



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Milady Tomkové a soudců JUDr. Kateřiny Šimáčkové a JUDr. Bohuslava Hnízдила v právní věci žalobce: **ČETRANS a. s.**, se sídlem Revoluční 3289/13, Ústí nad Labem, zastoupeného Mgr. Martinem Šípem, advokátem, se sídlem Převrátiská 330, Tábor, proti žalovanému: **Státní úřad inspekce práce**, se sídlem Horní náměstí 103/2, Opava, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 12. 1. 2009, č. j. 3256/1.30/08/14.3, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 30. 7. 2009, č. j. 22 Ca 112/2009 - 34,

takto:

- I. Kasační stížnost **se zamítá.**
- II. Žalovanému **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

Rozhodnutím Oblastního inspektorátu práce pro Ústecký kraj a Liberecký kraj (dále jen „OIP“) ze dne 14. 11. 2008, č. j. 5996/7.III/08/14.3, byl žalobce uznán vinným tím, že nevedl evidenci odpracované pracovní doby u jednotlivých zaměstnanců, řidičů nákladních automobilů, Š. J., za období od 17. 10. 2007 do 31. 3. 2008, J. M., za období od 1. 1. 2007 do 7. 3. 2008, J. S., za období od 17. 9. 2007 do 31. 3. 2008 a R. S., za období od 1. 1. 2007 do 31. 3. 2008. U těchto jmenovaných zaměstnanců za uvedená období rovněž nevedl evidenci odpracované práce přesčas a odpracované noční práce. Žalobce dle OIP porušil právní povinnost stanovenou ustanovením § 96 odst. 1 písm. a) bod 1., 2. a 3. zákona č. 262/2006 Sb., (dále jen „zákoník práce“). Za tento správní delikt mu byla podle § 28 odst. 2 písm. b) zákona č. 251/2005 Sb., o inspekci práce, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o inspekci práce“), uložena pokuta ve výši 40 000 Kč.

Proti zmíněnému rozhodnutí podal žalobce odvolání v němž uvedl, že zpracovává elektronickou evidenci pracovní doby, práce přesčas, práce v noci apod., která slouží jako podklad pro výpočet mezd zaměstnanců.

Rozhodnutím žalovaného ze dne 12. 1. 2009, č. j. 3256/1.30/08/14.3, bylo žalobci zamítnuto odvolání a potvrzeno výše zmíněné rozhodnutí OIP. V této souvislosti žalovaný uvedl, že *„námitka účastníka řízení, že ze záznamů o provozu vozidla a tachografických kotoučů zpracovává elektronickou podobu evidence docházky, se odvolacímu orgánu jeví jako námitka irelevantní. V průběhu prováděné kontroly ani v průběhu následného správního řízení účastník řízení kontrolnímu orgánu nedoložil, že má takto zavedenu elektronickou formu vedení evidence pracovní doby (...).“*

Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce žalobu ke Krajskému soudu v Ostravě, v níž vyjádřil svůj nesouhlas s posouzením vedení evidence pracovní doby a upozornil na to, že žádný právní předpis nestanovuje formu vedení této evidence. Dále znovu připomenul, že vede evidenci v elektronické podobě a tímto tvrzením zpochybnil zjištění skutkového stavu žalovaným. Domáhal se tedy zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 12. 1. 2009, č. j. 3256/1.30/08/14.3.

O žalobě rozhodl krajský soud rozsudkem ze dne 30. 7. 2009, č. j. 22 Ca 112/2009 - 34, tak, že rozhodnutí žalovaného potvrdil a podanou žalobu jako nedůvodnou zamítl. V odůvodnění soud uznal, že o formě vedení evidence rozhoduje zaměstnavatel; způsob vedení evidence však musí odpovídat účelu vedení evidence, což v posuzovaném případě nebylo naplněno. Dále soud podotkl, že je nutné rozlišovat mezi samotnou evidencí pracovní doby dle § 96 odst. 1 zákoníku práce a podklady pro zpracování takové evidence, kdy žalobcem předložené nebo navrhované záznamy a jiné materiály jsou právě pouze podklady pro vytvoření předmětné evidence. Krajský soud též uvedl, že žalobce nepředložil v žádném z předešlých řízení jediný důkaz, který by jeho tvrzení o vedení evidence pracovní doby v elektronické podobě prokazoval.

Proti rozsudku krajského soudu podal žalobce (dále jen „stěžovatel“) dne 11. 9. 2009 kasační stížnost, která byla následně doplněna právním zástupcem stěžovatele. V kasační stížnosti uplatňuje stěžovatel kasační důvody podle § 103 odst. 1 písm. a) a b) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, (dále jen „s. ř. s.“). Stěžovatel tedy namítá nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky krajským soudem a současně vady řízení před správním orgánem. Dále stěžovatel rozvádí pouze důvod dle písm. b) spočívající ve vadách řízení před správním orgánem (žalovaným), který vydal dne 12. 1. 2009 rozhodnutí č. j. 3256/1.30/08/14.3. Tento důvod spatřuje stěžovatel především v tom, že správní orgán nesplnil svou povinnost zjistit stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, kterou ukládá § 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, (dále jen „správní řád“). Stěžovatel uvádí, že i přes opakovaná upozornění na vedení elektronické evidence správní orgán toto tvrzení neproověřil, ač je dle citovaného ustanovení povinen *ex officio* zjistit stav věci bez důvodných pochybností. Stěžovatel nesouhlasí s postupem správního orgánu, který z důvodu, že stěžovatel nepředložil důkaz o vedení elektronické evidence, aniž by stěžovatele poučil dle § 4 odst. 2 správního řádu o jeho procesních právech a povinnostech v souvislosti s tvrzením o vedení předmětné evidence, neproověřil toto tvrzení. Vzhledem k tomu, že se jednalo o řízení, v němž má být z moci úřední uložena povinnost, poukazuje stěžovatel na § 50 odst. 3 správního řádu, dle kterého *„je správní orgán povinen i bez návrhu zjistit všechny*

rozhodné okolnosti svědčící ve prospěch i v neprospěch toho, komu má být povinnost uložena.“ Dle názoru stěžovatele správní orgán zcela pominul svoji povinnost vyplývající z citovaného ustanovení. Navrhl proto, aby Nejvyšší správní soud rozhodl tak, že napadený rozsudek krajského soudu zruší a věc mu vrátí k dalšímu řízení.

Žalovaný se ve věci vyjádřil v tom smyslu, že stěžovatel v průběhu provádění kontroly, následného správního řízení, ani v soudním řízení nedoložil a tudíž neprokázal skutečnost, že vede evidenci pracovní doby v elektronické podobě. Dále žalovaný upozorňuje, že byl v rámci správního řízení při ústním jednání dne 10. 11. 2008 seznámen se všemi podklady rozhodnutí. V dalším se odkazuje na své dřívější vyjádření, podané Krajskému soudu v Ostravě ze dne 8. 12. 2009, v předcházejícím řízení. Stěžovatel neposkytl žádný důkaz, který by dokládal tvrzení stěžovatele o vedení elektronické evidence pracovní doby u daných řidičů.

Nejvyšší správní soud z obsahu správního spisu konstatuje, že podle Protokolu seznámení s podklady rozhodnutí ze dne 10. 11. 2008, podepsaného též zástupcem stěžovatele, J. P., byl stěžovatel seznámen se všemi podklady rozhodnutí.

Dále je ve spise založen přípis označený jako „Námítky proti výsledku přezkoumání protokolu ze dne 31. 7. 2008, č. j. 8411/23/7.III/08/15.2“ (dále jen „Námítky proti výsledku přezkoumání protokolu“) ze dne 17. 9. 2008, který byl OIP doručen dne 18. 9. 2008. Zde stěžovatel uvádí následující: *„U zaměstnanců se stálým pracovištěm je tato evidence zaznamenávána v elektronické podobě. U řidičů, kteří nemají možnost tuto elektronickou evidenci používat se provádí záznam o pracovní době, práci přesčas a noční práci do Záznamu o provozu vozidla, který je současně evidencí pracovní doby řidiče.“*

Dříve než Nejvyšší správní soud přistoupil k věcnému posouzení kasační stížnosti, bylo na něm zhodnotit, zda kasační stížnost splňuje všechny formální náležitosti. Dospěl k závěru, že kasační stížnost byla podána včas, napadené rozhodnutí je rozhodnutím, proti kterému lze tento mimořádný opravný prostředek ve smyslu § 102 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, (dále jen „s. ř. s.“), podat, a stěžovatel je osobou, která byla účastníkem řízení, z něhož napadené rozhodnutí vzešlo. Rovněž je řádně zastoupen ve smyslu § 105 odst. 2 s. ř. s. Kasační stížnost je tedy přípustná.

Důvodnost kasační stížnosti pak Nejvyšší správní soud posoudil v rozsahu kasačních důvodů stěžovatelem uplatněných [§ 103 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s.] a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

Prvně se Nejvyšší správní soud zabýval tvrzeným naplněním kasačního důvodu dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., kdy stěžovatel uvádí, že je napadené rozhodnutí nezákonné z důvodu nesprávného posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení. Jak již bylo Nejvyšším správním soudem dříve judikováno, např. v usnesení ze dne 24. 11. 2004, č. j. 1 Afs 47/2004 - 75, dostupným na www.nssoud.cz, není důvodem kasační stížnosti ve smyslu § 103 odst. 1 s. ř. s., cituje-li stěžovatel toliko zákonný text tohoto ustanovení nebo jeho část, aniž by jej v konkrétní věci specifikoval, a nekonkretizuje-li vady v řízení či vady v právním úsudku, jichž se soud podle stěžovatele dopustil. Jak ve zde zmíněném usnesení Nejvyšší správní soud podotýká: *„Požadavek na uplatnění některého z důvodů taxativně vypočtených v § 103 odst. 1 s. ř. s. je přitom třeba vykládat v souladu se zásadou, že procesní*

právní úkon účastníka řízení (zde: kasační stížnost) se posuzuje podle jeho obsahu. Na jedné straně tedy sice postačí, že ze znění kasační stížnosti jsou seznatelné důvody, které zákonným kasačním důvodům odpovídají a není rozhodující, že sám stěžovatel tyto důvody jednotlivým ustanovením nepodřadil (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 1. 2004, č. j. 2 Afs 7/2003 - 50, publikovaný pod č. 161/2004 Sb. NSS). Na straně druhé ale nepostačí, jestliže stěžovatel v kasační stížnosti pouze ocituje některé z písmen § 103 odst. 1 s. ř. s., ale nekonkretizuje vady v řízení či vady v právním úsudku, jichž se soud podle stěžovatele dopustil.“ Shodně lze odkázat i na další rozhodnutí, kupříkladu usnesení ze dne 17. 2. 2004, č. j. 6 Ads 21/2003 - 43, též dostupné na www.nssoud.cz, z něhož vyplývá, že uplatní-li stěžovatel v kasační stížnosti důvody spočívající v citaci § 103 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s., které blíže nekonkretizuje, nelze vyjít z toho, že je uplatněn důvod uvedený v § 103 odst. 1 s. ř. s. Vzhledem k tomu, že je tedy nezbytné kasační důvody konkretizovat, přičemž je nepostačuje pouze citovat, Nejvyšší správní soud se dále prvním tvrzeným důvodem kasační stížnosti, tedy § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., nezabýval a přikročil k důvodu dalšímu.

Stěžovatel dále svojí kasační stížností zpochybňuje především postup správního orgánu, který shledává vadným v tom smyslu, že nesplnil povinnost zjistit všechny rozhodné okolnosti dle § 50 správního řádu a nezjistil tedy stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, což je jednou ze základních zásad činnosti správních orgánů, garantovanou ustanovením § 3 správního řádu [§ 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s.]. Správní orgán je povinen zjistit v řízení v dané věci všechny rozhodné okolnosti, i bez návrhu účastníků, ve prospěch i neprospěch toho, jemuž má být ve správním řízení uložena nějaká povinnost, v tomto případě povinnost zaplatit pokutu ve výši 40 000 Kč, pokud se jedná o správní řízení, v němž má být taková povinnost z úřední moci uložena. Tato povinnost uložená správnímu orgánu ustanovením § 50 odst. 3 správního řádu je projevem zásady vyšetřovací, jež opravňuje orgán, který vede řízení ve věci, opatřovat si podklady pro své rozhodnutí nezávisle na vůli účastníků řízení. Nejvyšší správní soud tuto zásadu nezpochybňuje a domnívá se naopak, že byla dodržena. Ačkoli stěžovatel namítá, že správní orgán žádným způsobem jeho tvrzení o vedení předmětné evidence v elektronické podobě neproověřil, nutno poznamenat, že toto tvrzení stěžovatel uplatnil poprvé v odvolání proti správnímu rozhodnutí správního orgánu prvního stupně a nijak je nedoložil.

Nejvyšší správní soud posuzoval blíže tvrzení týkající se existence předmětné evidence ve vztahu k jednotlivým zaměstnancům, řidičům nákladních automobilů. Co se týče výše citovaného dokumentu Námitky proti výsledku přezkoumání protokolu ze dne 17. 9. 2008, kde stěžovatel jasně vyjadřuje, že u řidičů, na rozdíl od zaměstnanců se stálým pracovištěm, elektronická evidence vedena není, je v tomto kontextu na místě pochybovat o pozdějším tvrzení stěžovatele, že je elektronická evidence zpracovávána též v případě řidičů, jichž se tento případ týká.

Jak je dále patrné v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2003, č. j. 4 Afs 21/2003 - 55, publikovaného pod č. 298/2004 Sb. NSS : „*Správnímu orgánu nepochybně nelze vytýkat postup odporující ustanovení § 32 odst. 1 správního řádu tj. vadu řízení, nepřihlédl-li ke skutečnostem jemu neznámým, které s ohledem na svou povahu mohl uvést jen účastník řízení.*“ Ačkoli je § 32 míněno ustanovení zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení, tedy správního řádu nyní již neplatného, dané ustanovení bylo následně zapracováno do nynějšího správního řádu, jenž dřívější správní řád nahradil, právě do

ustanovení, jejichž porušení stěžovatel namítá. Z toho důvodu se Nejvyšší správní soud domnívá, že je na místě upozornit na citované rozhodnutí, a podotýká, že takovou skutečností správnímu orgánu neznámou existence elektronické evidence pracovní doby bezpochyby byla.

Žalovaný, jenž vydal rozhodnutí o odvolání, byl oproti výše zmíněnému správnímu orgánu prvního stupně vázán při přezkumu odvolání ustanovením § 82 odst. 4 správního řádu, dle kterého se přihlédne k novým skutečnostem a k návrhům na provedení nových důkazů, uvedeným v odvolání nebo v průběhu odvolacího řízení, jen tehdy, jde-li o takové skutečnosti nebo důkazy, které účastník nemohl uplatnit dříve. Nejvyšší správní soud konstatuje, že skutečnost existence elektronické evidence, kterou namítá stěžovatel v odvolání poprvé, jak vyplývá ze spisu, mohl uplatnit dříve, tedy v rámci správního řízení prvního stupně. Opačný postup, kdy by bylo umožněno vnášet nové důkazy a skutečnosti i v následném řízení druhého stupně, by navíc dle názoru Nejvyššího správního soudu byl v tomto případě v rozporu s podstatou a smyslem samotné kontroly, jež byla prováděna. Kontrolní orgán při ní vychází z dokladů, které mu jsou předloženy při kontrole samotné. Účelem kontroly je krom dalšího kupříkladu též ověření, zda je kontrolovaný schopen plnit povinnost dle § 96 odst. 2 zákoníku práce, tedy umožnit zaměstnanci nahlédnout do jeho účtu pracovní doby nebo evidence pracovní doby. V případě, že kontrolovaný není schopen doložit ani při kontrole a dokonce ani v rámci správního řízení prvního stupně kontrolované skutečnosti, je důvodné se domnívat, že danou povinnost nebude schopen plnit ani vůči svým zaměstnancům, těm nebude umožněno nahlédnout do předmětné evidence. V případě, že by bylo umožněno vnášet nové důkazy i v řízení před odvolacím správním orgánem, by navíc hrozilo, že předmětná evidence bude vytvořena až dodatečně z důvodu předchozí kontroly a pro stěžovatele neúspěšného správního řízení prvního stupně, čímž by došlo k rezignaci na zákonné požadavky, jež jsou předmětem kontroly samotné. Nelze odhlížet od faktu, že stěžovatel nemůže dostát výše zmíněné povinnosti v rámci kontroly a celého správního řízení prvního stupně, což potvrzuje i zákonná úprava § 82 odst. 4 správního řádu.

Z výše uvedeného navíc vyplývá, že měl stěžovatel možnost seznámit se před vydáním rozhodnutí v prvním stupni se všemi podklady rozhodnutí a též mu bylo umožněno navrhnout doplnění podkladů o další doklady, čehož využil, avšak důkazy existence elektronické evidence nenavrl. V tomto kontextu se nabízí připomenout povinnost zakotvenou v § 52 správního řádu, kdy účastníci jsou povinni označit důkazy na podporu svých tvrzení. Nejvyšší správní soud konstatuje, že byla v tomto směru dodržena procesní pravidla, především s ohledem na proces zjišťování skutkového stavu. Stěžovateli byl dán dostatečný prostor k navržení dosud neuplatněných důkazů a skutečností a byl též řádně poučen, což dokládá i Protokol o seznámení s podklady rozhodnutí.

Dle § 4 odst. 2 správního řádu správní orgán v souvislosti se svým úkonem poskytne dotčené osobě přiměřené poučení o jejích právech a povinnostech, je-li to vzhledem k povaze úkonu a osobním poměrům dotčené osoby potřebné. Stěžovatelem namítané porušení poučovací povinnosti, zakotvené v § 4 odst. 2 správního řádu se jeví ve světle výše zmíněného nepodstatným. Žalovaný v této souvislosti neměl za povinnost poskytnout stěžovateli podrobnější poučení o jeho procesních právech a povinnostech s ohledem na jeho tvrzení o vedení evidence předmětné docházky v elektronické podobě,

než jaké stěžovateli poskytl, neboť již nebylo možno vnášet do řízení nové důkazy na základě výše zmíněného ustanovení § 82 odst. 4 správního řádu. Nejvyššímu správnímu soudu se jeví dostatečným vyjádření obsažené v odůvodnění napadeného rozhodnutí, ve kterém žalovaný podotýká, že stěžovatel nedoložil v průběhu prováděné kontroly ani v průběhu následného správního řízení, že má zavedenu elektronickou formu vedení evidence pracovní doby. Žalovaný tím jasně dává najevo, že navrhopat nové důkazy mohl stěžovatel jen v průběhu zmíněného řízení, což je možno chápat jako poučení ve smyslu § 4 odst. 2 správního řádu.

Z těchto důvodů se Nejvyšší správní soud ztotožnil se závěrem krajského soudu, který potvrdil napadené rozhodnutí žalovaného. Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že námitky stěžovatele nejsou důvodné, a proto nezbyvá, než kasační stížnost stěžovatele zamítnout.

O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel, který neměl v tomto soudním řízení úspěch, nemá právo na náhradu nákladů řízení (§ 60 odst. 1 s. ř. s.). V případě žalovaného, který byl procesně úspěšným účastníkem, nebylo prokázáno, že by mu v souvislosti s tímto řízením nějaké náklady řízení vznikly a Nejvyšší správní soud proto v jeho případě rozhodl tak, že se mu právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznává.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nej**sou opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 16. června 2010

JUDr. Milada Tomková
předsedkyně

senátu