



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Vojtěcha Šimíčka a soudců JUDr. Miluše Doškové a Mgr. Radovana Havelce v právní věci žalobce: **OMEGA TRANS spol. s r. o.**, se sídlem Cvokařská 37/10, Plzeň, zastoupeného JUDr. Karlem Uhlířem, advokátem se sídlem Husova 13, Plzeň, proti žalovanému: **Ministerstvo dopravy**, se sídlem nábrž. Ludvíka Svobody 1222/12, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 30. 7. 2008, č. j. 9 Ca 425/2007 - 43,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá.**
- II. Žalovanému **se nepřiznává** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I.

Žalobce (dále „stěžovatel“) podal včas kasační stížnost proti shora označenému rozsudku Městského soudu v Praze, jímž byla zamítnuta jeho žaloba proti rozhodnutí Ministerstva dopravy (dále „žalovaný“) ze dne 23. 10. 2007, č. j. 258/2007-110-SDNA/3. Tímto rozhodnutím žalovaný zamítl odvolání stěžovatele proti rozhodnutí Krajského úřadu Středočeského kraje ze dne 26. 4. 2006, sp. zn. 5060/2006/DOP/7, jímž byla stěžovateli podle § 35 odst. 2 písm. b) zákona č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, ve znění účinném pro posuzované období (dále jen „zákon o silniční dopravě“) uložena pokuta ve výši 5000 Kč za zjištěné porušení ustanovení § 3 odst. 1 písm. b) tohoto zákona, ve smyslu nařízení Rady (EHS) č. 3820/85, o harmonizaci určitých sociálních právních předpisů

v silniční dopravě (dále „nařízení č. 3820/85“), když stěžovatel jako dopravce nezajistil dodržení bezpečnostních přestávek v případě dvou řidičů.

II.

Stěžovatel v kasační stížnosti výslovně uplatňuje důvod obsažený v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), namítá tedy nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení.

Stěžovatel uvádí, že si je vědom povinnosti, kterou zákon ukládá dopravci jako účastníkovi provozu na pozemních komunikacích a provozovateli nákladní automobilové dopravy, totiž dbát o to, aby jeho zaměstnanci, obzvláště řidiči motorových vozidel, dodržovali platné předpisy. Jak uvedl stěžovatel již v žalobě, má za to, že podnikl veškerá možná opatření, aby řidiči jím provozovaných vozidel stanovené podmínky respektovali. S výjimkou proškolení svých zaměstnanců a neustálého napomínání k dodržování platných norem však dopravce nemá jinou objektivní možnost kontrolovat, zda jeho zaměstnanci v danou chvíli všechny předpisy řádně plní. Stěžovatel zdůrazňuje, že zpětně provádí kontroly a v případě zjištění pochybení se snaží takovým situacím předejít, ale nemá možnost zabránit porušení právního předpisu právě ve chvíli, kdy k němu dochází. Domnívá se, že nemůže být penalizován za něco, co nelze objektivně zajistit či splnit. V této souvislosti odkazuje na rozhodnutí Krajského úřadu Karlovarského kraje, který v přezkumném řízení, realizovaném v důsledku podání správní žaloby, zrevidoval své předchozí rozhodnutí a prolomil své dosavadní hodnocení objektivní odpovědnosti dopravce ve věci, která je předmětné kauze velmi podobná.

Stěžovatel je toho názoru, že k naplnění veřejnoprávní odpovědnosti nepostačuje prokázání protiprávního jednání, když povinným znakem skutkové podstaty správního deliktu je zákonný předpoklad „příkázání“ nebo „dovolení“. Pokud není prokázán uvedený zákonný předpoklad, nelze vůči právnické osobě vyvozovat veřejnoprávní odpovědnost. V daném případě proto bylo podle stěžovatele nezbytné ve správním řízení prokázat, že provozovatel předmětné jízdní soupravy buď přikázal, a to konkrétním konáním uskutečněným buď v písemné nebo v ústní formě, nebo dovolil (písemně, ústně či mlčky), aby tato jízdní souprava byla provozována v rozporu s platnou právní úpravou. Stěžovatel v předchozích řízeních prokázal, že své povinnosti neporušil, neboť nezákonného jednání se dopustili jeho zaměstnanci, a to i přes skutečnost, že byli o svých zákonných povinnostech řádně proškoleni a stěžovatel na nich respektování těchto povinností vyžadoval.

Z uvedených důvodů stěžovatel navrhuje, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

III.

Ve vyjádření ke kasační stížnosti žalovaný shrnul předchozí průběh správního řízení a zopakoval svůj názor, že podle ustanovení § 3 odst. 1 písm. b) zákona o silniční dopravě, ve znění účinném v posuzovaném období, byl stěžovatel jako tuzemský dopravce povinen zajistit, aby jeho zaměstnanci (řidiči) dodržovali příslušná ustanovení týkající se bezpečnostních přestávek, které jsou stanoveny nařízením Rady č. 3820/85. Stěžovatel jako dopravce nese odpovědnost za dosažení výsledného stavu.

Žalovaný v této souvislosti odkazuje na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 1. 2008, č. j. 9 As 36/2007 - 59 (publ. pod č. 1533/2008 Sb. NSS, dostupné na www.nssoud.cz), podle něhož z dikce ustanovení § 35 odst. 2 písm. b) zákona o silniční dopravě vyplývá, že odpovědnost za nesplnění povinnosti ohledně bezpečnostních přestávek řidičů je konstruována na principu objektivní odpovědnosti, která dopadá na dopravce, nikoli na řidiče vozidla. Žalovaný dále uvádí, že k vyvození odpovědnosti dopravce (stěžovatele) stačí pouze fakt nesplnění povinnosti stanovené zákonem o silniční dopravě. Porušením stanovené povinnosti zajistit dodržení bezpečnostních přestávek řidiče došlo ke vzniku protiprávního stavu spočívajícího v tom, že byl ohrožen důležitý veřejný zájem na bezpečnosti silničního provozu a na harmonizaci určitých sociálních právních předpisů v silniční dopravě, harmonizaci podmínek hospodářské soutěže mezi druhy pozemní dopravy, a zlepšení pracovních podmínek řidičů, jak plyne z nařízení č. 3820/85.

Podle žalovaného je jediné výklad, že zajištění dodržování stanovených dob bezpečnostních přestávek je zákonem o silniční dopravě stanoveno dopravci, schopen zajistit efektivní fungování právních norem a naplnit jejich smysl a účel. Námitky stěžovatele, že své zaměstnance (řidiče) řádně školil, prováděl kontroly a nabádal je k dodržování platných právních předpisů nebo že nemohl nepřetržitě kontrolovat jejich plnění, nelze použít jako liberující důvod ke zproštění odpovědnosti stěžovatele za předmětný správní delikt podle zákona o silniční dopravě, ale prokazuje pouze to, že jednání stěžovatele nebylo ve vztahu ke konkrétním řidičům dostatečně efektivní. Pokud by některé skutečnosti měly vést ke zproštění odpovědnosti dopravce, musely by být jako liberační důvody v zákoně o silniční dopravě nebo v nařízení č. 3820/85 explicitně vyjádřeny.

Žalovaný k námitce stěžovatele, že nebyl prokázán zákonný předpoklad „příkázání“ nebo „dovolení“, uvádí, že zákonná povinnost je stanovena slovem „zajistí“, kterou nelze chápat toliko jako vytvoření podmínek pro zajištění dodržení bezpečnostních dodávek, ale jako garanci dopravce (stěžovatele) za dosažení výsledného žádoucího stavu. Objektivní stránkou správního deliktu je v tomto případě reálné nezajištění žádoucího stavu, nemusí se tedy jednat o omisivní jednání „příkázání“ či omisivní strpění „dovolení“ protiprávního jednání řidičů.

Námitku stěžovatele spočívající v argumentaci rozhodnutím Krajského úřadu Karlovarského kraje považuje žalovaný za zcela irelevantní, neboť se pravděpodobně jedná o rozdílný druh právní odpovědnosti podle zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích, nikoliv podle zákona o silniční dopravě. O uvedeném rozhodnutí však žalovaný nemá bližší informace. Ze všech uvedených důvodů žalovaný navrhuje, aby byla kasační stížnost zamítnuta.

IV.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek městského soudu v souladu s ustanovením § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s. a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

Ze spisového materiálu vyplývá, že v posuzované věci není sporu o zjištěném skutkovém stavu. Ten spočívá v tom, že u dvou zaměstnanců stěžovatele, řidičů nákladního vozidla tovární značky VOLVO FH 12, reg. zn. X a návěsu tovární značky KOGEL, reg. zn. X, provozovaného v době kontroly stěžovatelem, nebyly dodrženy bezpečnostní přestávky, a to u řidiče A. U. dne 21. 2. 2006 v době od 5.56 hod. do 14.52 hod, kdy byla evidována nepřerušovaná doba řízení vozidla v délce 7 hod. 38 min., a u řidiče

V. H. dne 22. 2. 2006 v době od 6. 26 hod. do 13 hod., kdy byla evidována nepřerušená doba řízení vozidla v délce 5 hod. 59 min. Předmětem sporu je tedy výlučně posouzení právní otázky, která se týká charakteru právní odpovědnosti za správní delikt, jehož se stěžovatel jako tuzemský dopravce měl dopustit, když nezajistil, aby řidiči dodržovali ustanovení týkající se doby řízení, doby bezpečnostních přestávek a doby odpočinku.

Podle § 3 odst. 1 písm. b) zákona o silniční dopravě, ve znění účinném k datu, kdy k vytýkanému jednání došlo, je tuzemský dopravce povinen ve vnitrostátní dopravě zajistit, aby řidiči dodržovali ustanovení týkající se doby řízení, bezpečnostních přestávek a doby odpočinku stanovené mezinárodní úmluvou, kterou je Česká republika vázána a která byla zveřejněna ve Sbírce zákonů nebo ve Sbírce mezinárodních smluv, pokud pro určité kategorie vozidel nestanoví prováděcí předpis doby odlišné. Toto ustanovení odkazuje na čl. 6 – 11 Evropské dohody o práci osádek vozidel v mezinárodní silniční dopravě (dále jen „AETR“), vyhlášené pod č. 108/1976 Sb.

Podle čl. 7 odst. 1 a 2 AETR musí mít řidič po čtyřech a půl hodinách řízení přestávku nejméně čtyřicet pět minut, pokud nezapočne dobu odpočinku. Tato přestávka smí být nahrazena nejméně patnáctiminutovými přestávkami, zařazenými do této doby řízení nebo okamžitě po této době tak, aby bylo v součtu dosaženo čtyřiceti pěti minut. Tato pravidla pro dodržování bezpečnostních přestávek jsou totožná s pravidly stanovenými v čl. 7 odst. 1 a 2 nařízení č. 3820/85, na něž zákon o silniční dopravě výslovně odkazuje v ustanovení § 3 odst. 1 písm. b) od 1. 7. 2006.

Především je třeba uvést, že Nejvyšší správní soud se již právní otázce týkající se charakteru odpovědnosti, jenž vyplývá z interpretace pojmu „zajistit“ v kontextu zákona o silniční dopravě, důkladně věnoval ve svém rozhodnutí ze dne 24. 1. 2008, č. j. 9 As 36/2007 - 59, na které odkázal rovněž žalovaný, a to ve skutkově podobném případě. Ústavní soud, který se k ústavní stížnosti tímto rozsudkem zdejšího soudu zabýval, v usnesení odmítajícím návrh pro jeho neopodstatněnost, rovněž na přílehlavé a vyčerpávající odůvodnění tohoto rozsudku odkázal (III. ÚS 944/08, dostupné na <http://nalus.usoud.cz>). V posuzovaném případě Nejvyšší správní soud neshledal důvod, pro který by se měl odchýlit od právních závěrů uvedených v tomto rozsudku, a proto na něj odkazuje a z jeho odůvodnění zdůrazňuje následující argumentaci.

„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.

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 silniční dopravě 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 „nezajistí“, 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.

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 nejružnějšího charakteru (jako jsou principy, zvyklosti, pravidla správnosti, spravedlnosti, efektivnosti, jazykový úzus atp.) je většina právních norem větami, které jsou nezpůsobitelné 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. 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 silniční dopravě 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.“

Je proto třeba odmítnout tvrzení stěžovatele, že k naplnění veřejnoprávní odpovědnosti nepostačuje prokázání protiprávního jednání, neboť znakem skutkové podstaty správního deliktu v tomto případě není zákonný předpoklad „příkázání“ nebo „dovolení“, jak uvádí stěžovatel, nýbrž jde o porušení ustanovení § 3 odst. 1 písm. b) zákona o silniční dopravě, pro které je klíčový výše interpretovaný pojem „zajistit“. Tento závěr Nejvyššího správního soudu samozřejmě nevylučuje možnost liberace v případě objektivní odpovědnosti právnických osob, pokud je znakem skutkové podstaty objektivní stránka deliktu spočívající v příkázání nebo dovolení zákonem sankcionovaného jednání, pokud by takové jednání nebylo prokázáno (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 3. 2007, č. j. 4 As 28/2006 - 65, publ. pod č. 1658/2008 Sb. NSS, dostupné na www.nssoud.cz), v posuzovaném případě je však skutková podstata správního deliktu koncipována tak, jak bylo výše uvedeno.

Námítka stěžovatele týkající se rozhodnutí Krajského úřadu Karlovarského kraje, o němž stěžovatel neposkytl žádné bližší informace, není pro účely rozhodovací činnosti Nejvyššího správního soudu relevantní, a proto se jí blíže nezabýval.

Na základě shora uvedených argumentů lze ve shodě s názorem žalovaného a městského soudu uzavřít, že k odpovědnosti stěžovatele postačí, že porušení povinnosti bylo prokázáno, neboť v posuzovaném případě jde o jeho odpovědnost za výsledek, jehož mělo být dosaženo. Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že důvod kasační stížnosti vymezený ustanovením § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. naplněn nebyl, a proto kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

O nákladech řízení rozhodl soud podle ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel nebyl v řízení úspěšný, proto mu náhrada nákladů řízení nenáleží. Žalovaný v řízení plně úspěšný sice byl, nicméně ze spisu nevyplývá, že by mu v souvislosti s řízením vznikly náklady přesahující jeho běžnou činnost. Proto soud rozhodl, že se žalovanému nepřiznává právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

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

V Brně dne 17. února 2009

JUDr. Vojtěch Šimíček
předseda senátu