



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Václava Roučky a soudců JUDr. Petra Kuchynky a Mgr. Jaroslava Škopka ve věci

žalobce: **M.Š.** , místem podnikání ...
zastoupen JUDr. Karlem Mateřánkou, advokátem, se sídlem Plzeň,
Rooseveltova 10/9,

proti
žalovanému: **Ministerstvo dopravy**, se sídlem Praha 1, nábřeží Ludvíka
Svobody 1222/12,

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 4. 4. 2017, čj. 66/2017-110-SDNA/3,

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

[I] Předmět řízení

1. Rozhodnutím Krajského úřadu Plzeňského kraje, odboru dopravy a silničního hospodářství (dále jen „prvoinstanční správní orgán“ nebo „krajský úřad“), ze dne 1. 4. 2015, čj. DSH/3896/15 (dále jen „prvoinstanční rozhodnutí“) byla žalobci podle § 35 odst. 2 písm. h) zákona č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, ve znění pozdějších předpisů

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

(dále jen „zákon o silniční dopravě“), uložena pokuta ve výši 100 000 Kč za protiprávní jednání spočívající v tom, že jako dopravce nezajistil, aby J.M., řidič dopravcem provozovaného vozidla tovární značky Mercedes Benz Actros, RZ: ... o celkové hmotnosti 18 000 kg, řádně vedl záznam o době řízení, bezpečnostních přestávkách a době odpočinku, neboť tento řidič v rozporu s článkem 14 odst. 4 písm. a) nařízení Rady (EHS) č. 3821/85 o záznamovém zařízení v silniční dopravě, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „nařízení č. 3821/85“), nepoužíval k vedení záznamů o době řízení vozidla, bezpečnostních přestávkách a době odpočinku vlastní osobní kartu řidiče č. x, vydanou s platností od 7. 8. 2013 do 25. 2. 2018 k řidičskému průkazu č. x, ale dne 6. 1. 2015 používal k vedení záznamů o době řízení vozidla, bezpečnostních přestávkách a době odpočinku cizí kartu č. x vydanou řidiči M.P., s platností od 3. 10. 2013 do 10. 6. 2018 k řidičskému průkazu č. x. Žalobce tím porušil § 3 odst. 2 písm. a) zákona o silniční dopravě ve spojení s čl. 14 odst. 4 písm. a) nařízení č. 3821/85 a dopustil se správního deliktu podle § 35 odst. 2 písm. h) zákona o silniční dopravě. Dále byla žalobci uložena povinnost nahradit náklady správního řízení ve výši 1 000 Kč.

2. Rozhodnutím Ministerstva dopravy, odboru silniční dopravy, ze dne 4. 4. 2017, čj. 66/2017-110-SDNA/3 (dále jen „napadené rozhodnutí“) byla k odvolání žalobce dle § 90 odst. 1 písm. c) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), snížena uložená pokuta z 100 000 Kč na 80 000 Kč (výrok I.); ve zbytku bylo prvoinstanční rozhodnutí podle § 90 odst. 5 správního řádu potvrzeno (výrok II.).
3. Žalobou ze dne 5. 6. 2017, doručenou Krajskému soudu v Plzni (dále jen „soud“) prostřednictvím datové zprávy téhož dne, se žalobce domáhal zrušení napadeného rozhodnutí žalovaného a vrácení věci žalovanému k dalšímu řízení.
4. Zákon o silniční dopravě mimo jiné upravuje v návaznosti na přímo použitelné předpisy Evropské unie podmínky provozování silniční dopravy silničními motorovými vozidly prováděné pro vlastní a cizí potřeby za účelem podnikání, jakož i práva a povinnosti právnických a fyzických osob s tím spojené.
5. Nařízení č. 3821/85 stanovilo povinnosti a požadavky týkající se konstrukce, montáže, používání, zkoušení a kontroly tachografů používaných v silniční dopravě za účelem kontroly dodržování nařízení (ES) č. 561/2006, směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/15/ES a směrnice Rady 92/6/EHS.

[III] Žaloba

6. Žalobce zásadním způsobem nesouhlasil s tím, že by nezajistil, aby J. M. jako řidič příslušného dopravcova vozidla řádně vedl záznam o době řízení, bezpečnostních přestávkách a době odpočinku dle příslušných zákonných ustanovení. Žalobce jako dopravce a zaměstnavatel pana J.M. seznámil jmenovaného se všemi povinnostmi, které musí být řidičem v rámci jeho pracovních povinností činěny a vykonávány. Pan M. byl ze strany žalobce zcela jednoznačně poučen a v plném rozsahu proškolen o tom, jakým způsobem je nutné používat kartu řidiče a jakým způsobem je nutno vést záznamy o době řízení vozidla, bezpečnostních přestávkách a době odpočinku. Panu M. bylo žalobcem výslovně přikázáno, že výše uvedené záležitosti musí v rámci svého zaměstnání plnit, neboť se jedná o jedny ze základních povinností řidiče. Zrovna tak byl stejný pokyn udělen i ostatním řidičům žalobce, kteří byli rovněž v této oblasti proškoleni.
7. Navzdory výše uvedenému J.M. při cestě z Norimberku do Strakonice dne 6. 1. 2015 porušil výše uvedené povinnosti a v přímém rozporu s pokyny dopravce nepostupoval

zákonným způsobem, když použil cizí kartu řidiče. Žalobce považuje toto protiprávní jednání pana J.M. za zásadní porušení jeho pracovních povinností. Žalobce však neměl zcela žádnou možnost, jak takovémuto nežádoucímu jednání pana M. zabránit. Žalobce dokonce ani nemohl vědět, že k tomuto závadnému jednání ze strany pana M. dochází. Žalobce nemůže být na všech cestách svých jednotlivých řidičů, aby na tyto řidiče neustále dohlížel, zda nevykonávají určitou protiprávní činnost.

8. Podstatné je dále uvést, že žalobce nezná vůbec pana M.P., nar. ..., jehož kartu měl J.M. použít. O této osobě žalobce vůbec nikdy neslyšel. Zrovna tak byla ve vozidle dopravce dne 6. 1. 2015 při kontrole PČR zjištěna další osoba, která neměla ve vozidle co pohledávat. Tuto osobu pustil do vozidla J.M. opět bez vědomí dopravce a v rozporu s pokyny dopravce.
9. Není složité vysvětlit motiv pana J.M., který jej vedl k páchání výše uvedeného protiprávního jednání. Dne 6. 1. 2015 a zřejmě také již dříve měl J.M. vysloven zákaz řízení motorových vozidel, o čemž pochopitelně žalobce účelově neinformoval, neboť jinak by mu vozidlo nebylo žalobcem svěřeno. O zakazu řízení pana M. se dozvěděl žalobce teprve po dopravní kontrole dne 6. 1. 2015 od Policie ČR. Zřejmě, aby zakryl pan J.M. skutečnost, že porušuje zákaz řízení, použil při dopravní cestě cizí kartu. Jakmile byl žalobce dne 6. 1. 2015 informován ze strany Policie ČR, že J.M. byl zadržen, přičemž má zákaz řízení, byl na místo vyslán jiný řidič dopravce, který dokončil danou přepravu.
10. K dokreslení celé záležitosti žalobce uvedl, že se ze strany J.M. zřejmě jednalo o předem promyšlenou trestnou činnost. Použitím cizí karty si J.M. nevytvářel alibi pouze ve vztahu k zakazu řízení, ale rovněž i ve vztahu k další trestné činnosti. Ihned, dne 7. 1. 2015 došlo ze strany J.M. k tomu, že se vrátil do Německa, kde zcela neoprávněně natankoval za finanční prostředky žalobce do kanystrů 240 l nafty v hodnotě cca 7 508 Kč, a tuto naftu si neoprávněně ponechal. Za toto své jednání byl J.M. trestním příkazem Okresního soudu v Tachově ze dne 19. 2. 2015, čj. 9 T 10/201567, odsouzen za trestný čin krádeže dle § 205 odst. 1, písm. a) tr. zákoníku. Pan M. je nyní zcela nekontaktní. Škoda způsobená trestným činem nebyla žalobci ze strany pana M. do dnešního dne uhrazena a úhrada se nejeví jako pravděpodobná ani do budoucna. Toliko k osobnosti a charakteru J.M., který u dopravce samozřejmě již nepracuje a který celou záležitost způsobil a zavinil. Trestná činnost pana M. však sahá mnohem dále a tímto je dokreslována osobnost tohoto člověka, jakož jsou osvědčovány skutečnosti uvedené výše.
11. Žalobce shledává pochybení rozhodujících orgánů obou stupňů a věcnou nesprávnost a nezákonnost jejich rozhodnutí v následujících skutečnostech.

Nesprávné právní posouzení věci správními orgány

12. Žalobce namítá, že správní orgány (prvoinstanční i žalovaný) věc nesprávně právně posoudily. V důsledku toho byl porušen mimo jiné § 2 odst. 1, 2, 3 a 4 správního řádu, který definuje podmínky pro výkon činnosti správních orgánů. Žalobce si je vědom toho, že povinnost dle § 3 odst. 2 písm. a), § 35 odst. 2 písm. h) zákona o silniční dopravě a čl. 14 odst. 4 písm. a) nařízení č. 3821/85, je svou povahou povinností objektivní. V právním a demokratickém státě však musí mít své limity i absolutní objektivní odpovědnost, jinak by mohlo dojít k porušení základních práv a svobod, které jsou deklarovány v ústavní rovině. Po žalobci nebylo možno spravedlivě požadovat více, než učinil, pokud náležitým

proškolením svých řidičů zajistil povinnost vést záznamy o době řízení vozidla, bezpečnostních přestávkách a době odpočinku. Nebylo v silách žalobce a ani nikoho jiného ovlivnit to, že pan M. zcela protiprávně povinnost kladenou zákonem porušil v rámci páchaní své trestné činnosti, která měla zůstat utajena.

13. Žalobce nesouhlasí s tím, že vzhledem k zákonné absenci liberačních důvodů je zcela vyloučeno, aby zůstal žalobce nepotrestán. Žalobce v plném rozsahu trvá na své procesní obraně, která spočívá v tom, že pokud došlo k porušení povinnosti dle § 3 odst. 2 písm. a), § 35 odst. 2 písm. h) zákona o silniční dopravě a čl. 14 odst. 4 písm. a) nařízení 3821/85, stalo se tak v souvislosti s trestným jednáním třetí osoby - pana M., který si svým jednáním vytvářel alibi ohledně toho, že neporušuje zákaz řízení a nachází se na jiném místě (aby mohl neoprávněně odčerpat naftu za finanční prostředky žalobce). Podle ústavních principů nemůže být v tomto případě žalobce za trestnou činnost třetí osoby odpovědný.
14. Pokud by přece jen bylo nutné uložit žalobci pokutu, pak výše takovéto pokuty by měla být vzhledem k okolnostem daného případu přiměřená. Pokud pomineme právní argumentaci žalobce, která je uvedena výše, má žalobce za to, že pokuta ve výši 80 000 Kč uložená žalovaným je zcela nepřiměřeně vysoká.
15. Správní orgány sice správně uvedly, že se jedná o jednorázové, ojedinělé a výjimečné porušení povinností na straně žalobce, a to bez vzniku jakékoliv škody, avšak tyto skutečnosti nejsou následně při vyměření pokuty dostatečně zohledněny, a to ani žalovaným. Správní orgány dostatečně nevzaly v potaz okolnosti, za jakých došlo k porušení citovaných předpisů. V tomto směru bylo správním orgánům lhostejné, zda žalobce učinil vše, co mohl, aby danému porušení právních předpisů zabránil. V tomto směru bylo ze strany správního orgánu rovněž zcela rezignováno na jakékoliv dokazování. Žalobce se přitom domnívá, že tyto skutečnosti mohou být pro stanovení výše pokuty naprosto determinující. Právě tak nevzal žalovaný dostatečně v úvahu osobnost a věrohodnost pana M., který porušení předpisů zcela úmyslně a pouze o své vlastní vůli zavinil (byť částečně k tomuto přihlédnuto bylo).
16. Uložení pokuty v konkrétní výši záleží na správním uvážení, a to vzhledem k okolnostem každého projednávaného případu. Nicméně pokud zákonodárce nestanoví minimální částku, kterou je nutné za porušení daných povinností uložit, je počítáno i s tím, že pokuta může být uložena např. v částce 1 000 Kč či nižší. Právě takovýto případ je projednáván v tomto řízení, a uložení pokuty by se tedy mělo pohybovat v intencích výše uvedených právních úvah.
17. Správní orgány nebraly v úvahu přiměřenost rozhodnutí ve věci. Nutnost posuzování těchto skutečností vyplývá ze samotných ústavních principů a rovněž ze správního řádu. Správní orgán je povinen šetřit oprávněné zájmy dotčených osob a není oprávněn do nich zasahovat nad nezbytně nutnou míru, což se stalo uložením nepřiměřeně vysoké pokuty. Ve světle výše uvedených skutečností může mít výchovný a represivní účinek uložení pokuty v mnohem menší výši, byť lidsky lze namítat, že výchovně a represivně by nemělo být působeno na „nevinného“ žalobce, ale na pana M., který situaci zavinil. Nutné je poukázat na základní právní premisu, tj. že podle množící se rozhodovací praxe Ústavního soudu ČR by měly rozhodující orgány interpretovat a aplikovat právo pohledem ochrany základních práv a svobod, tj. měly by interpretovat jednotlivá ustanovení právních předpisů v první řadě z pohledu účelu a smyslu ochrany ústavně garantovaných základních práv a svobod. Tento základní ústavní princip by tedy měl být

podle názoru žalobce ze strany správního orgánu reflektován a v tomto případě by neměl být za trestné jednání jiné osoby potrestán žalobce, který žádnou povinnost nezanedbal a ničeho se nedopustil. Pokud by bylo přece jen nutné žalobce i v takové situaci potrestat, pak by se uložená pokuta měla pohybovat při samé spodní hranici částky, kterou lze účastníku řízení jako minimální uložit. Zde nutno připomenout, že minimální částka pokuty za porušení dané povinnosti není stanovena.

Nesprávné a neúplné zjištění skutkového stavu

18. Žalobce dále z opatrnosti vytyká správním orgánům, že v dané věci nebyl dostatečným způsobem zjištěn úplný skutkový stav věci. V důsledku této skutečnosti je napadené rozhodnutí vydáno v rozporu s ustanovením § 3 správního řádu, což způsobuje jeho nezákonnost. Správní orgán nepostupoval v souladu se základními zásadami činnosti správních orgánů. Pokud by tak správní orgán postupoval, musel by nutně dojít k závěru, že žalobce splnil veškeré povinnosti, které po něm bylo možno požadovat. Pokud vznikl rozpor se zákonem, byl způsoben zcela svévolným a protiprávním jednáním pana J.M. jako řidiče daného vozidla. Za tohoto stavu měly správní orgány obou stupňů postupovat obezřetněji, a pakliže je skutečně vůbec nutné uložit žalobci nějakou pokutu, měla být výše této pokuty na samé spodní hranici částky, kterou lze žalobci uložit za předmětné porušení právní povinnosti.

Nepřezkoumatelnost napadených rozhodnutí a nesprávný procesní postup

19. Rozhodnutí správních orgánů obou stupňů odporuje požadavkům obsaženým v § 68 odst. 3 správního řádu, neboť odůvodnění napadeného rozhodnutí je zcela nedostatečné vzhledem k tomu, že se jedná o rozhodnutí, které zásadním způsobem zasahuje do základních lidských práv a svobod žalobce. Rozhodnutí správních orgánů je nečekané a nepředvídatelné. Žalobce tedy s ohledem na právě uvedené tvrdí, že bylo porušeno jeho právo na spravedlivé správní řízení. Žalobce se domnívá, že žalovaný nedostatečně odůvodnil, proč byla uložena pokuta právě ve výši 80 000 Kč.

Neúplnost a nesprávnost vedení správního spisu

20. Žalobce z procesní opatrnosti rovněž namítal, že má za to, že správní orgány nevedly řádně správní spis, a to způsobem, který je ve správním řízení předpokládán.

Shrnuto, podle názoru žalobce správní orgány obou stupňů zcela nepřijatelným způsobem zasáhly do práv a oprávněných zájmů žalobce. Vzhledem k výše uvedeným pochybnostem a vadám, které jsou zásadního a velmi významného charakteru a pro projednání dané věci mají i stěžejní význam, se žalobce jednoznačně domnívá, že se správní orgány nezabývaly svědomitě a odpovědně celou záležitostí a všemi argumenty žalobce. Správní orgány obou stupňů udělily žalobci pokutu, která je naprosto nespravedlivá a nepřiměřeně vysoká.

[III] Vyjádření žalovaného k žalobě

21. Žalovaný se k žalobě vyjádřil v podání ze dne 15. 8. 2017, v němž nejprve shrnul průběh celého správního řízení před oběma správními orgány. K žalobcově námitce stran nesprávného posouzení věci uvedl, že krajský úřad i žalovaný bez pochybností zjistili skutkový stav a správně právně jej posoudili. Žalobce tím, že nezajistil řádné vedení záznamů o době řízení vozidla, bezpečnostních přestávkách a době odpočinku, když řidič (J.M.) použil k řízení vozidla cizí kartu řidiče, čímž porušil § 3 odst. 2 zákona o silniční dopravě v návaznosti na čl. 14 odst. 4 písm. a) nařízení č. 3821/85. Uvedeným jednáním

tak žalobce naplnil skutkovou podstatu správního deliktu uvedenou v § 35 odst. 2 písm. h) zákona o silniční dopravě.

22. K dovození objektivní odpovědnosti žalovaný uvedl, že objektivní odpovědností dopravce v souvislosti s dodržáním předpisů v oblasti režimu práce řidiče a s interpretací předmětných ustanovení zákona o silniční dopravě a výkladem slova „zajistí“, která zakládá odpovědnost dopravce za protiprávní jednání řidiče, se zabýval již několikrát také Nejvyšší správní soud, a to např. v rozsudcích čj. 9 As 36/2007-59 a čj. 2 As 92/2008-76, v nichž potvrdil, že se dopravce nemůže zprostit odpovědnosti prokázáním preventivního jednání vůči řidiči (tedy také pravidelným školením a poučením), když k vyvození odpovědnosti stačí pouhý fakt porušení či nesplnění povinností stanovených zákonem nebo uložených na jeho základě. Smyslem této právní úpravy je zajistit bezpečnost a plynulost silničního provozu, zejména pak zdraví a život všech účastníků silničního provozu. Předmětnou úpravu objektivní odpovědnosti dopravce podle zákona o silniční dopravě přezkoumával i Ústavní soud a v této úpravě neshledal zásah do práv podle Listiny základních práv a svobod (Nález III. ÚS 944/08). V této souvislosti žalovaný zdůrazňuje, že zákon o silniční dopravě zakládá odpovědnost dopravce jako objektivní odpovědnost bez možnosti liberačních důvodů ve spojení s povinností pokutu v daném případě uložit, když znění § 35 zákona o silniční dopravě nedává správním orgánům v tomto směru diskreční pravomoc, když uvádí, že „dopravní úřad nebo Ministerstvo dopravy při porušení tohoto zákona uloží pokutu až do výše 500 000 Kč“.
23. Žalovaný dále dodal, že dle § 38, resp. 301 zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů, je zaměstnanec od vzniku pracovněprávního vztahu povinen řídit se při konání práce pokyny svého zaměstnavatele, jsou-li vydávány v souladu s právními předpisy. Z uvedeného vyplývá, že zaměstnanec musí plnit pokyny zaměstnavatele, ledaže tyto by byly v rozporu s právními předpisy. Neuposlechnutí pokynu zaměstnavatele ze strany zaměstnance je sice porušením povinnosti zaměstnance ve vztahu k zaměstnavateli, ale nemá vnější důsledky vůči třetím osobám. Je tak na zaměstnavateli, zda v případě porušování jeho pokynů zaměstnancem přikročí k rozvázání pracovněprávního vztahu se zaměstnancem. Stejně tak je v dispozici zaměstnavatele, zda bude po zaměstnanci nárokovat náhradu škody v případě, že zaměstnanec neuposlechl pokynu zaměstnavatele a způsobil mu tím škodu. Bez ohledu na to, zda se tedy řidič řídí pokynem žalobce nebo jedná-li svévolně, zůstává základním předpokladem pro uložení sankce skutečnost, že protiprávní stav nebo ohrožení zákonem chráněného zájmu nastalo, a toto jednání či opomenutí je přičitatelné žalobci.
24. K námitce žalobce, že podle ústavních principů nemůže být v tomto případě žalobce za trestnou činnost třetí osoby odpovědný, žalovaný uvádí, že v tomto správním řízení nebyla předmětem řízení trestná činnost řidiče M., nýbrž nezajištění řádného vedení záznamů o době řízení vozidla, bezpečnostních přestávek a doby odpočinku žalobcem.
25. K námitkám směřujícím k výši uložené pokuty žalovaný konstatuje, že za stejný správní delikt, tedy použití cizí karty řidiče, je mu z úřední činnosti (jakožto centrálnímu úřadu v České republice) známo, že ve srovnatelných případech se ukládají pokuty ve stejné či vyšší výši, než byla pokuta uložena v daném případě. Žalovaný jakožto odvolací orgán sjednocuje tyto pokuty na částku 85 000 Kč. Žalovaný tedy, vzhledem k připomínkám žalobce uplatněným v odvolání, uložil pokutu v nižší výši, než je běžné ve srovnatelných případech.
26. K námitce nepřiměřeně vysoké pokuty žalovaný dále konstatuje, že v těchto případech

ponechává pokutu v citelné výši také z důvodu, že používání jiné než vlastní karty řidiče je velmi závažným správním deliktem, neboť zcela znemožňuje jakoukoliv kontrolu dodržování režimu práce řidiče, a tím dává řidiči možnost překračovat doby řízení, bezpečnostní přestávky a nečerpát řádně doby odpočinku, což následně může vést k velmi závažnému ohrožení bezpečnosti silničního provozu. Z tohoto důvodu se jedná o delikt označený v článku 6 odst. 2 písm. a) nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1071/2009, kterým se zavádějí společná pravidla týkající se závazných podmínek pro výkon povolání podnikatele v silniční dopravě, v návaznosti na přílohu IV tohoto nařízení, jako jedno z nejzávažnějších porušení, za jehož spáchání lze s dopravcem zahájit řízení o ztrátě dobré pověsti.

27. K námitce žalobce ohledně nesprávného a neúplného zjištění skutkového stavu žalovaný uvedl, že rozhodný skutkový stav byl prokázán bez pochybností provedenými důkazy ze shromážděných důkazních prostředků, konkrétně Protokolem o silniční kontrole a staženými záznamy z karty řidiče J.M. a z karty pana M.P. K námitkám směřujícím k absolutní objektivní odpovědnosti a výši pokuty se žalovaný již vyjádřil shora.
28. Žalobce dále namítal nepřezkoumatelnost napadených rozhodnutí a nesprávný procesní postup, k čemuž žalovaný sdělil, že celé správní řízení dle jeho názoru proběhlo v souladu se zákonem, skutkový stav, jenž byl předmětem řízení, byl krajským úřadem a žalovaným zjištěn bez důvodných pochybností a byly zjištěny všechny skutečnosti rozhodné pro vedení správního řízení. Žalobci byla krajským úřadem dána všechna práva dle správního řádu a žalobce jich také využil. Žalovaný ve svém postupu ani v postupu krajského úřadu neshledal vadu, která by mohla mít vliv na správnost obou rozhodnutí.
29. Stran námítky neúplnosti a nesprávného vedení spisu žalovaný zkonstatoval, že správní spis je úplný a správní řízení bylo vedeno v souladu s právním řádem České republiky. Na podkladě výše uvedeného žalovaný navrhl žalobu zamítnout.

[IV] Posouzení věci krajským soudem

30. Řízení ve správním soudnictví je upraveno zákonem č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „soudní řád správní“ nebo „s. ř. s.“).
31. Podle § 75 odst. 1 soudního řádu správního, soud při přezkoumání rozhodnutí vychází ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu.
32. Podle § 75 odst. 2 věty první soudního řádu správního, soud přezkoumá napadené výroky rozhodnutí v mezích žalobních bodů.
33. Soud rozhodl v souladu s § 51 odst. 1 s. ř. s. o věci samé bez jednání, neboť žalobce i žalovaný vyslovili s takovým postupem souhlas.
34. Soud dospěl k závěru, že žaloba není důvodná.
35. Prvoinstančním rozhodnutím bylo rozhodnuto tak, že žalobce porušil § 3 odst. 2 písm. a) zákona o silniční dopravě ve spojení s čl. 14 odst. 4 písm. a) nařízení č. 3821/85 a dopustil se správního deliktu podle § 35 odst. 2 písm. h) zákona o silniční dopravě. Za tento správní delikt byla žalobci uložena pokuta ve výši 100 000 Kč a povinnost nahradit náklady správního řízení ve výši 1 000 Kč. Napadeným rozhodnutím byla žalobci snížena uložená pokuta na 80 000 Kč.
36. Dle § 35 odst. 2 písm. h) zákona o silniční dopravě, *dopravní úřad nebo Ministerstvo dopravy při porušení tohoto zákona uloží pokutu až do výše 500 000 Kč dopravci, který v*

rozporu s § 3 odst. 2 nebo 3 nebo s § 27 nezajistí, aby v každém vozidle byl záznam o době řízení vozidla, bezpečnostních přestávkách a době odpočinku nebo nezajistí jeho řádné vedení, pokud je povinen jej vést, nebo tento záznam neuschová po stanovenou dobu.

37. Podle § 3 odst. 2 písm. a) zákona o silniční dopravě, tuzemský dopravce provozující silniční dopravu velkými vozidly, je povinen zajistit, aby řidič řádně vedl záznam o době řízení vozidla, bezpečnostních přestávkách a době odpočinku podle tohoto zákona, přímo použitelného předpisu Evropské unie nebo mezinárodní smlouvy, kterou je Česká republika vázána a která byla vyhlášena ve Sbírce zákonů nebo Sbírce mezinárodních smluv.
38. Podle § 36 odst. 2 zákona o silniční dopravě při stanovení výše pokuty a kauce se přiblíží k závažnosti, významu a době trvání protiprávního jednání a k rozsahu způsobené škody.
39. Soud o žalobních námítkách uvažil následovně.

Ad „Nesprávné právní posouzení věci správními orgány“

40. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 24. 1. 2008, čj. 9 As 36/2007-59 (publikováno ve Sb. NSS pod č. 1533/2008; toto i další zde zmíněná rozhodnutí kasačního soudu jsou k dispozici na www.nssoud.cz), přijal mj. tyto zásadní závěry (zvýraznění provedl krajský soud): „Ohledně správního trestání se již v minulosti judikatura správních soudů (např. rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 25. 11. 1994, č. j. 6 A 12/94 - 16) vyjádřila v tom smyslu, že sankce za správní delikt nemá jen fiskální význam a jako taková není sama o sobě účelem správního trestání. Ukládáním trestních i správních sankcí se v podmínkách právního státu současně sleduje jako cíl obecná i individuální prevence. Sankce má donutit trestaný subjekt, a případně i jiného potenciálního narušitele, k budoucímu žádoucímu chování souladnému se zákonem. Tento právní názor by proto měl být základním interpretačním pravidlem pro výklad odpovědnosti za správní delikt. Správní úřad se při rozhodování o povinnosti právnických osob platit pokutu jako sankci za správní delikt v oboru práva veřejného (tzv. odpovědnost za správní delikt) řídí – nestanoví-li zákon výslovně něco jiného – obdobnými principy, které platí v právu soukromém při rozhodování o obecné odpovědnosti za škodu. Pro úplnost je třeba poznamenat, že v případě právní úpravy postihu podnikatelů správněprávními sankcemi platná právní úprava v zásadě nečiní rozdíl, zda daný podnikatel je podnikatelem v postavení fyzické či právnické osoby. Tato úvaha vychází z toho, že odpovědnostní vztahy řeší právní předpisy jak v oblasti práva soukromého, tak i veřejného, s tím, že v základních rysech se pojetí institutu odpovědnosti v obou zmiňovaných oblastech práva shoduje. Odpovědnost za škodu v občanském právu soukromém vzniká buď porušením právní povinnosti (subjektivní odpovědnost), nebo vznikem škody způsobené provozní činností, která je svým charakterem odpovědností objektivní.

Jako subjektivní odpovědnost (za zavinění) je koncipována např. soukromoprávní odpovědnost za škodu dle zákona ustanovení § 420 zákona č. 40/1964 Sb., občanského zákoníku, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „o. z.“), kde se ten, kdo způsobil škodu porušením povinnosti, může vyvinut nebo exkulpovat, prokáže-li, že nešlo o zaviněné jednání (důkazní břemeno je na straně škůdce). I v občanském právu se však uplatňuje v některých případech odpovědnost objektivní, a to odpovědnost za škodu způsobenou provozní činností (§ 420a o. z.), jak již bylo shora řečeno. V případě škody vzniklé provozní činností dle občanského zákoníku je možná tzv. liberace, tj. zproštění odpovědnosti, byla-li škoda způsobena neodvratitelnou událostí nemající původ v provozu anebo ve vlastním jednání poškozeného (§ 420a odst. 3 o. z.). Liberace se tedy vztahuje pouze na případy objektivní odpovědnosti, kdy se zavinění nevyžaduje (o zavinění a případném vyvinutí, tj. exkulpaci, lze hovořit jen u odpovědnosti

subjektivního charakteru).

Delikt ní odpovědnost podnikatelských subjektů ve veřejném právu lze srovnávat s odpovědností za škodu, jak je upravena v občanském právu soukromém (viz shora), a to konkrétně s úpravou odpovědnosti za škody způsobené provozní činností. Odpovědnost právnických osob a fyzických osob při výkonu podnikání nebo v souvislosti s podnikáním za správní delikt ve veřejném právu má převážně objektivní charakter a nastupuje naplněním skutkové podstaty příslušného deliktu. Obligatorním znakem skutkové podstaty správního deliktu právnické osoby (nebo fyzické osoby jako podnikatelského subjektu) tedy v naprosté většině případů není zavinění. Platná právní úprava zpravidla nezná liberační důvody, jejichž uplatněním by se tato osoba zprostila odpovědnosti. K vyvození odpovědnosti stačí pouhý fakt porušení či nesplnění povinností stanovených zákonem nebo uložených na jeho základě. Tato odpovědnost, někdy označovaná jako absolutní, však s sebou vždy přináší riziko nepřiměřené tvrdosti a možné nespravedlnosti (Mates P. a kol.: Základy správního práva trestního, C.H. Beck, 3. vydání, Praha 2002, s. 102). Proto v souladu s judikaturou správních soudů v obecné rovině nelze možnost liberace odpovědného subjektu (zproštění odpovědnosti za určitých okolností) zcela vyloučit. Ve shora citovaném judikátu Vrchního soudu v Praze byl vysloven obecný závěr, že odpovědnost za správní delikt ve veřejném právu má objektivní, ale nikoli absolutní charakter, nejde tedy o odpovědnost za zavinění, ale ani o odpovědnost za výsledek. Jakkoliv se správní judikatura sice vyslovila jednoznačně v tom smyslu, že okolnosti vylučující protiprávnost je nutno respektovat a jejich uplatnění vyplývá z obecných právních předpisů, výkladem ustanovení zvláštních zákonů, případně i použitím analogie (která je zde přípustná, neboť podmínky odpovědnosti zužuje, nikoli rozšiřuje), je současně zřejmé, že ne všech obecně uváděných okolností se v případě uplatnění odpovědnosti za správní delikt fyzické či právnické osoby lze vždy dovolat, neboť to jejich povaha někdy vylučuje (tamtéž, s. 104).

Podle názoru Nejvyššího správního soudu rozhodujícího v této věci je nutno možnost liberace z výše uvedených důvodů principiálně připustit, zároveň však z této možnosti, jež byla judikaturou z legitimních důvodů spočívajících v ochraně před nepřiměřenou tvrdostí zákona dovozena, nelze učinit tak kategorický závěr, že odpovědnost za správní delikt nemůže být nikdy odpovědností za výsledek, a samotnou existenci tohoto typu odpovědnosti, byť by se vyskytovala jen velmi výjimečně, tak v oblasti správního práva trestního a priori zcela popřít. Takový závěr by byl nepřiměřený i z toho pohledu, že ve specifických případech se tento typ odpovědnosti ojediněle, ale nikoli bezdůvodně, uplatňuje dokonce i v právu soukromém, a to právě u úpravy odpovědnosti za škodu, která byla pro prováděnou komparaci zvolena jako nejvhodnější. Jde o případy zvláštní odpovědnosti podle § 421a o. z., kdy je škoda způsobena okolnostmi, které mají původ v povaze přístroje, a o odpovědnost vzniklou v souvislosti s poskytováním zdravotnických, sociálních, veterinárních a jiných biologických služeb, tedy tam, kde je zřetelně akcentován důležitý veřejný zájem vyžadující zvláštní ochranu (každý léčebný nebo diagnostický zákrok je větším či menším zásahem do integrity pacienta a je prováděn určitým rizikem možných komplikací). Vycházeje z výše uvedených premis lze konstatovat, že odpovědnost dopravce ve veřejném právu v posuzovaném případě se typově podobá soukromoprávní odpovědnosti vzniklé provozní činností, při níž porušením stanovené povinnosti zajistit dodržení dob řízení, bezpečnostních přestávek a odpočinku řidiče dochází k protiprávnímu stavu spočívajícímu v tom, že je ohrožen důležitý veřejný zájem, jímž je bezpečnost silničního provozu.

Výklad této právně poměrně složité problematiky značně komplikuje skutečnost, že na rozdíl od trestního nebo přestupkového zákona nejsou v právní úpravě výslovně uvedeny okolnosti vylučující protiprávnost. Protiprávnost je přitom znakem správního deliktu a znamená, že

jednání je v rozporu s právem a porušuje povinnost vyplývající ze zákona nebo uloženou na jeho základě (v právní normě bývá výslovně vyjádřena např. slovy „neoprávněně“, „nedovoleně“ apod.). Podobné vodítko však v posuzovaném případě není k dispozici, neboť pravidlo chování obsažené v ustanovení § 3 odst. 1 písm. b) zákona o silničním provozu bylo ve znění tohoto předpisu účinném pro posuzované období vyjádřeno takto: „tuzemský dopravce je povinen ve vnitrostátní dopravě zajistit, aby řidiči dodržovali ustanovení týkající se doby řízení, bezpečnostních přestávek a doby odpočinku stanovená mezinárodní úmluvou, kterou je Česká republika vázána a která byla zveřejněna ve Sbírce zákonů nebo ve Sbírce mezinárodních smluv“. **Zákonem uložená povinnost je tedy koncentrována pouze do slova „zajistit“, které v posuzovaném případě hraje klíčovou roli. Jeho opozitem je slovo „nezajistit“, které v daném případě tvoří normativní základ pro uložení sankce stěžovateli, a je ho třeba podle názoru Nejvyššího správního soudu interpretovat jako garanci na straně dopravce za dodržení stanovené doby řízení vozidla, bezpečnostních přestávek a doby odpočinku. Jedině tento výklad je totiž schopen zajistit efektivní fungování dané právní normy a naplnění jejího elementárního smyslu a účelu, kterým je zajištění bezpečnosti a plynulosti silničního provozu.** V tomto ohledu se jako velmi případná jeví argumentace žalovaného, který ve svém vyjádření ke kasační stížnosti poukazuje na to, že pokud by daná povinnost dopravce byla chápána tak, jak předkládá stěžovatel, tj. toliko jako vytvoření podmínek pro zajištění dodržení stanovené doby řízení vozidla, bezpečnostních přestávek a doby odpočinku, mohlo by docházet k situacím, kdy by dopravce učinil formálně zadost své povinnosti tím, že řidiče seznámí s jejich povinnostmi, a pak jim fakticky splnění režimu práce neumožní (například osobními příkazy).

Právní předpis a jednotlivé normativní věty v něm obsažené je třeba chápat jako médium umožňující a zprostředkovávající poznání právní normy, přičemž toto poznání nemusí být - a velmi často také není - obsahově zcela totožné s obsahem slovního vyjádření. Bez kazuistického obsahu daného precedentem nebo extralegálními faktory nejrozumnějšího charakteru (jako jsou principy, zvyklosti, pravidla správnosti, spravedlnosti, efektivnosti, jazykový úzus atp.) je většina právních norem větami, které jsou nezpůsobivé samy bez dalšího jednoznačně rozhodnout určitou individuální věc. Tento názor je jako interpretační východisko zastáváný doktrínou české právní teorie (např. Kühn, Z.: Aplikace práva ve složitých případech, k úloze právních principů v judikatuře, nakladatelství Karolinum, Praha, 2002, nebo Knapp, V.: Teorie práva, Praha, C. H. Beck, 1. vydání, 1995) a reflektoval ho při svém rozhodování i Nejvyšší správní soud, který v dané věci vycházel zejména z potřeby efektivního fungování dané právní normy, a to na pozadí daného právního předpisu jako celku, jehož primárním účelem a smyslem je již několikrát zmíněný zájem na bezpečnosti a plynulosti silničního provozu.

Odpovědnost podle zákona o silničním provozu stojí beze všech pochybností na principu objektivní odpovědnosti, k možnosti liberace přitom tento předpis mlčí. Proto zůstává pouze otázkou výkladu předmětné právní normy, co lze pod pojmem „zajistit“ rozumět a co do něj lze či nelze zahrnout. V daném případě je tudíž sporné pouze to, za jakých okolností je skutková podstata uvedená v § 35 odst. 2 písm. b) zákona o silničním provozu naplněna. Stěžovatel tvrdí, že učinil veškerá opatření již tím, že řidiče o jejich povinnostech řádně proškolil (jen na okraj Nejvyšší správní soud podotýká, že ačkoli toto tvrzení stěžovatele nijak nezpochybňuje, neboť kasační námitka míří obecně do posouzení právní otázky, zda posuzovaný typ odpovědnosti je typem odpovědnosti za výsledek, resp. odpovědností absolutní, nelze přehlédnout výslovný písemný příkaz majitele založený v příloze správního spisu na č. l. 3, jenž je datován až dnem 16. 8. 2004). Samotné skutkové okolnosti posuzovaného případu však na

posouzení nastíněné právní otázky nemají vliv. Mohou však být zohledněny při hledání odpovědi na tuto otázku, a to v tom smyslu, zda takovým jednorázovým, nebo i opakovaným proškolením řidiče dopravce dostal své povinnosti, aby dodržování dob řízení, bezpečnostních přestávek a dob odpočinku řidiče skutečně zajistil. Hranici toho, kdy by bylo možno povinnost uloženou dopravci považovat za splněnou (ačkoli by bylo prokázáno, že v praxi doby řízení, přestávek a odpočinku dodrženy nebyly), není možno nijak objektivně stanovit a posouzení by vždy záleželo na konkrétních okolnostech.

Jakkoli by i takový výklad byl teoreticky možný, dle názoru zdejšího soudu dikce posuzovaného ustanovení nedává odpovědnému subjektu prostor k tomu, aby prokazováním svého preventivního jednání popřel, že k naplnění skutkové podstaty deliktu došlo, bylo-li nedodržení doby řízení, bezpečnostních přestávek a doby odpočinku řidičů spolehlivě prokázáno. Objektivní stránkou správního deliktu je tedy v tomto případě reálné nezajištění žádoucího stavu, tj. nejen opomenutí jednání zacíleného na dosažení dodržování mezinárodního předpisu v praxi, ale i nedostatečně efektivní jednání dopravce ve vztahu k řidiči, které má za následek vznik protiprávního stavu. Dopravce provozuje činnost, při níž k dosažení svých zisků najímá nebo zaměstnává jiné osoby, které jsou vůči němu v nerovném postavení, neboť se musí řídit jeho pokyny. Základním předpokladem pro uložení sankce tak bude zejména skutečnost, že protiprávní stav nebo ohrožení zákonem chráněného zájmu nastalo při činnosti těchto osob jejich jednáním nebo opomenutím, a toto jednání či opomenutí je přičitatelné dopravci (srov. v soukromém právu § 420 odst. 2 o. z., který zároveň stanoví, že osoby najaté k provozní činnosti za způsobenou škodu samy neodpovídají, jejich odpovědnost podle pracovněprávních předpisů tím však není nijak dotčena). **Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že spolehlivé zjištění nedodržování dob řízení vozidla, bezpečnostních přestávek a dob odpočinku řidičů daných mezinárodní úmluvou zakládá naplnění skutkové podstaty správního deliktu ve smyslu § 35 odst. 2 písm. b) zákona o silniční dopravě.**

Soud proto posuzovanou otázku uzavřel s tím, že v daném případě je předmětná povinnost dopravce splněna jen tehdy, pokud jsou příslušné doby řízení a přestávek skutečně dodrženy, a bylo tedy dosaženo výsledku, k němuž ustanovení § 3 odst. 1 písm. b) zákona o silničním provozu směřuje. Chráněný zájem, tj. zdraví a život všech účastníků silničního provozu, v tomto případě podle názoru soudu převažuje nad rizikem, že případné svévolné protiprávní jednání řidiče půjde k tíži dopravce, který je vzhledem k němu zpravidla v postavení zaměstnavatele, tj. nadřízeného, a to zejména za situace, kdy na řidiče za porušení dob řízení, bezpečnostních přestávek a dob odpočinku dopadá souběžně odpovědnost podle zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů (podle § 23 odst. 2 tohoto zákona mu lze uložit pokutu až do výše 10 000 Kč). **Z výše uvedeného učinil Nejvyšší správní soud závěr, že dopravci jako odpovědnému subjektu není dána možnost se odpovědnosti, která na něj dopadá podle § 35 odst. 2 písm. b) zákona o silničním provozu, zprostit, a že tedy v tomto případě jde o odpovědnost za výsledek, bez liberačních důvodů.**

(...)

Závěrem je k této otázce třeba zdůraznit, že úvaha zdejšího soudu nebyla determinována pouze výkladem teleologickým, ale také výkladem historickým a jazykovým, byť Ústavním soudem již bylo v minulosti judikováno, že soud není absolutně vázán doslovným zněním zákonného ustanovení, nýbrž se od něj smí (a musí) odchýlit v případě, kdy to vyžaduje ze závažných důvodů účel zákona, historie jeho vzniku, systematická souvislost nebo některý z principů, jež mají svůj základ v ústavně konformním právním řádu jako významovém celku (viz nálezy Ústavního soudu ze dne 4. února 1997, sp. zn. Pl. ÚS 21/06, publikovaný pod č. 63/1997 Sb.,

jakož i pod č. 13 Sb. n. u. US, svazek 7, str. 87). V daném případě však shora nastíněného odklonu ani nebylo třeba, neboť použitému teleologickému výkladu, odpovídajícímu hlediskům moderního demokratického (právního) státu, konvenuje i výklad jazykový a historický. Pokud by totiž zákonodárce chtěl, aby předmětné ustanovení vedlo k postižení pouze těch situací, kdy dopravce nezajistí podmínky pro dodržování stanovené doby řízení vozidla, bezpečnostních přestávek a doby odpočinku, např. tím, že své zaměstnance odpovídajícím způsobem neproškolí, jistě by to dokázal legislativně vyjádřit; např. tak, jako tomu bylo v případě zákona o silniční dopravě ve znění účinném do 30. 6. 2000, podle něhož byl dopravce povinen zajistit dodržování doby řízení vozidla, bezpečnostních přestávek a doby odpočinku stanovených zvláštními předpisy [viz § 3 odst. 1 písm. b) citovaného zákona] při organizaci práce řidičů. Od 1. 7. 2000 však došlo ke změně této skutkové podstaty, kdy povinnost dopravce „zajistit“ se již nedotýká organizace práce řidičů, ale faktického dodržení zákonem stanovených podmínek.

V souzené věci tedy platí, že právní norma ve svém obecném normativním vyjádření předvídá individuální skutečnost – nedodržení povinnosti stanovené dopravcem v podobě nezajištění stanovené doby řízení vozidla, bezpečnostních přestávek a doby odpočinku – s níž spojuje sankci.

(...)

Nejvyšší správní soud dle shora uvedených argumentů uzavírá ve shodě s názorem žalovaného a městského soudu, že k odpovědnosti stěžovatele postačí, že porušení povinnosti bylo prokázáno a v posuzovaném případě jde o jeho odpovědnost za výsledek, jehož mělo být dosaženo.

41. Krajský soud je toho názoru, že právě citované závěry plně dopadají i na věc vedenou jím pod sp. zn. 30A 101/2017. I tu měl totiž žalobce onu „povinnost zajistit“, v tomto případě aby řidič řádně vedl záznam o době řízení vozidla, bezpečnostních přestávkách a době odpočinku podle tohoto zákona, přímo použitelného předpisu Evropské unie nebo mezinárodní smlouvy, kterou je Česká republika vázána a která byla vyhlášena ve Sbírce zákonů nebo Sbírce mezinárodních smluv. Žalobce sám nepopíral, že se tomu tak nestalo. Proto, při respektování závěru, že objektivní stránkou správního deliktu je v tomto případě reálné nezajištění žádoucího stavu, spolehlivé zjištění porušení specifikovaných povinností založilo naplnění skutkové podstaty správního deliktu ve smyslu § 35 odst. 2 písm. h) zákona o silniční dopravě. Soud proto posuzovanou otázku uzavřel s tím, že v daném případě je předmětná povinnost dopravce splněna jen tehdy, pokud jsou příslušné povinnosti skutečně dodrženy, tj. bylo dosaženo výsledku, k němuž ustanovení § 3 odst. 2 písm. a) zákona o silničním provozu směřuje. Již jen *obiter dictum* soud konstatuje, že ačkoliv žalobce uváděl, že „jako dopravce a zaměstnavatel pana J. M. seznámil jmenovaného se všemi povinnostmi, které musí být řidičem v rámci jeho pracovních povinností činěny a vykonávány“, když J.M. „byl ze strany žalobce zcela jednoznačně poučen a v plném rozsahu proškolen o tom, jakým způsobem je nutné používat kartu řidiče a jakým způsobem je nutno vést záznamy o době řízení vozidla, bezpečnostních přestávkách a době odpočinku“, nebylo nic z toho během správního řízení žalobcem prokázáno, vše ustalo pouze v rovině tvrzení.
42. Stran námitek týkajících se výše uložené pokuty soud uvádí následující. Předně, tvrdí-li žalobce, že správní orgán zcela rezignoval na dokazování ve vztahu k tomu, zda žalobce učinil vše, co mohl, aby danému porušení zákona zabránil, nelze než odkázat na závěry soudu vyjevené v odstavci 41.

43. Dále, prvoinstanční správní orgán uvedl k výši pokuty toto (str. 8 a 9 prvoinstančního rozhodnutí): „*Při stanovení výše pokuty postupoval správní orgán v souladu s ustanovením § 36 odst. 2 zákona o silniční dopravě, ve prospěch dopravce přihlédl ke skutečnosti, že se jednalo o jednorázové zjištění u jednoho řidiče a dopravnímu úřadu není známo, že protiprávním jednáním dopravce byla způsobena škoda. K hodnocení doby protiprávního jednání v případě užití cizí karty řidiče dopravní úřad konstatuje, že i za předpokladu, že by používání cizí karty řidičem netrvalo dlouho, což z karty používané jiným subjektem, který se přihlašuje pod cizí identitou, nelze zcela přesně zjistit, je závažnost skutku vysoká. V neprospěch dopravce dopravní úřad přihlédl ke skutečnosti, že protiprávní jednání řidiče ve věci používání cizí karty bylo ukončeno až kontrolou pracovníků Policie ČR a tak nezávisle na vůli řidiče. Dopravní úřad dále konstatuje, že řidičem použití jiné karty než jeho vlastní způsobuje vedení nesprávného záznamu tohoto řidiče, kdy skutečný stav jeho činnosti následně neodpovídá záznamu na jeho vlastní kartě. Činnost řidiče tak nelze přesně monitorovat, vyhodnotit a provést kontrolu dodržování předpisů pro provozování dopravy, přijatých za účelem harmonizace podmínek hospodářské soutěže, zlepšení pracovních a sociálních podmínek řidičů a bezpečnosti provozu na pozemních komunikacích, kdy v případě jejich nedodržení může tento stav vést ke zhoršení uvedených důvodů přijetí těchto předpisů. Zároveň dochází k razantnímu oslabení pozice kontrolních pracovníků při provádění jejich kontrolní činnosti a tím k ohrožení zájmu chráněného zákonem o silniční dopravě. Užití karty řidiče, která není jeho vlastní, dopravní úřad považuje za velmi závažné porušení nařízení 3821/85, při hodnocení závažnosti postupoval dopravní úřad v souladu s vyhláškou č. 522/2006 Sb., o státním odborném dozoru a kontrolách v silniční dopravě, ve znění pozdějších předpisů, kde je zjištěné porušení zařazeno ve skupině G8 přílohy č. 8 této vyhlášky. Uvedené protiprávní jednání je Nařízením Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1071/2009, kterým se zavádějí společná pravidla týkající se závazných podmínek pro výkon povolání podnikatele v silniční dopravě a zrušuje směrnice Rady 96/26/ES, v platném znění, hodnoceno ve své Příloze IV, bodu 6. jako nejzávažnější porušení pravidel Společenství ve vztahu k článku 6 odst. 2 písm. a) tohoto nařízení. Po zhodnocení výše uvedených skutečností dopravní úřad uložil pokutu ve výši 100 000 Kč, což je v dolní polovině možného rozpětí a představuje 20 % z možné stropní částky 500 000 Kč, kterou lze dle § 35 odst. 2 písm. h) zákona o silniční dopravě za řešení porušení uložit. Dopravní úřad se domnívá, že pokuta uložená v této výši je dostatečnou a přiměřenou sankcí vzhledem k závažnosti skutku a výrazně prospěje k dodržování právních norem při provozování silniční dopravy dopravcem.“ Žalovaný pak konstatoval následující (str. 5 a 6 napadeného rozhodnutí): „*K uložené sankci a tím i k další připomínce účastníka řízení odvolací orgán uvádí, že při posuzování výše pokuty přihlédl odvolací orgán k majetkovým poměrům účastníka řízení. Účastník řízení ve svém odvolání uvedl, že uložená pokuta je pro něho zcela likvidační a z tohoto důvodu vyzval odvolací orgán usnesením č.j. 66/2017 – 110 – SDNA/4 ze dne 14. 2. 2017 účastníka řízení k doložení jeho finanční situace. Právní zástupce účastníka řízení ve svém stanovisku dopravce k tomuto usnesení uvedl, že účastník řízení se již nenachází v tíživé finanční situaci, a proto na této námitce již tedy netrvá. V tomto stanovisku právní zástupce uvádí, že i nadále trvá na tom, že účastník řízení vyvinul maximální úsilí směřující k tomu, aby k žádnému pochybení nedošlo a že celá záležitost vznikla v důsledku protiprávního a svévolného jednání Řidiče a odkazuje na podané odvolání. Přílohou podání je trestní příkaz odsuzující Řidiče za krádež, kterou učinil účastníkovi řízení další škodu. V závěru podání právní zástupce odkazuje na podané odvolání a žádá, aby tomuto odvolání bylo vyhověno. K námitkám směřujícím k uložené pokutě odvolací orgán dále konstatuje, že při posuzování výše uložené pokuty zhodnotil odvolací orgán dle ustanovení § 36 odst. 2 zákona o silniční dopravě význam a dobu trvání**

protiprávního jednání a skutečnost, že odvolacímu orgánu není známo, že by předmětným jednáním došlo ke vzniku škody, dále závažnost skutku a jeho nebezpečnost, a považuje pokutu ve výši 100.000,- Kč za nepřiměřenou, a snížil proto pokutu na částku 80 000,- Kč. Při posuzování výše pokuty odvolací orgán přihlédl k námitkám účastníka řízení vztahujícím se k dalšímu protiprávnímu jednání Řidiče. Řidiči byl uložen zákaz řízení motorových vozidel (který trval i v den kontroly, tj. 6. 1. 2015), o čemž neinformoval účastníka řízení, a také byl Řidič dne 19. 2. 2015 uznán vinným ze spáchání trestného činu krádeže, kterého se dopustil dne 7. 1. 2015 na majetku účastníka řízení. Toto jednání vzal odvolací orgán v úvahu, když snížil pokutu na 80 000,- Kč, přičemž obvyklá výše sankce je o pět tisíc vyšší. Při posuzování výše pokuty odvolací orgán rovněž zohlednil rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 6 As 64/2013-66, kde Nejvyšší správní soud připomíná, že uložená sankce musí pro pachatele představovat negativní důsledek jeho protiprávního jednání a odrážet závažnost a společenskou nebezpečnost spáchaného deliktu, neboť jedině tak může mít požadovaný represivní i výchovný účinek, a proto ponechal pokutu v citelné výši. Odvolací orgán má vzhledem k výši uložené pokuty za to, že pokuta bude mít výchovný i represivní účinek. Již výše odvolací orgán uvedl, že při posuzování výše pokuty přihlédl k majetkovým poměrům účastníka řízení, a to i vzhledem k usnesení Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 9/2008-133 ze dne 20. 4. 2010, v němž uvedený soud judikoval, že správní orgán ukládající pokutu za jiný správní delikt je povinen přihlédnout k osobním a majetkovým poměrům pachatele tehdy, pokud je podle osoby pachatele a výše pokuty, kterou lze uložit zřejmé, že by pokuta mohla mít likvidační charakter, a to i v případech, kdy příslušný zákon osobní a majetkové poměry pachatele v taxativním výčtu hledisek rozhodných pro určení výše pokuty neuvádí. Osobní a majetková situace pachatele tak má sloužit jako korektiv v situaci, kdy brozí natolik vysoká pokuta, že by mohla mít pro pachatele správního deliktu z ústavního hlediska nepřípustný likvidační charakter. Odvolací orgán výše uvedl, že s ohledem na námitku týkající se likvidační výše pokuty vyzval účastníka řízení k doložení jeho finanční situace a majetkových poměrů a k tomuto při přezkoumání výše pokuty přihlédl. Odvolací orgán konstatuje, že účastník řízení se ke dni vydání rozhodnutí nenacházel v elektronické verzi insolvenčního rejstříku, dále, že je podnikatelem v silniční dopravě, a musí proto dle § 8 odst. 2 zákona o silniční dopravě ve spojení s čl. 7 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1071/2009, kterým se zavádějí společná pravidla týkající se závazných podmínek pro výkon povolání podnikatele v silniční dopravě (dále jen „nařízení č. 1071/2009“), každý rok prokázat trvání finanční způsobilosti min. pro jedno vozidlo (přičemž finanční způsobilost se prokazuje ve výši 9 000,- EUR pro první vozidlo a 5 000,- EUR pro každé další vozidlo), v rejstříku podnikatelů v silniční dopravě odvolací orgán zjistil, že účastník řízení má zapsáno 8 vozidel, měl by být tedy schopen uhradit uloženou pokutu ve výši 80 000,- Kč bez existenčních dopadů na chod jeho společnosti. Odvolací orgán ponechal pokutu v citelné výši rovněž z důvodu, že používání jiné, než vlastní karty řidiče je velmi závažným správním deliktem, neboť zcela znemožňuje jakoukoliv kontrolu dodržování režimu práce řidiče, a tím tedy dává řidiči možnost překračovat doby řízení, bezpečnostní přestávky a nečerpát řádně doby odpočinku, což následně může vést k velmi závažnému ohrožení bezpečnosti silničního provozu. Z tohoto důvodu se jedná o delikt označený v článku 6 odst. 2 písm. a) nařízení č. 1071/2009, v návaznosti na přílohu IV tohoto nařízení, jako jedno z nejzávažnějších porušení, za jehož spáchání lze s dopravcem zahájit řízení o ztrátě dobré pověsti.“

44. Soud se s těmito závěry ztotožnil. Výše pokuty byla řádně odůvodněna a namítala-li žalobce, že je „zcela nepřiměřeně vysoká“, pak s tímto tvrzením nelze souhlasit. Sankce ve výši šestnácti procent zákonného maxima není, vzhledem ke konkrétnímu, zákonem chráněnému zájmu v tomto případě, nepřiměřeně vysoká. Žalobcovo pochybení bylo

objektivně zjištěno a prokázáno a uložená pokuta je odpovídající, nikoliv excesivní sankcí.

Ad „Nesprávné a neúplné zjištění skutkového stavu“, „Nepřezkoumatelnost napadených rozhodnutí a nesprávný procesní postup“ a „Neúplnost a nesprávnost vedení správního spisu“

45. Stran nadepsaných žalobních námitek soud primárně odkazuje na § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s., podle něhož musí být z žalobního bodu patrné, z jakých skutkových a právních důvodů považuje žalobce napadené výroky rozhodnutí za nezákonné nebo nicotné. Každá taková námitka (bod) musí být dostatečně konkrétní. Z povahy soudního řízení správního vyplývá, že je to žalobce, který obsahem podání – žaloby – vymezuje rozsah přezkumu jím napadeného rozhodnutí. Je tedy na žalobci, jak prostřednictvím žalobních bodů vymezí přezkumnou činnost soudu. Nejvyšší správní soud došel ohledně náležitosti žaloby proti rozhodnutí správního orgánu k tomuto závěru: *I. Líčení skutkových okolností v žalobě proti rozhodnutí správního orgánu nemůže být toliko typovou charakteristikou určitých „obvyklých“ nezákonností, k nimž při vyřizování věcí určitého druhu může docházet, nýbrž zcela jasně individualizovaným, a tedy od charakteristiky jiných konkrétních skutkových dějů či okolností jednoznačně odlišitelným popisem. II. Žalobce je též povinen vylíčit, jakých konkrétních nezákonných kroků, postupů, úkonů, úvah, hodnocení či závěrů se měl správní orgán vůči němu dopustit v procesu vydání napadeného rozhodnutí či přímo rozhodnutím samotným, a rovněž je povinen ozřejmit svůj právní náhled na to, proč se má jednat o nezákonnosti. III. Právní náhled na věc se přitom nemůže spokojit toliko s obecnými odkazy na určitá ustanovení zákona bez souvislosti se skutkovými výtkami. Pokud žalobce odkazuje na okolnosti, jež jsou popsány či jinak zachyceny ve správním či soudním spise, nemůže se jednat o pouhý obecný, typový odkaz na spis či jeho část, nýbrž o odkaz na konkrétní skutkové děje či okolnosti ve spisu zachycené, a to tak, aby byly zřetelně odlišitelné od jiných skutkových dějů či okolností obdobné povahy a aby bylo patrné, jaké aspekty těchto dějů či okolností považuje žalobce za základ jím tvrzené nezákonnosti.* [viz rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2005, čj. 2 Azs 92/2005-58, publikovaný pod č. 835/2006 Sb. NSS]. Účastníci řízení by tedy měli svá podání náležitě konkretizovat. Námitka, má-li být kvalifikovaná, by měla být konkrétní, protože na obecnou námitku těžko žádat jinou odpověď, než opět relativně obecnou.
46. Prizmatem řečeného je zřejmé, že námitka uvozená nadpisem „Neúplnost a nesprávnost vedení správního spisu“ ony požadavky na konkrétnost rozhodně nesplňuje, protože ani náznakem není vyjeho, v čem jsou spatřovány nedostatky ve vedení správního spisu.
47. Tvrzení uvozená nadpisem „Nepřezkoumatelnost napadených rozhodnutí a nesprávný procesní postup“ jsou na tom, pokud jde o jejich konkrétnost, obdobně. Žalobce namítá, že prvoinstanční i napadené rozhodnutí odporují požadavkům plynoucím z § 68 odst. 3 správního řádu, aniž by ovšem jakkoliv specifikoval, v čem spatřuje jejich nepřezkoumatelnost, nečekanost, nepředvídatelnost a nedostatečné odůvodnění. Jediným, alespoň částečně konkrétním tvrzením, je nesouhlas s odůvodněním výše uložené pokuty. Stran toho však soud plně odkazuje na to, co k uložené pokutě uvedl výše (odst. 42 - 44).
48. Konečně, značně nekonkrétní jsou i tvrzení vyjavená v části žaloby označené „Nesprávné a neúplné zjištění skutkového stavu“. Žalobce nepopisuje, v čem spatřuje nedostatečné zjištění skutkového stavu [byť zároveň nezpochybňuje nic podstatného, co bylo stran skutku správními orgány zjištěno, tj. že soupravu řídil řidič (jeho zaměstnanec), který měl v té době vysloven zákaz řízení motorových vozidel a který nepoužíval k vedení záznamů o době řízení vozidla, bezpečnostních přestávkách a době odpočinku vlastní

osobní kartu řidiče, ale cizí kartu vydanou řidiči M.P.), resp. rozpor se základními zásadami správního řízení. Konkrétními tak zůstala jen tvrzení vytykající správním orgánům nezohlednění faktu, že žalobce podle svých slov učinil vše, co bylo spravedlivé po něm požadovat, dále to, že k protiprávnímu jednání došlo svévolným a nezákonným jednáním J.M., a rovněž námitka, že výše uložené pokuty je neadekvátní. Soud se však s těmito námitkami již vypořádal výše a v plném rozsahu na příslušnou část rozsudku odkazuje.

[V] Rozhodnutí soudu

49. Vzhledem k tomu, že žádná z uplatněných žalobních námitek nebyla shledána důvodnou, soud žalobu podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.

[VI] Náklady řízení

50. Žalovaný správní orgán, který měl ve věci plný úspěch, má podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. právo na náhradu důvodně vynaložených nákladů řízení před soudem proti žalobci, který ve věci úspěch neměl. Žalovanému správnímu orgánu žádné specifické náklady soudního řízení nevznikly, a proto bylo rozhodnuto, že na náhradu nákladů řízení nemá žádný z účastníků právo.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost do dvou týdnů po jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Plzeň 26. února 2019

JUDr. Václav Roučka v.r.
předseda senátu