby v § 3 písm. a) nařízení vlády by měla být bez dalšího všem kategoriím společná. Připomeňme, že toto ustanovení zní: *„V tomto nařízení se rozumí pracovní dobou člena osádky nákladního automobilu nebo autobusu doba řízení vozidla, nakládka a vykládka, kontrola a dohled nad cestujícími při nastupování do autobusu nebo vystupování z autobusu, čištění a prohlídka vozidla, sledování nakládky a vykládky, práce, kterou se zajišťuje bezpečnost vozidla, nákladu nebo cestujících, technická údržba vozidla, administrativní práce spojené s řízením vozidla a nezbytná jednání před správními orgány související s plněním pracovních úkolů; doba, kdy je člen osádky nákladního automobilu nebo autobusu připraven na pracovišti k výkonu práce podle pokynů zaměstnavatele, zejména čekání na nakládku a vykládku, jejíž doba není předem známa, s výjimkou doby čekání mezi spoji ve veřejné linkové osobní dopravě v rámci linky časově a místně určené jízdním řádem.“*

[21] Definice pracovní doby v tomto ustanovení se tedy týká jen kategorie, k níž je vztažena, tj. pro členy osádky nákladního automobilu nebo autobusu v silniční dopravě [kategorie dle § 2 písm. a) nařízení vlády], a nikoli kategorie § 2 písm. d) nařízení vlády, tj. zaměstnanců městské hromadné dopravy. Přitom i v kategorii dle § 2 písm. a) nařízení vlády, tj. u členů osádek autobusů v silniční dopravě, se zjevně může vyskytovat podkategorie členů osádek autobusů v silniční dopravě, která je veřejnou linkovou osobní dopravou (meziměstské dálkové spoje), a u této podkategorie se pak uplatní výjimky, že se do jejich pracovní doby nepočítá doba čekání mezi spoji v rámci linky časově a místně určené jízdním řádem. Na odměňování této doby se uplatní zvláštní ustanovení hlavy I, týkající se této kategorie zaměstnanců, konkrétně § 9a (resp. § 28 odst. 3 nařízení vlády či dle výhodnější kolektivní smlouvy). To však neplatí pro zaměstnance městské hromadné dopravy, ač může jít také o řidiče autobusů.

[22] Pracovní doba této jiné souřadné kategorie – zaměstnanců městské hromadné dopravy – se pak řídí obecnými ustanoveními zákoníku práce, s odchylkou dle § 100 odst. 1 písm. d), § 100 odst. 1 in fine zákoníku práce, ve spojení s § 16 nařízení vlády, tj. je definována stanovená týdenní pracovní doba 40 hodin týdně a maximální délka jedné směny, tj. 13

hodin. Celý pobyt v zaměstnání řidiče městské hromadné dopravy je pracovní dobou, jeho směna celkem nesmí překročit 13 hodin, krom toho se v rámci pracovní doby rozlišuje doba řízení, která nesmí přesáhnout 4 hodiny v kuse a musí být přerušována bezpečnostními přestávkami (§ 19 nařízení vlády). Těmi mohou být i ony doby čekání na konečné mezi spoji, neznámá to ale, že by se neměly započítávat do pracovní doby a že by měly být odměňovány odlišně než jako přímý výkon práce. Ostatně i režijní jízda je jako přímý výkon práce odměňována (srov. § 16 odst. 2 a nařízení vlády). V tomto kontextu by nebylo logické, aby čekání mezi spoji nebylo zaměstnanci městské hromadné dopravy do pracovní doby počítáno, zatímco režijní jízda, kdy je vezen jako cestující na místo výkonu práce (např. na konečnou či do zastávky, kde má převzít vozidlo) se mu plně do pracovní doby počítala.

[23] Nutno však zdůraznit, že otázka odměňování je pro posouzení daného případu nepodstatná, neboť stěžovatelka byla postižena za spáchání správního deliktu spočívajícího v překročení maximální délky směny 13 hodin, nikoli za to, jakým způsobem jednotlivé části směny odměňovala [§ 28 odst. 1 písm. a) zákona o inspekci práce]. Směna je podle zákoníku práce ucelený úsek rozvržené týdenní pracovní doby; jejím smyslem je také vymezit, resp. garantovat dobu nepřetržitého odpočinku mezi dvěma směnami. I kdyby byla na zaměstnance městské hromadné dopravy aplikovatelná výjimka na konci § 3 písm. a) nařízení vlády, ta se zjevně týká pouze počítání pracovní doby, nikoli směny, jejíž konec nelze za hranici maximální délky směny odsouvat. Argumentace stěžovatelky tím, co se do pracovní doby počítá nebo nepočítá, je tedy do značné míry mimoběžná.

[24] Na překážku uvedenému výkladu není ani § 2 odst. 7 písm. a) zákona č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, na nějž se odvolává stěžovatelka a který zní: „(7) *Linková osobní doprava je pravidelné poskytování přepravních služeb na určené trase dopravní cesty, při kterém cestující vystupují a nastupují na předem určených zastávkách. Linkovou osobní dopravu lze provozovat formou veřejné linkové dopravy nebo formou zvláštní linkové dopravy, a to jako vnitrostátní nebo mezinárodní. Přitom se rozumí a) veřejnou linkovou dopravou doprava, při které jsou přepravní služby nabízeny podle předem vyhlášených podmínek a jsou poskytovány k uspokojování přepravních potřeb; pokud je doprava uskutečňována pro potřeby města a jeho příměstských oblastí, jedná se o městskou autobusovou dopravu, b) zvláštní linkovou dopravu doprava určených vybraných skupin cestujících s vyloučením ostatních osob.*“ Zaprvé, smysl a účel tohoto předpisu není primárně v regulaci pracovních podmínek zaměstnanců v silniční dopravě, oproti zákoníku práce a na jeho základě vydanému nařízení vlády, resp. oproti kompetenci inspekce práce na daném úseku. Zadruhé, i když lze podle zákona č. 111/1994 Sb. považovat městskou autobusovou dopravu za veřejnou osobní linkovou dopravu, jde o definici především pro účely tohoto zákona. Co je však podstatné, tato definice nevylučuje odlišné definice kategorií zaměstnanců v dopravě nařízením vlády, na základě výslovného zákonného zmocnění stanoveného pozdějším zákonem, § 100 odst. 1 zákoníku práce, nota bene jde-li o definice okruhu zaměstnanců pro účely regulace jejich pracovních podmínek. Jinak řečeno, nelze automaticky přenášet definici městské autobusové dopravy, resp. veřejné linkové dopravy ze zákona č. 111/1994 Sb. do zákoníku práce a jej provádějící nařízení vlády, definující jednotlivé zaměstnance v dopravě.

[25] Jakkoli Nejvyšší správní soud sdílí názor, že nařízení vlády je formulováno neobratně a nepřehledně, nelze v daném případě uplatnit argumentaci in dubio mitius, neboť pochybnost ve výkladu Nejvyšší správní soud neshledal, navíc by upřednostnění výkladu zastávaného stěžovatelkou bylo dvousečným z důvodu, že se v důsledku týká horizontálních vztahů mezi zaměstnavatelem a zaměstnancem v dopravě, regulovaných odvětvím pracovního práva, které je postaveno na principu ochrany zaměstnance jako slabší smluvní strany. Nemluvě o tom, že cílem stanovení maximální délky směny zaměstnanců v městské hromadné dopravě je též ochrana bezpečnosti, zdraví a životů ostatních účastníků provozu, zejména cestujících. Matoucí systematiku nařízení vlády a neobratnost jeho formulací by mohl vzít krajský soud v úvahu při případné moderaci uložené pokuty, stěžovatelka však takový návrh nevznesla. Podobně na věc nahlížel i krajský soud, který zjevně v tomto směru poznamenal, že stěžovatelka výši pokuty nijak nezpochybňovala.

[26] Nejvyšší správní soud musí konečně souhlasit s krajským soudem i v tom, že stěžovatelkou připomínaná stanoviska Ministerstva dopravy a Ministerstva práce a sociálních věcí nevyložil jako závazná. Výklad předmětného nařízení vlády ústředními orgány státní správy není autentický, ani závazný, a soud se musí vždy primárně řídit platnou právní úpravou a volit její vlastní výklad, za který také nese svoji odpovědnost. S výkladem relevantní právní úpravy, který krajský soud provedl či zvolil, se ostatně, jak vyplývá již ze všeho shora uvedeného, Nejvyšší správní soud také ztotožnil a považuje jej (a to právě ze shora uvedených důvodů) také za jediný správný.“

Z uvedeného právního výkladu je zjevné (zejména bod 22), že pracovní doba zaměstnanců městské hromadné dopravy se řídí obecnými ustanoveními zákoníku práce, s odchylkou dle § 100 odst. 1 písm. d), § 100 odst. 1 in fine zákoníku práce, ve spojení s § 16 NZ č. 589/2006 Sb., tj. je definována stanovená týdenní pracovní doba 40 hodin týdně a maximální délka jedné směny, tj. 13 hodin. Krajský soud se zabýval tím, zda tvrzení žalobce o nepřesné citaci právního předpisu v bodě 16 citovaného rozsudku NSS: „*kterí jsou členy osádky autobusu ... a kteří jsou členové osádky autobusu linkové osobní dopravy, u které délka žádného ze spojů nepřesahuje 50 km.*“ namísto znění: *kterí jsou členy osádky autobusu ... a členové osádky autobusu linkové osobní dopravy, u které délka žádného ze spojů nepřesahuje 50 km*“ mohlo mít vliv na udržitelnost právního výkladu. Krajský soud přitom dospěl k závěru, že právní výklad podaný Nejvyšším správním soudem je přesvědčivý a uvedená nepřesná citace právního předpisu na jeho použitelnost nemá vliv. Krajský soud vychází z předpokladu, že NSS přijal svůj právní závěr na základě znění platné právní úpravy (iura novit curia) a že se jedná toliko o písařskou chybu v přepisu znění právního předpisu do textu rozsudku, která byla převzata z textu prvostupňového rozsudku krajského soudu v dané věci. Tedy krajský soud neshledal důvod pro to, aby se odklonil od právního názoru vysloveného v rozsudku NSS ze dne 13.9.2017, č.j. 6 Ads 4/2017-28. Námitka žalobce o tom, že žalovaný zaujal chybný právní výklad ve vztahu k posuzování maximální délky směny, proto není důvodná.

Pokud jde o námitku nepředložení souhrnného listu o kontrole žalobci jako účastníku řízení a o neprovedení důkazu touto listinou, pak k tomu soud uvádí, že se ztotožňuje s žalovaným, že tato listina není kryta právem žalobce na seznámení se

s podklady pro rozhodování podle § 36 odst. 3 správního řádu, neboť se nejednalo o podklad pro vydání rozhodnutí. Sama okolnost, že v uvedené listině sepsané inspektorem oblastního inspektorátu práce měla být navržena pokuta ve výši, v níž byla následně fakticky uložena, nesvědčí bez dalšího o tom, že ve věci bylo postupováno v rozporu se zákonem, tedy že nebyly zohledněny individuální okolnosti věci, zejména polehčující okolnosti při stanovení sankce. Pokud jde o námitku porušení práva na spravedlivý proces, pak je třeba uvést, že toto porušení krajský soud neshledal, neboť Ing. S., který dle protokolu o jednání ze dne 15.8.2016 odmítl předložení souhrnného protokolu o kontrole a jeho zařazení do správního spisu, je vedoucím odboru, tedy nelze mu upřít metodickou činnost ve vztahu k podřízeným osobám. Nadto, jak již bylo uvedeno, požadovaný protokol nebyl podkladem pro vydání rozhodnutí, proto tímto postupem nemohlo být zasaženo žádné procesní právo žalobce jako účastníka správního řízení. Ústní jednání vedl JUDr. H., který protokol vyhotovil a podepsal a který byl oprávněnou úřední osobou v dané věci.

Ve vztahu k uložené sankci a zejména ve vztahu k návrhu žalobce na uplatnění moderačního práva soudem podle § 78 odst. 2 s.ř.s. krajský soud uvádí, že v dané věci nelze mít za to, že by byla uložena sankce ve zjevně nepřiměřené výši, jak předpokládá zákonodárce pro snížení uložené sankce soudem. Žalovaný se na str. 9,10 žalovaného rozhodnutí dostatečně podrobně věnuje okolnostem odůvodňujícím výši uložené sankce, přičemž vycházel z žalobcových poměrů, které bez jeho součinnosti i přes výzvu jemu učiněnou obstaral z veřejně dostupných databází. Jestliže žalobce namítá, že se v jeho případě nejednalo o opakované porušení zákona, tedy ve vztahu k vícero osobám, pak je třeba v tomto žalobci přisvědčit, avšak, jak vyplývá z úvodní popisné části rozsudku, jednalo se o četné opakované porušení ve vztahu k téže osobě řidiče, která tím byla vystavena, jak správně uvedl žalovaný, zvýšené únavě a tudíž zvýšenému riziku dopravní nehody, čímž byly riziku případné újmy na zdraví vystaveny i jiné osoby v autobusu či ostatní účastníci silničního provozu. Tedy námitka žalobce o tom, že se nejednalo o opakované pochybení, není důvodná. Dále z šetření žalovaného vyplynulo, že sankce není pro žalobce likvidační, v roce 2015 měl výsledek hospodaření 35 075 000 Kč, tedy pokuta ve výši 100 000 Kč je pro žalobce jako zaměstnavatele citelná, tedy plní svůj represivní i preventivní charakter, není však přitom likvidační. Krajský soud má za to, že výše uložené pokuty není ve vztahu k majetkovým poměrům žalobce ani s ohledem na zmíněnou problematiku právní úpravy zjevně nepřiměřená, neboť byla uložena v samé spodní části rozpětí (až do 2 000 000 Kč), proto ust. § 78 odst. 2 s.ř.s. neaplikoval.

Závěr a náklady řízení:

Vzhledem k tomu, že žaloba nebyla důvodná, musel ji krajský soud podle § 78 odst. 7 s.ř.s. zamítnout.

Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o ust. § 60 odst. 1 s.ř.s., když neúspěšný žalobce neměl právo na náhradu nákladů řízení a úspěšný žalovaný se práva na náhradu nákladů řízení vzdal.

Poučení:

Toto rozhodnutí nabývá právní moci dnem doručení účastníkům řízení.

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

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.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Pardubice 20. prosince 2017

JUDr. Jan Dvořák v. r.
předseda senátu

Za správnost vyhotovení: