



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Evy Pechové a soudkyň Mgr. Michaely Bejčkové a Mgr. Aleny Krýlové v právní věci žalobce Kaufland Česká republika, v. o. s., IČ 251 10 161, se sídlem Pod Višňovkou 25, 140 00 Praha 4, zastoupeného JUDr. Ing. Igorem Kremlou, advokátem se sídlem Pod Višňovkou 25, 140 00 Praha 4, proti žalovanému Ministerstvu vnitra – Generálnímu ředitelství Hasičského záchranného sboru, se sídlem Kloknerova 26, 148 01 Praha 414, o žalobě proti rozhodnutí ze dne 28. 5. 2008, č. j. MV-5939-2/PO-2008,

t a k t o :

- I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 28. 5. 2008, č. j. MV-5939-2/PO-2008, se ruší a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.**
- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobci náklady řízení ve výši 7760 Kč ve lhůtě třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku do rukou žalobcova zástupce JUDr. Ing. Igora Kremly, advokáta.**

Odůvodnění:

Rozhodnutím ze dne 30. 11. 2007 uložil Hasičský záchranný sbor Jihomoravského kraje žalobci pokutu ve výši 160 000 Kč za to, že ve dvou svých provozovnách v Brně porušil povinnost udržovat volný únikový východ a povinnost udržovat v provozuschopném stavu požárně bezpečnostní zařízení – elektrickou požární signalizaci a stabilní hasicí zařízení včetně vodní clony.

Žalovaný zamítl žalobcovo odvolání proti tomuto rozhodnutí 28. 5. 2008 a napadené rozhodnutí potvrdil.

V žalobě proti rozhodnutí odvolacího orgánu žalobce namítl nepřezkoumatelnost rozhodnutí v části týkající se výše pokuty. Rozhodnutí vydané v I. stupni se nezabývalo závažností protiprávního jednání, dobou protiprávního jednání a rozsahem způsobené škody, jak stanoví zákon (§ 76 odst. 6 zákona č. 133/1985 Sb., o požární ochraně). V otázce nepředložení dokumentace k požární technice má žalobce za to, že správní orgán kladly

nepřiměřený důraz na formální stránku věci. Žalobce vybavil budovu požární technikou, která byla v době kontroly funkční, jak prokázala posléze předložená dokumentace; jeho pochybení tak spočívá pouze v porušení povinností administrativního charakteru, jež nejsou s to způsobit škodu na zdraví, životě ani majetku. Porušení spočívající v neudržování přístupu k únikovému východu správní orgán pouze popsal, aniž by dále hodnotil příčiny tohoto stavu a to, zda a kdy žalobce odstranil závadný stav. Není zřejmé, zda pokuta byla uložena i za jednání spočívající v tom, že žalobce „neodstranil závadu na otevírání dveří nasávacích otvorů pro zařízení odvodu tepla a kouře“; správní orgán k tomuto jednání totiž zjevně přihlédl při stanovení výše pokuty, ale ve výrokové části se toto jednání neobjevuje. Žalovaný nepřipustně doplnil odůvodnění rozhodnutí v I. stupni o nová zjištění a hlediska, což je v příkrém rozporu se smyslem odvolacího řízení; žalovaný nemůže nahrazovat chybějící skutková zjištění a právní závěry vlastními úvahami. Z tohoto důvodu neobstojí ani konstatování žalovaného, že výše zmíněné neodstranění závady použil orgán I. stupně jako přitěžující okolnost. Žalobce proto navrhl, aby soud zrušil rozhodnutí vydaná v obou stupních.

Žalovaný ve vyjádření k žalobě setrval na tom, že žalobce nebyl zkrácen na svých právech a rozhodnutí mají všechny zákonné náležitosti. Žalovaný jako odvolací orgán se ztotožnil se závěry orgánu I. stupně, pouze zdůraznil, že k uložení pokuty postačilo porušení povinností uvedených ve výroku rozhodnutí a že další porušení označené v odůvodnění (neodstranění závady) bylo uvedeno pouze jako přitěžující okolnost pro dokreslení žalobcova přístupu k plnění povinností na úseku požární ochrany. Žalovaný proto navrhl zamítnutí žaloby.

Žalobce v replice zopakoval svou argumentaci přednesenou v žalobě.

Žaloba je důvodná.

Žalobce byl v této věci shledán vinným z porušení povinností podle § 5 odst. 1 písm. a) (*Právnícké osoby a podnikající fyzické osoby jsou povinny obstarávat a zabezpečovat v potřebném množství a druzích požární techniku, věcné prostředky požární ochrany a požárně bezpečnostní zařízení se zřetelem na požární nebezpečí provozované činnosti a udržovat je v provozuschopném stavu*) a § 5 odst. 1 písm. b) (*Právnícké osoby a podnikající fyzické osoby jsou povinny vytvářet podmínky pro hašení požárů a pro záchranné práce, zejména udržovat volné příjezdové komunikace a nástupní plochy pro požární techniku, únikové cesty a volný přístup k nouzovým východům, k rozvodným zařízením elektrické energie, k uzávěrům vody, plynu, topení a produktovodům, k věcným prostředkům požární ochrany a k ručnímu ovládání požárně bezpečnostních zařízení*) zákona o požární ochraně.

Není důvodná námitka, podle níž bylo žalobcovo jednání, resp. stav zjištěný při kontrole v obou brněnských provozovnách nesprávně právně kvalifikován. Pochybení spočívající v tom, že žalobce nedoložil provádění zkoušky zařízení EPS při provozu jednou za půl roku u samočinných hlásičů a zařízení, která EPS ovládá, že nedoložil provozuschopnost stabilního hasicího zařízení a že neudržoval volné únikové cesty (únikový východ byl uzavřen nasazenou mříží), je dostatečně doloženo zápisy z obou provedených kontrol. Tyto zápisy v obou případech podepsal ředitel provozovny (osoba pověřená žalobcem k jednání za něj při kontrolách prováděných státními orgány), který uvedl, že výsledky kontroly, které s ním byly projednány, bere na vědomí, a žádné výhrady vůči zjištěním správního orgánu nevznsl. Na základě těchto zápisů byl dne 22. 10. 2007 vydán příkaz (o stejném výroku jako později vydané rozhodnutí ze dne 30. 11. 2007), proti němuž žalobce sice podal odpor, v něm však pouze obecně namítl, že rozhodnutí je v rozporu se skutečným stavem věci, je věcně a právně nesprávné, nemá náležitosti stanovené zákonem a je nepřezkoumatelné; žádné konkrétní námitky neuplatnil. Možnosti seznámit se s podklady pro rozhodnutí, vyjádřit se k nim a navrhnout důkazy, o níž byl informován přípisem ze dne 13. 11. 2007, žalobce nevyužil;

teprve v odvolání začal tvrdit (k prvnímu z obou deliktů), že nebylo zjištěno, že by zařízení nebyla v provozuschopném stavu, ale zjištěno bylo pouze to, že nebylo doloženo provádění některých zkoušek požárně bezpečnostních zařízení; k druhému z obou deliktů nic nenamítl.

Podkladem pro závěr o spáchání obou deliktů byl jen zápis o kontrole, to ovšem samo o sobě nelze považovat za nedostatečné, pokud sám žalobce proti kontrolním zjištěním nic nenamítl (ani ohledně způsobu provádění kontroly, ani ohledně jejího výsledku), neuvedl, v čem spočívá nesprávnost zjištění správního orgánu, nepředložil svou vlastní verzi skutkového stavu. Jediná konkrétní žalobcova výtku obsažená v odvolání míří proti právní kvalifikaci prvního skutku; ani zde však nelze správním orgánům nic vytknout. Jak na to žalovaný upozornil v napadeném rozhodnutí, provozuschopnost požárně bezpečnostních zařízení se ve smyslu § 7 odst. 3 vyhlášky č. 246/2001 Sb., o stanovení podmínek požární bezpečnosti a výkonu státního požárního dozoru (vyhláška o požární prevenci), prokazuje dokladem o jeho montáži, funkční zkoušce, kontrole provozuschopnosti, údržbě a opravách provedených podle podmínek stanovených touto vyhláškou. Podle zápisu o kontrole žalobkyně nedoložila, že zkouška zařízení EPS byla prováděna jednou za půl roku. Správní orgán I. stupně ve svém rozhodnutí neuvedl, že by žalobce „*neudržoval požárně bezpečnostní zařízení v provozu*“ (jak to uvádí žalobce v odvolání), nýbrž že *nedoložil provozuschopnost požárně bezpečnostních zařízení, neboť neprováděl zkoušky při provozu jednou za půl roku*.

Kvalifikace skutku podle § 5 odst. 1 písm. a) zákona o požární ochraně je tedy správná, protože žalobce nedoložil ani při kontrole, ani později v průběhu správního řízení žádný doklad o tom, že zařízení jsou provozuschopná; i pokud tak učinil později, jak uvádí v žalobě, je to pro kvalifikaci skutku irelevantní (krom toho podle § 76 odst. 7 zákona o požární ochraně nezbavuje uložení pokuty delikventa povinnosti odstranit závadný stav ve stanovené lhůtě; dodatečné doložení dokladů bylo tedy žalobcovou povinností, nikoli vstřícným krokem z jeho strany, který by měl mít jakýkoli vliv na hodnocení jeho viny). Stejně tak pro naplnění skutkové podstaty podle § 5 odst. 1 písm. b) zákona o požární ochraně není podstatné, z jakých příčin neudržoval žalobce volný únikový východ, který byl v době kontroly zahrazen mříží (ostatně žalobce tyto příčiny nenaznačil ani ve správním řízení, ani v žádném ze svých podání k soudu), a zda a kdy tuto překážku odstranil.

Nesprávný je i žalobcův náhled na roli odvolacího orgánu ve správním řízení. Úkolem odvolacího orgánu je právě – pokud je to možné – napravovat vady vzniklé v řízení na I. stupni nejlépe tím, že je zhojí sám. Zrušení vadného rozhodnutí není automatickou reakcí na zjištění vad v rozhodnutí I. stupně – jak by to vyplývalo z žalobcova pojetí – ale naopak až další možností v případě, že není možné odstranit vady přímo v odvolacím řízení. Zásada dvojinstančnosti, již se žalobce dovolává, znamená, že řízení probíhá ve dvou stupních (instancích), že tedy řízení a rozhodnutí správního orgánu I. stupně podléhá kontrole odvolacího orgánu, nikoliv že každý závěr musí být vždy vysloven jednou instancí a vždy prověřen a akceptován instancí vyšší (srov. č. 1865/2009 Sb. NSS).

Není zřejmé, jaká „*nová skutková zjištění*“ – oproti zjištěním konstatovaným v rozhodnutí I. stupně – přičítá žalobce odvolacímu orgánu; soud v napadeném rozhodnutí žádná taková zjištění neshledal (kromě toho, jak uvedeno výše, odvolacímu orgánu zákon nebrání, aby shromáždil i další skutková zjištění nad rámec podkladů, z nichž vycházel orgán I. stupně). Není pravda, že odvolací orgán nemůže do řízení vnášet své vlastní úvahy a právní závěry: naopak, i když odvolací orgán zamítá odvolání, může závěry orgánu I. stupně zpřesnit či doplnit, případně napravit pochybení v argumentaci, pokud se s orgánem I. stupně shodne v tom podstatném, tedy ve výroku rozhodnutí.

Důvodná je však námitka týkající se výroku o pokutě. Správní orgán I. stupně ve svém rozhodnutí konstatoval, že výši pokuty stanovil přiměřeně a s ohledem na všechny okolnosti

případu ve spodní části zákonem stanovené sazby, neboť se domnívá, že takto uložená sankce má vzhledem k závažnosti a době trvání protiprávního jednání a k rozsahu způsobené škody na žalobce dostatečný represivní i preventivní účinek. Odvolací orgán k tomu dodal, že závažnost zjištění o uzavřeném únikovém východu sama o sobě odůvodňuje výši uložené pokuty (přitom blíže rozvedl, jaké neblahé následky by toto porušení zákona mohlo v praxi vyvolat) a měla také zásadní vliv při jejím stanovení.

Podle § 76 odst. 6 zákona o požární ochraně se při stanovení výše pokuty přihlíží zejména k závažnosti a době trvání protiprávního jednání a k rozsahu způsobené škody. Správní orgán I. stupně sice tento text zákona volně citoval, ale v dané věci ho konkrétně nevyložil, a není tak zřejmé, jakou závažnost, dobu protiprávního jednání a rozsah způsobené škody se domníval spatřovat u jednotlivých skutků. Formulace správního orgánu I. stupně je zcela obecná (a použitelná v jakékoli jiné věci), což je v rozporu se zásadou individualizace trestu; trest uložený za konkrétní skutky musí být také podložen konkrétní úvahou opírající se o zákonná kritéria. Ani žalovaný toto pochybení nenapravil. Blíže se věnoval závažnosti skutku spočívajícího v uzavření únikového východu, o druhém skutku však neuvedl nic, přitom pokuta byla uložena za dva skutky a při hodnocení kritérií podle § 76 odst. 6 zákona o požární ochraně nelze jeden skutek pominout. Ačkoli správní orgán zřejmě použil při stanovení pokuty absorpční zásadu (podle níž se v případě spáchání více skutků udělí pokuta v rámci sazby za ten delikt, který je nejprísneji trestný; zde činila u obou spáchaných deliktů horní hranice pokuty 500 000 Kč), je nasnadě, že za spáchání jednoho deliktu by byla uložena pokuta nižší než za spáchání dvou deliktů. Je tedy nepřezkoumatelná úvaha, podle níž sice byly spáchány dva delikty, ale již jen závažnost jednoho z nich odůvodňuje uložení pokuty v určité výši: není z ní totiž zřejmé, jakou závažnost přičítal správní orgán druhému z deliktů, přitom zákonná kritéria pro stanovení výše pokuty je třeba aplikovat na každý jednotlivý skutek.

Stanoví-li zákon několik kritérií pro určení výše pokuty, měl by se správní orgán o všech těchto kritériích alespoň zmínit – třeba i v tom smyslu, že určité kritérium, např. rozsah škody, není v konkrétním případě z povahy věci použitelné. Tak tomu je u obou deliktů v této věci, které patří mezi tzv. delikty ohrožovací; škodlivost takových deliktů spočívá v prostém udržování protiprávního stavu, aniž přitom vůbec musí dojít ke vzniku škody. Je tedy nasnadě, že ke kritériu „*rozsah způsobené škody*“ nelze v této věci přihlížet; to by měl ale správní orgán ve svém rozhodnutí uvést. Stejně tak nebude vždy možné přesně určit dobu protiprávního jednání; správní orgán by však vždy měl vyvinout snahu o zjištění počátku protiprávního jednání. Není-li možné usuzovat na trvání protiprávního jednání po určitou dobu, může být delikvent trestán jen za jednání, které bylo zjištěno k určitému dni, tj. zpravidla ke dni kontroly; i taková úvaha by se v rozhodnutí měla objevit (ačkoli se lze domnívat, že v projednávané věci vycházely správní orgány právě jen ze závadného stavu zjištěného k okamžiku kontroly, výslovně to v rozhodnutí řečeno není). Vadu spočívající v tom, že se správní orgány blíže nezabývaly kritérii „*rozsah způsobené škody*“ a „*doba protiprávního jednání*“, považuje soud za méně významné pochybení, které by z důvodů právě uvedených nemohlo mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí; nemůže však obstát způsob, jakým správní orgán přistoupil ke kritériu závažnosti protiprávního jednání.

Kromě toho, že se správní orgány opomněly zabývat závažností skutku spočívajícího v porušení povinnosti udržovat v provozuschopném stavu požárně bezpečnostní zařízení, je rozhodnutí orgánu I. stupně nesrozumitelné v tom, že zatímco podle výroku jsou žalobci kladeny za vinu pouze dva skutky (neudržování požárně bezpečnostních zařízení v provozuschopném stavu a neudržování volného únikového východu), v odůvodnění správní orgán uvedl, že žalobce „*navíc*“ neodstranil závadu na otevírání dveří nasávacích otvorů pro zařízení odvodu tepla a kouře. Z toho není zřejmé, zda správní orgán viní žalobce ještě

z dalšího skutku (ovšem ve výroku je konstatována vina pouze ohledně dvou skutků), nebo jaký význam má tato informace pro odůvodnění. Žalovaný to nijak neobjasnil, neboť v odůvodnění svého rozhodnutí k tomu uvedl: „*Zásadní význam má ve smyslu § 68 odst. 2 správního řádu výroková část a společnosti byla uložena pokuta za porušení povinností zde uvedených. V odůvodnění použil správní orgán I. stupně toto zjištění jako přitěžující okolnost k dokreslení přístupu společnosti k plnění úkolů na úseku požární ochrany. Použitá formulace však není dostatečně výstižná a měla být více rozvedena.*“ Podle žalovaného je tu tak další závadné jednání, kterého se žalobce dopustil a které sice nebylo kvalifikováno (ve výroku) jako protiprávní, nicméně které bylo třeba vzít v úvahu jako „*přitěžující okolnost*“ – tedy jako kritérium při stanovení výše pokuty. Žalovaný tedy připustil, že správní orgán I. stupně tu smísl otázku viny a otázku trestu, a toto pochybení nijak nenapravit, ačkoli to udělat mohl.

Ani „*větší rozvedení*“ této pasáže by nemohlo odstranit její závadnost. Ze zápisů o kontrolách je zřejmé, že správní orgán zjistil větší množství nedostatků, jen ve dvou z nich však spatřoval naplnění skutkových podstat správních deliktů podle zákona o požární ochraně, ohledně těchto dvou skutků vydal příkaz a poté i rozhodnutí. Pokud správní orgán nekvalifikoval žádný další z nedostatků zjištěných při kontrole jako správní delikt a nezhájil ohledně něj správní řízení, nemůže na něj v odůvodnění svého rozhodnutí poukazovat jako na další případ porušení zákona, který by měl vypovídat o větší intenzitě žalobcovy viny. Dopustil-li se žalobce uvedeným jednáním (neodstraněním závady dveří nasávacích otvorů) správního deliktu, měla být jeho vina za tento delikt vyslovena příkazem či rozhodnutím a měl mu být za takový delikt uložen trest. To se však nestalo, a nelze tedy v rozhodnutí o jiných deliktech „naznačovat“, že žalobce porušil zákon i dalším jednáním než tím, za něž se nyní ukládá trest. Už vůbec pak nemůže takový poukaz sloužit jako „*přitěžující okolnost*“ při stanovení výše pokuty. Přitěžující okolností může být například způsob provedení daného činu či pohnutka pachatele – tedy okolnosti související s jednáním, které naplnilo skutkovou podstatu určitého deliktu a za něž je ukládán trest, nikoli skutečnost, že delikvent se případně dopustil i jiného jednání, které taktéž svědčí o nerespektování pravidel požární ochrany.

Odůvodnění výroku o pokutě je tak nepřezkoumatelné; jednak není jasné, jak správní orgány hodnotily zákonná kritéria pro stanovení výše pokuty u každého z deliktů, jednak se tu nemístně jako „další kritérium“ pro stanovení výše pokuty používá další nedostatek, který byl shledán u žalobce, ovšem nebyl kvalifikován jako správní delikt.

Městský soud proto zrušil napadené rozhodnutí a vrátil věc žalovanému k dalšímu řízení (§ 78 odst. 1 a 4 s. ř. s.); v něm bude žalovaný vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).

Žalobce byl v tomto řízení úspěšný, a podle § 60 odst. 1 s. ř. s. mu proto náleží náhrada nákladů řízení. Ty jsou tvořeny zaplaceným soudním poplatkem ve výši 2000 Kč a odměnou advokáta za dva úkony právní služby podle § 11 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 177/1996 Sb. (advokátní tarif) ve výši 2 x 2100 Kč (převzetí věci a žaloba; replika v této věci byla jen zopakováním žalobních námitek, proto soud nepovažuje náklady na ni za důvodně vynaložené), včetně paušálních výdajů spojených s těmito úkony ve výši 2 x 300 Kč (odměna advokáta tedy činí 4800 Kč). Jelikož je žalobcův zástupce plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšuje se jeho odměna o částku, kterou je povinen odvést z odměny za zastupování a z náhrad hotových výdajů (tato částka činí 960 Kč). Celkem tedy žalobci na nákladech řízení náleží 7760 Kč.

P o u ě n í : Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, 657 40 Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s.; kromě obecných náležitostí podání musí kasační stížnost obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů je 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 7. března 2012

JUDr. Eva Pechová v.r.
předsedkyně senátu

Za správnost vyhotovení:
Sylvie Kosková