ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEMREPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Petra Průchy a soudců Mgr. Jany Brothánkové a JUDr. Tomáše Langáška v právní věci žalobkyně: **ARRIVA VÝCHODNÍ ČECHY a.s.**, se sídlem Na Ostrově 177, Chrudim, zast. Mgr. Ing. Zdeňkem Mikulášem, advokátem, se sídlem Purkyňova 74/2, Praha 1, proti žalovanému: **Státní úřad inspekce práce**, se sídlem Kolářská 451/13, Opava, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 10. 9. 2015, čj. 3320/1.30/15-4, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 19. 12. 2016, č. j. 31 Ad 18/2015 - 90,

takto:

I. Kasační stížnost se zamítá.

II. Žalobkyně nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

III. Žalovanému se náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznává.

Odůvodnění:

I. Vymezení případu

[1] Včas podanou kasační stížností se žalobkyně domáhá zrušení rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové (dále „krajský soud“) ze dne 19. 12. 2016, č. j. 31 Ad 18/2015 - 90 (dále „napadený rozsudek“), jímž krajský soud zamítl žalobu proti rozhodnutí žalovaného ze dne 10. 9. 2015, č. j. 3320/1.30/15-4 (dále „napadené rozhodnutí“).

[2] **Napadeným rozhodnutím** bylo zamítnuto odvolání žalobkyně proti rozhodnutí Oblastního inspektorátu práce pro Královéhradecký kraj a Pardubický kraj ze dne 25. 3. 2015, č. j. 12074/8.30/14-4, jímž byla žalobkyni uložena pokuta ve výši 75 000 Kč a povinnost nahradit náklady správního řízení. Žalobkyně byla prvostupňovým

rozhodnutím uznána vinnou ze spáchání správního deliktu na úseku pracovní doby dle ustanovení § 28 odst. 1 písm. a) zákona č. 251/2005 Sb., o inspekci práce, ve znění pozdějších předpisů, neboť jako zaměstnavatel nedodržela maximální délku směny 13 hodin u 4 svých zaměstnanců - řidičů městské hromadné dopravy, ačkoli k tomu má povinnost dle zvláštního právního předpisu. Daná povinnost dodržení maximální délky směny zaměstnance městské hromadné dopravy je předepsána § 16 odst. 2 nařízení vlády č. 589/2006 Sb., kterým se stanoví odchylná úprava pracovní doby a doby odpočinku zaměstnanců v dopravě (dále jen „nařízení vlády“). Žalovaný především poukázal na to, že nařízení vlády rozlišuje mezi zaměstnanci v dopravě, kteří jsou členy osádky nákladního automobilu nebo autobusu, a zaměstnanci městské hromadné dopravy, což má vliv na vlastní úpravu pracovní doby, nepřetržitého odpočinku mezi směnami a nepřetržitého odpočinku v týdnu. Nařízení vlády pak při definování člena osádky nákladního automobilu nebo autobusu v silniční dopravě odkazuje na čl. 2 odst. 1 a 2 a čl. 3 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 561/2006 ze dne 15. 3. 2006, o harmonizaci některých předpisů v sociální oblasti týkajících se silniční dopravy (dále jen „nařízení“). Podle čl. 3 uvedeného nařízení se toto nařízení nevztahuje mj. na vozidla používaná pro přepravu cestujících v linkové dopravě, jestliže délka trati této linky nepřesahuje 50 km. Nařízení vlády institut členů osádky nákladního automobilu nebo autobusu v silniční dopravě nepovažuje za významově nadřazený právnímu institutu zaměstnanců městské hromadné dopravy, ale tyto považuje za významově souřadné. Žalovaný dále dospěl k závěru, že ustanovení § 3 písm. a) nařízení vlády a tam uvedená výjimka, podle níž se do pracovní doby řidičů nezapočítává doba čekání mezi spoji ve veřejné linkové dopravě v rámci linky časově a místně určené jízdním řádem, se uplatní toliko u člena osádky nákladního automobilu nebo autobusu (dle ustanovení § 2 písm. a) nařízení vlády), a nedopadá na zaměstnance městské hromadné dopravy (dle ustanovení § 2 písm. d) nařízení vlády). Podle žalovaného je přitom lhostejné, co se za veřejnou linkovou dopravu považuje podle zákona č. 111/1994 Sb., stejně jako za nerozhodná označil stanoviska Ministerstva dopravy a Ministerstva práce a sociálních věcí stran výjimek z pracovní doby řidičů při čekání mezi spoji ve veřejné linkové dopravě, jimiž žalobkyně argumentovala již v řízení před správním orgánem I. stupně.

[3] V podané žalobě žalobkyně uvedla, že meritem sporu je otázka, zda se doba čekání mezi jednotlivými spoji u řidičů městské hromadné dopravy a veřejné linkové dopravy s délkou spojů kratší než 50 km započítává do pracovní doby či nikoliv. Setrvala na stanovisku, že do pracovní doby uvedených zaměstnanců se doba čekání mezi jednotlivými spoji nezapočítává, zatímco žalovaný je názoru opačného. Poukazovala na to, že linková doprava se dle ustanovení § 2 odst. 7 zákona o silniční dopravě rozděluje na veřejnou linkovou dopravu a zvláštní linkovou dopravu, přičemž v rámci veřejné linkové dopravy je pak definována i městská autobusová doprava. Z dikce ustanovení § 3 nařízení vlády podle žalobkyně vyplývá, že se tam uvedené pojmy mají vztahovat na všechna ustanovení předpisu, tedy i na úpravu městské hromadné dopravy. Opakovaně poukázala dále na to, že ministerstva práce a sociálních věcí a dopravy vydala stanoviska, která potvrzují její názor; tato stanoviska přitom byla vydána v době, kdy již bylo předmětné ustanovení novelizováno, a netýká se tak předchozí právní úpravy, jak dovozoval žalovaný. Že čekání mezi spoji není pracovní dobou a je odměňováno podle ustanovení § 9a nařízení vlády, sdílí dle smluv o závazku veřejné služby i představitelé krajských samospráv. Žalobkyně se

rovněž dovolávala principu v pochybnosti mírněji (*in dubio pro mitius*), neboť předmětná právní úprava není podle jejího názoru jednoznačná.

[4] Krajský soud v odůvodnění napadeného rozsudku vyšel z toho, že žalobkyně nezpochybnila skutkový stav zjištěný správními orgány, podle něhož kontrolovaní zaměstnanci žalobkyně (řidiči) v předmětných dnech pracovali jako členové osádky autobusu linkové osobní dopravy (městské hromadné dopravy), kdy délka žádného ze spojů nepřesáhla 50 km a délka jejich směn (při započítání doby čekání mezi spoji) převyšovala 13 hodin. Žalobkyně pouze napadala právní posouzení daného skutkového stavu. Krajský soud dále poukázal na to, že nařízení vlády rozlišuje osm skupin zaměstnanců, na které dopadá, přičemž rozlišuje i mezi zaměstnanci, kteří jsou členy osádky nákladního automobilu nebo autobusu, a zaměstnanci městské hromadné dopravy, což má vliv na úpravu pracovní doby těchto zaměstnanců. Neplatí tedy, že každého řidiče autobusu je možné podřadit pod kategorii „člen osádky nákladního automobilu nebo autobusu“. Řidiče autobusu linkové osobní dopravy, u kterého délka žádného ze spojů nepřesahuje 50 km, je nutno podřadit pod kategorii „zaměstnanec městské hromadné dopravy“. Ustanovení § 3 písm. a) nařízení vlády obsahuje obecnou definici pracovní doby člena osádky nákladního automobilu nebo autobusu, a nejedná se o obecnou definici pracovní doby pro veřejnou linkovou dopravu. Z tohoto důvodu i text za středníkem je třeba vykládat v kontextu s celým posuzovaným ustanovením a s dalšími unijními předpisy, a to tak, že se jedná o definici pracovní doby člena osádky nákladního automobilu nebo autobusu, nikoli jiného zaměstnance v dopravě (včetně zaměstnance městské hromadné dopravy). Hlava I. části druhé nařízení vlády ostatně stanoví právo na odměnu za dobu čekání mezi spoji ve veřejné linkové osobní dopravě, avšak hlava V. téže části nařízení vlády dopadající na zaměstnance městské hromadné dopravy obdobnou úpravu neobsahuje. Výklad zastávaný žalobkyní by tak podle soudu vedl k tomu, že předmětná doba by se zaměstnancům nepočítala do pracovní doby, ani by jim z právních předpisů neplynulo právo na poskytnutí odměny za tuto dobu. Stanoviska ministerstev, kterých se dovolávala žalobkyně, soud označil za nezávazná, nadto soud nepřesvědčila svou argumentací. Za dané situace tedy soud neshledal podmínky pro aplikaci zásady v pochybnostech ve prospěch.

II. Kasační stížnost a vyjádření

[5] Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) podala proti napadenému rozsudku kasační stížnost podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Měla za to, že se krajský soud nedostatečně vypořádal s její argumentací, když vlastně nelze seznat, jak s žalobou naložil. Soud se tak náležitě nevyjádřil k tomu, že definice pracovní doby uvedená v ustanovení § 3 písm. a) nařízení vlády se vztahuje i na řidiče městské hromadné dopravy a členy osádky autobusu linkové osobní dopravy, u které délka žádného ze spojů nepřesahuje 50 km, a to vzhledem k dikci zákona o silniční dopravě, jež rozděluje linkovou dopravu na zvláštní linkovou dopravu a veřejnou linkovou dopravu, kam patří i městská autobusová doprava. Soud se podle stěžovatelky nedostatečně vypořádal také s námitkou, že stanoviska Ministerstva práce a sociálních věcí a Ministerstva dopravy dospívají ke stejnému závěru jako stěžovatelka. Z toho koneckonců vyplývá, že citovaná úprava může evokovat více

rovin interpretace, a daný soud proto měl postupovat *in dubio pro mitius.* Stěžovatelka setrvala na stanovisku, že ustanovení § 3 písm. a) nařízení vlády dopadá i na osádku autobusů městské hromadné dopravy, proto dobu čekání mezi spoji z pracovní doby řidičů vyjímá, v důsledku čehož předmětní řidiči stěžovatelky maximální délku pracovní směny (13 hodin) nepřekročili. Stěžovatelka dále žádala o přiznání odkladného účinku kasační stížnosti.

[6] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti ze dne 18. 1. 2017 uvedl, že krajský soud se žalobou řádně a dostatečně zabýval. S jeho závěry se nadto ztotožnil, přičemž odkázal na obsah správního spisu a obsah jeho vyjádření k žalobě.

[7] Usnesením ze dne 1. 2. 2017, č. j. 6 Ads 4/2017 – 23, Nejvyšší správní soud zamítl návrh na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[8] Nejvyšší správní soud nejprve zkoumal formální náležitosti kasační stížnosti, přičemž zjistil, že je podána včas, osobou oprávněnou, jež je zastoupena advokátem, a je proti napadenému rozsudku přípustná za podmínek ustanovení § 102 a § 104 s. ř. s.

[9] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost stěžovatelky v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.). Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že napadený rozsudek takovými vadami netrpí, a kasační stížnost **není důvodná.**

[10] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkami nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku. Nepřezkoumatelnost je natolik závažnou vadou rozhodnutí krajského soudu, že se jí Nejvyšší správní soud musí zabývat i tehdy, pokud by ji stěžovatel nenamítal, tedy z úřední povinnosti (srov. § 109 odst. 4 s. ř. s.). Má-li rozhodnutí soudu projít testem přezkoumatelnosti, je třeba, aby se ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. jednalo o rozhodnutí srozumitelné, s uvedením dostatku důvodů podporujících výrok rozhodnutí. Za nepřezkoumatelná pro nesrozumitelnost lze považovat zejména ta rozhodnutí, která postrádají základní zákonné náležitosti; z nichž nelze seznat, o jaké věci bylo rozhodováno či jak bylo rozhodnuto; která zkoumají správní úkon z jiných než žalobních důvodů (pokud by se nejednalo o případ zákonem předpokládaného přezkumu mimo rámec žalobních námitek); jejichž výrok je v rozporu s odůvodněním; která neobsahují vůbec právní závěry vyplývající z rozhodných skutkových okolností nebo jejichž důvody nejsou ve vztahu k výroku jednoznačné (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003 – 130).

[11] V případě napadeného rozsudku se krajský soud nedopustil výše uvedené nesrozumitelnosti. Ostatně samotná stěžovatelka jeho obsahu porozuměla, neboť s tam uvedenými závěry věcně polemizuje v kasační stížnosti, v níž brojí proti věcnému posouzení předmětné sporné právní otázky – rozsah aplikace ustanovení § 3 písm. a) nařízení. Nelze tudíž hovořit o tom, že by rozsudek krajského soudu byl nesrozumitelný. Skutečnost, že stěžovatelka se závěry soudu fakticky nesouhlasí a požaduje jiné odůvodnění, které by nadto plně odpovídalo jejímu postoji, nepředstavuje důvod ke zrušení napadeného rozsudku pro jeho údajnou nesrozumitelnost.

[12] Pokud jde o nepřezkoumatelnost rozhodnutí krajského soudu pro nedostatek důvodů, pod tento termín spadají rovněž nedostatky důvodů skutkových. Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů je dána především tehdy, opřel-li soud rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 – 75), nebo pokud zcela opomenul vypořádat některou z námitek uplatněných v žalobě (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 – 73, či rozsudek ze dne 8. 4. 2004, č. j. 4 Azs 27/2004 – 74).

[13] Ani v tomto směru Nejvyšší správní soud nezjistil žádné pochybení krajského soudu, neboť ten – byť stručně - uvedl, z jakého důvodu má za to, že napadené rozhodnutí bylo v souladu se zákonem. Krajský soud vyjádřil svůj právní názor ohledně zákonnosti napadeného rozhodnutí; z faktu, že nepřisvědčil argumentaci stěžovatelky, která ostatně připouští možnost víceré interpretace, a že dospěl k závěrům, se kterými stěžovatelka nesouhlasí, nelze dovozovat nepřezkoumatelnost rozsudku. Krajský soud se všemi žalobními body zabýval, když odkázal na obsah a systematiku nařízení vlády, a také na praktické důsledky přijetí argumentace stěžovatelky.

[14] Při posuzování sporné právní otázky Nejvyšší správní soud vyšel z následující rozhodné právní úpravy. Zákoník práce ve zmocňovacím ustanovení pro příslušné nařízení vlády používá v § 100 odst. 1 tyto kategorie zaměstnanců (zvýraznění doplněno Nejvyšším správním soudem):

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

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

zaměstnanců drážní dopravy, mezi nimiž jsou řidiči tramvají, trolejbusů, lanovek či metra, kteří současně mohou být zaměstnanci městské hromadné dopravy.

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

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

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

[19] Spor se pak koncentruje na otázku výkladu pojmů v § 3 nařízení vlády, konkrétně zda se vztahují, jak by naznačovala marginální rubrika (název ustanovení) „základní pojmy", jakožto obecné pojmy ke všem kategoriím zaměstnanců zvlášť upraveným v jednotlivých hlavách části druhé nařízení vlády, anebo zda se jednotlivé pojmy týkají (navzdory marginální rubrice) jen jedné nebo jen několika kategorií zaměstnanců. Ze systematiky nařízení vlády, z kontextu vymezení jednotlivých kategorií zaměstnanců i dle doslovného výkladu je přitom zřejmé, že ve skutečnosti o základní, resp. obecné pojmy nejde a že nařízení vlády nesourodě a nepřehledně v § 3 upravuje otázky vztahující se jen k jednotlivým kategoriím zaměstnanců, a nikoli věci všem kategoriím společné. Např. § 3 písm. c) nařízení vlády definuje zaměstnance pracujícího letmo jen pro kategorii zaměstnanců drážní dopravy, § 3 písm. e) definuje dobu řízení jen pro kategorii zaměstnanců mezinárodní drážní dopravy, § 3 písm. f) definuje pojem noční doba také jen pro některé kategorie zaměstnanců zde vyjmenované. Obdobně pojem režijní jízdy dle § 3 písm. d) nařízení vlády je pojmem použitelným pouze ve vztahu ke kategorii zaměstnanců drážní dopravy a městské hromadné dopravy. Obecným pojmem je zdánlivě pojem „zimní

období“ dle § 3 písm. h), avšak ze zvláštní části druhé nařízení vlády plyne, že i ten se týká pouze kategorie zaměstnanců údržby pozemních komunikací.

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

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

[22] Pracovní doba této jiné souřadné kategorie – zaměstnanců městské hromadné dopravy – se pak řídí obecnými ustanoveními zákoníku práce, s odchylkou dle § 100 odst. 1 písm. d), § 100 odst. 1 in fine zákoníku práce, ve spojení s § 16 nařízení vlády, tj. je definována stanovená týdenní pracovní doba 40 hodin týdně a maximální délka jedné směny, tj. 13 hodin. Celý pobyt v zaměstnání řidiče městské hromadné dopravy je pracovní dobou, jeho směna celkem nesmí překročit 13 hodin, krom toho se v rámci pracovní doby rozlišuje doba řízení, která nesmí přesáhnout 4 hodiny v kuse a musí být přerušována bezpečnostními přestávkami (§ 19 nařízení vlády). Těmi mohou být i ony doby čekání na konečné mezi spoji, neznamená to ale, že by se neměly započítávat do pracovní doby a že by měly být odměňovány odlišně než jako přímý výkon práce. Ostatně i režijní jízda je jako přímý výkon práce odměňována (srov. § 16 odst. 2 a 3 nařízení vlády). V tomto kontextu by nebylo logické, aby čekání mezi spoji nebylo zaměstnanci městské hromadné dopravy do pracovní doby počítáno, zatímco režijní jízda, kdy je vezen jako cestující na místo výkonu práce (např. na konečnou či do zastávky, kde má převzít vozidlo) se mu plně do pracovní doby počítala.

[23] Nutno však zdůraznit, že otázka odměňování je pro posouzení daného případu nepodstatná, neboť stěžovatelka byla postižena za spáchání správního deliktu spočívajícího

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

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

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

[26] Nejvyšší správní soud musí konečně souhlasit s krajským soudem i v tom, že stěžovatelkou připomínaná stanoviska Ministerstva dopravy a Ministerstva práce a

sociálních nevyložil jako závazná. Výklad předmětného nařízení vlády ústředními orgány státní správy není autentický, ani závazný, a soud se musí vždy primárně řídit platnou právní úpravou a volit její vlastní výklad, za který také nese svoji odpovědnost. S výkladem relevantní právní úpravy, který krajský soud provedl či zvolil, se ostatně, jak vyplývá již ze všeho shora uvedeného, Nejvyšší správní soud také ztotožnil a považuje jej (a to právě ze shora uvedených důvodů) také za jediný správný.

IV. Závěr a náklady řízení

[27] Nejvyšší správní soud s ohledem na vše výše uvedené shledal kasační stížnost stěžovatelky nedůvodnou, a proto kasační stížnost ve smyslu § 110 odst. 1 in fine s. ř. s. zamítl.

[28] O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud ve smyslu § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s ustanovením § 120 s. ř. s. tak, že vzhledem k tomu, že stěžovatelka neměla ve věci úspěch a žalovanému žádné důvodně vynaložené náklady řízení nad rámec jeho běžné činnosti nevznikly, stěžovatel nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti a žalovanému se náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznává.

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

V Brně dne 13. září 2017

JUDr. Petr Průcha
předseda senátu