



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedkyně senátu JUDr. Jany Jedličkové a soudců JUDr. Kateřiny Mrázové, Ph.D., a JUDr. Evy Lukotkové, v právní věci žalobce **H.R.S. a.s.**, se sídlem v Praze 2, I.P.Pavlova 3, IČ: 262 68 329, zastoupeného Mgr. Tomášem Danielem, advokátem se sídlem v Břeclavi, T. G. Masaryka 1, proti žalovanému **Krajskému úřadu Jihomoravského kraje**, Odboru dopravy, se sídlem v Brně, Žerotínovo náměstí 3/5, o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu,

t a k t o :

- I. Rozhodnutí Krajského úřadu Jihomoravského kraje, Odboru dopravy, ze dne 16.6.2010, č.j. JMK 87276/2010, **se z r u š u j e** pro vady řízení a věc se vrací k dalšímu řízení žalovanému.
- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení částku 6.800,- Kč do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám Mgr. Tomáše Daniela, advokáta se sídlem v Břeclavi, nám. T. G. Masaryka 10.

O d ů v o d n ě n í :

Rozhodnutím žalovaného ze dne 16. června 2010, č. j. JMK 87276/2010, bylo zamítnuto odvolání žalobce proti rozhodnutí Městského úřadu Břeclav, odboru vnitřních věcí (dále též jen „správní orgán prvního stupně“) ze dne 3. července 2009, č. j. MUBR 47772/2009, č. spisu MUBR-S 1970/2008 OVV/Ha, jímž bylo rozhodnuto o tom, že žalobce je vinen tím, že v termínu do 6. 2. 2008 na ulici Kpt. Jaroše v Břeclavi a v termínu do 20. 2. 2008 na ulici Jaselská v Břeclavi neuvedl do sjízdného a schůdného stavu (v souladu se stavem před zahájením výkopových prací) povrch místní komunikace – vozovky s asfaltovým povrchem a chodníku z betonu, čímž žalobce spáchal správní delikt podle ust. § 42b odst. 1

písm. b) zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění účinném ke dni 24.1.2008 (dále jen „ZPK“), za který byla žalobci uložena citovaným rozhodnutím pokuta ve výši 50 000,- Kč.

Proti rozhodnutí žalovaného podal žalobce ke Krajskému soudu v Brně dne 23. srpna 2010 žalobu, v níž v obecné rovině uvedl, že nebyly splněny podmínky a předpoklady pro vydání předmětných rozhodnutí a nesprávná jsou i řízení těmito rozhodnutím předcházející, neboť správní orgány obou stupňů vycházely z nesprávných skutkových zjištění a dospěly k nesprávným závěrům. Bez bližšího odůvodnění žalobce též namítl, že správní řízení před orgány obou stupňů byla stížena vadou mající za následek nesprávné rozhodnutí ve věci a správní orgány obou stupňů neúplně zjistily skutkový stav věci, neboť neprovedly navržené důkazy potřebné pro prokázání rozhodných skutečností. Žalobce posléze konkretizoval tyto námitky:

a) Napadené rozhodnutí i rozhodnutí správního orgánu prvního stupně jsou nepřezkoumatelná. Důvodem nepřezkoumatelnosti je, že ve výrokové části rozhodnutí není specifikováno rozhodnutí povolující zvláštní užívání místní komunikace, přičemž tuto vadu nelze zhojit ani odkazem na rozhodnutí správního orgánu prvního stupně. Dalším důvodem je, že z obou správních rozhodnutí neplyne, na základě jakých důvodů byla uložena pokuta ve výši 50 000,- Kč, proč v této konkrétní výši a z jakých okolností správní orgán vycházel při jejím uložení.

b) Správní orgány obou stupňů dospěly na základě provedených důkazů k nesprávným skutkovým zjištěním, když dokazování jako celek i jednotlivé důkazy nebyly provedeny řádně a nemohou odůvodnit závěry rozhodnutí. Dne 28. 2. 2008 mělo být údajně provedeno místní šetření, k němuž však nebyly přizvány nezúčastněné osoby a ani z něho nebyl pořízen protokol. Stejnou vadou jsou postižena další místní šetření konaná 31. 3. a 4. 4. 2008. Z těchto důkazů tak správní orgány nemohly vycházet, stejně jako z fotodokumentace, neboť o jejím pořízení nebyl proveden zápis či protokol a není ani řádně označena identifikačními údaji o datu, místě a času pořízení. Tam, kde jsou tyto údaje uvedeny, jsou uvedeny nesprávně a nevyhovujícím způsobem. Za důkaz nelze použít ani údajná tvrzení blíže nespecifikované zaměstnankyně žalobce či J. V., o nichž nejsou ve spise žádné protokoly nebo úřední záznamy. Za takové se nedají označit osobní poznámky zaměstnanců žalovaného provedené ve spise.

c) Správní orgány nepřihlédly ke skutečnostem a důkazům tvrzeným a řádně doloženým žalobcem. Podle žalobce, byť by se správní delikt skutečně stal, nemohl být jeho pachatelem. Nebyly porušeny podmínky povolení zvláštního užívání komunikace, a to nejen s ohledem na jejich značně obecné vymezení, ale i s přihlédnutím k tomu, že na realizaci příslušných prací byla smluvně najata společnost LONGEREX s.r.o. Žalobce tuto společnost k odstranění nedostatků vyzýval, což správnímu orgánu řádně doložil, stejně jako skutečnost, že neměl prostředky k tomu, aby vadný stav napravil. Za správní delikt proto žalobce neodpovídá, neboť vynaložil veškeré úsilí, které bylo po něm možno požadovat, aby porušení povinností zabránil. S těmito skutečnostmi se správní orgány obou stupňů podle žalobce nevypořádaly. Závěry o osobě pachatele jsou proto podle něj neodůvodněné a nepřezkoumatelné.

Žalovaný ve svém vyjádření k žalobě uvedl, že námitky žalobce nejsou podrobně specifikovány. Dále k nim doplnil:

Ad a) Zřejmým důvodem žaloby je snaha vyhnout se platbě pokuty za protiprávní jednání, jež bylo napadenými rozhodnutími dostatečně popsáno. Žalobcem zmiňované rozhodnutí o zvláštním užívání komunikace bylo ve výrokové části rozhodnutí rovněž specifikováno. Výše pokuty byla dostatečně odůvodněna.

Ad c) Žalobci bylo umožněno využít svá procesní práva podle ust. § 36 odst. 3 zák. č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „SR“), když však konečné rozhodnutí o tom, jaké důkazy budou provedeny, je na správním orgánu. Žalobce byl na základě zjištění z místního šetření dne 28. 2. 2008 vyzván k odstranění závadného stavu, pro jeho nápravu měl dostatek času, neboť mu byla ke splnění povinnosti stanovena dodatečná lhůta do 30. 3. 2008, žalobce však byl nečinný. Pro stanovení odpovědnosti za správní delikt je rozhodující, komu byla uložena povinnost stanovená v rozhodnutí o vydání povolení ke zvláštnímu užívání komunikace, když touto osobou byl žalobce. Uzavření soukromoprávní smlouvy mezi žalobcem a dalším subjektem nemá na stanovení povinné osoby vliv. Žalobce nedoložil žádné liberační důvody ke zproštění odpovědnosti.

Ze správního spisu soud zjistil, že vyjádřením z 23. 3. 2005 správní orgán prvního stupně vydal předběžný souhlas s narušením a uzavírkou místních komunikací a veřejného prostranství v Břeclavi - v ulicích Kpt. Jaroše, Jaselská a Hybešova za účelem realizace stavby blíže specifikované ve vyjádření. Dne 23. 1. 2008 požádal žalobce správní orgán prvního stupně o povolení uzavírky ulice Kpt. Jaroše v termínu od 24. 1. do 6. 2. 2008 a ulice Jaselská v termínu od 6. 2. do 20. 2. 2008 z důvodu napojení vodovodů. Rozhodnutím správního orgánu prvního stupně z 24. 1. 2008, č. j. MUBR 6611/2008, č. spisu MUBR-S 1970/2008 OVV/Ha, bylo žádosti žalobce o povolení zvláštního užívání komunikace vyhověno, a to v termínech jím požadovaných. Součástí podmínek povolení zvláštního užívání bylo, aby plochy narušené výkopovými pracemi byly uvedeny do jejich původního stavu před zahájením výkopových prací, včetně vyčištění okolního prostranství. Výzvou správního orgánu prvního stupně ze dne 5. 3. 2008, č. j. MUBR 17261/2008, doručenou žalobci dne 12. 3. 2008, byl žalobce vyzván k uvedení dotčených komunikací do původního stavu, neboť místním šetřením z 28. 2. 2008 byly zjištěny v tomto nedostatky a pro splnění těchto povinností mu byl stanoven náhradní termín nejpozději do 30. 3. 2008. Správní orgán prvního stupně rozhodnutím ze dne 4. 4. 2008, č. j. MUBR 24102/2008, č. spisu MUBR-S 1970/2008 OVV/Ha, rozhodl tak, že uznal žalobce vinným tím, že v termínu do 6. 2. 2008 v ulici Kpt. Jaroše a do 20. 2. 2008 v ulici Jaselská (obě v Břeclavi) neuvedl do sjízdného a schůdného stavu, v souladu se stavem před zahájením výkopových prací, povrch místní komunikace – vozovky s asfaltovým povrchem a chodníku z betonu, podle vydaného rozhodnutí ze dne 24. 1. 2008, č. j. MUBR 6611/2008. Tím měl žalobce spáchat správní delikt podle ust. § 42b odst. 1 písm. b) ZPK, neboť nedodržel podmínky vydaného rozhodnutí o povolení ke zvláštnímu užívání místní komunikace. Za tento správní delikt byla žalobci uložena citovaným rozhodnutím pokuta ve výši 50 000,- Kč. Žalobce ve svém vyjádření z 22. 4. 2008 uvedl, že výkopové práce prováděl jeho subdodavatel (nikoliv žalobce) na základě smlouvy o dílo, jemuž nemohl do činnosti zasahovat, neboť sám není k tomu odborně vybaven. Zhotovitel žalobce zároveň poučil, že průběh prací je v souladu s odborným postupem s tím, že jakmile nastanou vhodné stavební podmínky, dojde k úplné nápravě povrchu. K důkazu navrhl žalobce předmětnou smlouvu o dílo. Rozhodnutím žalovaného z 13. 3. 2009, č. j. JMK 105092/2008, bylo citované prvostupňové rozhodnutí správního orgánu zrušeno a věc mu byla vrácena k novému projednání a rozhodnutí, a to z důvodu chybného doručování písemností účastníkovi řízení.

Správní orgán prvního stupně poté oznámil zástupci žalobce pokračování v řízení výzvou z 15. 4. 2009, č. j. MUBR 27996/2009, a vyzval ho k vyjádření se k podkladům rozhodnutí, a to v termínu do 30. 4. 2009, později prodlouženého do 20. 5. 2009. Výzvy byly zástupci žalobce doručeny 17. 4., resp. 6. 5. 2009. Následně správní orgán prvního stupně ve věci znovu zcela shodně rozhodl, aniž by byly žalobcem doplněny či navrženy nové důkazy či poskytnuto jeho vyjádření, a to dne 3. 7. 2009, č. j. MUBR 47772/2009, č. spisu MUBR-S

1970/2008 OVV/Ha (žalobci doručeno dne 7. 7. 2009), tak, že žalobce je vinen ze spáchání shora specifikovaného správního deliktu, za nějž mu byla uložena stejná pokuta, a to ve výši 50 000,- Kč. Prvostupňový správní orgán k tomu dále doplnil, že dne 28. 2. 2008 bylo provedeno místní šetření, a to na základě stížnosti občana, kde bylo zjištěno porušení podmínek vydaného povolení ke zvláštnímu užívání komunikace, a to že budou vozovka i okolí uvedeny do původního stavu. Z tohoto místního šetření byla pořízena fotodokumentace, která nesplnění podmínek prokazovala. Nedostatky nebyly odstraněny ani v dodatečné lhůtě do 30. 3. 2008. Přes ujištění pracovníka žalobce pana V. nebyly nedostatky odstraněny ani 31. 3. 2008, což bylo zjištěno dalšími místními šetřeními 31. 3. a 4. 4. 2008, z nichž též byla pořízena fotodokumentace. K výzvě k seznámení se s podklady rozhodnutí žalobce nijak nereagoval a nové důkazy nenavrhнул, když smlouva se společností LONGEREX s. r. o., jím byla do spisu založena již dříve. Za porušení povinností stanovených rozhodnutím o zvláštním užívání komunikace odpovídá subjekt, jemuž bylo vydáno takové povolení ke zvláštnímu užívání, tedy žalobce a jakýkoli soukromoprávní vztah mezi ním a dalším subjektem nemůže mít vliv na právní posouzení věci. Zástupce žalobce pan V. ostatně porušení povinností nepopřel a shromážděné důkazy jsou v souladu s jeho výpovědí. Výši sankce pak odůvodňuje motivace pachatele i jeho vlastní prospěch, stejně jako to, že přes znalost svého protiprávního jednání se žalobce nepokusil odstranit protiprávní stav a ignoroval skutečnost, že v místě narušení může dojít ke škodám na majetku třetích osob.

Proti prvostupňovému rozhodnutí správního orgánu podal žalobce odvolání, v němž mimo jiné namítl, že správní orgán prvního stupně nepřihlédl k žalobcem tvrzeným a prokazovaným skutečnostem, že správní řízení je stíženo vadou, mající za následek nesprávné rozhodnutí ve věci, spočívající v tom, že řízení nebylo řádně zahájeno, nebylo účinně doručováno zástupci žalobce, a nebyl řádně zjištěn skutkový stav, když nebyly provedeny důkazy k prokázání rozhodných skutečností. Dále žalobce jako odvolatel namítl, že správní orgán prvního stupně dospěl na základě provedených důkazů k nesprávným skutkovým zjištěním, přičemž dokazování ani jednotlivé důkazy nebyly řádně provedeny. Rozhodnutí též spočívá na nesprávném právním posouzení věci. Ve výroku o vině nebylo specifikováno rozhodnutí, jehož podmínky měl žalobce porušit, když za určité označení rozhodnutí nelze považovat pouze uvedení čísla jednacího bez specifikace orgánu, který jej vydal, a bez uvedení obsahu takového rozhodnutí. Z rozhodnutí též neplyne, jak dospěl správní orgán prvního stupně k výši uložené pokuty. V takovém případě zbavil správní orgán žalobce řádné procesní obrany, neboť se jinak může bránit i proti výši pokuty. Žalobce ve svém odvolání dále namítl, že z místních šetření nebyly pořízeny protokoly a nebyly k nim přizvány nestranné osoby. Fotodokumentace též není řádně provedena, když není zřejmé, kdy a kde byla pořízena. Ve spise není jediný záznam o údajném příslibu zaměstnance žalobce k odstranění nedostatků. I kdyby byl prokázán skutkový stav zjištěný správním orgánem, nebylo možno dojít k závěru o porušení jakékoliv povinnosti, neboť podmínky byly formulovány neurčitě, a tím, kdo by povinnosti porušil, by nebyl žalobce, nýbrž subjekt, který pro něj příslušné práce prováděl na základě smlouvy o dílo. Žalobce sám nemohl ovlivnit jednání subdodavatele a za správní delikt proto neodpovídá, neboť prokázal, že vynaložil veškeré úsilí k nápravě vadného stavu, jež po něm bylo možno požadovat.

Žalovaný svým rozhodnutím odvolání žalobce zamítl a rozhodnutí správního orgánu prvního stupně potvrdil. Rozhodnutí odůvodnil tím, že správní orgán prvního stupně se řídil právním názorem žalovaného z předchozího rozhodnutí. Správní orgán prvního stupně oznámil pokračování v řízení zástupci žalobce a poučil ho o jeho právech podle § 36 odst. 3 SŘ. Ve výroku rozhodnutí bylo specifikováno, jakou podmínku zvláštního povolení žalobce porušil, i o jaké rozhodnutí se jednalo. Konkrétní obsah podmínek pak specifikovalo

odůvodnění rozhodnutí. Správní orgán dostatečně odůvodnil i výši pokuty v podobě deseti procent z horní hranice sankce. Trvající protiprávní stav prokázala fotodokumentace, z níž vyplynulo, že přes dodatečně stanovenou lhůtu nebyly podmínky rozhodnutí o povolení zvláštního užívání komunikace dodrženy. Tvzení žalobce o tom, že odpovědnost za správní delikt je na jeho subdodavateli, není pro projednávanou věc podstatné, neboť povinnost stíhá osobu, jíž bylo povolení ke zvláštnímu užívání vydáno.

Dříve, než se Krajský soud v Brně zabýval důvodností podané žaloby, zkoumal, zda jsou ve věci splněny podmínky řízení. Přitom dospěl k závěru, že žaloba byla podána v zákonné dvouměsíční lhůtě (dle ust. § 72 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů, dále jen „s. ř. s.“), osobou k tomu oprávněnou (ust. § 65 odst. 1 s. ř. s.) a jde o žalobu přípustnou (ve smyslu ust. § 68 a § 70 s. ř. s.).

Krajský soud přezkoumal napadené rozhodnutí žalovaného v mezích žalobních bodů, jakož i řízení předcházející jeho vydání, včetně prvostupňového správního rozhodnutí, přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (ust. § 71 odst. 1, § 75 odst. 1 a odst. 2 věty první s. ř. s.). Ve věci bylo rozhodnuto bez nařízení jednání ve smyslu ust. § 76 odst. 1 písm. a) a c) s.ř.s.

Žaloba je důvodná.

Podle ust. § 18 odst. 1 věty první SŘ se sepisuje protokol o ústním jednání (§ 49) a dále o ústním podání, výsledku svědka, výsledku znalce, provedení důkazu listinou a ohledání, pokud jsou prováděny mimo ústní jednání, jakož i o jiných úkonech souvisejících s řízením v dané věci, při nichž dochází ke styku s účastníky řízení.

Podle ust. § 50 odst. 1 SŘ mohou být podklady pro vydání rozhodnutí zejména návrhy účastníků, důkazy, skutečnosti známé správnímu orgánu z úřední činnosti, podklady od jiných správních orgánů nebo orgánů veřejné moci, jakož i skutečnosti obecně známé.

Podle ust. § 50 odst. 2 SŘ opatřuje podklady pro vydání rozhodnutí správní orgán. Jestliže to nemůže ohrozit účel řízení, může na požádání účastníka správní orgán připustit, aby za něj podklady pro vydání rozhodnutí opatřil tento účastník. Nestanoví-li zvláštní zákon jinak, jsou účastníci povinni při opatrování podkladů pro vydání rozhodnutí poskytovat správnímu orgánu veškerou potřebnou součinnost.

Podle ust. § 51 odst. 1 SŘ lze k provedení důkazů užít všech důkazních prostředků, které jsou vhodné ke zjištění stavu věci, a které nejsou získány nebo provedeny v rozporu s právními předpisy. Jde zejména o listiny, ohledání, svědeckou výpověď a znalecký posudek.

Podle ust. § 52 SŘ jsou účastníci povinni označit důkazy na podporu svých tvrzení. Správní orgán není návrhy účastníků vázán, vždy však provede důkazy, které jsou potřebné ke zjištění stavu věci.

Náležitosti správního rozhodnutí jsou upraveny v ust. § 68 SŘ, jehož odst. 1 stanoví, že rozhodnutí obsahuje výrokovou část, odůvodnění a poučení účastníků. Odst. 2 cit. ust. stanoví, že se ve výrokové části uvede řešení otázky, která je předmětem řízení, právní ustanovení, podle nichž bylo rozhodováno, a označení účastníků podle § 27 odst. 1 SŘ. Účastníci, kteří jsou fyzickými osobami, se označují údaji umožňujícími jejich identifikaci (§ 18 odst. 2 cit. zák.); účastníci, kteří jsou právnickými osobami, se označují názvem a sídlem.

Ve výrokové části se uvede lhůta ke splnění ukládané povinnosti, popřípadě též jiné údaje potřebné k jejímu řádnému splnění a výrok o vyloučení odkladného účinku odvolání (§ 85 odst. 2 cit. zák.). Výroková část rozhodnutí může obsahovat jeden nebo více výroků; výrok může obsahovat vedlejší ustanovení. Podle odst. 3 cit. ust. se v odůvodnění rozhodnutí uvedou důvody výroku nebo výroků rozhodnutí, podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, a informace o tom, jak se správní orgán vypořádal s návrhy a námitkami účastníků a s jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí.

Podle ust. § 73 odst. 2 SŘ je pravomocné rozhodnutí závazné pro účastníky a pro všechny správní orgány; ustanovení § 76 odst. 3 věty poslední SŘ tím není dotčeno. Pro jiné osoby je pravomocné rozhodnutí závazné v případech stanovených zákonem v rozsahu v něm uvedeném.

Podle ust. § 138 odst. 1, 3 a 4 SŘ lze před zahájením řízení z moci úřední nebo na požádání toho, kdo by byl účastníkem, zajistit důkaz, je-li důvodná obava, že později jej nebude možno provést vůbec nebo jen s velkými obtížemi, a jestliže lze důvodně předpokládat, že provedení tohoto důkazu může podstatně ovlivnit řešení otázky, která bude předmětem rozhodování. O zajištění důkazu vydá správní orgán usnesení, které se oznamuje osobám, jichž se přímo dotýká. Hrozí-li nebezpečí z prodlení, lze usnesení oznámit i dodatečně s výjimkou oznámení osobám, které musí při provádění úkonu poskytnout osobní součinnost. Nehrozí-li nebezpečí z prodlení, mají ti, kdo by byli účastníky a jsou správnímu orgánu známi, nebo jejich zástupci či zmocněnci právo být přítomni u zajištění důkazu a vyjádřit se k němu; o tom je správní orgán vyzoomí. O zajištění důkazu se sepisuje protokol. Provedení důkazu tímto protokolem se řídí ustanovením § 53 odst. 6 SŘ.

Podle ust. § 25 odst. 1 ZPK je k užívání dálnic, silnic a místních komunikací jiným než obvyklým způsobem nebo k jiným účelům, než pro které jsou určeny (dále jen "zvláštní užívání", jehož obsah je blíže specifikován v § 25 odst. 6 ZPK), třeba povolení příslušného silničního správního úřadu vydaného s předchozím souhlasem vlastníka dotčené pozemní komunikace, a může-li zvláštní užívání ovlivnit bezpečnost nebo plynulost silničního provozu, také s předchozím souhlasem Ministerstva vnitra, jde-li o dálnici a rychlostní silnici, v ostatních případech se souhlasem příslušného orgánu Policie České republiky. Souhlas vlastníka se zvláštním užíváním podle odstavce 6 písm. c) bodu 3 a odstavce 6 písm. d) se nevyžaduje v případě, že se jedná o veřejně prospěšnou stavbu; k návrhu na zvláštní užívání může vlastník uplatnit námitky, o kterých rozhodne silniční správní úřad. Podle ust. § 25 odst. 2 cit. ust. vydá silniční správní úřad rozhodnutí o povolení zvláštního užívání právnické nebo fyzické osobě na základě písemné žádosti na dobu určitou a v rozhodnutí stanoví podmínky zvláštního užívání. Povolení ke zvláštnímu užívání nezbavuje uživatele povinnosti k náhradám za poškození nebo znečištění dálnice, silnice nebo místní komunikace.

Podle ust. § 42b odst. 1 písm. b) ZPK se právnická nebo podnikající fyzická osoba dopustí správního deliktu tím, že v rozporu s § 25 odst. 1 až 7 ZPK užije dálnici, silnici nebo místní komunikaci jiným než obvyklým způsobem nebo k jiným účelům, než pro které jsou určeny, anebo nedodrží podmínky stanovené v povolení zvláštního užívání.

Podle ust. § 43 odst. 1 ZPK právnická osoba za správní delikt neodpovídá, jestliže prokáže, že vynaložila veškeré úsilí, které bylo možno požadovat, aby porušení právní povinnosti zabránila.

Podle ust. § 43 odst. 2 ZPK se při určení výměry pokuty právnické osobě přihlédne k závažnosti správního deliktu, zejména ke způsobu jeho spáchání a jeho následkům a k okolnostem, za nichž byl správní delikt spáchán.

Podle ust. § 44 odst. 1 věty první ZPK se postupuje v řízení o věcech upravených tímto zákonem podle obecných předpisů o správním řízení, pokud tento zákon nestanoví jinak.

Pro projednávanou věc je zásadní aplikace shora citovaných zákonných ustanovení.

Žalobcem uváděné námitky (ad a) –c) shora) ve své podstatě z převážné části důvodné nejsou. Jelikož však otázku přezkoumatelnosti správního rozhodnutí je soud povinen zkoumat ze své úřední povinnosti, bez zřetele k tomu, zda ji namítl žalobce (shodně rozsudek Nejvyššího správního soudu, č. j. Azs 433/2004-71), ve svém důsledku soud dospěl k témuž závěru jako žalobce, avšak z poněkud jiných důvodů.

K žalobní námitce ad a)

Důvodem nepřezkoumatelnosti dle soudu je skutečnost, že žalovaný se ve svém rozhodnutí nevypořádal dostatečným způsobem s odvolacími námitkami žalobce (odvolatele) uvedenými v odvolání proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně (shodně rozsudek zdejšího soudu, č. j. 31 Ca 39/2005-70). Ačkoli žalobce brojil odvolacími námitkami proti způsobu pořízení a formálním nedostatkům fotodokumentace, jež byla v konečném důsledku klíčová pro posouzení jeho jednání jako protiprávního, žalovaný se k těmto námitkám nevyjádřil ani dílčím způsobem. Takový postup však nelze akceptovat, zejména když právě pořízená fotodokumentace jako doklad o provedeném místním šetření byla při stanovení odpovědnosti žalobce za správní delikt důkazem prakticky jediným. Žalovaný tak tímto postupem porušil ustanovení § 68 odst. 3 SŘ, jež mu stanoví náležitosti rozhodnutí, především jeho odůvodnění. Byť to ze zákonného textu přímo neplyne, ale je zcela zřejmé, že odvolací orgán je povinen kromě určitých procesních otázek, jež pro něj plynou z úřední povinnosti, reagovat zejména na odvolací důvody uplatněné účastníkem řízení. To platí i o námitce žalobce ad b), s ohledem na to, že se týká problematiky dokazování, o údajných sděleních pana V. nebo blíže nespecifikované zástupkyně žalobce, jež nebyly ve spise zachyceny zákonem stanoveným způsobem. K těmto námitkám se žalovaný též nijak nevyjádřil. Při akceptaci takového postupu správního orgánu, by nebylo třeba zákonem stanovit náležitosti odvolání, odvolací orgán by mohl v odvolacím řízení postupovat zcela volně podle své úvahy a námitky účastníků by mohl ignorovat. Tento přístup je však zcela nepřijatelný. To platí pro nezohlednění jakékoliv námitky účastníka odvolacího řízení – viz. způsob a forma pořízených důkazů ve věci nebo pro nedostatečné vypořádání se s uplatněnou odvolací námitkou (nedostatečně odůvodněnou). Posledně uvedené se týká odvolací (i žalobní) námitky, že nebyla dostatečně odůvodněna výše pokuty za správní delikt (obdobně rozhodnutí Nejvyššího správního sp. zn. 6 Ads 87/2006, podle kterého nelze připustit, aby odvolací orgán v odůvodnění pouze odkázal na podklady správního orgánu prvního stupně a příslušná zákonná ustanovení, aniž by uvedl jakoukoliv skutkovou a právní úvahu). Závěr žalovaného, že správní orgán prvního stupně uloženou pokutu odůvodnil dostatečně a tato představuje deset procent horní sazby, nesvědčí o žádné konkrétní úvaze žalovaného odpovídající ust. § 43 odst. 2 ZPK, tím méně o tom, na základě čeho sám považuje uloženou výši pokuty za odpovídající povaze a závažnosti správního deliktu (způsob a okolnosti spáchání, jeho následky), neboť samotný poměr uložené pokuty a nejvyšší možné zákonem předepsané sazby o ničem nevypovídá, nelze-li za určité náznaky těchto úvah považovat popis postupu prvostupňového správního orgánu v řízení. Pokud má být shrnutí jeho postupu v

řízení součástí odůvodnění výše pokuty, pak to z napadeného rozhodnutí nevyplývá, neboť žalovaný se nezabýval žádnou skutečností, jež by byla podle názoru soudu podstatná pro stanovení výše uložené pokuty, kromě uvedení toho, že žalobce byl nečinný k výzvám správního orgánu prvního stupně k odstranění závadného stavu.

Za nedůvodnou je třeba označit námitku o tom, že z výroku napadeného rozhodnutí neplyne, jaké rozhodnutí o povolení ke zvláštnímu užívání místní komunikace měl žalobce porušit, tedy že je nedostatečně specifikováno. Zdejší soud k tomu uvádí, že z výrokové části rozhodnutí obou správních orgánů je zřejmé, jakou povinnost měl žalobce porušit, a to konkrétním uvedením této povinnosti (doslovně opsáno z rozhodnutí o povolení k zvláštnímu užívání komunikace ve smyslu § 25 odst. 1 a 2 ZPK). Rozhodnutí o povolení zvláštního užívání komunikace je pak ve skutkové větě výroku o správním deliktu vymezeno datem vydání i číslem jednací. Z výrokové části lze jednoznačně dovodit povinnost, jež byla žalobci předmětným rozhodnutím o povolení ke zvláštnímu užívání uložena. Z tohoto hlediska je námitka žalobce nedůvodná.

Ačkoli by ke zrušení napadeného rozhodnutí postačovalo uplatnění již předchozí námitky, považuje soud za vhodné vyjádřit se i k dalším námitkám uplatněným žalobcem.

K žalobní námitce ad b)

Soud musí přisvědčit důvodnosti té části uplatněné námitky, která se týkala především dokazování a jednotlivých důkazů, které nebyly pořízeny ani provedeny řádně, přičemž z takto pořízených důkazů nemohly správní orgány vycházet, jinak by dospěly k nesprávným skutkovým zjištěním.

Podle ust. § 50 SŘ, jenž se použije dle ust. § 44 ZPK podpůrně i pro řízení podle ZPK, je na správním orgánu, aby shromáždil podklady pro rozhodnutí, přičemž jako důkaz může sloužit prakticky cokoli, čím lze objasnit skutečný stav věci, nesmí však být získán či proveden v rozporu s právními předpisy (§ 51 SŘ). Přitom i účastníci jsou povinni navrhnout důkazy k prokázání svých tvrzení, avšak je na správním orgánu, které z nich provede (§ 52 SŘ). V projednávané věci je třeba zmínit, že správní orgán prvního stupně minimálně v případě místního šetření dne 28.2.2008 postupoval podle ust. § 138 SŘ, když v té době ještě nebylo správní řízení zahájeno. Tedy zajišťoval důkaz před zahájením řízení a pro takový postup zákon přesně stanoví podmínky. Na uvedeném místním šetření, stejně jako posléze na dalších místních šetřeních dne 31.3. a 4.4.2008, již v rámci zahájeného řízení, byla pořízena fotodokumentace, která se podle názoru správních orgánů obou stupňů ukázala být klíčovým a jediným důkazem o porušení právní povinnosti žalobcem. Podle ust. § 138 odst. 1 SŘ byl žalovaný povinen o zajištění důkazu před zahájením řízení (místní šetření 28.2.2008), tedy o fotodokumentaci, vydat usnesení, jež mělo být oznámeno žalobci. Stejně tak podle ust. § 138 odst. 3 SŘ měl být k provedení takového místního šetření pozván žalobce, resp. měl být upozorněn na právo být přítomen, a o zajištění důkazu měl být následně sepsán protokol, obsahující všechny zákonem stanovené náležitosti. Povinnost sepsat protokol platila i pro dvě následující místní šetření (31.3. a 4.4.2008), neboť byla konána mimo ústní jednání ve smyslu ust. § 18 odst. 1 SŘ. I u těchto místních šetření měl žalobce právo být přítomen, případně na jejich konání předem upozorněn. Jelikož se tak v uvedeném správním řízení nestalo, byla porušena jedna ze zásad správního řízení obsažená v ust. § 4 odst. 3 SŘ, podle něhož správní orgán s dostatečným předstihem uvědomí dotčené osoby o úkonu, který učiní, je-li to potřebné k hájení jejich práv a neohrozí-li to účel úkonu. Podle názoru soudu nebyl v dané věci úkon podobně ohrožen. Žalobce tak byl zkrácen na svých procesních právech, jež mu správní řád poskytuje. Samotná absence informování žalobce o konání místních šetření by však k přisvědčení důvodnosti žaloby vést nemohla, neboť žalobce sám tuto skutečnost

v žalobě nenamítal (obdobně rozhodnutí Nejvyššího správního soudu sp. zn. Azs 433/2004). Jako nedůvodnou shledal soud tu část námítky, týkající se nepřizvání osoby nezúčastněné na řízení k jednotlivým úkonům správních orgánů, protože ust. § 54 odst. 4 i § 128 SŘ přítomnost takové osoby umožňují, ale nikoliv správnímu orgánu nařizují. K důvodnosti námítky naopak přispěla dále uvedená argumentace žalobce, podle níž z žádného místního šetření nebyl pořízen protokol, a že označení fotodokumentace není dostatečné z hlediska místa a času jejího pořízení. V tomto rozsahu je třeba dát žalobci za pravdu. Ve správním spisu není založen žádný z protokolů o provedených místních šetřeních, byl-li vůbec jakýkoliv pořízen, z něhož by plynulo, které osoby se místního šetření účastnily (popř. zda byly k úkonu přibrány nezúčastněné osoby), nebo zda byla žalobci, jako zřejmému účastníkovi potenciálního správního řízení, dána možnost se takového úkonu účastnit, jak předepisují ust. § 18 odst. 1 a § 138 odst. 1 SŘ.

Z tohoto hlediska je zřejmé, že dokazování správních orgánů obou stupňů vykazuje naprosto zásadní procesní vady. Důkazy v podobě fotodokumentace, pořízené při ohledání místa, nebyly zachyceny ve formě stanovené zákonem a byly tak následně v rámci řízení provedeny v rozporu s právními předpisy (§ 51 odst. 1 SŘ). V této souvislosti je třeba přisvědčit i další dílčí námitce žalobce, že z fotodokumentace není zřejmé místo a čas pořízení, a tam, kde je to možné částečně dovodit, není tak činěno dostatečně určitým způsobem. Pro účely řízení o uložení správní sankce nelze považovat za průkazné ani ručně doplňované popisky jednotlivých fotografií s uvedením data i místa a nebo elektronicky vkládané údaje o datu pořízení. V této spojitosti je třeba zdůraznit požadavek zákona na to, aby důkaz byl zajištěn zákonným způsobem a o jeho pořízení byl sepsán protokol (zachycující tento postup) a případně k tomu byla přibrána nestranná osoba, jež osvědčí okolnosti, za nichž byl důkaz pořízen. Získaný důkazní materiál je pak tímto do určité míry verifikován, a teprve v takové podobě může sloužit jako dostatečný podklad pro závěry správního orgánu. Za takový však nelze považovat fotografie pořízené osobou, jejíž totožnost je zprostředkována až v samotném meritorním správním rozhodnutí, aniž by měl účastník řízení možnost se samotného opatření důkazu účastnit, popř. byl o konání takového úkonu informován a nestrannost postupu správního orgánu byla zajištěna alespoň přítomností nestranné osoby. Vycházely-li správní orgány obou stupňů z takto provedeného dokazování, postupovaly nesprávně a zatížily řízení vadou, která nepochybně měla vliv na správnost rozhodnutí ve věci. Nelze přehlédnout ani tu skutečnost, jinak shora zmíněnou ad a), že ačkoli žalobce tyto vady v dokazování namítal již v odvolání, žalovaný se touto námitkou vůbec nezabýval a své rozhodnutí učinil i z tohoto důvodu nepřezkoumatelným.

K žalobní námitce ad c)

Je zcela zřejmé, že rozhodnutím o povolení zvláštního užívání komunikace umožňuje správní orgán za vymezených podmínek „zvláštní užívání“, přičemž v rozhodnutí stanoví i podmínky takového užívání. Správní rozhodnutí může zavazovat pouze účastníky řízení, jímž v daném případě byl pouze žalobce. Skutečnost, že si žalobce sjednal na činnost, k níž získal shora uvedené povolení, jiný subjekt, jej nezavazuje odpovědnosti za to, že jím sjednaný subjekt dodrží povinnosti uložené žalobci. V opačném případě jde na vrub žalobce jakékoliv porušení povinnosti stanovené takovým rozhodnutím, byť k němu došlo v důsledku jednání někoho jiného. Odpovědnost za správní delikt se liší od odpovědnosti za přestupek tím, že kromě jednání odpovědného subjektu, porušení právní povinnosti a příčinné souvislosti mezi nimi již dále nevyžaduje existenci zavinění, tedy vnitřní psychický vztah pachatele ke způsobenému následku. Podle ust. § 42b odst. 1 písm. b) ZPK se právnická nebo podnikající fyzická osoba dopustí správního deliktu mimo jiné tím, že v rozporu s ust. § 25 odst. 1 až 7 cit. zák. nedodrží podmínky stanovené v povolení zvláštního užívání. Za takový delikt

uvedená osoba neodpovídá, prokáže-li ve smyslu ust. § 43 odst. 1 ZPK, že vynaložila veškeré úsilí, které bylo možno požadovat, aby porušení právní povinnosti zabránila. V rámci správního řízení bylo žalobci umožněno vyjádřit se ke všem podkladům rozhodnutí, přičemž žalobce tohoto práva využil tak, že již v první fázi řízení, před zrušujícím rozhodnutím žalovaného a vrácením věci orgánu prvního stupně k dalšímu řízení, předložil pouze smlouvu o dílo, žádný jiný důkaz ani tvrzení nepředložil. Pokud nyní žalobce tvrdí, že orgány obou stupňů nepřihlédly k jeho tvrzením a důkazům, pak k tomu musí zdejší soud uvést, že správní orgány ani nemohly přihlédnout k jím údajně tvrzeným okolnostem a navrhovaným důkazům, protože žalobce zůstal v tomto ohledu nečinný, až na jedinou předloženou smlouvu o dílo, k níž se však správní orgány vyjádřily. Jiné skutečnosti a důkazy žalobcem, a to i ve vztahu k případné liberaci z odpovědnosti za správní delikt, předloženy nebyly. Soud má jednoznačně za to, a to ve shodě se závěry správních orgánů obou stupňů, že povinnost uložená rozhodnutím o povolení ke zvláštnímu užívání komunikace stíhá osobu, již je tato povinnost uložena a v jejíž prospěch je rozhodnutí vydáno, bez ohledu na to, zda následné práce, pro něž je povolení uděleno, provádí někdo jiný. Pokud by soud akceptoval jinak zcela nepřijatelnou argumentaci žalobce, pak by k vyhnutí se odpovědnosti za jakýkoliv správní delikt stačilo, aby si osoba na provedení prací vždy najala druhý subjekt, čímž by se vždy vyvinula z odpovědnosti, ačkoliv povinnost byla konkrétním rozhodnutím uložena právě jí jako účastníkovi řízení podle ust. § 73 odst. 2 SŘ. Za liberační důvod nelze považovat obecné a nedoložené tvrzení o údajném vynaložení veškerého úsilí k zabránění porušení povinností, jež bylo možné po žalobci požadovat nebo nemožnost zasahovat do činnosti subdodavatele. Lze tedy uzavřít, že nejde o námitky důvodné.

Pokud jde o další žalobcem uplatněné námitky, uváděné pouze v obecné rovině, blíže nespecifikované (nesplněny podmínky a předpoklady pro vydání předmětných rozhodnutí, nesprávnost řízení těmito rozhodnutími předcházející, když správní orgány obou stupňů vycházely z nesprávných skutkových zjištění a dospěly k nesprávným závěrům), těmi se soud nemohl zabývat, neboť nebyly konkretizovány a ani rozhodnutím nebo řízením jim předcházejícím nebyla jinak vytýkána vada, jíž by se soud mohl zabývat z úřední povinnosti, a to i při takovém stupni obecnosti jejího vymezení. V rozsahu, v jakém soud takto postupovat mohl, sám takovou další vadu, než byly výše uvedeny, nezjistil.

S ohledem na výše uvedené soud napadené rozhodnutí žalovaného zrušil postupem podle ust. § 78 odst. 1 s. ř. s. pro vady řízení z důvodu nepřezkoumatelnosti spočívající v nedostatku důvodů rozhodnutí, a také z důvodu podstatného porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, které mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci, a to v souladu s ust. § 76 odst. 1 písm. a) a c) s. ř. s., a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s. ř. s.). Ve smyslu ust. § 78 odst. 5 s. ř. s. je žalovaný v dalším řízení vázán právním názorem, který vyslovil soud ve zrušujícím rozsudku. V novém řízení a rozhodnutí o věci bude žalovaný povinen se dostatečným a srozumitelným způsobem vypořádat se všemi námitkami žalobce, přičemž zohlední závěry soudu, týkající se způsobu a formy provádění dokazování v průběhu správního řízení.

Shora uvedené závěry zcela odpovídají dosavadní ustálené soudní praxi obsažené např. v rozsudku zdejšího soudu ze dne 11.4.2006, č. j. 31 Ca 39/2005-70 (publikován ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu pod č. 1282/2007), kde mimo jiné soud konstatoval, že *„Nevypořádá-li se správní orgán v rozhodnutí o opravném prostředku se všemi námitkami, které v něm byly uplatněny, způsobuje to nepřezkoumatelnost rozhodnutí zpravidla spočívající v nedostatku jeho důvodů dle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.“*.

Také podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. srpna 2007, sp. zn. 6 Ads 87/2006 (publikován ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu pod č. 1389/2007), je rozhodnutí druhostupňového správního orgánu, které v odůvodnění pouze odkáže na podklady prvostupňového správního orgánu a příslušná zákonná ustanovení, aniž uvede jakoukoliv skutkovou a právní úvahu, včetně hodnocení důkazů, nepřezkoumatelné ve smyslu § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.“.

Rozsah přezkumu žalobou napadeného správního rozhodnutí ve smyslu ust. § 75 odst. 2 věty první s. ř. s. potvrzuje též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20.12.2005, č. j. Azs 433/2004-71 (publikován na webových stránkách www.nssoud.cz), podle něhož je možný přezkum napadeného rozhodnutí pouze v mezích žalobních bodů. Nad rámec tohoto omezení může soud vyslovit i bez návrhu, že napadené rozhodnutí je nicotné, zjistí-li, že jde o paakt.

Krajský soud v Brně k tomu pro úplnost ještě uvádí, že ustálená soudní praxe dále vymezila i to, že soud napadené rozhodnutí zruší i bez námítky, dospěje-li k názoru, že jde o rozhodnutí nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost nebo pro nedostatek důvodů (§ 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.). Naproti tomu pro jiné vady řízení (§ 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s.) soud zruší bez námítky napadené rozhodnutí toliko tehdy, jde-li o vady takového charakteru a závažnosti, že v jejich důsledku není možno v mezích žalobních bodů napadené rozhodnutí podrobit soudnímu přezkoumání.

Výrok o náhradě nákladů soudního řízení vychází z ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s., podle něhož má právo na náhradu nákladů řízení důvodně vynaložených plně úspěšný účastník proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Žalobce byl ve věci plně úspěšný (soud zrušil napadené rozhodnutí), soud mu proto přiznal právo na náhradu nákladů řízení, neboť současně neshledal existenci jakýchkoliv důvodů vedoucích k jejich částečnému nepřiznání. Náhrada nákladů řízení sestává ze zaplaceného soudního poplatku ve výši 2.000,- Kč, dále z odměny za právní zastoupení advokátem za dva úkony právní služby (převzetí a příprava zastoupení a podání žaloby) po 2.100,- Kč podle § 6 odst. 1, § 7 bod 5 a § 9 odst. 3 písm. f), § 11 odst. 1 písm. a) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátního tarifu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „AT“), tedy celkem ve výši 4.200,- Kč za dva úkony právní služby, a dále z náhrady za dva režijní paušály (ke každému úkonu právní služby) po 300,- Kč podle ust. § 13 odst. 1 a 3 AT, tedy celkem 600,- Kč za dva režijní paušály. Celková výše náhrady nákladů řízení, kterou je povinen žalovaný žalobci uhradit, tak činí 6.800,- Kč.

P o u č e n í : Proti tomuto rozhodnutí, které nabývá právní moci dnem doručení, lze podat kasační stížnost (podle § 102 a násl. s.ř.s.) do dvou týdnů od jeho doručení k Nejvyššímu správnímu soudu v Brně prostřednictvím Krajského soudu v Brně, a to ve dvou vyhotoveních. Podmínkou řízení o kasační stížnosti je povinné zastoupení stěžovatele 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 (§ 105 odst. 2 a § 106 odst. 2 a 4 s.ř.s.).

V Brně dne 30.11.2011

JUDr. Jana Jedličková, v.r.
předsedkyně senátu