



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Petra Kuchynky a soudců JUDr. Václava Roučky a Mgr. Jaroslava Škopka v právní věci **žalobce: MRAZÍRNY PLZEŇ - DÝŠINA a.s.**, se sídlem Dýšina 408, *zastoupeného Mgr. Alenou Chaloupkovou, advokátkou se sídlem Rooseveltova 35/15, Plzeň*, proti **žalovanému: Státní úřad inspekce práce**, se sídlem Kolářská 451/13, Opava, v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 19. 12. 2014, čj. 4499/1.30/14-2,

t a k t o :

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

O d ů v o d n ě n í

I. Vymezení věci

Žalobce byl shledán odpovědným ze spáchání správních deliktů na úseku pracovní doby podle § 28 odst. 1 písm. l), a) a f) zákona č. 251/2005 Sb., o inspekci práce, ve znění pozdějších předpisů [dále též jen „*zákon č. 251/2005 Sb.*“ nebo „*zákon o inspekci práce*“], a na úseku bezpečnosti práce podle § 30 odst. 1 písm. s) a q) zákona o inspekci práce, za což mu byla podle § 28 odst. 2 písm. d) zákona o inspekci práce uložena pokuta ve výši 70.000,- Kč a současně mu byla uložena náhrada nákladů správního řízení ve výši 1.000,- Kč [rozhodnutí Oblastního inspektorátu práce pro Plzeňský kraj a Karlovarský kraj ze dne 18. 9.

2014, čj. 12381/6.30/14/14.3, ve spojení s rozhodnutím Státního úřadu inspekce práce ze dne 19. 12. 2014, čj. 4499/1.30/14-2].

Podle § 28 odst. 1 zákona o inspekci práce se právnická osoba dopustí správního deliktu *na úseku pracovní doby* tím, že

a) nestanoví jednotlivým zaměstnancům pracovní dobu podle režimu jejich práce nebo nedodrží délku směny, ačkoli k tomu má povinnost podle zvláštního právního předpisu [= nařízení vlády č. 589/2006 Sb., kterým se stanoví odchylná úprava pracovní doby a doby odpočinku zaměstnanců v dopravě (dále jen „nařízení vlády č. 589/2006 Sb.“)],

f) neposkytne zaměstnancům přestávku v práci na jídlo a oddech nebo bezpečnostní přestávku,

l) nevede evidenci pracovní doby, ačkoli k tomu má povinnost podle zvláštního právního předpisu [= § 94 zákoníku práce].

Ve smyslu § 30 odst. 1 zákona o inspekci práce se právnická osoba dopustí správního deliktu *na úseku bezpečnosti práce* tím, že

q) neplní povinnosti týkající se pracoviště a pracovního prostředí stanovené v zákonu o zajištění dalších podmínek bezpečnosti a ochrany zdraví při práci [= zákon č. 309/2006 Sb.] a v nařízení vlády o podrobnějších požadavcích na pracoviště a pracovní prostředí [= nařízení vlády č. 101/2005 Sb.],

s) poruší povinnost týkající se organizace práce a pracovních postupů stanovenou v zákonu o zajištění dalších podmínek bezpečnosti a ochrany zdraví při práci [= zákon č. 309/2006 Sb.] a v nařízení vlády, kterým se stanoví způsob organizace práce a pracovních postupů, které je zaměstnavatel povinen zajistit při provozování dopravy dopravními prostředky [= nařízení vlády č. 168/2002 Sb.].

Ve smyslu § 28 odst. 2 písm. d) zákona o inspekci práce lze za správní delikt podle odstavce 1 písm. a) uložit pokutu až do výše 2 000 000 Kč.

II. Předchozí řízení

U žalobce byla ve dnech 2. 9. 2013 a 5. 9. 2013 inspektorem Oblastního inspektorátu práce pro Plzeňský kraj a Karlovarský kraj provedena kontrola podle § 5 odst. 1 písm. a) v rozsahu stanoveném v § 3 odst. 1 písm. a), b) a c) zákona o inspekci práce. Příkazem ze dne 14. 1. 2014, čj. 468/6.30/14/14.3, shledal Oblastní inspektorát práce pro Plzeňský kraj a Karlovarský kraj žalobce odpovědným ze spáchání správních deliktů na úseku pracovní doby podle § 28 odst. 1 písm. l), a), h) a f) zákona o inspekci práce a na úseku bezpečnosti práce podle § 30 odst. 1 písm. s) a q) zákona o inspekci práce.

Proti tomuto příkazu oblastního inspektorátu práce podal žalobce odpor.

Dne 10. 2. 2014 oblastní inspektorát práce vyrozuměl žalobce o pokračování ve správním řízení. Dne 27. 2. 2014 byly ve věci správních deliktů provedeny důkazy mimo ústní jednání. Na otázky položené správním orgánem reagoval žalobce podáním datovaným a došlým dne 14. 3. 2014. Dne 5. 5. 2014 se ve věci správních deliktů uskutečnilo ústní jednání se žalobcem a svědecká výpověď P.Š. K povinnosti uloženým správním orgánem se žalobce vyjádřil v podání datovaném a došlém dne 26. 5. 2014. Dne 17. 6. 2014 předložil

žalobce správnímu orgánu knihu jízd vozidla 3P7 0488 a podrobný rozpis aktivit řidiče P. Š. za kontrolované období od 1. 2. do 28. 2. 2013. Dne 21. 7. 2014 byla ve věci správních deliktů provedena další svědecká výpověď P. Š. a uskutečnilo se další ústní jednání se žalobcem.

Rozhodnutím ze dne 18. 9. 2014, čj. 12381/6.30/14/14.3, Oblastní inspektorát práce pro Plzeňský kraj a Karlovarský kraj rozhodl, že účastník řízení MRAZÍRNY PLZEŇ - DÝŠINA a.s. jako zaměstnavatel:

1. nesplnil povinnost uloženou mu ust. § 96 odst. 1 písm. a) zákoníku práce, když nevedl u zaměstnance P. Š. řádnou evidenci odpracované směny, práce přesčas, další dohodnuté práce přesčas a noční práce, s vyznačením začátku a konce, v kontrolovaném období od 1. 2. 2013 do 28. 2. 2013, když minimálně dne 14. 2. 2013 zaevidoval počátek směny tohoto zaměstnance, který neodpovídal skutečnému začátku směny;

dopustil se tak správního deliktu na úseku pracovní doby podle § 28 odst. 1 písm. l) zákona č. 251/2005 Sb.;

2. nesplnil povinnost uloženou mu ust. § 5 odst. 2 nařízení vlády č. 589/2006 Sb., když - nezajistil, aby délka směny zaměstnance P. Š. činila nejvýše 13 hodin. Pracovní směna tohoto zaměstnance činila dne 22. 2. 2013 14 hodin a 22 minut, dne 12. 2. 2013 13 hodin a 10 minut a dne 13. 2. 2013 13 hodin a 13 minut;

- nezajistil, aby délka směny zaměstnance P. Š., pracujícího v noční době, činila nejvýše 10 hodin během 24 hodin po sobě jdoucích. Pracovní směna činila dne 1. 2. 2013 12 hodin a 48 minut, dne 2. 2. 2013 10 hodin a 35 minut, dne 12. 2. 2013 13 hodin a 10 minut, dne 13. 2. 2013 13 hodin a 13 minut, dne 14. 2. 2013 11 hodin a 4 minuty, dne 15. 2. 2013 12 hodin a 57 minut, dne 16. 2. 2013 10 hodin a 52 minut, dne 19. 2. 2013 12 hodin a 32 minut, dne 20. 2. 2013 11 hodin a 5 minut, dne 21. 2. 2013 10 hodin a 6 minut, dne 22. 2. 2013 14 hodin a 22 minut, dne 26. 2. 2013 12 hodin a 33 minut a dne 27. 2. 2013 11 hodin a 50 minut;

dopustil se tak správního deliktu na úseku pracovní doby podle § 28 odst. 1 písm. a) zákona č. 251/2005 Sb.;

3. nesplnil povinnost uloženou mu ust. § 9 nařízení vlády č. 589/2006 Sb., když neposkytl zaměstnanci P. Š. nejdéle po 6 hodinách nepřetržité práce přestávku na jídlo a oddech v trvání nejméně 45 minut, při délce směny více než 9 hodin, a to ve dnech 1. 2., 2. 2., 12. 2., 13. 2., 14. 2., 15. 2., 19. 2., 22. 2., 26. 2. a 27. 2. 2013,

dopustil se tak správního deliktu na úseku pracovní doby podle § 28 odst. 1 písm. f) zákona č. 251/2005 Sb.;

4. nesplnil povinnost uloženou mu ust. § 3 nařízení vlády č. 168/2002 Sb. v návaznosti na § 5 odst. 1 písm. d), § 5 odst. 2 a § 23 písm. g) zákona č. 309/2006 Sb. tím, že nestanovil pracovní a technologické postupy pro bezpečné provozování dopravy;

dopustil se tak správního deliktu na úseku bezpečnosti práce podle § 30 odst. 1 písm. s) zákona č. 251/2005 Sb.;

5. nesplnil povinnost uloženou mu ust. § 3 odst. 1 a § 4 odst. 1 nařízení vlády č. 101/2005 Sb. a v bodu 5. 1 přílohy k témuž nařízení vlády v návaznosti na § 2 odst. 2 a § 23 písm. b) zákona č. 309/2006 Sb., tím, že na dopravní komunikace v provozovně neumístil bezpečnostní značky a značení;

dopustil se tak správního deliktu na úseku bezpečnosti práce podle § 30 odst. 1 písm. q) zákona č. 251/2005 Sb.;

6. nesplnil povinnost uloženou mu ust. § 3 odst. 1 a § 4 odst. 1 nařízení vlády č. 101/2005 Sb. a v bodu 10.2 přílohy k témuž nařízení vlády v návaznosti na § 2 odst. 2 a § 23 písm. b) zákona č. 309/2006 Sb., tím, že manipulační jednotky a materiál nejsou skladovány a stohovány tak, aby se při ukládání, manipulaci nebo odebírání nemohly sesunout;

dopustil se tak správního deliktu na úseku bezpečnosti práce podle § 30 odst. 1 písm. q) zákona č. 251/2005 Sb.

Proti tomuto rozhodnutí oblastního inspektorátu práce se žalobce odvolal.

Rozhodnutím ze dne 19. 12. 2014, čj. 4499/1.30/14-2, Státní úřad inspekce práce odvolání žalobce zamítl a odvoláním napadené rozhodnutí oblastního inspektorátu práce ze dne 18. 9. 2014, čj. 12381/6.30/14/14.3, potvrdil.

III. Žalobní body

1) Správní orgán pod bodem 3 výroku rozhodnutí vytýká žalobci, že neposkytl nejdéle po 6 hodinách nepřetržité práce přestávku na jídlo a oddech, když vymezuje dobu dne 1. 2. 2013. Dále pak již jen obecně vymezuje, že se správního deliktu dopustil i v dalších dnech 2. 2., 12. 2., 13. 2., 14. 2., 15. 2., 19. 2., 22. 2., 26. 2. a 27. 2., aniž by podrobněji skutek, v němž spatřuje porušení předpisu, vymezil. Delikt je dle názoru žalobce nezbytné vymezit ve výrokové části rozhodnutí natolik určitě, aby bylo zřejmé, jakého pochybení se měl žalobce dopustit v jednotlivých dnech a proč. V daném případě je dle názoru žalobce výrok nedostatečně určitý. Stejným způsobem byl popis skutku vymezen i v protokolu ze dne 5. 9. 2013, čj. 15344/6.41/13/15.2., a v příkazu ze dne 14. 1. 2014, čj. 468/6.30/14/14.3.

2) Správní orgán pod bodem 2 druhá odrážka výroku zahrnul do popisu skutku i jednání ve dnech 16. 2. 2013, 20. 2. 2013 a 21. 2. 2013, aniž by tato jednání byla obsažena v protokolu ze dne 5. 9. 2013, čj. 15344/6.41/13/15.2., a v příkazu ze dne 14. 1. 2014, čj. 468/6.30/14/14.3. Pokud žalobce vyjde z obecné zásady uplatňované v trestním právu dle názoru žalobce aplikovatelné i v deliktním správním právu, nelze rozšiřovat skutek nad rámec jeho popisu při zahájení správního řízení, aniž by na tuto skutečnost byl účastník upozorněn. V rozhodnutí je tak vytýkáno jednání, pro které správní řízení nebylo vedeno ani zahájeno. Nebyla zachována totožnost skutku. Navíc se žalobce domnívá, že v správním řízení deliktním je dána subjektivní prekluzivní jednorozhodná lhůta, v níž je nezbytné zahájit pro určitý skutek řízení. Tato lhůta dle názoru žalobce uplynula a odpovědnost za takové jednání proto zanikla.

3) Správní orgán se dostatečně nezabýval argumentací žalobce uváděnou v průběhu řízení, zejména pak argumentací uvedenou v podáních ze dne 26. 5. 2014 a 14. 3. 2014. Dle názoru žalobce správní orgán hodnotil nesprávně zjištěný skutkový stav pouze v neprospěch žalobce, aniž by se zabýval myšlenkou, zda nelze hodnotit důkazy v jeho prospěch. *Nato se v žalobě rekapitulují vyjádření žalobce ze dne 14. 3. 2014 [odpovědi na dotazy ad 1 a 2 a ad 3-4], ze dne 26. 5. 2014 [bod 3)] a ze dne 16. 6. 2014.* K tomu se doplňuje, že přestávky na jídlo a oddech si plánují zaměstnanci sami, nemají přesně nařízenou dobu a musí reagovat na dopravní situaci, jsou proškoleni tak, že musí po 6 hodinách nepřetržité práce čerpat 45 minut, které mohou rozložit do více úseků alespoň po 15 minutách. Dokonce systém AETR, v němž je vedena evidence řízení, který zohledňuje NR (ES) 561/2006, požaduje přestávku po 4:30

hodinách jízdy v trvání 45 minut. I tyto podmínky musí být dodrženy. Systém nezachytil žádné pochybení ani v trvání pracovní a ani v čerpání přestávek v předmětném období. Zaměstnavatel zaměstnávající zaměstnance na práci v dopravě musí dodržovat NR (ES) 561/2006 a dále pak nařízení vlády č. 589/2006 Sb. Výklad toho, co je považováno za dobu řízení, je dle citovaného NR (ES) 561/2006 takový, že se jedná o dobu skutečně strávenou řízením. Stejným způsobem je dle názoru žalobce třeba vykládat i § 9 odst. 1 nařízení vlády č. 589/2006 Sb.

4) Dále se v žalobě rekapituluje další část vyjádření žalobce ze dne 14. 3. 2014 [odpovědi na dotazy ad 7), ad 8, 9) a ad 10)]. K tomu se dodává, že nezákonnost napadených rozhodnutí žalobce shledává i v nepřiměřenosti uložené sankce, když nebyla dostatečně zohledněna skutečnost odstranění nedostatků v oblasti BOZP.

IV. Vyjádření žalovaného správního orgánu

Ad 1) žaloby žalovaný uvedl, že Obsah výrokové části rozhodnutí ve správním řízení musí být dostatečně určitý, srozumitelný, přesný a výroková část rozhodnutí musí být jednoznačná, aby bylo zřejmé, jakým způsobem správní orgán v projednávané věci, jež byla předmětem správního řízení, rozhodl. Výroková část musí obsahovat odkazy na příslušná ustanovení právních předpisů, na jejichž základě bylo správní rozhodnutí vydáno. Podle názoru žalovaného správní orgán I. stupně jednoznačně a srozumitelným způsobem ve výrokové části pod bodem 3. svého rozhodnutí uvedl, jaké ustanovení bylo porušeno (§ 9 nařízení vlády č. 589/2006 Sb.), jakým jednáním (neposkytnutím přestávky po šesti hodinách nepřetržité práce na jídlo a oddech v rozsahu 45 minut u směn, jejichž délka byla větší než 9 hodin) došlo k porušení zákonné povinnosti, ve vztahu k jakému zaměstnanci, kdy došlo k porušení uvedené zákonné povinnosti (jednotlivé dny) a jakého deliktu se účastník řízení uvedeným jednáním dopustil. Je tedy dle žalovaného zřejmé, jakého pochybení se žalobce dopustil, v jakých jednotlivých dnech a proč. Skutek je tedy popsán dostatečně věcně i časově. Podobně důležitou součástí správního rozhodnutí je odůvodnění, jež s výrokovou částí bezprostředně souvisí. V odůvodnění v části, kde oblastní inspektorát práce porovnává předloženou evidenci s podrobným rozpisem aktivit řidiče, pak uvádí, v jakém čase a v jakém rozsahu byla přestávka na jídlo a oddech jmenovaným zaměstnancem čerpána. Žalovaný má za to, že z výrokové části rozhodnutí oblastního inspektorátu práce, které svým napadeným rozhodnutím v odvolacím řízení potvrdil, je i bez případné spojitosti s odůvodněním dostatečně zřejmé, jak oblastní inspektorát práce rozhodl.

Ad 2) žaloby se žalovaný vyslovil tak, že žalobce dopisem ze dne 16. 6. 2014 doplnil dokazování o listinné důkazy: 1. Historie jízd - obsahující mimo jiné i údaje o jízdě realizované dne 20. 2. 2013, 21. 2. 2013, jako součást dopisu s názvem „Doplnění podkladů“, a o listiny obsahující podrobný rozpis aktivit řidiče (Š.P.) obsahující mimo jiné i údaje o jízdě realizované dne 16. 2. 2013, 20. 2. 2013 a 21. 2. 2013, jako součást dopisu s názvem „Doplnění podkladů“. Oblastní inspektorát práce dne 21. 7. 2014 při ústním jednání řádně seznámil žalobce s listinným důkazem - Podrobný rozpis aktivit řidiče (Š.P.) obsahující mimo jiné i údaje o jízdě realizované dne 16. 2. 2013, 20. 2. 2013, 21. 2. 2013 - celý měsíc únor 2013 (záznam pořízený inspektorem OIP). Na základě doplnění dokazování ze strany žalobce správní orgán I. stupně do dokazování doplnil i „Podrobný rozpis aktivit řidiče“ pořízený inspektorem oblastního inspektorátu práce, aby mohl posoudit objektivitu předložených

listinných důkazů ze strany žalobce. Oblastní inspektorát práce dokazování zaměřil i na výše uvedené dny, neboť posuzoval listinné důkazy prvotně předložené žalobcem. V návaznosti na provedené dokazování listinou [Podrobný rozpis aktivit řidiče - (Š.P.) obsahující mimo jiné i údaje o jízdě realizované dne 16. 2. 2013, 20. 2. 2013, 21. 2. 2013 - celý měsíc únor 2013 (záznam pořízený inspektorem OIP)] byl vyslechnut svědek - pan Š., který se vyjadřoval i k pracovnímu dni 16. 2. 2013, 20. 2. 2013 a 21. 2. 2013. Tyto dny byly konkrétně zmíněny i v otázce položené uvedenému řidiči při svědecké výpovědi poté, co byl žalobce prostřednictvím listinných důkazů seznámen s upřesněním předmětu správního řízení. Žalobci i uvedenému řidiči za účasti žalobce byl předložen rozpis aktivit uvedeného řidiče, z něhož je zřejmá délka jednotlivých směn pana Š. Žalobci byla dána možnost se k provedení dokazování vyjádřit, neboť se dokazování listinou i výslechu svědka účastnil. Žalobce tak byl správním orgánem I. stupně seznámen s upřesněním předmětu správního řízení, neboť v rozsahu předložených listinných důkazů žalobcem bylo následně vedeno i dokazování. Namítá-li žalobce, že správní řízení nebylo v tomto rozsahu vedeno, neodpovídá toto tvrzení skutečnému průběhu správního řízení. Upřesněním předmětu správního řízení nedošlo k rozšíření projednávaného deliktu, neboť správní orgán I. stupně tyto skutečnosti nepromítl do uložené sankce, kdy ohledně směn uvedeného zaměstnance, jejichž součástí byla práce vykonávaná v noční době, oblastní inspektorát práce pouze poukazoval na celkový počet směn - 8 směn, kdy za přitěžující okolnost považoval pouze opakované spáchání správního deliktu, tedy tento delikt hodnotí ve shodě s hodnocením, které správní orgán I. stupně provedl u vydaného příkazu, nikoliv způsobem, že by v neprospěch žalobce hodnotil skutečnost odpovídající rozšíření předmětu správního řízení, tedy navýšení počtu směn, u kterých nebyla dodržena maximální délka směn. K prekluzi odpovědnosti za správní delikt dojít nemohlo, neboť správní řízení bylo skončeno dříve, než uplynul 1 rok a současně neuplynuly 3 roky ode dne, kdy byly delikty spáchány (§ 36 odst. 2 zákona o inspekci práce, ve znění účinném do 31. 12. 2014). Správní řízení bylo se žalobcem zahájeno dne 21. 1. 2014 doručením příkazu čj. 468/6.30/14/14.3 žalobci a ukončeno doručením rozhodnutí žalovaného o odvolání dne 19. 12. 2014 žalobci.

Ad 3) žaloby žalovaný uvedl, že oblastní inspektorát práce na základě skutečností uvedených žalobcem v jeho písemném vyjádření ze dne 26. 5. 2014 provedl analýzu předložené evidence, tuto evidenci porovnal s údaji zaznamenanými záznamovým zařízením, kdy výsledek analýzy podrobně konkretizoval v odvoláním napadeném rozhodnutí. Oblastní inspektorát práce zkoumal, zda zaevidovaný začátek směny, popřípadě konec směny, odpovídá skutečnému zaevidování uvedeného zaměstnance, nebo zda časový údaj byl doplněn bez toho, že by si údaj o začátku, či o konci směny evidoval jmenovaný zaměstnanec. Závěry prvostupňového správního orgánu vycházejí především z časů, které si uvedený zaměstnanec evidoval jako začátek a konec směny. V případě, že tento údaj byl uvedenému zaměstnanci zaznamenán dodatečně, pak v tomto případě oblastní inspektorát práce vycházel z údajů záznamového zařízení, přičemž zohledňoval případnou cestu uvedeného zaměstnance z bydliště do zaměstnání tím, že tento časový úsek do směny nezapočítával. Oblastní inspektorát práce rovněž podrobně v jednotlivé dny konkretizoval, v jakém rozsahu a v jakém čase byla uvedeným zaměstnancem čerpána přestávka na jídlo a oddech + bezpečnostní přestávka (čerpána souběžně s přestávkou na jídlo a oddech). Správní orgány tak vycházely především s informací poskytnutých žalobcem. Oblastní inspektorát práce i žalovaný mají za to, že pokud uvedený zaměstnanec si zaevidoval začátek a konec směny, je tento údaj

nezpochybnitelný, pokud není v rozporu se záznamem záznamového zařízení vozidla. Dále mají správní orgány za to, že pokud správní orgán I. stupně považuje za začátek či konec směny údaj zachycený záznamovým zařízením, pak tento časový údaj odpovídá minimálně začátku či konci směny, kdy možný odpočet cesty na pracoviště je přípustný pouze v případech, kdy je zřejmé, že tato cesta byla skutečně vykonána. Žalobce namítá, že správní orgány nesprávně zjistily skutkový stav a že nesprávně hodnotily zjištěný skutkový stav, avšak vůbec neuvádí, v čem, v jaké skutečnosti konkrétně se nesprávností dopustily a v jaké konkrétní dny správní orgány nesprávně analyzovaly začátek nebo konec směny předmětného zaměstnance.

K systému AETR žalovaný konstatoval, že ten vyhodnocuje, jak uvádí žalobce, dobu řízení, ovšem s tím, že se jedná o bezpečnostní přestávku - viz čl. 7 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 561/2006, ze dne 15. března 2006, o harmonizaci některých předpisů v sociální oblasti týkajících se silniční dopravy, o změně nařízení Rady (EHS) č. 3821/85 a (ES) č. 2135/98 a o zrušení nařízení Rady (EHS) č. 3820/85 (dále jen „nařízení č. 561/2006“), kdy po čtyřech a půl hodinách řízení musí mít řidič nepřerušenou přestávku nejméně 45 minut, tuto přestávku lze nahradit přestávkou v délce nejméně 15 minut, po níž následuje přestávka v délce nejméně 30 minut. Nejedná se tedy o přestávku na jídlo a oddech. Nařízení vlády č. 589/2006 Sb. v ust. § 9 upravuje přestávku na jídlo a oddech s tím, že zaměstnavatel poskytne členu osádky nákladního automobilu nebo autobusu nejdéle po 6 hodinách nepřetržité práce přestávku v práci na jídlo a oddech v trvání nejméně 45 minut (u směny delší než 9 hodin), kdy tato přestávka může být rozdělena do několika částí v trvání nejméně 15 minut. Za pracovní dobu člena osádky nákladního automobilu nebo autobusu nařízení vlády č. 589/2006 Sb. v ust. § 3 písm. a) označuje dobu řízení vozidla - shodně s nařízením č. 561/2006 - plus nakládku a vykládku, kontrolu a dohled nad cestujícími, čištění a prohlídka vozidla, sledování nakládky a vykládky, práce, kterou se zajišťuje bezpečnost vozidla a jeho nákladu, technickou údržbu vozidla, administrativní práce spojené s řízením vozidla a rovněž dobu, kdy je člen osádky nákladního vozidla připraven na pracovišti k výkonu práce podle pokynů zaměstnavatele, zejména čekání na nakládku a vykládku, jejíž doba není přesně známa, s výjimkou doby čekání mezi spoji ve veřejné linkové osobní dopravě. Je tudíž zřejmé, že výklad ustanovení upravující poskytování bezpečnostní přestávky a přestávky na jídlo a oddech je rozdílný zejména z pohledu činností, které jsou rozhodné pro čerpání bezpečnostní přestávky a které jsou rozhodné pro čerpání přestávky na jídlo a oddech. Z uvedených důvodů, pokud systém AETR nevyhodnotil za závadné čerpání bezpečnostní přestávky, neznamená to, že by přestávka na jídlo a oddech musela být čerpána rovněž v souladu se zákonem. Pro správní orgány bylo rozhodné, kdy započala směna uvedeného zaměstnance, neboť tento začátek je rozhodující pro běh šestihodinové doby nepřetržité práce. S tímto údajem (o začátku směny) systém AETR nepracuje, tudíž ani není možné, aby systém AETR vyhodnocoval délku nepřetržité práce a upozornil zaměstnance na nutnost čerpání této přestávky. K tomuto rovněž nutno dodat, že pokud nařízení vlády č. 589/2006 Sb. upravuje rozdělení přestávky na jídlo a oddech na jednotlivé části, pak časová hodnota 15 minut je hodnotou minimální, a dojde-li k čerpání přestávky v kratším než v patnáctiminutovém časovém úseku, nebyla přestávka na jídlo a oddech čerpána v souladu s uvedeným nařízením vlády a k tomuto časovému úseku se nepřihlíží jako k době, kdy tato přestávka byla čerpána.

Ad 4) žaloby se žalovaný vyjádřil tak, že vzhledem k tomu, že žalobce ve správním řízení nedoložil své majetkové poměry, ačkoliv byl k tomu vyzván, byla mu sankce uložena s ohledem na zjištěný skutkový stav ve výši 3,5 % z maximální možné sazby sankce stanovené pro nejpřísněji postižitelný správní delikt, jehož se žalobce dopustil. Podle názoru žalovaného byla pokuta uložena v daném případě zcela v souladu se zásadou obsaženou v § 2 odst. 4 správního řádu, resp. s povinností správního orgánu dbát, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly. Žalovaný je dále přesvědčen, že uložená pokuta nijak nevybočuje z mezí přezkoumatelného správního uvážení, byla uložena po právu a je způsobilá naplnit své funkce - preventivní a represivní.

V. Jednání před soudem

Při jednání před soudem dne 18. 3. 2016 žalobce setrval na svých výše uvedených argumentech.

VI. Posouzení věci krajským soudem

V bodě *I)* žaloby se namítá nedostatečná určitost výroku č. 3 rozhodnutí oblastního inspektorátu práce ze dne 18. 9. 2014, čj. 12381/6.30/14/14.3.

K tomu soud uvádí, že požadavky na výrok tu soudní praxe upřesnila takto: „*Výrok rozhodnutí o jiném správním deliktu musí obsahovat popis skutku uvedením místa, času a způsobu spáchání, popřípadě i uvedením jiných skutečností, jichž je třeba k tomu, aby nemohl být zaměněn s jiným.*“ (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 1. 2008, čj. 2 As 34/2006-73, publikované pod č. 1546/2008 Sb. NSS).

Podle výroku č. 3 rozhodnutí oblastního inspektorátu práce ze dne 18. 9. 2014, čj. 12381/6.30/14/14.3, účastník řízení MRAZÍRNY PLZEŇ - DÝŠINA a.s. jako zaměstnavatel nesplnil povinnost uloženou mu ust. § 9 nařízení vlády č. 589/2006 Sb., když neposkytl zaměstnanci P. Š. nejdéle po 6 hodinách nepřetržité práce přestávku na jídlo a oddech v trvání nejméně 45 minut, při délce směny více než 9 hodin. Zaměstnanec P. Š. odpracoval bez přestávky na jídlo a oddech celkem 8 hodin a 2 minuty práce dne 1. 2. 2013, neboť dne 1. 2. 2013 vykonával sjednaný druh práce od 02:42 hodin do 15:30 hodin, přičemž přestávku na jídlo a oddech uvedený zaměstnanec čerpal v rozsahu 20 minut od 06:08 hodin do 06:28 hodin, v rozsahu 7 minut od 10:47 hodin do 10:54 hodin (tento rozsah neodpovídá minimální době čerpání přestávky na jídlo a oddech dle nařízení vlády č. 589/2006 Sb. – minimální přípustný rozsah je 15 minut), v rozsahu 31 minut od 10:58 hodin do 11:29 hodin, z čehož je zřejmé, že směna dne 1. 2. 2013 byla delší než 9 hodin, a dále se tohoto správního deliktu dopustil ve dnech 2. 2., 12. 2., 13. 2., 14. 2., 15. 2., 19. 2., 22. 2., 26. 2. a 27. 2. 2013; dopustil se tak správního deliktu na úseku pracovní doby podle § 28 odst. 1 písm. f) zákona č. 251/2005 Sb.

V odůvodnění tohoto rozhodnutí oblastního inspektorátu práce je pak na str. 11 až 16 pro každý z uvedených dní [= 1. 2., 2. 2., 12. 2., 13. 2., 14. 2., 15. 2., 19. 2., 22. 2., 26. 2. a 27. 2. 2013] specifikován u zaměstnance P. Š. zejména začátek a konec směny a její délka a začátek a konec přestávek na jídlo a oddech a jejich rozsah. U jednotlivých dní je odkazováno na Podrobný rozpis aktivit řidiče.

I když u směn, kdy zaměstnanci P. Š. nebyla poskytnuta přestávka na jídlo a oddech v zákonném rozsahu, jsou přesnější údaje uvedeny ve výroku rozhodnutí pouze pro den 1. 2. 2013, kdežto pro ostatní dny je bližší specifikace provedena až v odůvodnění rozhodnutí, nelze akceptovat názor žalobce, že není zřejmé, jakého pochybení se měl žalobce dopustit v jednotlivých dnech a proč. Pro naplnění výše stanoveného požadavku, aby skutek nemohl být zaměněn s jiným, podle názoru zdejšího soudu postačuje, pokud je skutek popsán tak, aby byl odlišitelný od jiného skutku, přičemž se lze co do času ještě spokojit s tím, že ve výroku je obsažen výčet dní, kdy zaměstnanci nebyla poskytnuta přestávka na jídlo a oddech v zákonném rozsahu, když v odůvodnění rozhodnutí jsou další údaje uvedeny naprosto přesně.

Soud tudíž nepovažuje bod 1) žaloby za důvodný.

V bodě 2) žaloby žalobce poukazuje na to, že do výroku č. 2 rozhodnutí oblastního inspektorátu práce ze dne 18. 9. 2014, čj. 12381/6.30/14/14.3, byla zahrnuta i jednání, která nebyla obsažena v protokolu ze dne 5. 9. 2013, čj. 15344/6.41/13/15.2., a v příkazu ze dne 14. 1. 2014, čj. 468/6.30/14/14.3.

K tomu soud konstatuje, že příslušné požadavky zde soudní praxe, jak se toho případně dovolává žalovaný, vymezila takto: „I. Předmět řízení musí být v oznámení o zahájení řízení identifikován dostatečně určitě tak, aby účastníkovi řízení bylo zřejmé, jaké jeho jednání bude posuzováno, a aby bylo zaručeno jeho právo účinně se v daném řízení hájit. II. Správní orgán může v průběhu řízení zahájeného z moci úřední upřesnit jeho předmět, nedojde-li tímto úkonem k žádné procesní újmě na straně účastníků řízení. Upřesněním předmětu řízení nesmí dojít k jeho zásadnímu rozšíření nebo změně oproti jeho vymezení v oznámení o zahájení správního řízení. Správní orgán musí s upřesněním předmětu řízení řádně seznámit účastníky řízení a musí jim dát možnost se k němu vyjádřit.“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2010, čj. 1 Afs 58/2009-541, publikovaný pod č. 2119/2010 Sb. NSS).

Příkazem ze dne 14. 1. 2014, čj. 468/6.30/14/14.3, byl žalobce jako zaměstnavatel shledán odpovědným kromě jiného za to, že nezajistil, aby délka směny zaměstnance P. Š., pracujícího v noční době, činila nejvýše 10 hodin během 24 hodin po sobě jdoucích: pracovní směny přesahující tento limit byly zjištěny dne 1. 2., 2. 2., 12. 2., 13. 2., 14. 2., 15. 2., 19. 2., 22. 2., 26. 2. a 27. 2. 2013. Rozhodnutím ze dne 18. 9. 2014, čj. 12381/6.30/14/14.3, byl žalobce jako zaměstnavatel shledán odpovědným kromě jiného za to, že nezajistil, aby délka směny zaměstnance P. Š., pracujícího v noční době, činila nejvýše 10 hodin během 24 hodin po sobě jdoucích: pracovní směny přesahující tento limit byly zjištěny dne 1. 2., 2. 2., 12. 2., 13. 2., 14. 2., 15. 2., 16. 2., 19. 2., 20. 2., 21. 2., 22. 2., 26. 2. a 27. 2. 2013.

Počet směn přesahujících stanovený limit byl tedy vskutku rozšířen o tři (16. 2., 20. 2. a 21. 2. 2013). Upřesnění předmětu řízení z 10 na 13 směn ovšem nepředstavuje jeho zásadní rozšíření nebo změnu oproti původnímu vymezení. Usnesením ze dne 4. 6. 2014, čj. 7276/6.30/14/14.3, oblastní inspektorát práce uložil žalobci předložit listinné důkazy – podrobný rozpis aktivit řidiče P. Š. a stazky prokazující jednotlivé jízdy tohoto řidiče za

kontrolované období od 1. 2. do 28. 2. 2013. Žalobce tak učinil doplněním podkladů dne 17. 6. 2014. Na základě těchto podkladů byl inspektorem oblastního inspektorátu práce doplněn jím zpracovaný „Podrobný rozpis aktivit řidiče – P. Š.“. Takto doplněný „Podrobný rozpis aktivit řidiče – P. Š.“ byl zařazen do správního spisu a žalobce byl s ním seznámen při ústním jednání dne 21. 7. 2014. Při této příležitosti byla žalobci před vydáním rozhodnutí v souladu s § 36 odst. 3 správního řádu dána možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí. Žalobce pouze odkázal na písemná vyjádření. Správní orgán tedy s upřesněním předmětu řízení seznámil účastníka řízení a dal mu možnost se k němu vyjádřit. Žalobce tudíž měl možnost se proti rozšířenému obvinění bránit, ke zkrácení jeho práv tímto postupem správního orgánu tak nedošlo.

Ohledně námitky prekluze se soud ztotožňuje s vyjádřením žalovaného (viz výše).

Soud tudíž nepokládá za důvodný ani bod 2) žaloby.

V bodě 3) žaloby se namítá, že se správní orgán dostatečně nezabýval argumentací žalobce uváděnou v průběhu řízení a že se nezabýval myšlenkou, zda nelze hodnotit důkazy ve prospěch žalobce.

Ze správních spisů soud zjistil, že text žaloby od poloviny strany 4 téměř do konce strany 7 je jen rekapitulací vyjádření žalobce ze dne 14. 3. 2014 [odpovědi na dotazy ad 1 a 2 a ad 3-4], ze dne 26. 5. 2014 [bod 3)] a ze dne 16. 6. 2014. Jedná se tedy o vyjádření učiněná ještě v průběhu řízení před správním orgánem prvního stupně. Oblastní inspektorát práce se s nimi podrobně vypořádal ve svém rozhodnutí ze dne 18. 9. 2014, čj. 12381/6.30/14/14.3. Státní úřad inspekce práce se k těmto záležitostem na základě v podstatě blanketního odvolání vyjádřil ve svém rozhodnutí ze dne 19. 12. 2014, čj. 4499/1.30/14-2.

Výše označený převzatý text je uvozen slovy: „Žalobce se domnívá, že správní orgán se dostatečně nezabýval argumentací žalobce uváděnou v průběhu řízení, zejména pak argumentací uvedenou v podáních ze dne 26. 5. 2014 a 14. 3. 2014. Dle názoru žalobce správní orgán hodnotil nesprávně zjištěný skutkový stav pouze v neprospěch žalobce, aniž by se zabýval myšlenkou, zda nelze hodnotit důkazy v jeho prospěch.“. Výtky správnímu orgánu jsou tu tak činěny pouze ve zcela obecné rovině, v žádném ohledu zde nedošlo k nezbytnému propojení mezi preambulí a vlastními námitkami. Žalobní body přitom mají dvojí význam: z pohledu žalobce pozitivně určují, co konkrétně bude soud přezkoumávat, z pohledu soudu negativně vymezují, čím se soud zabývat nemůže a nebude. V žalobách jsou žalobní body předkládány v různém stupni propracovanosti; soud pak nepochybí, jestliže se s obecně koncipovanými žalobními body vypořádá toliko na obecné úrovni. Zásadu dispoziční (§ 5 s. ř. s.) je třeba vnímat i tímto způsobem: „*Nejvyšší správní soud není povinen ani oprávněn za stěžovatele domýšlet kasační námitky, tím by vybočil z role nestranného rozhodce sporu. Úkolem zdejšího soudu je řádně uplatněné námitky posoudit, nikoli je spoluvytvářet. Opačným postupem by žalovanému znemožnil podat relevantní procesní obranu a osobám zúčastněným na řízení I) a II) by znemožnil uplatnění jejich procesních práv.*“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 2. 2016, čj. 9 As 1/2016-50). I když se tento názor Nejvyššího správního soudu bezprostředně týká kasačních námitek, bezpochyby jej lze obdobně vztáhnout také na posuzování žalobních námitek krajskými soudy.

Za tohoto stavu věci je namístě se dovolávat i tohoto názoru soudní praxe: „*Konkretizace faktů dostatečně substancovanými žalobními body je důležitá nejen z hlediska soudu, tj. pro stanovení programu sporu a vytýčení mezí, v nichž se soud může v souladu s dispoziční zásadou pohybovat, ale má význam i pro žalovaného. Stěžejní procesní zásadou je rovnost účastníků před soudem vyjadřovaná někdy jako rovnost zbraní. Každá procesní strana by měla mít přiměřenou možnost uplatnit své argumenty za podmínek, které ji citelně neznevýhodňují v porovnání s protistranou. Provedením této zásady je potom též požadavek náležité substanciace přednesů stran: jediné tím, že strana svůj přednes dostatečně konkretizuje, umožní druhé straně k tomuto přednesu učinit vyjádření. Pokud je tvrzení jedné procesní strany jen povšechné a nekonkrétní, neví druhá strana, k čemu se má vlastně vyjádřit; tím se přirozeně snižuje i její možnost náležité procesní obrany.*“ (rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2005, čj. 2 Azs 92/2005-58, publikovaný pod č. 835/2006 Sb. NSS).

V bodě 3 žaloby je namítáno zásadně jen to, co již bylo uplatněno, a v podobě, v jaké to již bylo uplatněno v řízení před správními orgány. Na takto nastolenou situaci dopadá tento ustálený právní názor: „*Je-li rozhodnutí žalovaného správního orgánu řádně odůvodněno, je z něho zřejmé, proč žalovaný nepovažoval právní argumentaci účastníka řízení za důvodnou a proč jeho odvolací námitky považoval za liché, mylné nebo vyvrácené, shodují-li se žalobní námitky s námitkami odvolacími a nedochází-li krajský soud k jiným závěrům, je přípustné, aby si krajský soud správné závěry se souhlasnou poznámkou osvojil.*“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2007, čj. 8 Afs 75/2005-130, publikovaný pod č. 1350/2007 Sb. NSS).

Lze tak uzavřít, že soud neshledal, že v daném případě by se správní orgán dostatečně nezabýval argumentací žalobce uváděnou v průběhu řízení a/nebo že by se nezabýval myšlenkou, zda nelze hodnotit důkazy ve prospěch žalobce. Že si správní orgány byly vědomy své povinnosti i bez návrhu zjišťovat všechny rozhodné okolnosti svědčící ve prospěch i v neprospěch toho, komu má být povinnost uložena (§ 50 odst. 3 věta druhá správního řádu), je ostatně patrné už z toho, že s žalobcem opakovaně jednaly, opakovaně jej žádaly o vyjádření ke stavu věci a k předložení potřebných dokladů a opakovaně provedly výsledky klíčového svědka P. Š. V ostatním je možno plně odkázat na rozhodnutí Oblastního inspektorátu práce pro Plzeňský kraj a Karlovarský kraj ze dne 18. 9. 2014, čj. 12381/6.30/14/14.3, a na rozhodnutí Státního úřadu inspekce práce ze dne 19. 12. 2014, čj. 4499/1.30/14-2, jakož i na vyjádření žalovaného správního orgánu k žalobě.

Ohledně systému AETR se soud ztotožňuje s vyjádřením žalovaného (viz výše).

V bodě 4) žaloby má žalobce za to, že při vyměřování sankce nebylo dostatečně zohledněno odstranění nedostatků v oblasti BOZP. K tomu se v rozhodnutí Oblastního inspektorátu práce pro Plzeňský kraj a Karlovarský kraj ze dne 18. 9. 2014, čj. 12381/6.30/14/14.3, uvádí: „*Za polehčující okolnost považuje OIP přijetí nápravných opatření, což zohlednil ku prospěchu účastníka řízení ve svém rozhodnutí.*“. V rozhodnutí Státního úřadu inspekce práce ze dne 19. 12. 2014, čj. 4499/1.30/14-2, je k výměře sankce mj. uvedeno: „*Oblastní inspektorát práce správně zhodnotil závažnost spáchaných správních*

deliktů, když za tyto správní delikty, jimiž byly porušeny právní předpisy na úseku bezpečnosti práce a pracovněprávní předpisy, uložil pokutu ve výši 70.000,- Kč, tj. při spodní hranici zákonného rozmezí a pokuta tvoří pouhých 3,6 % maximální zákonné sazby sankce za delikt nejpřísněji postižitelný.“. I když fakt přijetí nápravných opatření je zmíněn jen stručně, je soud toho názoru, že byl správními orgány při vyměřování sankce dostatečně zohledněn, protože trest za více správních deliktů lze při samé spodní hranici zákonného rozmezí, jak se to zde stalo, uložit toliko tehdy, jestliže správní orgány dojdou k závěru, že v daném případě nad přitěžujícími okolnostmi výrazně převažují okolnosti polehčující, tedy i následné odstranění nedostatků v oblasti BOZP.

VII. Celkový závěr a náklady řízení

Soud přezkoumal napadené výroky rozhodnutí v mezích žalobních bodů (§ 75 odst. 2 věta první s. ř. s.). Jelikož na základě výše uvedené argumentace neshledal žalobu důvodnou, podle § 78 odst. 7 s. ř. s. ji rozsudkem zamítl.

Úspěšný žalovaný správní orgán žádné náklady řízení neuplatnil, a proto bylo rozhodnuto, že na náhradu nákladů řízení nemá žádný z účastníků právo.

P o u č e n í : Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost do dvou týdnů po jeho doručení. Kasační stížnost se podává 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.

JUDr. PhDr. Petr KUCHYNKA, Ph.D., v.r.
předseda senátu

Za správnost vyhotovení:
Helena Kovářiková