



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Hany Veberové a soudců JUDr. Jitky Hroudové a Mgr. Marka Bedřicha v právní věci žalobce: **Dopravní podnik Ostrava a.s.** se sídlem Ostrava – Moravská Ostrava, Poděbradova 494/2, IČ 61974757 v řízení zastoupeného Mgr. Marcelem Zachvejou, advokátem se sídlem Ostrava, 28.října 108 proti žalovanému: **Ministerstvo dopravy** se sídlem Praha 1, nábreží Ludvíka Svobody 1222/12, v řízení o žalobě proti rozhodnutí Ministerstva dopravy ze dne 16.2.2010, čj: 50/2009-130-SPR/2

t a k t o :

- I. Rozhodnutí Ministerstva dopravy ze dne 16.2.2010, čj: 50/2009-130-SPR/2 a rozhodnutí Drážní inspekce ze dne 15.6.2009, čj: 5-371/2008-DI, se zrušují a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobci náklady řízení ve výši 16.392,95 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám právního zástupce žalobce Mgr. Marcela Zachveji, advokáta.

O d ů v o d n ě n í :

Žalobce se žalobou podanou u Městského soudu v Praze domáhal přezkoumání a zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 16.2.2010, čj: 50/2009-130-SPR/2, kterým zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí Drážní inspekce ze dne 15.6.2009, čj: 5-371/2008-DI o uložení pokuty za správní delikty podle § 51 odst. 6 písm. a), b), d), a e) zákona č. 266/1994 Sb, o drahách, ve znění platném pro projednávanou věc (dále jen „ zákon o drahách“) a o povinnosti uhradit náklady řízení ve výši 2.500,-Kč.

Žalobci tímto rozhodnutím byly uloženy sankce za celkem 4 správní delikty spočívající v tom, že žalobce

- neoznámil vznik mimořádné události v drážní dopravě dle § 49 odst. 3 písm. a) zákona o drahách
- nezajistil v souladu s § 49 odst. 3 písm. b) zákona o drahách místo mimořádné události nebo neprovedl dokumentaci stavu v době vzniku mimořádné události
- neprovedl dle § 49 odst. 3 písm. d) zákona o drahách zjištění příčin a okolností vzniku mimořádné události
- nepřijal podle § 49 odst. 3 písm. e) zákona o drahách opatření určená k předcházení vzniku mimořádných událostí.

Žalobce nejprve shrnul průběh řízení a poukázal na to, že napadené rozhodnutí je v pořadí třetím rozhodnutím odvolacího orgánu v této věci.

Žalobce vytýká žalovanému, že již v oznámení o zahájení řízení ze dne 22.5.2008 byl prvoinstančním správním orgánem de facto informován o konečném rozhodnutí, když bylo konstatováno, že „Drážní inspekce zahájila správní řízení o uložení pokuty za správní delikt, kterého se dopustil provozovatel dráhy...“. Drážní inspekce tedy již od počátku řízení a priori považovala namítané správní delikty za spáchané. Prvoinstanční orgán navíc delikty měl za spáchané již nejpozději dne 25.4.2008, kdy byl ředitelem Územního inspektorátu Ostrava podán návrh na zahájení řízení o uložení pokuty za správní delikt čj: 1-627/2008-DI-6, jímž je navrhováno zahájení řízení. Přípisem z téhož dne pak ředitel Územního inspektorátu Ostrava návrh rozšířil také na správní delikt podle § 51 odst. 6 písm. d) o drahách. Žalobce poukázal na to, že vada spočívající v porušení zásady presumpce neviny nebyla až do vydání napadeného rozhodnutí nijak zhojena a řízení je tak stíženo vadou.

V souvislosti s tím žalovaný soustavně odmítal jakékoli návrhy žalobce na provedení důkazů, např. žalobce vyjádřením ze dne 28.11.2008, které předcházelo vydání druhého rozhodnutí ve věci, navrhl doplnění důkazů týkajících se okolností situací ze dne 24.4.2007 ve 4:46 a 6.7.2007 v 10:50 hodin, na jejichž základě mělo k namítaným správním deliktům dojít. Navrhl výslech svědků paní B. K., K. G. a pánů O. V., D. M. a J. P. a zaměstnanců žalobce, kteří byli přímými účastníky předmětných situací a dále provedení místního šetření za účelem ověření zejména dohledové vzdálenosti a posouzení, zda v daných případech za konkrétních okolností mohlo dojít k naplnění zákonných znaků mimořádné události. Dále navrhl provedení znaleckého posudku k témuž. Prvoinstanční orgán však návrh žalobce na doplnění dokazování v druhém rozhodnutí odmítl s tím, že by jejich výslech nepřispěl k řešení uvedeného základního právního posouzení a dále, že by došlo k prodloužení správního řízení, a to zejména v neprospěch účastníka, neboť by došlo k prodloužení doby pro podání odvolání a k oddálení možnosti rozhodnutí správním orgánem ve druhém stupni odvolání. Prvoinstanční orgán tedy nezjišťoval skutkové okolnosti, ačkoli s ohledem na ustanovení § 50 odst. 3 byl povinen zjistit všechny rozhodné okolnosti svědčící ve prospěch i v neprospěch toho, komu má být uložena povinnost. Okolnosti, za nichž k předmětným provozním situacím došlo, o nichž mohou referovat přímí aktéři a dále vnější „objektivní“ okolnosti (dohledová vzdálenost, počasí apod.) jsou okolnostmi, které nejsou okolnostmi záležejícími v „právním posouzení“, a jsou navíc seznatelné pouze skrze důkazní prostředky. Žalobce nesouhlasí s tím, jak prvoinstanční orgán odůvodnil neprovedení svědeckých výpovědí, kdy uzavřel (aniž by znal obsah výpovědí navrhovaných svědků), že jich výpovědi by byly výhradně účelové. Tím, že žalovaný napadeným rozhodnutím (opětovně) aproboval postup prvoinstančního orgánu poukazem na nevázanost správního orgánu návrhy důkazů vyplývající z § 52 správního řádu, zatížil věc vadou mající vliv na zákonnost rozhodnutí, neboť tímto žalobci znemožnil uvádět

skutečnosti a navrhnout důkazy ve svůj prospěch a zejména dosáhnout jejich provedení. Odkaz na § 52 považuje za nepatřičný, neboť tento stanoví obecnou zásadu dokazování ve správním řízení (zásadu volného hodnocení důkazů), ale pro řízení, v němž má být účastníku uložena povinnost, je stanovena v § 50 odst. 3 správního řádu, jež je speciální k § 52 správního řádu) zásada vyhledávací. Pokud byly návrhy na odmítnutí důkazů odmítnuty právě z toho důvodu, že by mohly vyznít ve prospěch účastníka řízení, je zřejmé, že orgány v obou stupních ani nehodlaly své povinnosti zjistit skutečnosti svědčící ve prospěch žalobce dostát.

Žalobce dále vytýká správním orgánům, že řešily ve svých rozhodnutích ryze právní otázky, aniž by se zabývaly posouzením konkrétních okolností konkrétních případů a následným posouzením, zda v těchto konkrétních případech došlo k naplnění skutkové podstaty namítaných správních deliktů, čímž došlo k porušení zásady presumpce neviny. Není možné, aby správní orgány omezily svou rozhodovací činnost na pouhé určení, že „jakákoliv nepovolená a nezabezpečená jízda do obsazeného i neobsazeného traťového oddílu jiným drážním vozidlem je ohrožením v drážní dopravě“. Ve druhém rozhodnutí odvolací orgán – Ministerstvo dopravy – uložil Drážní inspekci odstranit vytknuté vady řízení, zejména znovu posoudit jednotlivé skutkové podstaty správních deliktů, určení výměry sankce a řádně odůvodnit její výši. Uložil mu také výslovně, aby postupoval s použitím absorpční zásady a dbal na to, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly. Přisvědčil také námitce žalobce týkající se nutnosti řádného posouzení materiální stránky deliktu (společenské nebezpečnosti jednání) i námitce proti nepřipustnému rozšíření předmětu řízení, když vytkl prvostupňovému orgánu, že do hodnocení závažnosti zahrnul i obdobné delikty v období před a po vzniku projednávaných správních deliktů, ačkoliv tyto byly předmětem jiných správních řízení. Následné třetí rozhodnutí Drážní inspekce je ale co se týče výroku zcela shodné s předchozím druhým rozhodnutím ve věci, ačkoli Ministerstvo dopravy vytklo prvoinstančnímu správnímu orgánu závažné vady a i odůvodnění je téměř totožné s předchozím druhým rozhodnutím ve věci a vykazuje tak shodné vady jako ty, které byly prvoinstančnímu správnímu orgánu vytknuty a měly být odstraněny.

Žalobce také vytýká žalovanému, že v pořadí třetím napadeném rozhodnutím již neshledal tytéž vady natolik závažnými, aby mohly mít vliv na správnost rozhodnutí, ačkoliv v předchozích rozhodnutích byly důvodem pro zrušení prvoinstančních rozhodnutí. Navíc prvoinstanční správní orgán se neřídil závazným právním názorem odvolacího orgánu a jednal tak zcela v rozporu se zásadou stanovenou v § 2 odst. 4 správního řádu. Navíc vůbec není zřejmé, na základě jakých konkrétních důkazů prvoinstanční orgán dospěl k závěru, že situace ze dne 24.4.2007 ve 4:46 hodin a 6.7.2007 v 10.50 hodin, jež měly být Drážní inspekci hlášeny a jejich nehlášení (a neplnění dalších souvisejících povinností) mělo naplnit skutkovou podstatu namítaných správních deliktů, se vůbec staly. Třetí rozhodnutí ve věci neobsahuje žádné hodnocení těchto dvou konkrétních situací na základě konkrétních důkazů z hlediska naplnění kritérií mimořádných událostí. V rozporu s citovaným ustanovením § 68 odst. 3 správního řádu se ve třetím rozhodnutí neuvádí, z jakých konkrétních podkladů prvoinstanční orgán při vydání třetího rozhodnutí ve věci vycházel, jaký význam jednotlivým podkladům přikládal, či jaké skutečnosti z obsahu jednotlivých podkladů zjistil. Některé podklady, které jsou součástí správního spisu, zcela Drážní inspekce pominula. Naopak prvoinstanční správní orgán poukázal na podklady, které tvoří součást spisu a s nimiž se žalobce vůbec neměl možnost seznámit. Např. na straně 11 třetího rozhodnutí ve věci je odkazováno na „provozní evidenci mimořádných událostí vedenou Drážní inspekci“ či na

straně 20 na „zpravodaj DP Ostrava č. 2/2009“. Tyto námitky vznesl žalobce již v odvolání proti třetímu rozhodnutí, ale žalovaný na ně nijak nereagoval. V rozporu s tím odvolací orgán ale nahrazuje chybějící obsah prvoinstančního rozhodnutí vlastními úvahami a sám poukazuje na vlastní zjištění z obsahu spisu, ačkoliv stejná zjištění nejsou obsahem prvoinstančního rozhodnutí, tedy ve své podstatě rozhodnutí co se týče důvodů změnil (§ 90 odst. 1 písm. c) správního řádu), což zakládá další vadu řízení, která má za následek nezákonnost napadeného rozhodnutí.

Žalobce zásadně nesouhlasí se závěrem žalovaného, který uvedl, že z protokolu o výkonu státního dozoru ve věcech drah ze dne 28.4.2008 je zřejmé, že události jsou mimořádnými událostmi v drážní dopravě, neboť odvolatel při projednání závěru tohoto protokolu nevznesl a neuplatnil žádnou námitku a tedy lze mít za to, že v době, kdy byl odvolatel seznámen s tím, že obě události byly posouzeny jako mimořádné ve smyslu zákona o drahách, s tímto závěrem souhlasil. Žalobce ale namítá, že takto není možno ve správním řízení postupovat a v tomto postupu opět spatřuje zřejmé porušení zásady presumpce nevin.

Žalobce dále namítá nezákonnost rozhodnutí, neboť již při vydání druhého rozhodnutí upozorňoval na nedostatek materiální stránky tvrzených správních deliktů a namítal, že s ohledem na okolnosti, za nichž měly být delikty spáchány, není společenská nebezpečnost jednání dána. Žalobce poukazuje na to, že § 49 zákona o drahách, který je rozhodný pro posouzení, zda v konkrétním případě došlo či nedošlo k mimořádné události, stanoví pouze obecná a zcela neurčitá kritéria a ani prováděcí vyhláška č. 376/2006 Sb., o systému bezpečnosti provozování dráhy a drážní dopravy a postupech při vzniku mimořádných událostí na drahách nestanoví nic konkrétnějšího ohledně posuzování mimořádných událostí typu ohrožení. Posouzení, zda určitá provozní situace naplňuje zákonná kritéria mimořádné události, je vždy v každém případě ponechána na provozovateli. Neurčitost právní úpravy rozhodne z hlediska vlastní skutkové podstaty namítaných deliktů, kdy podstatou namítaných správních deliktů je nehlášení, nešetření, apod. mimořádných událostí, nikoli provozních situací, což však nemůže jít k tíži adresátů právních norem. Žalobce nebyl nikdy v souvislosti s podobnými provozními situacemi upozorněn ze strany příslušných orgánů na skutečnost, že se o mimořádné události jedná (či může jednat). Ačkoli žalovaný uložil prvoinstančnímu orgánu povinnost zkoumat materiální stránku tvrzených deliktů, tento ji pouze konstatoval, aniž by se jakkoli zabýval okolnostmi, z nichž teprve lze společenskou nebezpečnost zjistit (nehledě na zřejmou nepřezkoumatelnost závěrů o „výrazném zvýšení společenské nebezpečnosti jednání“, které prvoinstanční orgán dovozuje z toho, že „provozovatel nerespektoval závaznou právní úpravu“). Ani žalovaný se v napadeném rozhodnutí touto otázkou nezabýval, přestože v předchozím řízení byla jedním ze základních důvodů zrušení prvoinstančního rozhodnutí a vrácení věci, čímž dle žalobce byla porušena zásada legitimního očekávání. Žalobce připomněl, že vždy řádně plnil a plní své povinnosti vyplývající ze zákona o drahách ve vztahu k mimořádným událostem, o čemž je Drážní inspekce informována z vlastní činnosti. Žalobce poukázal na to, že ačkoliv hlásil drážnímu správnímu úřadu obdobné provozní situace, nikdy nebyl upozorněn na skutečnost, že by v daných případech mělo jít o mimořádné události, když drážní správní úřad na oznámení o způsobu řešení předmětných událostí vždy reagoval jejich akceptací.

Žalobce dále vyjádřil přesvědčení, že smyslem úpravy správních deliktů dle § 51 odst. 6 zákona o drahách je trestat provozovatele / dopravce za systematické neplnění povinností zákona o drahách a nikoli za to, že určitou provozní situaci posoudil v dobré víře tak, že nenaplňuje znaky události mimořádné. Vytýká správnímu orgánu prvního stupně, že okolnosti spáchání tvrzených správních deliktů byly opakovaně vztahovány k mimořádné události –

závažné nehodě – ze dne 11.4.2008, která však v době, kdy namítané správní delikty měly být spáchány (duben, červenec 2007) nemohla mít na společenskou nebezpečnost jednání žalobce jakýkoliv vliv. Ačkoliv žalovaný původně tento chybný postup prvoinstančnímu orgánu vytknul, v napadeném rozhodnutí ho ponechal bez jakéhokoliv povšimnutí. Nesouhlasí se závěrem, že každé přejetí námezníků je mimořádnou událostí, naopak zákon požaduje zkoumat každou událost drážní dopravy jednotlivě s ohledem na konkrétní okolnosti. Pokud by tomu tak bylo, zákon by nepochybně stanovil, že mimořádnou událostí se rozumí „závažná nehoda“, „nehoda“, „ohrožení“ a („každé přejetí námezníků“). Nesouhlasí ani se závěrem Drážní inspekce, že protiprávnost je dána vlastním přejetím námezníků, neboť údajně „přejetí námezníků“ je porušením ustanovení § 29 odst. 5 vyhlášky č. 173/1995 Sb., kterou se vydává dopravní řád drah s odkazem na bod 17 přílohy č. 1 části II. písm. B této vyhlášky, neboť vymezení námezníků je obsaženo v příloze podzákoného předpisu, když vymezení protiprávních situací je výsadou zákona a navíc ve vztahu k projednávaným deliktům zákon o drahách na žádný takový podzákoný předpis neodkazuje. Navíc závěr o protiprávnosti nemá žádnou oporu ani ve zmíněné vyhlášce, která nestanoví žádnou povinnost nepřejet námezník.

Žalobce dále namítá, že se prvoinstanční orgán v novém (třetím) projednání věci neřídil závazným právním názorem vyloveným v druhém odvolacím řízení a při uložení sankce za čtyři současně projednávané správní delikty neaplikoval tzv. absorpční zásadu. I v této souvislosti namítá porušení zásady legitimního očekávání, neboť žalovaný v napadeném rozhodnutí porušení principu vázanosti právním názorem odvolacího orgánu akceptoval absenci této zásady s tím, že nemá vliv na správnost rozhodnutí. Žalobce dále vytýká Drážní inspekci, že kritéria uplatněná pro určení výše sankce nejsou zákonem o drahách v § 52a odst. 2 předvídána, když je zde uvedeno, že se přihlédne

- 1) k závažnosti deliktu, zejména jeho způsobu spáchání a jeho následkům
- 2) k okolnostem, za nichž byl spáchán.

Prvoinstanční orgán však uvádí jako kritérium při stanovení výše sankce, že vyšel např. z přístupu žalobce k neplnění právních povinností, že při provozní činnosti nedodržoval, nekontroloval a důsledně neuplatňoval provozní předpis D1, že nerespektoval nejen zákon a vyhlášku, ale i svůj vnitřní předpis. Nerespektování zákona a vyhlášky však z hlediska určení výměry sankce nemůže být rozhodné. Pokud ale porušení vnitřního předpisu nezakládá správní delikt, neboť pouze zákon stanoví, které jednání je trestné – odkaz na rozhodnutí NSS ze dne 23.9.2004, čj: 6 A 173/2002-33 - nemůže mít již proto skutečnost, zda došlo či nedošlo k porušení vnitřního předpisu, význam ani při hodnocení intenzity provinění pro účely výše sankce. Napadené rozhodnutí tak považuje za nezákonné.

Dále žalobce vytýká žalovanému, že přestože uvedl, že namítané správní delikty neměly žádné následky, k této okolnosti při stanovení výše sankce nijak nepřihlédl, naopak hodnotil hypotetické následky v budoucnu. Nesouhlasí také s tím, že při stanovení výše sankce prvoinstanční orgán zohlednil jako přitěžující okolnost, že tomuto jednání předcházelo jednání stejného charakteru již od roku 2004. Namítá tedy nepřípustné rozšíření předmětu řízení, které ale žalovaný odmítl, ačkoli dříve vytknul prvoinstančnímu orgánu nesprávný postup, když „do hodnocení závaznosti zahrnul i obdobné delikty v období před po vzniku projednávaných správních deliktů a nesprávně hodnotil společenskou nebezpečnost souhrnně ve vztahu k závažné nehodě ze dne 11.4.2008 (viz rozhodnutí žalovaného ze dne 4.3.2009). Také nesouhlasí s tím, že prvoinstanční orgán namítané správní delikty opět hodnotí ve vztahu k závažné nehodě ze dne 11.4.2008.

Žalobce v další námitce vytýká správním orgánům, že pominuly při hodnocení kritérií pro uložení pokuty, že žalobce ve vztahu k předmětným situacím provedl řadu úkonů směřujících k jejich vyhodnocení a vyvození důsledků z nich. Uvádí, že případě, že by akceptoval skutečnost, že vzniklé situace ze dne 24.4.2007 a 6.7.2007 byly mimořádnými událostmi a tedy měly být hlášeny Drážní inspekci, odmítají orgány obou stupňů fakt, že místo takových mimořádných událostí nemohlo být zajištěno (žalobce se o jejich vzniku dozvěděl až po té, co byly v souladu s platnými postupy řádně vyřešeny dotčenými řidiči), jakož i skutečnost, že žalobce provedl dokumentaci stavu v době vzniku mimořádné události (viz náčrtky dopravní situace, 24.4.2007 zastávka Dolní Lhota a dopravní situace 6.7.2007 zastávka Vřesina). Žalobce tedy dokumentaci stavu v době vzniku předmětných situací provedl. Pokud tedy žalobce objektivně nemohl místo předmětných provozních situací zajistit a dokumentaci stavu provedl, je zřejmé, že ke spáchání správního deliktu dle § 51 odst. 6 písm. b) zákona o dráhách vůbec nedošlo.

Dále žalobce namítá, že nemohlo dojít ani ke spáchání správního deliktu dle § 51 odst. 6 písm.d) zákona o dráhách, neboť provedl zjištění příčin a okolností vzniku předmětných situací, jejich neprodleným projednáním přímo s dotčenými řidiči. Tato jejich vyjádření jsou správními orgány paušálně odmítána.

Žalobce vytýká dále správním orgánům, že naplnění znaku správního deliktu dle § 51 odst.6 písm. e) zákona o dráhách vyvozují nikoli z konkrétních okolností konkrétních případů, nýbrž z toho, že „pokud došlo ke spáchání jednoho správního deliktu, nepochybně muselo dojít ke spáchání jiného“. Takový přístup však zřejmě popírá zásadu „ne dvakrát za totéž“. Smyslem úpravy tohoto správního deliktu je zajisté postih za jednání provozovatele / dopravce, který nepřijme ve stanovených termínech opatření uložená na základě vyhodnocení určité situace Drážní inspekci, či příp. opatření vlastní, nikoli postih za nepřijetí opatření, která ani uložena nebyla. Navíc v případě žalobce vlastní opatření přijal, když uložil dotčeným řidičům absolvovat přezkoušení ze znalostí provozních předpisů. Ani ke spáchání tohoto správního deliktu dojít nemohlo.

Dále pak žalobce namítá nepřiměřenost výše uložené pokuty. Poukázal na to, že namítané neplnění povinností se týká dvou situací v roce 2007, ačkoli žalobce v tomto roce Drážní inspekci nahlásil celkem 291 mimořádných událostí, z toho 225 mimořádných událostí typu ohrožení v tramvajové dopravě. Orgány obou stupňů se nezabývaly ani tím, že k naplnění skutkové podstaty tvrzených správních deliktů, které měly spočívat v tvrzeném nehlášení mimořádných událostí, nezajištění místa výskytu, jejich nešetření a neodstranění zjištěných nedostatků, došlo vždy výlučně v důsledku toho, že dané provozní situace žalobce jednoduše nepovažoval po zhodnocení kritérií stanovených zákonem za mimořádné události typu ohrožení. Nelze tedy hovořit o jakémkoli systematickém neplnění povinností, které by bylo důvodem pro uložení sankce ve výši 1,000.000,- Kč. Smyslem právní úpravy není trestat jednání uskutečněné v dobré víře.

Správní orgány dle žalobce zcela pominuly skutečnost, že namítané správní delikty neměly žádné následky. V řízení nebyla prokázána jakákoli vazba na mimořádnou událost ze dne 11.4.2008. Pro provoz předmětné linky a řešení situací přejetého křižování měl žalobce zpracovány postupy, které byly v obou případech dodrženy a které byly Drážní inspekci jako dozorujícímu orgánu na úseku provozu dráhy známy a žádná další opatření ke zlepšení zabezpečení nebyla Drážní inspekci požadována. Vzhledem k tomu, že právní předpis jednoznačně nevymezuje, co se rozumí pojmem mimořádná událost typu ohrožení (narozdíl od mimořádných událostí typu „nehoda“ a „závažná nehoda“) nelze provozovatele / dopravce

dle žalobce sankcionovat za to, že situace za mimořádné události nepovažoval a tudíž je nehlásil a neplnil další namítané skutečnosti. Dále žalobce vytýká správním orgánům, že zcela rezignovaly na posouzení společenské nebezpečnosti namítaného jednání žalobce. Poukazuje na to, že žalobce, i když vzniklé situace, za mimořádné události nepovažoval, provedl v nich odpovídající záznamy a projednal je s jejich aktéry.

Žalobce dále vytýká žalovanému i nezákonnost rozhodnutí o nákladech řízení, když poukázal na to, že povinnost nahradit náklady řízení nebyla odvolateli uložena v prvním rozhodnutí ve věci. S ohledem na zásadu stanovenou v § 90 odst. 3 správního řádu tzv. zákaz reformace in peius, tedy zákaz změny k horšímu považuje postup správního orgánu za nepřipustný. Nesouhlasí ani se závěrem, že v daném případě jde o zvláště složitý případ, neboť není řádně odůvodněno, jak dospěly správní orgány k posouzení věci jako „zvláště složitého případu“ a následnému stanovení povinnosti k náhradě nákladů ve zvýšené sazbě.

Závěrem navrhl, aby soud zrušil napadené rozhodnutí včetně rozhodnutí prvostupňového a věc vrátil Drážní inspekci k dalšímu řízení a v případě, že neshledá důvody pro zrušení rozhodnutí, navrhl, aby soud s ohledem na okolnosti případu rozhodl o upuštění od uloženého trestu, případně, aby uložený trest snížil a uložil žalovanému nahradit žalobci náklady řízení.

Žalovaný ve vyjádření k podané žalobě konstatoval, že se žalobce účelově snaží zpochybnit, že by události, které měl žalobce neoznámít, nezajistit místo jejich vzniku, neprovést zjištění jejich příčin a nepřijmout opatření v jejich předcházení a tím spáchat tvrzené správní delikty, měly být skutečně mimořádnými událostmi ve smyslu § 49 odst. 1 zákona o dráhách typu „ohrožení“. Sám žalobce měl původně v této věci pochybnost, když žádal o sdělení stanoviska, zda události ze dne 24.4.2007 a 6.7.2007 jsou mimořádnými událostmi v drážní dopravě. Jedná se právě o ty situace, které z důvodu uložení pokuty jako mimořádné události zpochybňuje. O sdělení požádal téměř rok po té, kdy předmětné situace v dobré víře řešil dle jeho sdělení v rámci pracovně právních vztahů se zaměstnanci. Žalovaný se domnívá, že to bylo právě s ohledem na vznik mimořádné události s tragickými následky ze dne 11.4.2008, která se stala na základě obdobné situace na této dráze. Žalobce nyní odmítá, že podstatou vzniklého ohrožení v tomto případě je skutečnost, že v obou případech vozidla dráhy tramvajové čelem vozu přejela místo označené „námezník“, tedy místo stanovené právním předpisem, kam až může bezpečně zajet čelo vozu, aniž by byla na jednokolejné trati ohrožena jízda protijedoucího drážního vozidla. Žalobce nepřijímá, že bezpečné místo je vyznačeno návěstidlem s návěstí „námezník“ podle § 29 odst. 5 vyhlášky č. 173/1995 Sb., kterou se vydává dopravní řád drah, ve znění pozdějších předpisů, kde je uveden pod bodem 17 v příloze č. 1 části II. písm. b). Poukázal na to, že žalobce odmítá a zpochybňuje všechny důkazy založené ve spisu, které jednoznačně prokazují skutečnosti o tom, že došlo k uvedeným mimořádným událostem typu ohrožení dle § 49 odst. 1 zákona o dráhách:

- dne 24.4.2007 ve 4:46 hodin drážní vozidlo na dráze tramvajové na jednokolejné trati nevyčkalo stanovené křižování a nedovoleně vjelo do jízdní cesty protijedoucí tramvaje. Přitom tramvaj projela místem označeným návěstí „námezník“ a zastavila až na odjezdové výhybce. Popsaná událost je zapsána žalobcem v provozní knize traťového dispečera stanoviště Vřesinská jako mimořádná událost. Ve správním spise je tato mimořádná událost dokumentována kopií příslušných stran provozní knihy se zápisem, kopií pořízeného situačního náčrtu dopravní situace, vyjádřením řidičů obou tramvají ze dne 24.4.2007 a zápisem o projednání porušení povinnosti vyplývající

z právních předpisů vztahujících se k zaměstnancem vykonávané práce ze dne 26.4.2007,

- dne 6.7.2007 v 10.50 hodin tramvaj na stejné jednokolejné trati nevyčkala stanovené křižování a nedovoleně vjela do jízdní cesty protijedoucí tramvaje. Přitom projela místem označeným návěstí „námezník“ a zastavila až za námezníkem. Ke srážce tramvají nedošlo. Popsaná událost je zapsána žalobcem v provozní knize traťového dispečera stanoviště Vřesinská jako mimořádná událost. Ve správním spisu je mimořádná událost dokumentována kopií příslušných stran provozní knihy se zápisem, kopií pořízeného situačního náčrtu dopravní situace, vyjádřením řidičů obou tramvají ze dne 6.7.2007 a zápisem o projednání porušení povinnosti vyplývající z právních předpisů vztahujících se k zaměstnancem vykonávané práci ze dne 10.7.2007.

Žalovaný dále poukázal ve vyjádření na to, že ve Směrnici pro řízení provozu platné od 1.11.2006 žalobce stanovil podmínky pro hlášení mimořádných událostí v dopravě Drážní inspekci. V tomto vnitřním předpisu uvedl výklad pojmu mimořádná událost v souladu s ustanovením § 49 odst. 1 zákona o dráhách a stanovil postup při vzniku mimořádné události. Podle něj dopravní dispečink po zjištění skutečnosti na místě mimořádné události oznámí Drážní inspekci bez zbytečného odkladu každou závažnou nehodu, nehodu a ohrožení ve vyjmenovaných případech. Vznik ohrožení mimo vyjmenované případy oznámí Drážní inspekci souhrnně za 24 hodin stanoveným způsobem. Žalovaný má za to, že shora uvedené písemné důkazy, které jsou založeny ve spise jsou dostatečným a průkazným důkazem o tom, že k mimořádným událostem typu ohrožení ve smyslu § 49 odst. 1 zákona o dráhách došlo, a proto nebylo třeba, aby prvoinstanční orgán prováděl důkazy, kterých se žalobce v průběhu celého správního řízení domáhal (výsledky svědků, zaměstnanců žalobce, kteří byli přímými účastníky předmětných situací, paní K., G., panů S., M. a P. a dále provedení místního šetření za účelem ověření zejména dohledové vzdálenosti a posouzení, zda v daných případech za konkrétních okolností mohlo dojít k naplnění zákonných znaků mimořádné události, zejména ohrožení bezpečnosti provozování drážní dopravy a intenzity možného ohrožení). Žalobce zpochybňuje, že předmětné události jsou mimořádnou událostí „ohrožením“. Žalobce pak v podané žalobě rozsáhle popisuje, jak měl prvoinstanční orgán i odvolací orgán ve věcech postupovat, hodnotit důkazy a ukládat sankce v případě, že bude akceptovat, že vzniklé situace jsou mimořádnými událostmi typu ohrožení.

Žalovaný nepřisvědčil ani námitce na nepřiměřenost výše uložené pokuty, neboť prvoinstanční orgán při přihlédnutí k závažnosti správního deliktu, zejména způsobu jeho spáchání a jeho následkům a k okolnostem, za nichž byl spáchán, vycházel z konkrétních událostí, ke kterým se vážou uvedené správní delikty. Při hodnocení závažnosti prvoinstanční orgán posoudil jednotlivé správní delikty souhrnně. V rámci hodnocení se zmínil i o obdobných deliktech v období před a po vzniku projednávaných správních deliktů, které jsou předmětem jiných správních řízení a rovněž se zmínil o závažné nehodě ze dne 11.4.2008. Zmiňované události ale neměly vliv na stanovení výše pokuty, a proto považuje uloženou pokutu za přiměřenou. Prvoinstanční orgán skutečně pochybil, když nerespektoval vyslovený právní názor a při uložení pokuty nepostupoval v souladu s absorpční zásadou, nicméně zhojení této vady by na věci nic nezměnilo, a proto se touto vadou správní orgán dále nezabýval.

Ani námitce žalobce na porušení zásady zákazu reformace in peius při rozhodnutí o uložení povinnosti nahradit náklady řízení paušální částkou žalovaný nepřisvědčil a konstatoval, že ze zákona je správní orgán povinen účastníku řízení, který vyvolal správní řízení porušením své právní povinnosti, uložit povinnost nahradit správnímu orgánu náklady řízení paušální částkou. Jestliže tak neučinil, bylo povinností odvolacího správního orgánu na tuto skutečnost upozornit. Nejedná se o změnu napadeného rozhodnutí v neprospěch odvolatele, neboť změnu provedl prvoinstanční orgán. Ten uvedl, že náklady jsou stanoveny ve výši 2.500,-Kč vzhledem k tomu, že jde o věc složitou. Správní řízení, které žalobce vyvolal porušením své právní povinnosti, je třeba posuzovat jako zvlášť složitý případ a tomu odpovídá stanovená částka nákladů řízení.

Závěrem žalovaný uvedl, že názor žalobce považuje za zjevně účelový, neboť žalobce si musí být vědom, že dne 24.4.2007 a 6.7.2007 u něj došlo k mimořádným událostem v drážní dopravě a on je neohlásil Drážní inspekci, nešetřil a nepřijal účinná opatření k jejich předcházení. Nepovažuje potrestání žalobce za exemplární potrestání, neboť v takovém případě by mu byla uložena pokuta při horní hranici rozpětí. Poukázal na to, že Drážní inspekce zjišťuje pouze příčiny mimořádných událostí a nikoli vinu a činí tak nezávisle na orgánech činných v trestním řízení, které stanoví konkrétní trestněprávní odpovědnost konkrétních osob.

Žalobce využil svého práva a k vyjádření žalovaného zaslal soudu repliku, ve které uvedl, že se žalovaný nevyjádřil k námitce, že v pořadí druhé rozhodnutí je v podstatě shodné s rozhodnutím napadeným, s tím, že ve druhém rozhodnutí žalovaný vytýkal vady, které následně nebyly odstraněny. Uvedl, že je nutno naplnění znaku tvrzených správních deliktů posuzovat nikoli s ohledem na později nastalé události, nýbrž s ohledem na okolnosti a znalosti, které tu byly v době spáchání správních deliktů. Poukazuje i na to, že skutečnost, že předmětné události byly v provozní knize žalobce označeny jako mimořádné, na hodnocení charakteru předmětných situací nemohou mít žádný vliv. Následně vytýká žalovanému, že se opět nezabýval skutečností, že namítané správní delikty neměly žádné následky, nijak nehodnotil nedostatek materiální stránky namítaných deliktů, nevzal v úvahu žalobcem provedené interní šetření předmětných situací či jinak bezvadné plnění povinností stanovených zákonem o dráhách ze strany žalobce, přičemž tyto okolnosti byly důvodem pro dvojí zrušení prvoinstančního rozhodnutí. Současně také poukázal na neurčitost právní úpravy a dále pak se vyjádřil k ostatním otázkám shodně jako v podané žalobě.

Ze správního spisu předloženého žalovaným správním orgánem zjistil soud následující, pro rozhodnutí ve věci samé podstatné skutečnosti:

Dne 6.7.2007 vykonával směnu O. V., který v 10.50 hodin přejel ve Vřesíně křižování s kurzem 5/101. O tomto jednání byl dne 10.7.2007 sepsán protokol, ve kterém je zaznamenáno, že řidič porušil provozní předpisy D1 pro provoz drážních kolejových vozidel. II.5. a že šlo o závažné porušení povinnosti vyplývající z právních předpisů vztahujících se k zaměstnanci vykonávané práci. V podstatě k shodnému porušení povinností došlo 24.4.2007, kdy řidička B. K. v 04.46 hodin přejela v Dolní Lhotě křižování s kurzem 5/402 a dopustila se porušení shora uvedených provozních předpisů. Protokol byl sepsán dne 26.4.2007. Z přiložených kopií provozních knih bylo zjištěno, že tyto skutečnosti byly posuzovány jako mimořádné události. Dne 8.8.2008 byl sepsán protokol o výkonu státního dozoru ve věcech drah a bylo konstatováno, že ve shora uvedených dnech provozovatel dráhy a drážní dopravy neoznámil vznik mimořádné události v drážní dopravě, neprovedl zjištění příčin a okolností vzniku mimořádné události v drážní dopravě a vyjma opatření ve smyslu

zákona č. 262/2006 Sb. zákoník práce vůči odpovědnému řidiči tramvaje nepřijal opatření určená k předcházení vzniku mimořádných událostí, což je v rozporu s ustanovením § 49 odst. 3 písm. a), c), e) zákona č. 266/1994 Sb. Žalobce byl vyzván k odstranění zjištěných nedostatků do 30.5.2008.

Dne 25.4.2008 podala Drážní inspekce návrh na zahájení řízení o uložení pokuty za správní delikt. Dne 22.5.2008 oznámila Drážní inspekce zahájení správního řízení pro citované skutky.

Dne 19.6.2008 pod čj: 5-371/2008-DI byla uložena žalobci pokuta ve výši 1.mil.,-Kč za neoznámení dvou mimořádných událostí v drážní dopravě, nezajištění místa mimořádných událostí a neprovedení dokumentace, neprovedení zjištění příčin a okolností vzniku mimořádných událostí v drážní dopravě a nepřijetí opatření určených k předcházení vzniku mimořádných událostí, to vše dle § 49 odst. 3 zákona o drahách. Tyto správní delikty byly zjištěny dne 28.4.2008 při výkonu státního dozoru provedeného u provozovatele Drážní inspekcí, územním inspektorátem Ostrava, v souvislosti se šetřením mimořádné události (závažné nehody na tramvajové trati Vřesinská – Zátíší, ke které došlo dne 11.4.2008 v 17.35 a při které došlo k usmrcení tří osob, k těžkému zranění 14 osob a lehkému zranění 25 osob). Žalobci bylo vytčeno, že se při místním šetření událostí spokojil se zjednodušením řešením, a to postihem řidičů tramvají za porušení právních předpisů souvisejících s výkonem jejich práce a že tedy nepostupoval dle citovaných ustanovení zákona a vyhlášky. Neoznámením a nešetřením události v roce 2007 byla vyloučena možnost analýzy a posouzení postupu šetření a správnosti zjištěných příčin a okolností obou událostí, mimo jiné z hlediska bezpečnosti drážní dopravy ze strany Drážní inspekce jako odborného a specializovaného orgánu.

Proti rozhodnutí o uložení pokuty podal žalobce dne 11.7.2008 odvolání, o kterém rozhodl žalovaný dne 22.9.2008 tak, že rozhodnutí Drážní inspekce zrušil a věc vrátil Drážní inspekci k novému projednání, čj: 65/2008-130-SPR/4. V tomto rozhodnutí odvolací správní orgán konstatoval porušení právních předpisů, jestliže byli účastníci vyzváni k navržení doplnění podkladů rozhodnutí do určité lhůty, tato výzva nebyla učiněna formou usnesení s odůvodněním. V prvostupňovém rozhodnutí pak není uvedeno konkrétní hmotněprávní ustanovení dle kterého správní orgán rozhodoval. Toto pochybení ale neshledal jako vadu, která by způsobovala nezákonnost rozhodnutí. Vytkl ale prvostupňovému orgánu, že ve výrokové části nejsou označeni účastníci řízení dle § 271 správního řádu, kterým je povinnost ukládána. Navíc byla stanovena lhůta k zaplacení pokuty ve výši 21 dnů, což zákon neumožňuje, ten stanoví lhůtu 30 dnů splatnosti. Poukázal na to, že nebylo rozhodnuto o náhradě nákladů řízení. K námitce, kdy žalobce poukázal na rozpor se spisovým materiálem, jestliže prvostupňový správní orgán uvedl, že správní delikty byly zjištěny dne 28.4.2008, ve skutečnosti se tak stalo dne 25.4.2008 a na to, že napadené rozhodnutí postrádá důvody výroku rozhodnutí, když správní orgán neuvedl jakými úvahami se řídil při výkladu právních předpisů, které aplikoval a na jejich základě rozhodnutí vydal, uvedl žalovaný, že z rozhodnutí skutečně nevyplývá, proč správní orgán vzniklé události považuje za ohrožení. Přitom uvedl, že zastává právní názor, že obě vzniklé události naplňují skutkové podstaty vzniku mimořádné události, které se považují za ohrožení. Uvedl, že se odvolatel mylí, když tvrdí, že obě události neměly žádný vliv na bezpečné provozování dráhy a drážní dopravy tím, že nedošlo k vyjetí nad samostatnou trať s nebezpečím srážky vozidel a tramvaje zůstaly stát v prostoru výhyben. Odvolatel byl povinen neprodleně mimořádné události oznámit, pokud neměl dohodu s Drážní inspekcí, že vznik ohrožení může oznamovat souhrnně za dohodnuté časové období. Prvoinstanční správní orgán potom neodůvodnil, čím došlo k naplnění

jednotlivých skutkových podstat správních deliktů, když spis obsahuje některé dokumenty, které svědčí o tom, že odvolatel provedl dokumentaci stavu v době vzniku události, provedl zjištění příčin a okolnosti vzniku události, přijal některá opatření určená k předcházení vzniku události a porušení vnitřních předpisů s jednotlivci projednal a vyřešil. Nelze tedy přijmout za dostatečně prokázané, že se odvolatel dopustil vedle neohlášení mimořádné události i ostatních správních deliktů. Dále pak považuje za nedostatečně odůvodněné úvahy o určení výše pokuty.

Ve spise se nachází žádost žalobce o stanovisko, zda se jednalo v obou případech o mimořádnou událost v drážní dopravě s tím, že žalobce je přesvědčen o tom, že o mimořádnou událost nešlo, neboť se jednalo pouze o přejetí námezničku výhybem.

Dne 8.12.2008 rozhodla Drážní inspekce, Ústřední inspektorát tak, že žalobci po provedeném řízení znovu uložila pokutu ve výši 1.mil.,-Kč za neplnění dříve uvedených právních povinností. O odvolání proti rozhodnutí rozhodl žalovaný dne 18.3.2009, když rozhodnutí pod čj: 8/2009-130-SPR/2 opět zrušil a věc vrátil Drážní inspekci k novému projednání. Žalovaný dospěl k závěru, že měla být při ukládání pokuty uložena pokuta za využití absorpční zásady, když sbíhající se delikty jsou postiženy pouze trestem stanoveným pro nejnižší z nich úhrnným trestem. Postup dle této zásady je třeba aplikovat, neboť zákon o drahách nestanoví postup správního orgánu při ukládání pokuty v případě souběhu více správních deliktů. Dominantní se tak stává nejzávažnější delikt. Sankční ohodnocení deliktu se nesčítá, nic nelze chápat jako přitěžující okolnost. V tomto porušení spatřuje důvod zrušení rozhodnutí. Dále pak hodnotil jednotlivá kritéria pro ukládání pokuty s tím, že je nutno posuzovat materiální stránku deliktu, tedy společenskou nebezpečnost a prvoinstanční orgán neposuzoval tuto otázku vůbec. Dále pak vytkl prvostupňovému správnímu orgánu, že nevycházel jen z konkrétních událostí, ke kterým se vážou správní delikty, že tedy je neposuzoval jednotlivě, ale posoudil je souhrnně a do hodnocení závažnosti zahrnul i obdobné delikty v období před a po vzniku projednávaných správních deliktů, ačkoli tyto jsou předmětem jiných správních řízení. Ani při hodnocení způsobu spáchání správních deliktů neposuzoval jednotlivé správní delikty, ale nesprávně hodnotil společenskou nebezpečnost souhrnně ve vztahu k závažné nehodě ze dne 11.4.2008. Při hodnocení následků prvoinstanční orgán neposuzoval jednotlivé správní delikty, ale opět je nesprávně posoudil souhrnně, ačkoli nedošlo k materiálním škodám vyčíslitelným v penězích. Nesprávně tedy posoudil kritéria, která nejsou zákonem o drahách předpokládána. Uložil pak správnímu orgánu prvního stupně znovu posoudit jednotlivé skutkové podstaty správních deliktů, kterých se měl odvolatel dopustit, posoudit určení výměry sankce a výši řádně odůvodnit. Přitom postupovat s použitím absorpční zásady dle § 12 odst. 2 zákona o přestupcích. Dále uložil správnímu orgánu, aby dbal na to, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly.

Dne 15.6.2009 rozhodl prvostupňový v pořadí již třetím rozhodnutím, pod čj: 5-371/2008/DI, kterým žalobci opět uložil pokutu ve výši 1.mil.,- Kč, a to za stejné správní delikty, jako v předchozích rozhodnutích. Rozhodl také o povinnosti účastníka řízení uhradit náklady řízení paušální částkou ve výši 2.500,-Kč.

Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 7.3.2013, č.j. 11 A 91/2010 – 66 v části, v níž žalovaný zamítl odvolání žalobce proti výroku rozhodnutí drážní inspekce o povinnosti uhradit náklady řízení paušální částkou, zrušil a věc v tomto rozsahu vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Ve zbývajících částech městský soud žalobu proti rozhodnutí žalovaného zamítl.

Městský soud se neztotožnil s námitkou ohledně neurčitosti právní úpravy, neboť dle jeho názoru ze zákona jednoznačně vyplývá, že pokud dojde k ohrožení či narušení bezpečnosti, pravidelnosti a plynulosti provozování drážní dopravy nebo bezpečnosti osob, jde vždy o mimořádnou událost. V posuzovaném případě došlo minimálně k ohrožení bezpečnosti řidičů tramvají přejetím námezničku. Námezniček dle vyhlášky č. 173/1995 Sb., kterou se vydává jízdní řád drah, ve znění platném pro projednávanou věc (dále jen „vyhláška č. 173/1995 Sb.“) vyznačuje místo, kam až může tramvaj zajet, aniž by byla na jednokolejné trati ohrožena bezpečnost jízdy protijedoucího vozidla po výhybce. Překročení úrovně tohoto návěstidla tedy již není bezpečné a dochází tím k ohrožení v drážní dopravě. Jedná se o ohrožující delikt, u něhož nemusí dojít ke škodlivému následku. Ze správních rozhodnutí navzdory tvrzení žalobce nevyplývá, že jakékoli přejetí námezničku je mimořádnou událostí. Námitku porušení zásady presumpce nevinu neshledal městský soud důvodnou, neboť z předmětného oznámení o zahájení správního řízení je zcela patrné, že jím bylo pouze zahájeno řízení a že ve věci bude následovat dokazování a další úkony. Neprovedení důkazů navrhaných žalobcem správní orgán dostatečně odůvodnil a z rozhodnutí obou správních orgánů je zřejmé, že považovaly důkazní stav za dostatečný. Dle městského soudu správní orgány posoudily věc na základě konkrétních skutečností, které ve svých rozhodnutích zmiňovaly, a je tedy i zřejmé, na základě jakých skutečností a důkazů rozhodly. K námitce, že drážní inspekce v rozporu se závazným právním názorem žalovaného neužila při ukládání pokuty absorpční zásadu, městský soud uvedl, že není důvodná. Ačkoliv je v rozhodnutí drážní inspekce uvedeno, že nebyla užita absorpční zásada, ve skutečnosti tomu tak nebylo, neboť správní orgán uložil jedinou pokutu za všechny delikty. Řádně přitom odůvodnil, jakými jednáními došlo k naplnění skutkové podstaty všech deliktů, z jakých důkazů vycházel a jakými úvahami se řídil. Splnil přitom i požadavky kladené ustanovením § 52a odst. 2 zákona o drahách. Jsou-li v rozhodnutích správních orgánů zmíněny podklady, které nejsou součástí správního spisu, je z kontextu rozhodnutí zřejmé, že z jejich obsahu správní orgány při určení výše pokuty nevycházely. V posuzovaných případech se jednalo o ohrožující delikty. Správní orgány tedy nemusely brát v potaz skutečnost, že předmětné delikty neměly žádné následky. Správní orgány také v souladu s § 11 odst. 3 vyhlášky č. 376/2006 Sb. vzaly na vědomí, že se v případě stěžovatele nejednalo o ojedinělý prohřešek. K námitce, že žalobce uvedené delikty nespáchal, městský soud uvedl, že žalobce mimořádné události nenahlásil, zpracoval o nich pouze interní dokumentaci a jejich místo nezajistil. Šetření nebylo provedeno osobou odborně způsobilou a žalobce nepřijal opatření, která by v budoucnu zabránila podobným situacím. Ve vztahu k tvrzené nepřiměřené výši pokuty městský soud konstatoval, že její výše byla správními orgány náležitě odůvodněna a správní orgány se držely zákonných kritérií. Uloženou pokutu proto městský soud považoval za odpovídající protiprávnímu jednání žalobce. Žalobce neodůvodnil a neprokázal, v čem spočívá její zjevně nepřiměřená výše. Napadeným rozsudkem byla shledána důvodnost námitky týkající se povinnosti žalobce uhradit náklady správního řízení ve výši 2 500 Kč, neboť správní orgány neodůvodnily, proč se v posuzované věci jedná o zvlášť složitý případ.

Uvedený rozsudek městského soudu zrušil ke kasační stížnosti podané žalobcem Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 30.1.2014, č.j. 9 As 39/2013 - 34 a věc vrátil Městskému soudu v Praze k dalšímu řízení se závěrem o částečné nepřezkoumatelnosti rozhodnutí soudu i částečné nepřezkoumatelnosti rozhodnutí žalovaného.

K námitce neurčitosti předmětné právní úpravy, která dle žalobce nesplňuje podmínky dle čl. 39 Listiny základních práv a svobod, neboť pojem „ohrožení v drážní dopravě“ je dle názoru žalobce zákonem vymezen vágně a nedostatečně určitě, uvedl Nejvyšší správní soud, že

předmětná zákonná úprava za natolik konkrétní, že splňuje požadavky kladené na ni ústavními i zákonnými předpisy. Ze správních rozhodnutí nevyplývá, navzdory tvrzení stěžovatele, že každé přejetí námezníku představuje ohrožení v drážní dopravě. K tomu, aby mohlo dojít k ohrožení v drážní dopravě, musí nutně nastat i okolnosti předvídané zákonem, tedy ohrožení nebo narušení bezpečnosti, pravidelnosti a plynulosti provozování drážní dopravy, bezpečnosti osob a bezpečné funkce staveb a zařízení nebo ohrožení životního prostředí. V projednávané věci byly zmíněné okolnosti splněny skutečností, že tramvaje, které překročily úroveň námezníku, vjely do cesty protijedoucím tramvajím. Protijedoucí vozidla se tak ocitla na stejné koleji a nemíjela se bezpečným způsobem stanoveným jízdním řádem. Namísto toho se protijedoucí tramvaje setkaly čelně v prostoru výhybny, čímž došlo k ohrožení bezpečnosti osob i k narušení plynulosti provozování drážní dopravy. Názoru prezentovanému stěžovatelem, že se v posuzovaném případě nejednalo o mimořádné události, resp. že je vzhledem k neurčitosti právní úpravy nepovažoval za mimořádné události, nesvědčí ani skutečnosti uvedené ve správním spisu, tj. například zápis dispečerky G. ze dne 23. 4. 2007 (službu konala v noci z 23. na 24. 4. 2007), na čl. 25 prvestupňového správního spisu, v němž je uvedeno: „Mimořádné události: v 4:46 došlo k přejetí křižování v Dolní Lhotě kurzem 8/102,“ a zápis dispečera P. ze dne 6. 7. 2007, na čl. 27 prvestupňového správního spisu, ve kterém je uvedeno: „Mimořádné události: 10:52 řidič kurzu 5/102 č. v. 906/902 přešel křižování ve Vřesině asi o 2 m. Událost oznámil řidič 5/101 č. v. 907/903 v 11:20 hod.“ Z citovaných zápisů plyne, že i zaměstnanci stěžovatele si byli vědomi existence mimořádné události a provedli o ní zápis.

K námitce žalobce, že uvedené delikty nespáchal, neboť mu nikým nebylo uloženo přijmout opatření k předcházení mimořádných událostí. Současně také namítal, že zákon o drahách rozlišuje mezi vlastními opatřeními dopravce a opatřeními, která mu byla uložena k přijetí. Tuto námitku shledal Nejvyšší správní soud důvodnou, když konstatoval, že žalobce namítaný správní delikt dle ustanovení § 51 odst. 6 písm. e) zákona o drahách nespáchal a uvedl, že postup Drážní inspekce, která na základě pouhé dedukce dospěla k závěru, že žalobce uvedený delikt musel spáchat, byl nezákonný.

Námítka žalobce ohledně správního deliktu spáchaného dle ustanovení § 52 odst. 6 písm. d) zákona o drahách porušením povinnosti stanovených v ustanovení § 49 odst. 3 písm. d) téhož zákona dle něhož jsou dopravce a provozovatel dráhy povinni zjišťovat příčiny a okolnosti vzniku mimořádných událostí v drážní dopravě v případech stanovených prováděcím právním předpisem a činit opatření k jejich předcházení, nejsou dle Nejvyššího správního soudu důvodné, neboť dle prováděcí vyhlášky č. 376/2006 Sb. zjišťování příčin a okolností vzniku mimořádné události musí být provedeno pověřenou osobou, což v daném případě učiněno nebylo.

Důvodnou neshledal Nejvyšší správní soud ani námitku žalobce, že správní orgány při úvaze o výši pokuty nemohly posuzovat závažnost deliktu ve vztahu k údajnému nehlášení mimořádných událostí stěžovatelem opakujícím se od roku 2004, ve vztahu k závažné nehodě ze dne 11. 4. 2008 a k porušení vnitřního předpisu stěžovatele, neboť prezentovaná kritéria nespadají dle stěžovatele do rámce ustanovení § 52a odst. 2 zákona o drahách. NSS dospěl k opačnému závěru, tedy že správní orgány byly v projednávané věci oprávněny přihlídnout i k jiným okolnostem, než která jsou přímo uvedena v zákoně o drahách, neboť ten obsahuje pouze demonstrativní výčet okolností, k nimž správní orgány při ukládání sankce přihlížejí.

K porušení absorpční zásady při ukládání sankce konstatoval správnost postupu drážní inspekce, která uložila žalobci úhrnný trest (trest za několik deliktů), při němž se užívá

absorpční zásada, neboť v daném případě nelze rozlišit, pro který delikt je určen nejzávažnější trest. Obdobně žalovaný nepochybil, potvrdil-li v této části rozhodnutí drážní inspekce.

Nejvyšší správní soud neshledal žádné pochybení městského soudu ani pokud nevyhověl návrhu žalobce na moderaci trestu, neboť tvrzení stěžovatele nikterak neodůvodňovala namítanou nepřiměřenost uložené sankce a městský soud své závěry řádně odůvodnil. Zákon dále neukládá povinnost městského či krajského soudu poučit žalobce o skutečnosti, že má ve vztahu ke svému návrhu na moderaci povinnost tvrzení.

Potud Nejvyšší správní soud shledal rozsudek městského soudu v pořádku.

Pro další řízení vedené před Městským soudem v Praze je podstatné, že dle názoru Nejvyššího správního soudu správní orgány i městský soud pochybily, neboť žalobce nespáchal delikt dle ustanovení § 51 odst. 6 písm. e) zákona o drahách a nemohla mu za něj být uložena pokuta.

Nejvyšší správní vycházel z toho, že zákon o drahách rozlišuje mezi vlastními opatřeními dopravce a mezi opatřeními, která mu byla uložena správním orgánem k přijetí.

Ustanovení § 49 odst. 3 písm. d) zákona o drahách stanovuje povinnost dopravce a provozovatele dráhy zjišťovat příčiny a okolnosti vzniku mimořádné události v drážní dopravě v případech stanovených prováděcím právním předpisem a činit opatření k jejich předcházení. V tomto případě se jedná výhradně o vlastní opatření dopravce či provozovatele dráhy, resp. opatření, která tyto subjekty přijímají na základě zákonné povinnosti z vlastní iniciativy a s ohledem na svépomocí zjištěné příčiny a okolnosti vzniku mimořádné události.

Dle ustanovení § 49 odst. 3 písm. e) zákona o drahách jsou dopravce a provozovatel dráhy povinni *odstraňovat zjištěné nedostatky při vzniku mimořádných událostí, jejich příčiny a škodlivé následky a ve stanovených termínech přijímat opatření určená k předcházení vzniku mimořádných událostí*. Dopravce a provozovatel dráhy jsou tedy obecně povinni odstraňovat nedostatky a příčiny vzniku mimořádných událostí včetně škodlivých následků. Druhá část uvedeného ustanovení zavádí povinnost dopravce a provozovatele dráhy *ve stanovených termínech přijímat opatření určená k předcházení vzniku mimořádných událostí*. Již ze zákonného znění a především z formulace „ve stanovených termínech“ je zřejmé, že v tomto případě se jedná o opatření k předcházení vzniku mimořádných událostí, která dopravci či provozovateli dráhy stanovil, resp. určil k přijetí, příslušný správní orgán. Uvedenému jazykovému výkladu odpovídá i znění ustanovení § 13 odst. 1 vyhlášky č. 376/2006 Sb., dle něhož *[p]rovozovatel dráhy a dopravce přijímá s přihlédnutím k vyhodnocení příčin a okolností vzniku mimořádné události, zjištěné odpovědnosti, popřípadě na základě bezpečnostního doporučení Drážní inspekce odpovídající vlastní opatření k předcházení mimořádným událostem a zajišťuje pravidelnou kontrolu jejich plnění*. Z citovaného ustanovení vyplývá, že dopravce a provozovatel dráhy přijímají opatření k předcházení vzniku mimořádných událostí buď podle vlastního vyhodnocení příčin a okolností vzniku mimořádné události, nebo na základě bezpečnostního doporučení drážní inspekce.

Drážní inspekce vydává bezpečnostní doporučení na základě přímého zákonného zmocnění dle § 53b odst. 5 zákona o drahách, podle něhož *[d]rážní inspekce oznamuje Evropské železniční agentuře do 7 dnů zahájení šetření příčin a okolností vzniku mimořádných událostí na dráze celostátní a regionální. O výsledcích šetření příčin a okolností vzniku mimořádných událostí vypracuje zprávu, kterou poskytne Evropské železniční agentuře, vlastníku dráhy, provozovateli dráhy, dopravci, Drážnímu úřadu a příslušnému orgánu členského státu Evropských společenství, pokud se na mimořádné*

události podílel dopravce usazený v tomto členském státě. Pokud Drážní inspekce na základě výsledků šetření příčin a okolností vzniku mimořádné události přijme ve zprávě bezpečnostní doporučení, jsou vlastní dráhy, provozovatel dráhy nebo dopravce povinni přijmout opatření k zajištění bezpečného provozování dráhy a drážní dopravy a přijatá opatření oznámit Drážní inspekci. Vzor zprávy o výsledcích šetření příčin a okolností vzniku mimořádné události stanoví prováděcí právní předpis. Drážní inspekce přijímá v souladu s výše citovaným ustanovením bezpečnostní doporučení pouze ve zprávě pro Evropskou železniční agenturu a to v případech mimořádných událostí, ke kterým dojde výhradně na dráze celostátní a regionální.

Rozlišení jednotlivých typů drah je zakotveno v § 1 odst. 1 zákona o drahách. Podle tohoto ustanovení se dráhy rozlišují na železniční, tramvajové, trolejbusové a lanové. Železniční dráhy se dále dělí na dráhu celostátní, dráhu regionální, vlečku a speciální dráhu (§ 3 odst. 1 zákona o drahách). V projednávané věci k mimořádné události došlo na dráze tramvajové, kterou lze na základě § 1 odst. 1 zákona o drahách charakterizovat jako dráhu sui generis mající obdobnou úpravu jako dráha železniční speciální, ale odlišnou od dráhy železniční celostátní a regionální. Uvedenému závěru svědčí vlastní systematika zákona o drahách, který např. v ustanovení § 8 odst. 1 důsledně rozlišuje mezi dráhou celostátní, regionální a tramvajovou a trolejbusovou. Obdobně úpravu jednotlivých druhů dráhy rozlišuje kupříkladu ustanovení § 21, § 39c, § 41 a další. Prováděcí vyhláška č. 173/1995 Sb. i vyhláška č. 376/2006 Sb. v duchu zákona o drahách taktéž vydělují a samostatně upravují dráhu tramvajovou a trolejbusovou tak, že mají vlastní úpravu oddělenou od železniční dráhy celostátní a regionální.

Na základě výše uvedeného Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že tramvajovou dráhu nelze podřadit pod pojem celostátní nebo regionální železniční dráhy.

Pravomoc drážní inspekce přijímat bezpečnostní doporučení, které jsou dopravce a provozovatel dráhy povinni přijmout, je v souladu s § 53b odst. 5 zákona o drahách dána pouze v případech mimořádných událostí na dráze celostátní nebo regionální, není však zakotvena ve vztahu k mimořádným událostem na dráze tramvajové. Žádný jiný obecně závazný právní předpis nezakládá pravomoc správního orgánu uložit k přijetí dopravci nebo provozovateli na tramvajové dráze opatření k předcházení vzniku mimořádných událostí. Je vhodné podotknout, že tuto pravomoc měla drážní inspekce do 30. 6. 2006, k tomuto datu byla z ustanovení § 53b odst. 1 zákona o drahách vypuštěna zákonem č. 181/2006, kterým se mění zákon č. 266/1994 Sb., o drahách, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, který nabyl účinnosti dne 1. 7. 2006.

Na základě výše uvedeného výkladu zákonných ustanovení Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že drážní inspekce ani žádný jiný správní orgán není oprávněn dopravci uložit přijetí opatření k předcházení vzniku mimořádných událostí na tramvajové dráze. Povinnost zakotvená v § 49 odst. 3 písm. e) zákona o drahách, podle které je dopravce povinen stanovených termínech přijímat opatření určená k předcházení vzniku mimořádných událostí, se tedy vztahuje pouze k událostem na železničních celostátních a regionálních drahách. Provozovatel tramvajové dráhy a dopravce na této dráze mají povinnost činit opatření k předcházení mimořádných událostí dle § 49 odst. 3 písm. d) zákona o drahách.

Stěžovateli však byla dle ustanovení § 51 odst. 6 písm. e) zákona o drahách uložena pokuta právě za nepřijetí opatření uvedených v § 49 odst. 3 písm. e) zákona o drahách. Vzhledem k tomu, že žádné opatření k předcházení vzniku mimořádných událostí stěžovateli

na tramvajové dráze uloženo k přijetí nebylo a ani být nemohlo, není přípustná ani sankce za jejich nepřijetí. V případě, že by se mělo jednat o sankci za nepřijetí vlastních opatření stěžovatele, jednalo by se o porušení povinnosti dle § 49 odst. 3 písm. d) zákona o dráhách a bylo by na správních orgánech, aby řádně zdůvodnily, proč vlastní opatření přijatá stěžovatelem (přezkoušení řidičů tramvají ze znalosti předpisů a další) nebyla dostatečná k předcházení vzniku mimořádných událostí. V případě této námitky se proto Nejvyšší správní soud ztotožnil s názorem stěžovatele, že namítaný správní delikt dle ustanovení § 51 odst. 6 písm. e) zákona o dráhách nespáchal.

Městský soud vázán právním názorem žalovaného zrušil napadené rozhodnutí, neboť žalovaný uložil žalobci pokutu za správní delikt dle ustanovení § 51 odst. 6 písm. e) zákona o dráhách, kterého se nedopustil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Vzhledem k tomu, že žalovaný se rozlišením jednotlivých typů drah ve vztahu k ukládané pokutě žalobce vůbec nezabýval, jsou jeho závěry nepřezkoumatelné a soud o zrušení rozhodnutí rozhodl dle ustanovení § 51 s.ř.s. bez nařízení jednání.

Dalším důvodem, pro který Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek městského soudu byla z úřední povinnosti zjištěná nepřezkoumatelnost toho rozsudku spočívající v nedostatku důvodů, neboť se městský soud nevypořádal s žalobní námitkou, podle které bylo v rozhodnutí drážní inspekce nesprávně přihlédnuto k nehodě ze dne 11. 4. 2008 jako k okolnosti mající vliv na uložení sankce. Konstatoval, že v souladu s usnesením rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006 – 74, shledal tuto nepřezkoumatelnost pouze v dílčí oddělitelné části rozsudku krajského soudu, když ve zbývajících částech je rozhodnutí městského

Z podané žaloby je patrné, že žalobce brojí proti tomu, že žalovaný zohlednil nehodu z 11.4.2008 jako okolnost při úvaze o výši pokuty, neboť ani toto kritérium podle něj nespadá do rámce ustanovení § 52a odst. 2 zákona o dráhách.

Při hodnocení důvodnosti této námitky soud vycházel stejně tak jako drážní inspekce i žalovaný z právní úpravy provedené ustanovením § 52a odst. 2 zákona o dráhách, podle kterého se při ukládání pokuty právnické osobě *přihlédne k závažnosti správního deliktu, zejména ke způsobu jeho spáchání a jeho následkům a okolnostem, za nichž byl spáchán.*

Nejvyšší správní soud k výkladu tohoto ustanovení ve zrušujícím rozsudku uvedl, že citované ustanovení uvádí, k jakým skutečnostem má správní orgán při úvaze o výši sankce přihlížet. Nejedná se přitom, jak navozuje stěžovatel, o taxativní výčet, nýbrž o výčet demonstrativní. Správní orgán přihlédne k závažnosti správního deliktu; dle zákona zejména ke způsobu spáchání deliktu, jeho následkům a okolnostem, za nichž byl spáchán. Kritérium závažnosti správního deliktu však vyžaduje komplexní posouzení intenzity naplnění znaků skutkové podstaty deliktu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 4. 2007, č. j. 6 As 25/2006 – 78). Zákonný výčet okolností, k nimž musí správní orgán přihlížet, není uzavřený. Správní orgán může přihlédnout i k dalším okolnostem, jimiž mohou být například případná recidiva (opakované spáchání deliktu toutéž osobou), odstranění škodlivých následků či dodatečné splnění porušené právní povinnosti atd.

Městský soud dospěl k závěru, že ani tato námitka žalobce není důvodná. Správní orgány byly v projednávané věci oprávněny přihlédnout i k jiným okolnostem, než která jsou přímo uvedeny v zákoně o dráhách, neboť ten obsahuje pouze demonstrativní výčet okolností, k nimž správní orgány při ukládání sankce přihlížejí. Ve správním trestání se klade důraz na náležitou individualizaci výše sankce ve vztahu k pachateli a ve vztahu k deliktu, který

spáchal. Správní orgány proto zásadně přihlíží ke všem skutečnostem, jež mohou mít vliv na výši ukládané pokuty. Drážní inspekce při rozhodování o výši pokuty přihlédla m.j. ke skutečnosti, že v důsledku porušení povinností, zejména kvůli nedostatečnému zjištění příčin a okolností vzniku předmětných událostí, mohlo dojít ke vzniku dalších mimořádných událostí s podstatně těžšími následky. Na podporu tohoto svého závěru uvedl správní orgán jako příklad mimořádnou událost s tragickými následky z 11.4.2008, jejíž bezprostřední příčinou bylo, jako v předmětných událostech, nevyčkání křižování a nedovolené a nezabezpečené vjetí do traťového úseku. Této úvaze správního orgánu nemůže soud nic vytknout, neboť je učiněna zcela v rámci správní úvahy dané zákonem.

S ohledem na to, že žalovaný i prvostupňový správní orgán uložili žalobci pokutu za spáchání více deliktů, když správní delikt dle ustanovení § 51 odst. 6 písm. e) zákona o drahách se žalobce dle Nejvyššího správního soudu nespáchal, postupoval městský soud podle § 78 odst. 1 s.ř.s. a žalobou napadené rozhodnutí zrušil. Vzhledem k tomu, že se jedná o tak závažné pochybení, které nelze zhojit pouze v odvolacím řízení, využil soud svého práva dané mu ustanovením § 78 odst. 3 s.ř.s. a zrušil i rozhodnutí prvostupňové. Současně rozhodl, že podle § 78 odst. 4 s.ř.s. se věc vrací žalovanému k dalšímu řízení. Správní orgány jsou právním názorem, vysloveným Městským soudem v Praze v dalším řízení vázány (ustanovení § 78 odst.5 s.ř.s.).

Žalobce měl se svojí žalobou úspěch a náleží mu proto náhrada důvodně vynaložených a prokázaných nákladů řízení podle ustanovení § 60 odst.1 s.ř.s. Tyto náklady spočívají v nákladech souvisejících se zastoupením žalobce advokátem podle vyhlášky č. 177/1996 Sb., ve znění účinném do dne 31.12.2012 za dva úkony právní služby po 2.100,- Kč (za převzetí věci, sepsí žaloby) a dva úkony podle advokátního tarifu účinného po 1.1.2013 v hodnotě 3.100,- Kč (účast u jednání soudu dne 7.3.2013 a podání kasační stížnosti) a čtyři režijní paušály po 300 Kč a cestovné zástupce žalobce na jednání dne 7.3.2014 ve výši 295,- Kč. Celkem tedy činí náklady na právní zastoupení 11.895,- Kč. K tomu nutno připočítat daň z přidané hodnoty ve výši 21% z této částky, neboť zástupce žalobce osvědčil před soudem, že je plátcem této daně, která v dané věci činí 2.497,95 Kč. Další náklady představuje zaplacený soudní poplatek ve výši 2.000 Kč a proto soud přiznal žalobci právo na náhradu nákladů řízení ve výši 16.392,95 Kč.

P o u č e n í :

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje,

v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

V Praze dne 9. října 2014

JUDr. Hana V e b e r o v á
předsedkyně senátu