



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Slavomíra Nováka a soudkyň JUDr. Hany Pipkové a JUDr. Marcely Rouskové v právní věci žalobce: **P. B.**, fyzická osoba podnikající, proti žalovanému: **Ministerstvo dopravy**, nábřeží Ludvíka Svobody 1222/12, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 25. 11. 2008, č.j. 340/2008-110-SDNA/3,

t a k t o :

I. Žaloba se zamítá.

II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í

Žalobce se domáhal zrušení rozhodnutí Ministerstva dopravy ze dne 25. 11. 2008, kterým bylo zamítnuto jeho odvolání proti rozhodnutí Krajského úřadu Plzeňského kraje č.j. DSH/7364/08 ze dne 20. 6. 2008 a toto prvostupňové rozhodnutí potvrzeno.

Žalovaný odvolací orgán v odůvodnění napadeného rozhodnutí konstatoval, že krajský úřad na základě kontroly provedené v době od 28. 2. do 13. 3. 2008 a zaměřené na plnění povinností tuzemského dopravce a dodržování podmínek pro silniční dopravu nebezpečných věcí u žalobce zjistil, že ve 28 případech nebyla u řidičů dodržena denní doba odpočinku, dále že řidiči ve 12 případech nedodrželi bezpečnostní přestávky a v deseti případech překročili denní dobu řízení. Žalobce tato skutková zjištění nezpochybnil, ale namítl, že příslušné normy týkající se doby řízení, bezpečnostních přestávek a doby odpočinku nedodržovali řidiči, přičemž žalobce jako dopravce nemá možnost činnost řidiče nijak ovlivnit. Žalovaný tuto argumentaci žalobce odmítl s tím, že povinnost dopravce zajistit, aby řidiči tyto normy dodržovali, vyplývá z Nařízení 561/2006/ES a ze ust. § 35 odst. 2 zákona č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, a že dopravce nese objektivní odpovědnost za nesplnění povinností, které se vztahují k režimu řízení, bezpečnostních přestávek a dob odpočinků. Zde žalovaný odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 9 As 36/2007-59 ze dne 24. 1. 2008.

Proti tomuto rozhodnutí směřovala žaloba, v níž žalobce namítl, že nedošlo k porušení smyslu Nařízení 561/2006/ES, neboť žalobce plní všechny povinnosti, které mu jako zaměstnavateli řidičů tento předpis ukládá, dále uvedl, že odpovědnost dopravce není v relevantních předpisech upravena jako kategoricky objektivní bez možnosti vyvinění, poukázal na ústavně-právní rozměr takové odpovědnosti a vyjádřil pochybnost o účelu sankce ukládané za podmínek takové odpovědnosti. Navrhl, aby soud napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

Žalovaný v obsáhlém vyjádření k žalobě odmítl žalobní námitky, setrval na svých právních závěrech a navrhl, aby soud žalobu zamítl.

Městský soud v Praze přezkoumal napadené rozhodnutí, jakož i řízení, které jeho vydání předcházelo, v rozsahu uplatněných žalobních námitek, a dospěl k závěru, že žaloba není důvodná.

Jak je z napadeného rozhodnutí zřejmé, žalobce byl postižen sankcí podle ust. § 35 odst. 2 písm. b) zákona č. 111/1994 Sb., ve znění pozdějších předpisů, podle něhož dopravní úřad nebo Ministerstvo dopravy při porušení tohoto zákona uloží pokutu až do výše 500 000 Kč dopravci, který nezajistí dodržování stanovené doby řízení vozidla, bezpečnostních přestávek a doby odpočinku při práci řidičů. Žalobce nijak nepopřel a nezpochybnil, že kontrolou provedenou Krajským úřadem Plzeňského kraje byla zjištěna porušení článku 8 odst. 2 Nařízení 561/2006/ES (ve 28 případech nezajištěna dostatečná denní doba odpočinku řidičů), článku 7 (ve 12 případech nedodržena bezpečnostní přestávka) a článku 6 odst. 1 (v 10 případech překročení denní doby řízení). Za to byla žalobci uložena pokuta ve výši 65 000,- Kč.

Žalobce v žalobě především poukázal na to, že důsledně provádí školení a přeškolení jím zaměstnaných řidičů, a vydává i vnitřní předpisy, kterými plnění povinností řidičů vymáhá. Žalobce tedy vynaložil veškerou péči na proškolení řidičů o jejich právech a povinnostech. S přihlédnutím k těmto skutečnostem nelze po žalobci požadovat plnou odpovědnost za nezodpovědné jednání některých jeho řidičů. Navíc shledaných porušení zákona se dopustilo jen šest řidičů z desítek u žalobce zaměstnaných, což rovněž svědčí o tom, že žalobce své povinnosti dopravce řádně plní.

Dále žalobce uvedl, že byt' Nejvyšší správní soud v rozsudku č.j. 9 As 36/2007-59 konstatuje objektivní odpovědnost dopadající na dopravce, přesto tento soud připouští, že možnost liberace dopravce nelze zcela vyloučit. Žalobce pak má za to, že ani Nařízení 561/2006/ES nenahlíží odpovědnost dopravce jako kategoricky objektivní bez možnosti. S ohledem na žalobcovu péči jsou u něj podmínky pro vyvinění se z odpovědnosti za porušení povinností jím zaměstnanými řidiči naplněny. Žalobce nepostupoval v rozporu s ust. § 3 odst. 1 písm. b) zákona č. 111/1994 Sb., ani článku 10 Nařízení 561/2006/ES, tedy že by nezajistil, aby jeho zaměstnanci dodržovali příslušná ustanovení týkající se doby řízení, bezpečnostních přestávek a doby odpočinku.

Žalobce rovněž poukázal na to, že bezvýjimečné lpění na objektivní odpovědnosti za výsledek bez existence jakýchkoliv liberačních důvodů může vést až k zákonné ignoranci ústavně zaručených lidských práv a základních svobod. Vedou-li interpretace pojmu „zajistit“ podle zákona č. 111/1994 Sb. k závěru, že dopravce je odpovědný za všech okolností za porušení zaviněné jím zaměstnanými řidiči, dochází pak ke střetu s ústavně zaručeným právem podnikat. Tu pak jde již přímo o eliminaci tohoto práva, neboť na dopravce jsou kladeny podmínky, o nichž je předem zřejmé, že je dopravce nebude moci ani přes vyvinutí veškeré péče splnit. Podnikateli v dopravě tak hrozí vždy a všude riziko sankce a je zcela nepodstatné, jaké faktické jeho chování vzniku odpovědnosti předcházelo.

Konečně pokud jde o vlastní sankci, má žalobce ze to, že její uložení v daném kontextu nemůže naplnit svůj cíl. Má-li sankce donutit trestaný subjekt k budoucímu žádoucímu chování, nemůže tuto funkci vůči žalobci naplnit, neboť žádoucí chování zde není závislé na žalobci, ale na jeho zaměstnancích, a žalobce před veškerou svou snahu nemůže vyloučit nerespektování jeho pokynů a příkazů ze strany řidičů. Sankce má pak funkci pouze fiskální.

Městský soud v Praze při rozhodování této věci konstatoval, že tuto problematiku řešil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 24. 1. 2008, č.j. 9 As 36/2007 – 59 (www.nssoud.cz).

Nejvyšší správní soud především uvedl, že „... z dikce ustanovení § 35 odst. 2 písm. b) zákona o silniční dopravě vyplývá, že odpovědnost za nesplnění povinností vyplývajících z mezinárodní úmluvy ohledně režimu řízení, přestávek odpočinku řidičů na základě odkazu v ustanovení § 3 odst. 1 písm. b) téhož zákona je konstruována na principu objektivní odpovědnosti a tato odpovědnost dopadá na dopravce, nikoli na řidiče vozidla.“

Dále Nejvyšší správní soud konstatoval, že „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 proškolenil [...] 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.

Závěry, k nimž dospěl Nejvyšší správní soud v tomto rozsudku, lze bez výjimky vztáhnout i na věc nyní projednávanou, a Městský soud v Praze neshledal důvod se od těchto závěrů odchýlit. Důvodem pro odchýlení není ani změna právního předpisu Evropských společenství, když Nařízení Rady (EHS) č. 3820/85 bylo nahrazeno Nařízením Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 561/2006, neboť v relevantních záležitostech se tyto předpisy shodují.

Městský soud v Praze z těchto důvodů proto neshledal podstatné žalobní námitky důvodnými.

Za nedůvodné pak nepovažuje ani námitky argumentující negativním dopadem na výkon ústavně zaručeného práva podnikat, resp. nefunkčností ukládané sankce z hlediska výchovného.

Není sice sporu o tom, že Listina základních práv a svobod v ustanovení 26 odst. 1 stanoví, že každý má právo na svobodnou volbu povolání a přípravu k němu, jakož i právo podnikat a provozovat jinou hospodářskou činnost, ovšem současně v ust. odst. 2 uvádí, že zákon může stanovit podmínky a omezení pro výkon určitých povolání nebo činností. Ustanovení § 3 odst. 1 písm. b) zákona o silniční dopravě ve spojení s ustanoveními čl. 6, 7 a 8 Nařízení 561/2006/ES představuje právě takové omezení výkonu určitých činností. Jak je zřejmé z výkladu Nejvyššího správního soudu, tato omezení nejsou svévolná, ale vycházejí z nezbytné ochrany důležitého veřejného zájmu, jímž je bezpečnost silničního provozu, zejména ochrana zdraví a života všech účastníků silničního provozu.

Pokud pak jde o výchovnou funkci uložené sankce, má soud za to, že není vyloučena ani za podmínek objektivní odpovědnosti dopravce. Zajišťování bezpečnosti silničního provozu, snižování rizik z tohoto provozu vyplývajících a předcházení vzniku škody či ohrožení nebo poškození zdraví osob je kontinuálním procesem, a stejně kontinuálním musí být i tlak na dopravce ve směru dodržování povinností podle Nařízení 561/2006/ES. Vzhledem k tomu, že povinnosti vyplývající z článku 6, 7 a 8 tohoto Nařízení jsou v určitém rozporu s ekonomickými zájmy dopravců, musí tento tlak být dostatečně výrazný, aby splnil svůj účel, a to se projevuje i právě v konstruované objektivní odpovědnosti dopravce. Hrozba sankcí je tedy jedním z preventivních prostředků, jimiž je uplatňován tento tlak na dovozce, aby neupřednostňovali svůj ekonomický zájem nad důležitým veřejným zájmem na bezpečnost silničního provozu.

Městský soud v Praze tedy a dospěl k závěru, že žaloba nebyla podána důvodně, a proto ji podle ust. § 78 odst. 7 soudního řádu správního zamítl.

Soud rozhodl ve věci bez nařízení jednání podle ust. § 51 odst. 1 soudního řádu správního.

Výrok o náhradě nákladů řízení je odůvodněn ust. § 60 odst. 1 soudního řádu správního, když žalobce ve věci úspěch neměl a žalovanému žádné náklady řízení nevznikly.

P o u č e n í:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li

poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

V Praze dne 27. února 2013

JUDr. Slavomír Novák, v.r.
předseda senátu

Za správnost vyhotovení: Kotlanová