



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: Penny Market s.r.o.**, sídlem Počernická 257, Radonice, *zastoupeného JUDr. Vladimírem Ambruzem, advokátem se sídlem Ambruz & Dark Deloitte Legal s.r.o., advokátní kancelář, Karolinská 654/2, Praha 8*, proti **žalovanému: Státní úřad inspekce práce**, se sídlem Kolářská 451/13, Opava, v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 10. 4. 2013, čj. 634/1.30/13/14.3,

t a k t o :

I. Rozhodnutí Státního úřadu inspekce práce ze dne 10. 4. 2013, čj. 634/1.30/13/14.3, se z r u š u j e a v ě c se v r a c í k dalšímu řízení žalovanému.

II. Žalovaný je povinen nahradit žalobci náklady řízení ve výši 15.342,- Kč k rukám zástupce žalobce JUDr. Vladimíra Ambruze do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í

I. Předmět řízení

Žalobou došlou soudu dne 18. 4. 2013, ve znění podání došlého soudu dne 7. 6. 2013 (dále též jen „*doplnění žaloby*“), se žalobce domáhal zrušení rozhodnutí Státního úřadu inspekce práce ze dne 10. 4. 2013, čj. 634/1.30/13/14.3, a vrácení věci žalovanému k dalšímu řízení.

Správní delikty právnických osob na úseku odměňování zaměstnanců a na úseku pracovní doby jsou upraveny zákonem č. 251/2005 Sb., o inspekci práce, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 251/2005 Sb.“ nebo „zákon o inspekci práce“).

Napadeným rozhodnutím Státní úřad inspekce práce zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí Oblastního inspektorátu práce pro Plzeňský kraj a Karlovarský kraj ze dne 15. 1. 2013, čj. 15245/6.30/12/14.3, jímž byla žalobci za správní delikty na úseku pracovní doby dle § 28 odst. 1 písm. f), h), k) a l) a na úseku odměňování zaměstnanců dle § 26 odst. 1 písm. c) a d) zákona o inspekci práce uložena dle § 28 odst. 2 písm. c) téhož zákona pokuta ve výši 950.000,- Kč.

V žalobě žalobce brojí proti všem správním deliktům, za něž byl uznán odpovědným, s výjimkou správního deliktu na úseku pracovní doby dle § 28 odst. 1 písm. h) zákona o inspekci práce, a proti uložení pokuty.

II. Řízení před správními orgány

V březnu až květnu 2012 provedl Oblastní inspektorát práce pro Plzeňský kraj a Karlovarský kraj kontrolu v rozsahu stanoveném ust. § 7 zákona o inspekci práce v provozovně žalobce v Plzni, Gerská 15. O výsledku této kontroly byl sepsán protokol ze dne 21. 5. 2012, čj. 5562/6.50/12/15.2, sp. zn. D6-2012-222. Dne 28. 5. 2012 požádala kontrolovaná osoba o přezkoumání tohoto protokolu. Dne 6. 6. 2012 pod čj. 6096/6.50/12/15.2/2, sp. zn. D6-2012-222, inspektorka oblastního inspektorátu práce shledala připomínky uváděné v žádosti o přezkoumání protokolu nedůvodné a dotčený protokol zůstal v platnosti. Dne 28. 6. 2012 podala kontrolovaná osoba námitky proti výsledku přezkoumání uvedeného protokolu. Dne 11. 7. 2012 pod čj. 7895/6.50/12/15.2/1, sp. zn. D6-2012-222, vedoucí inspektor oblastního inspektorátu práce shledal námitky nedůvodnými a zamítl je.

V březnu 2012 provedl Oblastní inspektorát práce pro Plzeňský kraj a Karlovarský kraj kontrolu dodržování pracovněprávních předpisů v provozovně žalobce v Plzni, Částkova 1185/80. O výsledku této kontroly byl sepsán protokol ze dne 28. 5. 2012, čj. 5973/6.50/12/15.2, sp. zn. D6-2011-390. Dne 5. 6. 2012 požádala kontrolovaná osoba o přezkoumání tohoto protokolu. Dne 11. 6. 2012 pod čj. 6957/6.50/12/15.2, sp. zn. D6-2011-390, inspektorka oblastního inspektorátu práce shledala připomínky uváděné v žádosti o přezkoumání protokolu neodůvodněné a dotčený protokol zůstal v platnosti. Dne 4. 7. 2012 podala kontrolovaná osoba námitky proti výsledku přezkoumání uvedeného protokolu. Dne 18. 7. 2012 pod čj. 8024/6.50/12/1 vedoucí inspektor oblastního inspektorátu práce rozhodl o vypuštění bodu 1) výsledku přezkoumání protokolu ze dne 11. 6. 2012, čj. 6957/6.50/12/15.2 a o ponechání v platnosti bodů 2) až 5) uvedených v protokolu o výsledku kontroly ze dne 28. 5. 2012, čj. 5973/6.50/12/15.2.

Příkazem ze dne 10. 8. 2012, čj. 9731/6.30/12/14.3, sp. zn. D6-2012-222 a D6-2011-390, Oblastní inspektorát práce pro Plzeňský kraj a Karlovarský kraj rozhodl takto: **1.** Žalobce jako zaměstnavatel se dopustil **1.** správního deliktu na úseku pracovní doby dle § 28 odst. 1 písm. d) zákona o inspekci práce, **2.** správního deliktu na úseku pracovní doby dle § 28 odst. 1 písm. f) zákona o inspekci práce, **3.** správního deliktu na úseku pracovní doby dle § 28 odst. 1 písm. h) zákona o inspekci práce, **4.** správního deliktu na úseku pracovní doby dle § 28 odst. 1

písm. k) zákona o inspekci práce, **5.** správního deliktu na úseku pracovní doby dle § 28 odst. 1 *písm. l)* zákona o inspekci práce, **6.** správního deliktu na úseku odměňování zaměstnanců dle § 26 odst. 1 *písm. d)* zákona o inspekci práce, **7.** správního deliktu na úseku pracovní doby dle § 28 odst. 1 *písm. a)* zákona o inspekci práce a **8.** správního deliktu na úseku odměňování zaměstnanců dle § 26 odst. 1 *písm. c)* zákona o inspekci práce. Oblastní inspektorát práce uložil žalobci podle § 26 odst. 2 *písm. c)* zákona o inspekci práce pokutu ve výši 1.800.000,- Kč. **II.** Žalobce je povinen uhradit paušální částku nákladů správního řízení ve výši 1.000,- Kč.

Proti tomuto příkazu podal žalobce odpor.

V dalším řízení se žalobce k věci vyjádřil zejména dne 9. 10., 12. 11. a 13. 12. 2012. Jako svědci byli vyslechnuti dne 30. 10. 2012 K.Š. , V.G., H.P., E.H. , L.K., H.V., J.B., M.B. a M.K. a dne 4. 12. 2012 I.K.

Rozhodnutím ze dne 15. 1. 2013, čj. 15245/6.30/12/14.3, Oblastní inspektorát práce pro Plzeňský kraj a Karlovarský kraj rozhodl takto: **I.** Žalobce jako zaměstnavatel **1.** nesplnil povinnost mu danou ustanovením § 92 odst. 3 zákoníku práce, když v tomto rozhodnutí uvedeným zaměstnancům rozvrhoval pracovní dobu tak, že zaměstnanci s nerovnoměrně rozvrženou pracovní dobou neměli nepřetržitý odpočinek v týdnu během každého období 7 po sobě jdoucích kalendářních dnů nejméně 24 hodin, čímž se dopustil správního deliktu na úseku pracovní doby dle § 28 odst. 1 *písm. k)* zákona o inspekci práce, **2.** nesplnil povinnost mu danou ustanovením § 88 odst. 1 zákoníku práce, když v tomto rozhodnutí uvedeným zaměstnancům nebyla poskytnuta přestávka v práci na jídlo a oddech, čímž se dopustil správního deliktu na úseku pracovní doby dle § 28 odst. 1 *písm. f)* zákona o inspekci práce, **3.** nesplnil povinnost mu danou ustanovením § 90 odst. 2 *písm. a)* zákoníku práce, když rozvrhoval pracovní dobu tak, že nepřetržitý odpočinek mezi dvěma směny byl v tomto rozhodnutí uvedeným zaměstnancům zkrácen na méně než 8 hodin během 24 hodin po sobě jdoucích, čímž se dopustil správního deliktu na úseku pracovní doby dle § 28 odst. 1 *písm. h)* zákona o inspekci práce, **4.** nesplnil povinnost mu danou ustanovením § 96 odst. 1 *písm. a)* bod 1. zákoníku práce, když v tomto rozhodnutí uvedeným zaměstnancům nevedl evidenci odpracovaných pracovních směn, čímž se dopustil správního deliktu na úseku pracovní doby dle § 28 odst. 1 *písm. l)* zákona o inspekci práce, **5.** nesplnil povinnost danou ustanovením § 114 odst. 1 zákoníku práce, když v tomto rozhodnutí uvedeným zaměstnancům neposkytl mzdu, ani příplatek ve výši nejméně 25 % průměrného výdělku, ani náhradní volno v době 3 kalendářních měsíců po výkonu práce přesčas za odpracované přesčasové hodiny, čímž se dopustil správního deliktu na úseku odměňování zaměstnanců dle § 26 odst. 1 *písm. d)* zákona o inspekci práce, a **6.** nesplnil povinnost danou ustanovením § 141 odst. 1 v návaznosti na § 109 zákoníku práce, když v tomto rozhodnutí uvedeným zaměstnancům nevyplatil mzdu za vykonanou práci v termínu její splatnosti ani později, čímž se dopustil správního deliktu na úseku odměňování zaměstnanců dle § 26 odst. 1 *písm. c)* zákona o inspekci práce. Oblastní inspektorát práce uložil žalobci podle § 28 odst. 2 *písm. c)* zákona o inspekci práce pokutu ve výši 950.000,- Kč. **II.** Správní řízení ve věci podezření ze spáchání správních deliktů na úseku pracovní doby dle § 28 odst. 1 *písm. d)* a *a)* zákona o inspekci práce se zastavují. **III.** Žalobce je povinen uhradit paušální částku nákladů správního řízení ve výši 1.000,- Kč.

Proti tomuto rozhodnutí oblastního inspektorátu práce se žalobce odvolal.

Rozhodnutím ze dne 10. 4. 2013, čj. 634/1.30/13/14.3, Státní úřad inspekce práce (dále též jen „*odvolací správní orgán*“) odvolání žalobce zamítl a odvoláním napadené rozhodnutí Oblastního inspektorátu práce pro Plzeňský kraj a Karlovarský kraj ze dne 15. 1. 2013, čj. 15245/6.30/12/14.3, potvrdil.

III. Žalobní body

III.1 Přestávky v práci na jídlo a oddech (body 4 až 25 doplnění žaloby)

V této části doplnění žaloby se namítá porušení ust. § 28 odst. 1 písm. f) zákona o inspekci práce ve spojení s § 3, § 50 odst. 3, § 68 odst. 3 a § 89 odst. 2 správního řádu.

Sub 5 až 15 doplnění žaloby žalobce uvádí, že nebyl řádně prokázán závěr žalovaného, že zaměstnanec nečerpal přestávku v práci na jídlo a oddech, pokud se opakovaně nezapsal do Knihy příchodů a odchodů. Z provedených svědeckých výpovědí jednoznačně vyplynulo, že zaměstnanci, kteří nečerpali přestávku v práci na jídlo a oddech, zapsali do Knihy příchodů a odchodů své jméno a čas čerpání přestávky v práci proškrtli. V jiných částech výpovědí zaměstnanci potvrdili, že docházelo k případům, kdy se do Knihy příchodů a odchodů nezapsali – a to bez ohledu na to, zda v daný den čerpali či nečerpali přestávku v práci. Fakt, že se zaměstnanci nezapisovali do Knihy příchodů a odchodů pravidelně a že se většinou nezapisovali bezprostředně před odchodem na přestávku v práci, resp. po návratu z přestávky v práci, potvrzuje také samotný systém vedení Knihy příchodů a odchodů. Ze studia předmětné Knihy příchodů a odchodů totiž vyplývá, že tato evidence byla vedena nesystematicky a nepřehledně (někteří zaměstnanci se vepisovali do kolonky k již zapsaným zaměstnancům, u drtivé většiny zápisů chyběl datum zápisu, časy odchodu na přestávky v práci nebyly zapsány chronologicky a velmi často byla jména různých zaměstnanců zapsána stejným rukopisem). Pokud se tedy ve vytýkaných případech zaměstnanec do Knihy příchodů a odchodů vůbec nezapsal, bylo na Orgánu prvního stupně, resp. žalovaném, aby na základě jiných důkazních prostředků věrohodně prokázal, že i v těchto případech nebyla ze strany zaměstnance čerpána přestávka v práci na jídlo a oddech. Správní orgán je povinen zohlednit vše, co vyšlo v řízení najevo a jednotlivé závěry řádně podložit průkaznými důkazními prostředky. Uvedený závěr o nečerpání přestávek v práci v případech opakovaného nezapsání se do Knihy příchodů a odchodů však žalovaný správní orgán dovozuje v rozporu se shora uvedeným pouze na základě formální dedukce ze skutečnosti, že nemohlo jít o „*ojedinělou zapomnětlivost*“ (odstavec 1, s. 5 napadeného rozhodnutí), a neprovádí v tomto směru žádné další důkazní prostředky. Z napadeného rozhodnutí přitom není zřejmé, jaká je hranice mezi „*jistou chybovostí*“ Knihy příchodů a odchodů, kterou žalovaný správní orgán připouští (odstavec 1, s. 5 napadeného rozhodnutí), a případy, kdy absence zápisu v Knize příchodů a odchodů prokazuje nečerpání přestávek v práci. Jakékoliv rozhodnutí, které dovozuje spáchání správního deliktu na základě obecného předpokladu o porušení zákona (aniž by řádně prokázalo konkrétní případy porušení předmětných ustanovení zákona), přesahuje meze správního uvážení a je nutné ho považovat za nezákonné. Absence záznamů v Knize příchodů a odchodů může vypovídat toliko o tom, že zaměstnanec nebyl v daný den v práci či se nezapsal do knihy (a nikoliv o tom, že v daný den nečerpal přestávku v práci). Neprokázání závěru o nečerpání přestávek v práci ve všech případech, kdy z jakéhokoliv důvodu chybí

relevantní zápis v Knize příchodů a odchodů, vede k vyloučení převážné části vytýkaných případů.

Sub 16 až 24 doplnění žaloby poukazuje žalobce na to, že se žalovaný správní orgán nedostatečně vyrovnal s jeho námitkou, že vytýkané jednání nedosahuje dostatečného rozsahu a stupně společenské nebezpečnosti potřebného k naplnění materiální stránky předmětné skutkové podstaty.

III.2 Nepřetržitý odpočinek v týdnu (body 26 až 34 doplnění žaloby)

V této části doplnění žaloby se namítá porušení ust. § 28 odst. 1 písm. k) zákona o inspekci práce ve spojení s § 3, § 50 odst. 3, § 68 odst. 3 a § 89 odst. 2 správního řádu.

Sub 26 až 34 doplnění žaloby upozorňuje žalobce na to, že se žalovaný správní orgán nevyrovnal s jeho námitkou týkající se neprůkaznosti Knihy příchodů a odchodů a neuvedl, z jakých důvodů a na základě jakých logických úvah upřednostnil, stejně jako Orgán prvního stupně, záznamy z Knihy příchodů a odchodů oproti Harmonogramům docházky „IST“ jakožto evidence skutečně odpracované pracovní doby. Žalovaný na základě neprůkazných podkladů pro rozhodnutí nesprávně dovodil naplnění skutkové podstaty předmětného správního deliktu v případě zaměstnanců, u kterých se lišily údaje v evidenci pracovní doby a v Knize příchodů a odchodů. V těchto případech žalovaný správní orgán dovodil správnost záznamů v ručně vedené Knize příchodů a odchodů na úkor evidence pracovní doby. Toto učinil i přesto, že evidence v Knize příchodů a odchodů slouží zcela jinému účelu (totiž evidenci přestávek v práci na jídlo a oddech) a že v průběhu správního řízení vyšlo najevo několik skutečností zpochybňujících její průkaznost, na jejichž existenci žalobce v průběhu správního řízení opakovaně upozorňoval. Zaměstnavatel má podle § 96 zákoníku práce povinnost vést evidenci pracovní doby, na kterou zákon klade zvláštní požadavky a která tudíž splňuje vyšší stupeň průkaznosti (uvedenou evidenci pracovní doby vede žalobce ve formě Harmonogramu docházky „IST“). Pokud zaměstnavatel vede jakoukoliv jinou evidenci (například evidenci přestávek v práci na jídlo a oddech), činí tak nad rámec obecně závazných právních předpisů a pouze pro své vlastní organizační či jiné účely (např. pro účely organizace čerpání přestávek v práci na jídlo a oddech). Při kontrole dodržování povinnosti zaměstnavatele poskytovat přestávky v práci je správní orgán povinen přihlížet prioritně k evidenci pracovní doby vedené na základě zákona, neboť jako jediná splňuje požadavky správnosti, průkaznosti a přehlednosti. Jakékoliv podklady pro vedení evidence a interní organizační dokumenty, které zaměstnavatel využívá nad rámec zákonných požadavků, není možné bez dalšího použít k prokázání neplnění povinností zaměstnavatelů na úseku pracovní doby. Pokud totiž správní orgán shledá určité nedostatky v evidenci přestávek v práci (tj. v Knize příchodů a odchodů), vypovídá to pouze o tom, že nebyla dodržena určitá interní pravidla (tj. povinnost zaměstnanců zapisovat odchody a příchody na přestávku v práci do příslušné knihy). V žádném případě pak takovéto evidence neprokazují způsobem stanoveným v § 3 správního řádu přítomnost zaměstnance na pracovišti. Žalovaný bez dalšího vyloučil nedostatky v zápisech v Knize příchodů a odchodů, aniž by se jakýmkoliv materiálním způsobem vyrovnal se skutečnostmi zpochybňujícími průkaznost této evidence přestávek v práci. Závěr žalovaného, že „*chronologické pořadí záznamů po jednotlivých dnech bylo zachováno*“ (odstavec 5, s. 6 napadeného rozhodnutí), je zcela nedostatečný. Původní námitka žalobce totiž nezpochybňovala pořadí zápisu jednotlivých dnů, ale

skutečnost, že se zaměstnanci zapisovali nepravidelně, bez přímé časové souvislosti s čerpáním přestávky v práci a často bylo hned několik zaměstnanců zapsáno jednou osobou, a tudíž mohlo dojít k situacím, kdy si zaměstnanci vepsali čerpání přestávky ve zcela jiný den. Oproti skutečnostem významně zpochybňujícím průkaznost Knihy příchodů a odchodů nepostavil žalovaný žádnou relevantní skutečnost, která by vyvrátila průkaznost evidence pracovní doby vedené ve formě Harmonogramu docházky „IST“. Z těchto harmonogramů přitom jednoznačně vyplývá, že k vytýkanému jednání v oblasti nepřetržitého odpočinku v týdnu nedošlo v rozsahu vymezeném v napadeném rozhodnutí.

III.3 Vedení evidence pracovní doby (body 35 až 44 doplnění žaloby)

V této části doplnění žaloby se namítá porušení ust. § 28 odst. 1 písm. l) zákona o inspekci práce ve spojení s § 3, § 50 odst. 3, § 68 odst. 3 a § 89 odst. 2 správního řádu.

Sub 36 až 38 doplnění žaloby žalobce uvádí, že stejně jako v případě správního deliktu spočívajícího v neposkytnutí nepřetržitého odpočinku v týdnu dovedl žalovaný správní orgán spáchání tohoto správního deliktu z Knihy příchodů a odchodů, o níž byly v průběhu správního řízení zjištěny skutečnosti významně zpochybňující její průkaznost. Z Harmonogramu docházky „IST“ za duben 2012 přitom vyplývá, že dotčení zaměstnanci v uvedené dny pracovní směnu vůbec neodpracovali. Vzhledem k tomu, že Harmonogramy docházky „IST“ jsou systémově a dlouhodobě užívány ve všech provozovnách žalobce, nevedení evidence pracovní doby nebylo žalobci nikdy v minulosti ze strany správního orgánu vytýkáno a v průběhu správního řízení nebyly zjištěny žádné skutečnosti nasvědčující o její neprůkaznosti, není důvod se domnívat, že by žalobce nezaevidoval právě čtyři pracovní směny vytýkané ze strany žalovaného. Skutečnost, že by dotčení zaměstnanci v dané dny odpracovali pracovní směnu a ta nebyla následně zaevidována, konec konců nepotvrzují ani provedené svědecké výpovědi. Ačkoliv byly tyto skutečnosti žalobcem namítány v předchozím řízení, žalovaný správní orgán v napadeném rozhodnutí neuvedl s výjimkou Knihy příchodů a odchodů žádné konkrétní skutečnosti, důkazní prostředky a logické úvahy, o které by bylo možné opřít závěr o nezaevidování čtyř odpracovaných směn.

Sub 39 a 40 doplnění žaloby upozorňuje žalobce na to, že se žalovaný správní orgán nevyrovnal s otázkou naplnění materiální stránky správního deliktu.

Sub 41 až 44 doplnění žaloby žalobce dovozuje, že jednání, jehož se měl dopustit, nespadá pod skutkovou podstatu dle § 28 odst. 1 písm. l) zákona o inspekci práce. Jeho jednání by v tomto případě mohlo být považováno maximálně za chybné vedení evidence pracovní doby, které není skutkovou podstatou žádného správního deliktu, tou je pouze nevedení evidence pracovní doby. Přitom o nevedení evidence by mohla být řeč pouze v případě, kdy by evidence zcela chyběla nebo by byla chyběla alespoň v podstatném (materiálním) rozsahu s ohledem na účel, který má evidence pracovní doby plnit. Jestliže by ale správní orgán shledal, že byly chybně evidovány směny u tří zaměstnanců v rozsahu jedné či dvou pracovních směn, nelze mluvit o nevedení evidence. Naopak zdaleka nejpravděpodobnějším a nejpřesvědčivějším vysvětlením by byla právě chybná evidence pracovní doby. Z principu zákonnosti správního trestání vyplývá zákaz analogie v neprospěch pachatele a požadavek na dostatečně určité vymezení skutkových podstat deliktu. Pokud tedy správní delikt spočívá v nevedení evidence pracovní doby, je možné je vztáhnout pouze a

jedině na situace, kdy zaměstnavatel buď vůbec či v podstatném rozsahu s ohledem na její účel neeviduje pracovní dobu svých zaměstnanců (a nikoliv na situace, kdy se zaměstnavatel dopustí dílčích chyb ve vedení evidence pracovní doby).

III.4 Správní delikty na úseku odměňování zaměstnanců (body 45 až 59 doplnění žaloby)

V této části doplnění žaloby se namítá porušení ust. § 26 odst. 1 písm. c) a d) zákona o inspekci práce ve spojení s § 3, § 50 odst. 3 a § 89 odst. 2 správního řádu.

Sub 46 až 56 a sub 59 doplnění žaloby žalobce uvádí, že správní orgán opřel své závěry o neprůkazné důkazní prostředky a v důsledku toho v rozporu s § 3 správního řádu nesprávně zjistil skutkový stav. Konkrétně správní orgány vyšly při posuzování délky směny z Knihy příchodů a odchodů namísto evidence pracovní doby ve smyslu zákoníku práce. Kniha příchodů a odchodů nicméně do konce července 2011 (resp. v předmětné době) zaznamenávala přítomnost zaměstnanců na pracovišti (a nikoli délku skutečně odpracované pracovní doby), tj. jednalo se o evidenci toho, kdy zaměstnanec přišel na pracoviště a kdy pracoviště opustil. Tato evidence byla však pouze pomocná a nesloužila jako základ pro výpočet mzdy zaměstnance, nýbrž měla být pro zaměstnavatele pomocnou evidencí prokazující zejména vstup zaměstnanců na pracoviště a odchod z něj. Zaměstnanci příslušné údaje zapisovali sami, přičemž nelze vyloučit, že tyto zápisy nebyly prováděny zcela přesně (o nespolehlivosti jejich údajů svědčí například i fakt, že v řadě případů jsou zaměstnanci, kteří dle zápisu přišli do práce dříve, zapsáni až za řadou zaměstnanců, kteří přišli do práce později). Tento způsob zaznamenávání přítomnosti zaměstnanců na pracovišti není zcela spolehlivý a ve vztahu k prokázání délky práce přesčas je navíc irrelevantní (slouží jiným účelům). Naopak z evidence pracovní doby vedené elektronicky vedoucím prodejny na základě času skutečně odpracovaného zaměstnanci a pravidelně kontrolované ze strany vedení provozovny a revizního oddělení centrály žalobce vyplývá, že ani v jednom z vytýkaných případů nedošlo k porušení zákoníku práce, a tudíž naplnění skutkové podstaty shora uvedených správních deliktů. Došlo-li k rozporu mezi jednotlivými evidencemi, byl správní orgán povinen zkoumat průkaznost jednotlivých evidencí a přihlížet přitom ke všemu, co vyšlo v průběhu dokazování najevo. To však žalovaný správní orgán neučinil, neboť stejně jako Orgán prvního stupně nesprávně upřednostnil Knihu příchodů a odchodů před evidencí pracovní doby. Dle názoru žalobce nedošlo k materiálnímu přezkoumání jeho námitek ke správním deliktům na úseku odměňování. Zaměstnanci I.K. J.B. a M.B., kterým měla být dle žalovaného správního orgánu neproplácena práce přesčas, byli v kontrolovaném období vedoucími zaměstnanci na příslušné provozovně (tj. zastávali pozice zástupce vedoucího, resp. vedoucího prodejny). Přitom do působnosti jak vedoucího, tak i jeho zástupců spadá jak rozvrhování pracovní doby, tak i její evidence, a to nedílně ve vzájemné spolupráci. Současně se jednalo o zaměstnance, kteří se podíleli na přenášení údajů z evidence docházky do evidence určené pro výpočet mzdy. Je tedy zřejmé, že věděli či museli vědět, že proplácena jim bude pouze ta pracovní doba, kterou vykáží jak v podkladech, tak i v evidenci docházky. Z toho vyplývá, že neexistuje důvod, pro který by vedoucí zaměstnanci, v jejichž kompetenci bylo rozhodovat o své přesčasové práci, krátili sami sobě evidovanou pracovní dobu, a tudíž i mzdu. Odůvodnění žalovaného správního orgánu se v tomto směru jeví jako nelogické, neboť oproti krácení svých vlastních přesčasových hodin je v případě nedodržení stanoveného hodinového výkonu nečekala a ani nemohla čekat žádná finanční újma. Není tedy důvod se domnívat, že by vedoucí zaměstnanci sami sobě krátili mzdu a dobrovolně tak vykonávali

práci *de facto* bezplatně. Z provedených výpovědí navíc vyplynulo, že evidence skutečně odpracované doby na provozovně Slovany byla co do celkového počtu odpracovaných hodin spolehlivá. Na základě výše uvedeného je žalobce přesvědčen, že se ani žalovanému správnímu orgánu nepodařilo v souladu se shora uvedenými ustanoveními správního řádu prokázat, že by na prodejně Slovany nebyla evidence skutečně odpracované doby řádně vedena a že tedy došlo ke shora vymezeným správním deliktům na úseku odměňování.

Sub 57 a 58 doplnění žaloby se žalobce domnívá, že žalovaný správní orgán neposoudil naplnění materiální stránky skutkové podstaty.

III.5 Výše uložené pokuty (body 60 až 78 doplnění žaloby)

[§ 36 odst. 1 zákona o inspekci práce]

Žalobce se s ohledem na požadavek individualizace a přiměřenosti uložené sankce vyplývající z § 2 odst. 4 správního řádu a kritérií stanovených v § 36 zákona o inspekci práce domnívá, že uložená sankce ve výši 950 000 Kč je zcela nepřiměřená, ba představuje excés z ustálené praxe žalovaného správního orgánu.

Oproti příkazu, ve kterém Orgán prvního stupně uložil v rozmezí 0 až 2 000 000 Kč pokutu ve výši 1 800 000 Kč (tj. 90 % z maximální možné výše) za správní delikt spočívající v nevyplacení mzdy, v napadeném rozhodnutí byla dle absorpční zásady uložena pokuta za správní delikt spočívající v neposkytnutí nepřetržitého odpočinku v týdnu v rozmezí 0 až 1 000 000 Kč ve výši 950 000 Kč (tj. 95 % z maximální možné výše). Oproti původně vydanému příkazu tedy došlo v rámci stanovených sazeb k procentuálnímu zvýšení uložené pokuty (tj. ke zpřísnění uložené sankce). Žalovaný správní orgán potvrdil v mezích daných maximální možnou výměrou přísnější sankci, než tomu bylo v původně vydaném příkazu, a to i přes to, že z osmi správních deliktů přičítaných žalobci v původně vydaném příkazu se v průběhu správního řízení podařilo prokázat pouze šest z nich, že na rozdíl od příkazu bylo přihlédnuto k nové polehčující okolnosti, tj. že přijal nápravná opatření a zavedl či zavádí nový systém evidence pracovní doby, který by měl zajistit správnou a přesnou evidenci odpracované pracovní doby pro všechny zaměstnance (odstavec 2, s. 10 napadeného rozhodnutí), a že rozsah jednotlivých správních deliktů se oproti jednání původně vytýkanému v příkazu podstatně snížil. Z uvedeného vyplývá, že i přes podstatné snížení rozsahu a závažnosti vytýkaného jednání potvrdil žalovaný správní orgán v rámci stanoveného rozmezí téměř nejvyšší možnou pokutu (tj. pouze 50 000 Kč pod maximální možnou hranici). K tomuto žalobce upozorňuje, že ve světle shora uvedeného nemůže obstát tvrzení žalovaného, že „*zúžení předmětu správního řízení bylo ze strany oblastního inspektorátu práce dostatečně promítnuto do výše uložené sankce (...)*“ (odstavec 6, s. 9 napadeného rozhodnutí). S ohledem na procentuální navýšení uložené pokuty totiž *de facto* došlo ke zpřísnění uložené sankce.

Uložená sankce není přiměřená ani závažnosti skutků popsaných v napadeném rozhodnutí. Pokud jde o závažnost správního deliktu, z relevantní judikatury vyplývá, že „*hlavním kritériem při určování přiměřené výše pokuty není primárně skutková podstata deliktu, nýbrž intenzita skutkových okolností, s jakou došlo k porušení právem chráněných hodnot a zájmů v konkrétním případě*“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 2. 2012, sp. zn. 3 Ads 53/2011). V rozporu s touto judikaturou vyhodnotil žalovaný správní

orgán v napadeném rozhodnutí závažnost jednotlivých správních deliktů právě na základě jejich skutkových podstat, kdy vyšel pouze z obecných formulací vycházejících z vymezení skutkové podstaty a zcela absentujících jakékoliv konkrétní okolnosti spáchání předmětného správního deliktu. Podle žalobce takové hodnocení závažnosti nevychází z *intenzity skutkových okolností*, jak vyžaduje výše uvedené rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, nýbrž právě ze samotné skutkové podstaty. Závažnost skutkové podstaty je však stanovena horní hranicí hrozící sankce a neměla by být používána navíc jakožto kritérium pro stanovení sankce *v rámci* zákonem stanoveného rozpětí. U většiny vytýkaných správních deliktů vzniká s ohledem na jejich rozsah, okolnosti spáchání a následky přinejmenším pochybnost o naplnění materiálních znaků jejich skutkové podstaty. I pokud by žalovaný správní orgán tyto skutečnosti nepovažoval za okolnosti vylučující odpovědnost žalobce za správní delikty, je povinen k nim přihlédnout při stanovování výše pokuty. Za přítěžující okolnost považuje žalovaný správní orgán také to, že se účastník řízení porušení pracovněprávních předpisů na úseku pracovní doby v minulosti již dopustil. V této souvislosti však již nikterak neuvádí, z jakého důvodu uložil oproti minulé pokutě ve výši 100 000 Kč v řádech vyšší pokutu. Pokud vezmeme v úvahu všechna opatření, která žalobce od uložení minulé pokuty přijal, a intenzitu, s jakou pracuje na nápravě vytýkaných pochybení, jeví se současná výše pokuty jako neodůvodněná a nepřiměřeně vysoká. V tomto směru žalobce odmítá tvrzení žalovaného, že přihlédl k přijatým nápravným opatřením jakožto k polehčující okolnosti. Za situace, kdy došlo k uložení téměř maximálně možné pokuty a oproti původně vydanému příkazu došlo ke zvýšení uložené sankce, totiž uvedená polehčující okolnost nebyla ani nemohla být žádným relevantním způsobem reflektována ve výši uložené sankce. Žalovaný správní orgán nezohlednil žádným způsobem ani další polehčující okolnosti.

Pokuta uložená v Rozhodnutí prvního stupně je navíc excesivně vysoká i v porovnání s praxí postihování zaměstnavatelů v jiných obdobných případech. Z roční souhrnné zprávy o výsledcích kontrolních akcí provedených inspekcí práce za rok 2010 vyplývá, že v rámci kontrol a následných správních řízení bylo podnikatelům v maloobchodu a především za správní delikty na úseku pracovní doby uloženo 43 pokut v celkové výši 970 tis. Kč. To znamená, že průměrná výše pokuty činila cca 22 560 Kč. Nejvyšší pokuta uložená obchodnímu řetězci za správní delikty na úseku pracovní doby, tedy ve zcela obdobných případech, dosahovala výše 100 000 Kč. Žalobce v této souvislosti nesouhlasí s názorem žalovaného, že shora uvedené průměrné výše uložených sankcí vycházejí z neaktuálních zdrojů (odstavec 2, s. 11 napadeného rozhodnutí). Ustálenou praxí ukládání v řádech nižších pokut v obdobných případech totiž potvrzuje i poslední dostupná Zpráva o činnosti Státního úřadu inspekce práce pro rok 2011, podle které byly v tomto roce uloženy podnikatelům v maloobchodu v rámci 66 provedených kontrol pokuty v celkové výši 1 007 000 Kč – tj. průměrně uložená pokuta v tomto období činila cca 15 000 Kč. I z veřejně dostupných rozhodnutí vyplývá, že výše pokuty za správní delikty obdobného rozsahu se pohybuje ve zcela jiných řádech. Ačkoliv žalobce v této souvislosti připouští v souladu s tvrzením žalovaného, že každý případ vykazuje určitá specifika, upozorňuje, že mezi jednotlivými případy nesmějí v souladu s § 2 odst. 4 správního řádu vznikat neodůvodněné rozdíly. S ohledem na v řádech nižší pokuty ukládané v ostatních případech se však domnívá, že jemu udělená pokuta je zcela nepřiměřená i v porovnání s praxí při postihování jiných zaměstnavatelů, kdy již z tohoto porovnání vyplývá, že se jedná o exces, který nelze vysvětlit

ani poměry žalobce, ani jinými kritérii uvedenými v § 36 zákona o inspekci práce (a napadené rozhodnutí tak ostatně ani na žádném místě nečiní).

S ohledem na uvedené lze uzavřít, že žalovaný vydáním napadeného rozhodnutí porušil ustanovení § 36 odst. 1 zákona o inspekci práce a § 2 odst. 4 správního řádu, když potvrdil Rozhodnutí prvního stupně, aniž by řádně zohlednil přiměřenost uložené pokuty.

IV. Vyjádření žalovaného správního orgánu

Státní úřad inspekce práce se k žalobě písemně vyjádřil dne 28. 6. 2013 pod čj. 1634/1.30/13/14.3.

Ke *správnímu deliktu podle § 28 odst. 1 písm. f) zákona o inspekci práce* (neposkytnutí přestávek v práci na jídlo a oddech) [body 4 až 25 doplnění žaloby] žalovaný správní orgán uvedl, že orgány inspekce práce přihlédly ke svědeckým výpovědím i k námitkám žalobce a k doloženým listinným důkazům. Neposkytnutí přestávky v práci na jídlo a oddech měly správní orgány obou stupňů za prokázané toliko v těch dnech kontrolovaného období, kde svědci a zároveň dotčení zaměstnanci kolonku s určením doby přestávek v práci v „Knize příchodů a odchodů“ proškrtli, což ve svědeckých výpovědích uváděli jako postup při nečerpání přestávky na jídlo a oddech, nebo se opakovaně v tomto období nezapisovali do „Knihy příchodů a odchodů“ vůbec, když pro četnost tohoto nezapsání se nejednalo o ojedinělou zapomětlivost (viz např. V.G.). Nebylo proto vycházeno z údajů, že byl-li zaměstnanec v konkrétní době na směně a není v tento den uvedena v „Knize příchodů a odchodů“ jeho přítomnost na pracovišti s vyznačením čerpané přestávky na jídlo a oddech, že nečerpal přestávku na jídlo a oddech. Žalovaný odmítá tvrzení žalobce, že při rozhodování předjímal závěry uvedené ve svědeckých výpovědích (bod 20 doplnění žaloby). Co se týče materiálního znaku správního deliktu (společenské nebezpečnosti), odkazuje žalovaný na odůvodnění napadeného rozhodnutí (str. 5, odst. 4). Pozorným čtením žaloby je nutné dojít k závěru, že žalobce je přesvědčen o tom, že neposkytnutí přestávek v práci na jídlo a oddech není závažné. Toto přesvědčení je dle žalovaného nutno odmítnout.

Ke *správnímu deliktu podle § 28 odst. 1 písm. k) zákona o inspekci práce* (nezajištění nepřetržitého odpočinku v týdnu) [body 26 až 34 doplnění žaloby] žalovaný správní orgán odkázal na odůvodnění napadeného rozhodnutí (str. 6 a 7). K žalobním námitkám žalovaný konstatuje, že postupoval dle § 51 odst. 1 správního řádu, kdy lze k provedení důkazů užít všech důkazních prostředků, které jsou vhodné ke zjištění stavu věci a které nejsou získány nebo provedeny v rozporu s právními předpisy. Žalovaný rovněž postupoval v souladu s § 50 odst. 4 správního řádu. Správní orgány obou stupňů vycházely z Harmonogramů docházky IST po porovnání s údaji v „Knize příchodů a odchodů“, které jsou v ní řádně zaznamenány (přítomnost na pracovišti, příchod a odchod). Z žádného důkazu provedeného ve správním řízení nevyplývá v žalobě nově uvedené tvrzení, že by hned několik zaměstnanců bylo do knihy příchodů a odchodů zapsáno jednou osobou. Poukazuje-li žalobce v souvislosti s tímto deliktem na zaznamenání přestávky v práci na jídlo a oddech, tak tato informace je ve vztahu k tomuto správnímu deliktu irelevantní.

Ke *správnímu deliktu podle § 28 odst. 1 písm. l) zákona o inspekci práce* (nevedení evidence pracovní doby) [body 35 až 44 doplnění žaloby] žalovaný správní orgán uvedl, že v daném případě lze vycházet z evidence vedené v „Knize příchodů a odchodů“. Zde vzaly správní orgány za prokázané, že pokud zaměstnanci vlastnoručním podpisem do uvedené evidence se zaznamenáním příchodu a odchodu (potvrzeným výkonem práce v rozsahu délky jejich pracovní směny, nikoliv krátkodobé přítomnosti na pracovišti) a čerpání přestávky v práci na jídlo a oddech, pracovní směnu odpracovali. Žalobce při evidování odpracované pracovní doby tyto směny pochybením nebo úmyslně jen nezaznamenal do evidence odpracované pracovní doby. Žalovaný spolu s oblastním inspektorátem práce vzali i v těchto případech za prokázané, že dotčení zaměstnanci v uvedený den pracovali, když ani prakticky vzhledem ke způsobu evidence a uspořádání „Knihy příchodů a odchodů“ nebylo možné do této knihy svou přítomnost na pracovišti v rozsahu doby celé směny včetně čerpání přestávky v práci na jídlo a oddech předepisovat či zpětně dopisovat. Připustil-li žalovaný jistou chybovost zápisů v „Knize příchodů a odchodů“, měl tak na mysli ve vztahu k evidenci přestávek v práci na jídlo a oddech. S názorem žalobce, že pokud neevidoval dotčeným zaměstnancům odpracované směny, nejedná se o naplnění skutkové podstaty správního deliktu dle § 28 odst. 1 písm. l) zákona o inspekci práce, žalovaný nesouhlasí. Ust. § 96 odst. 1 písm. a) bod 1 zákoníku práce jednoznačně ukládá zaměstnavateli povinnost vést evidenci odpracované pracovní doby u jednotlivých zaměstnanců. Účelem evidenční povinnosti je zejména snaha zamezit obcházení pracovněprávních předpisů. Formy evidence odpracované pracovní doby sice zákoník práce nestanoví, vždy však způsob vedení evidence musí být průkazný a vypovídat o tom, zda zaměstnanec odpracoval stanovenou nebo dohodnutou pracovní dobu a kdy ji odpracoval. Evidence předložená účastníkem řízení pro kontrolované období u dotčených zaměstnanců takové údaje neobsahovala, jednotlivé konkrétně určené směny zaměstnavatel dotčeným zaměstnancům vůbec neevidoval. Právě tím, že účastník řízení nevedl evidenci odpracované pracovní doby jednotlivých zaměstnanců v souladu se skutečností, vytvořil si prostor pro porušování pracovněprávních předpisů - např. neplacení příplatků za práci přesčas, v noci, v sobotu a v neděli, neposkytnutí minimálních dob nepřetržitého odpočinku mezi směnami a v týdnu, nedodržení délky směn. Ostatně tím, že žalobce v evidenci neuvedl odpracovanou směnu v případě E.H. a L.K. dne 15. 4. 2012, mohlo dojít k tomu, že by nebylo při kontrole zjištěno a ve správním řízení nebylo prokázáno, že jmenovaným zaměstnankyním v době od 10. 4. 2012 do 21. 4. 2012, respektive v době od 10. 4. 2012 do 19. 4. 2012 rozvrhl pracovní dobu tak, že neměly nepřetržitý odpočinek v týdnu během každého období 7 po sobě jdoucích kalendářních dnů nejméně 24 hodin. Závěr učiněný žalobcem, že nezaznamenání odpracovaných směn by mohlo být považováno maximálně za chybné vedení evidence pracovní doby, považuje žalovaný mimo jiné s ohledem na shora uvedené za liché. *Ad absurdum* by tento závěr znamenal, že zaměstnavatel by mohl vést evidenci neodpovídající skutečnosti (fiktivní), a přitom by se správního deliktu nedopouštěl. Tímto by došlo mimo jiné k popření účelu této evidence.

Ke *správním deliktům podle § 26 odst. 1 písm. c) a d) zákona o inspekci práce* (odměňování zaměstnanců) [body 45 až 59 doplnění žaloby] žalovaný správní orgán oponoval, že vycházel zejména z evidence odpracované pracovní doby předložené žalobcem, z „Knihy příchodů a odchodů“, mzdových listů dotčených zaměstnanců a ze svědeckých výpovědí. Žalovaný nepovažuje svědeckou výpověď I.K. za nekonzistentní a vnitřně rozpornou, jak namítá žalobce, a její výpověď se v zásadních otázkách vztahuje ke

kontrolovanému období, navíc doplněné o další skutečnosti z jiných období. Jmenovaná vypověděla, že obvyklou praxí byla práce přesčas dle potřeby žalobce a že odpracované hodiny byly vedoucími zaměstnanci provozovny zapisovány do počítače a upravovány tak, aby odpovídaly nastavenému hodinovému výkonu. Pokud vedoucí zaměstnanec odpracoval více hodin, než by odpovídalo nastavenému výkonu, odpracované hodiny se škrtyly nebo byla propsána dovolená. Přesčasové hodiny byly vedoucími zaměstnancům uznány jen výjimečně. Odpracování práce přesčas dotčenými zaměstnanci v jednotlivých konkrétních případech bylo dovozováno z „Knihy příchodů a odchodů“, když nikdo ze svědků nezpochybnil, že do této knihy zapisoval svůj příchod na pracoviště, odchod z pracoviště po odpracování směny i při čerpání přestávek v práci na jídlo a oddech. Mzdové listy dotčených zaměstnanců pak jednoznačně prokázaly, že zaměstnancům tato práce přesčas nebyla zaplacená mzdou, ani jim nebyl poskytnut příplatek či náhradní volno. Také ze mzdových listů nevyplývá ani praxe uváděná ve správním řízení žalobcem, že se přesčasové hodiny převáděly do dalších měsíců a poté za tři měsíce čerpali zaměstnanci buď příplatek, nebo náhradní volno. Ze mzdových listů dotčených zaměstnanců v kontrolovaném období nic takového nevyplývá, předmětné odpracované přesčasové hodiny nebyly zaměstnancům vůbec evidovány pro účely mzdy, ani pro účely jejich převedení do dalších měsíců, nebylo evidováno proplacení příplatků, ani čerpání náhradního volna. Toto řešení ostatně nebylo možné, když v žalobcem vedené evidenci tyto hodiny práce vykonané přesčas nebyly vůbec evidovány. Evidenci odpracované pracovní doby vedli v kontrolovaném období vedoucí zaměstnanci provozovny přepisováním údajů z „Knihy příchodů a odchodů“. Ve smyslu shora uvedeného vyhodnotily správní orgány obou stupňů i výpovědi svědků M.B. a J.B. - vedoucích zaměstnanců provozoven žalobce, kteří sami měli provádět přepisování odpracovaných hodin z „Knihy příchodů a odchodů“ v kontrolovaném období do evidence odpracované pracovní doby. J. B. vztáhl možnost vzniku rozdílu mezi odpracovanou pracovní dobou a evidencí toliko ke své osobě a uvedl, že on tam rozdíl neměl. Oba svědci jsou dosud vedoucími zaměstnanci žalobce. Ačkoli svědci nepřipouštěli možnost vzniku rozdílu mezi evidencí odpracované pracovní doby vedené žalobcem a dle evidence v „Knize příchodů a odchodů“, z předložených listinných důkazů („Knihy příchodů a odchodů“, evidence odpracované pracovní doby vedené žalobcem) tyto rozdíly jednoznačně vyplývají. Ke správnímu deliktu dle § 26 odst. 1 písm. c) zákona o inspekci práce, kterého se žalobce dopustil tím, že neposkytl I.K., mzdu za vykonanou práci, má žalovaný za prokázané, že jmenované za práci vykonanou dne 10. 12. 2010 a 17. 1. 2011 nebyla proplacena mzda. Nelze přisvědčit žalobci, že se nejedná o delikt na úseku odměňování zaměstnanců, ale o chybu v evidenci odpracované pracovní doby. Právě v důsledku chybné evidence odpracované pracovní doby nezaplatil žalobce jako zaměstnavatel jmenované zaměstnankyni mzdu za vykonanou práci tak, jak mu ukládá ust. § 109 odst. 1 v návaznosti na § 141 zákoníku práce. Ve vztahu k porušení této povinnosti u zaměstnankyně M.K. žalovaný nemá jednání žalobce za jednoznačně prokázané, když sama dotčená zaměstnankyně ve své svědecké výpovědi jednoznačně popřela, že by jí nebyla některá odpracovaná směna zaplacená.

K výši uložené pokuty [body 60 až 78 doplnění žaloby] žalovaný správní orgán poukázal na str. 9 až 11 napadeného rozhodnutí. Argument žalobce, který po procentuálním přepočtu výše horní hranice pokut a uložených pokut dospěl k závěru, že oproti příkazu došlo ke zpřísnění uložené sankce, nemá oporu v právních předpisech, ani v judikatuře, a dle žalovaného je ve své podstatě v rozporu se zásadou absorpce. Zúžení předmětu správního

řízení bylo ze strany správního orgánu prvního stupně dostatečně promítnuto do výše uložené sankce, když žalobci byla uložena v souladu se zásadou absorpce pokuta ve výši 950.000,- Kč. Nadto nedošlo k žádnému podstatnému zúžení rozsahu předmětu řízení oproti příkazu, což lze zjistit porovnáním příkazu a rozhodnutí správního orgánu prvního stupně. Intenzita skutkových okolností je v odůvodnění rozhodnutí obou správních orgánů uvedena. Dle žalovaného správní orgány obou stupňů rozhodly v souladu s § 36 odst. 1 zákona o inspekci práce, jakož i příslušnými správními zásadami. Za zvlášť přitěžující okolnost při stanovení výše sankce bylo shledáno, že se žalobce obdobných porušení ustanovení zákoníku práce dopustil již v minulosti. Oblastní inspektorát práce v minulosti uložil účastníku řízení pokuty ve výši 90.000,- Kč (rozhodnutím ze dne 10. 9. 2010) a ve výši 100.000,- Kč (rozhodnutím ze dne 5. 10. 2011), Byť žalobce přijal jistá nápravná opatření, je dle žalovaného s ohledem na prokázaná pochybení nabíledni, že tato opatření byla nedostatečná a neefektivní. Nelze tedy dle žalovaného přisvědčit žalobci, že intenzivně pracoval na nápravě vytýkaných pochybení. Nutno zdůraznit, že žalobce se dopouštěl správních deliktů i v období po zahájení kontroly (tj. po dni 20. 3. 2012). Žalovaný odmítá závěr žalobce, že u většiny vytýkaných správních deliktů vznikla pochybnost o naplnění jejich materiálních znaků. Jak v odůvodnění rozhodnutí na str. 10 a 11 vyložil žalovaný, nejedná se v případě žalobce o exces z rozhodovací praxe, ani o porušení zásady legitimního očekávání. Ke zprávám žalovaného z let 2010 a 2011, na které žalobce poukazuje, žalovaný poznamenává, že žalovaný by mohl uvést i aktuálnější informace o pokutách uložených orgány inspekce práce, a to ve vztahu k žalobci samotnému. Vedle shora uvedených pokut byly účastníku řízení uloženy další pokuty za porušení pracovněprávních předpisů. Kupříkladu rozhodnutím žalovaného ze dne 20. 11. 2012, čj. 3657/1.30/12/14.3, byla žalobci uložena pokuta ve výši 140.000,- Kč za spáchání správního deliktu na úseku pracovní doby dle § 28 odst. 1 písm. l) zákona o inspekci práce, ve znění účinném do 31. 12. 2011; rozhodnutím žalovaného ze dne 10. 4. 2013, čj. 721/1.30/13/14.3, byla účastníku řízení uložena pokuta ve výši 130.000,- Kč za spáchání správního deliktu na úseku pracovní doby dle § 28 odst. 1 písm. h) zákona o inspekci práce. Přitom žalovanému není známo, že by ze strany žalobce bylo nejméně v případě rozhodnutí ze dne 20. 11. 2012 brojeno žalobou.

V. Replika

V replice žalobce sdělil, že se žalovaný nikterak nevyrovnal s jeho námitkami vyjádřenými v žalobě a z tohoto důvodu žalobce setrvává na všech svých předchozích námitkách. Dále se žalobce vyjádřil k provedeným svědeckým výpovědím, ke Knize příchoďů a odchodů a k výši uložené pokuty.

K *provedeným svědeckým výpovědím* žalobce upozornil na to, že zejména v sankčních správních řízeních zahajovaných *ex offio* je při zjišťování skutkového stavu kladen zvláštní důraz na naplnění zásady materiální pravdy dle § 3 správního řádu a zásady vyšetřovací dle § 50 odst. 3 tohoto zákona. S ohledem na ustálenou judikaturu (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 12. 2010, čj. 4 Ads 44/2010-132) a zásadu materiální pravdy, podle které je žalovaný správní orgán povinen zjistit stav způsobem, o němž nejsou důvodné pochybnosti, platí, že pokud dojde k neodůvodnitelným rozporům mezi výpověďmi jednotlivých svědků tak, jak upozorňuje žalovaný [zřejmě: žalobce] ve svém vyjádření, tyto výpovědi nelze s ohledem na jejich nejednoznačnost a neprůkaznost ve správním řízení vůbec uplatnit. Pokud

žalovaný správní orgán nebyl schopen prokázat spáchání správního deliktu jiným způsobem, než rozpornými výpověďmi svědků (za situace, kdy evidence pracovní doby a Kniha příchodů a odchodů jsou ve vzájemném rozporu), byl povinen rozhodnout tak, že ke spáchání správních deliktů ze strany žalobce nedošlo.

Ke *Knize příchodů a odchodů* žalobce důrazně upozornil na to, že tato kniha v rozhodném období (tj. v březnu a dubnu 2012, kdy mělo dojít ke spáchání správních deliktů v bodech 1-4 Rozhodnutí v prvním stupni) sloužila pouze k zaznamenávání přestávek v práci na jídlo a oddech a nikoliv k zaznamenávání přítomnosti zaměstnanců na pracovišti (jak tomu bývalo v minulosti). Z tohoto důvodu žalobce namítá, že žalobce [zřejmě: žalovaný] v rozporu s § 3 a § 50 odst. 3 správního řádu upřednostnil namísto evidence pracovní doby ve formě Harmonogramů docházky „IST“ (o kterých v průběhu správního řízení nevznikla pochybnost o jejich průkaznosti) záznamy v *Knize příchodů a odchodů*, které slouží úplně jinému účelu (zaznamenávání přestávek v práci a nikoliv delších časových úseků potvrzujících přítomnost na pracovišti) a které navíc vykazují určitou chybovost (určitou chybovost těchto záznamů připouští i sám žalovaný). Zaměstnanci tedy v rozhodné době do *Knihy příchodů a odchodů* nezapisovali příchod a odchod na pracoviště, a jejich zápis proto nesevřel o žádné delší době strávené na pracovišti, natožpak o odpracování směny.

K *výši uložené pokuty* žalobce doplnil, že zúžení předmětu správního řízení vymezeného v příkazu ze dne 10. 8. 2012 nebylo promítnuto v rozporu se zásadami individualizace a přiměřenosti ukládané sankce do výše uložené pokuty. Žalovaný správní orgán uložil v rámci stanovených sazeb procentuálně vyšší pokutu (95 % z maximální možné výše proti původním 90 % z maximálně možné výše), ačkoliv se ve správním řízení podařilo prokázat pouze 6 z 8 původně vytýkaných správních deliktů, bylo přihlédnuto k nové polehčující okolnosti, rozsah jednotlivých správních deliktů se oproti původně vytýkanému jednání podstatně zúžil a zároveň nebyly zjištěny žádné nové skutečnosti hovořící o vyšší závažnosti vytýkaného jednání. Tímto jednáním došlo mimo jiné k porušení zásady legitimního očekávání dle § 2 odst. 4 správního řádu. Ačkoliv se ve vztahu mezi pokutou uloženou v příkazu ze dne 10. 8. 2012 a pokutou uloženou Rozhodnutím v prvním stupni neuplatňuje zákaz *reformationis in peius*, uložení v rámci stanovených sazeb procentuálně vyšší pokuty není v daném případě odůvodnitelné a v napadeném rozhodnutí ani nikterak odůvodněno nebylo. Naopak s ohledem na shora uvedené skutečnosti snižující rozsah a závažnost vytýkaného jednání žalobce mohl důvodně očekávat uložení pokuty v nižší hranici stanovené sazby. Pokuty, které byly žalobci dříve ukládány, prokazují, že orgány inspekce práce ukládají v obdobných případech v rádech nižší pokuty.

VI. Duplika

Ve vyjádření k replice žalovaný správní orgán odmítl přesvědčení žalobce, že se žalovaný nikterak nevyrovnal s námitkami žalobce vyjádřenými v žalobě. Žalobní námitky se shodují s námitkami vznesenými před správním orgánem prvního stupně a s odvolacími námitkami. Těmito námitkami se správní orgány obou stupňů dostatečně zabývaly a řádně je vypořádaly. Závěry Nejvyššího správního soudu uvedené v rozsudku ze dne 30. 12. 2010, čj. 4 Ads 44/2010-132, na které žalobce poukazuje, se vztahují ke zcela odlišnému skutkovému stavu věci. Uvedený soud v daném případě dospěl k závěru, že záznam o kontrole jako

klíčový důkaz pro uložení sankce je příliš stručný a neurčitý, neboť v něm absentují jakékoliv bližší údaje dokládající situaci v prodejně. Žalovaný odmítá přesvědčení žalobce, které konstatoval poprvé až v podané replice, že dojde-li k neodůvodnitelným rozporům mezi výpověďmi jednotlivých svědků, nelze tyto výpovědi s ohledem na jejich nejednoznačnost a neprůkaznost ve správním řízení vůbec uplatnit. Tento závěr žalobce je dle žalovaného v rozporu se zásadou volného hodnocení důkazů obsaženou v § 50 odst. 4 správního řádu, jakož i v § 51 odst. 1 téhož zákona. Případy porušení pracovněprávních předpisů, které nebyly jednoznačně listinnými důkazy a výpověďmi svědků prokázány, nebyly do skutkových podstat správních deliktů zahrnuty, respektive správní řízení o nich bylo zastaveno. Tvzení žalobce, že právě pokuty, které mu byly dříve ukládány, prokazují, že orgány inspekce práce ukládají v obdobných případech v rádech nižší pokuty, považuje žalovaný za liché. V posuzovaném případě se totiž nejednalo o obdobný případ, neboť předchozími rozhodnutími orgánů inspekce práce byl žalovaný uznán vinným pro pochybení menší závažnosti (zejména výrazně menšího rozsahu; zpravidla se jednalo o jeden správní delikt) oproti soudem posuzovanému případu.

VII. Argumentace soudu

VII.1 Ú v o d

Soud nejprve připomíná některá procesní pravidla.

Podle § 50 odst. 3 věty druhé správního řádu 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.

K tomuto ustanovení zaujala odborná literatura tyto názory: „*V případě řízení o uložení určité povinnosti, které bylo zahájeno z moci úřední a projevuje se v něm zásada vyšetřovací, musí pochopitelně správní orgán vystupovat nestranně a zjišťovat skutečnosti, které jsou ve prospěch i neprospěch toho, komu má být tato povinnost uložena.*“ [Luboš Jemelka – Klára Pondělíčková – David Bohadlo: Správní řád. Komentář. 3. vyd. Praha 2011, s. 205] a „*Zvláštní pravidlo se vztahuje na správní řízení, v němž má být z moci úřední někomu uložena povinnost. V těchto případech je správní orgán povinen zjistit i bez návrhu (tedy především bez návrhu toho, komu má být povinnost uložena) všechny rozhodné okolnosti, které svědčí ve prospěch i v neprospěch toho, komu má být povinnost uložena. Uložením povinnosti z moci úřední je typicky uložena sankce za správní delikt, ale také např. provedení příslušného nápravného opatření navazujícího na výkon dozoru nebo rovněž odnětí určitého oprávnění, které bylo přiznáno správním rozhodnutím a odnímá se v důsledku nedodržení podmínek stanovených pro jeho výkon.*“ [Josef Vedral: Správní řád. Komentář. 2. vyd. Praha 2012, s. 517-518].

K uvedenému pravidlu se vyslovil také Nejvyšší správní soud: „*V rámci řízení o uložení pokuty za správní delikt, zahajovaného z úřední povinnosti (ex officio), jako jedné ze základních forem správního trestání je třeba klást zvláštní důraz na důkladné zjištění skutkového stavu ze strany správních orgánů a jejich rozhodnutí důsledně poměřovat zásadou materiální pravdy jako jednou ze základních zásad činnosti správních orgánů ve smyslu § 3*

správního řádu z roku 2004, jakož i zásadou vyšetřovací (vyhledávací) podle § 50 odst. 3 věty druhé téhož zákona.“ (rozsudek ze dne 30. 12. 2010, čj. 4 Ads 44/2010-132).

Podle § 50 odst. 4 správního řádu pokud zákon nestanoví, že některý podklad je pro správní orgán závazný, hodnotí správní orgán podklady, zejména důkazy, podle své úvahy; přitom pečlivě přihlíží ke všemu, co vyšlo v řízení najevo, včetně toho, co uvedli účastníci.

Ohledně této zásady (volného hodnocení důkazů) se Vrchní soud v Praze vyjádřil – ještě za účinnosti správního řádu z roku 1967 – takto: *„Správní orgán může přistoupit k hodnocení důkazů (§ 34 odst. 5 spr. ř.) teprve po vyčerpání možnosti odstranit existující rozpory v důkazech. Jestliže se však rozpory odstranit nepodaří, je nezbytné, aby správní orgán v odůvodnění svého rozhodnutí vyložil, v čem rozpor spočíval, co bylo učiněno pro jeho odstranění, proč se to nepodařilo a ke kterým důkazům se nakonec při svém hodnocení přichýlil a které důkazy odmítl a proč.“* [rozsudek ze dne 25. 2. 1997, čj. 6 A 139/94-17, publikovaný v Soudní judikatuře ve věcech správních, roč. 1, č. 12, s. 362-366].

Na zásadu volného hodnocení důkazů tedy úzce navazuje povinnost řádného odůvodnění rozhodnutí.

Podle § 68 odst. 3 správního řádu se v odůvodnění [rozhodnutí] uvedou důvody výroku nebo výroků rozhodnutí, podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, a informace o tom, jak se správní orgán vypořádal s návrhy a námitkami účastníků a s jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí.

K požadavkům na odůvodnění rozhodnutí zaujal Vrchní soud v Praze – opět ještě za účinnosti správního řádu z roku 1967 – toto stanovisko: *„Z odůvodnění rozhodnutí musí být seznatelné, proč správní orgán považuje námitky účastníka za liché, mylné nebo vyvrácené, které skutečnosti vzal za podklad svého rozhodnutí, proč považuje skutečnosti předestírané účastníkem za nerozhodné, nesprávné nebo jinými řádně provedenými důkazy vyvrácené, podle které právní normy rozhodl, jakými úvahami se řídil při hodnocení důkazů a – v případě rozhodování o relativně neurčitě sankci – jaké úvahy jej vedly k uložení sankce v konkrétní výši.“* [rozsudek ze dne 26. 2. 1993, čj. 6 A 48/92-23, publikovaný pod č. 27/1994 ve Sbírce soudních rozhodnutí ve věcech správních – příloze časopisu Správní právo, rok 1994. č. 2, s. 90/XXVIII až 93/XXXI].

Dále považuje soud za potřebné vyjádřit se žalobcově argumentaci nenaplněním materiální stránky skutkové podstaty správního deliktu.

Současné soudní trestání je založeno na tomto principu: *„K dosažení maximální legality podmínek trestní odpovědnosti je návrh nové kodifikace založen na formálním pojetí trestného činu, což mj. povede ke zvýšení jednotnosti při výkladu a aplikaci zákona a k posílení rovnosti všech před zákonem. Toto řešení znamená opuštění dosavadního materiálního či formálně materiálního pojetí a je výraznou změnou určující charakter nové kodifikace trestního práva. ... Formální pojetí trestného činu obsažené v osnově trestního zákoníku přitom neznámá, že by společenská škodlivost trestného činu (která nahradila*

vágní pojem společenské nebezpečnosti ...), neměla po jeho přijetí již žádný význam, když opak je pravdou, neboť tato materiální kritéria se v typové podobě uplatňují v legislativním procesu, a to při stanovení, jaká typová jednání – skutkové podstaty (základní, privilegované i kvalifikované) – jsou trestnými činy a s jakou trestní sazbou, jakož i v rámci výkladu trestního zákoníku při uplatnění zásady subsidiarity trestní represe a z ní vyplývajícího principu “ultima ratio” (§ 12 odst. 2), a dále samozřejmě i při ukládání trestů za formálně vymezené trestné činy (přečiny a zločiny), kde se kritéria povahy a závažnosti činu vymezená v § 39 odst. 2 osnovy trestního zákoníku uplatní jako základní kritéria pro stanovení druhu trestu a jeho výměry.“ [Důvodová zpráva k vládnímu návrhu na vydání zákona - trestní zákoník. Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky, 5. volební období, 2006 – 2010, sněmovní tisk 410/0, část č. 1/9].

K řečenému recentní učebnice trestního práva hmotného mj. uvádějí: „Materiální pojetí záleželo v tom, že definici trestného činu tvořily dvojí znaky: na jedné straně nebezpečnost činu pro společnost (materiální znak) a na druhé straně skupina formálních znaků (někteří autoři považovali za přesnější označovat toto pojetí jako materiálně-formální).“ [Pavel Šámal a kol.: Trestní právo hmotné. 7. vyd. Praha 2014, s. 89] a „Předchozí právní úprava byla založena na kombinovaném, tzv. materiálním (materiálně-formálním, formálně-materiálním) pojetí trestného činu. Jednalo se o koncepci, podle které byl trestný čin tvořen dvěma současně přítomnými znaky. Aby se jednalo o trestný čin, musely být zároveň splněny dvě podmínky: čin musel vykazovat znaky uvedené v zákoně (formální podmínka) a současně musel být nebezpečný pro společnost (materiální podmínka). Obě podmínky musely být splněny zároveň. Formální a materiální podmínky trestnosti činu nebylo možné vzájemně nahrazovat (srov. č. 20/1998 Sb. rozh. tr.). Pokud čin nesplňoval prvou nebo druhou podmínku, nešlo o trestný čin. ... Při posuzování každého jednotlivého jednání (skutku, činu) se tedy nejprve zjišťovalo, zda čin naplňuje znaky uvedené v zákoně, a teprve poté, je-li tomu tak, zda je v konkrétním případě nebezpečný pro společnost natolik, aby se jednalo o trestný čin. Materiální znak trestného činu, tj. nebezpečnost činu pro společnost a její stupeň, se používaly jako určitý korektiv, s jehož pomocí se odstraňovaly tvrdosti zákona při řešení otázky trestnosti konkrétního trestného činu. Trestným činem bylo pouze takové jednání, které se jevilo hodným trestu pro jeho zvláštní společenskou nebezpečnost (škodlivost) a které současně naplňovalo znaky uvedené v zákoně. Samotné označení určitého jednání zákonodárcem za trestné ještě nestačilo.“ [Jiří Jelínek a kol.: Trestní právo hmotné. Obecná část. Zvláštní část. 4. vyd. Praha 2004, s. 139-140].

Trestní právo tedy trestním zákoníkem z roku 2009 přešlo od 1. 1. 2010 na formální pojetí trestného činu. Je tak otázkou, zda také pro současné správní trestání, pro něž 1. leden 2010 sám o sobě žádný mezník nepředstavuje, se má společenská škodlivost uplatňovat jen v legislativním procesu a při ukládání sankcí za správní delikty nebo v celém svém dřívějším rozsahu. Posun v soudním trestání ovšem nepochybně vede k požadavku určité opatrnosti i ve správním právu trestním.

Některé aspekty této komplikované otázky bude nutno přenechat teorii správního práva. Zásadní tu je, že v trestním právu se v rámci přechodu na formální pojetí trestného činu provedlo upřesnění skutkových podstat trestných činů, kdežto ve správním trestání se nepřistoupilo k žádnému jednorázovému zásahu do skutkových podstat správních deliktů, ale

jejich precizace je záležitostí průběžnou a žel spíše nepříliš systémovou a proporční. Se zbývajícími aspekty uvedené složité otázky je na místě se vyrovnat za použití dosavadních výsledků soudní praxe.

Ohledně materiálního znaku skutkové podstaty Nejvyšší správní soud v minulosti zaujal a i po 1. 1. 2010 potvrdil tento názor: „*Lze obecně vycházet z toho, že jednání, jehož formální znaky jsou označeny zákonem za přestupek, naplňuje v běžně se vyskytujících případech materiální znak přestupku, neboť porušuje či ohrožuje určitý zájem společnosti. Z tohoto závěru však nelze dovodit, že by k naplnění materiálního znaku skutkové podstaty přestupku došlo vždy, když je naplněn formální znak přestupku zaviněným jednáním fyzické osoby. Pokud se k okolnostem jednání, jež naplní formální znaky skutkové podstaty přestupku, přidruží takové další významné okolnosti, které vylučují, aby takovým jednáním byl porušen nebo ohrožen právem chráněný zájem společnosti, nedojde k naplnění materiálního znaku přestupku a takové jednání potom nemůže být označeno za přestupek.*“ (rozsudek ze dne 14. 12. 2009, čj. 5 As 104/2008-45, rozsudek ze dne 6. 1. 2012, čj. 5 As 106/2011-77, a rozsudek ze dne 27. 9. 2012, čj. 1 As 118/2012-23).

Citovaný právní názor se, jak vidno, týká přestupků, není zde však racionálního důvodu, proč by nemohl být *per analogiam* vztažen také na ostatní správní delikty.

V naznačeném ohledu je tedy nutno při správním trestání rozlišovat dvě skutečnosti: tak významné okolnosti, které vylučují, aby určitým jednáním byl porušen nebo ohrožen zájem společnosti, a takové další okolnosti, které „jen“ snižují závažnost správního deliktu (zejména způsob jeho spáchání a jeho následky). Jejich rozdílné právní důsledky jsou pak nabíledni: vyjeví-li se – vcelku výjimečně – prvé z těchto okolností, nemůže být shledána odpovědnost za správní delikt, zatímco zjistí-li se – relativně často – některé z druhé skupiny okolností, je k tomu třeba přihlédnout toliko při určení výše sankce (*in concreto*: § 36 odst. 1 zákona o inspekci práce).

VII.2 Přestávky v práci na jídlo a oddech

Podle § 28 odst. 1 písm. f) zákona o inspekci práce se právnická osoba dopustí správního deliktu na úseku pracovní doby tím, že neposkytne zaměstnancům přestávku v práci na jídlo a oddech nebo bezpečnostní přestávku. Ve smyslu § 88 odst. 1 části věty prvé před středníkem zákoníku práce je zaměstnavatel povinen poskytnout zaměstnanci nejdéle po 6 hodinách nepřetržité práce přestávku v práci na jídlo a oddech v trvání nejméně 30 minut.

Oblastní inspektorát práce zjistil, že v době od 13. 3. do 18. 4. 2012 žalobce neposkytl zákonnou přestávku v práci na jídlo a oddech zaměstnankyním K.Š. ve čtyřech případech, E.P. v jednom případě, V.G. v sedmnácti případech, H.P., v šesti případech, E.H. ve dvou případech, L.K. v osmi případech a H.V. ve dvou případech.

Ad 5 až 15 doplnění žaloby soud rekapituluje, že *oblastní inspektorát práce* v rozhodnutí ze dne 15. 1. 2013, čj. 15245/6.30/12/14.3, odůvodnil spáchání uvedených skutků hlavně tím, že přihlédl ke svědeckým výpovědím i k námitkám účastníka řízení a k doloženým listinným důkazům ve správním řízení a neposkytnutí přestávky na jídlo a oddech má za prokázané pouze v těch dnech kontrolovaného období měsíce března 2012 a

dubna 2012 tam, kde svědci a zároveň dotčení zaměstnanci kolonku s určením doby přestávek v práci v „Knize příchodů a odchodů“ proškrtli, což ve svědeckých výpovědích uváděli jako postup při nečerpání přestávky na jídlo a oddech - viz konkrétně ve výroku tohoto rozhodnutí, nebo pokud se opakovaně v tomto období do „Knihy příchodů a odchodů“ nezapsali vůbec, když pro četnost tohoto nezapsání nemohla být ojedinělou zapomnětlivostí - viz např. V.G.. OIP proto nevycházel z údajů, že byl-li zaměstnanec v konkrétní době na směně a není v tento den uvedena v „Knize příchodů a odchodů“ jeho přítomnost na pracovišti s vyznačením čerpané přestávky na jídlo a oddech, že nečerpal přestávku na jídlo a oddech.

Odvolací správní orgán k tomuto správnímu deliktu ve svém rozhodnutí ze dne 10. 4. 2013, čj. 634/1.30/13/14.3, uvedl především to, že se ztotožňuje s oblastním inspektorátem práce, když nevycházel z údajů, že byl-li zaměstnanec v konkrétní době na směně a není v tento den uvedena v Knize příchodů a odchodů (v „Evidenci přestávek v práci“) jeho přítomnost na pracovišti s vyznačením čerpané přestávky v práci na jídlo a oddech, že nečerpal přestávku na jídlo a oddech. Oblastní inspektorát práce postupoval správně, dospěl-li k závěru, že má za prokázané, že zaměstnanec nečerpal přestávku v práci na jídlo a oddech v těch případech, kdy byla v Knize příchodů a odchodů u příjmení zaměstnance proškrtuta kolonka pro vymezení přerušení pracovní doby/přestávky (což byl dle svědeckých výpovědí E.H., L.K. a H.V. obvyklý postup v případě, kdy dotyčný zaměstnanec přestávku v práci na jídlo a oddech nečerpal), a dále v těch případech, kdy se zaměstnanec opakovaně v měsíci březnu 2012 a dubnu 2012 nezapsal do Knihy příchodů a odchodů vůbec, když s ohledem na četnost tohoto nezapsání se nemohlo jednat o ojedinělou zapomnětlivost (například v případě zaměstnankyně V.G.). K námitce účastníka řízení odvolací orgán uvádí, že lze připustit jistou chybovost v Knize příchodů a odchodů, byť zcela výjimečnou, neboť jak vyplynulo ze svědeckých výpovědí, bylo zaměstnancům oznámeno, že neučiní-li záznam o čerpání pracovní přestávky na jídlo a oddech v Knize příchodů a odchodů, nebude jim směna proplacena. K této chybovosti v Knize příchodů a odchodů však oblastní inspektorát práce přihlédl a svým postupem vyloučil, aby byl účastník řízení postihován za protiprávní jednání, které nebylo prokázáno. K tomuto odvolací orgán uvádí, že s ohledem na svědecké výpovědi je naopak pravděpodobné, že porušení ust. § 88 odst. 1 věty první zákoníku práce se účastník řízení dopustil ve více případech, než je uvedeno ve výroku rozhodnutí. Odvolací orgán na tomto místě zdůrazňuje, že jiná pochybení, než jsou uvedena v rozhodnutí oblastního inspektorátu práce, nebyla v konkrétních dnech prokázána, a proto je ponechává zcela stranou.

Soud nedokázal jednoznačně dešifrovat, a nemohl proto brát v úvahu význam dovětku vytvořeného správním orgánem prvního stupně a opakovaného odvolacím správním orgánem, že *OIP proto nevycházel z údajů, že byl-li zaměstnanec v konkrétní době na směně a není v tento den uvedena v „Knize příchodů a odchodů“ jeho přítomnost na pracovišti s vyznačením čerpané přestávky na jídlo a oddech, že nečerpal přestávku na jídlo a oddech.*

Odvolací správní orgán pochopitelně reagoval na odvolání účastníka řízení. Z odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí ovšem nelze nabýt přesvědčení, že se správní orgán druhého stupně vskutku vypořádal se všemi námitkami uvedenými v odvolání. Odvolací správní orgán se měl podle názoru soudu soustředěněji vypořádat např. s námitkami uplatněnými v klíčovém bodu 21 podaného odvolání [„*Neodůvodněný a nemající oporu ve*

spisu je závěr správního orgánu o tom, že přestávku nečerpali ani zaměstnanci, kteří nejsou v Knize příchodů a odchodů opakovaně vůbec zapsáni. Správní orgán dovozuje nečerpání přestávek vždy tehdy, pokud zaměstnanci dobu čerpání v Knize příchodů a odchodů proškrtli. Současně ale dovozuje, že k nečerpání docházelo i v některých případech, kdy zaměstnanci v Knize příchodů a odchodů vůbec uvedeni nejsou, a to pokud se tak dělo opakovaně. Takový závěr je ale zcela nepodložený, neboť z ničeho nelze dovodit, zda nezapsání se do Knihy příchodů a odchodů v konkrétním případě představuje chybu při zápisu do Knihy nebo nečerpání přestávky.“]. Jelikož tak neučinil, je nutno souhlasit s žalobcem, že došlo k porušení ust. § 89 odst. 2 ve spojení s § 68 odst. 3 správního řádu.

Aby se zamezilo nedorozumění, je na místě vyjavit, že Kniha příchodů a odchodů v tomto kontrolovaném období nesloužila k evidenci příchodů a odchodů, nýbrž k evidenci přestávek v práci (resp. jejich začátku a konce).

Správní orgány, jak patrně, mají za neposkytnutí přestávky v práci jak to, jestliže zaměstnanec v Knize příchodů a odchodů proškrtl kolonku pro přestávku v práci, tak to, jestliže se zaměstnanec opakovaně do Knihy příchodů a odchodů nezapsal vůbec. Žalobce sporuje druhou z těchto variant (jde o převažující počet případů). Soud má za to, že není-li sporné, že zaměstnanec směnu odpracoval, pak to, že se nezapsal do Knihy příchodů a odchodů, může znamenat buď to, že přestávku nečerpál (a proto ji neevidoval), nebo to, že přestávku čerpál, ale z nějakého důvodu ji neevidoval. Aby se zjistilo, o kterou z těchto možností se v konkrétním případě jedná, nemůže k tomu, aby šlo o neposkytnutí přestávky v práci, stačit pouhé nezaznamenání se do Knihy příchodů a odchodů, ale musí k tomu přistoupit nějaká další skutečnost (např. údaj zjištěný svědeckou výpovědí).

Soud registruje, že uvedené zaměstnankyně vypovídaly, že vedoucí prodejny jim řekla a na nástěnce bylo vyvěšeno, že pokud si přestávku v práci nezaevidují, je to, jako by nebyly v práci. O to větší pozornost je ovšem nutno věnovat nezapsání si přestávek v práci. Je tedy třeba pozorně rozebrat jednotlivá zjištění oblastní inspekce práce. Začít lze s V.G. (sedmáct případů ze čtyřiceti). Ta jako svědkyně vypověděla, že *přestávku v práci si většinou napsala, i když ji nečerpala*. Z listin je však patrné, že V.G. v kontrolovaném období odpracovala celkem 20 směn (13. 3., 14. 3., 15. 3., 16. 3., 18. 3., 2. 4., 3. 4., 4. 4., 5. 4., 6. 4., 7. 4., 8. 4., 10. 4., 11. 4., 12. 4., 13. 4., 15. 4., 16. 4., 17. 4. a 18. 4. 2012), ale přestávku v práci si zapsala jen dne 15. 4. 2012. Je tu tudíž značný rozpor mezi tím, co prokazují listiny, a tím, co vypověděla tato svědkyně. Pokračovat můžeme s L.K. a K.Š. (celkem dalších dvanáct případů). L.K. jako svědkyně vypověděla, že *přestávky v práci párkrát nečerpala, jednou to bylo jednou měsíčně, jednou třikrát, periodicky se to neopakovalo*. Z její vlastní evidence, kterou předložila při výslechu, bylo ovšem dovozeno, že přestávku v práci nemohla čerpat dne 16. 3., 17. 3., 19. 3., 20. 3., 26. 3., 30. 3., 31. 3. a 18. 4. 2012. K.Š. se v Knize příchodů a odchodů dne 14. 3. a 16. 3. 2012 připsala k H. Potužákové a dne 15. 3. 2012 k J. P.; pouze z této skutečnosti však podle názoru soudu nelze shledat, zda tato zaměstnankyně v uvedené dny přestávku v práci čerpala nebo ne.

Lze tak uzavřít, že oblastní inspektorát práce pochybil už při opatřování podkladů pro vydání rozhodnutí. Při svědeckých výsleších nebyly zaměstnankyním, u nichž se prověřovalo čerpání přestávek v práci, předloženy k vyjádření listinné důkazy, ani položeny příslušné

doplňující otázky. Vzhledem k tomu zůstalo neobjasněno zejména to, proč je takový rozpor mezi tím, co vypověděla V.G., a tím, co je patno ze zachycené dokumentace, proč je tu poměrně vážný rozpor mezi evidencí L.K. (osm nečerpání přestávky za 37 kontrolovaných dní) a její svědeckou výpovědí („jednou to bylo jednou měsíčně, jednou třikrát“) a co vlastně znamenalo připisování se K.Š. k jejím kolegyním. Oblastní inspektorát práce tím porušil pravidlo uvedené v § 50 odst. 3 větě druhé správního řádu a následně i zásadu volného hodnocení důkazů (§ 50 odst. 4 téhož zákona). Odvolací správní orgán pak porušil procesní pravidla tím, že z vad řízení, jichž se dopustil prvoinstanční správní orgán, nevyvodil důsledky.

Ad 16 až 24 doplnění žaloby soud konstatuje, že lze diskutovat o tom, zda skutečnosti uvedené v bodech 19 až 24 (podstatně) snižují společenskou závažnost vytýkaného jednání. K tomu, aby nebyla naplněna materiální stránka předmětné skutkové podstaty, však nestačí okolnosti snižující společenskou závažnost jednání žalobce, nýbrž by tu musely být – výjimečné – významné okolnosti vylučující, aby jeho jednáním byl porušen nebo ohrožen právem chráněný zájem společnosti, což ovšem ani žalobce netvrdí a ani si to soud nemyslí. V dalším se odkazuje na bod VII.1 odůvodnění tohoto rozsudku zdejšího soudu.

VII.3 Nepřetržitý odpočinek v týdnu

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. Ve smyslu § 92 odst. 3 zákoníku práce v případě nerovnoměrně rozvržené pracovní doby může zaměstnavatel rozvrhnout pracovní dobu zaměstnanců starších 18 let pouze tak, že doba nepřetržitého odpočinku v týdnu bude činit nejméně 24 hodin.

Oblastní inspektorát práce zjistil, že v období březen a duben 2012 žalobce neposkytl zákonný nepřetržitý odpočinek v týdnu zaměstnankyním K.Š. v jednom případě, V.G. ve dvou případech, H.P. v jednom případě, E.H. ve třech případech, L.K. v jednom případě, H.V. v jednom případě, M.H. v jednom případě, Z.K. v jednom případě a H.V. v jednom případě.

Ad 26 až 34 doplnění žaloby soud rekapituluje, že *oblastní inspektorát práce* v rozhodnutí ze dne 15. 1. 2013, čj. 15245/6.30/12/14.3, odůvodnil spáchání uvedených skutků hlavně tím, že posuzoval účastníkem předloženou evidenci odpracované pracovní doby - Harmonogramy „IST“, Knihu příchodů a odchodů i svědecké výpovědi. U většiny případů naplnění formální stránky správního deliktu vyplynulo přímo z evidence odpracované pracovní doby, kdy evidence odpracované pracovní doby souhlasila s evidencí přítomnosti zaměstnanců na pracovišti uvedenou v Knize příchodů a odchodů – V.G. , P.H. , H.M., K.Z., V.H. , V.H. V dalších případech – Š.K. , H.E., K.L. se údaje o přítomnosti zaměstnanců na pracovišti evidované v Knize příchodů a odchodů lišily od údajů v evidenci odpracované pracovní doby předložené pro kontrolované období účastníkem řízení. Zde vzal správní orgán za prokázané, že pokud zaměstnanci vlastnoručním podpisem do Knihy příchodů a odchodů s uvedením příchodu a odchodu (potvrzeným výkonem práce v rozsahu délky jejich pracovní směny, nikoliv krátkodobé přítomnosti na pracovišti) a čerpání přestávky na jídlo a oddech pracovní směnu odpracovali a účastník řízení při evidování odpracované pracovní doby tyto

směny pochybením nebo úmyslně jen nezaznamenal do jím vedené evidence odpracované pracovní doby. Jednalo se vždy o jeden den uprostřed sedmidenní nebo desetidenní nepřetržité doby výkonu práce jednotlivými zaměstnanci. Správní orgán vzal i v těchto případech za prokázané, že dotčení zaměstnanci v uvedený den pracovali, když ani prakticky vzhledem ke způsobu evidence a uspořádání Knihy příchodů a odchodů nebylo možné do Knihy příchodů a odchodů svou přítomnost na pracovišti v rozsahu doby celé směny včetně čerpání přestávky na jídlo a oddech předepisovat či zpětně dopisovat.

Odvolací správní orgán k tomuto správnímu deliktu ve svém rozhodnutí ze dne 10. 4. 2013, čj. 634/1.30/13/14.3, uvedl především to, že oblastní inspektorát práce porovnával během každého období 7 dnů po sobě jdoucích u dotčených zaměstnanců Harmonogramy docházky „IST“ se záznamy v Knize příchodů a odchodů, jakož i přihlédl ke svědeckým výpovědím. Je nesporné, že porušení uvedeného ustanovení zákoníku práce nastalo v případech, kdy se záznamy v Harmonogramu docházky „IST“ shodovaly se záznamy v Knize příchodů a odchodů, tedy v případě zaměstnanců H.P. , M.H. , Z.K. , H.V. a H.V. , V případě zaměstnanců K.Š., E.H. a L.K. se záznamy v Harmonogramu docházky „IST“ lišily od záznamů v Knize příchodů a odchodů. Jedná se o tyto směny: dne 15. 4. 2012 u K.Š., dne 8. 4. 2012 a 15. 4. 2012 u E.H. a dne 15. 4. 2012 u L.K. Odvolací orgán ve shodě s oblastním inspektorátem práce dospěl k závěru, že čerpaly-li jmenované zaměstnankyně v uvedené dny dle záznamů v Knize příchodů a odchodů přestávku v práci na jídlo a oddech, je nabíledni, že pracovní směnu rovněž odpracovaly. Účastník řízení, respektive jeho vedoucí zaměstnanec pochybením, případně úmyslně, tyto směny do Harmonogramu docházky „IST“ nezaznamenal. S ohledem na uspořádání a způsob vedení Knihy příchodů a odchodů je takřka vyloučeno, aby v této knize bylo zaznamenáno čerpání přestávky v práci na jídlo a oddech a dotyčná zaměstnankyně uvedeného dne nebyla přítomna v práci, respektive nepracovala. K námitce účastníka řízení, že není dodrženo chronologické pořadí záznamů o čerpání přestávek v práci na jídlo a oddech jednotlivými zaměstnanci, odvolací orgán uvádí, že tuto námitku považuje za irelevantní, jelikož chronologické pořadí záznamů po jednotlivých dnech bylo zachováno.

K tomu soud konstatuje, že žalobce byl shledán odpovědným za neposkytnutí zákonného nepřetržitého odpočinku v týdnu svým zaměstnankyním buď jen na základě údajů v Harmonogramech „IST“, nebo za použití údajů z Knihy příchodů a odchodů. Spáchání uvedeného správního deliktu bylo na základě Harmonogramů „IST“ zjištěno ve vztahu k V.G. v jednom ze dvou případů, k E.H. v jednom ze tří případů, k H.V. , k M.H. a k H.V. (celkem pět případů), zatímco za použití Knihy příchodů a odchodů bylo zjištěno ve vztahu ke K.Š., k V.G. ve zbývajícím ze dvou případů, k H.P. k E.H. ve zbývajících dvou ze tří případů, k L.K. a k Z.K. (celkem sedm případů). Dále má tedy smysl věnovat se – jako sporné – pouze druhé ze zmíněných variant.

Ač to není uvedeno v Harmonogramech „IST“, mají správní orgány za prokázané, že směnu odpracovaly K.Š. také dne 15. 4. 2012, V.G. také dne 21. 4. 2012, H.P. také dne 21. 4. 2012, E.H. také dne 8. 4. a 21. 4. 2012, L.K. také dne 15. 4. 2012 a Z.K. také dne 21. 4. 2012. Soud zde podotýká, že není pravda, že *se jednalo vždy o jeden den uprostřed sedmidenní nebo desetidenní nepřetržité doby výkonu práce jednotlivými zaměstnanci* (ve skutečnosti to platí

pouze ve vztahu k L.K., v ostatních šesti případech je to právě na začátku nebo na konci uvedené doby výkonu práce).

Z Knihy příchodů a odchodů je zřejmé, že E.H. dne 8. 4. 2012 zapsala a podepsala přestávku v práci od 11 do 11.30 hod., že K.Š. se dne 15. 4. 2012 připsala na řádku, kde je zapsána V. G. (a vyznačila trvání přestávky od 12 do 12,30 hod.), a že L.K. se dne 15. 4. 2012 připsala na řádku, kde je zapsána E. H. (a údaj o přestávce proškrtnula). List či listy z Knihy příchodů a odchodů týkající se dne 21. 4. 2012 soud v předloženém spisovém materiálu nenalezl, a proto nemohl ověřit povahu záznamů, které měly k onomu dni ohledně přestávky v práci učinit V.G. , H.P., E.H. a Z.K.

Ze svědeckých výpovědí se pak dá zjistit, že K.Š. uvedla, že *někdy tato vedená evidence* [= evidence vedená vedoucí provozovny] *neodpovídala tomu, co ve skutečnosti odpracovaly – bývaly tam i déle – hodně*, V.G. vypověděla, že *se často stávalo, že odpracovala směnu a neměla ji evidovanou v evidenci odpracované doby, takže ji neměla ani zaplacenou*, H.P. sdělila, že *evidence odpracované pracovní doby, kterou vedla vedoucí, neodpovídala skutečnosti; odpracovala více, měsíčně přibližně 12 hodin, v březnu 2012 to bylo 22 hodin*, E.H. uvedla, že *měla tam* [= v evidenci odpracované pracovní doby] *evidovaný volný víkend, přitom tam chodila 14 dní v kuse včetně víkendu*, a L.K. vypověděla, že *odpracované hodiny při sečtení i s přesčasovými hodinami nesouhlasily s její evidencí*.

Soud tudíž došel k tomu, že jestliže jsou zde svědecké výpovědi uvedeného obsahu, byl by ochoten uznat nesporný záznam o přestávce v Knize příchodů a odchodů (která je vlastně evidencí přestávek v práci) za prokázání odpracované směny. V přezkoumávané věci tak však lze aprobovat pouze záznam E.H. ke dni 8. 4. 2012, zatímco záznamy K.Š. a L.K. ke dni 15. 4. 2012 by bylo možno pokládat za prokázání odpracované směny, kdyby svědkyně vysvětlily, proč se připisovaly k někomu jinému, a záznamy V.G. , H.P. , E.H. a Z.K. ke dni 21. 4. 2012 by bylo možno považovat za prokázání odpracované směny, kdyby je bylo lze dohledat ve spisovém materiálu [§ 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s.].

Správní orgány, jak patrně z odůvodnění jejich rozhodnutí, postavily své zjištění – ve sporných případech – výlučně na údajích z Knihy příchodů a odchodů, nebyl tedy vytvořen prostor, aby mohly být posouzeny podklady dodané zaměstnankyněmi, tj. „harmonogram docházky za duben 2012“ předložený K.Š. a „vlastní evidence odpracované doby za období 16. 11. 2011 až 14. 6. 2012“ předložená Lenkou Krivánkovou.

VII.4 Vedení evidence pracovní doby

Podle § 28 odst. 1 písm. l) zákona o inspekci práce se právnická osoba dopustí správního deliktu na úseku pracovní doby tím, že nevede evidenci pracovní doby, ačkoli k tomu má povinnost podle zvláštního právního předpisu. Podle § 96 odst. 1 písm. a) bodu 1 zákoníku práce je zaměstnavatel povinen vést u jednotlivých zaměstnanců evidenci s vyznačením začátku a konce odpracované směny [§ 78 odst. 1 písm. c)].

Oblastní inspektorát práce zjistil, že žalobce neevidoval pracovní směnu odpracovanou zaměstnankyní K.Š. dne 15. 4. 2012, pracovní směny odpracované zaměstnankyní E.H. dne 8. 4. a 15. 4. 2012 a pracovní směnu odpracovanou zaměstnankyní L.K. dne 15. 4. 2012.

Ad 36 až 38 doplnění žaloby soud rekapituluje, že *oblastní inspektorát práce* v rozhodnutí ze dne 15. 1. 2013, čj. 15245/6.30/12/14.3, odůvodnil spáchání uvedených skutků hlavně tím, že posouzením všech důkazů dospěl k tomu, že lze v daném případě vycházet z evidence v Knize příchodů a odchodů. I zde vzal správní orgán za prokázané, že pokud zaměstnanci vlastnoručním podpisem do Knihy příchodů a odchodů s uvedením příchodu a odchodu (potvrzeným výkonem práce v rozsahu délky jejich pracovní směny, nikoliv krátkodobé přítomnosti na pracovišti) a čerpání přestávky na jídlo a oddech pracovní směnu odpracovali a účastník řízení při evidování odpracované pracovní doby tyto směny pochybením nebo úmyslně jen nezaznamenal do evidence odpracované pracovní doby. Správní orgán vzal i v těchto případech za prokázané, že dotčení zaměstnanci v uvedený den pracovali, když ani prakticky vzhledem ke způsobu evidence a uspořádání Knihy příchodů a odchodů nebylo možné do Knihy příchodů a odchodů svou přítomnost na pracovišti v rozsahu doby celé směny včetně čerpání přestávky na jídlo a oddech předepisovat či zpětně dopisovat.

Odvolací správní orgán ve svém rozhodnutí ze dne 10. 4. 2013, čj. 634/1.30/13/14.3, co se týče vypovídající hodnoty záznamů v Knize příchodů a odchodů, odkázal na závěry uvedené shora v případě správního deliktu dle § 28 odst. 1 písm. k) zákona o inspekci práce.

Z důvodů uvedených v bodě VII.3 odůvodnění tohoto rozsudku rovněž soud v podstatě jen opakuje, že v přezkoumávané věci lze aprobovat pouze záznam E.H. ke dni 8. 4. 2012 a také záznam téže zaměstnankyně ke dni 15. 4. 2012, kdežto záznamy K.Š. a L.K. ke dni 15. 4. 2012 by bylo možno pokládat za prokázání odpracované směny, kdyby svědkyně vysvětlily, proč se připisovaly k někomu jinému.

I zde musí soud zdůraznit, že dle odůvodnění rozhodnutí postavily správní orgány své zjištění výhradně na údajích z Knihy příchodů a odchodů, nebyl tedy vytvořen prostor, aby mohly být posouzeny podklady dodané zaměstnankyněmi, tj. „harmonogram docházky za duben 2012“ předložený K.Š. a „vlastní evidence odpracované doby za období 16. 11. 2011 až 14. 6. 2012“ předložená L.K..

Ad 39 a 40 doplnění žaloby má soud za to, že skutečné následky jednání žalobce či ostatní okolnosti uvedené v bodě 40 by mohly svědčit o snížené společenské nebezpečnosti (nově: spíše škodlivosti). K tomu, aby nebyla naplněna materiální stránka předmětné skutkové podstaty, však, jak již bylo vysvětleno výše, nestačí okolnosti snižující společenskou škodlivost jednání žalobce, nýbrž by zde musely být – výjimečné – významné okolnosti vylučující, aby jeho jednáním byl porušen nebo ohrožen právem chráněný zájem společnosti, což ovšem opětovně ani žalobce netvrdí a ani si to soud nemyslí. V dalším se znovu odkazuje na bod VII.1 odůvodnění tohoto rozsudku zdejšího soudu.

Ad 41 až 44 doplnění žaloby je soud ve shodě s názorem správních orgánů a jako na správný a dostatečně odůvodněný na něj odkazuje (viz též vyjádření žalovaného správního orgánu k žalobě).

VII.5 Správní delikty na úseku odměňování zaměstnanců

Podle § 26 odst. 1 písm. d) zákona o inspekci práce se právnická osoba dopustí správního deliktu na úseku odměňování zaměstnanců tím, že neposkytne zaměstnanci mzdu nebo plat nebo náhradní volno za práci přesčas. Mzda nebo náhradní volno za práci přesčas jsou upraveny v § 114 zákoníku práce.

Oblastní inspektorát práce zjistil, že žalobce neposkytl mzdu, příplatek ve výši nejméně 25 % průměrného výdělku ani náhradní volno v době 3 kalendářních měsíců po výkonu práce přesčas za přesčasové hodiny odpracované zaměstnankyní I.K. dne 1. 12., 2. 12., 5. 12., 6. 12., 9. 12., 14. 12. 15. 12., 16. 12., 18. 12., 20. 12., 22. 12., 23. 12., 27. 12., 28. 12., 29. 12. a 30. 12. 2010 a 2. 1., 6. 1. a 11. 1. 2011, za přesčasové hodiny odpracované zaměstnancem J.B. dne 21. 11. 2010 a za přesčasové hodiny odpracované zaměstnancem M.B. dne 13. 12. a 16. 12. 2010 a 17. 1. 2011.

Podle § 26 odst. 1 písm. c) zákona o inspekci práce se právnická osoba dopustí správního deliktu na úseku odměňování zaměstnanců tím, že neposkytne zaměstnanci ve stanoveném termínu mzdu nebo plat nebo některou její složku. Splatnost mzdy je upravena v § 141 odst. 1 zákoníku práce.

Oblastní inspektorát práce zjistil, že žalobce v termínu splatnosti ani později nevyplatil zaměstnankyni I.K. mzdu za práci vykonanou dne 10. 12. 2010 od 12,30 do 23,30 hod. a dne 17. 1. 2011 od 05,00 do 24,00 hod. (mzda nebyla vyplacena ještě při podpisu kontrolního protokolu dne 28. 5. 2012).

Oblastní inspektorát práce v rozhodnutí ze dne 15. 1. 2013, čj. 15245/6.30/12/14.3, odůvodnil spáchání uvedených skutků hlavně tím, že vycházel zejména z evidence odpracované pracovní doby předložené účastníkem řízení, z Knihy příchodů a odchodů, mzdových listů dotčených zaměstnanců a ze svědeckých výpovědí. Správní orgán nepovažuje svědeckou výpověď paní I.K. za nekonsistentní a vnitřně rozpornou, jak namítal účastník řízení, a její výpověď se v zásadních otázkách vztahuje ke kontrolovanému období, navíc doplněné o další skutečnosti z jiných období. Paní I.K. podávala podnět k zahájení kontroly a na svých tvrzeních setrvává beze změny po celou dobu od zahájení kontroly až do podání svědecké výpovědi ve správním řízení. Paní I.K. potvrdila jako obvyklou praxi, že se pracovalo přesčas podle potřeby zaměstnavatele a že odpracované hodiny byly vedoucími zaměstnanci provozovny zapisovány do počítače a upravovány tak, aby odpovídaly nastavenému hodinovému výkonu; pokud vedoucí zaměstnanec odpracoval více hodin než by odpovídalo nastavenému výkonu, odpracované hodiny se škrty nebo byla propsána dovolená. Přesčasové hodiny byly vedoucími zaměstnancům uznány jen velmi výjimečně. Odpracování dotčenými zaměstnanci práce přesčas v jednotlivých konkrétních případech bylo dovozováno z Knihy příchodů a odchodů, když nikdo ze svědků nezpochybnil, že do této Knihy zapisoval svůj příchod na pracoviště, odchod z pracoviště po odpracování směny i při čerpání přestávek v práci na jídlo a oddech. Mzdové listy dotčených zaměstnanců pak jednoznačně prokázaly, že zaměstnancům tato práce přesčas nebyla zaplacená mzdou, ani jim nebyl poskytnut příplatek či náhradní volno. Také ze mzdových listů nevyplývá ani praxe uváděná ve správním řízení účastníkem řízení, že se přesčasové hodiny převáděly do dalších měsíců a poté za 3 měsíce čerpají zaměstnanci buď příplatek, nebo náhradní volno. Ze mzdových listů dotčených zaměstnanců v kontrolovaném období nic takového nevyplývá, předmětné

odpracované přesčasové hodiny nebyly zaměstnancům vůbec evidovány pro účely mzdy, ani pro účely jejich převedení do dalších měsíců, nebylo evidováno proplacení příplatků ani čerpání náhradního volna. Toto řešení ani nebylo možné, když v zaměstnavatelem vedené evidenci tyto hodiny práce vykonané přesčas nebyly vůbec evidovány. Evidenci odpracované pracovní doby vedli v kontrolovaném období vedoucí zaměstnanci provozovny přepisováním údajů z Knihy příchodů a odchodů. Ve smyslu výše uvedeného vyhodnotil správní orgán i výpovědi svědků M.B. a J.B. - vedoucích zaměstnanců provozovny účastníka řízení v Plzni, kteří sami měli provádět přepisování odpracovaných hodin z Knihy příchodů a odchodů v kontrolovaném období do evidence odpracované pracovní doby, kdy pan B. vztáhl možnost vzniku rozdílu mezi odpracovanou pracovní dobou a evidencí pouze ke své osobě a uvedl, že on tam rozdíl neměl. Oba svědci jsou dosud vedoucími zaměstnanci účastníka řízení. Ačkoliv svědci nepřipouštěli možnost vzniku rozdílu mezi evidencí odpracované pracovní doby dle Knihy příchodů a odchodů a dle evidence odpracované pracovní doby vedené zaměstnavatelem, z předložených listinných důkazů (Kniha příchodů a odchodů, evidence odpracované pracovní doby vedené zaměstnavatelem) tyto rozdíly jednoznačně vyplývají.

Odvolací správní orgán k těmto správním deliktům ve svém rozhodnutí ze dne 10. 4. 2013, čj. 634/1.30/13/14.3, uvedl především to, že je zřejmé, že Kniha příchodů a odchodů sloužila k evidenci odpracované doby a nikoli toliko k záznamu o přítomnosti zaměstnance na pracovišti, respektive příchodu a odchodu zaměstnance do a z provozovny, jak se snaží v odvolání nastínit účastník řízení. Lze si stěží představit, že by zaměstnanec byl dle Knihy v práci přítomen kupříkladu od 5,30 hodin do 18,00 hodin a pracoval toliko 9 hodin, jak tomu bylo v případě I.K. dne 1. 12. 2010. Odvolacímu orgánu není znám důvod, proč by zaměstnanci účastníka řízení v Knize příchodů a odchodů zaznamenávali počátek a konec pracovní doby, aniž by ve skutečnosti práci nevykonávali. Lze připustit, že zaměstnanec v některých případech opomenul zaznamenat svůj příchod, respektive počátek pracovní doby, a proto tak učinil až po zaměstnanci, který přišel, respektive začal pracovat později než dotyčný, a tím došlo k porušení chronologické řady. To však neznamená, že záznam dotyčného zaměstnance neodpovídá skutečnosti. Účastník řízení v poměrně obsáhlém odvolání nikterak nerozporuje tvrzení svědkyně o existenci stanoveného hodinového výkonu. Co se týče motivu vedoucích zaměstnanců, lze s ohledem na svědeckou výpověď I.K. dospět k závěru, že tím bylo právě dodržení stanoveného hodinového výkonu. K výpovědi M.K. odvolací orgán uvádí, že jmenovaná vypověděla, že pracuje v provozovně na Částkové ulici 1185/80 od března 2011. Jmenovaná tedy nepracovala v uvedené provozovně v době spáchání správního deliktu. Jmenovaná působí jako „pokladní - prodavač“, přičemž účastníku řízení je vytýkáno porušení právních předpisů ve vztahu k vedoucím zaměstnancům. Nadto výpověď M.K. v tomto směru koresponduje s výpovědí I.K., která vypověděla, že bylo snahou vedoucích zaměstnanců, aby přesčasové hodiny byly pokladním proplaceny, případně nahrazeny. Ze Mzdových listů dotčených zaměstnanců vyplývá, že zaměstnancům nebyla v případech uvedených v rozhodnutí zaplácena mzdou, ani jim nebyl poskytnut příplatek či náhradní volno.

Ad 45 až 56 a ad 59 doplnění žaloby soud uvádí, že rovněž tu je rozpor mezi údaji obsaženými v „Knize příchodů a odchodů“ a údaji obsaženými „v evidenci [odpracované] pracovní doby“. Do „Knihy příchodů a odchodů“ zapisovali údaje sami zaměstnanci, vedoucí zaměstnanci je pak přenášeli do „evidence [odpracované] pracovní doby“. V době od

listopadu 2010 do ledna 2011 nebyla „Kniha příchodů a odchodů“ vyhrazena jen k zaznamenávání přestávek v práci. Soud však nemůže akceptovat tvrzení, že v předmětné době „Kniha příchodů a odchodů“ zaznamenávala přítomnost zaměstnanců na pracovišti (tj. kdy zaměstnanec přišel na pracoviště a kdy pracoviště opustil) a nikoli délku skutečně odpracované pracovní doby. Toto tvrzení žalobce je podle názoru soudu vyvráceno jednak tím, že údaje jsou – až na zanedbatelné výjimky – uváděny vždy k celé hodině nebo k celé půlhodině (např. 5.30 – 16.00 nebo 13.00 – 21.30), a jednak tím, že – jak je svědecky doloženo – *tato evidence* [= evidence zaznamenaná v „Knize příchodů a odchodů“] *se přenášela do počítače, kde byla vedena evidence odpracované pracovní doby*.

Soud nesdílí ani přesvědčení žalobce o prioritě „evidence [odpracované] pracovní doby“ nad „Knihou příchodů a odchodů“. V obou případech jde o listiny, ovšem nikoli o listiny veřejné (§ 53 odst. 3 správního řádu), nýbrž o listiny „soukromé“. Také ty samozřejmě mohou být (a bývají) používány jako důkazní prostředek. Na rozdíl od veřejných listin ovšem nejsou nadány tzv. presumpcí správnosti (vyvratitelnou domněnkou správnosti obsahu), nýbrž jejich správnost a důvěryhodnost je třeba vždy zvážit vzhledem k okolnostem daného případu. V přezkoumávané věci tak má zásadní význam relace údajů obsažených v uvedených listinách a informací získaných z jiných důkazních prostředků, *in concreto* ze svědeckých výpovědí.

Z protokolů shromážděných ve správním spisu se dá zjistit, že v této souvislosti jako svědci vypovídali M.B. (vedoucí provozovny v Plzni, Částkova ul.), J.B. (zástupce vedoucího této provozovny), I.K. (do závěru roku 2011 zástupkyně vedoucího uvedené provozovny) a M.K. (pokladní - prodavačka v předmětné provozovně). M.B. jako svědek nepotvrdil, že by mu jím odpracované přesčasové hodiny nebyly vypláceny. J.B. vypověděl, že neměl rozdíl mezi „Knihou příchodů a odchodů“ a evidencí skutečně odpracované pracovní doby. I.K. jako svědkyně na otázku správního orgánu „Jakým způsobem byla v období od června 2010 až do dubna 2012 [vedena] evidence odpracované pracovní doby a práce přesčas na provozovně v Částkově ulici?“ odpověděla: „... *Vedoucí provozovny, já jsem to nedělala, já jsem to odmítla, upravoval hodiny nás zaměstnanců ve vedení (vedoucí provozovny, zástupce vedoucího provozovny) tak, aby odpovídal nastavenému hodinovému výkonu - na jednu hlavu a odpracované hodiny byl spočítán výkon v tržbách v korunách a pokud se udělala nižší tržba, než na ni byl nastaven počet lidí a hodiny, tak se odpracované hodiny upravovaly – třeba nám je škrtili (tzn. uvedli méně odpracovaných hodin, než bylo ve skutečnosti odpracováno) nebo nám propsali dovolenou. Pokladním se to neupravovalo – alespoň v provozovně v Částkově ulici ...*“, a na otázku zástupce účastníka řízení „Do „Knihy příchodů a odchodů“ jste se zapisovala hned při příchodu a těsně před odchodem?“ odpověděla: „... *Ke konci pracovního poměru v roce 2011 jsem se zapisovala velmi pečlivě, protože jsem chtěla záležitost odpracovaných hodin řešit.*“. M.K. vypověděla, že počet skutečně odpracovaných hodin odpovídal zaplaceným hodinám – nikdy neměla problém.

Ohledně svědeckých výpovědí zaujala doktrína i tento názor: „*Důkaz získaný svědeckou výpovědí je třeba, stejně jako jiné důkazy, posuzovat v souladu se zásadou volného hodnocení důkazů jednotlivě, ale též ve vzájemné souvislosti s jinými důkazy. Pokud by například písemné listiny prokazovaly jednoznačně určitou skutečnost a svědecká výpověď hovořila o něčem zcela jiném, musel by správní orgán zvážit a v odůvodnění podle § 68 odst.*

3 [správního řádu] uvést, ze kterých důkazů vycházel a proč.“ [Luboš Jemelka – Klára Pondělíčková – David Bohadlo: Správní řád. Komentář. 3. vyd. Praha 2011, s. 222]. U svědecké výpovědi je totiž správní orgán povinen hodnotit nejprve obecně věrohodnost výpovědi s přihlédnutím k tomu, jaký má svědek vztah k účastníku řízení (či účastníkům řízení) a k projednávané věci, a dále konkrétně vzhledem k okolnostem, které doprovázely jeho vnímání určitých skutečností, vzhledem ke způsobu reprodukce těchto skutečností, k chování při výpovědi apod. Zprávy, které získá tímto hodnocením obsahu svědecké výpovědi, pak správní orgán porovná se zprávami, jež získal na základě hodnocení ostatních důkazů, a uváží, do jaké míry jsou tyto zprávy souladné či protichůdné, vzájemně se doplňující apod. Výsledkem tohoto celkového hodnocení je závěr o pravdivosti tvrzených skutečností.

V daném případě byly shromážděny listinné důkazy a svědecké výpovědi. Mezi údaji obsaženými v „Knize příchodů a odchodů“ a údaji obsaženými „v evidenci [odpracované] pracovní doby“ jsou rozpory, z nichž je dovozována odpovědnost žalobce. Bylo tedy možno očekávat, že správní orgán předloží konkrétní údaje z „Knihy příchodů a odchodů“, o něž opírá vznesené obvinění, oproti údajům z „evidencie [odpracované] pracovní doby“, jež má za zkeslené, svědkům k vyjádření. To se však v této podobě nestalo. Podle odůvodnění rozhodnutí se správní orgány věrohodností svědků zabývaly jen ve vztahu k I.K., kdežto ve vztahu k M.B. a J.B. ustaly toliko na tom, že oba svědci jsou dosud vedoucími zaměstnanci účastníka řízení. To ovšem nelze vnímat jako adekvátní posouzení jejich hodnověrnosti. Za této situace má soud za to, že lze uznat spáchání skutků jen ve vztahu k I.K., kde byly získány údaje obsažené v „Knize příchodů a odchodů“ ve spojení s potvrzující výpovědí I.K., jež si vlastní odpracované pracovní hodiny hlídala (*„jsem se zapisovala velmi pečlivě, protože jsem chtěla záležitost odpracovaných hodin řešit“*), zatímco ve vztahu k M.B. a J.B. mají správní orgány k dispozici pouze údaje obsažené v „Knize příchodů a odchodů“, které ovšem byly jimi samými k jejich osobám kategoricky vyvráceny jejich svědeckými výpověďmi. Jelikož uvedení dva svědci nebyli správními orgány nijak důvodně znevěrohodněni a z výpovědi svědkyně I.K. nevyplývá, že by se zajímala o eventuální manipulaci s pracovní dobou odpracovanou jinými vedoucími zaměstnanci než jí samotnou, není podle názoru soudu možno mít spáchání skutků ve vztahu k M.B. a J.B. za prokázané.

Ohledně právního posouzení uvedených skutků je soud ve shodě s názorem správních orgánů a jako na správný a dostatečně odůvodněný na něj odkazuje (viz vyjádření žalovaného správního orgánu k žalobě, jakož i odůvodnění rozhodnutí odvolacího správního orgánu ve spojení s rozhodnutím správního orgánu prvního stupně).

Ad 57 a 58 doplnění žaloby soud konstatuje, že námitka posouzení něčeho jako neposkytnutí mzdy namísto chyby v evidenci pracovní doby už pojmově nemůže být oprávněnou výtkou nenaplnění materiální stránky skutkové podstaty. K možnému pojmání materiální stránky se i v tomto případě odkazuje na bod VII.1 odůvodnění tohoto rozsudku zdejšího soudu.

VII.6 Výše uložené pokuty [§ 36 odst. 1 zákona o inspekci práce]

Ad 62 až 65 doplnění žaloby se soud dovolává toho, že žalobci byla uložena příkazem ze dne 10. 8. 2012, čj. 9731/6.30/12/14.3, podle § 26 odst. 2 písm. c) zákona o inspekci práce pokuta ve výši 1.800.000,- Kč, zatímco rozhodnutím ze dne 15. 1. 2013, čj. 15245/6.30/12/14.3, podle § 28 odst. 2 písm. c) téhož zákona pokuta ve výši 950.000,- Kč. Za tohoto stavu věci nelze souhlasit s žalobcem, že došlo ke zpřísnění uložené sankce; zpřísněn totiž nebyl ani druh, ani výše uložené sankce. Na tom nemůže nic změnit ani to, že částka 1.800.000,- Kč představuje 90 % z maximální možné výše pokuty podle § 26 odst. 2 písm. c) zákona o inspekci práce [až do výše 2.000.000,- Kč], kdežto částka 950.000,- Kč představuje 95 % z maximální možné výše pokuty podle § 28 odst. 2 písm. c) uvedeného zákona [až do výše 1.000.000,- Kč].

Ad 66 až 73 doplnění žaloby soud konstatuje, že podle § 36 odst. 1 zákona o inspekci práce 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.

Nároky na odůvodnění výše uložené sankce vymezila soudní praxe tímto způsobem: *„Řádné odůvodnění ukládané sankce v případě správního trestání je základním předpokladem pro přezkoumatelnost úvahy, kterou byl správní orgán při svém rozhodování veden. Ustanovení § 12 zákona o přestupcích obsahuje výčet hledisek, ke kterým je správní orgán povinen přihlédnout při stanovení druhu a výměry sankce. Správní orgán je povinen se při svých úvahách o konkrétní výši ukládané sankce těmito hledisky zabývat a srozumitelně a jednoznačně formulovat východiska, která jej ke stanovení konkrétní výše té které sankce vedla tak, aby odůvodnění stanovené výše sankce bylo následně soudem přezkoumatelné. Z judikatury zdejšího soudu v této souvislosti vyplývá, že „jakkoli má správní orgán při ukládání pokuty volnost správního uvážení, je vázán základními principy správního rozhodování“ (srovnej rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 6. 2005, č. j. 8 As 5/2005 - 53, dostupný na www.nssoud.cz). Mezi tyto principy správního rozhodování patří podle Nejvyššího správního soudu i úplnost, resp. dostatečná odůvodněnost rozhodnutí správního orgánu, které v konečném důsledku vyvolávají i jeho přesvědčivost. Správní orgán je povinen se při ukládání sankce zabývat podrobně všemi hledisky, které zákon předpokládá, podrobně a přesvědčivě odůvodnit, ke kterému hledisku přihlédl, a navíc podrobně odůvodnit, jaký vliv mělo toto hledisko na konečnou výši ukládané sankce. Výše uložené sankce tak musí být v každém rozhodnutí zdůvodněna způsobem nepřipouštějícím rozumné pochyby o tom, že právě taková její výše odpovídá konkrétním okolnostem individuálního případu.“* (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2009, čj. 9 As 53/2008-60).

I když se citovaný rozsudek přímo týká ukládání sankcí za přestupky, názory v něm prezentované lze bezpochyby obdobně aplikovat také na ukládání sankcí za jiné správní delikty.

Oblastní inspektorát práce odůvodnil výši uložené pokuty (v rozhodnutí ze dne 15. 1. 2013, čj. 15245/6.30/12/14.3) tak, že pokuta je ukládána dle absorpční zásady za nejzávažnější správní delikt na úseku pracovní doby dle § 28 odst. 1 písm. k) zákona o inspekci práce, když horní hranice výše pokuty u tohoto správního deliktu je ve smyslu § 28 odst. 2 písm. c) téhož zákona 1 000 000,- Kč. Jako k významné přitěžující okolnosti při

rozhodování o výši uložené pokuty přihlédl správní orgán k tomu, že účastník řízení svým jednáním spáchal ještě dalších pět závažných správních deliktů. Účastník řízení tímto jednáním „zlevňoval“ svou pracovní sílu a získával tak neoprávněnou výhodu ve svém podnikání oproti jiným podnikatelským subjektům, které při svém podnikání pracovní právní předpisy neporušují. Za zvlášť přitěžující okolnost považuje správní orgán to, že účastník řízení opakoval porušení pracovní právních předpisů na úseku pracovní doby - opakovaně porušil § 88 odst. 1, § 90 odst. 2, § 92 odst. 3, § 96 odst. 1 zákoníku práce, když OIP v roce 2010 provedl u účastníka řízení kontrolu dodržování pracovní právních předpisů, při níž bylo zjištěno, že účastník řízení porušil ust. § 88 odst. 1, § 92 odst. 3, a 96 odst. 1 zákoníku práce - tj. nevedl evidenci odpracované pracovní doby, dále nevyplácel části mzdy. Na základě těchto zjištění mu byla ve správním řízení uložena pokuta ve výši 90 000,- Kč. Dále OIP v červnu roku 2011 provedl u účastníka řízení kontrolu dodržování pracovní právních předpisů, při níž bylo zjištěno, že účastník řízení porušil ust. § 88 odst. 1, § 90 odst. 2, § 92 odst. 3 a neplatil příplatek za práci v noci. Za spáchané správní delikty mu byla uložena pokuta ve výši 100 000,- Kč. Předchozí uložené pokuty tak nesplnily svůj preventivní účel, nebyly dostatečným sankčním zásahem, aby odradily účastníka řízení od opakování protiprávního jednání. Jako k polehčující okolnosti, přihlédl správní orgán k tomu, že účastník řízení přijal nápravná opatření a zavedl či zavádí na svých provozovnách nový systém evidence odpracované pracovní doby, který by měl zajistit správnou a přesnou evidenci odpracované pracovní doby pro všechny jeho zaměstnance. Dále při posuzování výše pokuty přihlédl správní orgán jako k mírně polehčující okolnosti k tomu, že ačkoliv je konstrukce odpovědnosti za spáchané správní delikty postavena ve smyslu zákona o inspekci práce jako odpovědnost objektivní, bez zkoumání míry zavinění, k tomu, že někteří dotčení zaměstnanci nedostatky zaměstnavatele někdy tolerovali a vedoucí zaměstnanci, kteří se určitou měrou na porušování pracovní právních předpisů podíleli, se nesnažili věc napravit. Na druhou stranu nemohl správní orgán přisvědčit žádosti účastníka řízení, aby posuzoval jednání účastníka řízení jako ojedinělé vzhledem k tomu, kolik bylo zjištěno porušení a u kolika zaměstnanců ve vztahu k celkovému počtu jeho zaměstnanců cca 6 000. OIP provedl u účastníka řízení kontrolu jen ve dvou provozovnách v Plzni, jen za kontrolované období a jen u vybraného vzorku zaměstnanců. Porušení pracovní právních předpisů bylo zjištěno v celém kontrolovaném období a u většiny zaměstnanců z kontrolovaného vzorku. Uložená výše pokuty vzhledem k rozsahu a objemu podnikání účastníka řízení neohrozí jej likvidačním způsobem, bude však natolik citelným finančním zásahem do jeho hospodaření, že zajistí vedle svého represivního účelu i svůj účel preventivní - tj. zajistit, aby účastník řízení napříště porušení pracovní právních předpisů neopakoval ani on, ani ostatní podnikatelské subjekty ve stejném segmentu podnikání. Zároveň přihlédl správní orgán k tomu, aby finanční výhody získané porušováním pracovní právních předpisů nebyly pro účastníka řízení vyšší než uložená výše pokuty.

Odvolací správní orgán se k výši uložené pokuty vyjádřil (v rozhodnutí ze dne 10. 4. 2013, čj. 634/1.30/13/14.3) tak, že se neztotožňuje s názorem účastníka řízení, že porušení povinností jednotlivými vedoucími zaměstnanci je nutné považovat za polehčující okolnost. Je plně věcí účastníka řízení výběr vedoucích zaměstnanců jednotlivých provozoven, jakož i stanovení samotné organizační struktury a nastavení kontrolních mechanismů dodržování právních předpisů. Oblastní inspektorát práce nicméně při stanovení výše sankce přihlédl ke skutečnosti, že někteří dotčení zaměstnanci nedostatky zaměstnavatele někdy tolerovali a

vedoucí zaměstnanci, kteří se určitou měrou na porušování pracovněprávních předpisů podíleli, se nesnažili věc napravit. Co se týče závažnosti správních deliktů, odvolací orgán uvádí, že bylo prokázáno, že se účastník řízení dopustil správního deliktu dle § 28 odst. 1 písm. k) zákona o inspekci práce ve dvanácti případech (příčemž ve dvou případech velmi zásadně), správního deliktu dle § 28 odst. 1 písm. f) zákona o inspekci práce ve čtyřiceti případech, správního deliktu dle § 28 odst. 1 písm. h) zákona o inspekci práce v jedenácti případech (přitom v pěti případech byl nepřetržitý odpočinek mezi dvěma směny zkrácen až na 6 hodin) a správního deliktu dle § 28 odst. 1 písm. l) zákona o inspekci práce ve čtyřech případech. Vzhledem k tomu, že v případě správních deliktů na úseku pracovní doby bylo, jak vyplývá z předložených dokladů kontrolováno toliko období měsíců března 2012 a dubna 2012 (v případě dodržování přestávek v práci na jídlo a oddech dokonce toliko období od 13. 3. 2012), tedy po poměrně krátké časové období, je nutno jednání účastníka řízení hodnotit za závažné. K tomu odvolací orgán poznamenává, že účastník řízení se správních deliktů dopouštěl i v období po zahájení kontroly (tj. po dni 20. 3. 2012). Dále bylo prokázáno spáchání správního deliktu dle § 26 odst. 1 písm. c) zákona o inspekci práce ve dvou případech a ve třiadvaceti případech bylo prokázáno spáchání správního deliktu dle § 26 odst. 1 písm. d) zákona o inspekci práce. Za zvlášť přitěžující okolnost oblastní inspektorát práce při stanovení výše sankce shledal, že se účastník řízení obdobných porušení ustanovení zákoníku práce dopustil již v minulosti. Odvolací orgán odmítá výhradu účastníka řízení, že pokuta uložená rozhodnutím je neodůvodněná a nepřiměřeně vysoká. Oblastní inspektorát práce uvedl, co jej mimo jiné vedlo k uložení pokuty ve výši 950.000,- Kč, když shledal, že „*předchozí uložené pokuty nesplnily svůj preventivní účel, nebyly dostatečným sankčním zásahem; aby odradily účastníka řízení od opakování protiprávního jednání*“. Nicméně na druhou stranu oblastní inspektorát práce jako k polehčující okolnosti přihlédl k tomu, že účastník řízení přijal nápravná opatření a zavedl či zavádí ve svých provozovnách nový systém evidence odpracované pracovní doby, který by měl zajistit správnou a přesnou evidenci odpracované pracovní doby pro všechny jeho zaměstnance. Je zřejmé, že tato polehčující okolnost byla jedním z důvodů, proč nebyla účastníku řízení uložena pokuta v maximálně přípustné výši dle zákona o inspekci práce.

Uvedená odůvodnění podle názoru soudu nesvědčí o tom, že by se správní orgány s výší uložené pokuty vyrovnaly na úrovni, kterou na ně oprávněně klade současná soudní praxe (viz výše).

Jednou ze základních zásad při ukládání sankcí (určování jejich výše) je princip individualizace sankce. Individualizovaná sankce je výsledkem procesu, v němž správní orgán postupuje v souladu se zásadou zákonnosti, tj. podle zákonných pravidel pro ukládání sankce, a zároveň v maximální možné míře zohledňuje konkrétní okolnosti případu. Ze skutečnosti, že zákon uvádí poměry pachatele samostatně vedle závažnosti deliktu a okolností, za nichž byl spáchán, nutno vyvodit, že se pod nimi rozumí takové poměry pachatele, které mají při vyměřování sankce relativně samostatný význam. Význam těchto okolností je třeba vždy posuzovat z hlediska sankce, které má být použito. Jde totiž o okolnosti, které charakterizují pachatele jako objekt ukládané sankce. O určení výše pokuty v rámci zákonného rozpětí nerozhodují zákonné znaky správního deliktu. Zákonné znaky jsou vlastní každému správnímu deliktu, ať už se za jeho spáchání vyměřuje pokuta v jakékoli výši v rámci zákonného rozpětí. Zatímco zákonné znaky správního deliktu rozhodují o tom, podle

kterého sankčního rozpětí bude pachateli určena výše pokuty, o určení výše pokuty samotné v rámci zákonného rozpětí rozhodují jedinečně individuální zvláštnosti případu. O zvláštnostech daného spáchaného správního deliktu nestačí v rozhodnutí správního orgánu pojednat obecně, tyto momenty je třeba vždy konkretizovat a odůvodnit poukazem především na jednotlivé přitěžující a polehčující okolnosti. Přitom za přitěžující nebo polehčující okolnost je možno považovat pouze takovou skutečnost, která má význam pro posouzení zejména poměrů pachatele, závažnosti deliktu a okolností, za nichž byl spáchán, a proto i pro určení výše uložené pokuty. Mezi významem jednotlivých přitěžujících a polehčujících okolností mohou být v konkrétním případě značné rozdíly. Některá přitěžující či polehčující okolnost má význam větší, jiná menší. Proto není možno se omezit pouze na zjištění přitěžujících a polehčujících okolností, ale současně je třeba hodnotit význam každé z nich pro určení uvažované výše pokuty podle kritérií uvedených v § 36 odst. 1 zákona o inspekci práce.

V daném případě byla pokuta uložena výrazně při horní hranici zákonného rozpětí. Pokutu v takové výši je možno / nutno ukládat za nejzávažnější správní delikty toho druhu, které se vyskytují. Znamená to především, že by tu musela být značná převaha přitěžujících okolností nad okolnostmi polehčujícími. Tato proporce však nebyla v rozhodnutích správních orgánů v přezkoumávané věci adekvátně vyjevena. Zdejší soud přitakává žalobci, že správní orgány zde měly více dbát citovaného názoru Nejvyššího správního soudu, že „*hlavním kritériem při určování přiměřené výše pokuty není primárně skutková podstata deliktu, nýbrž intenzita skutkových okolností, s jakou došlo k porušení právem chráněných hodnot a zájmů v konkrétním případě*“ (rozsudek ze dne 1. 2. 2012, čj. 3 Ads 53/2011-68). Konkrétní výše uložené pokuty musí přitom být v relaci ke zjištěnému rozsahu a povaze odpovědnosti pachatele (ani podvědomě nelze vycházet z toho, že při kontrole jsme se mohli soustředit jen na malý úsek, kdybychom však měli více času a prostoru, určitě bychom toho na účastníka řízení našli více). V odůvodnění předmětných rozhodnutí absentuje hodnocení významu přitěžujících a polehčujících okolností ve vzájemných souvislostech. Výše uložené pokuty by odpovídala výrazné dominanci přitěžujících okolností, odvolací orgán však hovoří o tom, že „*tato polehčující okolnost [= nápravná opatření] byla jedním z důvodů, proč nebyla účastníku řízení uložena pokuta v maximálně přípustné výši*“. Z toho logicky plyne, že v daném případě bylo více důvodů pro neuložení pokuty v maximálně přípustné výši; nejasným proto zůstává, že i když bylo více takových důvodů, proč je výsledná výše pokuty téměř u horní hranice zákonného rozpětí. Nadto soud nemíní zpochybňovat hledisko správních orgánů, aby finanční výhody získané porušováním pracovněprávních předpisů nebyly pro účastníka řízení vyšší než uložená výše pokuty; musí však dodat, že z odůvodnění rozhodnutí správních orgánů mu není nikterak patrný nějaký kalkul oblastního inspektorátu práce či odvolacího správního orgánu ohledně výše zmíněných finančních výhod.

Lze tedy uzavřít, že z odůvodnění rozhodnutí správních orgánů nelze vysledovat, že v přezkoumávané věci bylo skutečně možno / nutno stanovit výši pokuty až při samé horní hranici zákonného rozpětí.

Ad 74 až 77 doplnění žaloby soud poukazuje na to, že ve smyslu § 2 odst. 4 správního řádu správní orgán dbá, aby přijaté řešení bylo v souladu s veřejným zájmem a aby odpovídalo okolnostem daného případu, jakož i na to, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly. Zásada legitimního očekávání

vychází z toho, že rozhodl-li správní orgán určitou věc za určitých podmínek určitým způsobem, měl by všechny další obdobné případy, které nastanou v budoucnu, rozhodovat způsobem obdobným. Ve skutečnosti je třeba vzít v úvahu, že na jedné straně lze mezi některými rozhodovanými případy nalézt společné znaky, avšak na druhé straně každá věc, kterou správní orgán řeší (zejména pokud jde o správní řízení), je svým způsobem jedinečná. Zcela zásadní je tu znak „skutkově shodné nebo podobné případy“. Naplnění tohoto znaku ovšem nelze dovodit ani ze žalobcem uváděné průměrné výše pokut uložených podnikatelům v maloobchodu v roce 2010 a 2011, ani ze soudem vyhledané průměrné výše pokut za PVP a BOZP uložených při mimořádné kontrolní akci v sídle a prodejnách maloobchodního řetězce Penny Market s.r.o. v roce 2012, kde se dostáváme řádově výše [viz Roční souhrnná zpráva o výsledcích kontrolních akcí provedených inspekcí práce za rok 2012. Státní úřad inspekce práce, březen 2013, str. 149]. Totéž je možno říci o příkladech uváděných žalobcem z rozsudků Nejvyššího správního soudu. Není-li k dispozici poměrně hluboký vhled do ostatních případů, mohlo by být značně ošidné vycházet z toho, že jsou shodné či obdobné (i kdyby se měly lišit třeba jen poměry pachatele). Jsou-li respektována zákonná kritéria (*in concreto* § 36 odst. 1 zákona o inspekci práce), uložení pokuty při horní hranici zákonného rozpětí nemůže bez dalšího vést k závěru o porušení zásady legitimního očekávání stanovené v § 2 odst. 4 správního řádu. V aktuálně posuzované věci je nadto nutno vzít v potaz, že byla ukládána sankce za sbíhající se správní delikty.

VII.7 Z á v ě r

Soud tedy, jak podrobně rozvedl, pokládá za důvodnou část žalobních bodů (námitek). Ve vztahu ke zjišťované odpovědnosti nebylo – zhruba řečeno – vyhověno potřebě *klást zvláštní důraz na důkladné zjištění skutkového stavu ze strany správních orgánů a jejich rozhodnutí důsledně poměřovat zásadou materiální pravdy ve smyslu § 3 správního řádu, jakož i zásadou vyšetřovací (vyhledávací) podle § 50 odst. 3 věty druhé téhož zákona*. Ve vztahu k uložení sankce správní orgány podle názoru soudu nedostály své povinnosti *zabývat podrobně všemi hledisky, které zákon předpokládá, podrobně a přesvědčivě odůvodnit, ke kterému hledisku přihlédly, a navíc podrobně odůvodnit, jaký vliv mělo toto hledisko na konečnou výši ukládané sankce*. Zbývající žalobní body (námítky) nejsou považovány za důvodné; jedná se zejména o prioritu evidence pracovní doby nad Knihou příchodů a odchodů, o právní posouzení zjištěných skutků, o materiální pojetí správních deliktů, o faktické zpřísnění uložené sankce a o porušení principu materiální rovnosti dotčených osob (§ 2 odst. 4 správního řádu).

VIII. Celkový závěr a náklady řízení

Jelikož žaloba byla v rozsahu uvedeném v části VII. odůvodnění tohoto rozsudku shledána důvodnou, soud podle § 78 odst. 1 věty první s. ř. s. zrušil napadené rozhodnutí pro vady řízení a současně podle § 78 odst. 4 s. ř. s. vyslovil, že věc se vrací k dalšímu řízení žalovanému.

Právním názorem, který soud vyslovil ve zrušujícím rozsudku, je správní orgán v dalším řízení vázán (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).

Účastníci řízení souhlasili s rozhodnutím soudu o věci samé bez jednání: žalobce ve smyslu § 51 odst. 1 věty první s. ř. s. a žalovaný správní orgán ve smyslu § 51 odst. 1 věty druhé s. ř. s.

Žalobce, který měl ve věci plný úspěch, má podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. proti žalovanému správnímu orgánu, který ve věci úspěch neměl, právo na náhradu důvodně vynaložených nákladů řízení před soudem v celkové výši **15.342,- Kč**, skládající se ze zaplaceného soudního poplatku za žalobu ve výši 3.000,- Kč a z odměny advokáta za tři úkony právní služby po 3.100,- Kč podle § 7, § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. a) a d) advokátního tarifu (9.300,- + DPH = 11.253,- Kč) a z náhrady hotových výdajů – výdajů na vnitrostátní poštovné, místní hovorné a přepravné za tři úkony právní služby po 300,- Kč podle § 13 odst. 1 a 3 advokátního tarifu (900,- + DPH = 1.089,- Kč). Za úkony právní služby podle § 11 odst. 1 advokátního tarifu se považují 1) převzetí a příprava zastoupení, 2) podání ze dne 7. 6. 2013 („doplnění žaloby“) a 3) replika. Naproti tomu soud za uznatelný úkon právní služby nepokládá podání ze dne 18. 4. 2013, neboť v části „žaloba“ představoval spíše jen ohlášení pozdější žaloby a v části „návrh na přiznání odkladného účinku žalobě“ nebyl úspěšný. Ke splnění povinnosti nahradit náklady řízení bylo žalovanému určeno platební místo podle § 149 odst. 1 o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s. a stanovena pariční lhůta podle § 160 odst. 1 části věty za středníkem o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s. (s přihlédnutím k možnostem žalovaného tuto platbu realizovat).

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.

V Plzni dne 27. února 2015

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

Za správnost vyhotovení:
Helena Kovářiková