



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Daniely Zemanové a soudců Zdeňka Kühna a Miloslava Výborného v právní věci žalobce: **Dopravní podnik Ostrava, a. s.**, se sídlem Poděbradova 494/2, Ostrava – Moravská Ostrava, zast. Mgr. Marcelem Zachvejou, Ph.D., LL.M., advokátem se sídlem 28. října 1727/108, Ostrava – Moravská Ostrava, proti žalovanému: **Ministerstvo dopravy**, se sídlem nábr. Ludvíka Svobody 1222/12, Praha 1, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 16. 2. 2010, č. j. 50/2009-130-SPR/2, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 7. 3. 2013, č. j. 11 A 91/2010 - 66,

t a k t o :

Výroky II. a III. rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 7. 3. 2013, č. j. 11 A 91/2010 - 66, **se ruší** a v tomto rozsahu **se věc vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Předmět řízení

[1]. Žalobce (dále jen „stěžovatel“) napadá včasnou kasační stížností v záhlaví označený rozsudek Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“). Uvedeným rozhodnutím městský soud na základě žaloby stěžovatele rozhodnutí žalovaného ze dne 16. 2. 2010, č. j. 50/2009-130-SPR/2 (dále též „rozhodnutí žalovaného“) v části, v níž žalovaný zamítl odvolání stěžovatele proti výroku rozhodnutí Drážní inspekce, Ústředního inspektorátu ze dne 15. 6. 2009, č. j. 5 - 71/2008/DI (dále jen „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 stěžovatele proti rozhodnutí žalovaného zamítl.

II. Relevantní skutkové okolnosti vyplývající ze správních spisů

[2]. V pořadí třetím rozhodnutím drážní inspekce byla stěžovateli po dvou zrušujících rozhodnutích žalovaného dle ustanovení § 51 odst. 7 písm. b) zákona č. 266/1994 Sb., o dráhách, ve znění platném pro projednávanou věc (dále jen „zákon o dráhách“) uložena pokuta ve výši 1 000 000 Kč za spáchání deliktů uvedených v ustanovení § 51 odst. 6 písm. a), b), d) a e) téhož zákona. Citovaných deliktů se měl stěžovatel dopustit tím, že v rozporu s ustanoveními § 49 odst. 3 písm. a), b), d) a e) zákona o dráhách v případě dvou mimořádných událostí v drážní dopravě (dále jen „mimořádné události“) neoznámil jejich vznik, nezajistil místa a nepořídil příslušnou dokumentaci, neprovedl zjištění příčin a okolností vzniku těchto mimořádných událostí a nepřijal opatření určená k předcházení jejich vzniku. Současně byla žalobci dle ustanovení § 6 odst. 1 a 2 vyhlášky č. 520/2005 Sb., o rozsahu hotových výdajů a ušlého výdělku, které správní orgán hradí jiným osobám, a o výši paušální částky nákladů řízení (dále jen „vyhláška č. 520/2005 Sb.“) uložena povinnost nahradit náklady řízení ve výši 2 500 Kč.

[3]. K první mimořádné události došlo na jednokolejné tramvajové dráze Vřesinská – Zátíší dne 24. 4. 2007 v 4:46 hodin, kdy drážní vozidlo tramvajové dráhy (dále jen „tramvaj“) linky č. 8, kurz 102, ve směru Vřesinská – Zátíší, ve výhybně Dolní Lhota nevyčkalo křižování stanoveného jízdním řádem, nedovoleně vjelo do jízdní cesty protijedoucí tramvaje linky č. 5, kurz 402, jedoucí v opačném směru a zastavilo až na odjezdové samovratné výhybce. Druhá mimořádná událost se odehrála dne 6. 7. 2007 v 10:50 hodin na stejné dráze ve výhybně Vřesina, kde tramvaj linky č. 5, kurz 102 ve směru Zátíší – Vřesinská taktéž nevyčkala na jízdním řádem stanovené křižování, nedovoleně vjela do jízdní cesty protijedoucí tramvaje linky č. 5, kurz 101, a zastavila za námeznicem před srdcovkou odjezdové výhybky.

[4]. Proti rozhodnutí drážní inspekce podal stěžovatel odvolání, jímž namítal nepřezkoumatelnost rozhodnutí drážní inspekce z důvodu tvrzené absence konkrétního popisu podkladů, z nichž správní orgán vycházel, použití podkladů nenacházejících se ve správním spisu a nevypořádání se se všemi v řízení vznesenými námitkami stěžovatele. Drážní inspekce nezákonně odmítla provést stěžovatelem navrhované důkazy výsledkem svědků, provedením místního šetření a znaleckým posudkem. Stěžovatel dále považoval rozhodnutí za nesprávné, neboť drážní inspekce dospěla k závěru, že jakákoliv nepovolená a nezabezpečená jízda do obsazeného i neobsazeného traťového oddílu jiným drážním vozidlem je ohrožením v drážní dopravě z důvodu přejetí námeznic. Správní orgán prvního stupně též neprokázal, že se uvedené skutečnosti opravdu staly a neodůvodnil, proč jsou hodnoceny jako mimořádné události kategorie ohrožení. Přejetí námeznic není žádným právním předpisem zakázáno a nemůže vyvolat protiprávní stav. Zákon je dle stěžovatele neurčitý ve specifikaci předmětného deliktu, neboť nechává na zvážení provozovateli dráhy či dopravci, co je a naopak není mimořádnou událostí naplňující

pokračování

znaky ohrožení v drážní dopravě. Drážní inspekce dle stěžovatele opomíjí, že stěžovatel se o dotyčných situacích dozvěděl až později a nemohl tedy zajistit místo mimořádné události, dokumenty popisující předmětné situace byly stěžovatelem vytvořeny. Delikt dle ustanovení § 51 odst. 5 písm. b) zákona o drahách se tedy nestal. Stěžovatel provedl i interní zjišťování příčin; nemohl tedy spáchat delikt dle § 51 odst. 6 písm. d) zákona o drahách, neboť postup pro zjišťování příčin je bez zákonného zmocnění stanoven pouze vyhláškou č. 376/2006 Sb., o systému bezpečnosti provozování dráhy a drážní dopravy a postupech při vzniku mimořádných událostí na drahách, ve znění rozhodném pro projednávanou věc (dále jen „vyhláška č. 376/2006 Sb.“). Spáchání deliktu dle ustanovení § 51 odst. 6 písm. e) zákona o drahách drážní inspekce neprokázala a dovodila je pouze ze skutečnosti, že stěžovatel předmětné události neoznámil, nešetřil, nezjišťoval příčiny a okolnosti jejich vzniku a neprovedl jejich dokumentaci. Stěžovateli nebylo nikým uloženo přijetí opatření určených k předcházení vzniku mimořádných událostí. V posuzovaných případech dále nebyla naplněna materiální stránka deliktu, neboť jednání stěžovatele nebylo společensky nebezpečným. Mimořádné události stěžovatel vždy drážní inspekci hlásil a není tedy pravda, že od roku 2004 tuto svou povinnost soustavně porušuje. Sankce byla podle stěžovatele uložena nezákonným a nepřezkoumatelným způsobem, neboť správní orgán nepřihlédl k zákonným kritériím pro posuzování výměry sankce a naopak přihlédl k jiným okolnostem, např. nerespektování vnitřního předpisu stěžovatele, navozování nesprávného vědomí zaměstnanců stěžovatele o tom, že předmětné události nejsou mimořádné, údajné porušování povinností stěžovatele již od roku 2004, čímž měl stěžovatel vytvořit systémovou chybu spočívající v nerespektování příslušných norem. Správní orgán též nesprávně přihlédl ke skutečnosti, že dne 11. 4. 2008 došlo k tragické nehodě v provozu stěžovatele. Tímto drážní inspekce nezákonně rozšířila předmět řízení o delikty, které jsou předmětem samostatného řízení před správními orgány. Drážní inspekce dále nerespektovala závazný právní názor zrušujícího rozhodnutí žalovaného, jímž jí bylo uloženo použití absorpční zásady při ukládání pokuty. Náklady řízení byly dle odvolání uloženy nezákonně a nepřezkoumatelně, neboť drážní inspekce nezdůvodnila, proč se v daném případě jedná o zvláště složitý případ.

[5]. Rozhodnutím žalovaného ze dne 16. 2. 2010, č. j. 50/2009-130-SPR/2, bylo odvolání stěžovatele zamítnuto a rozhodnutí drážní inspekce potvrzeno.

III. Řízení před krajským soudem

[6]. Proti rozhodnutí žalovaného podal žalobce dne 16. 4. 2010 žalobu dle části třetí, hlavy II, dílu 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, v platném znění (dále jen „s. ř. s.“), která se obsahově shodovala s odvoláním proti rozhodnutí drážní inspekce. Navíc stěžovatel namítal, že již v oznámení o zahájení řízení bylo uvedeno, že se stěžovatel dopustil předmětných deliktů, což je v rozporu se zásadou presumpce neviny. Žalovaný rozhodl v rozporu se zásadou legitimního očekávání, neboť ve zrušujícím rozhodnutí drážní inspekci uložil použití absorpční zásady při ukládání pokuty, což se nestalo. Drážní inspekce se neřídila závazným právním názorem žalovaného a žalovaný přesto rozhodnutí drážní inspekce potvrdil. Stěžovatel dále poukazoval na nepřiměřenost uložené pokuty, což odůvodnil již v žalobě uvedenými tvrzeními. Z toho důvodu stěžovatel navrhl

v případě zamítnutí žaloby upuštění od sankce nebo její snížení. Nezákonnost výroku o nákladech řízení stěžovatel podpořil argumentací založenou na základě zákazu *reformatio in peius*, neboť prvním rozhodnutím ve věci mu povinnost uhradit náklady nebyla uložena, došlo k tomu až následně v rozhodnutí žalovaného.

[7]. Městský soud napadeným rozsudkem rozhodnutí žalovaného v části, v níž žalovaný zamítl odvolání stěžovatele 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 stěžovatele 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 stěžovatele 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 stěžovatelem 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 stěžovatel uvedené delikty nespáchal, městský soud uvedl, že stěžovatel mimořádné události nenahlásil, zpracoval o nich pouze interní dokumentaci a jejich místo nezajistil. Šetření nebylo provedeno osobou odborně způsobilou a stěžovatel nepřijal opatření, která by v budoucnu zabránila podobným situacím.

[8]. Ve vztahu k tvrzené nepřiměřené výši pokuty městský soud konstatoval, že její výše byla správními orgány náležitě odůvodněna a správní orgány se držely zákonných

pokračování

kritérií. Uloženou pokutu proto městský soud považoval za odpovídající protiprávnímu jednání stěžovatele. Stěžovatel neodůvodnil a neprokázal, v čem spočívá její zjevně nepřiměřená výše. Napadeným rozsudkem byla shledána důvodnost námítky týkající se povinnosti stěžovatele uhradit náklady správního řízení ve výši 2 500 Kč, neboť správní orgány neodůvodnily, proč se v posuzované věci jedná o zvláště složitý případ.

IV. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[9]. Výroky II. a III. rozsudku městského soudu napadl stěžovatel včas podanou kasační stížností z důvodů, které podřadil pod ustanovení § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s.

[10]. Stěžovatel namítá, že předmětné delikty nespáchal, neboť mu například nebylo žádným orgánem uloženo přijmout opatření určená k předcházení vzniku mimořádných událostí. Zákon o dráhách rozlišuje mezi vlastními opatřeními dopravce a opatřeními uloženými či určenými. Nesprávný je dle stěžovatele závěr městského soudu, dle něhož stěžovatel neprovedl zjištění příčin a okolností vzniku mimořádných událostí. Stěžovatel provedl vlastní interní šetření dle zákona o dráhách a správní spis příslušné dokumenty obsahuje. Neumožnění přijetí účinných opatření navíc nezakládá skutkovou podstatu žádného deliktu.

[11]. Správní orgány při určení výměry sankce dle stěžovatele nesprávně hodnotily závažnost předmětných deliktů ve vztahu k údajným stejným jednáním opakujícím se od roku 2004, k závažné nehodě ze dne 11. 4. 2008 a k porušení vnitřního předpisu stěžovatele. Městský soud dle stěžovatele řádně neodůvodnil, proč kritéria použitá správními orgány lze podřadit pod ustanovení § 52a odst. 2 zákona o dráhách a proč se městský soud ztotožnil s tím, že některé zmíněné skutečnosti neměly na výši pokuty vliv. Výši sankce dle stěžovatele nelze posuzovat ve vztahu k podmínkám uvedeným v ustanovení § 11 odst. 3 vyhlášky č. 376/2006 Sb., neboť se zde nestanoví kritéria pro určení výše sankce. Drážní inspekce také navzdory závaznému právnímu názoru žalovaného neužila absorpční zásadu při ukládání sankce. Žalovaný naprosto překvapivě potvrdil důvody rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, pro které je dříve zrušil.

[12]. Zákon obsahuje dle stěžovatele neurčité a vágní vymezení vytýkaných deliktů. Posouzení, zda jde nebo nejde o mimořádnou událost typu ohrožení, totiž nechává zcela na dopravci či provozovateli dráhy a v případě chybného posouzení mu ukládá sankci. Zákonné vymezení skutkové podstaty tedy není v souladu s čl. 39 Listiny základních práv a svobod. Rozhodnutí soudu o moderaci uloženého trestu je dle kasační stížnosti nepřezkoumatelné, neboť městský soud se nijak nevyjadřuje k okolnostem případu, které podle stěžovatele naopak odůvodňují snížení sankce nebo upuštění od ní. Absolutní výše sankce je dle stěžovatele zjevně neadekvátní. Městský soud též nepoučil stěžovatele o tom, že je povinen nést důkazní břemeno o nepřiměřenosti pokuty.

[13]. Žalovaný svého práva vyjádřit se ke kasační stížnosti nevyužil, pouze se ztotožnil s výrokem městského soudu.

V. Posouzení důvodnosti kasační stížnosti

[14]. Kasační stížnost je podle ustanovení § 102 a násl. s. ř. s. přípustná a podle jejího obsahu jsou v ní namítány důvody dle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s., tedy nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení a vady řízení spočívající v tom, že skutková podstata, z níž správní orgán v napadeném rozhodnutí vycházel, nemá oporu ve spisech nebo je s nimi v rozporu, nebo že při jejím zjišťování byl porušen zákon v ustanoveních o řízení před správním orgánem takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost, a pro tuto důvodně vytykanou vadu soud, který ve věci rozhodoval, napadené rozhodnutí správního orgánu měl zrušit; za takovou vadu řízení se považuje i nepřezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu pro nesrozumitelnost. Dále je namítána nepřezkoumatelnost spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, popřípadě v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.

[15]. Na základě ustanovení § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s. je Nejvyšší správní soud při přezkumu rozhodnutí krajských soudů a městského soudu vázán rozsahem a důvody kasační stížnosti, ledaže by bylo řízení před soudem zmatečné, bylo zatíženou vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé, anebo je-li napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné, jakož i v případech, kdy je rozhodnutí správního orgánu nicotné. Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek z těchto důvodů a vyvodil z nich následující závěry.

[16]. Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkou neurčitosti předmětné právní úpravy. Stěžovatel namítal, že v posuzovaných případech použitá právní úprava je zcela vágní a neurčitá, neboť ponechává na uvážení dopravce, zda se v konkrétních případech jedná o mimořádnou událost naplňující znaky ohrožení či nikoliv. Zákonná úprava tak dle kasační stížnosti nesplňuje podmínky dle čl. 39 Listiny základních práv a svobod.

[17]. Listina základních práv a svobod vyjadřuje v namítaném čl. 39 ústavní zásadu žádný zločin bez zákona žádný trest bez zákona. Z této zásady plyne závazek zákonodárce dopředu zákonnou formou specificky vymezit skutkovou podstatu skutku, který má být následně považován za trestný čin. Zákonem definovaná skutková podstata musí být dostatečně konkrétní, aby do oblasti trestání nebyla vnášena neakceptovatelná nejistota ohledně všeobecného občanského povědomí o tom, co je a co není považováno za trestný čin. Pouze takovým způsobem je možné zabránit případnému zneužití nejasných formulací skutkových podstat trestných činů (srov. nález pléna Ústavního soudu ze dne 12. 4. 1994, sp. zn. Pl. ÚS 43/93, dostupný na <http://nalus.usoud.cz>, stejně jako veškerá dále citovaná rozhodnutí Ústavního soudu). Výše uvedené požadavky se přitom vztahují i na oblast správního trestání. Porušení právních povinností je trestné výhradně tehdy, stanoví-li tak zákon. Z judikatury Ústavního soudu lze dále dovodit, že s tímto požadavkem není v rozporu, pokud právní povinnost, jejíž porušení je správním deliktem, je uložena nebo konkretizována prováděcím právním předpisem. Zákonná skutková podstata však musí být obsahově dostatečně určitě vymezena (srov. nález pléna Ústavního soudu ze dne 15. 2. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 77/06). Akcent na požadavek určitosti, jasnosti a srozumitelnosti

pokračování

právní úpravy je tedy z ústavních ustanovení i z judikatury Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu zcela zřetelný.

[18]. V posuzovaném případě byla stěžovateli uložena pokuta za spáchání deliktů podle ustanovení § 51 odst. 6 písm. a), b), d) a e) zákona o dráhách, tedy za to, že neoznámil vznik dvou mimořádných událostí v drážní dopravě, nezajistil místo mimořádných událostí a neprovedl dokumentaci stavu v době jejich vzniku, neprovedl zjištění příčin a okolností jejich vzniku a nepřijal opatření určená k předcházení vzniku mimořádných událostí. Mimořádné události v posuzovaných případech měly nést znaky ohrožení v drážní dopravě. Právě ohrožení v drážní dopravě je podle názoru stěžovatele zákonem vymezeno vágně a nedostatečně určitě.

[19]. Dle ustanovení § 49 odst. 1 zákona o dráhách *mimořádnou událostí v drážní dopravě je závažná nehoda, nehoda nebo ohrožení v drážní dopravě, která ohrožuje nebo narušuje bezpečnost, pravidelnost a plynulost provozování drážní dopravy, bezpečnost osob a bezpečnou funkci staveb a zařízení nebo ohrožuje životní prostředí*. Odstavec 2 téhož ustanovení dále pro účely zákona o dráhách definuje pojem závažná nehoda jako *srážk[u] nebo vykolejení drážních vozidel, ke kterým došlo v souvislosti s provozováním drážní dopravy, s následkem smrti či újmy na zdraví nejméně pěti osob nebo škody velkého rozsahu*. Nehodou je pak *událost, k níž došlo v souvislosti s provozováním drážní dopravy, s následkem smrti, újmy na zdraví nebo značné škody*. Jiné mimořádné události se považují za ohrožení.

[20]. Definice zákonného termínu ohrožení v drážní dopravě je podle Nejvyššího správního soudu jednoznačně vymezena v uvedených zákonných ustanoveních. Ohrožení v drážní dopravě představuje na základě gramatického (jazykového) a teleologického (interpretace založená na účelu normy) výkladu těchto ustanovení mimořádnou událost v drážní dopravě, která ohrožuje nebo narušuje bezpečnost, pravidelnost a plynulost provozování drážní dopravy, bezpečnost osob a bezpečnou funkci staveb a zařízení nebo ohrožuje životní prostředí, a která není závažnou nehodou či nehodou ve smyslu ustanovení § 49 odst. 2 zákona o dráhách.

[21]. K ohrožení v drážní dopravě ve dnech 24. 4. 2007 a 6. 7. 2007 v projednávaném případě došlo tím, že tramvaje nevyčkaly na křižování stanovené jízdním řádem, nedovoleně vjely do jízdní cesty protijedoucích tramvají a zastavily až za námeznicem. Námeznic dle ustanovení bodu 17. části II. B, přílohy č. 1, vyhlášky Ministerstva dopravy č. 173/1995 Sb., kterou se vydává dopravní řád drah, ve znění platném pro projednávanou věc (dále jen „vyhláška č. 173/1995 Sb.“), *vyznačuje místo, kam až může bezpečně zajet čelo vozu, aniž by byl ohrožen průjezd vlaku po výhybce*. V projednávané věci překročily tramvaje místo označené námeznicem a vjely do cesty protijedoucímu vozidlu, čímž ohrožily průjezd tohoto vozidla, bezpečnost a plynulost provozování drážní dopravy a bezpečnost osob (zde minimálně řidičů obou tramvají).

[22]. V souladu s výše uvedeným výkladem se Nejvyšší správní soud ztotožnil se závěrem městského soudu, neboť považuje předmětnou zákonnou úpravu za natolik konkrétní, že splňuje požadavky kladené na ni ústavními i zákonnými předpisy. Ze správních rozhodnutí nevyplývá, navzdory tvrzení stěžovatele, že každé přejetí námeznicu

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 prvostupňového správního spisu, v němž je uvedeno: „Mimořádné události: v 4:46 došlo k přjetí křižování v Dolní Lhotě kurzem 8/102,“ a zápis dispečera P. ze dne 6. 7. 2007, na čl. 27 prvostupňového 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. Tato námitka stěžovatele tedy není důvodná.

[23]. Stěžovatel dále namítá, že uvedené delikty nespáchal. Nebylo mu nikým uloženo přijmout opatření k předcházení mimořádných událostí. Zákon o dráhách přitom dle kasační stížnosti rozlišuje mezi vlastními opatřeními dopravce a opatřeními, která mu byla uložena k přijetí.

[24]. Nejvyšší správní soud souhlasí se stěžovatelem, že zákon o dráhách rozlišuje mezi vlastními opatřeními dopravce a mezi opatřeními, která mu byla uložena správním orgánem k přijetí. Ustanovení § 49 odst. 3 písm. d) zákona o dráhách 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.

[25]. Dle ustanovení § 49 odst. 3 písm. e) zákona o dráhách 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

pokračování

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.

[26]. Drážní inspekce vydává bezpečnostní doporučení na základě přímého zákonného zmocnění dle § 53b odst. 5 zákona o dráhách, 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 vlastník 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.

[27]. 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 dráhách). V projednávané věci k mimořádné události došlo na dráze tramvajové, kterou lze na základě § 1 odst. 1 zákona o dráhách 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 dráhách, který např. v ustanovení § 8 odst. 1 důsledně rozlišuje mezi dráhou celostátní, regionální a tramvajovou a trolejbusovou. Obdobně úpravu jednotlivých druhů dráhy rozlišuje kupříkladu i ustanovení § 21, § 39c, § 41 a další. Prováděcí vyhláška č. 173/1995 Sb. i vyhláška č. 376/2006 Sb. v duchu zákona o dráhách 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.

[28]. Pravomoc drážní inspekce přijímat bezpečnostní doporučení, které jsou dopravce a provozovatel dráhy povinni přijmout, je v souladu s § 53b odst. 5 zákona o dráhách 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 dráhách vypuštěna zákonem č. 181/2006, kterým se mění zákon č. 266/1994 Sb., o dráhách, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, který nabyl účinnosti dne 1. 7. 2006.

[29]. 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.

[30]. Stěžovateli však byla dle ustanovení § 51 odst. 6 písm. e) zákona o dráhách 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. Závěr městského soudu v tomto ohledu trpí nezákonností spočívající v nesprávném posouzení právní otázky.

[31]. Nejvyšší správní soud pro úplnost uvádí, že drážní inspekce ve vztahu k tomuto deliktu neprovedla řádné dokazování a pouze dovodila, že pokud stěžovatel nenahlásil mimořádné události, nezajistil místo mimořádných událostí, neprovedl dokumentaci stavu v době vzniku mimořádných událostí a neprovedl zjištění příčin a okolností jejich vzniku, pak nemohl ani přijmout příslušná opatření určená k předcházení vzniku mimořádných událostí. Odpovědnost za spáchání přestupku či správního deliktu však nelze ve správním řízení vyvodit na základě pouhé formální dedukce, aniž by byl spolehlivě zjištěn skutkový stav, a aniž by pochybení kontrolovaného subjektu bylo spolehlivě prokázáno (shodně viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2006, č. j. 2 As 20/2006 – 47). Uvedený postup drážní inspekce, která na základě pouhé dedukce dospěla k závěru, že stěžovatel uvedený delikt musel spáchat, proto nelze považovat za zákonný.

[32]. Stěžovatel nesouhlasí se závěrem městského soudu, dle něhož neprovedl zjištění příčin a okolností vzniku mimořádných událostí. Stěžovatel provedl vlastní interní šetření dle zákona o dráhách a správní spis příslušné dokumenty obsahuje.

pokračování

[33]. Rozhodnutím drážní inspekce bylo konstatováno, že stěžovatel spáchal správní delikt dle ustanovení § 51 odst. 6 písm. d) zákona o dráhách porušením povinnosti stanovené v § 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*. Samotný delikt podle rozhodnutí drážní inspekce spočíval v neprovedení zjištění příčin a okolností vzniku mimořádných událostí. Prováděcím právním předpisem je v daném případě vyhláška č. 376/2006 Sb., dle jejíhož ustanovení § 10 odst. 1 *[p]rovozovatel dráhy a dopravce podle činnosti vykonávané v rámci předmětu podnikání zajišťuje, aby při vzniku mimořádné události na jím provozované dráze, provozovaném drážním vozidle bylo provedeno zjištění příčin a okolností vzniku mimořádné události*. Zjišťování příčin a okolností vzniku mimořádné události provádí dle § 9 odst. 1 vyhlášky č. 376/2006 Sb. pověřená osoba, což je osoba (zaměstnanec nebo osoba v jiném smluvním vztahu k provozovateli dráhy nebo dopravci) odborně způsobilá k činnosti vykonávané v rámci předmětu podnikání pověřená k tomuto účelu provozovatelem dráhy nebo dopravcem.

[34]. Městský soud správně podotknul, že stěžovatel skutečně provedl interní šetření mimořádné události. Nicméně zjišťování příčin a okolností vzniku mimořádné události musí být provedeno pověřenou osobou dle výše uvedených podmínek. Správní spis však neobsahuje jakoukoli listinu či informaci o tom, že by šetření mimořádné události stěžovatelem bylo provedeno v souladu s vyhláškou č. 376/2006 Sb. pověřenou osobou. Stěžovatel v průběhu správního ani soudního řízení před městským soudem nenamítal, že splnil tento předpoklad, a ani v kasační stížnosti nikterak nepolemizuje se závěrem městského soudu. S touto námitkou se proto Nejvyšší správní soud neztotožnil.

[35]. Kasační stížností je dále namítáno, 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. Prezentovaná kritéria nespadají dle stěžovatele do rámce ustanovení § 52a odst. 2 zákona o dráhách. Stěžovatel především nesouhlasí se závěrem městského soudu, podle něhož uvedená kritéria mohly správní orgány vzít v potaz dle § 11 odst. 3 vyhlášky č. 376/2006 Sb.

[36]. Drážní inspekce při ukládání pokuty postupovala dle ustanovení § 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*. 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 přihlídnout 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. Lze tedy souhlasit s městským soudem, že správní orgány byly v projednávané věci oprávněny přihlédnout i k jiným okolnostem, než která jsou přímo uvedena 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.

[37]. Přihlédla-li drážní inspekce při rozhodování o výši pokuty také ke skutečnosti, že stěžovatel porušil kromě zákona a prováděcího předpisu též vlastní interní předpis, jedná se o skutečnost, která má podklad ve správním spisu a díky které správní orgán zdůraznil, že si stěžovatel sám musel být vědom toho, že se v posuzovaném případě jednalo o mimořádné události, s nimiž jsou spojeny zákonné povinnosti. Tyto povinnosti ostatně vyplývají i z interního předpisu stěžovatele s názvem „Hlášení mimořádných událostí v dopravě drážní inspekci“ z roku 2006 a z interního předpisu „Provozní předpisy D1 pro provoz drážních kolejových vozidel“ z roku 2007. Oba předpisy jsou součástí správního spisu. K této skutečnosti tedy drážní inspekce mohla a měla při úvaze o výši pokuty přihlížet.

[38]. Obdobně kritérium údajného soustavného porušování zákonných povinností stěžovatelem je v souladu s výše uvedeným možné zohlednit při rozhodování o výši sankce za spáchané delikty. Drážní inspekce řádně odůvodnila, proč vzala v potaz, že se stěžovatelem je již kvůli stejným deliktům z období od roku 2004 vedeno správní řízení pod č. j. 5 436/2008-DI. Nejedná se přitom, jak správně podotknul městský soud, o nepřípustné rozšíření správního řízení o další delikty. Stěžovatel nenamítal nepravdivost tvrzení ohledně vedení dalších správních řízení. V kasačních námitkách se zaměřil pouze na nezákonnost použití tohoto kritéria. Nejvyšší správní soud však dovodil, že toto kritérium spadá do zákonného rámce úvahy o výši ukládané pokuty. Ztotožnit se nicméně nelze s odkazem městského soudu na ustanovení § 11 odst. 3 vyhlášky č. 376/2006 Sb., podle něhož má být drážní inspekce oprávněna při úvaze o výši sankce posuzovat, zda se jedná v případě delikventa o ojedinělou událost, či zda delikvent soustavně porušuje své povinnosti. Namítané ustanovení nikterak neupravuje, k jakým okolnostem má správní orgán při rozhodování o výši pokuty přihlížet a odkaz na ně je proto nesprávný. Toto pochybení městského soudu je ovšem pouze marginálního charakteru a na zákonnost a správnost rozhodnutí městského soudu o této námitce nemá vliv.

[39]. Zdejší soud dále z úřední povinnosti konstatuje, že napadený rozsudek městského soudu trpí nepřezkoumatelností spočívající v nedostatku důvodů, neboť městský soud se nevypořádal s žalobní námitkou stěžovatele, podle které bylo v rozhodnutí drážní inspekce nesprávně přihlédnuto k nehodě ze dne 11. 4. 2008 jako k okolnosti mající vliv na uložení sankce. Soud je přitom povinen vypořádat se se všemi řádně vznesenými námitkami. Opomene-li některou vypořádat, zakládá tím nepřezkoumatelnost svého rozhodnutí (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 12. 2009, č. j. 8 Afs 73/2007 – 111). V souladu s usnesením rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006 – 74, však zdejší soud shledal tuto nepřezkoumatelnost pouze v dílčí oddělitelné části rozsudku krajského soudu. Rozsudek nelze tedy přezkoumat pouze v této části. Ve zbývajících částech je rozhodnutí městského soudu přezkoumatelné.

pokračování

[40]. Stěžovatel namítal, že drážní inspekce neužila při ukládání sankce absorpční zásadu, ačkoli na základě závazného právního názoru žalovaného ji užít měla. Žalovaný pak překvapivě a v rozporu se zásadou legitimního očekávání potvrdil toto rozhodnutí drážní inspekce.

[41]. Vede-li správní orgán společné správní řízení o více deliktech, užije při rozhodování o sankci absorpční zásadu. Její použití je možné *per analogiam legis* i v případech, kdy tak příslušný zákon výslovně nestanoví (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 9. 2005, č. j. 6 As 57/2004 – 54). Zásada absorpce představuje institut, na jehož základě přísnější trest pohlcuje trest mírnější. „*Sbíhající se delikty jsou tak postiženy pouze trestem stanoveným pro nejtěžší z nich (úhrnným trestem)*“ (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 9. 2005, č. j. 6 As 8/2005 – 66).

[42]. Stěžovateli byla uložena pokuta za delikty dle § 51 odst. 6 zákona o dráhách, za které se podle odstavce 7 písm. b) téhož ustanovení uloží pokuta do výše 10 000 000 Kč. Ve shodě s rozhodnutím drážní inspekce potvrzeném žalovaným zdejší soud konstatuje, že není na základě textu zákona možné v posuzovaném případě dospět k objektivnímu závěru o tom, který z deliktů vytýkaných stěžovateli je nejzávažnější. Drážní inspekce stěžovateli uložila úhrnný trest (trest za několik deliktů), při němž se užívá absorpční zásada. Vzhledem k tomu, že v daném případě nelze rozlišit, pro který delikt je určen nejzávažnější trest, postupovala drážní inspekce správně, pokud uložila úhrnný trest a svůj postup náležitě odůvodnila. Obdobně žalovaný nepochybil, potvrdil-li v této části rozhodnutí drážní inspekce. Tuto námitku tedy ve shodě s městským soudem neshledal Nejvyšší správní soud důvodnou.

[43]. Kasační stížností je namítána nepřezkoumatelnost rozhodnutí městského soudu o moderaci trestu, neboť městský soud se nijak nevyjadřuje k okolnostem případu, které podle stěžovatele odůvodňují snížení sankce nebo upuštění od ní. Absolutní výše sankce je dle stěžovatele zjevně neadekvátní. Městský soud též nepoučil stěžovatele o tom, že je povinen nést důkazní břemeno o nepřiměřenosti pokuty.

[44]. Stěžovatel v žalobě proti rozhodnutí žalovaného v souladu s ustanovením § 65 odst. 3 s. ř. s. uplatnil návrh na moderaci uložené sankce. O tomto návrhu soud rozhoduje dle ustanovení § 78 odst. 2 s. ř. s., podle něhož *[r]ozhoduje-li soud o žalobě proti rozhodnutí, jímž správní orgán uložil trest za správní delikt, může soud, nejsou-li důvody pro zrušení rozhodnutí podle odstavce 1, ale trest byl uložen ve zjevně nepřiměřené výši, upustit od něj nebo jej snížit v mezích zákonem dovolených, lze-li takové rozhodnutí učinit na základě skutkového stavu, z něhož vyšel správní orgán, a který soud případně vlastním dokazováním v nikoli zásadních směrech doplnil, a navrhl-li takový postup žalobce v žalobě.*

[45]. Citovaná ustanovení zakotvují tzv. moderační právo soudu, tj. právo soudu nahradit správní uvážení správního orgánu o výši pokuty uvážením soudním a od uložené sankce upustit nebo ji snížit v mezích zákonem dovolených. Pro možnost uplatnění moderačního práva soudu je nutné splnit zákonné podmínky vymezené výše citovanými ustanoveními. V posuzované věci se musí jednat o rozhodnutí, jímž byl uložen trest;

nejsou dány podmínky pro zrušení rozhodnutí správního orgánu, kterým byl trest uložen; trest byl uložen ve zjevně nepřiměřené výši; zákonná úprava výslovně umožňuje upuštění od trestu nebo jeho snížení a o snížení trestu lze rozhodnout na základě skutkového stavu, z něhož vycházel správní orgán. Primární podmínkou však je výslovný návrh žalobce na moderaci sankce s poukazem na její nepřiměřenou výši. Blíže se k podmínkám uplatnění návrhu na moderaci vyjádřil Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 30. 11. 2005, č. j. 1 As 30/2004 – 82 (dostupný na www.nssoud.cz, stejně jako veškerá dále citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu), na který zdejší soud pro stručnost odkazuje.

[46]. Návrhem na moderaci uložené sankce dává žalobce správnímu soudu prostor k soudnímu uvážení o výši této sankce. Tento postup soudu však představuje výjimečný institut, neboť ve správním soudnictví je pravidlem kasační přezkum, který nedává správnímu soudu pravomoc k tomu, aby správní rozhodnutí sám měnil. Může jej pouze zrušit či zamítnout nedůvodný návrh, případně vyslovit nicotnost správního rozhodnutí. Užitím moderačního práva soud nahrazuje správní uvážení správního orgánu o výši trestu; takový zásah je však zásahem dovoleným, umožněným soudem ustanovením § 78 odst. 2 s. ř. s. Soud se v takovém případě chová obdobně jako správní orgán a pro případ moderace je nadán vlastním uvážením, a může tak výjimečně zasáhnout do výše trestu. Tím, že trest sníží nebo od něj upustí, nezpochybňuje závěr správního orgánu o tom, že žalobce porušil zákon a dopustil se správního deliktu, nýbrž vykonává svou zvláštní zákonnou pravomoc, která mu náleží stejně jako pravomoc rušit správní rozhodnutí.

[47]. Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 19. 12. 2013, č. j. 2 As130/2012 – 20, vyslovil, že „[v]e vztahu k diskreci krajského soudu může Nejvyšší správní soud hodnotit jen to, zda prvoinstanční soud nepřekročil zákonem stanovené meze tohoto uvážení, nevybočil z nich nebo volně uvážení nezneužil, či zda je jeho úvaha přezkoumatelná a logicky nerozporná.“ Zdejší soud neshledal napadený rozsudek v namítaném rozsahu nepřezkoumatelným, neboť městský soud náležitě odůvodnil, proč v daném případě nepřistoupil k moderaci sankce. Samotné okolnosti případu dle městského soudu neodůvodňují a nemohou odůvodnit, proč se v posuzovaném případě mělo jednat o pokutu zjevně nepřiměřenou. Pokuta je přitom uložena pouze v jedné desetině zákonné sazby. Žalobce obecně musí své přesvědčení o tom, že správní orgán pochybil při stanovení výše trestu řádně odůvodnit. Odůvodnění pouhými skutkovými okolnostmi případu a tvrzením, že stěžovatel předmětné delikty nespáchal, proto zásadně nepostačí. Námitky týkající se samotné otázky zavinění jsou relevantní pro rozhodnutí soudu o tom, zda správní orgány tuto právě otázku správně zhodnotily. V případě přistoupení k úvaze o moderaci trestu však již soud napevno postavil, že žalobce delikt spáchal, a uvažuje pouze o tom, zda pokuta je přiměřená či nikoliv. Při tomto rozhodnutí je vázán žalobními tvrzeními žalobce. Na základě uvedeného Nejvyšší správní soud neshledal žádné pochybení městského soudu, 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. Žalobce, chce-li být v řízení úspěšný, musí sám svými žalobními námitkami nastavit konkrétní rámec soudního přezkumu rozhodnutí správních orgánů. Stejně jako v žalobě je přitom povinen tvrdit všechny pro věc rozhodné skutečnosti, na jejichž základě se domnívá, že rozhodnutí správních orgánů neobstojí. V projednávané věci městský soud na základě tvrzení stěžovatele dospěl k odůvodněnému

pokračování

závěru, že uložená pokuta není zjevně nepřiměřená. Nadto Nejvyšší správní soud poznamenává, že stěžovatel byl v řízení před správními orgány a konečně i v řízení před městským soudem zastoupen advokátem, tedy osobou odborně profesně znalou. S touto jeho námitkou se tedy zdejší soud neztotožnil.

VI. Závěr a náklady řízení

[48]. Nejvyšší správní soud v posuzovaném případě dospěl k závěru, že správní orgány i městský soud pochybily, neboť stěžovatel nespáchal delikt dle ustanovení § 51 odst. 6 písm. e) zákona o dráhách a nemohla mu za něj být uložena pokuta. Napadený rozsudek je dále částečně nepřezkoumatelný v části, v níž se městský soud nevypořádal s námitkou stěžovatele, podle které správní orgány nesprávně považovaly nehodu ze dne 11. 4. 2008 za okolnost, ke které má správní orgán přihlídnout při ukládání sankce. Městský soud tak zatížil rozsudek ze dne 7. 3. 2013, č. j. 11 A 91/2010 – 66, vadou, která měla za následek vydání nezákonného a částečně nepřezkoumatelného rozhodnutí o věci samé. Nejvyšší správní soud jej proto z výše uvedených důvodů ve výroku II. a III. zrušil podle ustanovení § 110 odst. 1 s. ř. s. a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení.

[49]. V tomto dalším řízení je městský soud vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu, dle něhož stěžovateli nemohla být uložena pokuta za delikt dle ustanovení § 51 odst. 6 písm. e) zákona o dráhách. Dále městský soud vypořádá všechny řádně uplatněné námitky stěžovatele.

[50]. Dle ustanovení § 110 odst. 3 s. ř. s. rozhodne v novém rozhodnutí městský soud též o nákladech kasačního řízení.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 30. ledna 2014

Daniela Zemanová
předsedkyně senátu