



ČESKÁ REPUBLIKA

## ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudců Mgr. Kateřiny Kopečkové a JUDr. Barbary Pořízkové v právní věci žalobkyně: **Bossink Nutzfahrzeuge GmbH**, se sídlem Weiner 173, Ochtrup, Nordrhein-Westfalen, Spolková republika Německo, zast. Mgr. Janem Aulickým, advokátem se sídlem Za Tiskárnou 327, Český Krumlov, proti žalovanému: **Ministerstvo dopravy**, se sídlem nábreží Ludvíka Svobody 1222/12, Praha 1, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 22. 11. 2022, č. j. MD-1783/2022-110/11, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 28. 2. 2024, č. j. 61 A 4/2023-74,

### t a k t o :

- I. Rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 28. 2. 2024, č. j. 61 A 4/2023-74, **se** ve výrocích I., III. a IV. **ruší** a věc **se** v tomto rozsahu **vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.
- II. Kasační stížnost **se** v části směřující proti výroku II. rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 28. 2. 2024, č. j. 61 A 4/2023-74, **odmítá**.
- III. Žádný z účastníků **nemá právo** na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti v části směřující proti výroku II. rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 28. 2. 2024, č. j. 61 A 4/2023-74.

### O d ů v o d n ě n í :

#### I. Vymezení věci

[1] Krajský úřad Jihočeského kraje (dále jen „prvostupňový orgán“) rozhodnutím ze dne 30. 11. 2021, sp. zn. ODSH 107525/2021/evkr, č. j. KUJCK 133805/2021, shledal žalobkyni vinnou ze spáchání přestupků podle § 35 odst. 2 písm. h) zákona č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o silniční dopravě“), kterých se žalobkyně dopustila tím, že

- porušila povinnosti zahraničního dopravce stanovené v § 27 zákona o silniční dopravě ve spojení s 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 týkající se silniční dopravy (dále jen „nařízení č. 165/2014“), neboť při silniční kontrole dne 29. 9. 2021 policie odhalila, že

vozidlo registrační značky x vybavené digitálním tachografem, provozované v den kontroly žalobkyní (dále jen „vozidlo č. 1“), bylo **v čase zastavení vozidla** v 09:17 hod. řízené R. W. **bez vložené karty řidiče** (výrok A. bod 1),

vozidlo registrační značky x vybavené digitálním tachografem, provozované v den kontroly žalobkyní (dále jen „vozidlo č. 2“), bylo **v čase zastavení vozidla** v 09:09 hod. řízené řidičem K. S. H. **bez vložené karty řidiče** (výrok B. bod 1),

vozidlo registrační značky x, vybavené digitálním tachografem, provozované v den kontroly žalobkyní (dále jen „vozidlo č. 3“), bylo **v čase zastavení vozidla** v 09:50 hod. řízené B. D. **bez vložené karty řidiče** (výrok C. bod 1),

vozidlo registrační značky x, vybavené digitálním tachografem, provozované v den kontroly žalobkyní (dále jen „vozidlo č. 4“), bylo **v čase zastavení vozidla** v 09:00 hod. řízené M. V. **bez vložené karty řidiče** (výrok D. bod 1),

- dále tím, že porušila povinnosti zahraničního dopravce stanovené v § 27 zákona o silniční dopravě ve spojení s čl. 36 odst. 2 nařízení č. 165/2014 tak, že při silniční kontrole dne 29. 9. 2021

řidič vozidla č. 1 R. W. předložil policii svoji kartu řidiče se zaznamenanými aktivitami do 03:33 hod. dne 14. 9. 2021. Řidič nepředložil kontrolnímu orgánu kompletní záznamové listy pro daný den, záznamové listy a veškeré ručně provedené záznamy a výtisky pořízené v předcházejících 28 dnech, a to od 03:33 hod. dne 14. 9. 2021 do času silniční kontroly v 09:17 hod. dne 29. 9. 2021 (výrok A. bod 2),

řidič vozidla č. 2 K. S. H. nepředložil policii svou kartu řidiče, záznamové listy pro daný den a záznamové listy použité řidičem v předcházejících 28 dnech a veškeré ručně provedené záznamy a výtisky pořízené v daný den v předcházejících 28 dnech (výrok B. bod 2),

řidič vozidla č. 3 B. D. předložil policii svoji kartu řidiče, na které neměl žádné záznamy o aktivitách v období od 1. 9. 2021 do 29. 9. 2021. Řidič nepředložil záznamové listy pro daný den a záznamové listy použité řidičem v předcházejících 28 dnech a veškeré ručně provedené záznamy a výtisky pořízené v daný den v předcházejících 28 dnech (výrok C. bod 2),

řidič vozidla č. 4 M. V. předložil policii svoji kartu řidiče se zaznamenanými aktivitami do 16:26 hod. dne 21. 9. 2021. Řidič nepředložil kontrolnímu orgánu kompletní záznamové listy pro daný den, záznamové listy a veškeré ručně provedené záznamy a výtisky pořízené v předcházejících 28 dnech, a to od 16:26 hod. dne 21. 9. 2021 do času silniční kontroly v 9:00 hod. dne 29. 9. 2021 (výrok D. bod 2) (pozn. zvláště NSS).

- [2] Řízení o přestupcích vymezených výše ve výrocích A. bodu 1 a 2, B. bodu 1, C. bodu 1 a 2 a D. bodu 1 a 2 prvostupňového rozhodnutí ze dne 30. 11. 2021 prvostupňový orgán

pokračování

usnesením ze dne 12. 8. 2022, č.j. KUJCK 99915/2022, sp. zn. ODSH 107525/2021/evkr, zastavil s odůvodněním, že dané skutky se tak, jak je prvostupňový orgán popsal, nestaly. Prvostupňový orgán tak učinil v návaznosti na rozhodnutí žalovaného ze dne 30. 6. 2022, č. j. MD-1783/2022-110/4, sp. zn. MD/1783/2022/110, který prvostupňové rozhodnutí ze dne 30. 11. 2021 zrušil a věc vrátil prvostupňovému orgánu k dalšímu řízení.

[3] Prvostupňový orgán poté dne 15. 8. 2022 zahájil na základě zjištění z kontroly ze dne 21. 9. 2021 nové řízení o přestupcích. S tímto řízením téhož dne spojil řízení o podezření ze spáchání přestupku spočívajícího v porušení povinnosti zahraničního dopravce stanovené v § 27 zákona o silniční dopravě ve spojení s čl. 36 odst. 2 nařízení č. 165/2014, spočívající v tom, že řidič vozidla č. 2 K. S. H. nepředložil policii svou kartu řidiče, záznamové listy pro daný den a záznamové listy použité řidičem v předcházejících 28 dnech a veškeré ručně provedené záznamy a výtisky pořizené v daný den v předcházejících 28 dnech.

[4] Prvostupňový orgán rozhodnutím ze dne 7. 9. 2022, sp. zn. ODSH 107525/2021/evkr, č. j. KUJCK 109865/2022, shledal žalobkyni vinnou ze spáchání přestupků podle § 35 odst. 2 písm. h) zákona o silniční dopravě, kterých se žalobkyně dopustila

- tím, že porušila povinnosti zahraničního dopravce stanovené v § 27 zákona o silniční dopravě ve spojení s čl. 34 odst. 1 nařízení č. 165/2014, když **nezajistila řádné vedení záznamu o době řízení vozidla, bezpečnostních přestávkách a době odpočinku, neboť**

dne 29. 9. 2021 v 9:17 hod. na silnici I/3 Planá, okres České Budějovice, provedla policie silniční kontrolu za kontrolované období od 1. 9. 2021 do 29. 9. 2021, a to u vozidla č. 1, v době kontroly řízeného R. W. Při kontrole bylo policií odhaleno, že **blíže nezjištěný řidič v době od 8:34 hod. do 8:45 hod. dne 29. 9. 2021 řídil vozidlo č. 1, aniž by používal svoji kartu řidiče, přičemž bylo zjištěno, že neměl ve slotu č. 1 digitálního tachografu tohoto vozidla vloženou kartu řidiče** [výrok I. část A. bod 1) prvostupňového rozhodnutí],

dne 29. 9. 2021 v 09:09 hod. na silnici I/3 Planá, okres České Budějovice, provedla policie silniční kontrolu za kontrolované období od 1. 9. 2021 do 29. 9. 2021, a to u vozidla č. 2 v čase kontroly provozovaného žalobkyní při mezinárodní silniční dopravě pro vlastní potřebu bez nákladu, v době kontroly řízené S. H. Při kontrole bylo odhaleno, že **blíže nezjištěný řidič v době od 8:34 hod. do 8:45 hod. dne 29. 9. 2021 řídil vozidlo č. 2, aniž by používal svou kartu řidiče, přičemž bylo zjištěno, že neměl ve slotu č. 1 digitálního tachografu tohoto vozidla vloženou kartu řidiče** [výrok I. část B. bod 1) prvostupňového rozhodnutí],

dne 29. 9. 2021 v 09:50 hod. na silnici I/3 Planá, okres České Budějovice, provedla policie silniční kontrolu za kontrolované období od 1. 9. 2021 do 29. 9. 2021, a to u vozidla č. 3, v době kontroly řízené panem B. D. Při kontrole bylo odhaleno, že **blíže nezjištěný řidič dne 29. 9. 2021 v době od 8:35 hod. do 8:46 hod. řídil vozidlo č. 3, aniž by používal svoji kartu řidiče, přičemž bylo zjištěno, že neměl ve slotu č. 1 digitálního tachografu tohoto vozidla vloženou kartu řidiče** [výrok I. část C. bod 1) prvostupňového rozhodnutí],

dne 29. 9. 2021 v 09:00 hod. na silnici I/3 Planá, okres České Budějovice, provedla policie silniční kontrolu za období od 1. 9. 2021 do 29. 9. 2021, a to u vozidla č. 4, v době kontroly řízeného panem M. V. Při kontrole bylo odhaleno, že **blíže nezjištěný řidič dne 29. 9. 2021 v době od 8:34 hod. do 8:46 hod. řídil vozidlo č. 4, aniž by používal svoji kartu řidiče,**

příčemž bylo zjištěno, že neměl ve slotu č. 1 digitálního tachografu tohoto vozidla vloženou kartu řidiče [výrok I. část D. bod 1) prvostupňového rozhodnutí],

- dále tím, že porušila povinnosti zahraničního dopravce stanovené v § 27 zákona o silniční dopravě ve spojení s čl. 34 odst. 3 písm. b) nařízení č. 165/2014, když **nezajistila řádné vedení záznamu o době řízení vozidla, bezpečnostních přestávkách a době odpočinku**, neboť při kontrole bylo policií odhaleno,

že řidič vozidla č. 1 R. W. **zpětně na kartu řidiče č. DF00031956400000 nedoplnil činnosti** za období od 03:34 hod. dne 14. 9. 2021 do doby zahájení silniční kontroly, tj. do 09:17 hod. dne 29. 9. 2021 [výrok I. část A. bod 2) prvostupňového rozhodnutí],

že řidič B. D. **zpětně na kartu řidiče nedoplnil činnosti za období od půlnoci dne 1. 9. 2021 do doby zahájení silniční kontroly**, tj. do 09:50 hod. dne 29. 9. 2021 [výrok I. část C. bod 2) prvostupňového rozhodnutí],

že řidič M. V. **zpětně na kartu řidiče nedoplnil činnosti za období od půlnoci dne 1. 9. 2021 do doby zahájení silniční kontroly**, tj. do 09:00 hod. dne 29. 9. 2021 [výrok I. část D. bod 2) prvostupňového rozhodnutí],

- a dále porušila povinnosti zahraničního dopravce stanovené v § 27 zákona o silniční dopravě ve spojení s čl. 36 odst. 2 nařízení č. 165/2014, když nezajistila řádné vedení záznamu o době řízení vozidla, bezpečnostních přestávkách a době odpočinku. Při kontrole řidič S. H. nepředložil ke kontrole svou kartu řidiče, záznamové listy pro daný den a záznamové listy použité řidičem v předcházejících 28 dnech a veškeré ručně provedené záznamy a výtisky
- pořízené v daný den v předcházejících 28 dnech [výrok I. část B. bod 2) prvostupňového rozhodnutí] (pozn. zvyrazněno NSS).

[5] Za spáchání uvedených přestupků prvostupňový orgán žalobkyni uložil podle § 35 odst. 9 písm. b) zákona o silniční dopravě pokutu ve výši 100 000 Kč spolu s povinností zaplatit náklady řízení ve výši 1 000 Kč.

[6] Žalovaný výše nadepsaným rozhodnutím změnil prvostupňové rozhodnutí tak, že

- text v části znějící „*zákona č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zák. o silniční dopravě“)*“ nahradil textem „*zákona č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, ve znění účinném do 31. 12. 2021 (dále jen „zák. o silniční dopravě“)*“ [výrok I. a) výše nadepsaného rozhodnutí];
- text výroku I. části B. bodu 2) znějící „*když nezajistil řádné vedení záznamu o době řízení vozidla, bezpečnostních přestávkách a době odpočinku. Při předmětné kontrole řidič pan S. H. Policii ČR nepředložil ke kontrole svou kartu řidiče, záznamové listy pro daný den a záznamové listy použité řidičem v předcházejících 28 dnech a veškeré ručně provedené záznamy a výtisky pořízené v daný den v předcházejících 28 dnech*“ nahradil textem „*když nezajistil, aby při předmětné kontrole dne 29. 9. 2021 řidič pan S. H. měl u sebe záznamy o době řízení vozidla, bezpečnostních přestávkách a době odpočinku za stanovené období a tyto záznamy předložil Policii ČR. Řidič pan S. H. ke kontrole nepředložil svou kartu řidiče, veškeré ručně provedené záznamy a výtisky pořízené v daný den v předcházejících*“

pokračování

*28 dnech ani záznamové listy, které odpovídají shora uvedenému období, během kterého řídil vozidlo vybavené analogovým tachografem“ [výrok I. b) výše nadepsaného rozhodnutí];*

- text výroku II. znějící „podle § 35 odst. 9 písm. b) zák. o silniční dopravě: pokuta ve výši 100 000 Kč (slovy jedno sto tisíc korun českých)“ nahradil textem „podle § 35 odst. 7 písm. b) zák. o silniční dopravě: pokuta ve výši 75 000 Kč (slovy sedmdesát pět tisíc korun českých)“ [výrok I. c) výše nadepsaného rozhodnutí].

[7] Dále žalovaný po formulační stránce změnil výroky III. a IV. prvostupňového rozhodnutí týkající se splatnosti pokuty a úhrady nákladů řízení [výrok I. d) a e) výše nadepsaného rozhodnutí] a ve zbytku prvostupňové rozhodnutí potvrdil (výrok II. výše nadepsaného rozhodnutí).

[8] Žalobkyně podala proti rozhodnutí žalovaného žalobu, kterou shledal Krajský soud v Českých Budějovicích (dále jen „krajský soud“) důvodnou a napadeným rozsudkem výše nadepsané rozhodnutí ve výrocích I. c), I. d), I. e) a II. zrušil a věc v tomto rozsahu vrátil žalovanému k dalšímu řízení (výrok I. napadeného rozsudku). Ve zbytku žalobu zamítl (výrok II. napadeného rozsudku).

[9] Krajský soud shledal důvodnou žalobní námitku, že prvostupňový orgán pochybil, pokud usnesení o zahájení přestupkového řízení ze dne 15. 8. 2022 nedoručil žalobkyni, nýbrž pouze jejímu zástupci. S odkazem na obsah plné moci uvedl, že se nejednalo o tzv. prezidiální plnou moc, nýbrž o plnou moc k zastupování v řízení zahájeném dne 12. 10. 2021 a vedeném pod sp. zn. ODSH 107525/2021/evkr. Zástupce žalobkyně na to ostatně upozornil v přípisu ze dne 5. 9. 2022 spojeném s návrhem na dokazování. K argumentu žalovaného, že obě řízení jsou vedena pod stejnou spisovou značkou, krajský soud uvedl, že plná moc není specifikována toliko spisovou značkou, ale též datem zahájení správního řízení. Prvostupňový orgán řízení o přestupcích zahájené dne 12. 10. 2021 usnesením ze dne 12. 8. 2022 ve všech bodech vyjma přestupku ve smyslu výše uvedeného bodu výroku I. části B. bodu 2) prvostupňového rozhodnutí zastavil. Dne 15. 8. 2022 pak pod toutéž spisovou značkou zahájil řízení nové, pro které již plná moc udělena nebyla, a téhož dne obě řízení spojil pod toutéž spisovou značkou. Podle krajského soudu přidělení spisové značky pravomocně ukončeného správního řízení nově zahájenému řízení s ohledem na požadavek plynoucí z § 17 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále jen „správní řád“), postrádá smysl. Řízení o výše uvedených přestupcích tak nebylo řádně zahájeno, což podle krajského soudu představuje nezhojitelnou procesní vadu, která má za následek nezákonnost přestupkového řízení.

[10] Krajský soud dále nepřisvědčil žalobní námitce, že v případě přestupkového jednání popsaneho ve výroku I. části B. bodu 2) prvostupňového rozhodnutí, o němž nebylo původní přestupkové řízení zastaveno, nebyla po celou dobu řízení zachována totožnost skutku. K porušení zásady *ne bis in idem*, tedy zákazu opětovného rozhodování o týchž přestupcích, však došlo v případě přestupků, o nichž bylo řízení dne 12. 8. 2022 zastaveno.

[11] Krajský soud s odkazem na § 78 odst. 3 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „přestupkový zákon“), uvedl, že v průběhu řízení o přestupku nemůže být měněn skutek, pro který bylo řízení

zahájeno. Může však dojít ke změně právní kvalifikace skutku, o němž se řízení vede, o čemž je správní orgán povinen účastníka řízení uvědomit.

[12] S odkazem na § 27 zákona o silniční dopravě a čl. 36 odst. 2 nařízení č. 165/2014 krajský soud uvedl, že z výroku I. části B. bodu 2) prvostupňového rozhodnutí je zřejmé, že přestupkové jednání žalobkyně bylo spatřováno v tom, že nezajistila řádné vedení příslušných záznamů řidičem vozidla, respektive že řidič vozidla je nepředložil. Podle rozhodnutí žalovaného pak spočívalo v tom, že žalobkyně nezajistila, aby řidič vozidla měl u sebe dané záznamy, respektive tyto nepředložil. Kontext této události je podle krajského soudu neměnný. Skutek, tj. to, co se v daném místě a čase událo, zůstal zachován. Změna popisu skutku spočívala pouze v konkretizaci povinností, jejichž splnění žalobkyně nezajistila, které byly popsány podrobněji, avšak pouze v intencích § 27 zákona o silniční dopravě a čl. 36 odst. 2 nařízení č. 165/2014. Následek spočíval v tom, že v důsledku porušení povinnosti u sebe řidič záznamy neměl, tudíž je ani nepředložil, a tyto záznamy tak nebyly k dispozici. S odkazem na rozsudek NSS ze dne 21. 9. 2005, č. j. 2 As 44/2004-62, č. 1378/2007 Sb. NSS, podle něhož „[v] řízení o přestupcích (obdobně i v případě jiného správního trestání) není možná změna rozhodnutí správního orgánu prvního stupně především v případě, že by odvolací orgán opíral své rozhodnutí o postihu o jiný skutek než rozhodnutí vydané v prvním stupni“, krajský soud uvedl, že žalovaný mohl změnit vymezení tohoto skutku způsobem, jakým učinil.

[13] Na výše uvedené úvahy krajský soud navázal s tím, že z nich nevyhnutelně plyne, že v případě skutků popsanych ve výroku I. části A., B. bodu 1), C. a D. prvostupňového rozhodnutí ke porušení zásady *ne bis in idem* došlo.

[14] Pokud jde o podstatu skutků popsanych ve výroku I. části A., B. bodu 1), C. a D. prvostupňového rozhodnutí, ta podle krajského soudu spočívá v tom, že žalobkyně nezajistila u svých řidičů plnění zákonných povinností podle § 27 zákona o silniční dopravě, což se projevilo tím, že v tachografu za jízdy krátce před silniční kontrolou nebyla vložena karta řidiče a řidiči vozidel nepředložili řádně vedené záznamy o době řízení vozidla, bezpečnostních přestávkách a době odpočinku, resp. do nich nedoplňovali potřebné údaje. I u těchto skutků docházelo pouze ke změnám popisu skutku a podstata jednání zůstala stejná. Spočívala v nezajištění toho, aby ke dni kontroly řidiči shora uvedených vozidel řídili s vloženou kartou řidiče do tachografu a řádně vedli příslušné evidence a tyto údaje v úplné podobě předložili ke kontrole. Totožný je i následek, neboť porušení uvedených povinností vedlo k absenci požadovaných údajů a znemožnilo kontrolu dodržování bezpečnostních přestávek.

[15] Okolnosti, které žalovaný považoval ve vztahu k těmto přestupkům z pohledu zachování totožnosti skutku za zásadní, jsou podle krajského soudu marginální. Zpřesnění časového úseku v tom smyslu, že vozidla kdosi řídil bez vložení karty řidiče, podstatu věci neměnilo, a ani nemohlo vést k záměně s jiným skutkem. Namísto původně uvedeného času došlo pouze k upřesnění v tom smyslu, že k jízdě bez vložení karty řidiče došlo též den v určitém časovém rozmezí poměrně krátce před samotnou silniční kontrolou. Z toho plyne i změna spočívající v tom, že původně byli jako řidiči, kteří řídili bez vložené karty řidiče, označeni ti řidiči, kteří byli ve vozidlech v době samotné kontroly, zatímco podle konečného popisu skutku se jednalo o blíže nezjištěné řidiče.

pokračování

[16] Podstata skutku, tj. jednání i následek v podobě nezajištění plnění konkrétních povinností v době kontroly a znemožnění následné kontroly požadovaných dat, tak podle krajského soudu zůstala zachována. Uvedené jednání i následek jsou navázány na tutéž kontrolu.

## II. Obsah kasační stížnosti žalovaného

[17] Žalovaný (dále jen „stěžovatel“) napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností a s odkazem na § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), namítá nepřezkoumatelnost a nezákonnost rozsudku krajského soudu.

[18] Stěžovatel předně namítá, že prvostupňový orgán nepochybil, pokud doručil oznámení o zahájení nového přestupkového řízení ze dne 15. 8. 2022 toliko zástupci žalobkyně. Doručením oznámení o zahájení řízení v novém projednání přestupků žalobkyni nevznikla povinnost něco osobně vykonat nebo se něčeho osobně účastnit. Domněnka krajského soudu, že nejde o tzv. prezidiální plnou moc, je chybná, neboť krajský soud pominul § 33 odst. 2 písm. d) správního řádu, podle kterého může být zmocnění uděleno v jiném rozsahu na základě zvláštního zákona, který určí jiný rozsah zmocnění k zastupování. S odkazem na závěr č. 113 poradního sboru Ministerstva vnitra ke správnímu řádu ze dne 10. 4. 2012 stěžovatel namítá, že tímto zákonem je zákon č. 85/1996 Sb., o advokacii, ve znění pozdějších předpisů. Stěžovatel odmítá závěr krajského soudu, že by jakkoli rozšiřoval vůli žalobkyně nechat se v řízení zastupovat na základě generální plné moci advokáta.

[19] Stěžovatel dále doplňuje, že případné procesní pochybení prvostupňového orgánu bylo zhojeno tím, že zástupce za žalobkyni činil v průběhu řízení procesní úkony a žalobkyně bezpochyby byla s jeho kroky srozuměna.

[20] Pokud jde o nezaměnitelnost skutku, stěžovatel namítá, že v § 35 odst. 2 písm. h) zákona o silniční dopravě jsou obsaženy tři samostatné skutkové podstaty přestupku, jak plyne i ze zvláštní části důvodové zprávy k bodu 37 zákona č. 337/2020 Sb., kterým se mění zákon č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony (dále jen „zákon č. 337/2020 Sb.“). Způsob vedení záznamů o době řízení vozidla, bezpečnostních přestávkách a době odpočinku pak stanoví čl. 34 odst. 1 a 3 nařízení č. 165/2014. Zahraniční dopravce provozující silniční dopravu velkými vozidly je povinen vybavit vozidlo záznamy, resp. je povinen zajistit, aby řidič u sebe měl záznamy o době řízení vozidla, bezpečnostních přestávkách a době odpočinku v rozsahu stanoveném v čl. 36 odst. 1 a 2 nařízení č. 165/2014, a tyto záznamy předložil při kontrole. Tyto povinnosti poruší zahraniční dopravce tím, že vozidlo záznamy nevybaví a tedy nezajistí, aby ve vozidle byly a mohly být předloženy při kontrole. Následkem tohoto jednání je skutečnost, že v rámci silniční kontroly nelze vůbec záznamy o době řízení vozidla, bezpečnostních přestávkách a době odpočinku přezkoumat a zjistit, zda řidič dodržoval stanovené požadavky na dobu řízení vozidla, bezpečnostních přestávek a na dobu odpočinku. Tyto dvě povinnosti, zda řidič záznamy vedl anebo zda je předložil, resp. zda jimi vozidlo bylo vybaveno, je podle stěžovatele nutné rozlišovat. Uvedené povinnosti nelze zaměňovat, ani slučovat.

[21] Stěžovatel k tomu doplňuje, že řídí-li řidič vozidlo vybavené digitálním tachografem, musí být schopen kdykoliv předložit svou kartu řidiče. Pokud řidič řídí vozidlo vybavené digitálním tachografem, je dále povinen zařízením k ručnímu zadání údajů v tachografu zpětně zaznamenat všechny své činnosti, když to tachograf technicky umožňuje (povinnost dle čl. 34 odst. 3 písm. b) nařízení č. 165/2014).

[22] Pokud řidiči vozidel č. 1, 3 a 4 předložili ke kontrole svou kartu řidiče, nebylo možno klást žalobkyni za vinu, že nezajistila, aby v době kontroly příslušní řidiči předložili záznamové listy nebo doklady. Tyto doklady by byli řidiči povinni předkládat pouze tehdy, když by řídili vozidlo vybavené analogovým tachografem, nebo vedli záznamy ručním způsobem z důvodů předvídaných nařízením č. 165/2014 (např. porucha tachografu nebo karty řidiče). Za situace, kdy řidiči vozidel č. 1, 3 a 4 neřídili v období 28 dnů přecházejících dni kontroly vozidlo vybavené analogovým tachografem, nebyli povinni dokládat svou činnost prostřednictvím záznamových listů podle čl. 36 odst. 2 body ii) a iii) nařízení č. 165/2014.

[23] Stěžovatel dále uvádí, že z elektronických dat stažených z karet řidičů vyplynulo, že v jejich paměti nebyly doplněny údaje o činnostech řidičů. To znamená, že žalobkyně nezajistila řádné vedení záznamů o době řízení vozidla, bezpečnostních přestávkách a době odpočinku. V paměti těchto karet chyběly vybrané údaje požadované čl. 34 odst. 5 písm. b) nařízení č. 165/2014, čímž řidiči porušili čl. 34 odst. 3 písm. b) nařízení č. 165/2014, neboť tyto údaje na kartu řidiče nedoplňovali.

[24] Proto bylo nutné protiprávní jednání stěžovatelky vymezit a kvalifikovat jako porušení § 27 zákona o silniční dopravě, kterého se dopustila tím, že nezajistila, aby řidiči vozidel č. 1, 3 a 4 vedli řádně záznamy o době řízení vozidla, bezpečnostních přestávkách a době odpočinku ve smyslu čl. 34 odst. 3 písm. b) nařízení č. 165/2014, nikoliv jako nepředložení těchto záznamů ve smyslu čl. 36 odst. 2 nařízení č. 165/2014. Skutek, jak jej vymezil prvostupňový orgán v rozhodnutí ze dne 30. 11. 2021, se ve skutečnosti nestal, neboť z podkladů rozhodnutí vyplývá, že záznamy o době řízení vozidla, bezpečnostních přestávkách a době odpočinku předloženy byly, ale nebyly vedeny v souladu s čl. 34 odst. 3 písm. b) nařízení č. 165/2014, tzn. že „při ujetí se vozidla“ nebyly zpětně zadány činnosti, které řidiči v daném období vykonávali. Stěžovatel poté shrnuje jednotlivé časové údaje týkající se událostí, které byly na kartách řidičů zaznamenány přímo v den kontroly, jak je uváděl již ve vyjádření k žalobě.

[25] Stěžovatel dále odkazuje na závěr rozsudku NSS ze dne 9. 11. 2016, č. j. 1 As 46/2016-24, podle něhož „[d]ílčí změna popisu místa spáchání skutku spočívající pouze ve změně směru jízdy vozidla nezpůsobila, že by skutek byl zaměnitelný s jiným nebo že by stěžovatel mohl být potrestán za tentýž skutek dvakrát“, který podle něj může být vodítkem, jak nahlížet na problematiku přestupků podle zákona o silniční dopravě. Stěžovatel nesouhlasí s argumentací krajského soudu, že je nepodstatné, pokud žalobkyně svou povinnost nesplnila tím, že nezajistila řádné vedení záznamů o době řízení vozidla, bezpečnostních přestávkách a době odpočinku nebo tím, že nezajistila předložení těchto záznamů. V posuzované věci žalobkyně jednoznačně nezajistila, aby řidiči řádně vedli záznamy o době řízení vozidla, bezpečnostních přestávkách a době odpočinku. Podle stěžovatele závěry krajského soudu znamenají, že by zcela ztratilo smysl rozlišování jednotlivých skutků v přestupkovém řízení v případech porušení zákona o silniční dopravě,

pokračování

neboť totožný následek, kterým je podle krajského soudu znemožnění efektivní kontroly, a to zejména s ohledem na dodržování bezpečnostních přestávek, lze sledovat u většiny přestupků, které jsou v rámci této agendy řešeny.

[26] Pokud krajský soud argumentoval i odkazem na postup správních orgánů v případě přestupku, u něhož nedošlo k zastavení řízení, stěžovatel souhlasí s tím, v tomto případě byla totožnost skutku zachována. Tím, že řidič vozidla č. 2 nepředložil záznamové listy pro daný den i předchozích 28 dnů, dále veškeré ruční záznamy a výtisky, a na rozdíl od řidičů vozidel č. 1, 3 a 4 ani kartu řidiče, se žalobkyně dopustila porušení § 27 zákona o silniční dopravě ve spojení s čl. 36 odst. 2 nařízení č. 165/2014. Pochybení, které stěžovatel napravil, spočívalo pouze v nepřesné formulaci výroku, kdy popis skutku odpovídal pouze částečně právní kvalifikaci porušení, resp. popisu protiprávního jednání, kterého se žalobkyně dopustila.

[27] Stěžovatel dále namítá, že z odůvodnění napadeného rozsudku, konkrétně z jeho části týkající se posouzení námitky porušení zásady *ne bis in idem*, není zřejmé, proč krajský soud nepovažoval za důvodnou jak právní argumentaci prvostupňového orgánu vyslovenou v průběhu správního řízení, tak vyjádření stěžovatele k žalobě. Z tohoto důvodu je rozsudek krajského soudu nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

[28] Stěžovatel s odkazem na trestně-právní doktrínu uvádí, že totožnost skutku je zachována, je-li zachována alespoň totožnost jednání nebo totožnost následku. Tak tomu v případě přestupků, o nichž bylo zahájeno nové řízení, nebylo. Nebyla zachována ani totožnost jednání (osoba řidiče, jehož záznam nebyl veden řádně, je vymezena odlišně – jde o neznámého řidiče), ani totožnost následku, neboť k nezajištění řádného vedení záznamů došlo v jiném časovém období. Původně k tomu mělo dojít v okamžiku kontroly, zatímco nově je žalobkyni vytýkáno nezajištění řádného vedení záznamu v období, které kontrole předcházelo s jistým časovým odstupem. Skutky se tak, jak je prvostupňový orgán popsal v rozhodnutí ze dne 30. 11. 2021, nestaly. Proto bylo namístě, aby prvostupňový orgán s přihlédnutím k procesním právům žalobkyně řízení o nich zastavil a o nových skutečích zahájil nové řízení.

[29] Žalobkyně se ke kasační stížnosti nevyjádřila.

### III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[30] NSS uvádí, že stěžovatel napadá rozsudek krajského soudu v celém rozsahu. Jeho rozhodnutí však rámci soudního přezkumu před krajským soudem částečně obstálo, a to v rozsahu výroku I. a), kterým stěžovatel upřesnil záhlaví prvostupňového rozhodnutí, a I. b), kterým stěžovatel částečně změnil výrok I. část B. bod 2) prvostupňového rozhodnutí o přestupku, o němž bylo od počátku vedeno jediné přestupkové řízení, které bylo dne 15. 8. 2022 spojeno s nově zahájeným řízením o zbývajících přestupcích.

[31] Podle § 104 odst. 2 s. ř. s. je kasační stížnost, která směřuje jen proti výroku o nákladech řízení nebo proti důvodům rozhodnutí soudu, nepřípustná.

[32] Krajský soud o této části rozhodnutí stěžovatele, tedy v rozsahu jeho výroku I. a) a b), rozhodl výrokem II. napadeného rozsudku tak, že žalobu „ve zbytku zamítl“. V odůvodnění k tomu nad rámec úvah shrnutých v odst. 12 tohoto rozsudku uzavřel, že výrok I. b) rozhodnutí stěžovatele se týká skutku, u něhož správní orgány věc posoudily v souladu s právní úpravou při zachování totožnosti skutku. Stěžovatel úvahy krajského soudu pouze upřesňuje v tom smyslu, že na rozdíl od zjištění týkajících se vozidel č. 1, 3 a 4 bylo v tomto případě přestupkové řízení po celou dobu vedeno pro jeden totožný skutek. Ten spočíval v tom, že žalobkyně nezajistila, aby řidič vozidla č. 2 u sebe měl záznamy v rozsahu požadovaném čl. 36 odst. 2 nařízení č. 165/2014 a tyto předložil, protože na rozdíl od řidičů vozidel č. 1, 3 a 4 řidič vozidla č. 2 nic z toho u sebe neměl. Tato část argumentace kasační stížnosti, v níž stěžovatel upřesňuje úvahy krajského soudu týkající se uvedeného přestupku, je argumentací nepřipustnou, neboť směřuje pouze vůči důvodům napadeného rozsudku. Není totiž pochyb o tom, že v rozsahu rozhodnutí o tomto přestupku žalobkyně byl stěžovatel v řízení před krajským soudem úspěšný.

[33] V části směřující proti výroku II. rozsudku krajského soudu je proto kasační stížnost stěžovatele ve smyslu § 104 odst. 2 s. ř. s. nepřipustná, neboť stěžovatel se domáhá zrušení rozsudku krajského soudu v části, v níž byl úspěšný, a argumentuje pouze k důvodům rozhodnutí soudu (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 1. 7. 2025, č. j. 5 Afs 91/2012-41, č. 3321/2016 Sb. NSS).

[34] V rozsahu výroků I., III. a IV. napadeného rozsudku krajského soudu je kasační stížnost přípustná, byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou, z důvodů, které zákon připouští, a za stěžovatele jedná jeho pověřený zaměstnanec, který má vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie (§ 102 a násl. s. ř. s.).

[35] NSS přezkoumal tyto výroky napadeného rozsudku v mezích rozsahu kasační stížnosti a v ní uplatněných důvodů, jakož i z hlediska možných vad, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost je z části důvodná.

[36] V posuzované věci je předně spor o to, zda postupem prvostupňového orgánu, který opakovaně rozhodoval, zda se žalobkyně v návaznosti na zjištění z kontroly provedené dne 29. 9. 2021 dopustila přestupků podle § 35 odst. 2 písm. h) zákona o silniční dopravě, došlo k porušení zásady *ne bis in idem*. Žalobkyně totiž namítala, že byla v nyní posuzované věci potrestána za tytéž skutky, za něž byla potrestána rozhodnutím prvostupňového orgánu ze dne 30. 11. 2021, o nichž však bylo posléze přestupkové řízení pravomocně zastaveno z toho důvodu, že se skutky, jak byly popsány v rozhodnutí ze dne 30. 11. 2021, nestaly.

[37] Druhou spornou otázkou je, zda prvostupňový orgán zatížil nové řízení o přestupcích zahájené dne 15. 8. 2022 vadou, kterou krajský soud vyhodnotil jako nezhojitelnou vadu s vlivem na zákonnost tohoto řízení a na základě které dovodil, že řízení o přestupcích nebylo řádně zahájeno.

### III. a) Porušení zásady *ne bis in idem*

pokračování

[38] Pokud jde o obecná východiska, zásada *ne bis in idem* znamená, že nikdo nesmí být stíhán nebo odsouzen pro stejný skutek, bez ohledu na jeho právní kvalifikaci. „Zásada *ne bis in idem* – zákaz dvojího souzení a potrestání za týž čin – skutek – (...) brání též trestnímu stíhání a odsouzení toho, proti němuž dřívější přestupkové řízení o témž skutku (činu) trestněprávní povahy meritorně skončilo pravomocným rozhodnutím příslušného správního orgánu v blokovém řízení (...) Vyloučit ochranu proti novému procesu s ohledem na zásadu *ne bis in idem* přitom nemůže ani skutečnost, že příčinou prvního projednání skutku (činu) v blokovém přestupkovém řízení byla jeho nesprávná kvalifikace jako přestupku, ačkoli naplňoval znaky trestného činu (komentář k § 11 Trestního řádu. In: Šámal, P. a kol. Trestní řád. 7. vyd. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 207-208). Pouze nesprávná právní kvalifikace přestupkového jednání proto nemůže být důvodem pro zahájení a vedení nového přestupkového řízení.

[39] Z usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 31. 10. 2017, č. j. 4 As 165/2016-46, č. 3656/2018 Sb. NSS, plyne, že správní orgán zároveň musí ve výrokové části rozhodnutí uvést všechna ustanovení, byť obsažená v různých právních předpisech, která tvoří v souhrnu právní normu odpovídající skutkové podstatě správního deliktu. Tomu však musí předcházet jasné vymezení skutku ve výroku rozhodnutí, aby bylo možné posuzovat, jakou normu pachatel vlastně porušil. Jak bylo uvedeno výše, otázka samotné právní kvalifikace skutku však není pro posouzení porušení zásady *ne bis in idem* určující, byť jistě může být významná z hlediska zákonnosti či přezkoumatelnosti rozhodnutí o přestupku. Rozšířený senát NSS v citovaném usnesení č. j. 4 As 165/2016-46 této souvislosti shrnul své již dříve vyslovené závěry v usnesení ze dne 15. 1. 2008, č. j. 2 As 34/2006-73, č. 1546/2008 Sb. NSS, věc *AQUA SERVIS*, ke správnímu trestání s důrazem na vymezení předmětu řízení ve výroku rozhodnutí, jehož smyslem je „specifikovat delikt tak, aby sankcionované jednání nebylo zaměnitelné s jednáním jiným. V rozhodnutí trestního charakteru, kterým je i rozhodnutí o jiném správním deliktu, je nezbytné postavit najisto, za jaké konkrétní jednání je subjekt postižen. To lze zaručit jen konkretizací údajů obsahující popis skutku uvedením místa, času a způsobu spáchání, popřípadě i uvedením jiných skutečností, jichž je třeba k tomu, aby nemohl být zaměněn s jiným. Taková míra podrobnosti je nezbytná pro vyloučení dvojího postihu pro týž skutek, pro vyloučení překážky věci rozhodnuté a rovněž pro zajištění řádného práva na obhajobu v případě podaného odvolání. Vydané rozhodnutí musí již ve výroku jednoznačně určit, čeho se pachatel dopustil a v čem jím spáchaný delikt spočívá. Rozšířený senát proto odmítl úvahu, že postačí, jsou-li podstatné náležitosti výroku rozhodnutí o správním deliktu uvedeny až v odůvodnění rozhodnutí.“ Citované závěry lze nepochybně vztáhnout i na rozhodnutí o přestupcích, neboť vykládají zásady, jež jsou správnímu trestání vlastní; ostatně se výslovně promítají v právní úpravě obsažené v přestupkovém zákoně [srov. § 93 odst. 1 písm. a) a b) přestupkového zákona].

[40] Pro účely posouzení sporné právní otázky proto nelze přihlížet k pasážím odůvodnění obou rozhodnutí prvostupňového orgánu, v nichž je blíže popisováno jednání žalobkyně, resp. řidičů jejích vozidel. Pouze porovnáním skutkových vět vymezených ve výrocích rozhodnutí prvostupňového orgánu lze usuzovat na existenci překážky věci rozhodnuté (odst. 16 usnesení rozšířeného senátu NSS č. j. 4 As 165/2016-46).

[41] Jak dále zdůraznil rozšířený senát NSS, z výrokové části se čtenář musí především dozvědět, co se opravdu stalo, tedy jakým jednáním stěžovatel své povinnosti porušil

(odst. 41 citovaného usnesení rozšířeného senátu NSS č. j. 4 As 165/2016-46). Podle judikatury NSS dále platí, že správní orgán nemusí rozhodnout na základě totožného popisu skutku, který byl uveden v oznámení o zahájení řízení, pokud bude zachována totožnost skutku. **Totožnost skutku** je zachována, je-li zachována alespoň totožnost jednání nebo totožnost následku, případně jsou-li jednání nebo následek (případně obojí) shodné alespoň částečně, za předpokladu, že bude dána shoda v podstatných okolnostech, jimiž se rozumí zejména **skutkové okolnosti charakterizující jednání nebo následek** z hlediska právní kvalifikace. Totožnost skutku nenarušují změny v jednotlivých okolnostech, které individualizují skutek, neboť přestupkové řízení slouží k tomu, aby byly zjištěny a ověřeny konkrétní okolnosti charakterizující daný skutek. Některé okolnosti tak mohou být oproti oznámení o zahájení řízení přidány, jiné naopak odpadnou, ukáže-li se, že jsou pro následek nepodstatné. Toto upřesnění nenarušuje totožnost skutku (odst. 25 rozsudku NSS ze dne 9. 7. 2025, č. j. 4 As 300/2024-64, a v něm citovaná judikatura). *Momentem, který dělí pachatelovo jednání na různé skutky, je tedy následek významný z hlediska (trestního) práva a rozlišuje mezi skutkem de facto a skutkem de iure. Skutek de facto představuje skutkový děj, zahrnující skutkové okolnosti konkrétního případu bez ohledu na jejich trestněprávní relevanci. Skutkem de iure je naopak souhrn trestněprávně relevantních skutečností odlišitelný od jiného skutku de iure téhož pachatele. Při posuzování totožnosti skutku je pak určující skutek de iure (...) Podstatou skutku je přitom právně relevantní jednání pachatele a jím zapříčiněný právně významný následek“* (rozsudek NSS ze dne 4. 3. 2025, č. j. 7 As 158/2024-39, zvyrazněno NSS).

[42] Bylo tedy na krajském soudu, aby předně na základě popisu jednotlivých skutkových okolností charakterizujících jednání žalobkyně prostřednictvím jejích řidičů ve skutkových větech výroků rozhodnutí o přestupcích ze dne 30. 11. 2021 a 7. 9. 2022 posoudil, v jakých skutcích bylo spatřováno spáchání přestupku ve smyslu § 35 odst. 2 písm. h) zákona o silniční dopravě, kterého se dopravce dopustí 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.

[43] Stěžovatel v této souvislosti krajskému soudu vytkl, že skutkové podstaty přestupku ve smyslu § 35 odst. 2 písm. h) zákona o silniční dopravě, stejně jako povinnosti ve smyslu § 27 zákona o silniční dopravě ve spojení s příslušnými články nařízení č. 165/2014 směřuje. Stěžovatel dovozuje, že v § 35 odst. 2 písm. h) zákona o přestupcích jsou obsaženy tři samostatné skutkové podstaty přestupku. Shodně, jako již ve vyjádření k žalobě, k tomu stěžovatel argumentoval i odkazem na důvodovou zprávu k zákonu č. 337/2020 Sb. Ze zvláštní části důvodové zprávy k bodu 37 zákona č. 337/2020 Sb. plyne, že „[v] § 35 odst. 2 písm. h) jsou ve skutečnosti obsaženy tři samostatné skutkové podstaty, neboť dopravce se tohoto přestupku dopustí buď tím, že nezajistí, aby řidič řádně vedl záznam o době řízení vozidla, bezpečnostních přestávkách nebo době odpočinku, nebo tím, že nezajistí, aby při kontrole řidič takový záznam předložil, či tím, že dopravce záznam o době řízení vozidla, bezpečnostních přestávkách nebo době odpočinku po stanovenou dobu neuchová (jde přitom o povinnost dopravce uchovávat data stažená jak z karty řidiče, tak z tachografu vozidla). Tato skutková podstata postihuje i nález zařízení určeného k neoprávněné změně údajů vedených tachografem či nález pouze části takového zařízení ve vozidle.“ (důvodová zpráva k zákonu č. 337/2020 Sb., Poslanecká sněmovna, rok: 2019, sněmovní tisk č. 643/0). Stěžovatel namítá, že krajský soud

pokračování

povinnosti zahraničního dopravce ve smyslu § 27 zákona o silniční dopravě nesprávně vnímá jako jednu povinnost, u níž je bez významu, zda byla porušena nepředložením záznamů či jejich nevedením řádným způsobem.

[44] NSS v této námitce stěžovateli přisvědčuje. Z úvah krajského soudu je zřejmé, že v případě protiprávního jednání naplňujícího skutkovou podstatu přestupku podle § 35 odst. 2 písm. h) zákona o silniční dopravě krajský soud spatřuje ve skutkových okolnostech, které představují nezajištění předložení záznamů, a ve skutkových okolnostech, z nichž plyne nezajištění řádného vedení záznamů, totožný skutek s totožným právně relevantním následkem. Krajský soud hodnotil podstatu skutků popsanych ve výroku I. části A., B. bodu 1), C. a D. prvostupňového rozhodnutí ze dne 7. 9. 2022 tak, že podle něj spočívá v nezajištění plnění povinností podle § 27 zákona o silniční dopravě, což se „projevilo“ tím, že „řidiči vozidel 1., 3. a 4. při kontrole nepředložili řádně vedené záznamy o době řízení vozidla, bezpečnostních přestávkách a době odpočinku, resp. nedoplňili do nich potřebné údaje.“ Podle krajského soudu podstata jednání tak zůstala stejná a spočívala v nezajištění plnění zákonných povinností, tj. aby ke dni silniční kontroly řidiči shora uvedených vozidel řídili s vloženou kartou řidiče do tachografu a řádně vedli příslušné evidence a tyto údaje v úplné podobě předložili ke kontrole. Totožný byl podle krajského soudu i následek, neboť porušení uvedených povinností vedlo k absenci požadovaných údajů a znemožnilo efektivní kontrolu zejména s ohledem na dodržování bezpečnostních přestávek. NSS podotýká, že tento výchozí názor krajského soudu je ostatně zřejmý i z hodnocení skutku dle výroku I. části B. bodu 2 prvostupňového rozhodnutí o přestupku, o němž řízení nebylo zastaveno, neboť krajský soud uvedl, že žalobkyně nezajistila „řádné vedení příslušných záznamů řidičem vozidla, resp. řidič vozidla tyto nepředložil“, což žalovaný změnil tak, že žalobkyně nezajistila, „aby jmenovaný řidič vozidla měl u sebe předmětné záznamy, resp. tyto nepředložil. Kontext této události je přitom neměnný.“

[45] Pohledem krajského soudu je tudíž z hlediska totožnosti skutku nerozhodné, zda jednání žalobkyně spočívalo v tom, že její řidiči záznamy při kontrole vůbec nepředložili, anebo je předložili, ale byly na nich neúplné či nesprávné údaje. Tento pohled však NSS nesdílí.

[46] Zákon o silniční dopravě ukládá v § 27 zahraničním dopravcům povinnost zajistit, aby jejich řidiči vedli řádně záznamy (o době řízení, bezpečnostních přestávkách a době odpočinku), měli je u sebe a předložili je při kontrole. Není v tomto směru určující, že z čistě gramatického hlediska zákonodárce použil pojem „povinnost“ v jednotném čísle. Je totiž třeba vyjít z unijní úpravy, která požadavky zákona o silniční dopravě (tu v § 27) konkretizuje formou nařízení. Zákon o silniční dopravě nevymezuje, v čem konkrétně spočívá řádné vedení záznamů o době řízení, bezpečnostních přestávkách a době odpočinku či jaké konkrétní záznamy má řidič při kontrole předložit; v tomto směru zákon odkazuje na přímo použitelné předpisy Evropské unie (§ 26 zákona o silniční dopravě).

[47] Způsob vedení záznamů a forma záznamů plyne z nařízení č. 165/2014 navazujícího na nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 561/2006 ze dne 15. března 2006 o harmonizaci některých předpisů v sociální oblasti týkajících se silniční dopravy, o změně nařízení Rady (EHS) č. 3821/85 a (ES) č. 2135/98 a o zrušení nařízení Rady (EHS) č. 3820/85 (dále jen „nařízení č. 561/2006“). Nařízení č. 561/2006 stanoví pravidla pro doby

řízení, bezpečnostní přestávky a doby odpočinku řidičů zajišťujících silniční nákladní a osobní dopravu za účelem mimo jiné zlepšení sociálněprávních podmínek zaměstnanců a celkové bezpečnosti provozu na pozemních komunikacích. Toho má být dosaženo zejména stanovením maximální doby řízení denně, týdně a ve dvou po sobě následujících týdnech a stanovením dob odpočinku. S těmito požadavky souvisí nařízení č. 165/2014, které stanoví povinnosti týkající se tachografů a záznamových zařízení používaných v silniční dopravě za účelem kontroly dodržování nařízení č. 561/2006.

[48] Podle čl. 34 odst. 1 nařízení č. 165/2014 *používá řidič záznamové listy nebo kartu řidiče každý den, kdy řídí, od okamžiku, kdy převezme vozidlo*. Záznamový list nebo karta řidiče nesmějí být vyjmuty před koncem denní pracovní doby, pokud není jejich vyjmutí jinak povoleno. Žádný záznamový list nebo karta řidiče se nesmí používat po dobu delší, než pro niž jsou určeny.

[49] Podle čl. 34 odst. 3 písm. b) nařízení č. 165/2014 *jestliže se řidič vzdálí od vozidla a v důsledku toho nemůže tachograf zabudovaný do vozidla používat, musí být časové úseky uvedené v odst. 5 písm. b) bodech ii), iii) a iv) tohoto ustanovení zadány na kartu řidiče zařízením k ručnímu zadávání údajů v tachografu, je-li vozidlo vybaveno digitálním tachografem*.

[50] Podle čl. 34 odst. 5 písm. b) nařízení č. 165/2014 *řidič zachází s přepínacím mechanismem tak, aby byly časové úseky zaznamenány odděleně, zřetelně, příslušnými značkami pro „dobu řízení“ [písm. i)], „jinou práci“, kterou se rozumí jakákoli činnost, kromě řízení ve smyslu čl. 3 písm. a) směrnice 2002/15/ES, a také jakákoli práce pro stejného či jiného zaměstnavatele v odvětví dopravy či v jiném odvětví [písm. ii)], „pracovní pohotovost“ ve smyslu čl. 3 písm. b) směrnice 2002/15/ES [písm. iii)], a „přerušování práce nebo doba odpočinku“ [písm. iv)].*

[51] Podle Přílohy č. I, části III) „KONSTRUKČNÍ POŽADAVKY NA ZÁZNAMOVÉ ZAŘÍZENÍ“, písm. c) „Zapisovací zařízení“, bodu 4. 1. nařízení č. 165/2014 musí být záznamové zařízení konstruováno tak, aby byla doba řízení zaznamenávána vždy automaticky a aby bylo případně možné použitím přepínacího zařízení odděleně zaznamenávat další časové úseky, jak je uvedeno v čl. 34 odst. 5 písm. b) bodech ii), iii) a iv) tohoto nařízení.

[52] Z citované unijní právní úpravy plyne, jaké požadavky jsou dopravci v souvislosti s řádným vedením záznamů o době řízení, bezpečnostních přestávkách a době odpočinku povinni dodržovat. Takto vymezené požadavky pak podléhají kontrole za účelem dodržování požadavků nařízení č. 561/2006 a jejich nedodržení je předmětem potrestání. Zjištění porušení výše citovaných požadavků na jednání dopravců, resp. jejich řidičů, pak představuje právně relevantní skutkové okolnosti, které je třeba promítnout v popisu zjištěného skutku. Popis skutku může být upřesňován (kupř. pokud jde o časové údaje na kartách řidičů či úseky zpětně zaznamenávané řidiči v případě vzdálení se od vozidla apod.), nicméně jeho podstatou jsou skutkové okolnosti svědčící o nevedení záznamů řádným způsobem požadovaným čl. 34 nařízení č. 165/2014.

[53] Pokud jde o předložení záznamů, podle čl. 36 odst. 2 nařízení č. 165/2014 platí, že řídí-li řidič vozidlo vybavené digitálním tachografem, *musí být schopen kdykoliv na žádost*

pokračování

*pověřeného kontrolora předložit svou kartu řidiče [bod i)], veškeré ručně provedené záznamy a výtisky pořízené v daném dni a v předchozích 28 dnech, jak je vyžadováno podle tohoto nařízení a nařízení (ES) č. 561/2006 [bod ii)], a záznamové listy, které odpovídají stejnému období jako v bodě ii), během kterého řídil vozidlo vybavené analogovým tachografem [bod iii)].* Požadavky čl. 36 odst. 2 nařízení č. 165/2014 nejsou splněny již tím, že dopravce požadované doklady nepředloží. Tohoto skutku se žalobkyně dopustila v případě vozidla č. 2, jehož řidič u sebe žádné doklady ve smyslu citovaného článku neměl, a na odlišnost tohoto skutku poukazuje i stěžovatel v kasační stížnosti.

[54] Rozlišování skutku spočívajícího v porušení povinnosti dopravce řádně vést záznamy a povinnosti záznamy předložit odpovídá i závěrům výše citované důvodové zprávy k zákonu 337/2020 Sb., které se dovolává stěžovatel, podle níž jsou v § 35 odst. 2 písm. h) zákona o silniční dopravě jsou obsaženy tři samostatné skutkové podstaty, nikoliv jediná skutková podstata. Dopravce se přestupku § 35 odst. 2 písm. h) zákona o silniční dopravě dopustí již tím, že nezajistí, aby při kontrole řidič požadovaný záznam u sebe vůbec měl a předložil jej. Skutková podstata tohoto přestupku se tedy bude opírat o jiné právně relevantní skutkové okolnosti, než skutková podstata spočívající v nezajištění toho, aby řidič záznamy vedl řádně. Oba skutky se liší i z hlediska právně relevantního následku. Pokud jde o úvahy krajského soudu o totožném následku nesplnění povinností ve smyslu § 27 zákona o silniční dopravě, ty jsou podle NSS zjednodušující. Nelze klást rovnítko mezi znemožněním kontroly dodržování bezpečnostních přestávek v důsledku nepředložení požadovaných záznamů (či karty řidiče) a zjištěním nedostatků v předložených záznamech (či kartách), jak činí krajský soud. Rozsah zjištěných nedostatků v událostech evidovaných v záznamech (kartách řidičů) se nadto může v jednotlivých případech zásadně lišit, což je významné z hlediska posouzení míry závažnosti přestupku. Jak zdůraznil NSS v odst. [26] výše citovaného rozsudku č. j. 4 As 300/2024-64, změnami v popisu skutku provedenými správními orgány nemůže být zasaženo do práva přestupce na obhajobu. Procesní obrana v případě nepředložení záznamů řidiči vůbec a předložení chybných záznamů se z povahy věci může zásadně lišit, a to i kupř. z hlediska polehčujících či přitěžujících okolností, které mohou v takových případech vyvstat.

[55] NSS uzavírá, že závěr o totožnosti skutků, který krajský soud paušálně opřel o nesprávný právní názor, že jak *nepředložení* záznamů o době řízení vozidla, bezpečnostních přestávkách a době odpočinku, tak jejich *nevedení řádným způsobem*, představuje jeden skutek, nemůže v rámci kasačního přezkumu jako zákonný obstát. Otázkou totožnosti skutků, u nichž došlo k zastavení přestupkového řízení, se proto bude krajský soud zabývat opětovně. Ve světle výše shrnutých judikатурních východisek se krajský soud zaměří na popis jednotlivých skutkových okolností ve smyslu skutkových vět výroků prvostupňového rozhodnutí ze dne 30. 11. 2021 a ze dne 7. 9. 2022 o přestupcích, a posoudí, zda skutečně, bez ohledu na jejich právní kvalifikaci, popisují odlišné skutky, jak tvrdí stěžovatel, či nikoli.

### *III. b) Postup při zahájení nového přestupkového řízení*

[56] K námitce zpochybňující závěry krajského soudu, pokud jde o vadu postupu prvostupňového orgánu při doručování usnesení o zahájení přestupkového řízení dne 15. 8. 2022, NSS uvádí, že krajský soud měl k žalobní námitce zodpovědět, zda žalobkyně

byla ke dni zahájení přestupkového řízení dne 15. 8. 2022 zastoupena (žalobkyně namítala, že zmocnění bylo omezeno na „samotné řízení jako takové“) a zda nové obvinění z přestupku mělo být doručováno i přímo žalobkyni.

[57] Z úvah krajského soudu je zřejmé, že v rámci vypořádání této námítky posuzoval pouze dílčí pasáž plné moci ze dne 18. 10. 2021 a nezohlednil celý její obsah (odstavce 41. a 43. napadeného rozsudku). NSS ze správního spisu ověřil, že součástí plné moci je pasáž, v níž žalobkyně zmocňuje svého zástupce, aby ji obhajoval, resp. zastupoval ve všech právních věcech, aby vykonával veškeré úkony, zejména přijímal doručované písemnosti, podával návrhy a žádosti, dále mimo jiné podával opravné prostředky, námítky a rozklady, vzdával se opravných prostředků, a to vše i tehdy, když je podle právních předpisů zapotřebí zvláštní plné moci. Dále je v této pasáži plné moci mimo jiné uvedeno, že tato plná moc je udělena i v rozsahu práv a povinností podle trestního řádu, občanského soudního řádu, správního řádu, soudního řádu správního a zákoníku práce „a jako zvláštní plná moc“ k zastupování v „řízení vedeném u Krajského úřadu pro Jihočeský kraj, ze dne 6. 10. 2021 č.j. KUJCK 110066/2021, sp. zn. ODSH 107525/2021/evkr“.

[58] Stěžovatel v této souvislosti namítá, že vůli žalobkyně nechat se zastupovat ve všech právních věcech, tedy v rozsahu odpovídajícímu generální plné moci, nerozšiřoval. Krajský soud naopak dovodil, že jde o plnou moc pro konkrétní řízení o přestupcích zahájené dne 12. 10. 2021. Z úvah krajského soudu je však zřejmé, že předcházející výše shrnutou pasáž plné moci vůbec nezohlednil a nezabýval se posouzením jejího vztahu k pasáži navazující spojkou „a“, za níž následuje text *„jako zvláštní plnou moc – zast. v řízení vedeném u Krajského úřadu pro Jihočeský kraj, ze dne 6. 10. 2021 č.j. KUJCK 110066/2021, sp. zn. ODSH 107525/2021/evkr.“*, z něhož krajský soud dovodil, že žalobkyně udělila plnou moc pouze pro řízení ve smyslu § 33 odst. 2 písm. b) správního řádu, tedy pro řízení zahájené dne 12. 10. 2021. Ze žalobní argumentace je nadto patrné, že žalobkyně dovozuje i to, že zahájení nového řízení o přestupcích by mělo být „především oznámeno samotnému účastníku řízení“, a že je nesprávný postup, kdy správní orgán opětovně zahájil nové řízení, které doručil „toliko právnímu zástupci“. S touto částí žalobní argumentace se krajský soud nevypořádal.

[59] Pokud v návaznosti na takto provedené posouzení krajský soud uzavřel, že k zahájení řízení o přestupcích dne 15. 8. 2022 vůbec nedošlo a řízení tak bylo jako celek nezákonné, jde o závěr nepřezkoumatelný, neboť se neopírá o dostatek důvodů. NSS přitom nemůže v kasačním řízení poprvé vyložit obsah plné moci jako celku a vypořádat žalobní argumentaci v té části, že nové obvinění z přestupku mělo být doručováno přímo i žalobkyni. Tím by již v podstatné míře nahradil rozhodovací činnost krajského soudu (usnesení NSS ze dne 14. 4. 2009, č. j. 8 Afs 15/2007-75, č. 1865/2009 Sb. NSS, usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 23. 2. 2022, č. j. 1 Azs 16/2021-50, č. 4321/2022 Sb. NSS, odst. [39] a [40]).

#### IV. Závěr a náklady řízení

[60] NSS tedy ze shora uvedených důvodů shledal kasační stížnost důvodnou v části směřující proti výrokům I., III. a IV. rozsudku krajského soudu. Tyto výroky podle § 110 odst. 1 věty první s. ř. s. zrušil a věc vrátil v rozsahu těchto výroků krajskému soudu k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1. s. ř. s.). V něm krajský soud rozhodne vázán právním

pokračování

názorem NSS (§ 110 odst. 4 s. ř. s.). Krajský soud rozhodne v novém rozhodnutí rovněž o nákladech řízení o kasační stížnosti směřující proti výrokům I., III. a IV. napadeného rozsudku (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

[61] V části směřující proti výroku II. rozsudku krajského soudu je kasační stížnost nepřipustná, a proto ji NSS odmítl [§ 104 odst. 2 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. a § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s.]. O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti v části směřující proti výroku II. napadeného rozsudku krajského soudu NSS rozhodl podle § 60 odst. 3 ve spojení s § 120 s. ř. s. Byla-li kasační stížnost v této části odmítnuta, nemá žádný z účastníků právo na náhradu nákladů řízení.

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

V Brně dne 21. srpna 2025

JUDr. Radan Malík  
předseda senátu