



ČESKÁ REPUBLIKA

## ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudců JUDr. Barbary Pořízkové a JUDr. Pavla Molka v právní věci žalobkyně: **SPECIAL TRANSPORT Dušan Suško, spol. s r.o.**, se sídlem Hradecká 755, Dvůr Králové nad Labem, proti žalovanému: **Ministerstvo dopravy**, se sídlem nábřeží Ludvíka Svobody 1222/12, Praha 1, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 13. 11. 2017, č. j. 361/2017-110-SDNA/3, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 17. 4. 2019, č. j. 43 A 11/2018 - 55,

**t a k t o :**

**I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**

**II.** Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

**O d ů v o d n ě n í :**

**I. Vymezení věci**

[1] Rozhodnutím ze dne 3. 10. 2016, č. j. 145881/2016/KUSK-DOP/Šaš, Krajský úřad Středočeského kraje rozhodl, že žalobkyně porušila § 3 odst. 2 písm. a) zákona č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, ve znění pozdějších předpisů, 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 týkající se silniční dopravy (dále jen „nařízení č. 165/2014“), tím, že nezajistila, aby byl řádně veden záznam o době řízení vozidla, bezpečnostních přestávkách a době odpočinku u řidiče R. D. dne 7. 9. 2015. Bylo zjištěno, že v době zastavení vozidla hlídkou Policie České republiky v 11:40 hod. dne 7. 9. 2015 neměl uvedený řidič v digitálním tachografu vloženou kartu řidiče, a následným načtením karty řidiče bylo zjištěno, že na této kartě nejsou žádná data. Řidič nevedl záznam ani jiným způsobem. Žalobkyni byla uložena pokuta ve výši 20 000 Kč a povinnost uhradit paušální částku nákladů správního řízení ve výši 1 000 Kč.

[2] V záhlaví citovaným rozhodnutím žalovaný zčásti změnil správní rozhodnutí prvního stupně ve výroku II. co do lhůty splatnosti a ve zbytku rozhodnutí správního orgánu prvního stupně potvrdil.

[3] Napadeným rozsudkem rozhodl Krajský soud v Praze tak, že rozhodnutí žalovaného ze dne 13. 11. 2017, č. j. 361/2017-110-SDNA/3, zrušil a vrátil mu věc k dalšímu řízení. Žalobkyně namítala, že v době, kdy měl být spáchán přestupek, nemusel řidič vozidla mít vloženou kartu řidiče do tachografu, neboť prováděl „svoz mléka“, a na jí provozované vozidlo se proto vztahovala výjimka podle čl. 13 odst. 1 písm. l) nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 561/2006, ze dne 15. 3. 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“ nebo „nařízení“), resp. na ni navazující výjimka podle nařízení č. 165/2014 (povinnost opatřit vozidlo tachografem a povinnosti týkající se jeho používání).

[4] Krajský soud poukázal na platné a účinné znění nařízení č. 561/2006 a konstatoval, že v dané době bylo na členských státech, zda výjimkou z oblastí působnosti tohoto nařízení vozidla uvedená v čl. 13 odst. 1 a 3 tohoto nařízení, včetně vozidel používaných pro svoz mléka z hospodářství a zpětnou přepravu kontejnerů na mléko nebo mléčných výrobků určených pro krmení zvířat do hospodářství. Česká republika tyto výjimky přijala, čemuž odpovídalo zvláštní ustanovení vyhlášky Ministerstva dopravy a spojů č. 478/2000 Sb., kterou se provádí zákon o silniční dopravě, ve znění pozdějších předpisů, upravující povinnosti pro tato vozidla. Krajský soud se neztotožnil se žalovaným, že pro splnění podmínek čl. 13 odst. 1 písm. l) nařízení č. 561/2006 je nutné, aby se jednalo o postupný svoz mléka z více farem. Požadavek vícera zastávek při jedné cestě z pojmu „svoz“ neplyne, a to ani při srovnání s dalšími jazykovými verzemi. V dané věci bylo nadto provedeným dokazováním zjištěno, že nešlo o cesty vždy pouze s jednou zastávkou, ale o postupný svoz mléka z vícera hospodářství. Soud proto uzavřel, že nebylo možné na základě záznamu o provozu vozidla předloženého žalobkyní učinit jednoznačný závěr o průběhu přepravy mléka ke zpracování tak, jak učinil žalovaný. V případě pochybností bylo na žalovaném, aby i bez návrhu zjistil všechny rozhodné okolnosti svědčící ve prospěch i neprospěch toho, komu měla být uložena povinnost.

### III. Obsah kasační stížnosti

[5] Proti rozsudku krajského soudu podal žalovaný (dále jen „stěžovatel“) kasační stížnost z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) a b) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

[6] Stěžovatel argumentoval tím, krajský soud nesprávně vyložil výjimku uvedenou v čl. 13 odst. 1 písm. l) nařízení č. 561/2006 a smysl jejího využití, jakož i listiny doložené k žalobě, a to jak jednotlivě, tak i v jejich souhrnu se záznamem dat stažených při silniční kontrole dne 7. 9. 2015 z digitálního tachografu vozidla a ručně vedenou listinou doloženou v rámci odvolacího řízení.

[7] Podle stěžovatele se výjimka podle § 13 odst. 1 písm. l) nařízení č. 561/2006 v praxi využívá např. při svážení mléka z horských farem či jiných odlehlých farem (je tedy využitelná také v České republice), kdy dodržení denní doby řízení, bezpečnostních přestávek a doby odpočinku není možné z důvodu častých zastávek, terénu, odlehlosti atd., což má vliv na bezpečnost provozu. Ta přitom představuje jeden z hlavních motivů pro vytváření jednotného unijního práva v oblasti silniční nákladní dopravy. Text nařízení proto podle stěžovatele používá slovo „svoz“ jakožto vícebodovou činnost a nikoli termín „odvoz“ nebo „přeprava“. Z logického výkladu textu se tak výjimka nevztahuje na dopravu vozidlem s jednou zastávkou v hospodářství a následnou dopravou do zpracovatelského závodu. Slovo „collection“ z anglické jazykové verze lze přeložit doslovně jako sbírání nebo sběr, tzn. vozidla

pokračování

provádějící sběr mléka, nikoli pouze jeho odvoz s jednou zastávkou. Svoz mléka proto nelze zaměňovat s jakoukoli přepravou, jak tvrdil krajský soud. Zákonodárce užil slova „svoz“ zcela záměrně, neboť mohl užít také slova „přeprava“ stejně jako v čl. 13 odst. 1 písm. n) a p) citovaného nařízení. Stěžovatel nesouhlasil ani s argumentací, ve které krajský soud uvedl jako příklad Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 853/2004, ze dne 29. 4. 2004, kterým se stanoví zvláštní hygienická pravidla pro potraviny živočišného původu; toto nařízení podle něj stanovuje povinnost provozovatelům potravinářských podniků týkající se všeobecných pravidel pro hygienu potravin a nikoli dopravcům. Stěžovatel souhlasil s krajským soudem, že záměrem normotvůrce byla jistě snaha o včasnou přepravu mléka z důvodu zachování jeho kvality, avšak naproti tomu poukázal na veřejný zájem na rovné hospodářské soutěži dopravců, pracovní podmínky řidičů a bezpečnost provozu.

[8] Stěžovatel dále uvedl, že podle jeho mínění krajský soud byl povinen předložit věc Soudnímu dvoru Evropské unie, který měl sporný pojem „svoz“ vyložit. Argumentoval tím, že výklad citovaného ustanovení se v jednotlivých členských státech liší. Některé členské státy tuto výjimku omezily vzdáleností dojezdů a některé státy z této výjimky vyjmuly vozidla s tzv. „*bulk containers*“. Německo pak podle stěžovatele tuto výjimku pojímá obdobně jako Česká republika, tedy jako vícečetný svoz mléka, jejíž aplikaci však zpřísnila tím, že po odběru mléka v poslední zastávce na trase poslední část jízdy zpět do zpracovatelského závodu se plně řídí nařízením č. 561/2006. K tomu poukázal na rozsudek Soudního dvora Evropské unie ve věci C-231/8 ze dne 7. 2. 2019.

[9] Stěžovatel poukázal i na průběh správního řízení, přičemž zdůraznil, že v přestupkovém řízení platí princip, podle něhož jsou účastníci povinni označit důkazy na podporu svých tvrzení. Vzhledem k tomu, že žalobkyně v textu svého odvolání nijak nerozporovala či nezpřesňovala údaje zapsané v ručně vedeném záznamu o provozu vozidla, byl přesvědčen, že zjistil stav věci, o kterém nebyly v době vydání rozhodnutí žádné pochybnosti. Nemohl předvídat, že listina předložená žalobkyní byla nepřesná či neúplná. Nebylo na něm, aby zkoumal, proč řidič užil delší trasy. Znovu poukázal na to, že žalobkyně byla během správního řízení pasivní, přičemž bylo zcela na ní, jaký zvolí postup. Stěžovatel se neztotožnil s krajským soudem ani ohledně hodnocení předložených listin. K žalobě předložený „žurnál“, který měl podle krajského soudu představovat výkaz o průběhu jízdy řidiče a čerpání mléka z jednotlivých hospodářství, byl předložen jako prostá kopie, o níž žalobkyně tvrdila, že ji obdržela od Mlékárny Pragolaktos, a. s.; toto však nebylo nijak prokázáno. Z listiny není zřejmé, kdo a kdy ji vytvořil, bylo zjevné pouze to, že byla vytvořena ex post. Podle krajského soudu z digitálního tachografu (resp. ze záznamu o jízdě vozidla) bylo zřejmé, že přeprava neprobíhala tak, jak ji popsal stěžovatel; stěžovatel k této argumentaci uvedl, že záznam o jízdě vozidla bez vložené karty řidiče nelze zaměňovat se záznamem o konkrétních činnostech řidiče. Krajský soud tak přijal za důkazy listiny, které nebyly vnitřně konzistentní. K tomu stěžovatel znovu poukázal na konkrétní skutečnosti a rozpory plynoucí z jednotlivých předložených listin.

### III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[10] Nejvyšší správní soud nenalezl žádné formální vady či překážky projednatelnosti kasační stížnosti, a proto přezkoumal jí napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu a v rámci kasační stížnosti uplatněných důvodů, zkoumaje přitom, zda napadené rozhodnutí či jemu předcházející řízení netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti [§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.].

[11] Kasační stížnost není důvodná.

[12] Žalobkyně v žalobě argumentovala tím, že se přestupku, za který jí byla udělena pokuta, nedopustila, neboť se na ni vztahovala výjimka podle čl. 13 odst. 1 písm. l) nařízení č. 561/2006, tedy výjimka, podle které prováděla svoz mléka a bylo jí umožněno stanovení odlišného režimu doby řízení, bezpečnostních přestávek a dob odpočinku, resp. odlišné vedení záznamu o nich. Krajský soud k této problematice uvedl, že pojem „svoz“ nevyžaduje, aby sběr a odvoz do místa určení probíhal z vícera míst postupně v rámci jediné cesty, jak uvedly správní orgány. Svozem mléka je podle něj nutné rozumět jeho sběr v místě produkce syrového mléka a jeho odvoz do místa dalšího zpracování. Dále konstatoval, že logickým důvodem výjimky pro tuto specifickou přepravu mohou být mj. také zvýšené hygienické požadavky na podmínky uchování syrového mléka i potřebná rychlost dalšího zpracování. Podle soudu z předloženého záznamu o provozu vozidla, fotografií vozidla a výkazu jízdy obsahujícího údaje o datu, vozidlu a množstvích sváženého mléka bylo zjevné, že se jednalo o vozidlo používané ke svozu mléka z hospodářství, které bylo tímto způsobem užíváno i v době předmětné kontroly. Stěžovatel se v kasační stížnosti s tímto výkladem neztotožnil a dospěl k závěru, že se na žalobkyni uvedená výjimka nevztahuje. Konstatoval, že v řízení neprokázala, že byla naplněna podmínka „svozu“ mléka, ale naopak žalobkyně mléko pouze přepravovala z jednoho místa na druhé.

[13] Nařízení č. 561/2006 stanovuje mj. pravidla pro doby řízení, bezpečnostní přestávky a doby odpočinku řidičů zajišťujících silniční nákladní a osobní dopravu za účelem harmonizace podmínek hospodářské soutěže v silniční dopravě; z důvodů pro přijetí tohoto nařízení je patrné, že usiluje o zlepšení sociálněprávních podmínek zaměstnanců a zlepšení celkové bezpečnosti provozu na pozemních komunikacích. Toho má být dosaženo zejména ustanoveními, která se týkající maximální doby řízení denně, týdně a ve dvou po sobě následujících týdnech a také ustanoveními týkajícími se dob odpočinku. S citovaným ustanovením pak úzce souvisí nařízení č. 165/2014, které stanoví povinnosti a požadavky týkající se konstrukce, montáže, používání, zkoušení a kontroly tachografů používaných v silniční dopravě za účelem kontroly dodržování nařízení č. 561/2006.

[14] Prvně citované nařízení v sociálněprávní části regulace silniční dopravy stanoví několik výjimek, na něž není vhodné uvedená nařízení vztahovat. Jsou jimi jednak tzv. obligatorní výjimky, na které se nařízení nevztahuje (čl. 3 nařízení), a v případě druhém pak tzv. fakultativní výjimky (čl. 13 odst. 1 nařízení), které mohou členské státy využít, přičemž mohou zde specifikované typy silniční dopravy vyjmout z obecných povinností. Jedná se o přepravy, které se svou povahou vymykají z přeprav běžných a jsou prováděny buď ve veřejném zájmu, nebo ve zvláštním režimu, u něž poskytnutí výjimky nenarušuje hospodářskou soutěž. Nařízení stanoví možnost členským státům v těchto vybraných případech užít výjimku z daných ustanovení týkajících se regulace silniční dopravy.

[15] Česká republika se řadí ke státům, které výše uvedené výjimky přijaly, jak je zřejmé z vyhlášky č. 478/2000 Sb., která v § 1a stanoví způsob vedení záznamu o době řízení vozidla, bezpečnostních přestávkách a době odpočinku u přeprav, na něž se nevztahuje přímo použitelný předpis Evropské unie ani mezinárodní smlouva, která je součástí právního řádu. Z ustanovení § 3 odst. 2 citované vyhlášky v rozhodné době plynulo, že „*Při provozování silniční dopravy na území České republiky při přepravách uvedených v článku 13 odst. 1 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 561/2006 dopravce namísto podmínek uvedených v článcích 5 až 9 uvedeného nařízení zajišťí dodržování doby bezpečnostních přestávek stanovené v odstavci 5.*“ Z uvedených ustanovení plynou povinnosti řidičů vést záznamy o dobách odpočinků v případě, kdy tyto nejsou zaznamenávány na tachograf umístěný ve vozidle, a povinnost dodržovat doby bezpečnostních přestávek v rámci těchto specifických typů přeprav.

pokračování

[16] Stěžovatel odmítl uplatnění výjimek daných čl. 13 odst. 1 písm. l) nařízení v posuzované věci z důvodu, že žalobkyně neprováděla „svoz“ v mezích daných citovaným nařízením, tedy neprováděla vícečetný *svoz* z jednotlivých stanovišť, ale pouze *převážela* mléko z jednoho místa do druhého. Nejvyšší správní soud tento názor stěžovatele ve shodě s krajským soudem nesdílí.

[17] Svoz mléka je podle nařízení zahrnut mezi přepravy s možným udělením výjimek. Tento speciální režim má za cíl zohlednit zejména zvláštní povahu těchto přeprav, a to ať už pro předpokládané užívání v omezeném vzdálenostním rozsahu (u některých přeprav je zvláště omezeno vzdáleností např. jen do 50 km či 100 km) nebo pro specifickou povahu převáženého zboží, kam se řadí např. vozy pro přepravu živých zvířat. Za specifickou z pohledu přepravovaného zboží lze považovat i přepravu syrového mléka, neboť na nakládání i přepravu mléka jsou kladeny zvýšené hygienické požadavky. Jak je patrné z Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 853/2004, ze dne 29. 4. 2004, kterým se stanoví zvláštní hygienická pravidla pro potraviny živočišného původu, v příloze III, oddíl IX, kapitola I, část II. písm. B. stanoví podmínky hygieny během dojení, sběru a přepravy mléka. V bodu 2. je pak výslovně uvedeno, že „*bezprostředně po nadojení musí být mléko umístěno na čistém místě, které je navrženo a vybaveno tak, aby se zamezilo jeho kontaminaci, přičemž musí být ihned ochlazeno na teplotu 8 °C nebo nižší v případě, když je sváženo každý den, nebo na teplotu 6 °C nebo nižší, pokud **svoz** není prováděn každý den. Během přepravy musí být zachován chladicí řetězec a při dodání mléka do zařízení nesmí teplota ochlazeného mléka překročit 10 °C*“.

[18] Z uvedeného je zřejmé, že při přepravě mléka je kladen zvýšený důraz na zajištění hygienických podmínek, přičemž má být zamezeno zejména jeho kontaminaci. Ve spojení s výše citovanou právní úpravou nelze dovodit, že by měl být činěn rozdíl v případě, kdy je mléko nabíráno postupně z jednotlivých míst, a v případě, kdy je nabráno pouze na jednom místě a následně převezeno, jak to učinily správní orgány. V obou případech jsou kladeny totožné hygienické požadavky, přičemž pouze z důvodu, že mléko bylo nabíráno na více místech, nelze dovodit, že by měl postupný *svoz* mléka požívat jiného standardu ochrany, než „pouhý“ *svoz* z jednoho místa do druhého, jak se domnívá stěžovatel. V tomto ohledu Nejvyšší správní soud nesouhlasí ani s tím, že by uvedená pravidla týkající se podmínek hygieny nebyla použitelná v projednávané věci týkající se přepravy syrového mléka, ale naopak se jedná o podpůrnou argumentaci, která má za cíl ozřejmit potřebu zvláštních podmínek pro nakládání se syrovým mlékem, a to i při jeho přepravě, jak správně poznamenal i krajský soud.

[19] Nejvyšší správní soud nesouhlasí ani s argumentací týkající se jazykového výkladu pojmu „svoz“. Stěžovatel k výkladu tohoto pojmu kromě odkazu na výkladový slovník českého jazyka odkázal pouze na anglické znění pojmu „svoz“ („collection“). Nejvyšší správní soud však považuje za nutné poukázat i na další jazykové verze. V německé verzi se jedná o spojení „*Fahrzeuge, die zum Abholen von Milch bei landwirtschaftlichen Betrieben und zur Rückgabe von Milchbehältern ...*“, přičemž v tomto významu je namísto vykládat spojení „*zum Abholen*“ spíše jako „vyzvednutí“. Slovenská jazyková verze užívá pojmu „zber“ a nikoli pojem *svoz* („*vozidlami používanými na zber mlieka z fariem a spätnú prepravu kontajnerov na mlieko ...*“), polská jazyková verze užívá pojmu „odbier“ („*pojazdami używanymi do odbioru mleka z gospodarstw rolnych oraz odwożenia do nich pojemników na mleko ...*“). Z uvedených jazykových verzí nelze jednoznačně určit, že úmyslem normotvůrce bylo užít pojmu „svoz mléka“ tak, jak v kasační stížnosti uvedl stěžovatel, tedy že by se mělo jednat o postupný *svoz* mléka z více míst a tento pojem by měl být vykládán přísně striktně. Naopak svědčí o tom, že pojem „svoz“, který byl

přijat v českém znění, lze vyložit i jako „vzvednutí“ nebo „odběr“, což je plně v souladu s odůvodněním napadeného rozsudku a s argumentací uplatněnou žalobkyní.

[20] Ani stěžovatelem poukazovaná judikatura Soudního dvoru Evropské unie týkající se výkladu čl. 13 odst. 1 písm. p) nařízení č. 561/2006 není bez dalšího uplatnitelná v posuzované věci. Nejvyšší správní soud nepopírá závěry z ní plynoucí a také požadavek restriktivního výkladu, který Soudní dvůr Evropské unie zdůraznil i ve vztahu k dalším obdobným případům, avšak stěžovatel kromě obecného poukazu na cíle nařízení, jimiž jsou sociální ochrana řidičů a bezpečnost provozu na pozemních komunikacích, nijak blíže nespécifikoval, jak by měla tato východiska učiněná Soudním dvorem Evropské unie podpořit jeho teorii, podle které je nutné rozlišovat při nakládání s mlékem mezi pojmy „svoz“ a „přeprava“.

[21] Zájmy řidiče vozidla převážejícího (resp. svážejícího) mléko mohou být teoreticky „ohroženy“ v obou případech, neboť svoz mléka může být řádově mnohem delší, než přeprava z jednoho místa do druhého, ovšem nic nebrání tomu, aby tomu bylo právě naopak - svoz může proběhnout na velmi krátkou vzdálenost a v krátkém časovém úseku, zatímco přeprava může být řádově delší a v delším časovém horizontu, kdy by hrozilo znehodnocení mléka; stěžovatelem předestřený výklad by tak zcela ztrácel logiku. Obdobně je tomu také v případě dalšího nařazením chráněného zájmu - ochrany bezpečnosti provozu na pozemních komunikacích. Ani v tomto případě nelze dovodit, že by bylo rozdílné, zda cisterna na jednom místě zcela vyčerpá svou kapacitu a mléko následně dopraví k dalšímu zpracování, nebo zda mléko čerpá postupně po cestě (např. i jen na dvou nebo třech místech, což by již naplnilo pojem „svoz“ definovaný stěžovatelem), přičemž tento proces může být s ohledem na vzdálenost místa dalšího zpracování časově méně náročný a hrozí zde i menší riziko ohrožení provozu na pozemních komunikacích. Optikou nahlížení stěžovatele by pak naopak bylo možné argumentovat, že řidič, který postupně sváží mléko z více farem, dodrží bezpečnostní přestávku (resp. dodrží povinnosti řidiče) tím, že práci nemůže vykonávat v době, kdy je mléko v jednotlivých místech jeho svozu čerpáno do vozidla; resp. v takovém ohledu by nainstalovaný tachograf tuto (ne)činnost potvrdil a nebyl by dán důvod pro „zvýšenou ochranu zaměstnance - řidiče“, neboť by byl chráněn už jen tím, že by byl nucen přestávky vykonávat pravidelně z povahy věci v místě, kde je mléko čerpáno v jednotlivých stanovištích.

[22] Z uvedeného vyplývá, že zájem o včasnou přepravu je dán jak u *svozu* mléka (za předpokladu, že je prováděn odběr mléka z více míst), ale stejně tak i u *přepravy* mléka, je-li prováděn pouze převoz z jednoho místa do druhého. Přeprava mléka je výjimkou z běžné přepravy, jak předpokládá nařízení, a to pro svou specifickou povahu, kdy je třeba brát ohledy zejména na zachování kvality mléka a přísné hygienické požadavky při nakládání s ním, jak správně upozornil již krajský soud, pročez je dán logický důvod vyjmout tuto komoditu, a to ať již při přepravě nebo svozu, z obecných podmínek pro přepravu; závěry krajského soudu se v tomto ohledu stěžovateli nepodařilo relevantně vyvrátit. Pro shora uvedené Nejvyšší správní soud ve shodě s krajským soudem uvádí, že ani z hlediska teleologického a logického, ale ani z hlediska jazykového výkladu, nelze učinit závěr, že v projednávané věci bylo pro naplnění výjimky podle čl. 13 odst. 1 písm. l) nařízení č. 561/2006 rozhodné, jakým způsobem proběhl svoz mléka, a to pouze s ohledem na to, zda proběhl ve více zastávkách, nebo zda proběhl pouze z jednoho místa do druhého.

[23] S ohledem na již výše vyložené neobstojí ani argumentace stěžovatele týkající se rozdílných právních úprav členských států, které výjimky z nařízení přijaly. Není zřejmé, že zákonodárce v české právní úpravě zamýšlel nařízení jakkoli doplňovat či jinak omezovat

pokračování

jeho účinnost, pouze přebral jeho znění bez jakékoliv úpravy. Nařízení přitom ponechává na vůli států, zda vůbec tyto výjimky přijmou (resp. v jakém rozsahu je přijmou), nebo zda budou postupovat bez jejich užití. Není úlohou Nejvyššího správního soudu zkoumat, jak přijaly jiné státy výjimku danou nařízením, či zda ji vůbec přijaly, a zda stanovily další omezující podmínky z těchto výluk, pokud se český zákonodárce rozhodl ji přijmout v plném znění, aniž by považoval za vhodné ji doplnit či omezit její rozsah (např. počtem ujetých kilometrů, vymezením typu přepravy nebo stanovením výjimek pro určité druhy přepravních vozů).

[24] Nejvyšší správní soud neshledal pochybení krajského soudu ani v tom, že nepředložil věc k posouzení předběžné otázky Soudním dvorem Evropské unie. K této námitce připomíná, že povinnost položit předběžnou otázku Soudnímu dvoru nemá ve smyslu čl. 267 Smlouvy o fungování Evropské unie (Úřední věstník C 326, 26. 10. 2012) krajský soud jako soud první instance, ale naopak soud poslední instance, tj. ve správním soudnictví Nejvyšší správní soud, a to pouze za předpokladu, že vzniknou výkladové nejasnosti ohledně některého ustanovení unijního práva a pokud to současně potřebuje pro rozhodnutí ve věci. Pro krajské soudy je ve správním soudnictví položení předběžné otázky procesní možností, nikoli povinností (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 7. 2007, č. j. 3 As 22/2006 - 138, nebo ze dne 14. 8. 2014, 9 Afs 141/2013 - 39).

[25] Nejvyšší správní soud se dále zabýval námitkou stěžovatele týkající se neprokázání „svozu“ mléka z jednotlivých stanovišť a nevěrohodnosti žalobkyní předložených důkazů. Žalobkyně v rámci odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí předložila stěžovateli „*záznam o provozu vozidla nákladní dopravy*“. Z tohoto záznamu je zřejmé, že převoz mléka probíhal na trase Kyje – Chýšť a Kyje – V. Ves. Je z něj zřejmý také celkový objem mléka, který byl během přepravy odebrán. Dále obsahuje záznam dobu jízdy a celkový počet ujetých kilometrů, přičemž cesta z Kyje do obce Chýšť měřila 78 km, cesta opačným směrem 129 km. Cesta z obce Kyje do obce V. Ves byla vyměřena na 34 km, cesta zpět na 138 km. V žalobě uvedla, že přeprava nemohla probíhat tak, jak uvedl stěžovatel, což je patrné z uvedeného záznamu. Na podporu svých tvrzení doložila kopii tzv. „žurnálu“, v němž byly uvedeny údaje o svozu mléka z jednotlivých míst na svozových linkách č. 10 a č. 23.

[26] Argumentaci stěžovatele, podle které žalobkyně byla povinna předložit důkazy na podporu svých tvrzení a podle které nebylo jeho povinností zkoumat odchylky v délce tras na žalobkyní předloženém záznamu o provozu vozidla, o němž nemohl předvídat, že je neúplný, Nejvyšší správní soud nesdílí. Zdejší soud opakovaně judikoval, že uplatnění zásady koncentrace řízení na řízení o správním deliktu není namístě. Uvedená zásada se uplatní typicky u řízení zahajovaných na návrh, tedy u řízení o žádosti, neboť je v zájmu žadatele, aby shromáždil a správnímu orgánu předložil všechny potřebné doklady. U obviněného ze správního deliktu či přestupku však nelze hovořit o povinnosti poskytovat součinnost, ale naopak správní orgán v řízení o správním deliktu je povinen zjistit skutkový stav bez ohledu na to, jak se sám obviněný k řízení staví. To znamená zabývat se jeho důkazními návrhy a rozhodovat o nich, pokud obviněný takové návrhy vznáší; zároveň to ale s sebou nese povinnost správního orgánu neupínat se jen k tvrzením obviněného, která nemusejí být pravdivá, a nezřít se vlastní důkazní aktivity v případě, že obviněný nemá vlastní návrhy na dokazování. V sankčním řízení se uplatňuje zásada vyšetřovací, dle které správní orgán činí vše potřebné k řádnému zjištění skutkového stavu, a to bez ohledu na míru procesní aktivity, či naopak procesní lhostejnosti účastníka řízení (srov. k tomu rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 11. 2012, č. j. 1 As 136/2012 - 23).

[27] Stěžovatel se mýlí, pokud uvádí, že žalobkyně zůstala v řízení pasivní a nebylo jeho povinností zjišťovat další skutečnosti. Jak je patrné ze správního spisu, žalobkyně nezůstala ve správním řízení zcela pasivní, ale svá tvrzení podpořila předložením záznamu o provozu vozidla. Před krajským soudem nadto doložila další důkazy na podporu svých tvrzení, podle kterých neprováděla pouze převoz mléka, ale jeho svoz postupně z různých stanovišť, takže shora vyložená argumentace stěžovatele by ani v tomto ohledu neobstála. Jak je patrné z výše uvedeného záznamu o provozu vozidla, délka tras mezi jednotlivými stanovišti se liší zásadním způsobem (cesta zpět je řádově o několik desítek kilometrů delší); stěžovateli tak mohla vzniknout pochybnost o tom, jakým způsobem přeprava mléka probíhala, která byla ještě podpořena žalobkyní předloženými důkazy v řízení před krajským soudem. Nejvyšší správní soud ve shodě s krajským soudem konstatuje, že předložené listiny zpochybňují úplnost zjištěného skutkového stavu stěžovatelem a nelze proto učinit jednoznačný závěr o průběhu přepravy mléka ke zpracování, jak učinil stěžovatel. Jestliže krajskému soudu na základě uvedených důkazů společně s již dříve předloženým záznamem vznikly pochyby o zjištění skutečného stavu věci stěžovatelem, což také v odůvodnění uvedl, Nejvyšší správní soud se s tímto závěrem ztotožňuje, přičemž ani argumentace učiněná v kasační stížnosti tento závěr relevantně nezpochybnila.

#### IV. Závěr a náklady řízení

[28] Nejvyšší správní soud kasačními námitkám nepřisvědčil a neshledal ani vadu, ke které by musel přihlídnout z úřední povinnosti. Kasační stížnost proto zamítl podle § 110 odst. 1, věty poslední, s. ř. s.

[29] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel, který neměl v řízení úspěch, nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalobkyně neučinila v řízení žádný úkon a žádné náklady jí proto nevznikly.

**Poučení:** Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 15. dubna 2021

JUDr. Radan Malík  
předseda senátu