



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Josefa Baxy a soudců Mgr. Vladimíra Doležala a JUDr. Ivo Pospíšila v právní věci žalobkyně: **Ing. Anna Koulová**, se sídlem Lobeč 1097, Kralupy nad Vltavou, okres Mělník, zastoupena Mgr. Jaromírem Noskem, advokátem se sídlem Furchova 373, Telč, okres Jihlava, proti žalovanému: **Ministerstvo dopravy**, se sídlem nábreží Ludvíka Svobody 1222/12, Praha 1, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 1. 8. 2016, čj. 224/2016-110-SDNA/3, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 18. 6. 2019, čj. 46 A 86/2016 – 92,

t a k t o :

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

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žalobkyně kasační stížností napadla rozsudek Krajského soudu v Praze (dále jen „krajský soud“) ze dne 18. 6. 2019, čj. 46 A 86/2016 - 92, kterým byla zamítnuta její žaloba proti rozhodnutí žalovaného ze dne 1. 8. 2016, čj. 224/2016-110-SDNA/3, jímž bylo částečně změněno a částečně potvrzeno rozhodnutí Krajského úřadu Středočeského kraje (dále jen „správní orgán“) ze dne 19. 11. 2013, čj. 165972/2013/KUSK.

[2] Rozhodnutím správního orgánu byla žalované uložena pokuta 9.000 Kč za porušení povinnosti zajistit v předepsaném množství záznamy o době řízení, bezpečnostních přestávkách a době odpočinku ve vozidle DAF FA, RZ 7S4 7190, o nejvyšší povolené hmotnosti 11.990 kg, provozovaném žalobkyní, když v době kontroly prováděné Policií České republiky (dále jen „policie“) dne 5. 3. 2013 řidič I. P. tyto doklady nepředložil za dny 7., 9. až 13., 16. až 25. a 27. 2. a 1. až 4. 3. 2013 a nepředložil ani potvrzení dopravce o době, kdy v kontrolovaném období od 5. 2. do 5. 3. 2013 *neřídil vozidlo včetně uvedení důvodů, nebo jiný doklad prokazující, že vozidlo v tomto období neřídil*. Pokuta byla uložena podle § 35 odst. 2 písm. h) zákona č. 111/1994 Sb., o

silniční dopravě, ve znění zákona č. 119/2012 Sb. za porušení § 3 odst. 3 písm. a) stejného zákona, *ve smyslu* čl. 15 odst. 7 písm. a) nařízení Rady (EHS) č. 3821/85 ze dne 20. prosince 1985 o záznamovém zařízení v silniční dopravě (dále jen „nařízení č. 3821/85“). Správní orgán dospěl k závěru, že žalobkyně byla za porušení této povinnosti objektivně odpovědná. Výše pokuty byla stanovena u dolní hranice zákonem stanoveného rozmezí (až výše do 500 tis. Kč) s ohledem na to, že žalobkyně v průběhu správního řízení vysvětlila charakter práce řidiče, a přes typovou závažnost deliktu má i takto vysoká pokuta *výchovný* účinek. Správní orgán dále uložil žalobkyni povinnost uhradit náklady správního řízení.

[3] Správní orgán v odůvodnění svého rozhodnutí odmítl námitky žalobkyně týkající se nedostatků v protokolu o silniční kontrole s argumentací, že tento dokument byl nejprve správnímu orgánu předložen policií v kopii proto, že originál byl postoupen Městskému úřadu v Černošicích s jiným oznámením podezření ze spáchání přestupku řidičem kontrolovaného vozidla. Teprve na vyžádání správního orgánu byl k důkazu proveden jeho originál spolu s originály odebraných listin, předložených řidičem vozidla při silniční policejní kontrole. Z originálu protokolu byl skutkový stav zjištěn bez důvodných pochybností v rozsahu potřebném pro rozhodnutí. Právě to, že řidič, vystupující jako zaměstnanec a tedy zástupce dopravce, při kontrole protokol podepsal bez námitek, dokládá, že řidičem vozidla byly předloženy jen doklady, které byly k protokolu připojeny. Protokol nebyl vyhotoven policií podle zákona č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, jak se nesprávně žalobkyně domnívala, nýbrž jako úřední záznam podle § 58 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích. Tato skutečnost však nebránila žalobkyni se s důkazem seznámit a vyjádřit se k němu. Právě pak správní orgán hodnotil, že nařízení č. 3821/85 v čl. 15 odst. 7 písm. a) *vymezuje počet předkládaných záznamů* na den kontroly a 28 dní jí předcházejících a v § 1b vyhlášky č. 478/2000 Sb., kterou se provádí zákon o silniční dopravě, je stanovena povinnost, že ve vozidle, ve kterém je předepsáno vedení záznamů, musí mít řidič potvrzení podle čl. 1 rozhodnutí Komise (ES) ze dne 12. 4. 2007, č. 230/2007, o formuláři o předpisech v sociální oblasti, týkajících se činností v silniční dopravě, vystavené dopravcem o době, kdy v kontrolovaném období neřídil vozidlo, včetně uvedení důvodů, nebo jiný doklad prokazující, že vozidlo v tomto období neřídil. Protože tyto doklady nebyly řidičem vozidla předloženy při silniční kontrole, nepovažoval správní orgán za nutné provádět další žalobkyní navrhované důkazy.

[4] K odvolání žalobkyně, obsahující obdobné námitky jako v kasační stížnosti (viz bod [9] a násl. níže) žalovaný svým rozhodnutím změnil rozhodnutí správního orgánu tak, že do skutkové věty doplnil datum a čas předmětné silniční kontroly a ve zbytku jej potvrdil. Žalovaný hodnotil, že stěžovatelka byla tuzemským dopravcem podle zákona o silniční dopravě, neboť v době kontroly provozovala vnitrostátní nákladní silniční dopravu. Tato doprava byla prováděna velkým vozidlem ve smyslu § 2 odst. 14 zákona o silniční dopravě, a proto se na stěžovatelku vztahovaly povinnosti stanovené v § 3 téhož zákona a v čl. 15 odst. 7 nařízení č. 3821/85. Shodně se správním orgánem žalovaný právně hodnotil, že stěžovatelka tyto povinnosti porušila. Přestože od doby kontroly došlo s účinností od 2. 3. 2015 ke změně právní úpravy nařízením 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 (EU) č. 561/2006 o harmonizaci některých předpisů v sociální oblasti týkající se silniční dopravy (dále jen „nařízení č. 165/2014“), bylo nutné s odkazem na čl. 7 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a svobod a na čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod situaci posoudit podle předchozí právní úpravy, která byla účinná v době spáchání deliktu (časová působnost zákona). I podle nové právní úpravy je totiž podle žalovaného stejná povinnost zakotvena v čl. 36 nařízení č. 165/2014. Odvolací námitky, týkající se existence údajných dvou různých protokolů o silniční kontrole žalovaný vypořádal tak, že obě listiny jsou stejné, obě podepsané řidičem kontrolovaného vozidla a neobsahují

vyjádření řidiče o tom, že by předkládal jiné doklady, které nebyly kontrolujícím orgánem uznány. V úředním záznamu policie je popsán průběh kontroly tak, že řidič vozidla podle vlastního sdělení neměl záznamy o pracovním režimu za předmětné dny, neboť v tyto dny nevykonával práci řidiče, avšak potvrzení o této skutečnosti nepředložil. Rozhodnutí správního orgánu proto bylo shledáno jako správné a po formální úpravě (změně) výroku bylo potvrzeno.

[5] Žalobkyně napadla rozhodnutí žalovaného žalobou u krajského soudu. Vedle již uváděných námitek nesouhlasila s tím, že by v době kontroly byla držitelem koncesní listiny, když dopravu prováděla pouze pro vlastní potřebu. Současně splnila všechny požadavky nařízení č. 3821/85, protože byla připravena doložit všechny potřebné doklady specifikované tímto předpisem k prokázání předmětné doby řízení na záznamech o provozu vozidla, předložené řidičem.

[6] Krajský soud žalobu jako nedůvodnou zamítl. Na základě dokazování před soudem shodně s žalovaným hodnotil, že žalobkyně v době kontroly provozovala vnitrostátní nákladní silniční dopravu jízdní soupravou o největší povolené hmotnosti převyšující 3,5 tuny s vozidlem vybaveným záznamovým zařízením, ovšem pro své vlastní potřeby k zajištění své podnikatelské činnosti. Právně pak krajský soud hodnotil, že § 1b vyhlášky č. 478/2000 Sb. v rozporu s *nařízením Rady* umožňuje řidiči předložit i jiný doklad, než formulář potvrzení podle čl. 1 rozhodnutí Komise (EU) ze dne 12. 4. 2007, č. 2007/230/EU, ačkoli samo citované ustanovení vyhlášky č. 478/2000 Sb. odkazuje na nařízení EP 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“). Protože žalobkyně byla povinna dodržovat tento přímo použitelný předpis Evropské unie, je nutné předmětné ustanovení vyhlášky č. 478/2000 Sb. vykládat úžeji tak, aby se nedostalo do rozporu s unijním právem ve smyslu čl. 288 Smlouvy o fungování Evropské unie. Možnost předložení tzv. jiného dokladu je tedy nutné vztáhnout pouze k předpokladům, které připouští unijní právo podle tzv. nepřímého účinku unijního práva. Širší výklad prováděný žalobkyní vede k rozporu s nařízením Rady, které má aplikační přednost před vnitrostátní úpravou. Soud byl proto povinen nepřihlížet k vyhlášce a použít přímo úpravu podle nařízení Rady, jímž byla žalobkyně vázána. V této souvislosti soud odkázal na rozsudek Evropského soudního dvora C-34/73 *Variola*, odst. 15). Řidič žalobkyně musel mít při kontrole k dispozici předem strojově vyplněný formulář. Žalobkyně tak nezajistila, aby byly k dispozici ve vozidle záznamy o době řízení vozidla, bezpečnostních přestávkách a době odpočinku v předepsaném množství a na předepsaném formuláři. Jestliže řidič v kontrolovaném období v některých dnech vozidlo neřídil, byl povinen předložit policii ke kontrole také žalobkyní vystavené potvrzení o neřízení vozidla s uvedením důvodu, pro který vozidlo nebylo řidičem řízeno. Odpovědnost žalobkyně za splnění této povinnosti je objektivní. Proto se žalobkyně nemůže vyvinut tvrzením, že řidič měl u sebe jiné, než předepsané doklady, nebo že žalobkyně sama u kontroly nebyla. Krajský soud poté shodně s žalovaným určil právní předpisy, použitelné při uložení sankce s ohledem na pozdější změnu právní úpravy a k tomu doplnil, že nová právní úprava není pro žalobkyni příznivější, a nelze ji proto v její prospěch použít.

[7] Jako nevýznamné soud hodnotil námitky žalobkyně týkající se údajného odmítnutí převzetí dalších dokladů policií při silniční kontrole a vyhotovení další verze protokolu o kontrole. Pro soudní přezkum bylo totiž významné pouze to, že řidič nepředložil za uváděné dny předepsané záznamy či formuláře a nikoli již to, že měl k dispozici ještě jiné doklady. Jiné doklady nebyly způsobilé nahradit dokumentaci předepsanou nařízením Rady. Součástí správního spisu je přitom originál protokolu, z nějž oba správní orgány vycházely, který je podepsán kontrolovanou osobou a osvědčuje všechny pro rozhodnutí významné skutečnosti. I z listiny předestřené žalobkyní, která skutečně není shodná s hodnoceným protokolem, je zjevné, že řidič

požadované doklady nepředložil. Stejně tak podle krajského soudu není rozhodné, zda policie měla postupovat podle zákona o státní kontrole, anebo podle § 58 zákona o přestupcích. Žalobkyně se v průběhu řízení s protokolem seznámila a mohla proti němu uplatnit námitky. Tyto námitky přitom byly správními orgány vypořádány. Skutkový stav byl proto podle soudu správními orgány zjištěn v rozsahu dostatečném pro právní posouzení věci a rozhodnutí správních orgánů vymezuje konkrétní porušení příslušných právních předpisů. Žalobou napadené rozhodnutí tedy bylo hodnoceno jako zákonné.

II. Kasační stížnost

[8] Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) napadla rozsudek krajského soudu kasační stížností, ve které se domáhala jeho zrušení a vrácení věci k dalšímu řízení.

[9] Ze složitě a ne zcela přehledně psané kasační stížnosti je zřejmé, že stěžovatelka předně namítala nedostatečné zjištění skutkového stavu správními orgány, které nebylo krajským soudem hodnoceno ve prospěch stěžovatelky, přestože se jednalo o jeden ze žalobních bodů. Správní orgány vycházely pouze z nedostatečného protokolu o silniční kontrole, aniž by vyslyšely návrhy na doplnění dokazování svědeckým výslechem řidiče a dalšími listinami. Výslech svědka před krajským soudem přitom prokázal, že kontrolní orgán odmítl a nehodnotil další doklady, které měl svědek – řidič vozidla u sebe v době kontroly a které prokazovaly splnění povinností, stanovených v zákoně o silniční dopravě a vyhlášce č. 478/2000 Sb. V této souvislosti pak stěžovatelka naopak zpochybňovala důkazní význam protokolu o silniční kontrole, z nějž správní orgány a krajský soud vycházely. Námitky směřovaly k údajné existenci dvou protokolů různého obsahu, z nichž na jednom měl být falzifikát podpisu řidiče vozidla.

[10] Ohledně protokolu stěžovatelka uplatnila také procesní námitky, tj. stěžovala si na pochybení správních orgánů při provádění a hodnocení tohoto důkazu, které krajský soud také nechal bez povšimnutí. Takto vytýkala, že se o existenci protokolu dozvěděla teprve z oznámení správního orgánu o zahájení řízení. S jeho obsahem se pak seznámila teprve nahlédnutím do spisu dne 27. 9. 2013. Nemohla tedy podat námitky proti jeho obsahu v souladu s § 17 zákona o státní kontrole podle poučení na protokolu. Správní orgány naproti tomu vycházely z nesprávného hodnocení o tom, že obsah protokolu byl stěžovatelce znám, protože řidič při jeho podpisu stěžovatelku zastupoval jako její zaměstnanec. Důkaz protokolem správní orgán také podle stěžovatelky ve skutečnosti neprovedl, přestože to *deklaroval*.

[11] Jako procesní pochybení krajského soudu pak stěžovatelka hodnotila to, že nijak nehodnotil svědeckou výpověď řidiče P., která před ním byla provedena. K dalším procesním námitkám lze přiřadit hodnocení stěžovatelky o tom, že krajský soud *fakticky změnil žalobu pro údajný stěžejní bod žaloby*. V této souvislosti stěžovatelka odkazovala na bod 51 odůvodnění jeho rozsudku. Podrobněji nebyla tato námitka vysvětlena.

[12] Stěžovatelka brojila také proti právnímu hodnocení, které přijaly oba správní orgány a krajský soud. Pokud by totiž bylo skutkové zjištění úplné, bylo by nutné hodnotit, že stěžovatelka splnila povinnosti stanovené ve vnitrostátním právu. V souvislosti s tím stěžovatelka hodnotila rozhodnutí správních orgánů jako nepřezkoumatelná, neboť nebyla řádně vyhodnocena argumentace stěžovatelky. Nepřezkoumatelnost byla spatřována i v tom, že krajský soud vycházel ze skutečností, které nezjistil, ale pouze dovodil, když vyšel z předpokladu, že formulář potvrzení by se měl použít pouze v případě, že záznamy na tachografu nejsou z objektivních důvodů způsobilé prokázat, že byla dodržena ustanovení nařízení č. 561/2006. Zde stěžovatelka odkazovala také na bod 51 odůvodnění rozsudku krajského soudu. Soud přitom nehodnotil skutečnost, že *náplň činnosti stěžovatelky nebyla*

v autodopravě, ale naopak provoz jediného nákladního automobilu byl pouze nezbytnou činností k občasné distribuci vlastního materiálu. ... Pro nepřítomnost řidiče ve vozidle proto byla zaznamenána jeho činnost v tzv. stažce podle vnitřního předpisu stěžovatelky.

[13] Aplikační přednost nařízení č. 3821/85 a nařízení č. 561/2006, dovozená krajským soudem při zpochybnění platnosti národního podzákonného předpisu, byla podle stěžovatelky nesprávná a také překvapivá. Krajský soud řádně nezjistil vztah mezi právem EU a vnitrostátním právem, když nařízení č. 561/2006, včetně podpůrné metodiky žalovaného v případě stěžovatelky *zvolený postup* umožňuje. Metodiku, v níž je připuštěno použití tzv. jiného dokladu, přitom vydal žalovaný jako ústřední orgán státní správy. Přehlížením celého systému vnitrostátních norem, které vychází z aplikace nařízení č. 561/2006, do zákona o silniční dopravě a podzákonných předpisů krajský soud popřel princip právní jistoty. Správní orgány se přitom samy v průběhu kontroly o vyhlášku č. 478/2000 Sb. opíraly, ačkoli podle krajského soudu se jí neměla řídit nejen stěžovatelka, ale ani oba správní orgány i soud. Stěžovatelka měla naopak respektovat nařízení Rady, jež ovšem nebylo krajským soudem konkretizováno, a pokud byla zmíněna konkrétní ustanovení, pak krajský soud nechal bez povšimnutí, že *některá jsou historicky překonaná a zrušená*. Právní názor krajského soudu je tak nepřehledný a zmatečný. Podle čl. 15, 16 a 26 nařízení Rady č. 561/2006 lze navíc vnitrostátní dopravu upravit odchylně, jak se také v ČR stalo.

[14] V souvislosti s namítanou vadou aplikace zrušených či historicky překonaných ustanovení stěžovatelka zřejmě upřesnila svá hodnocení (v části IV., oddíle „Nezákonnost“) tak, že krajský soud se nezabýval *platností citovaného (již zrušeného) nařízení č. 3821/85 a nařízení č. 561/2006, jejich provázaností a souvislostí s § 1b odst. 1* (pozn. NSS: zřejmě § 1b odst. 1) vyhlášky č. 478/2000 Sb., kterou je *upraven zákon č. 111/1997 Sb.* Podle stěžovatelky krajský soud *nepřehledně citoval nařízení, jednak číselné (3820/1985, 3821/85), přehlížel jejich zrušení a nečinilo mu nijak problém argumentovat normami, které upravují jinou oblast sociálně právních předpisů v dopravě EU.*

[15] V souvislosti se vztahem unijního a vnitrostátního práva a v souvislosti s uváděnou správní praxí stěžovatelka dále ve stejném pododdíle zřejmě konkretizovala, že podle čl. 249 Smlouvy ES je přípustná vnitrostátní úprava tam, kde je to nezbytné, přes přímý účinek *této normy*. Správní orgány se ve své praxi o provedenou právní úpravu opírají. Krajský soud *nijak nerefletoval § 1 odst. 1 zákona č. 111/1994 Sb., který procesně i věcně upravuje aplikaci přímo použitelných předpisů EU*. Soud se také *zcela vyhnul a mlčel k řádné argumentaci o použitelnosti tzv. jiného dokladu dle §1b vyhlášky č. 478/2000 Sb.(bod 49) a došel ke zcela nepřesvědčivému závěru o použití předpisu nařízení č. 561/2006.*

[16] Nakonec stěžovatelka namítala nepřezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu v odůvodnění výše uložené pokuty, neboť správní orgán *zcela mlčel o kritériích, které ke stanovení pokuty použil.*

III. Vyjádření žalovaného

[17] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti stejně jako v odůvodnění svého rozhodnutí nejprve podrobně rekapituloval průběh řízení před správními orgány. Jednotlivé kasační námitky poté odmítl se stejnou argumentací jako ve svém rozhodnutí, či souhlasem s názorem krajského soudu. Doplnil, že aplikační přednost unijního práva nemění nic na zjištění, že řidič kontrolovaného vozidla nepředložil veškeré záznamy o době řízení, bezpečnostních přestávkách a době odpočinku a stěžovatelka tak porušila § 3 odst. 3 písm. a) zákona o silniční dopravě. K tomu žalovaný vysvětlil, že podle čl. 15 odst. 7 písm. a) nařízení č. 3821/85, platného v době spáchání správního deliktu, řídí-li řidič vozidlo vybavené záznamovým zařízením v souladu s přílohou I (analogový tachograf), musí být schopen kdykoli na žádost kontrolora předložit záznamové listy ze dne kontroly a listy použité řidičem v předchozích 28 dnech, kartu řidiče, má-li ji a ručně provedený záznam nebo výtisk pořízený v běžném dni a v předchozích 28 dnech,

jak vyžaduje toto nařízení a nařízení č. 561/2006. Podle čl. 15 odst. 8 nařízení č. 3821/85 může pověřený kontrolor zkontrolovat dodržování nařízení č. 561/2006 analýzou těchto dokladů, nebo není-li to možné, analýzou jakéhokoli dokladu, který dokládá nedodržení některého ustanovení, například čl. 16 odst. 2 a 3 nařízení č. 3821/85 (tj. článek týkající se poruchy či vadného tachografu). Podle rozhodnutí Komise ze dne 14. 12. 2009 jsou hlavním zdrojem informací při silničních kontrolách záznamy z tachografu. Přesto Komise v *pokynu* č. 5 připustila možnost dokládat činnost řidiče i jiným způsobem - potvrzením o činnostech řidiče, avšak omezila je na případy, kdy z objektivních důvodů záznamy na tachografu, včetně údajů vkládaných ručně, nebylo možné provést. V takových případech je třeba vystavit potvrzení dokládající uvedené důvody. Tyto důvody spočívají např. v nemoci, čerpání dovolené, nebo v případech řízení vozidla, které nespadá do působnosti nařízení č. 561/2006 (přepravy uvedené v čl. 3). V pokynu Komise č. 5 je uvedeno, že členské státy nemusí vyžadovat použití formuláře při absenci záznamu, pokud se ale formulář vyžaduje, musí se uznat platnost standardizovaného formuláře. Z toho lze dovodit, že předložení formuláře o činnostech v určité úzce vymezené skupině případů mohlo být nahrazeno i jiným dokladem a tato skutečnost byla promítnuta do § 1b odst. 1 vyhlášky č. 478/2000 Sb.

[18] V daném případě je podle žalovaného zřejmé, že stěžovatelka vykonávala přepravu poléhající režimu nařízení č. 561/2006, přičemž řidič jejího vozidla předložil při kontrole jen sedm záznamových listů. Tvzení, že řidiči nebylo umožněno doložit svou činnost jiným způsobem, tj. prostřednictvím *záznamu o provozu vozidla* nebo tzv. *stazky*, hodnotil žalovaný jako nepodložené. Pokud by se totiž řidič cítil být při kontrole poškozen, jistě by to uvedl v protokolu o kontrole do kolonky „vyjádření řidiče“. Namísto toho však protokol bez rozporu podepsal. V této souvislosti však žalovaný poukázal také na to, že v době kontroly platná právní úprava neznala *záznam o provozu vozidla* a doložit jím činnost řidiče neumožňovala. Doložení takového záznamu nebo *stazky* tedy nelze považovat za tzv. jiný doklad, alternativní k formuláři o činnostech řidiče. *Záznam o provozu vozidla*, resp. tzv. *stazka* svědčí naopak o tom, že vozidlo bylo provozováno, tj. řízeno a tedy, že s ním jedoucí osoba vykonávala práci řidiče. K doložení takové činnosti ovšem formulář o činnostech řidiče ani alternativní jiný doklad neslouží, neboť jimi se prokazují naopak činnosti odlišné od řízení vozidla.

[19] Objektivní odpovědnost dopravce dovozoval žalovaný z toho, že zákon o silniční dopravě ukládá dopravci zajistit plnění předmětných povinností, resp. zakládá jeho odpovědnost za protiprávní jednání řidiče vozidla. V této souvislosti odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 1. 2008, čj. 9 As 36/2007 - 59, č. 1533/2008 Sb. NSS, a ze dne 17. 2. 2009, čj. 2 As 92/2008 - 76, a na znění § 36 odst. 3 zákona o silniční dopravě. Správní orgány také v době projednávání přestupku s ohledem na nedostatek diskreční pravomoci nemohly postupovat jinak, než pokutu v zákonem stanoveném rozmezí uložit.

[20] Vzhledem k uvedenému navrhol žalovaný kasační stížnost zamítnout.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[21] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná ve smyslu § 102 s. ř. s. Poté soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s ustanovením § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Přitom dospěl k závěru, že kasační stížnost **není** důvodná.

[22] Jádrem sporu je nejprve zodpovězení otázky, zda byla stěžovatelka povinna při kontrole předložit záznamy vyjmenované v § 3 odst. 3 zákona o silniční dopravě a pokud ano, jakou

kvalitu tyto záznamy měly mít, tj. zda musely být vedeny v předepsané formě, nebo stačilo, aby byly vyhotoveny způsobem, který stěžovatelka předestřela. Teprve na základě tohoto právního hodnocení je možné posoudit, zda je stížností napadený rozsudek zákonný pro správnost právního posouzení ve smyslu § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. *a contrario* a zda skutková zjištění, ze kterých vycházely jak oba správní orgány, tak krajský soud, byla dostačující a jejich rozhodnutí jsou tak přezkoumatelná pro dostatek důvodů ve smyslu stížnostního bodu podle § 103 odst. 1 písm. b) a d) s. ř. s. *a contrario*.

[23] Již nyní je ale třeba odmítnout námitku, týkající se nedostatků zjišťování skutkového stavu správními orgány při tvrzené existenci dvou verzí obsahově odlišných protokolů o silniční kontrole. Dokazováním bylo totiž zjištěno, že originál protokolu, z něž správní orgány vycházely, byl podepsán řidičem kontrolovaného vozidla, přičemž pravost tohoto podpisu nebyla nikým zpochybňována. Jen tato listina byla podkladem pro rozhodnutí, nikoli jiná verze, kterou v kopii předkládala stěžovatelka. Je tedy bez významu, že měla existovat i jiná listina označená jako protokol s jiným obsahem, neboť ta pro zjišťování skutkového stavu před správními orgány, ale ani před soudem, nesloužila.

[24] Stejně tak je nepodstatné, zda policie při výkonu své všeobecné dozorové činnosti průběh silniční kontroly zaznamenala (protokolovala) postupem podle zákona o přestupcích, nebo o státní kontrole. Pokud stěžovatelka poukazovala na procesní odlišnost, spočívající pouze v tom, že jen proti protokolu o kontrolním zjištění vyhotovenému podle zákona o státní kontrole je možné podat námitky, není zřejmé, jak by tato vytýkaná vada řízení mohla způsobit nezákonnost žalobou napadeného rozhodnutí. Jen takto kvalifikovaná vada řízení je přitom žalobním důvodem, který ve smyslu § 76 odst. 1 písm. c), resp. odst. 3 s. ř. s. mohl vyvolat zrušení rozhodnutí žalovaného a jen taková vada je kasačním důvodem podle § 103 odst. 1 písm. b) stejného zákona. Ze stěžovatelkou popisovaného průběhu řízení nevyplývá nic, co by jí znemožňovalo námitky proti protokolu podat, a stěžovatelkou také nebylo tvrzeno, že by takové námitky byly podány. Naopak je nutné přisvědčit hodnocení krajského soudu v tom, že stěžovatelka se s obsahem protokolu (z něž správní orgány vycházely) seznámila a k tomuto důkazu se před vydáním rozhodnutí správního orgánu vyjádřila. I pokud by tedy policie byla povinna protokol vyhotovit podle právního předpisu, o něž se výslovně neopírala, nemohlo se nijak toto „pochybení“ dotknout právní sféry stěžovatelky. Stěžovatelkou nastolená otázka tedy není pro přezkum správních rozhodnutí významná, a krajský soud proto správně odpověď na ní nehledal.

[25] Ohledně jádra sporu je nejprve nutné souhlasit s krajským soudem v tom, že stěžovatelce v době silniční kontroly svědčilo postavení vnitrostátního dopravce. Stěžovatelka nijak nezpochybnila zjištění, že byla podnikatelkou a že dopravu prováděla pro potřebu tohoto podnikání. Je tedy nepodstatné, zda tím zajišťovala vlastní jiné podnikání, nebo dopravu vykonávala pro cizí potřebu, neboť ve všech těchto případech byla tuzemským dopravcem ve smyslu § 2 odst. 4 ve spojení buď s odst. 2, nebo odst. 3 zákona o silniční dopravě. Stejně tak stěžovatelka nezpochybňovala zjištění, že kontrolované vozidlo splňovalo kritéria *velkého vozidla* podle § 2 odst. 14 stejného zákona. Proto byla stěžovatelka povinna plnit také podmínky stanovené v § 3 odst. 2 a 3 citovaného zákona. Mezi ně patřilo:

zajistit, aby řidič řádně vedl záznam o době řízení vozidla, bezpečnostních přestávkách a době odpočinku podle tohoto zákona, nebo přímo použitelného předpisu Evropské unie ... [§ 3 odst. 2 písm. a) zákona o silniční dopravě] a současně

zajistit, aby ve vozidle byl při provozu záznam o době řízení vozidla, bezpečnostních přestávkách a době odpočinku [§ 3 odst. 3 písm. a) téhož zákona].

[26] Podle § 3 odst. 4 zákona o silničním provozu platí, že způsob vedení záznamu o době řízení vozidla, bezpečnostních přestávkách a době odpočinku, náležitosti tohoto záznamu a období, za které musí být záznamy o době řízení vozidla, bezpečnostních přestávkách a době odpočinku ve vozidle, a doklady, které musí být k tomuto záznamu přiloženy, stanoví prováděcí právní předpis. Jak již bylo v předchozích řízeních konstatováno, je tímto předpisem vyhláška č. 478/2000 Sb. Ta v § 1b, nadepsaném *Způsob vedení záznamu o době řízení vozidla, bezpečnostních přestávkách a době odpočinku*, stanoví, že ve vozidle, pro které je předepsáno vedení záznamu o době řízení vozidla, bezpečnostních přestávkách a době odpočinku, musí mít řidič s sebou kromě záznamů o době řízení vozidla, bezpečnostních přestávkách a době odpočinku a paměťové karty řidiče, též potvrzení podle článku 1 Rozhodnutí Komise (ES) č. 230/2007, vystavené dopravcem o době, kdy v kontrolovaném období neřídil vozidlo včetně uvedení důvodů, nebo jiný doklad prokazující, že vozidlo v tomto období neřídil.

[27] O přímé použitelnosti nařízení a jeho přednostní aplikaci před vnitrostátním právem nebylo mezi účastníky sporu. Zřejmě proto, že tato pravidla jsou jasně zakotvena v čl. 10a Ústavy ve spojení s čl. 288 Smlouvy o fungování Evropské unie, podle něž má nařízení *obecnou působnost* a je *závažné v celém rozsahu a přímo použitelné ve všech členských státech*, jak již hodnotil krajský soud. V duchu těchto zásad krajský soud seznal, že pokud by stěžovatelka předložila jiný doklad o tom, že řidič kontrolovaného vozidla neřídil, který by zároveň nebyl formulářem podle rozhodnutí Komise ze dne 14. 12. 2009, porušila by tím povinnost stanovenou nařízením Rady. Žalovaný přesněji vysvětlil, že stěžovatelkou porušeným přímo použitelným předpisem Evropské unie je čl. 15 odst. 7 písm. a) nařízení č. 3821/85 (ve znění změněném nařízením č. 561/2006).

[28] Z uvedeného popisu skutkové situace a procesní obrany stěžovatelky je současně zřejmé, že účinek vnitrostátního práva je v této posuzované věci opačný, než jaký byl v krajském soudem odkazované věci C-34/73 *Variola*, řešené Soudním dvorem Evropských společenství. Zde vnitrostátní právo (vyhláška č. 478/2000 Sb.) ve prospěch jednotlivce v rozporu s přímo použitelným (a přímo účinným) unijním právem rozšiřuje okruh dalších dokladů, které může řidič vozidla předložit při kontrole. Stěžovatelka se vůči státu dovolává právě tohoto vnitrostátního práva, nikoli práva unijního. Ve věci *Variola* naopak vnitrostátní právo stanovilo povinnosti, neslučitelné s přímo použitelným právem Evropských společenství. Přesto je i z tohoto rozhodnutí zcela zřejmé pravidlo přednostní aplikace unijního práva, pokud je s ním právo vnitrostátní v rozporu. Úvaha krajského soudu o tom, že ve prospěch stěžovatelky nelze použít § 1b odst. 1 vyhlášky č. 478/2000 Sb., je proto správná a rozsudek tedy není nezákonný ve smyslu § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Byť tedy stěžovatelka namítala, že použití této zásady krajským soudem bylo pro ni překvapivé, nemohl tento její subjektivní stav vyvolat jiné posouzení použití právních předpisů. Každý dopravce odpovídá za to, že jeho činnost odpovídá všem předpisům, které jeho činnost regulují, a to včetně přímo použitelných předpisů Evropské unie.

[29] Stěžovatelka se mýlí, pokud snad dovozuje, že podle evropského práva bylo možné vnitrostátní dopravu upravit odchylem, jak se mělo stát právě § 1b odst. 1 vyhlášky č. 478/2000 Sb. Předně je nesprávný odkaz na *Smlouvu o ES*, neboť od 1. prosince 2009, kdy nabyla platnosti *Lisabonská smlouva* (Lisabonská smlouva pozměňující Smlouvu o Evropské unii a Smlouvu o založení Evropského společenství), došlo k přejmenování Smlouvy o založení Evropského společenství na Smlouvu o fungování Evropské unie. Ta pozměnila také znění jednotlivých článků smlouvy. Čl. 249 byl nahrazen právě čl. 288, který jen vyjmenovává právní akty Evropské unie, mj. i nařízení. Možnost nezbytné vnitrostátní úpravy poměrů, regulovaných nařízením z něj jistě nevyplývá. Ani čl. 15, 16 a 26 nařízení Rady č. 561/2006 takovou variantu zjevně nepřipouští.

[30] Z uvedeného vyplývá, že již při kontrole byla stěžovatelka, jakožto dopravce, povinna zajistit předložení pouze nařízením č. 3821/85 předepsané doklady bez ohledu na to, že se zabývá i jinou podnikatelskou činností, nebo nařizuje svým zaměstnancům vypracování jiných evidenčních dokladů. Pozdější předkládání i případně jiných dokladů nemá vliv na vznik odpovědnosti dopravce za delikt. Úvaze správních orgánů i krajského soudu proto v tomto směru nelze nic vytknout. Tento závěr jako jediný může obstát při zohlednění smyslu a účelu uvedeného nařízení, jímž je podle jeho preambule mj. *zajištění efektivní kontroly doby práce a odpočinku, a proto je nezbytné, aby zaměstnavatelé a řidiči měli odpovědnost za dohled nad správnou činností záznamového zařízení a aby s patřičnou pečlivostí vykonávali předepsané činnosti*. Tyto zásady musí platit stejně na celém území Evropské unie. Nelze tedy připustit, aby dopravci z některého členského státu svědčily jakékoli výjimky z obecné povinnosti jen proto, že je stanoví jeho vnitrostátní právo. Existence vnitrostátní právní úpravy, která je v rozporu s přímo použitelným předpisem EU, je sice jevem nežádoucím a snižujícím právní jistotu adresátů práva, avšak taková situace nemůže vést k tomu, že by nemohla a neměla být přednostně aplikována evropská norma.

[31] Při tomto právním posouzení je zároveň zřejmé, že rozhodnutí správních orgánů i krajského soudu netrpí vadou nepřezkoumatelnosti ve smyslu § 103 odst. 1 písm. b), res. d) s. ř. s. Jimi zjištěný skutkový stav totiž zcela postačoval pro rozhodnutí ve věci, přičemž právní hodnocení, které z něj vycházelo, bylo také dostatečné. Stěžovatelce lze přisvědčit, že krajský soud, ač provedl výslech řidiče kontrolovaného vozidla, tento důkaz zohlednil pouze v rámci skutkových zjištění, nikoli však při právním hodnocení. Z pohledu výše uvedeného posouzení věci je ovšem zřejmé, že se jednalo o důkaz nadbytečný, který rozhodnutí věcně nemohl ovlivnit. Tento formální nedostatek proto nemohl vyvolat jiný výsledek řízení. Skutkový stav v potřebném rozsahu bez pochybností dokládal protokol o silniční kontrole, podle nějž předepsané doklady nebyly při kontrole předloženy. Ostatně nic jiného ani stěžovatelka netvrdila. Správnost protokolem zachyceného stavu pak potvrzoval i úřední záznam policie, která kontrolu prováděla.

[32] Nejvyšší správní soud nezjistil další vytýkané pochybení spočívající v nepřehlednosti právního posouzení při výčtu nařízení, která měla být stěžovatelkou porušena. Krajský soud výslovně uvedl, že jde o nařízení č. 561/2006. To sice měnilo předchozí nařízení č. 3821/85, samo však obsahuje nové normativní znění jeho předmětného čl. 15 odst. 7 písm. a). Pochybnosti o tom, jakou normu bylo nutné dodržovat, tedy nemohly vzniknout.

[33] Stejně tak není možné přisvědčit námitce o tom, že krajský soud nijak nezohlednil (ve vztahu k platnosti či historickému překonání) pozdější zrušení nařízení č. 3821/85. Dostatečné vysvětlení je totiž obsaženo v odst. 56 odůvodnění rozsudku krajského soudu a není třeba jej dále v tomto směru jakkoli doplňovat.

[34] Naopak Nejvyšší správní soud nezjistil, že by krajský soud hodnotil žalobu jinak, než v rozsahu žalobních důvodů, a to ani ze stěžovatelkou zmíněného 51. odstavce odůvodnění napadeného rozsudku.

[35] Nakonec nebyla zjevně důvodná ani námitka, napadající nedostatečné zdůvodnění výše uložené pokuty správními orgány. To je v dostatečném rozsahu obsaženo v posledním odstavci odůvodnění rozhodnutí správního orgánu (viz bod [2]) a z hlediska požadavků na přesvědčivost a přezkoumatelnost mu nelze nic vytknout.

IV. Závěr a náklady řízení

[36] Z uvedeného je tedy zřejmé, že rozsudek krajského soudu netrpí vytýkanou vadou nezákonnosti ani nepřezkoumatelnosti a stejné vady nebyly shledány ani u rozhodnutí správních

orgánů. Proto Nejvyšší správní soud výrokem I. kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl v souladu s § 110 odst. 1 věta poslední s. ř. s.

[37] Výroky II. a III. o náhradě nákladů řízení se opírají o § 60 odst. 1 větu první ve spojení s § 120 s. ř. s., podle kterého, nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Stěžovatelka ve věci neměla úspěch, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému pak žádné náklady nad rámec jeho úřední činnosti v souvislosti s tímto řízením nevznikly.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 23. dubna 2020

JUDr. Josef Baxa
předseda senátu