



ČESKÁ REPUBLIKA  
ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY

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

žalobkyně: **Amelis s.r.o.**, IČO 29157889  
sídlem Revoluční 762/13, 110 00 Praha 1  
zastoupená advokátem JUDr. Jiřím Vlasákem  
sídlem náměstí Republiky 2/2, 301 00 Plzeň

proti  
žalovanému: **Ministerstvo dopravy**  
sídlem nábreží Ludvíka Svobody 1222/12, 110 15 Praha 1

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 26. 5. 2017, č. j. 150/2017-110-SDNA/5

takto:

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

Odůvodnění:

*Vymezení věci*

1. Žalobkyně se domáhala zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 26. 5. 2017, č. j. 150/2017-110-SDNA/5 (dále jen „*napadené rozhodnutí*“), kterým bylo o odvolání žalobkyně proti rozhodnutí Krajského úřadu Plzeňského kraje, odboru dopravy a silničního hospodářství,

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

ze dne 31. 7. 2015, č. j. DSH/9488/15, sp. zn. ZN/1367/DSH/15 (dále jen „*prvoinstanční rozhodnutí*“), jímž byla žalobkyni *I.* uložena pokuta ve výši 120 000 Kč pro porušení ustanovení § 3 odst. 1 písm. b) zákona č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, ve znění pozdějších předpisů (dále je „*zákon o silniční dopravě*“), čímž se dopustila správního deliktu podle ustanovení § 35 odst. 2 písm. b) zákona o silniční dopravě, a pro porušení ustanovení § 3 odst. 2 písm. a) zákona o silniční dopravě ve spojení s článkem 14 odst. 4 písm. a) nařízení 3821/85, čímž se dopustila správního deliktu podle ustanovení § 35 odst. 2 písm. h) zákona o silniční dopravě, a *II.* uložena povinnost nahradit náklady správního řízení ve výši 1 000 Kč podle ustanovení § 79 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „*správní řád*“), rozhodnuto podle ustanovení § 90 odst. 1 písm. a) a c) a § 90 odst. 5 správního řádu takto:

„*I.* Část rozhodnutí Krajského úřadu Plzeňského kraje č. j. DSH/9488/15, sp. zn. ZN/1367/DSH/15 ze dne 31. 7. 2015 se ruší a řízení se zastavuje pro následující skutky:

- nezajištění, aby řidič J. V., nar. ..., bytem V. 39, B., okr. T., dodržel stanovenou denní dobu řízení, když v době:
  - od 16:40 hod. dne 15. 4. 2015 do 16:33 hod. dne 16. 4. 2015 řídil celkem 12 hodin 14 minut, přičemž prodloužená denní doba řízení byla možná,
- nezajištění, aby řidič J. V., nar. ..., bytem V. 39, B., okr. T., dodržel stanovenou denní dobu odpočinku, když v době:
  - od 16:40 hod. dne 15. 4. 2015 do 16:40 hod. dne 16. 4. 2015 činila nejdelší doba odpočinku 6 hodin 1 minutu (v době od 21:09 hod. do 03:10 hod. dne 16. 4. 2015).

II. Výrok I. rozhodnutí se mění takto:

- část textu v devátém a desátém řádku třetího odstavce na straně 2 rozhodnutí znějící:

„v době od 04:58 h dne 16. 4. 2015 do 16:33 h dne 16. 4. 2015“

se nahrazuje textem:

„v okamžiku kontroly dne 16. 4. 2015“
- vypouští se část textu v prvním řádku prvního odstavce za textem „Podle ustanovení § 35 odst. 2“ znějící:

„písm. b)“
- pokuta se snižuje na 85 000 Kč

III. Výrok II. rozhodnutí se mění takto:

- splatnost pokuty a nákladů správního řízení se prodlužuje na 30 dnů ode dne nabytí právní moci rozhodnutí

IV. Ve zbytku se rozhodnutí potvrzuje.“

### *Žaloba*

2. Žalobkyně tvrdí, že byla nezákonným rozhodnutím zkrácena na právu na spravedlivý proces, zaručeném čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, kdy napadené rozhodnutí se nevypořádalo se všemi námitkami žalobkyně v odvolacím řízení a je tedy

nepřezkoumatelné a nezákonné.

3. Žalobkyně shledává vadu rozhodnutí v tom, že žalovaný rozhodl způsobem, který správní řád neumožňuje. Žalovaný z vlastního podnětu, neboť k tomu odvolání žalobkyně nesměřovalo, část rozhodnutí zrušil a řízení zastavil, část změnil a ve zbytku rozhodnutí potvrdil. Tímto postupem odňal žalobkyni možnost odvolat se proti jeho rozhodnutí, byť se jedná o změny pro žalobkyni příznivé.
4. Žalobkyně dále namítá, že žalovaný v řízení nepostupoval v souladu se základními zásadami správního řízení. Nesouhlasí s výší sankce, kterou považuje za nepřiměřeně vysokou s ohledem na majetkové poměry žalobkyně a okolnosti, které jsou významné pro výši uložené sankce. Správní rozhodnutí má být vydáno na základě správně a úplně zjištěného skutkového stavu. Žalobkyně má za to, že žalovaný při užití správního uvážení vybočil z mezí a hledisek stanovených zákonem, jeho rozhodnutí není v souladu s pravidly logického usuzování a premisy takového úsudku nebyly zjištěny řádným procesním postupem.
5. Žalobkyně navrhl, aby soud napadené rozhodnutí zrušil a věc byla vrácena k dalšímu řízení žalovanému.

#### *Vyjádření žalovaného k žalobě*

6. Žalovaný ve vyjádření k žalobě ze dne 13. 10. 2017 shrnul dosavadní průběh řízení. Ohledně námítky žalobkyně, že žalovaný rozhodl způsobem, který správní řád neumožňuje, žalovaný upozornil na celé znění ustanovení § 90 správního řádu, když správní řád v § 90 odst. 1 písm. a) umožňuje napadené rozhodnutí nebo **jeho část** zrušit a řízení zastavit, v § 90 odst. 1 písm. c) napadené rozhodnutí nebo **jeho část** změnit, přičemž dle § 90 odst. 3 správního řádu změna nemůže být v neprospěch odvolatele, ledaže odvolání podal také jiný účastník, jehož zájmy nejsou shodné, anebo je napadené rozhodnutí v rozporu s právními předpisy nebo jiným veřejným zájmem. Dle ustanovení § 90 odst. 5 věty druhé správního řádu jestliže odvolací správní orgán změni nebo zruší napadené rozhodnutí jen zčásti, ve zbytku je potvrdí.
7. K tvrzení žalobkyně, že žalovaný rozhodl nad rámec odvolacích námítek, které směřovaly proti výši uložené sankce, žalovaný uvedl, že zrušení prvoinstančního rozhodnutí v části týkající se skutků spočívajících v nezajištění, aby řidič dodržel stanovenou denní dobu řízení a denní dobu odpočinku, v důsledku s uloženou sankcí souvisí, neboť v případě prokázání rovněž těchto skutků by žalovaný uložil pokutu vyšší než 85 000 Kč. V případě více skutků se ukládá pokuta na základě absorpční zásady, tedy podle skutku nejpřísněji trestného, přičemž další skutky zvyšují celkovou závažnost, což má vliv na rozhodování o výši sankce.
8. Žalovaný uvedl, že postupoval zcela v souladu se základními zásadami správního řízení a s námitkami žalobkyně se řádně vypořádal, jak je patrné z odůvodnění napadeného rozhodnutí, a navrhl, aby soud žalobu zamítl.

#### *Posouzení věci krajským soudem*

9. 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.*“).
10. V souladu s § 75 odst. 1 a 2 s. ř. s. vycházel soud při přezkoumání napadeného rozhodnutí ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu, a

napadené rozhodnutí přezkoumal v mezích žalobních bodů uplatněných v žalobě.

11. Soud ve věci rozhodoval v souladu s ustanovením § 51 odst. 1 s. ř. s. bez nařízení jednání, neboť s tím oba účastníci souhlasili (žalobkyně v podání ze dne 8. 11. 2017 a žalovaný ve vyjádření k žalobě ze dne 13. 10. 2017).
12. K jednotlivým žalobním bodům se soud vyjadřuje následovně.
13. Žalobkyně je přesvědčena, že žalovaný rozhodl způsobem, který správní řád neumožňuje, čímž ji mimo jiné odňal možnost odvolat se proti jeho rozhodnutí, byť se jedná o změny pro žalobkyni příznivé. Zdejší soud se ztotožňuje s postupem žalovaného v odvolacím řízení, když část rozhodnutí prvního stupně zrušil a řízení zastavil, a dále prvoinstanční rozhodnutí změnil tak, že snížil pokutu, a ve zbytku jej potvrdil, ačkoli k tomu odvolání žalobkyně nesměřovalo.
14. Je třeba rozlišovat mezi přezkumem zákonnosti a správnosti napadeného rozhodnutí. Z dikce ustanovení § 89 odst. 2 správního řádu plyne, že zatímco správnost prvoinstančního rozhodnutí odvolací orgán přezkouvává jen v rozsahu námitek uplatněných v odvolání, jinak jen tehdy, vyžaduje-li to veřejný zájem, zákonnost rozhodnutí přezkouvává z úřední povinnosti bez ohledu na odvolací důvody uplatněné v odvolání. Pokud zde shledá pochybení, přistoupí s ohledem na zásadu procesní ekonomie ke změně odvoláním napadeného rozhodnutí, přičemž musí respektovat omezení obsažené v § 90 odst. 3 správního řádu, tj. nesmí činit změnu v neprospěch odvolatele, neboť by ho připravil o možnost odvolání. K ničemu takovému ovšem v projednávané věci nedošlo, neboť žalovaný částečně zrušil a částečně změnil prvoinstanční rozhodnutí ve prospěch žalobkyně. Pokud jde o změnu prvoinstančního rozhodnutí odvolacím orgánem, pak soud v této souvislosti zmiňuje např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 12. 2018, č. j. 6As 286/2018-34, ve kterém Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že „*zrušení rozhodnutí a vrácení věci odvolacím orgánem zpět na první stupeň [§ 90 odst. 1 písm. a) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád] je až krajní možností, jak řešit vady rozhodnutí prvního stupně zjištěné v odvolacím řízení. Pokud je možné napadené rozhodnutí změnit [§ 90 odst. 1 písm. c) správního řádu], je odvolací orgán povinen tak v zájmu hospodárnosti řízení učinit (§ 6 odst. 2 správního řádu).*“
15. Žalobkyně namítala, že výše uložené pokuty neodpovídá závažnosti jednání a zejména byla uložena bez ohledu na poměry žalobkyně. Je třeba si předně uvědomit, co je to sankce a co je jejím účelem. Sankce se ukládá za nějaké porušení pravidel, má mj. preventivní funkci. Ta nespočívá pouze v účinku vůči jeho adresátovi, nýbrž musí mít takovou sílu, aby odrazovala od nezákonného jednání i další nositele takových zákonných povinností. Předpokladem je existence konkrétního zákonem chráněného zájmu, který je třeba chránit, přičemž postih za jeho porušení musí být přiměřený jeho významu a musí být uložen věcně správně a včas. Jedná-li se o postih finanční, pak musí být pro svého adresáta znatelný (nikoli jen zanedbatelný), nicméně nesmí být likvidační. Správní orgán při ukládání takovýchto postihů musí ve svých rozhodnutích řádně odůvodnit jeho výši nejen v obecné rovině s ohledem na konkrétní porušení konkrétního zákonem chráněného zájmu, ale zároveň se musí zabývat postihem vůči konkrétnímu adresátovi. Při stanovení výše pokuty je tedy třeba přihlídnout jak k okolnostem konkrétního případu, tak zároveň k majetkovým poměrům žalobkyně.
16. Správní orgán má při ukládání pokut zákonem ponechanou možnost zvolit na základě skutkových okolností případu možné řešení, čili je zde prostor pro správní uvážení

správního orgánu. Každé takové správní uvážení neboli diskreční oprávnění však má své hranice. Ty vyplývají zejm. z právní normy, v níž je diskreční oprávnění zakotveno. Soud pak správní uvážení správního orgánu přezkoumává pouze do té míry, zda nevybočilo z těchto zákonných mezí, je výsledkem logického usuzování, zda podklady pro rozhodnutí samé, ze kterých se též vyvozuje výše pokuty, byly zjištěny v dostatečném rozsahu a řádným procesním postupem.

17. Určitý návod pro postup soudů při přezkumu správního uvážení je obsažen v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 4. 2012, č. j. 1 Afs 1/2012-36: „*Ukládání trestu je založeno na dvou základních principech – principu zákonnosti trestu a individualizace trestu. Uložení pokuty v mezích zákonných podmínek je součástí posouzení zákonnosti přezkoumávaného správního rozhodnutí (§ 78 odst. 1 s. ř. s.). Z předchozí judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá závěr, že správní orgán se při ukládání trestu (tj. v tomto případě pokuty) musí výslovně zabývat všemi kritérii, která zákon stanovuje. V případě, že některé z kritérií stanovených zákonem není pro posouzení věci relevantní, má správní orgán povinnost se s takovým kritériem alespoň stručně vypořádat a odůvodnit jeho nepodstatnost (blíže srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2007, č. j. 8 As 17/2006 - 78, [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)). ... Mezi hlediska individualizace trestu v dané věci patří zejména závažnost správního deliktu, význam chráněného zájmu, který byl správním deliktem dotčen, způsob spáchání správního deliktu, jeho následky a okolnosti, za nichž byl spáchán. Při posuzování konkrétní závažnosti správního deliktu není hlavním kritériem skutková podstata deliktu, nýbrž především intenzita skutkových okolností, s jakou došlo k porušení právem chráněných hodnot a zájmů v konkrétním případě (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2010, č. j. 7 As 71/2010 - 97, publikovaný pod č. 2209/2011 Sb. NSS, [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)). ... Hodnocení konkrétních skutkových okolností projednávaného případu a uložení přiměřeného trestu je imanentní součástí správního uvážení, do něhož správní soud není oprávněn v rámci soudního přezkumu aktivně zasahovat.*“
18. Problematikou ukládání pokut za správní delikty se zabýval Nejvyšší správní soud též ve svém rozsudku ze dne 13. 12. 2007, č. j. 3 As 32/2007-48, ve kterém shrnul, že: „*Ukládání pokut za správní delikty se děje ve sféře volného správního uvážení (diskrečního práva správního orgánu), tedy zákonem dovolené volnosti správního orgánu rozhodnout ve vymezených hranicích, resp. volit některé z více možných řešení, které zákon vymezuje. Správní orgán přitom dbá na přiměřenost sankce z hlediska jejího účelu. Pro správné a spravedlivé ukládání sankce je významné dodržování principu zákonnosti trestání a principu individualizace sankce. Zásada zákonnosti trestání spočívá v tom, že se správní orgán musí důsledně řídit pravidly pro ukládání sankcí, která jsou obsažena v obecné i zvláštní části přestupkového zákona. Zásada individualizace sankce pak ukládá, aby druh, kombinace a intenzita sankcí odpovídaly všem okolnostem a zvláštnostem konkrétního případu. Správní orgán je proto povinen zabývat se jednotlivými kritérii pro stanovení sankce, opatřit si za tím účelem potřebné důkazní prostředky, provést jimi důkazy, vyvodit z těchto důkazů skutková a právní zjištění a poté správním uvážením, nicméně při respektování smyslu a účelu zákona a v souladu s pravidly logického usuzování, dospět k rozhodnutí o druhu a výměře sankce. Vzhledem k tomu, že je nezbytné, aby správní uvážení bylo přezkoumatelné soudem a současně i srozumitelné účastníkům řízení, musí pak být tento postup objasněn v odůvodnění rozhodnutí.*“
19. V tomto konkrétním případě soud shrnuje, že prvoinstanční orgán vyměřil žalobkyni pokutu ve výši 120 000 Kč, tedy 24% nejvyššího možného zákonného rozpětí pro uložení sankce za spáchaný správní delikt; dle ustanovení § 35 odst. 2 zákona o silniční dopravě se za předmětné porušení zákona o silniční dopravě uloží pokuta až do výše 500 000 Kč.

Žalovaný následně po částečném zrušení prvoinstančního rozhodnutí rozhodl o snížení pokuty na 85 000 Kč, což představuje 17% stanovené maximální zákonné sazby.

20. Soud má za to, že se žalovaný dostatečně zabýval majetkovými poměry žalobkyně. Ačkoli prvoinstanční orgán při rozhodování o výši pokuty vycházel pouze ze závažnosti skutku a nepřihlédl k majetkovým poměrům žalobkyně, žalovaný toto v odvolacím řízení napravil, když učinil kroky ke zjištění majetkových poměrů žalobkyně. Usnesením ze dne 3. 5. 2017, č. j. 150/2017-110-SDNA/3 žalovaný vyzval žalobkyni k doložení její finanční situace. Obdržené podklady žalovaný řádně posoudil a teprve následně rozhodl o výši sankce tak, aby odpovídala okolnostem daného případu, přičemž své rozhodnutí řádně zdůvodnil.
21. Žalovaný při stanovení konkrétní výše pokuty vycházel z dokumentů doložených žalobkyní, z nichž následně určil výši pokuty přiměřenou majetkovým poměrům žalobkyně. Takovou výši pokuty vzhledem k žalobkyní doloženým dokladům prokazujícím její majetkové poměry nelze považovat za nepřiměřenou, natož likvidační. Ani s ohledem k charakteru a závažnosti přestupku nelze výši pokuty považovat za nepřiměřenou. Jak uvedl žalovaný ve vyjádření k žalobě, skutek spočívající v jízdě na cizí kartu řidiče je jedním z nejzávažnějších porušení předpisů v silniční dopravě.
22. Žalovaný zároveň odkázal na tři konkrétní rozhodnutí, v nichž byla v obdobných případech uložena shodná výše pokuty. Žalovaný při stanovení výše pokuty přihlédl též k polehčujícím i přitěžujícím okolnostem.
23. Žalobkyní namítané překročení mezí správního uvážení při uložení výše pokuty je zcela liché, neboť jak již soud shrnul výše, za předmětný správní delikt lze uložit pokutu do výše 500 000 Kč. Pokuta ve výši 85 000 Kč tak představuje 17% stanovené maximální zákonné sazby. Rozhodně tedy není možné dospět k závěru, že správní orgán při ukládání pokuty překročil zákonné meze.
24. Soud v intencích výše uvedené judikatury (a v rozsahu žalobních námitek) přezkoumal napadené rozhodnutí a dospěl k závěru, že žalovaný postupoval zcela v souladu se zákonem i základními zásadami správního řízení, vypořádal se se všemi námitkami žalobkyně, jež spočívaly pouze v tvrzené nepřiměřenosti výše uložené sankce, když se podrobně zabýval majetkovými poměry žalobkyně, vycházel z podkladů předložených žalobkyní a řádně zohlednil přitěžující i polehčující okolnosti.

#### ***Rozhodnutí soudu***

25. Soud neshledal žádný z žalobních bodů důvodným, a proto žalobu podle ustanovení § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.

#### ***Náklady řízení***

26. Podle § 60 odst. 1 s. ř. s. by měl právo na náhradu nákladů řízení žalovaný, který měl ve věci plný úspěch. Jelikož žalovanému žádné důvodně vynaložené náklady nevznikly, rozhodl soud, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

#### ***Poučení:***

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

Plzeň 26. února 2019

JUDr. PhDr. Petr Kuchynka, Ph.D. v.r.  
předseda senátu