



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Alexandra Krysla a soudců Mgr. Jana Šmakala a Mgr. Jaroslavy Krivánkové ve věci

žalobce: **L. R.**
zastoupen advokátem Mgr. Ing. Daliborem Jandurou, sídlem Dlouhá
103, Hradec Králové

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

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 20. 10. 2023, č.j. MD-34410/2023-110/3,

takto:

- I. Žaloba se z a m í t á.
- II. Žádný z účastníků n e m á právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I.

Napadené rozhodnutí

1. Žalobce se žalobou ze dne 14. 12. 2023 domáhal zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 20. 10. 2023, č.j. MD-34410/2023-110/3 (dále jen „*napadené rozhodnutí*“), jímž bylo k jeho odvolání změněno rozhodnutí Krajského úřadu Plzeňského kraje (dále jen „*prvoinstanční orgán*“) ze dne 18. 5. 2022, č.j. PK-DSH/5257/22 (dále jen „*prvoinstanční rozhodnutí*“), kterým byla žalobci uložena pokuta ve výši 45 000 Kč za přestupek dle § 35 odst. 2 písm. h) zákona č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě (dále jen „*zákon o silniční dopravě*“) pro porušení § 3a odst. 1 písm. b) téhož zákona v návaznosti na čl. 34 odst. 1 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 165/2014 o tachografech v silniční dopravě, o zrušení nařízení Rady (EHS) č. 3821/85 o záznamovém zařízení v silniční dopravě a o změně nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 561/2006 o harmonizaci některých předpisů v sociální oblasti týkajících se silniční dopravy (dále jen „*nařízení č. 165/2014*“); žalobci byla současně uložena povinnost uhradit náklady řízení ve výši 1 000 Kč.
2. Změna prvoinstančního rozhodnutí spočívala v tom, že ve výroku I. se slova „*kdy obviněný porušil ustanovení § 3a odst. 1 písm. b) zákona o silniční dopravě, ve spojení s ustanovením čl. 34 odst. 1 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 165/2014 o tachografech v silniční dopravě, o zrušení nařízení Rady (EHS) č. 3821/85 o záznamovém zařízení v silniční dopravě a o změně nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 561/2006 o harmonizaci některých předpisů v sociální oblasti týkajících se silniční dopravy (dále jen „nařízení 165/2014“)*“ nahrazují slovy „*kdy obviněný porušil ustanovení článku 7 odst. 1 oddílu 4 dodatku 31-B-1-2 ve spojení s čl. 6 oddílu 4 dodatku 31-B-1-2 Dohody o obchodu a spolupráci mezi Evropskou unií a Evropským společenstvím pro atomovou energii na jedné straně a Spojeným královstvím Velké Británie a Severního Irska na straně druhé,*“; ve zbytku bylo prvoinstanční rozhodnutí potvrzeno.
3. Uvedeného přestupku se žalobce dopustil tím, že nezajistil, aby nezjištěný řidič žalobcem provozovaného velkého vozidla Mercedes, registrační značky X., o celkové hmotnosti 18 000 kg, řádně vedl záznam o době řízení, bezpečnostních přestávkách a době odpočinku, když tento řidič v době od 20:59 hod. dne 9. 10. 2021 do 23:04 hod. dne 9. 10. 2021 neměl na nezjištěném místě v záznamovém zařízení uvedeného vozidla vloženou a nepoužíval k vedení svého záznamu o době řízení, bezpečnostních přestávkách a době odpočinku kartu řidiče.

II.

Žaloba

4. Žalobce uvedl, že napadené rozhodnutí je nezákonné, přičemž uplatnil dva žalobní body, a to: 1) „*Nezákonná právní subsumpce pod mezinárodní smlouvu*“ a 2) „*Excesivní stanovení výše pokuty v rámci správního uvážení*“.
5. *K prvnímu žalobnímu bodu* žalobce uvedl, že žalovaný změnil prvoinstanční rozhodnutí tak, že rozhodné porušení právní povinnosti se opírá o porušení povinnosti stanovené žalobci článkem 7 odst. 1 oddílu 4 dodatku 31-B-1-2 ve spojení s čl. 6 oddílu 4 dodatku 31-B-1-2 Dohody o obchodu a spolupráci mezi Evropskou unií a Evropským společenstvím pro atomovou energii na jedné straně a Spojeným královstvím Velké Británie a Severního Irska na straně druhé (dále jen „*dohoda o obchodu a spolupráci*“). Žalovaný vytvořil právní rámec postavený na konstrukci, že dne 1. 1. 2021 vstoupila v účinnost dohoda o obchodu a spolupráci a vzhledem k tomu, že dohoda o obchodu a spolupráci byla sjednána mezi Evropskou unií a Spojeným královstvím Velké Británie a

Severního Irska na základě čl. 217 Smlouvy o fungování Evropské unie, přičemž dohody uzavřené Unií jsou závazné pro orgány Unie i pro členské státy, a vyplývá proto z unijní povahy tohoto právního předpisu jeho přímá závaznost pro fyzické i právnické osoby v případě ustanovení, která přímo práva a povinnosti těmto osobám adresují, tedy je třeba na přepravu konající se na (nebo z) území Velké Británie namísto nařízení č. 165/2014 aplikovat ustanovení dohody o obchodu a spolupráci (konkrétně v daném případě dodatek 31-B). Dále pak dovozuje, že pokud nelze aplikovat § 3a odst. 1 písm. b) zákona o silniční dopravě, který odkazuje na „*přímo použitelný předpis Evropské unie upravující harmonizaci předpisů v sociální oblasti týkajících se silniční dopravy*“, je správné aplikovat § 35 odst. 2 písm. h) zákona o silniční dopravě v tom smyslu, že se dopravce dopustí přestupku tím, že nezajistí, aby řidič řádně vedl záznam o době řízení vozidla, bezpečnostních přestávkách a době odpočinku a tento záznam předložil při kontrole, nebo záznam o době řízení vozidla, bezpečnostních přestávkách a době odpočinku neuchovává po stanovenou dobu, že pod uvedenou skutkovou podstatu přestupku podle § 35 odst. 2 písm. h) zákona o silniční dopravě lze proto podřadit všechna protiprávní jednání spočívající v nezajištění dodržování požadavků na řádné vedení, předkládání a uchovávání záznamů o době řízení, bezpečnostních přestávkách a době odpočinku vyplývajících z obecně závazných právních předpisů stanovujících uvedené povinnosti, a to včetně povinností vyplývajících z dohody o obchodu a spolupráci. V tento moment však vytváří přesmyčku ke svému vlastnímu právnímu závěru, že nelze aplikovat § 3a odst. 1 písm. b) zákona o silniční dopravě tak, že podle něj v případě přestupku tuzemského dopravce spočívajícího v nezajištění řádného vedení záznamů o době řízení vozidla, bezpečnostních přestávkách a době odpočinku, který je spáchán v průběhu dopravy probíhající z (nebo na) území Velké Británie, se proto aplikuje § 35 odst. 2 písm. h) zákona o silniční dopravě ve spojení s konkrétním ustanovením dohody o obchodu a spolupráci stanovícím tuto povinnost, kterým je v daném případě čl. 7 odst. 1 oddílu 4 dodatku 31-B-1-2, který stanoví, že dopravci a řidiči zajistí správné fungování a náležité používání digitálních tachografů a karet řidiče, a čl. 6 oddílu 4 dodatku 31-B-1-2 dohody o obchodu a spolupráci, který stanoví, že řidiči používají záznamové listy nebo kartu řidiče každý den, kdy řídí, od okamžiku, kdy převezmou vozidlo, přičemž záznamový list nebo karta řidiče nesmějí být vyjmuty před koncem denní pracovní doby, pokud není jejich vyjmutí jinak povoleno nebo není nezbytné pro zapsání symbolu země po překročení hranice.

6. Žalobce považuje uvedenou právní konstrukci, kterou označil jako přesmyčku, za neudržitelnou. Žalovaný, který současně vylučuje přímou použitelnost předpisu Evropské unie, obchází nedostatek přímého účinku nařízení č. 165/2014 tak, že výslovné hypotéze § 35 odst. 2 písm. h) zákona o silniční dopravě, která zní, že *nezajistí, aby řidič řádně vedl záznam o době řízení vozidla, bezpečnostních přestávkách a době odpočinku a tento záznam předložil při kontrole, nebo záznam o době řízení vozidla, bezpečnostních přestávkách a době odpočinku neuchová po stanovenou dobu*, přičemž tentýž zákon definuje vedení záznamu řidičem *prostřednictvím tachografu v souladu s přímo použitelným předpisem Evropské unie upravujícím tachografy v silniční dopravě* [srov. vlastní výluku žalovaného shora a § 3a odst. 6 písm. a) bod 1. zákona o silniční dopravě], bez jakéhokoliv přímého odkazu, potažmo zákonného svolení „*přilepí*“ do uvedené hypotézy výkladový dodatek mezinárodní smlouvy, jež nemá, na rozdíl od nařízení č. 165/2014, přímý účinek vůči žalobci. Podle čl. 217 sice Unie může uzavřít s jednou nebo více třetími zeměmi nebo mezinárodními organizacemi dohody o přidružení, které stanoví vzájemná práva a povinnosti, společné postupy a zvláštní řízení, nicméně taková dohoda je mezinárodní smlouvou, která in

concreto řešené věci by musela být konkrétně provedena, ať již na úrovni Unie nebo transpozicí do vnitrostátních právních řádů, aby bylo lze dovozovat, resp. sankcionovat či aprobovat přímo dle jejího znění individuální práva a povinnosti. V obecné rovině na daný případ nelze aplikovat pravidlo Van Gend en Loos v. Netherlands Fiscal Administration (26/62) ani upřesňující Hauptzollamt Mainz v. C. A. Kupferberg & CIE KG a.A., Mainz (104/81), vydaná navíc prismatem ochrany individuálního práva nikoli povinnosti podléhající trestnímu opatření. Z uvedeného důvodu považuje žalobce konstrukci, o níž žalovaný opřel svůj výrok o vině, za neudržitelnou, neboť mimo jiné bezbřehým způsobem rozšiřuje právní rámec případné (správně)trestní odpovědnosti. Tedy právní odůvodnění napadeného rozhodnutí je nezákonné. Nehledě k uvedenému, ve vztahu k prosté aplikaci vnitrostátní právní úpravy při současné žalovaným aprobované nepoužitelnosti nadnárodní unijní úpravy nařízením č. 165/14, když domnělé protiprávní jednání mělo být spácháno v místě a čase definitivně určeném územím Spolkové Republiky Německo, je obecně s ohledem na teritoriální pravidlo zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále jen „*zákon o odpovědnosti za přestupky*“) (srov. § 3 zákona) dovozování protiprávního jednání vůči žalobci vně územní působnosti zákona vyloučeno a v kontextu lex specialis dle § 36 odst. 1, resp. odst. 1 písm. b) zákona o silniční dopravě rovněž [srov. vlastní výluku žalovaného shora a § 3a odst. 6 písm. a) bod 1. zákona o silniční dopravě]. Napadené rozhodnutí je dle výše vytčené argumentace nezákonné a má být zrušeno.

7. Konečně se dle žalobce nabízí s ohledem zejména na bod 11 a pravomoc Soudního dvora Evropské unie rozhodovat v řízení o předběžné otázce o výkladu práva Evropské unie plynoucí z čl. 19 odst. 3 písm. b) Smlouvy o Evropské unii a článku 267 Smlouvy o fungování Evropské unie, aby nadepsaný soud předložil předběžnou otázku Soudnímu dvoru.
8. Pokud jde o *druhý žalobní bod*, žalobce uvedl, že připomíná velmi tvrdý § 36 odst. 3 zákona o silniční dopravě, o němž lze s určitou mírou zobecnění konstatovat, že nemá v českém právním řádu obdoby, pokud se týče trestní odpovědnosti. A to tím spíše, je-li takto objektivní odpovědností postihována situace, v níž je žalobce nepřímým aktérem, který nemá žádnou bezprostřední možnost prevence, odvrácení či jiného zabránění protiprávního jednání. Musí se spolehnout jen a pouze na moment důvěry a funkčnosti obecných opatření, jako jsou školení apod. V takové situaci by bylo lze legitimně očekávat, že konkrétní projev správního trestání ze strany správních orgánů bude zohledňovat širší okolnosti případu, tj. namátkou, četnost výskytu takových protiprávních jednání u řidiče, u žalobce jako dopravce, rozsah porušení povinnosti či její případný opakovaný výskyt v rámci jednoho kontrolního zjištění apod. Jakkoli lze připustit, že jednání řidiče bylo krajně nezodpovědné a že je v tomto případě pohrůžkou sankce chráněn velmi důležitý zájem na bezpečnosti provozu, je třeba vzít v potaz, že za celé kontrolované období jednoho měsíce se jednalo o jediný exces a součástí skutkových zjištění není, jak dlouho předtím řidič řídil (vyjma jeho vlastního prohlášení) a jak konkrétně tedy mohl být chráněný zájem ohrožen. Žalobce navíc uvedl podle svého názoru podstatné skutečnosti ohledně rozsahu svého podnikání (jako malé rodinné firmy), kterou navíc stále vede na sebe jako fyzickou osobu, což je z pohledu obecné praxe nutno vnímat jako úctyhodné, když naprostá většina podnikatelů obdobného rozsahu řeší omezení své odpovědnosti podnikáním prostřednictvím právnické osoby.
9. Optikou všech těchto skutečností považuje žalobce konkrétní výši udělené sankce za skutečně excesivní. „*Nejde jenom o bazální otázku případné likvidační výše pokuty, to je*

evaluace z extrémního pohledu, nehledě na jistou míru spekulativnosti, v obecném ohledu, účastníkem překládaných ekonomických podkladů na straně jedné, a korespondujícího správního uvážení na straně druhé.“ Podle žalobce není přiléhavé v daném kontextu argumentovat citovaným rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č.j. 1 As 9/2008-133, neboť výše uložené sankce má primárně odpovídat míře porušení či ohrožení právem chráněného zájmu a právě z tohoto úhlu pohledu se jeví rozsah potrestání žalobce jako bezúhonného účastníka nepřiměřeným. Konečně absurdní je tzv. zkoumání z pohledu finanční způsobilosti podnikatele vstupujícího na evropský trh, neboť takové zkoumání žalovaného v podstatě vždy dovede k závěru, že pokuta je přiměřená, neboť jakýkoliv dopravce se třemi a více vozidly se do rámce maximální výše pokuty „vejde“. Žalobce je přesvědčen, že konkrétní aplikace práva uložením pokuty ve výši 45 000 Kč je nezákonná, neboť se vymyká přiměřené a proporcionální úvaze, zejména není-li spodní hranice výše uložené pokuty stanovena.

10. Žalobce uzavřel, že napadené rozhodnutí je nezákonné, založené na právní konstrukci odpovědnosti, která neobstojí, a za nezákonnou lze rovněž považovat výši uložené pokuty, přičemž míra excessu zakládá důvody soudního přezkumu. Nemůže tedy obstát.

III.

Vyjádření žalovaného k žalobě

11. Žalovaný navrhl zamítnutí žaloby. Ve vyjádření k žalobě nejprve shrnul dosavadní průběh věci a poté se vyjádřil k žalobním námitkám.
12. *K prvnímu žalobnímu bodu* uvedl, že dle kontrolního protokolu č.j. KRPP-126996/PŘ-2021-030041 byla doprava žalobcem prováděna mezi Velkou Británií a Českou republikou. Dne 1. 1. 2021 (resp. od 1. 5. 2021) vstoupila v účinnost dohoda o obchodu a spolupráci, která je tzv. vnější smlouvou EU, která byla sjednána ve výlučné pravomoci EU. Podle judikatury Soudního dvora EU (Rozsudek Soudního dvora ze dne 30. dubna 1974 ve věci R. a V. Haegeman vs. Belgie, č. 181/73) tvoří vnější smlouvy EU od svého vstupu v platnost nedílnou součást právního řádu EU. Tyto smlouvy jsou tedy automaticky inkorporovány do právního řádu EU, aniž by v tomto ohledu bylo nutné jejich obsah implementovat do unijní legislativy. Dále v rozsudku Kupferberg (Rozsudek Soudního dvora ze dne 26. října 1982 ve věci Hauptzollamt Mainz proti C.A. Kupferberg & Cie KG a.A., č. 104/81, bod 11-14) pak SDEU dodal, že všechny instituce EU i členské státy jsou při výkonu svých pravomocí povinny zajistit dodržování vnějších smluv. Vedle zákona o silniční dopravě je proto třeba na přepravu konající se na (nebo z) území Velké Británie namísto nařízení č. 165/2014 aplikovat ustanovení dohody o obchodu a spolupráci (konkrétně v daném případě přílohu 31 část B, viz podrobněji dále). Je nutné zdůraznit, že ustanovení předmětné dohody jsou formulována dostatečně určitě tak, aby mohla být přímo aplikovatelná, když z jednotlivých ustanovení jednoznačně vyplývá adresát i jeho povinnost. V této souvislosti je vhodné dále připomenout, že materiálně jsou právní úpravy, obsažené pro daný případ dotčených ustanoveních jak podle nařízení č. 165/2014, tak podle dohody o obchodu a spolupráci shodné. Povinnosti vztahující se k vedení záznamu uložené dopravci podle nařízení č. 165/2014 odpovídají povinností stanoveným dohodou o obchodu a spolupráci. Pokud by tedy žalobce coby dopravce dodržel povinnosti podle uvedeného nařízení, k porušení dohody o obchodu a spolupráci by nedošlo.

13. Žalobce se dopustil přestupku tím, že nezajistil, aby řidič (R. P.) vozidla řádně vedl záznam o době řízení, bezpečnostních přestávkách a době odpočinku, když v době od 20:59 hod. do 23:04 hod. dne 9. 10. 2021 neměl na nezjištěném místě v záznamovém zařízení vozidla vloženou a nepoužíval k vedení svého záznamu o době řízení, bezpečnostních přestávkách a době odpočinku kartu řidiče. Podle § 35 odst. 2 písm. h) zákona o silniční dopravě se dopravce dopustí přestupku tím, že nezajistí, aby řidič řádně vedl záznam o době řízení vozidla, bezpečnostních přestávkách a době odpočinku a tento záznam předložil při kontrole, nebo záznam o době řízení vozidla, bezpečnostních přestávkách a době odpočinku neuchovává po stanovenou dobu. Skutková podstata přestupku podle § 35 odst. 2 písm. h) zákona o silniční dopravě není formulována jako odkazující na konkrétní ustanovení zákona o silniční dopravě. Protiprávní jednání spočívající v nedodržení právní povinnosti zajistit řádné vedení, předkládání a uchovávání záznamů o době řízení vozidla, bezpečnostních přestávkách a době odpočinku je v samotné skutkové podstatě formulováno bez odkazu na konkrétní pramen práva, jež tuto povinnost obsahuje. Pod uvedenou skutkovou podstatu přestupku podle § 35 odst. 2 písm. h) zákona o silniční dopravě lze proto podřadit všechna protiprávní jednání spočívající v nezajištění dodržování požadavků na řádné vedení, předkládání a uchovávání záznamů o době řízení, bezpečnostních přestávkách a době odpočinku, vyplývající z obecně závazných právních předpisů stanovujících uvedené povinnosti, a to včetně povinností vyplývajících z dohody o obchodu a spolupráci. V případě přestupku tuzemského dopravce spočívajícího v nezajištění řádného vedení záznamů o době řízení vozidla, bezpečnostních přestávkách a době odpočinku, který je spáchán v průběhu dopravy probíhající z (nebo na) území Velké Británie, se proto aplikuje § 35 odst. 2 písm. h) zákona o silniční dopravě ve spojení s konkrétním ustanovením dohody o obchodu a spolupráci stanovícím tuto povinnost, kterým je v daném případě čl. 7 odst. 1 oddílu 4 přílohy 31 části B, který stanoví, že dopravci a řidiči zajistí správné fungování a náležité používání digitálních tachografů a karet řidiče, a čl. 6 oddílu 4 přílohy 31 části B dohody o obchodu a spolupráci, který stanoví, že řidiči používají záznamové listy nebo kartu řidiče každý den, kdy řídí, od okamžiku, kdy převezmou vozidlo, přičemž záznamový list nebo karta řidiče nesmějí být vyjmuty před koncem denní pracovní doby, pokud není jejich vyjmutí jinak povoleno nebo není nezbytné pro zapsání symbolu země po překročení hranice.
14. Žalovaný konstatuje, že z kontrolního protokolu a z dat stažených ze záznamového zařízení vozidla vyplývá, že vozidlo bylo dne 9. 10. 2021 v době od 20:59 hod. do 23:04 hod. řízeno bez vložené karty řidiče do záznamového zařízení vozidla, předmětná přeprava byla prováděna mezi Velkou Británií a Českou republikou. Tímto jednáním žalobce nezajistil dne 9. 10. 2021 v době od 20:59 hod. do 23:04 hod. řádné vedení záznamu o době řízení vozidla, bezpečnostních přestávkách a době odpočinku řidiče, čímž porušil čl. 7 odst. 1 oddílu 4 přílohy 31 části B a čl. 6 oddílu 4 přílohy 31 části B dohody o obchodu a spolupráci a naplnil skutkovou podstatu přestupku dle § 35 odst. 2 písm. h) zákona o silniční dopravě, neboť řidič nevedl záznamy řádně tak, jak stanoví přímo závazný předpis EU, tedy uvedená dohoda o obchodu a spolupráci.
15. K argumentaci žalobce, že se na uvedenou dopravu dohoda o obchodu a spolupráci nevztahuje, žalovaný uvedl, že je nemyslitelné, aby žalobce coby dopravce prováděl dopravu z území ČR do Velké Británie bez patřičného oprávnění k provádění takové přepravy. Pokud by přeprava, kterou realizoval žalobce, nepodléhala systému povolení předvídanému

dohodou o obchodu a spolupráci (dohoda v čl. 463 ve spojení s oddílem 1 přílohy 31 části A „*přístup k povolání podnikatele v silniční nákladní dopravě a výkon tohoto povolání*“ stanoví,

že přepravu lze realizovat na základě licence Společenství, vydávané podle unijních předpisů, konkr.

čl. 4 nařízení Evropského Parlamentu a Rady (ES) č. 1072/2009 ze dne 21. října 2009, o společných pravidlech pro přístup na trh mezinárodní silniční nákladní dopravy), musel by být dopravce k vykonání přepravy na území Velké Británie oprávněn na základě jiného dokladu, například vstupního povolení Velké Británie. Z úřední činnosti je však žalovanému známo, že žalobce držitelem takového povolení není, neboť takováto povolení nejsou s Velkou Británií za účelem přidělení českým dopravcům speciálně vyměňována. Stejně tak nelze bez dalšího (tedy bez aplikace dohody o obchodu a spolupráci) dovodit, že na základě licence Společenství, tedy dokladu, který opravňuje držitele k provádění mezinárodní přepravy mezi členskými státy Evropské unie, je možné provádět dopravu do nečlenského státu EU, kterým Velká Británie po vystoupení z EU je. Jestliže však žalobce na straně jedné využívá instituty dohody o obchodu a spolupráci k realizaci přepravy (oprávnění k provedení mezinárodní přepravy do Velké Británie doložil prostřednictvím licence Společenství), nelze však v jiné části (způsob vedení záznamu) namítat její neaplikovatelnost.

16. K *druhému žalobnímu bodu* žalovaný uvedl, že odpovědnost dopravce za přestupek podle § 35 odst. 2 písmeno h) zákona o silniční dopravě je konstruována jako odpovědnost objektivní bez možnosti libračních důvodů. Dle § 36 odst. 3 zákona o silniční dopravě se dopravce nemůže zprostit odpovědnosti za přestupek (mimo jiné) podle § 35 odst. 2 písmena h) tohoto zákona. Žalovaný dále uvádí, že dle § 21 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky se obviněný sice může zprostit odpovědnosti za přestupek, jestliže prokáže, že vynaložil veškeré úsilí, které bylo možné požadovat, aby přestupku zabránil, avšak zákon o odpovědnosti za přestupky je v tomto případě v postavení právního předpisu *lex generalis*, zatímco zákon o silniční dopravě je v postavení právního předpisu *lex specialis*. V souladu se zásadou *lex specialis derogat legi generali* je tedy potřeba upřednostňovat právní úpravu speciální před právní úpravou obecnou. Bez ohledu na to, zda tedy řidič jednal svévolně nebo nikoli nebo zda byl řádně proškolen, jednalo se o osobu, za jejíž jednání odpovídá žalobce, a proto zůstává základním předpokladem pro uložení sankce skutečnost, že protiprávní stav nastal.
17. K námitce žalobce, že se jedná o jediný exces v kontrolovaném období jednoho měsíce, žalovaný uvedl, že k ohrožení bezpečnosti provozu stačí tento jediný „*exces*“, neboť řidič v tomto případě již řídil 10 hodin v období od skončení předchozí denní doby odpočinku dne 9. 10. 2021 v 9:03 hod. do 20:57 hod. téhož dne, tedy do okamžiku vyjmutí karty ze záznamového zařízení vozidla, což je maximální povolená doba denní doby řízení! Poté řidič řídil ještě další 2:05 hod. a ujel 151 km při poměrně vysoké průměrné rychlosti 78 km/h. Dle úředního záznamu kontrolního orgánu se řidič stal účastníkem dopravní nehody, z jejíhož spáchání byl podezřelý, a to 10. 10. 2021 v 01:03 hod, což mohlo plynout z únavy a ztráty pozornosti při překročení povoleného limitu denní doby řízení.
18. K námitce, že výše udělené pokuty je excesivní, žalovaný konstatoval, že postupoval dle § 2 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „*správní řád*“), kdy je správní orgán povinen dbát na to, aby přijaté řešení odpovídalo okolnostem daného případu, jakož i na to, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly. S ohledem na tuto zásadu správního trestání žalovaný uvádí, že shledal

pokutu uloženou prvoinstančním orgánem za odpovídající uvedenému protiprávnímu jednání žalobce, pokuta byla uložena v rámci zákonné sazby.

19. Žalobce v podané žalobě uplatnil námitku, že není přiléhavé v daném kontextu argumentovat usnesením [rozšířeného senátu] Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2010, č.j. 1 As 9/2008-133, v kterém je zanesen určitý algoritmus zjišťování majetkových poměrů přestupku, který spočívá v tom, že „[...] povinnost správního orgánu zjistit veškeré rozhodné okolnosti svědčící ve prospěch i v neprospěch toho, jemuž má být z moci úřední uložena povinnost se vztahuje i na zjišťování osobních a majetkových poměrů účastníka řízení, je-li to nezbytné pro stanovení výše pouty za jiný správní delikt. Na straně druhé ovšem nelze opominout ani důkazní břemeno účastníka řízení, které i v řízení o jiném správním deliktu nese, pokud jde o prokázání jeho vlastních tvrzení. Bude tedy záležet především na účastníku řízení, zda projeví svůj zájem na tom, aby uložená pokuta pro něj neměla likvidační důsledky, tím, že správnímu orgánu poskytne základní údaje o svých osobních a majetkových poměrech a tyto také věrohodným způsobem doloží či umožní správnímu orgánu, aby ověřil jejich pravdivost např. tím, že zbaví pro tento účel výše zmíněné orgány veřejné moci mlčenlivosti. Pokud tak účastník řízení neučiní, a naopak odmítne poskytnout správnímu orgánu v tomto ohledu dostatečnou součinnost, bude správní orgán oprávněn vyjít pouze z údajů, které vyplynuly z dosavadního průběhu správního řízení [...]“. Dále dle žalobce výše uložené sankce má primárně odpovídat míře porušení či ohrožení právem chráněného zájmu.
20. Žalovaný k těmto námitkám konstatoval, že jízdu bez vložené karty řidiče považuje za velmi závažné porušení právních předpisů, jak již uvedl výše v tomto vyjádření. Závažnost tohoto jednání spočívá především v tom, že řidič v daném případě nezaznamenával činnosti o době řízení na svou kartu řidiče, čímž pak z jeho karty řidiče může vyplývat, že v době, kdy ve skutečnosti řídil vozidlo, vykonával odpočinek, což lze zjistit jen v okamžiku silniční kontroly, zpětně (i při kontrole v provozovně dopravce) by se záznam o činnosti řidiče jevil jako řádný. Tato situace tedy může vést k únavě řidiče a ohrožení ostatních účastníků silničního provozu, jak se také v tomto případě stalo. Žalovaný k obsahu usnesení [rozšířeného senátu] Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2010, č.j. 1 As 9/2008-133, dodává, že je tedy zejména na žalobci, aby svou procesní aktivitou přesvědčil správní orgán, že pro něj může uložená pokuta představovat likvidační účinek. Právní zástupce v odvolání sice uvedl, že tyto podklady k řízení poskytne, avšak do dne vydání napadeného rozhodnutí tak neučinil a žalovaný pak při ukládání pokuty vycházel z jemu dostupných informací, tedy z prokázané finanční způsobilosti žalobce a také z informace, že se nenachází v insolvenčním řízení. Náhledem do Rejstříku podnikatelů v silniční dopravě si žalovaný ověřil, že je žalobce podnikatelem v silniční dopravě a používá k podnikání celkem 13 velkých vozidel. S ohledem na čl. 7 odst. 1 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1071/2009 ze dne 21. 10. 2009, kterým se zavádějí společná pravidla týkající se závažných podmínek pro výkon povolání podnikatele v silniční dopravě a zrušuje směrnice Rady 96/26/ES, je podnikatel v silniční dopravě povinen splňovat stanovené podmínky, mimo jiné též podmínku tzv. finanční způsobilosti. Podnikatel s přístupem na evropský trh je tak povinen dostát svým finančním závazkům a prokázat, že každým rokem disponuje kapitálem a rezervami ve výši nejméně 9 000 EUR, je-li používáno jediné vozidlo, a 5 000 EUR na každé další užívané vozidlo, tedy v daném případě je žalobce povinen dostát závazkům nejméně do výše 69 000 EUR. Žalobce v roce 2023 prokázal, dle údajů v Rejstříku podnikatelů v silniční dopravě, na základě účetních závěrek, finanční způsobilost ve výši 8 728 000 Kč. Pokutu 45 000 Kč si navíc žalobce může rozložit [do] splátek či posečkat s placením podle § 156 zákona č.

280/2009 Sb., daňový řád (dále jen „*daňový řád*“), přičemž podle § 156 odst. 5 a § 160 odst. 1 daňového řádu lze splátky rozvrhnout na dobu 6 let, tak jak už uvedl žalovaný ve svém rozhodnutí. Při rozdělení pokuty na splátky by se jednalo o cca 7 500 Kč ročně, což by žalobce, jako podnikatel v silniční dopravě, měl být schopen zaplatit, aniž by tyto splátky na žalobce měly likvidační dopad.

IV.

Posouzení věci soudem

21. Vzhledem k tomu, že žalobce i žalovaný souhlasili s projednáním věci bez jednání, rozhodl soud v souladu s § 51 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s.ř.s.“) o věci samé bez jednání.
22. V souladu s § 75 odst. 1, 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.

A.

23. Soud neshledal důvodnými námitky žalobce o „*nezákonné právní subsumpci pod mezinárodní smlouvu*“.
24. Podle § 35 odst. 2 písm. h) zákona o silniční dopravě se dopravce se dopustí přestupku tím, že nezajistí, aby řidič řádně vedl záznam o době řízení vozidla, bezpečnostních přestávkách a době odpočinku a tento záznam předložil při kontrole, nebo záznam o době řízení vozidla, bezpečnostních přestávkách a době odpočinku neuchová po stanovenou dobu.
25. K tomu, aby mohlo být postupováno podle právě citovaného ustanovení zákona o silniční dopravě, je nezbytné, aby existoval právní předpis, který stanoví povinnost řidiče řádně vést záznam o době řízení vozidla, bezpečnostních přestávkách a době odpočinku a tento záznam předložit při kontrole, nebo záznam o době řízení vozidla, bezpečnostních přestávkách a době odpočinku uchovávat po stanovenou dobu.
26. Žalovaný tyto povinnosti, které vyjmenoval v odůvodnění napadeného rozhodnutí, dohledal v Dohodě o obchodu a spolupráci mezi Evropskou unií a Spojeným královstvím Velké Británie a Severního Irska. Žalobce oproti tomu tvrdí, že tato dohoda není přímo aplikovatelná, nejprve by podle něho muselo dojít k jejímu „*konkrétnímu provedení, ať již na úrovni Unie nebo transpozicí do vnitrostátních právních řádů, aby bylo lze dovozovat, resp. sankcionovat či aprobovat přímo dle jejího znění individuální práva a povinnosti*“.
27. Soud má za to, že výklad žalobce není správný.
28. Je obecným faktem, který lze citovat například z webových stránek webové služby Úřadu pro publikace Evropské unie, která umožňuje přístup k právním předpisům EU a dalším dokumentům (<https://eur-lex.europa.eu/CS/legal-content/summary/sources-of-european-union-law.html>), že „nedílnou součástí práva EU jsou také mezinárodní dohody se zeměmi mimo EU a s mezinárodními organizacemi. Tyto dohody jsou oddělené od primárního práva a sekundárního práva. Podle rozsudku SDEU ve věci Meryem Demirel proti Stadt Schwäbisch Gmünd (věc 12/86) mohou mít přímý účinek a jejich právní síla je větší než síla sekundárních právních předpisů, které s nimi proto musí být v souladu. V nich uvedená pravidla mají přímý účinek, pokud obsahují jasnou a přesnou povinnost, která není podmíněna přijetím nějakého následného opatření.“ Mají-li pravidla přímý

účinek, není třeba, aby byla *konkrétně provedena, ať již na úrovni Unie nebo transpozicí do vnitrostátních právních řádů*“.

29. Pokud jde o Dohodu o obchodu a spolupráci mezi EU a Spojeným královstvím, lze z oficiálních webových stránek EU, z otázek a odpovědí k této dohodě (https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/cs/qanda_20_2532) zjistit následující: „*Obsahuje návrh dohody o obchodu a spolupráci zvláštní ustanovení o bezpečnosti silničního provozu a o spravedlivé hospodářské soutěži mezi dopravci? Ano. Všichni provozovatelé, řidiči a vozidla účastníci se přeshraničních cest budou vázáni společnými přísnými normami stanovenými v dohodě, které jsou specifické pro odvětví silniční nákladní dopravy. Patří mezi ně zejména pracovní podmínky řidičů, úroveň jejich kvalifikace, technické požadavky na vozidla a minimální podmínky, za kterých mohou dopravci získat licenci. Tyto podmínky jsou nezbytné pro zajištění spravedlivé hospodářské soutěže, dobrých pracovních podmínek řidičů a vysoké úrovně bezpečnosti silničního provozu. Kromě toho se ustanovení o spravedlivé hospodářské soutěži a sociální ustanovení, která se vztahují na celou dohodu, budou vztahovat i na odvětví silniční nákladní dopravy.*”
30. O přímé aplikovatelnosti Dohody o obchodu a spolupráci mezi EU a Spojeným královstvím svědčí i historický kontext.
31. Po dobu, kdy bylo Spojené království členem Evropské unie, platila pro odvětví silniční nákladní dopravy pravidla vnitřního trhu vymezená nařízeními, která zmínil prvoinstanční orgán ve výroku prvoinstančního rozhodnutí. Po vystoupení Spojené království byla platnost těchto pravidel zajištěna nařízením evropského parlamentu a rady č. 2019/501 ze dne 25. 3. 2019, o společných pravidlech zajišťujících základní propojení v silniční nákladní a osobní dopravě s ohledem na vystoupení Spojeného království Velké Británie a Severního Irska z Unie, poté nařízením evropského parlamentu a rady č. 2020/2224, ze dne 23. 12. 2020, o společných pravidlech zajišťujících základní propojení v silniční nákladní a osobní dopravě po skončení přechodného období stanoveného v dohodě o vystoupení Spojeného království Velké Británie a Severního Irska z Evropské unie a Evropského společenství pro atomovou energii. Poté byla tato pravidla vtělena přímo do Dohody o obchodu a spolupráci mezi EU a Spojeným královstvím. Tím byla zajištěna kontinuita pravidel odvětví silniční nákladní dopravy nejprve pro dobu po vystoupení Spojeného království z Evropské po nabytí účinnosti Dohody o obchodu a spolupráci mezi EU a Spojeným královstvím a poté pro dobu budoucí.
32. Takový postup byl zcela transparentní a srozumitelný pro každého podnikatele v odvětví silniční nákladní dopravy. Povinnosti jsou v Dohodě o obchodu a spolupráci mezi EU a Spojeným královstvím dostatečně jasné, přesné a jsou nepodmíněné, stejně tak jako tomu bylo do vystoupení Spojeného království z EU. Rozhodně nelze objektivně dovodit, že by pro podnikatele neměla platit žádná pravidla, pokud jde o dopravu mezi EU a Spojeným královstvím. Soud má za to, že pokud by tento postoj žalobce skutečně zastával, bylo by nelogické, aby měl např. své vozidlo vybaveno například tachografem.
33. Jde-li o žalobcem zmíněný § 3a odst. 6 písm. a) bod 1 zákona o silniční dopravě, je řidič povinen vést záznam o době řízení vozidla, bezpečnostních přestávkách a době odpočinku prostřednictvím tachografu v souladu s přímo použitelným předpisem Evropské unie upravujícím tachografy v silniční dopravě, jde-li o přepravu prováděnou vozidlem vybaveným tachografem, je vhodné konstatovat, že toto ustanovení hovoří obecně o „*přímo použitelném předpisu Evropské unie*“, nikoli například výslovně o „*nařízení*“. To samé platí pro § 3a odst. 1 písm. b) a § 36 odst. 1 písm. b) zákona o silniční dopravě. Jde-li

pak o poznámky pod čarou či vysvětlivky, tyto „nejsou normativní, přesněji závaznou součástí pravidla chování. Proto stejně jako jiné části právního předpisu, jejichž posláním je zlepšit přehlednost předpisu a orientaci v právním řádu (nadpis právního předpisu, označení částí, hlav, dílů, oddílů, paragrafů), jsou pouhou legislativní pomůckou, která nemůže být závazným pravidlem pro výklad právního předpisu a stanovení pravidel chování.” K tomu viz rozhodnutí Ústavního soudu ze dne 30. 11. 1999, sp. zn. II.ÚS 485/98.

34. Podle § 36 odst. 1 písm. b) zákona o silniční dopravě podle právního řádu České republiky se posuzuje též odpovědnost za přestupek zjištěný na území České republiky spáchaný v cizině porušením povinnosti dopravce zajistit dodržování požadavků na dobu řízení vozidla, bezpečnostní přestávky a dobu odpočinku při práci řidičů nebo povinnosti zajistit řádné vedení záznamů o době řízení, bezpečnostních přestávek a době odpočinku. Podle § 3 odst. 3 zákona o přestupcích a řízeních o nich se podle právního řádu České republiky posuzuje odpovědnost za přestupek spáchaný v cizině státním občanem České republiky nebo osobou bez státní příslušnosti, která má na území České republiky povolen trvalý pobyt, anebo právnickou nebo podnikající fyzickou osobou, která má na území České republiky své sídlo nebo zde alespoň vykonává svoji činnost anebo zde má svůj nemovitý majetek, jestliže pachatel svým jednáním porušil povinnost, kterou má podle právního řádu České republiky i mimo území České republiky. Žalobce tudíž není vyňat z možného potrestání českými orgány i v případě, kdy tvrdí, že se deliktu dopustil na území Spolkové republiky Německo.
35. Soud nepřistoupil k předložení věci k posouzení předběžné otázky Soudnímu dvoru Evropské unie, neboť otázka eventuální přímé aplikovatelnosti smlouvy uzavřené mezi Evropskou unií a třetí zemí, je již evropskou judikaturou vyřešena.

B.

36. Soud neshledal důvodnými ani námitky žalobce o „*excesivním stanovení výše pokuty v rámci správního uvážení*”.
37. Podle § 36 odst. 3 zákona o silničním provozu právnická a podnikající fyzická osoba se odpovědnosti za přestupek podle § 34f odst. 1 písm. a), b), d) a f) až n), § 35 odst. 1 písm. b) a m), § 35 odst. 2 písm. b) a h) a y) a § 35 odst. 4 nemůže zprostit.
38. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 13. 9. 2023, č.j. 7 As 61/2023 - 32, uvedl: „*Je přitom pravdou, že zákon o odpovědnosti za přestupky je s účinností od 1. 7. 2017 obecným předpisem na úseku přestupků, přičemž zakotvuje obecnou možnost zproštění odpovědnosti právnické osoby za přestupek (srov. § 21 odst. 1 a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 8. 2019, č. j. 6 As 101/2019-28). V případě některých přestupků je však aplikace tohoto ustanovení vyloučena speciální právní úpravou ve smyslu pravidla lex specialis derogat legi generali. To je případ i zákona o silniční dopravě, který v § 36 odst. 3 zapovídá možnost liberace pro výslovně označené přestupky. Podle § 36 odst. 3 zákona o silniční dopravě se právnická a podnikající fyzická osoba nemůže odpovědnosti za přestupek podle § 34f odst. 1 písm. a), b), d) a f) až n), § 35 odst. 1 písm. c) a n), § 35 odst. 2 písm. b) a h) a § 35 odst. 4 zprostit. Dovedly-li za této situace správní orgány, resp. krajský soud u přestupků stěžovatele dle § 35 odst. 2 písm. h) a § 35 odst. 4 zákona o silniční dopravě, že se jedná o přestupky s tzv. objektivní odpovědností pachatele bez možnosti liberace, nelze tomuto závěru cokoliv vytknout. Nejvyšší správní soud proto souhlasí se závěrem krajského soudu, že pokud jde o tyto přestupky [§ 35 odst. 2 písm. b) a § 35 odst. 4*

zákona o silniční dopravě], nebylo zapotřebí, aby správní orgány zkoumaly, zda stěžovatel vynaložil veškeré úsilí, aby spáchání přestupku zabránil.”

39. Nejvyšší správní soud dále uvedl: *„Nejvyšší správní soud i Ústavní soud se opakovaně zabývaly souladností objektivní odpovědnosti s ústavním pořádkem, resp. její racionalitou a přiměřeností (vedle výše uvedené judikatury srov. např. i rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 1. 2008, č. j. 9 As 36/2007-59, usnesení Ústavního soudu ze dne 28. 4. 2008, sp. zn. III. ÚS 944/08, či nálezy Ústavního soudu ze dne 16. 5. 2018, sp. zn. Pl. ÚS 15/16). Např. v posledně uvedeném nálezu Ústavní soud uvedl, že „objektivní odpovědnost není nepřijatelným, ani nijak neobvyklým právním institutem. Jakkoliv lze zásadu, že každý odpovídá jen za své vlastní jednání, považovat za jakési přirozené východisko odpovědnostních právních vztahů, efektivní regulace některých oblastí lidského jednání může v tomto ohledu vyžadovat zvláštní úpravu. Účel objektivní odpovědnosti se pak může lišit v závislosti na předmětu právní úpravy. Zpravidla bude spočívat ve snaze o nalezení spravedlivé rovnováhy mezi právy a povinnostmi účastníků některých právních vztahů, případně v zjednodušení a zpřehlednění právních vztahů mezi dotčenými subjekty, aby lépe odpovídaly jejich praktickým potřebám.“ Ústavní soud dodal, že „stanovení objektivní odpovědnosti není vyloučeno ani ve správním právu. Správní delikty, jichž se pachatel dopustí nesplněním povinnosti bez ohledu na zavinění, mají své opodstatnění zejména v případech, kdy je regulován určitý provoz, respektive určitá kvalifikovaná činnost, na níž se může podílet větší počet osob. Není podstatné, jakým způsobem povinný subjekt zajistí splnění určité povinnosti, ale výlučně to, zda došlo nebo nedošlo k jejímu porušení. Typicky jde o správní delikty právnických osob nebo podnikajících fyzických osob, které vykonávají svou činnost prostřednictvím svých zaměstnanců či jiných oprávněných osob.“*
40. Nejvyšší správní soud také uvedl: *„Nadto se v označeném nálezu Ústavní soud vyjádřil i k povinnosti provozovatele vozidla „zajistit“ dodržování povinností řidiče a pravidel provozu na pozemních komunikacích. Pojem „zajistit“ přitom vyložil jako „vyjádření odpovědnosti provozovatele vozidla za případná porušení povinností řidiče nebo pravidel provozu na pozemních komunikacích, k nimž dojde při užití jeho vozidla.“ Namítá-li tedy stěžovatel, že v daném případě povinnosti „zajistit“ dostál bez dalšího, je třeba konstatovat, že slovo „zajistit“; jak je uvedeno např. v § 35 odst. 2 písm. h) [Dopravce se dopustí přestupku tím, že nezajistí, aby...] zákona o silniční dopravě, je pouhým vyjádřením odpovědnosti dopravce za případná porušení povinností řidiče vymezená v předmětném ustanovení. Nejvyšší správní soud dodává, že přípustnost objektivní odpovědnosti lze dovodit i z judikatury Evropského soudu pro lidská práva (srov. např. rozsudek ze dne 7. 10. 1988 ve věci stížnosti č. 10519/83 Salabiaku proti Francii, bod 28 a násl., nebo rozhodnutí Falk proti Nizozemsku; též rozhodnutí Evropské komise pro lidská práva ze dne 7. 12. 1990 ve věci stížnosti 12995/87 Duhs proti Švédsku).“*
41. V rozsudku ze dne 10. 6. 2010, č.j. 9 As 71/2009 - 67, Nejvyšší správní soud uvedl: *„Okolnosti vylučující protiprávnost či umožňující liberaci u výše specifikovaného jednání nejsou, na rozdíl od právní úpravy přestupků či trestných činů, v zákoně o silniční dopravě uvedeny. Je třeba si uvědomit, že smyslem této úpravy je ochrana důležitého veřejného zájmu – bezpečnosti silničního provozu; zákonodárce touto úpravou ustanovil jako odpovědnou osobu právě dopravce a nikoliv samotného řidiče, a to za účelem zajištění efektivního fungování právní normy, potažmo ochrany zájmu na bezpečnosti silničního provozu.“*
42. Ze shora citované judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá, že odpovědnost za přestupek § 35 odst. 2 písm. h) zákona o silniční dopravě je tzv. objektivní odpovědností pachatele bez možnosti liberace, která je ústavně konformní. Je totiž vyvážena nutností ochrany důležitého veřejného zájmu.

43. Je zcela na úvaze dopravce, jakým způsobem zajistí, aby řidič řádně vedl záznam o době řízení vozidla, bezpečnostních přestávkách a době odpočinku a tento záznam předložil při kontrole, jakých technickým či jiných prostředků k plnění této povinnosti využije, neboť si musí být vědom toho, že každé porušení této povinnosti bude přestupkem.
44. Shora uvedené však nezabavuje správní orgány povinnosti dostát principu zákonnosti trestu a individualizace trestu.
45. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 3. 4. 2012, čj. 1 Afs 1/2012-36, uvedl: „*Nutno předeslat, že ukládání pokut za správní delikty se děje ve sféře volného správního uvážení (diskrečního práva) správního orgánu, tedy v zákonem dovolené volnosti správního orgánu rozhodnout ve vymezených hranicích, resp. volit některé z více možných řešení, které zákon dovoluje. Na rozdíl od posuzování otázek zákonnosti, jimiž se soud musí při posuzování správní věci k žalobní námitce zabývat, je oblast správní diskrece soudní kontrole prakticky uzavřena. Podrobit volné správní uvážení soudnímu přezkoumání při hodnocení zákonnosti rozhodnutí lze jen potud, překročil-li správní orgán zákonem stanovené meze tohoto uvážení, vybočil-li z nich nebo volné uvážení zneužil. Není však v pravomoci správního soudu, aby vstoupil do role správního orgánu a položil na místo správního uvážení soudcovské uvážení a sám rozhodl, jaká pokuta by měla být uložena. To by mohl soud učinit podle § 78 odst. 2 s. ř. s. jen na návrh žalobce, pokud by dospěl k závěru, že pokuta byla správním orgánem uložena ve zjevně nepřiměřené výši (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 8. 2003, čj. 6 A 96/2000-62, č. 225/2004 Sb. NSS).*”
46. Nejvyšší správní soud dále uvedl: „*Ukládání trestu je tedy 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 (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2007, čj. 8 As 17/2006-78).*”
47. Nejvyšší správní soud konstatoval, že: „*Z judikatury Nejvyššího správního soudu přitom vyplývá, že při posuzování zákonnosti uložené sankce správní soud k žalobní námitce přezkoumá, zda správní orgán při stanovení výše sankce zohlednil všechna zákonem stanovená kritéria, zda jeho úvahy o výši pokuty jsou racionální, ucelené, koherentní a v souladu se zásadami logiky, zda správní orgán nevybočil z mezí správního uvážení nebo jej nezneužil, ale rovněž, zda uložená pokuta není likvidační [srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2010, čj. 1 As 9/2008-133, č. 2092/2010 Sb. NSS, nebo nálezy Ústavního soudu ze dne 13. 8. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 3/02, č. 105/2002 Sb. ÚS, č. 405/2002 Sb., nebo ze dne 9. 3. 2004, sp. zn. Pl. ÚS 38/02, č. 36/2004 Sb. ÚS, č. 299/2004 Sb. Při hodnocení zákonnosti uložené sankce správními soudy není dán soudu prostor pro změnu a nahrazení správního uvážení uvážením soudním, tedy ani prostor pro hodnocení prosté přiměřenosti uložené sankce. Přiměřenost by při posuzování zákonnosti uložené sankce měla význam jedině tehdy, pokud by se správní orgán dopustil některé výše popsané nezákonnosti, v jejímž důsledku by výše uložené sankce neobstála, a byla by takříkajíc nepřiměřená okolnostem projednávaného případu. Používání výrazu „přiměřenost uložené pokuty“ v této souvislosti je však do jisté míry nepřesné, neboť soudní řád správní umožňuje správnímu soudu zohlednit hledisko přiměřenosti jen v rámci posuzování individualizace trestu, tj. v situaci, kdy je správní soud podle § 78 odst.*

2 s. ř. s. na návrh žalobce nadán pravomocí nahradit správní uvážení a výši uložené sankce moderovat a zároveň je správním orgánem uložená sankce zjevně nepřiměřená. Ani v takovém případě ale pro zásah do správního uvážení soudem nepostačí běžná nepřiměřenost, ale je nutné, aby nepřiměřenost dosáhla kvalitativně vyšší míry a byla zjevně nepřiměřená.”

48. Nejvyšší správní soud také uvedl: „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. Jak již bylo shora popsáno, případný zásah soudu do volného správního uvážení podle § 78 odst. 2 s. ř. s. a zmírnění uložené sankce je výjimečný; nastává pouze v případě, že žalobce takový postup navrhne a současně výše uložené pokuty výrazně vybočuje z hlediska přiměřenosti, tedy je zjevně nepřiměřená.” Dále Nejvyšší správní soud uzavřel: „Nejvyšší správní soud tak uzavírá, že prostor pro zohlednění přiměřenosti ukládané sankce při hodnocení zákonnosti uložené pokuty (§ 78 odst. 1 s. ř. s.) by byl dán pouze tehdy, pokud by vytýkaná nepřiměřenost měla kvalitu nezákonnosti, tj. v případě, že by správní orgán vybočil ze zákonných mantinelů při ukládání pokuty, jeho hodnocení kritérií pro uložení pokuty by postrádalo logiku, správní orgán by nevzal do úvahy všechna zákonná kritéria, uložená pokuta by byla likvidační apod.”
49. Soud se se závěry Nejvyššího správního soudu zcela ztotožňuje a současně doplňuje, že tyto závěry mají obecnou platnost. Stejnou intenzitou platí i pro řízení o přestupku podle § 35 odst. 2 písm. h) zákona o silniční dopravě. Skutečnost, že v jeho případě jde o tzv. objektivní odpovědnost pachatele bez možnosti liberace, na tyto závěry nemá žádný vliv.
50. Jak vyplývá z odůvodnění prvoinstančního rozhodnutí, prvoinstanční orgán se zákonností trestu a individualizací trestu zabýval na stranách 5 až 7 odůvodnění prvoinstančního rozhodnutí. Žalovaný se s jeho hodnocením ztotožnil.
51. Žalobce ve vztahu k tomuto hodnocení namítl, že je „třeba vzít v potaz, že za celé kontrolované období jednoho měsíce se jednalo o jediný exces a součástí skutkových zjištění není, jak dlouho předtím řidič řídil (vyjma vlastního prohlášení) a jak konkrétně tedy mohl být chráněn zájem ohrožen.”
52. Jak vyplývá ze správních rozhodnutí, byl žalobce trestán za jeden přestupek, nebyla mu přičítána recidiva, resp. že žalobce spáchal přestupek opakovaně (§ 40 písm. c) zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich). Pokuta tak žalobci byla uložena právě a jen za toto jedno protiprávní jednání, tedy implicitně tak, že se v minulosti jiného přestupku nedopustil. Nebyl tedy důvod pro to, aby ke skutečnosti, že „za celé kontrolované období jednoho měsíce” se žalobce dopustil přestupku pouze jednou, bylo znovu ve prospěch žalobce výslovně přihlíženo. A to o to více v situaci, kdy žalobce tuto námitku výslovně před správními orgány nezmínil a tato skutečnost nepatří ani mezi polehčující okolnosti uvedené v § 39 zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.
53. Jak vyplývá z odůvodnění prvoinstančního rozhodnutí, dospěly na základě specifikovaných podkladů k závěru, že „řidič předmětného vozidla řádně nevedl záznam o době řízení, bezpečnostních přestávkách a době odpočinku, když tento řidič v době od 20:59 h dne 9.10.2021 do 23:04 h dne 9.10.2021 neměl v záznamovém zařízení tohoto vozidla vloženou a nepoužíval k vedení svého záznamu o době řízení, bezpečnostních přestávkách a době odpočinku kartu řidiče.” Tedy zjistily skutkový stav potřebný pro učinění závěru o spáchání přestupku. Pro naplnění skutkové podstaty přestupku není třeba prokazovat, „jak dlouho předtím řidič řídil”. Otázkou, jak konkrétně byl „ohrožen chráněný zájem”, se prvoinstanční orgán podrobně zabýval ve druhém odstavci na straně 6 odůvodnění

prvoinstančního rozhodnutí. V této části současně uvedl, že „jako polehčující okolnost byla vzata do úvahy relativně krátká doba jízdy bez vložení karty řidiče v tachografu“. Současně je vhodné upozornit na to, že prvoinstanční orgán na straně 5 uvedl, bylo ve prospěch žalobce přihlédnuto k tomu, že v souvislosti s vytýkaným jednáním nebyla způsobena škoda. Pokud tedy správní orgány přihlížely k dalším skutkovým okolnostem případu, činily tak ve prospěch, nikoli ve prospěch žalobce. Tedy ve spojení se skutečností „jak dlouho předtím řidič řídil“ nepřikládali žalobci nic přítěžujícího.

54. Pokud jde o otázku likvidačního charakteru uložené pokuty, lze odkázat na závěry, ke kterým dospěl Nejvyšší správní soud v usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2010, čj. 1 As 9/2008-133: „I. 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. II. Správní orgán vychází při zjišťování osobních a majetkových poměrů z údajů doložených samotným účastníkem řízení, případně z těch, které vyplynuly z dosavadního průběhu správního řízení či které si opatří samostatně bez součinnosti s účastníkem řízení. Nelze-li takto získat přesné informace, je správní orgán oprávněn stanovit je v nezbytném rozsahu odhadem.”
55. Jak vyplývá z odůvodnění prvoinstančního rozhodnutí prvoinstanční orgán posoudil majetkové poměry žalobce odkazem na to, že žalobce dne 27. 7. 2021 prokázal finanční způsobilost dostát svým závazkům ve výši 84 000 EUR, tj. 2 125 956 Kč. Soud se ztotožňuje s tím, že ve vztahu k této částce nelze považovat uloženou pokutu ve výši 45 000 Kč za částku, která by svědčila o tom, že je uložena pokuta pro žalobce likvidační. Ostatně ani v žalobě žalobce netvrdil konkrétní skutečnosti na základě kterých by bylo nutné dospět k likvidačnímu charakteru uložené pokuty. Pokud jde o formu podnikání žalobce, tj. zda podniká jako fyzická osoba nebo právnická osoba, tato skutečnost nemá vliv na naplnění skutkové podstaty přestupku, výši pokuty ani otázku jejího eventuálně likvidačního charakteru.
56. Je tedy nezbytné uzavřít, že žalobce neprokázal, že by správní orgán vybočil ze zákonných mantinelů při ukládání pokuty, jeho hodnocení kritérií pro uložení pokuty by postrádalo logiku, správní orgán by nevzal do úvahy všechna zákonná kritéria či že by uložena pokuta byla likvidační.
57. Jde-li pak o eventuální zjevnou nepřiměřenost uložené pokuty, je nutné vyjít z toho, že žalobci mohl být uložena pokuta do výše 350 000 Kč. Žalobci byla pokuta uložena ve spodní polovině zákonné sazby, a to ve 12,85% možné maximální výše sankce. Již z této skutečnosti vyplývá, že nelze uloženou pokutu považovat za „zjevně nepřiměřenou”.

V.

Rozhodnutí soudu

58. Soud neshledal žádný z žalobcem uvedených žalobních bodů důvodným, a proto žalobu podle § 78 odst. 7 s.ř.s. zamítl, neboť není důvodná.

VI.

Odůvodnění neprovedení důkazů

59. Soud neprovedl žádný z účastníků navržených důkazů, neboť jejich provedení nebylo nezbytné k posouzení důvodnosti či nedůvodnosti žaloby.

VII.

Náklady řízení

60. Podle § 60 odst. 1 s.ř.s. by měl právo na náhradu nákladů řízení žalovaný, když 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. Kasační stížnost musí být podána do dvou týdnů po doručení rozsudku. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu; lhůta je zachována, byla-li kasační stížnost podána u Krajského soudu v Plzni.

Plzeň 4. října 2024

Mgr. Alexandr Krysl v.r.
předseda senátu