



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Davida Hipšra a soudců JUDr. Tomáše Foltase a Mgr. Lenky Krupičkové v právní věci žalobce: **ČSAD Ústí nad Orlicí, a. s.**, se sídlem Třebovská 330, Ústí nad Orlicí, zastoupen JUDr. Michalem Lorencem, advokátem se sídlem Žerotínova 1132/34, Praha 3, proti žalovanému: **Státní úřad inspekce práce**, se sídlem Kolářská 451/13, Opava, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové - pobočka v Pardubicích ze dne 20. 12. 2017, č. j. 52 A 41/2017 - 97,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I.

[1] Žalobce se kasační stížností domáhá zrušení v záhlaví označeného rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích (dále jen „krajský soud“), jímž byla zamítnuta jeho žaloba proti rozhodnutí žalovaného ze dne 9. 3. 2017, č. j. 7268/1.30/16-6. Žalovaný uvedeným rozhodnutím zamítl odvolání žalobce proti rozhodnutí Oblastního inspektorátu práce pro Královéhradecký kraj a Pardubický kraj ze dne 14. 9. 2016, č. j. 13271/8.30/16-9 (dále jen “rozhodnutí správního orgánu prvního stupně”) a odvoláním napadené rozhodnutí potvrdil. Správní orgán prvního stupně uznal žalobce vinným ze spáchání správního deliktu na úseku pracovní doby dle § 28 odst. 1 písm. a) zákona č. 251/2005 Sb., o inspekci práce, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o inspekci práce“). Žalobce nesplnil povinnost, aby délka směny jeho zaměstnance – člena osádky autobusu linkové osobní dopravy, u které délka žádného ze spojů nepřesahuje 50 km, ve smyslu § 2 písm. d) nařízení vlády č. 589/2006 Sb., kterým

se stanoví odchylná úprava pracovní doby a doby odpočinku zaměstnanců v dopravě, ve znění v době rozhodné (dále jen „nařízení“), činila nejvýše 13 hodin dle § 16 odst. 2 téhož nařízení. Žalobce tuto povinnost nesplnil ve vztahu k řidiči J. W., jehož délka směn se v období ledna až června 2015 opakovaně pohybovala v rozmezí od 15 hodin 1 minuty až 15 hodin 43 minut, neboť mu nezapočítával tzv. dobu čekání řidiče mezi jednotlivými spoji do pracovní doby. Za porušení této povinnosti na úseku pracovní doby byla žalobci uložena dle § 28 odst. 2 zákona o inspekci práce povinnost k peněžitému plnění ve formě pokuty ve výši 100 000 Kč včetně povinnosti k náhradě nákladů správního řízení v paušální výši 1 000 Kč.

[2] Žalobce se proti rozhodnutí žalovaného bránil podanou žalobou, v níž rozporoval právní názor správních orgánů, dle kterého se tzv. doba čekání započítává do pracovní doby jeho zaměstnanců. Správní orgány započítaly dobu čekání do pracovní doby jeho zaměstnance, a proto dospěly k výše uvedeným délkám směn. Dle žalobce se tzv. doba čekání nezapočítává do pracovní doby, neboť § 3 písm. a) nařízení v poslední větě stanovil, že pracovní dobou člena osádky autobusu není „dob[a] čekání mezi spoji ve veřejné linkové osobní dopravě v rámci linky časově a místně určené jízdním řádem“. Délka směn uvedeného zaměstnance nepřekročila 13 hodin, neboť doba čekání není součástí pracovní doby, do pracovní doby se nezapočítává a odpracovaná doba se tudíž o tuto dobu čekání neprodlužuje. Zaměstnanci za dobu čekání nenáležela mzda, ale tzv. odměna za dobu čekání, která do 31. 12. 2016 činila 50 Kč za každou celou hodinu. Dále žalobce namítal, že mu správní orgány odmítly poskytnout a provést k důkazu tzv. souhrnný list o kontrole, v němž měly být uvedeny kontrolní zjištění inspektora včetně výše navrhované sankce. Žalobce rovněž brojil proti výši udělené sankce, neboť ji pokládá za nepřiměřeně vysokou. Údajné pochybení žalobce bylo shledáno pouze u jediného zaměstnance z celkového počtu 300. V rozhodnutí žalovaného byl při odůvodňování výše sankce uveden odkaz na obdobnou věc, která byla rozhodnuta Krajským soudem v Hradci Králové pod č. j. 31 Ad 18/2015 - 90. V této věci však byla uložena pokuta ve výši 75 000 Kč za porušení povinnosti na úseku pracovní doby vůči čtyřem zaměstnancům, kdežto žalobce porušil svoji povinnost jen vůči jednomu zaměstnanci, a proto mu měla být uložena mnohem nižší pokuta.

[3] Žalobce při jednání před krajským soudem vznesl návrh na moderaci sankce dle § 78 odst. 2 s. ř. s. Požadoval snížení sankce nebo upuštění od jejího uložení, pokud nebude rozhodnutí žalovaného zrušeno.

[4] Krajský soud žalobu zamítl. Vycházel z právního názoru vyjádřeného v rozsudku NSS č. j. 6 Ads 4/2017 - 28 a plně na něj odkázal. Pracovní doba zaměstnanců městské hromadné dopravy se řídí obecnými ustanoveními zákona č. 262/2006 Sb., zákoníku práce, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákoník práce“) s odchylkou dle § 100 odst. 1 písm. d) a § 100 odst. 1 *in fine* téhož zákona ve spojení s § 16 nařízení, tedy maximální délka jedné směny je 13 hodin. K námitce žalobce, že nebyl seznámen s obsahem souhrnného listu o kontrole, uvedl, že tato listina nebyla podkladem pro vydání rozhodnutí, a proto nebyla kryta právem žalobce na seznámení se s podklady rozhodnutí podle § 36 odst. 3 správního řádu. Sama okolnost, že výše navrhované pokuty v souhrnném listu o kontrole měla být shodná s výší uložené sankce, bez dalšího nenásvědčuje, že ve věci bylo postupováno v rozporu se zákonem a že by nebyly zohledněny polehčující okolnosti ve

pokračování

prospěch žalobce. K námitce nepřiměřenosti výše sankce krajský soud uvedl, že nelze mít za to, že by byla uložena v nepřiměřené výši. Žalovaný při ukládání sankce vycházel z žalobcových poměrů, které bez jeho součinnosti i přes výzvu jemu učiněnou obstaral z veřejně dostupných databází. Žalobce se sice dopustil porušení své povinnosti pouze vůči jednomu zaměstnanci, avšak jednalo se o četné opakované porušení vůči těžce osobě, která tím byla vystavena zvýšené únavě a tudíž zvýšenému riziku dopravní nehody, přičemž sankce byla uložena při samé spodní hranici zákonného rozpětí do 2 000 000 Kč. Z těchto důvodů krajský soud k moderaci sankce dle § 78 odst. 2 s. ř. s. nepřistoupil.

II.

[5] Včas podanou kasační stížností se žalobce (dále jen „stěžovatel“) domáhá zrušení v záhlaví uvedeného rozsudku krajského soudu z důvodů, jež lze podřadit pod § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s. Stěžovatel pokládá rozsudek krajského soudu za nepřezkoumatelný. Domnívá se, že úvahy krajského soudu směřovaly k posuzování jiné právní otázky, než která byla vymezena v podané žalobě. Řidič W. nebyl řidičem městské hromadné dopravy, ale řidičem autobusu linkové osobní dopravy s délkou spojů do 50 km, přičemž k otázce pracovní doby žalobce žádné vlastní vyjádření krajského soudu nenalezl, byť mezi těmito typy řidičů rozlišuje.

[6] Stěžovatel dále polemizuje s rozsudkem Nejvyššího správního soudu č. j. 6 Ads 4/2017 - 28, neboť na něm krajský soud staví svůj rozsudek. Nesouhlasí s právním názorem, že doba čekání mezi spoji v případě řidiče autobusu linkové osobní dopravy s délkou spojů do 50 km, byla pracovní dobou. Stěžovatel je přesvědčen, že § 3 písm. a) nařízení jednoznačně stanovil, že doba čekání mezi spoji ve veřejné linkové osobní dopravě v rámci linky časově a místně určené jízdním řádem, není pracovní dobou. Definice pracovní doby v § 3 písm. a) se netýká jen kategorie zaměstnanců dle § 2 písm. a) nařízení, tedy členů osádky autobusu v silniční dopravě podle přímo použitelného předpisu Evropských společenství nebo podle mezinárodní smlouvy, nýbrž i kategorie zaměstnanců dle § 2 písm. d) téhož nařízení, tedy členů osádky autobusu linkové osobní dopravy, u které délka žádného ze spojů nepřesahuje 50 km. Pokud by definice pracovní doby dle § 3 písm. a) nařízení měla dopadat pouze na kategorii zaměstnanců uvedenou v § 2 odst. a) nařízení, bylo by to v § 3 odst. a) nařízení výslovně uvedeno, jako je například v § 3 písm. e) téhož nařízení uvedeno, že se definice týká pouze zaměstnanců mezinárodní drážní dopravy. Ustanovení § 3 písm. a) nařízení je navíc formulováno zcela obecně a dle svého textového vyjádření se vztahuje na členy osádky autobusu, a proto není žádný důvod členy osádky autobusu linkové osobní dopravy, u které délka žádného ze spojů nepřesahuje 50 km, tedy kategorii zaměstnanců dle § 2 písm. d) nařízení, z působnosti tohoto ustanovení vylučovat.

[7] V posledním bodu kasační stížnosti stěžovatel namítá, že krajský soud nerozhodl o jím navrhovaných důkazech. Krajský soud na základě tohoto pochybení neúplně zjistil skutkový stav a porušil § 52 odst. 1 s. ř. s. Stěžovatel stran této námítky odkazuje na komentářovou literaturu, dle níž je třeba rozhodnutí soudu o neprovedení navrhovaného důkazu náležitě odůvodnit.

[8] Žalovaný navrhl zamítnutí kasační stížnosti. Odkázal na své vyjádření k žalobě, spisový materiál v této věci, jakož i na napadený rozsudek krajského soudu. Žalovaný nesouhlasí s názorem stěžovatele, že by úvahy krajského soudu směřovaly k posuzování jiné otázky, než která byla předmětem žaloby, nebo že by příslušnou právní otázku krajský soud posoudil nesprávně. Krajský soud se rovněž vypořádal s důkazními návrhy žalobce na straně 8 a 9 svého rozsudku.

III.

[9] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

[10] Kasační stížnost není důvodná.

[11] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku krajského soudu. Nepřezkoumatelnost je natolik závažnou vadou, že se jí zdejší soud musí zabývat i tehdy, pokud by ji stěžovatel nenamítal, tedy z úřední povinnosti (srov. § 109 odst. 4 s. ř. s.). Uvedením merita sporu krajským soudem tak, že je jím otázka, zda se doba čekání řidičů v městské hromadné dopravě a veřejné linkové dopravě s délkou spojů kratší než 50 km započítává do pracovní či nikoliv, neznamená, že by krajský soud při posuzování této otázky mezi těmito řidiči rozlišoval, resp. kategorizoval a následně musel dojít k odlišnému posouzení. Kasační soud souhlasí se stěžovatelem, že žalobce nebyl řidičem městské hromadné dopravy, ale řidičem, tedy členem osádky autobusu linkové osobní dopravy, u které délka žádného ze spojů nepřesahuje 50 km. Avšak jeho pracovní doba se dle názoru krajského soudu řídila stejným režimem jako pracovní doba řidičů městské hromadné dopravy.

[12] Důvody, proč tomu tak je, krajský soud opřel především o rozsudek NSS č. j. 6 Ads 4/2017 - 28, přičemž kasační námitky jsou polemikou s tam uvedenými důvody. Za těchto okolností stěžovateli nelze přisvědčit, že rozsudek krajského soudu trpí jím namítanou nepřezkoumatelností pro nedostatek důvodů, neboť s nimi sám následně polemizuje.

[13] Zákoník práce ve zmocňovacím ustanovení pro příslušné nařízení vlády používá v § 100 odst. 1 tyto kategorie zaměstnanců (zvýraznění doplněno Nejvyšším správním soudem):

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

[14] Systematice § 100 odst. 1 zákoníku práce odpovídá i členění ustanovení § 2 nařízení vlády. Nařízení vlády u kategorie členů osádky nákladního automobilu nebo autobusu

pokračování

[odpovídající § 100 odst. 1 písm. a) zákoníku práce] v ustanovení § 2 písm. a) doplňuje „*v silniční dopravě podle přímo použitelného předpisu ES nebo podle mezinárodní smlouvy*“. U kategorie zaměstnanců městské hromadné dopravy [§ 100 odst. 1 písm. d) zákoníku práce] nařízení vlády doplňuje v ustanovení § 2 písm. d) „*kteří jsou členy osádky autobusu ... a kteří jsou členové osádky autobusu linkové osobní dopravy, u které délka žádného ze spojů nepřesahuje 50 km.*“

[15] I nyní lze zcela přisvědčit již vysloveným názorům Nejvyššího správního soudu ve shora označené věci o tom, že „*je bez dalšího zřejmé, že zákonodárce tyto kategorie pojal ve významu souhrnném, byť se prvky každé kategorie mohou překrývat, tedy že mezi jednotlivými kategoriemi výčtu nekonstruoval vztah jako mezi pojmy nadřazenými a podřazenými, popř. mezi pojmy obecnými a speciálními. To platí i o kategoriích „členové osádky nákladního automobilu nebo autobusu“ a „zaměstnanci městské hromadné dopravy“, ač u nich může jít také o řidiče autobusů (...) ze systematiky nařízení vlády, z kontextu vymezení jednotlivých kategorií zaměstnanců i dle doslovného výkladu je přitom zřejmé, že ve skutečnosti o základní, resp. obecné pojmy nejde a že nařízení vlády nesoudně a nepřehledně v § 3 upravuje otázky vztahující se jen k jednotlivým kategoriím zaměstnanců, a nikoli věci všem kategoriím společně*“.

[16] Nejvyšší správní soud tedy uzavřel, že se § 3 písm. a) nařízení týká jen kategorie, k níž je vztážen, tj. pouze členů osádky nákladního automobilu nebo autobusu v silniční dopravě ve smyslu § 2 písm. a) nařízení, čemuž také odpovídá jeho znění: „*pracovní dobou člena osádky nákladního automobilu nebo autobusu doba řízení vozidla, ...s výjimkou doby čekání mezi spoji ve veřejné linkové osobní dopravě v rámci linky časově a místně určené jízdním řádem*“. Pracovní doba pro kategorii zaměstnanců uvedenou pod § 2 písm. d) nařízení, tedy pro „*zaměstnance městské hromadné dopravy, kteří jsou členy osádky autobusu...a členy osádky autobusu linkové osobní dopravy, u které délka žádného ze spojů nepřesahuje 50 km*“, (tedy i řidič v projednávané věci), je upravena obecnými ustanoveními zákoníku práce s odchylkou dle § 100 odst. 1 písm. d) a § 100 odst. 1 *in fine* téhož zákona ve spojení s § 16 nařízení. Nejvyšší správní soud výslovně uzavřel v bodě [16] rozsudku, že „*zaměstnancem městské hromadné dopravy jsou i zaměstnanci „venkovských“ autobusů linek osobní dopravy, pod podmínkou, že délka spoje nepřesáhne 50 km*“. Tento dle tvrzení stěžovatele nepřesvědčivý a nesrozumitelný závěr zdejší soud zaujal na základě výslovného znění § 2 písm. d) nařízení. Zařazení členů osádky autobusu linkové osobní dopravy, u které délka žádného ze spojů nepřesahuje 50 km, do stejné kategorie se zaměstnanci městské hromadné dopravy, bylo vůlí zákonodárce, nikoliv věcí interpretace a výkladu textově jasně srozumitelného ustanovení. Proto poznámka stěžovatele, že výklad soudu vyvolává dojem přerážení z jedné kategorie do druhé, je zcela nepřipadná.

[17] Stejně tak zdejší soud neshledává důvodnou námitku pochybení v nepřesnosti citace § 2 písm. d) nařízení v rozsudku č. j. 6 Ads 4/2017 – 28. Nejvyšší správní soud citoval kategorie zaměstnanců městské hromadné dopravy dle § 2 písm. d) nařízení, kterými jsou ti: „*kteří jsou členy osádky autobusu...a kteří jsou členové osádky autobusu linkové osobní dopravy, u které délka žádného ze spojů nepřesahuje 50 km*“ namísto správného znění: „*kteří jsou členy osádky autobusu...a členové osádky autobusu linkové osobní dopravy, u které délka žádného ze spojů nepřesahuje 50 km*“. Tato tvrzená nepřesnost však nemá žádný vliv na srozumitelnost a jednoznačnost právního názoru Nejvyššího správního soudu stran

výkladu § 3 písm. a) nařízení, který se na kategorii zaměstnanců dle § 2 písm. d) nevztahuje. Stěžovatel navíc neuvedl, jaký jiný výklad by měl z této nepřesnosti vyplynout.

[18] Argument stěžovatele, že pokud by se § 3 písm. a) nařízení měl vztahovat pouze na kategorii zaměstnanců dle § 2 písm. a) nařízení, musela by v něm být výslovně uvedena přesná definice této kategorie - „*členové osádky autobusu v silniční dopravě podle přímo použitelného předpisu Evropských společenství nebo mezinárodní smlouvy*“, neobstojí. Samotné ustanovení § 3 písm. a) nařízení obsahuje sice jen slovní spojení člen osádky autobusu, avšak tato skutečnost sama o sobě nemůže vzbudit pochybnost, že § 3 písm. a) nařízení se vztahuje výlučně ke kategorii zaměstnanců dle § 2 písm. a) nařízení. V podrobnostech lze i k této námitce odkázat na vyčerpávající důvody již kasačním soudem vyslovené, od nichž soud neshledal důvod odchytil se ani v této věci.

[19] Názor stěžovatele, že § 3 písm. a) nařízení lze vztáhnout i ke kategorii zaměstnanců dle § 2 písm. d) nařízení je tedy nesprávný, neboť tato kategorie nepočítá se členy osádky autobusu bez dalšího, ale jde o zaměstnance městské hromadné dopravy, drážní dopravy a členy osádky autobusu linkové osobní dopravy, u které délka žádného ze spojů nepřesahuje 50 km. Klíčové je pro člena osádky autobusu označení, že jde o linkovou dopravu se vzdáleností spoje do 50 km, kterým se tato podkategorie zaměstnanců autobusové linkové dopravy vyjímá působnosti § 3 písm. a) nařízení. Účelem odlišení této podkategorie zaměstnanců autobusové linkové dopravy lze spatřovat v tom, že provoz těchto spojů je v mnohém obdobný provozu městské hromadné dopravy. Spoj se vzdáleností do 50 km dorazí na konečnou stanici mnohem častěji, než spoje linkové autobusové dopravy na mnohem delších tratích. Souvislost může být dána i dobou provozu mezi oběma konečnými stanicemi, která se nemusí v případě městské dopravy a dopravy do 50km zásadně lišit. Řidiči kratších linkových spojů musí podstatně častěji čekat na konečné stanici do odjezdu na další trasu spoje. I tyto souvislosti odůvodňují rozdělení řidičů linkových spojů do dvou kategorií, které lze výkladem nařízení bezpečně dovodit a odůvodnit.

[20] Zcela v souladu s výše uvedeným je i to, že § 3 písm. a) se týká pouze pracovní doby, nikoliv délky směny. Stěžovateli se sice jeví tato skutečnost nesrozumitelně, nicméně byl pokutován právě za to, že maximální délku směn vůči svému zaměstnanci opakovaně porušoval a nikoliv za to, zda dobu čekání započítával či nezapočítával do pracovní doby. Z rozsudku krajského soudu plyne jasný závěr, čím se řídila pracovní doba řidiče jako člena osádky autobusu linkové osobní dopravy, u kterého délka žádného ze spojů nepřesahuje 50 km. Proto stěžovatel nemůže namítat, že se mu nedostalo odpovědi na otázku, jež žalobou vymezil.

[21] V poslední části kasační stížnosti stěžovatel namítá, že se krajský soud nevypořádal s jím navrhovanými důkazy a tyto důkazy neprovedl, čímž nedostatečně zjistil skutkový stav. V podané žalobě byly obsaženy návrhy na provedení důkazu souhrnným listem o kontrole a výsledkem JUDr. H., který byl oprávněnou úřední osobou v dané věci. Souhrnným listem o kontrole, který sepsal inspektor správního orgánu prvního stupně jako výstup prvotního kontrolního šetření, chtěl žalobce prokázat, že výše pokuty v něm navržená, odpovídala výši pokuty následně uložené. Tvrdil, že pak nemohlo být při

pokračování

ukládání sankce přihlédnuto k polehčujícím okolnostem. Podle krajského soudu nebyl kontrolní list podkladem pro vydání správního rozhodnutí. Sama okolnost, že v uvedené listině by byla uvedena pokuta ve výši, v níž byla žalobci následně uložena, nesvědčí bez dalšího o tom, že ve věci bylo postupováno v rozporu se zákonem. Nejvyšší správní soud nepovažuje za nezákonné, pokud krajský soud výslovně neuvedl, že důkaz neprovede a ani neshledává neprovedení tohoto důkazu na úkor řádně zjištěného skutkového stavu. Totéž platí o návrhu žalovaného na provedení výsledku oprávněné úřední osoby k tvrzenému zasahování vedoucího zaměstnance do správního řízení mimo jiné tím, že žalobci odmítl k nahlédnutí souhrnný list o kontrole. Krajský soud k tomu uvedl, že vedoucímu zaměstnanci nelze upřít metodickou činnost vůči podřízeným osobám. Konkrétní skutkové okolnosti, ve kterých měl stěžovatel spatřovat nepřipustné zasahování do řízení, však stěžovatel neuvedl. Nejvyšší správní soud pokládá skutkový stav za řádně zjištěný a neprovedení důkazu za dostatečně zdůvodněné.

[22] S poukazem na shora uvedené důvody Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[23] Soud rozhodl o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel nebyl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalované, jíž by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, protože jí v řízení o kasační stížnosti nevznikly žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti.

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 21. března 2019

Mgr. David Hipšr
předseda senátu