

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Aleše Roztočila a soudců JUDr. Jiřího Pally a Mgr. Petry Weissové v právní věci žalobce: **TRADO-MAD, s.r.o.**, IČ: 25320807, se sídlem Průmyslová 159, Třebíč, zast. JUDr. Michalem Lorencem, advokátem, se sídlem Žerotínova 1132/34, Praha 3, proti žalovanému: **Státní úřad inspekce práce**, se sídlem Kolářská 451/13, Opava, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 11. 1. 2017, č. j. 5932/1.30/16-4, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 28. 3. 2018, č. j. 51 A 30/2017 - 85,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá**.

II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Dosavadní průběh řízení

[1] Oblastní inspektorát práce pro Jihočeský kraj a Vysočinu rozhodnutím ze dne 6. 6. 2016, č. j. 25530/5.30/15-30, výrokem I. uznal žalobce vinným ze spáchání správního deliktu porušení povinností týkajících se organizace práce a pracovních postupů podle § 30 odst. 1 písm. s) zákona č. 251/2005 Sb., o inspekci práce, kterého se měl dopustit tím, že nerozvrhl svým zaměstnancům pracujícím jako řidiči městské hromadné dopravy pracovní dobu tak, aby doba nepřetržitého odpočinku v týdnu byla alespoň 24 hodin. Tímto jednáním měl žalobce porušit povinnost stanovenou v § 18 nařízení vlády č. 589/2006 Sb., kterým se stanoví odchylná úprava pracovní doby a doby odpočinku zaměstnanců v dopravě (dále jen „nařízení vlády č. 589/2006 Sb.“).

[2] Výrokem II. rozhodnutí byl žalobce uznán vinným ze spáchání správního deliktu nevedení evidence pracovní doby podle § 28 odst. 1 písm. l) zákona o inspekci práce, kterého se měl dopustit tím, že nevedl evidenci odpracované pracovní doby svých zaměstnanců pracujících jako řidiči městské hromadné dopravy a do odpracované doby nezahrnoval doby čekání mezi spoji v období minimálně od ledna 2015 do února 2015 a zároveň tím, že zaměstnanci L. V. nezahrnul dne 13. 2. 2015 do odpracované pracovní doby dobu od 19:20 minimálně do 19:57 hod., kdy tento zaměstnanec tankoval palivo.

[3] Výrokem III. rozhodnutí byla žalobci za shora uvedené správní delikty uložena pokuta ve výši 63.000 Kč a povinnost uhradit paušální částku nákladů správního řízení ve výši 1.000 Kč.

[4] Žalovaný rozhodnutím uvedeným v záhlaví rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrdil a zamítl odvolání žalobce. Se závěry správního orgánu I. stupně se ztotožnil a odkázal na ně.

[5] Žalobce napadl rozhodnutí žalovaného žalobou u Krajského soudu v Českých Budějovicích. Žalobce namítal, že se nedopustil správního deliktu podle § 30 odst. 1 písm. s) zákona o inspekci práce, jelikož pracovní dobu svých zaměstnanců organizoval v souladu s právními předpisy. Nařízení vlády č. 589/2006 Sb. neupravuje povinnost zaměstnavatelů fyzicky zajistit to, aby řidiči rozvržený odpočinek skutečně dodržovali. Správní orgány podložily své závěry o spáchání správního deliktu podle § 30 odst. 1 písm. s) zákona o inspekci práce evidencí odpracované doby, která však dokládá skutečně odpracovanou dobu, aniž by reflektovala předchozí rozvržení této pracovní doby zaměstnavatelem. Žalobce je přesvědčen, že jedinou jeho povinností bylo rozvrhnout pracovní dobu v souladu s § 18 nařízení vlády č. 589/2006 Sb., což učinil a správní orgány ani v tomto ohledu pochybení netvrdily.

[6] V této souvislosti žalobce namítal, že správní orgán I. stupně zaměnil odpovědnost zaměstnavatele za správní delikt podle zákona o inspekci práce s odpovědností dopravce za delikt jeho zaměstnance podle zákona č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, v němž je odpovědnost zaměstnavatele za nedodržení odpočinku zaměstnancem formulována jako objektivní. Naproti tomu pro naplnění skutkové podstaty správního deliktu podle zákona o inspekci práce je zapotřebí naplnit subjektivní stránku deliktu.

[7] Žalobce dále namítal, že doba čekání mezi spoji se nezapočítává do pracovní doby řidičů městské autobusové dopravy a výklad správních orgánů k této otázce je nesprávný. Žalobce spatřuje nezákonnost a nelogičnost výroku II. rozhodnutí správního orgánu I. stupně také v tom, že správní orgány neuvedly, kterou konkrétní evidenci pracovní doby kterého konkrétního zaměstnance neměl žalobce údajně vést, a žalobci tím byla znemožněna řádná obrana.

[8] Ve vztahu k vytýkanému nezahrnutí doby, ve které měl zaměstnanec L. V. tankovat palivo, do odpracované doby žalobce namítal, že zaměstnanci nedal pokyn k tankování a nevěděl o něm. Zaměstnanec v dotčený den neměl denní výkon, jen držel pohotovost, a nedopadala tak na něj povinnost doplnit do vozidla pohonné hmoty, kterou mají řidiči tankovat po skončení denního výkonu.

[9] Žalobce nakonec také namítal, že uložená pokuta je nepřiměřená a navrhl její moderaci.

[10] Krajský soud žalobu zamítl. K námitce nedostatku pravomoci inspekce práce krajský soud uvedl, že z žádného ustanovení zákona o silniční dopravě nevyplývá, že by tento zákon představoval zvláštní právní úpravu vztahující se ke kontrole dodržování pracovní doby a doby odpočinku řidičů. Dopravní úřady provádějí státní dozor v silniční dopravě, kterou se rozumí soubor činností, jimiž se zajišťuje přeprava osob (linková osobní doprava, kyvadlová doprava, příležitostná osobní doprava, taxislužba), zvířat a věcí (nákladní doprava vozidly, jakož i přemisťování vozidel samých po dálnicích, silnicích, místních komunikacích a veřejně přístupných účelových komunikacích a volném terénu). Kontrola ze strany dopravních úřadů tedy cílí na jiný okruh právních vztahů, než kontrola inspektoráty práce, jejímž předmětem je výlučně kontrola pracovněprávních vztahů mezi zaměstnavatelem a zaměstnancem.

[11] Ve vztahu ke správnímu deliktu podle § 30 odst. 1 písm. c) zákona o inspekci práce krajský soud konstatoval, že striktní jazykový výklad § 18 nařízení vlády č. 589/2006 Sb. je pro řešenou věc neudržitelný. Uvedené ustanovení předpokládá takový postup zaměstnavatele řidičů v městské hromadné dopravě, který svým zaměstnancům rozvrhne pracovní dobu tak, aby byly dodržovány povinné doby nepřetržitého odpočinku v rámci sedmi po sobě jdoucích kalendářních dnů. Pokud tedy správní orgány prokázaly, že u jednotlivých řidičů byla překročena pracovní doba a řidiči nečerpali dobu nepřetržitého odpočinku v délce alespoň 24 hodin v rámci sedmi po sobě jdoucích kalendářních dnů, byla porušena povinnost rozvrhnout pracovní dobu v souladu s § 18 nařízení vlády č. 589/2006 Sb. K odpovědnosti žalobce za spáchání správního deliktu podle § 30 odst. 1 písm. s) zákona o inspekci práce podle krajského soudu postačí, že bylo prokázáno porušení povinnosti žalobce, která měla zajistit dosažení výsledku uvedeného v § 18 nařízení vlády č. 589/2006 Sb.

[12] Ke správnímu deliktu nevedení evidence pracovní doby podle § 28 odst. 1 písm. l) zákona o inspekci práce a ke sporné otázce, zda má být doba čekání mezi spoji zahrnuta do pracovní doby, stejně jako tankování pohonných hmot do autobusu, krajský soud odkázal na rozsudek NSS ze dne 13. 9. 2017, č. j. 6 Ads 4/2017 - 28, ve kterém tento soud dospěl k závěru, že v případě zaměstnanců - řidičů městské hromadné dopravy se doba čekání mezi spoji do pracovní doby počítá, a to i s ohledem na § 2 odst. 7 písm. a) zákona o silniční dopravě.

[13] Krajský soud neshledal důvodnou ani námitku nekonkrétnosti výroku II. prvostupňového rozhodnutí. Výrok uvádí „turnusy“, na nichž je demonstrováno nezahrnování doby čekání mezi spoji do pracovní doby řidičů. Turnusem se rozumí rozvrh směn a krajský soud je toho názoru, že právě na jednotlivých turnusech je přehledně seznatelné, které časy čekání mezi spoji nebyly zahrnovány do pracovní doby zaměstnanců. Ve spise je založena evidence pracovní doby, z níž lze zjistit, o které zaměstnance se jednalo, neboť každému zaměstnanci byl přiřazen konkrétní turnus.

[14] Krajský soud se dále ztotožnil s názorem správního orgánu prvního stupně, že zaměstnanec V. tankoval pohonné hmoty do autobusu v době pracovní pohotovosti, kterou měl dne 13. 2. 2015 předepsanou v čase od 4:00 do 21:00 hodin. Pracovní postup ukládá zaměstnancům po ukončení výkonu práce doplnit pohonné hmoty a této povinnosti si byl zaměstnanec V. vědom, neboť v protokole o výslechu sám uvedl, že se autobusy vracejí s dotankovanou nádrží. Krajský soud tudíž považuje odůvodnění správního orgánu prvního stupně za udržitelné v tom směru, že zaměstnanec V. dotankoval autobus na základě písemně stanovených postupů pro řidiče, tudíž dle pokynů žalobce, byť nepřímých. Dotankování bylo proto součástí výkonu práce a proběhlo s konkludentním souhlasem žalobce a v jeho zájmu. Zaměstnanec V. dotankoval nádrž autobusu, neboť tak činil po každém výkonu práce v souladu s pracovními postupy žalobce.

[15] Krajský soud neshledal důvodnou ani námitku nepřiměřenosti výše stanovené pokuty. Žalobci byla uložena pokuta ve výši 63.000 Kč, tedy ve výši 6,3 % zákonem stanovené horní hranice sazby, která je 1.000.000 Kč. Je zřejmé, že správní orgány přihlédly k poměrům žalobce a uložená sankce není ve výši, která by byla pro žalobce likvidační. Inspektorát práce konstatoval jako velmi přitěžující okolnost to, že bylo shledáno pochybení na úseku bezpečnosti práce u všech pěti zaměstnanců u všech kontrolovaných turnusů. Nejednalo se proto o pouhý exces ze strany žalobce, ale o systémové pochybení, které s sebou nese důsledek v podobě sankce. Za polehčující okolnost považoval kontrolní orgán skutečnost, že se jednalo o první postih žalobce a nerespektováním předpisů v oblasti dodržování dob odpočinku nebyl způsoben žádný úraz ani újma na zdraví či životech. Pozitivně bylo hodnoceno vedení evidence pracovní doby ze strany žalobce, byť zcela nevyhovovalo zákonným požadavkům. Z uvedeného vyplývá, že hlediska daná ustanovením § 36 odst. 1 zákona o inspekci práce byla respektována a správní orgány při stanovení výše pokuty nepochybily.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[16] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností.

[17] Stěžovatel namítá, že krajský soud nesprávně vykládá § 18 nařízení vlády č. 589/2006 Sb. Nařízení ukládá zaměstnavatelům povinnost rozvrhovat pracovní dobu jednotlivým zaměstnancům (řidičům) tak, aby měli možnost čerpat předepsaný nepřetržitý odpočinek v týdnu; samotné nařízení však již reálně neupravuje objektivní povinnost zaměstnavatelů, aby fyzicky zajistili, aby řidiči rozvržený odpočinek ve skutečnosti dodrželi. Stěžovateli žádné nesprávné rozvržení pracovní doby nebylo prokázáno. Takový závěr nelze dovozovat z evidence odpracované pracovní doby, která není dokladem o rozvrhu práce.

[18] I kdyby však byl výklad krajského soudu správný a pod § 18 nařízení vlády ve spojení s § 30 odst. 1 písm. s) zákona o inspekci práce spadala i otázka skutečného výkonu práce, neodpovídala by domněnka krajského soudu o správním deliktu výroku, neboť výrok I. rozhodnutí správního orgánu I. stupně tvrdí, že stěžovatel údajně „*...nerozvrhl svým zaměstnancům ... pracovní dobu tak, aby doba nepřetržitého odpočinku v týdnu byla alespoň 24 hodin*...“, nikoli, že stěžovatel nezajistil dodržení nepřetržitého odpočinku v týdnu. Podle stěžovatele tedy výrok rozhodnutí správního orgánu I. stupně není v

souladu s odůvodněním, s čímž se žalovaný ani krajský soud nijak nevypořádali. Vzhledem k uvedenému se stěžovatel domnívá, že správní orgán I. stupně zaměňuje odpovědnost zaměstnavatele za správní delikt upravenou v příslušných ustanoveních zákona o inspekci práce s odpovědností dopravce za delikt jeho zaměstnance podle zákona o silniční dopravě.

[19] Další okruh námitek stěžovatele se vztahuje ke správnímu deliktu podle § 28 odst. 1 písm. l) zákona o inspekci práce. Stěžovatel evidenci pracovní doby vedl, o čemž svědčí mj. i fakt, že tato evidence byla předmětem kontroly ze strany správních orgánů a uvedené ostatně potvrzuje i sám krajský soud, který v bodě 62. rozsudku konstatuje, že právě vedení evidence pracovní doby stěžovatelem bylo správními orgány hodnoceno pozitivně při rozhodování o uložení sankce. Z výroku II. rozhodnutí potom nemá být jasné, u kterých zaměstnanců neměly být časy čekání do pracovní doby zahrnovány. Správní orgány neuvádí, kterou konkrétní evidenci pracovní doby kterého konkrétního zaměstnance neměl stěžovatel údajně vést, a znemožňuje tak stěžovateli svým postupem řádnou obranu. Evidence pracovní doby se nevede ohledně turnusů, nýbrž vede se ohledně jednotlivých zaměstnanců. Správní orgány také činí nepřípustnou a nepodloženou spekulaci, že nezapočítal-li zaměstnavatel v konkrétním rozpisu obecného turnusu nějakou dobu do pracovní doby, tak že je jistě chybná i evidence pracovní doby. Tuto námitku krajský soud podle stěžovatele nijak nevypořádal.

[20] Stěžovatel také nesouhlasí se závěrem krajského soudu, že doba čekání mezi spoji se započítává do pracovní doby. Z nařízení vlády č. 589/2006 Sb. podle stěžovatele vyplývá, že doba čekání mezi spoji není pracovní dobou a nemá být součástí směny. Stěžovatel zde odkazuje na odbornou literaturu. Řidiči, kteří vykonávají práci jako členové osádky autobusu, jsou jednak v § 3 písm. a) nařízení výslovně uvedeni (z dikce ustanovení rozhodně nevyplývá, že by z něj byli někteří řidiči autobusů vyloučeni), z hlediska systematického je navíc ustanovení o definici pracovní doby zařazeno v obecné části nařízení a je uvozeno větou „*v tomto nařízení se rozumí*“; je tedy zřejmé, že se § 3 písm. a) nařízení aplikuje výslovně na všechny členy osádky autobusu bez rozdílu.

[21] Ke správnímu deliktu spočívajícímu ve výkonu práce mimo pracovní dobu (tankování paliva) stěžovatel uvádí, že zaměstnanec V. daný den žádný „denní výkon“ s vozidlem neměl. Nemohla se na něj tedy vztahovat povinnost řidičů doplnit po ukončení denního výkonu práce pohonné hmoty. Zde si stěžovatel klade otázku, proč by měli řidiči držící pohotovost doplňovat nádrž, která již před tím měla být plná, jelikož neprováděli s vozidlem výkon. Tvrzené tankování nebylo a nemohlo podle stěžovatele být výkonem práce, stěžovateli proto není zřejmé, na základě čeho dospěl krajský soud k opačnému závěru, a sice že v případě zaměstnance V. mělo být tankování pohonných hmot definováno jako výkon práce.

[22] K uložené sankci stěžovatel namítá, že sankce je nepřiměřeně vysoká. Nepřiměřenost plyne ze skutečnosti, že výklad prezentovaný správními orgány a potvrzený krajským soudem je velmi komplikovaný a v rozporu s výkladem v odborné literatuře. Výklad správních orgánů je také pro stěžovatele překvapivý. Krajský soud i správní orgány také nedostatečně zohlednily polehčující okolnosti, kterými jsou mj. skutečnost, že jednání stěžovatele vykazovalo velmi nízkou, resp. nulovou míru společenské nebezpečnosti a že v

jeho důsledku nikomu nevznikla újma. Rovněž by bylo třeba do výše sankce ve prospěch stěžovatele promítnout, že by stěžovatel neporušoval předpisy úmyslně.

[23] Rozsudek je podle stěžovatele také nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů nebo nesrozumitelnost. Stěžovatel zde namítá, že krajský soud mj. dává za pravdu správním orgánům v tom, že se měl stěžovatel dopustit správního deliktu nevedení evidence pracovní doby, ačkoli současně konstatuje, že při rozhodování o sankci bylo pozitivně hodnoceno vedení evidence pracovní doby ze strany stěžovatele. Dále považuje stěžovatel rozsudek za nepřezkoumatelný mj. proto, že se v něm krajský soud dle stěžovatele řádně nevypořádává s námitkou neurčitosti a nekonkrétnosti výroku II. prvostupňového rozhodnutí.

[24] Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že námitky stěžovatele k právnímu posouzení věci nejsou důvodné. Žalovaný rovněž neshledal, že by žalobní námitky nebyly řádně vypořádány.

III. Posouzení kasační stížnosti

[25] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, a stěžovatel je v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. zastoupen advokátem. Poté Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů.

[26] Kasační stížnost není důvodná.

[27] Nejvyšší správní soud na úvod konstatuje, že rozsudek krajského soudu není nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů nebo nesrozumitelnost. Krajský soud se zcela srozumitelně vypořádal se všemi okruhy žalobních námitek a z jeho rozsudku je seznatelné, jaké důvody jej vedly k zamítnutí žaloby. To je patrné i z výše uvedeného shrnutí. Nejvyšší správní soud také připomíná, že soudy nemají povinnost reagovat na každý dílčí argument obsažený v žalobě, ale jejich úkolem je vypořádat se s podstatou žalobních námitek. Tento úkol krajský soud v posuzovaném případě naplnil a závěry uvedené v jeho rozsudku může Nejvyšší správní soud nyní přezkoumat.
[28] Nejvyšší správní soud se dále zabýval námitkami proti spáchání správního deliktu podle § 30 odst. 1 písm. s) zákona o inspekci práce.

[29] Tohoto správního deliktu se dopustí právnická osoba tím, že „*poruší povinnost týkající se organizace práce a pracovních postupů stanovenou v zákonu o zajištění dalších podmínek bezpečnosti a ochrany zdraví při práci, nařízení vlády, kterým se stanoví způsob organizace práce a pracovních postupů, které je zaměstnavatel povinen zajistit při práci související s chovem zvířat, nařízení vlády, kterým se stanoví způsob organizace práce a pracovních postupů, které je zaměstnavatel povinen zajistit při práci v lese a na pracovištích obdobného charakteru, nařízení vlády, kterým se stanoví způsob organizace práce a pracovních postupů, které je zaměstnavatel povinen zajistit při provozování dopravy dopravními prostředky, nařízení vlády o bližších minimálních požadavcích na bezpečnost a ochranu zdraví*

při práci na staveništích a nařízení vlády, kterým se stanoví odchylná úprava pracovní doby a doby odpočinku zaměstnanců v dopravě."

[30] Stěžovatel se měl tohoto správního deliktu dopustit porušením povinnosti stanovené v § 18 nařízení vlády č. 589/2006 Sb., podle kterého „*Zaměstnavatel rozvrhne pracovní dobu zaměstnanci městské hromadné dopravy tak, že doba nepřetržitého odpočinku v týdnu během každého období sedmi po sobě jdoucích kalendářních dnů bude alespoň 24 hodin s tím, že za období 3 týdnů bude tento odpočinek činit celkem alespoň 105 hodin*."

[31] Podle výroku I rozhodnutí správního orgánu I. stupně stěžovatel tuto povinnost porušil tím, že nerozvrhl svým zaměstnancům pracujícím jako řidiči městské hromadné dopravy pracovní dobu tak, aby doba nepřetržitého odpočinku v týdnu byla alespoň 24 hodin, přičemž řidič L. C. pracoval nepřetržitě od 7. 2. 2015 do 13. 2. 2015, tj. 7 dní, řidič L. K. pracoval nepřetržitě od 3. 1. 2015 do 9. 1. 2015, tj. 7 dní a od 24. 1. 2015 do 30. 1. 2015, tj. 7 dní, řidič V. R. pracoval nepřetržitě od 20. 1. 2015 do 26. 2. 2015, tj. 8 dní, řidič V. S. pracoval nepřetržitě od 24. 1. 2015 do 30. 1. 2015, tj. 7 dní a od 21. 2. 2015 do 27. 2. 2015, tj. 7 dní a řidič L. V. pracoval nepřetržitě od 20. 1. 2015 do 29. 1. 2015, tj. 10 dní.

[32] Nejvyšší správní soud nepovažuje za výstižný závěr krajského soudu, že součástí povinnosti rozvrhnout pracovní dobu podle § 18 nařízení vlády č. 589/2006 Sb. je také odpovědnost za výsledek, tj. za dodržení pracovní doby zaměstnanci. V posuzovaném případě lze totiž již z obsahu správního spisu přesvědčivě učinit závěr, že stěžovatel zaměstnancům vymezeným ve výroku I. rozhodnutí správního orgánu I. stupně pracovní dobu v souladu s § 18 nařízení vlády nerozvrhl.

[33] Svědek L. V. do protokolu o výslechu svědka ze dne 15. 2. 2016 uvedl, že neměl řádně naplánovaný týdenní odpočinek a žádal nápravu u zaměstnavatele. Jelikož k ní nedošlo, podal podnět k provedení kontroly u inspektorátu práce. V rámci kontroly provedené správním orgánem I. stupně potom stěžovatel předložil evidenci odpracované doby svých řidičů za měsíce leden a únor 2015, ze které vyplývá, že jednotliví řidiči v kontrolovaném období v několika případech pracovali více než 7 dní po sobě bez přestávky v délce alespoň 24 hodin.

[34] Nejvyšší správní soud nemůže přisvědčit stěžovateli, že evidence odpracované doby nemá vypovídací hodnotu ve vztahu k rozvržení pracovní doby jeho zaměstnanců. V posuzovaném případě je třeba přihlédnout k předmětu činnosti stěžovatele, tj. provozování městské hromadné dopravy, a náplni práce dotčených zaměstnanců, tedy řízení autobusů městské hromadné dopravy podle stanovených turnusů. Je prakticky vyloučeno, že by řidiči městské hromadné dopravy vykonávali práci svévolně a v rozporu s rozpisem stanoveným zaměstnavatelem. Z evidence odpracované pracovní doby vyplývá, že řidiči v kontrolovaném období vykonávali běžnou činnost, tj. řízení autobusu podle určitého turnusu. K nedodržení doby odpočinku došlo opakovaně a u všech řidičů zaměstnaných u stěžovatele. Stěžovatel ve správním řízení nijak nevysvětlil ani neprokázal, jak by k takové okolnosti mohlo dojít jinak, než na základě předem rozvržené pracovní doby. Nijak také nezpochybňoval správnost předložené evidence odpracované pracovní doby. Za těchto okolností je třeba vycházet z toho, že evidence odpracované doby odpovídá naplánované (rozvržené) pracovní době.

[35] Nejvyšší správní soud tedy konstatuje, že evidence odpracované doby spolu se svědeckou výpovědí svědka L. V. v posuzovaném případě přesvědčivě prokazuje, že stěžovatel porušil povinnost stanovenou v § 18 nařízení vlády, a dopustil se tím správního deliktu podle § 30 odst. 1 písm. s) zákona o inspekci práce. Takový závěr vyplývá i z rozhodnutí správních orgánů a nelze zde spatřovat žádný rozpor mezi výrokem rozhodnutí a jeho odůvodněním.

[36] S ohledem na výše uvedené nelze také hovořit o zaměňování odpovědnosti zaměstnavatele za správní delikt upravené v příslušných ustanoveních zákona o inspekci práce s odpovědností dopravce za delikt jeho zaměstnance podle zákona č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, jelikož není pochyb o tom, že stěžovatel spáchal správní delikt podle § 30 odst. 1 písm. s) zákona o inspekci práce.

[37] Ve vztahu ke správnímu deliktu podle § 28 odst. 1 písm. l) zákona o inspekci práce, podle kterého se správního deliktu dopustí právnická osoba tím, že „*nevede evidenci pracovní doby, ačkoli k tomu má povinnost podle zvláštního právního předpisu*“, stěžovatel předně namítá, že evidenci pracovní doby vedl.

[38] Zde Nejvyšší správní soud konstatuje, že spáchání tohoto správního deliktu lze shledat i v případě, kdy jsou zjištěny nedostatky ve způsobu vedení evidence pracovní doby. Zaměstnavatel má povinnost vést evidenci pracovní doby takovým způsobem, aby z ní bylo zřejmé, zda k výkonu práce došlo a v jakém rozsahu. Otázka naplnění této povinnosti přitom závisí na konkrétních skutkových okolnostech posuzovaného případu s ohledem na podmínky pracovního poměru, způsob vedení evidence apod. (srov. např. rozsudek NSS ze dne 31. 1. 2017, č. j. 4 Ads 244/2016 - 36). V posuzovaném případě nebylo nijak zpochybňováno, že stěžovatel evidenci pracovní doby vedl. Správní orgány však došly k závěru, že skutkovou podstatu správního deliktu podle § 28 odst. 1 písm. l) zákona o inspekci práce naplnil tím, že do pracovní doby nezahrnoval dobu čekání mezi spoji.

[39] Nejvyšší správní soud se dále zabýval způsobem vymezení tohoto správního deliktu ve výroku II. rozhodnutí správního orgánu I. stupně. Podle tohoto výroku se stěžovatel dopustil „*správního deliktu nevedení evidence pracovní doby podle § 28 odst. 1 písm. l) zákona o inspekci práce ve vícečinném souběhu stejnorodém, když nevedl evidenci odpracované pracovní doby svých zaměstnanců pracujících jako řidiči městské hromadné dopravy: a) když do odpracované doby nezahrnoval doby čekání mezi spoji, a to v období minimálně od ledna 2015 do února 2015*.“ Výrok dále vyjmenovává jednotlivé turnusy provozované stěžovatelem a doby čekání v těchto turnusech, které nebyly zahrnuty do odpracované doby zaměstnanců.

[40] Podle rozsudku NSS ze dne 17. 1. 2013, č. j. 8 Afs 17/2012 - 375, popis skutku ve výroku rozhodnutí musí obsahovat „*skutkové okolnosti, které jsou právně významné z hlediska naplnění jednotlivých znaků skutkové podstaty správního deliktu, který je předmětem řízení. Jinými slovy, musí se jednat alespoň o natolik podrobný popis, aby byly naplněny požadavky jednoznačné identifikace skutku a srozumitelnosti tak, aby v popisu skutku byly*

uvedeny veškeré jeho zákonné znaky příslušné skutkové podstaty, a aby již z výroku napadeného rozhodnutí vyplývalo, jakým jednáním byl předmětný delikt spáchán."

[41] Smyslem přesného vymezení skutku ve výroku rozhodnutí, kterým je obviněný uznán vinným ze spáchání přestupku, je přitom to, aby jeho jednání nebylo zaměnitelné s jiným jednáním a aby byly řádně vymezeny rozhodné okolnosti z hlediska posouzení překážky litispendence, dodržení zásady *ne bis in idem*, překážky věci rozhodnuté, z hlediska vymezení okruhu dokazování a pro zajištění práva na obhajobu (viz např. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 15. 1. 2008, č. j. 2 As 34/2006 - 73).

[42] Nejvyšší správní soud konstatuje, že v posuzovaném případě by bylo správnější, pokud by ve výroku II. písm. a) rozhodnutí správního orgánu I. stupně byli jmenovitě uvedeni řidiči, u kterých nebyla do odpracované doby zahrnována doba čekání mezi spoji. Zrušit napadené rozhodnutí žalovaného z tohoto důvodu by však v posuzovaném případě bylo přehnaně formalistické, jelikož z obsahu správního spisu vyplývá, že stěžovatel se tohoto správního deliktu měl dopustit u všech řidičů autobusu, které v kontrolovaném období zaměstnával. Zároveň lze z evidence odpracované doby a rozpisu turnusů, které jsou součástí správního spisu, jednoznačně určit, který řidič v konkrétní den obsluhoval konkrétní turnus. Vymezení doby čekání nezahrnuté do pracovní doby s odkazem na jednotlivé turnusy považuje Nejvyšší správní soud za přehledné a srozumitelné. Popis správního deliktu je v tomto směru dostatečný a je z něj zřejmé, že stěžovatel podle něj nezahrnoval do odpracované doby svých zaměstnanců za jednotlivé turnusy dobu čekání rozepsanou ve výroku rozhodnutí.

[43] Stěžovatel dále vznesl námitky vůči posouzení otázky, zda v případě řidičů městské hromadné dopravy je doba čekání mezi spoji součástí pracovní doby.

[44] Podle § 2 písm. a) nařízení vlády č. 589/2006 Sb. ve znění účinném do 31. 12. 2016 se odchylná úprava pracovní doby a doby odpočinku vztahuje na zaměstnance uvedené v § 1, kterými jsou: a) „*členové osádky nákladního automobilu nebo autobusu v silniční dopravě podle přímo použitelného předpisu Evropských společenství nebo podle mezinárodní smlouvy vyhlášené ve Sbírce zákonů, kterými jsou řidiči, pomocníci řidiče a průvodčí*," d) „*zaměstnanci městské hromadné dopravy, kteří jsou členy osádky autobusu, zaměstnanci, kteří organizují silniční městskou dopravu, a zaměstnanci drážní dopravy na dráze tramvajové, trolejbusové, lanové a na dráze speciální (metro)[8] a členové osádky autobusu linkové osobní dopravy, u které délka žádného ze spojů nepřesahuje 50 km*".

[45] Podle § 3 písm. a) nařízení vlády „*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*."

[46] Nejvyšší správní soud neshledal důvod se odchýlit od závěrů vyslovených v rozsudku zdejšího soudu ze dne 13. 9. 2017, č. j. 6 Ads 4/2017 - 28. V uvedeném rozsudku ze dne 13. 9. 2017, č. j. 6 Ads 4/2017 - 28, Nejvyšší správní soud konstatoval: „*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.*“

[47] V návaznosti na to poté konstatoval, že: „*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*.“

[48] Vypořádal se i s významem zákona č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, pro posouzení věci, přičemž uvedl toto: „*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*.“

[49] Nejvyšší správní soud také považuje za vhodné zdůraznit tuto argumentaci uvedenou v citovaném rozsudku: „*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."

[50] Námitky stěžovatele uvedené v kasační stížnosti závěry z citovaného rozsudku relevantním způsobem nevyvracejí. Výklad provedený odbornou literaturou, na který stěžovatel odkazuje, není pro soudy závazný a je překonaný právě výše citovaným rozsudkem. Nejvyšší správní soud také poukazuje na skutečnost, že podle § 3 písm. c) ve spojení s § 2 písm. e) nařízení vlády č. 589/2006 Sb. ve znění účinném od 1. 1. 2017 se v případě řidičů autobusů městské hromadné dopravy doba čekání mezi spoji do pracovní doby počítá. Současná právní úprava tedy již tento závěr upravuje výslovně.

[51] Pokud potom stěžovatel v kasační stížnosti namítá, že „[s]*právní orgán činí nepřípustnou a nepodloženou spekulaci, že nezapočítal-li (dle správního orgánu chybně) zaměstnavatel v konkrétním rozpisu obecného turnusu nějakou dobu do pracovní doby, tak že je jistě chybná i evidence pracovní doby*," v tomto případě se nejedná o nepodloženou spekulaci, ale o nepochybné skutkové zjištění. Plán jednotlivých turnusů totiž obsahuje pro každý turnus kolonku „FPD", tedy fond pracovní doby, který nezahrnuje samostatně vedený čas čekání. Čas vedený jako FPD pro jednotlivé turnusy se pak shoduje s časem vedeným v kolonce FPD v evidenci odpracované pracovní doby pro odpovídající turnus, který měl řidič v daný den vykonávat.
[52] Stěžovatel dále vznáší námitky vůči správnímu deliktu vymezenému ve výroku II. písm. b) rozhodnutí správního orgánu I. stupně, tj. nezahrnutí doby tankování paliva řidičem L. V. do pracovní doby. Stěžovatel zde namítá, že L. V. v daný den neměl „denní výkon" práce a pouze držel pracovní pohotovost. Povinnost řidičů s denním výkonem dotankovat nádrž (která měla být plná) se na něj proto nevztahovala.

[53] Podle svědecké výpovědi svědka L. V. ze dne 15. 2. 2016 měl tento zaměstnanec dne 13. 2. 2015 celodenní pohotovost od 4:00 do 21:00, přičemž od 3:50 do 7:20 byl přítomen na pracovišti. Poté jel s autobusem domů, kde čekal s vysílačkou pro případ vzniku potřeby nastoupit do práce. Před odevzdáním autobusu zpět do garáže na konci pracovní pohotovosti jej dotankoval. Z výpovědi svědka vyplývá, že bylo obvyklé, že v případě pohotovosti měl autobus „*u baráku*". Dále uvedl, že autobusy se vždy vracely s dotankovanou nádrží a nepřemýšlel, zda se jednalo o výkon práce či nikoliv.

[54] Podle čl. 3.3 dokumentu „Pracovní postup", který je součástí správního spisu, řidič vozidlo po skončení přepravního výkonu musí zkontrolovat, provést denní ošetření, umýt vozidlo, nahlásit případné technické závady nebo vzniklé škody provoznímu mistrovi. Vozidlo tak musí být po odstavení připraveno k provedení další přepravy.

[55] Podle čl. 4.10 dokumentu „Pracovní postup" řidič po příjezdu „na provoz" doplní do autobusu pohonné hmoty. Podle čl. 4.8 tankují vozidla pohonné hmoty mimo jiné na provozovně na tankovací kartu. Podle evidence odpracované pracovní doby měl zaměstnanec L. V. dne 13. 2. 2015 pracovní dobu od 3:50 do 7:20 hod. Podle účtenky

přiložené k dennímu záznamu o výkazu vozidla (DZVA) z uvedeného dne tankoval L. V. palivo na provozovně CS ICOM Třebíč v 19:57:56 hod.

[56] Z uvedeného vyplývá, že podle dokumentu „Pracovní postup“ mají řidiči povinnost doplnit pohonné hmoty do vozidla po příjezdu na provozovnu, aby bylo připraveno k provedení další přepravy. Z dokumentu tedy nevyplývá, že by bylo nutné doplnit pohonné hmoty pouze po „denním výkonu“, jak namítá stěžovatel. Zaměstnanec L. V. tak postupoval v souladu s tímto dokumentem, když po příjezdu s vozidlem na provozovnu, které měl po dobu pracovní pohotovosti držené doma k dispozici, dotankoval palivo. Jednalo se tedy o standardní postup podle pokynů zaměstnavatele a nikoliv o exces či svévoli zaměstnance. To vyplývá i z toho, že L. V. jako svědek vypověděl, že autobusy se vždy vracely s plnou nádrží. Je také logické, že zaměstnanec doplnil pohonné hmoty, které byly spotřebovány při přejezdu autobusem z provozovny stěžovatele domů k držení pracovní pohotovosti a zpátky. Nejvyšší správní soud proto neshledal v posouzení této otázky správními orgány a krajským soudem žádné pochybení.

[57] Stěžovatel nakonec namítal, že uložená sankce je příliš vysoká a to s ohledem na složitost výkladu dotčených právních otázek a závěry vyplývající z odborné literatury. Krajský soud a správní orgány také nedostatečně zohlednily polehčující okolnosti, kterými jsou mj. skutečnost, že společenská nebezpečnost jednání stěžovatele byla nízká a nikomu nevznikla žádná újma. Stěžovatel také neměl předpisy porušovat úmyslně.

[58] Nejvyšší správní soud se ztotožňuje s krajským soudem, že výše uložené sankce není zjevně nepřiměřená ve smyslu § 78 odst. 2 s. ř. s., neboť byla stanovena pouze ve výši 6,3 % zákonné sazby, která činí pro posuzovaný delikt podle § 30 odst. 1 písm. c) zákona o inspekci práce až 1.000.000 Kč. Pokud stěžovatel namítá, že jeho jednání nebylo společensky nebezpečné, s tímto závěrem Nejvyšší správní soud nemůže souhlasit. Naopak, společenskou nebezpečnost protiprávní jednání stěžovatele je třeba považovat zejména ve vztahu ke správnímu deliktu podle § 30 odst. 1 písm. c) zákona o inspekci práce za značnou, jelikož se týkalo řidičů v městské hromadné dopravě, a kromě významného zásahu do jejich osobních životů spočívajícího v neposkytování doby nepřetržitého odpočinku v zákonem stanovené době mohlo mít vliv také na bezpečnost, zdraví a životy ostatních účastníků provozu, popř. cestujících.

[59] Úmysl stěžovatele ve vztahu k přičítaným správním deliktům potom není relevantní, jelikož odpovědnost za správní delikty v zákoně o inspekci práce je koncipována jako odpovědnost objektivní (s možností liberace podle § 36 odst. 3 tohoto zákona) a úmyslné zavinění se k založení odpovědnosti za správní delikt nevyžaduje. Důvodem pro moderaci sankce nakonec nemůže být ani stěžovatelem vnímaná složitost dotčených právních otázek. V tomto případě se nejedná o relevantní hledisko pro stanovení výše pokuty ve smyslu § 36 odst. 1 zákona o inspekci práce a nadto se jedná pouze o subjektivní názor stěžovatele, který Nejvyšší správní soud nesdílí.

IV. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[60] Nejvyšší správní soud z výše uvedených důvodů kasační stížnost podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. jako nedůvodnou zamítl.

[61] Zároveň Nejvyšší správní soud rozhodl o nákladech řízení o kasační stížnosti podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl v řízení úspěch, a právo na náhradu nákladů řízení proto nemá. Procesně úspěšnému žalovanému pak nevznikly v řízení náklady přesahující rámec nákladů jeho běžné úřední činnosti. Náhrada nákladů řízení se mu proto nepřiznává.

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

V Brně dne 26. července 2018

Mgr. Aleš Roztočil
předseda senátu