



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátu složeném z předsedy senátu Mgr. Milana Procházky a soudců Mgr. Karla Černína, Ph.D., a JUDr. Ing. Venduly Sochorové ve věci

žalobce: **StavInz CZ s.r.o.**, IČ 26068338
sídlem Na Sadech 4/3, České Budějovice
zastoupen advokátem Mgr. Michalem Pavlasem
sídlem Na Sadech 4/3, České Budějovice

proti

žalovanému: **Energetický regulační úřad**
sídlem Masarykovo náměstí 5, Jihlava

o žalobě proti rozhodnutí Rady Energetického regulačního úřadu ze dne 9. 2. 2021,
č. j. 00792-9/2020-ERU

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žalobce nemá právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalovanému se náhrada nákladů řízení nepřiznává.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Žalobce podanou žalobou brojí proti rozhodnutí Rady Energetického regulačního úřadu (dále jen „Rada žalovaného“) ze dne 9. 2. 2021, č. j. 00792-9/2020-ERU (dále jen „napadené

rozhodnutí“), kterým Rada žalovaného rozhodla o rozkladu žalobce proti rozhodnutí žalovaného ze dne 5.5. 2020, č. j. 00792-4/2020-ERU, sp. zn. OSR-00792/2020-ERU (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“).

2. Prvostupňovým rozhodnutím žalovaný uznal žalobce vinným ze spáchání tří přestupků podle § 91a odst. 1 písm. o) zákona č. 458/2000 Sb. o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon), ve znění účinném do 31. 12. 2017 (výrok I.), a dále ze dvou přestupků podle § 91a odst. 1 písm. o) energetického zákona ve znění účinném do 31. 12. 2018 (výrok II.). Skutkovou podstatu přestupků naplnil žalobce tím, že v rozporu s § 68 odst. 3 energetického zákona prováděl v ochranném pásmu plynárenských zařízení prostřednictvím strojního mechanismu s obsluhou poskytnutého třetí osobou činnost, při které došlo k poškození plynárenských zařízení. Žalobci byla za spáchání těchto pěti přestupků uložena pokuta ve výši 112 000 Kč (výrok III.) a dále povinnost nahradit náklady řízení ve výši paušální částky 1 000 Kč (výrok IV.).
3. Rada žalovaného napadeným rozhodnutím změnila výroky I. a II. prvostupňového rozhodnutí (ve smyslu upřesnění části výroku týkající se činnosti, při které bylo poškozeno plynárenské zařízení) a rozklad proti výrokům III. a IV. prvostupňového rozhodnutí zamítla a prvostupňové rozhodnutí v této části potvrdila.

II. Obsah žaloby

4. Z podané žaloby vyplývá, že žalobce spatřuje nezákonnost napadeného rozhodnutí z důvodu zásadních procesních vad (nemožnost změny rozhodnutí a nesprávné údaje ve výroku rozhodnutí) a z důvodu vad obsahového rázu (nezjištění řádného skutkového stavu, nepředvídatelné rozhodnutí, nepřezkoumatelnost pro rozpor důkazů s přijatými závěry, nezohlednění prokázaných liberačních důvodů a přetržení příčinné souvislosti, výklad pochybností v neprospěch obviněného)
5. Žalobce namítá, že žalovaný s ohledem na § 152 odst. 6 písm. a) správního řádu nebyl oprávněn prvostupňové rozhodnutí jakkoli změnit, pokud zároveň žalobci zcela nevyhověl, což se nestalo. Rada žalovaného měla prvostupňové rozhodnutí potvrdit a rozklad zamítnout zcela nebo prvostupňové rozhodnutí zrušit a rozkladu tedy vyhovět. Řešení přijaté Radou žalovaného nemá oporu v zákoně, když energetický zákon v tomto ohledu žádnou specifickou úpravu nepodává.
6. Žalobce namítá, že napadené rozhodnutí ve výrokové části pod bodem I a) nesprávně určuje smluvního partnera žalobce jako obec „Jarmolice“, kdy správně se jedná o obec Jamolice. Tamtéž v bodě II b) napadeného rozhodnutí žalovaný nesprávně určuje místo, kde mělo dojít ke spáchání přestupku dne 17. 4. 2018, kdy uvádí že ke spáchání přestupku mělo dojít u budovy č. p. 17864, která se však v obci Těšetice u Znojma nenalézá. Byť se zde jedná spíše o formální písařské chyby, pokud jsou obsaženy ve výroku napadeného rozhodnutí, pak způsobují vnitřní rozpornost napadeného rozhodnutí.
7. Žalobce zastává názor, že správní orgány během celého řízení postupovaly vnitřně rozporně a nekonzistentně hodnotily odpovědnost „bagristů“, případně jiných osob, které realizovaly činnost mající za důsledek naplnění skutkové podstaty řešených přestupků. Na str. 15 napadeného rozhodnutí Rada žalovaného vytýká žalobci, že nezohlednil úlohu ostatních zainteresovaných subjektů (členů subdodavatelského řetězce), odkazujíc přitom na potřebu komplexního a nezávislého hodnocení deliktů odpovědnosti fyzických a

právníků osob, současně však uzavírá, že vzhledem ke konceptu objektivní odpovědnosti není role ostatních osob pro dané řízení podstatná (ze spisu a samotného napadeného rozhodnutí se přitom podávají liberační důvody – informování o poloze inženýrských sítí, vyznačení na vozovku apod.). Obdobný rozpor lze shledat na str. 8 bod VII napadeného rozhodnutí. Pokud tedy nebyla vzata v úvahu a řádně vyšetřena odpovědnost ostatních osob zúčastněných přestupkového děje, jen stěží lze hovořit o řádně zjištěném skutkovém stavu a není možné uložit přiměřenou sankci. Není zřejmé, z čeho Rada žalovaného na str. 13 napadeného rozhodnutí dovodila, že práce byly provedeny dle požadavků žalobce a naopak, že ostatní zúčastněné osoby nebyly informovány o poloze inženýrských sítí (ze spisu a ze str. 10 napadeného rozhodnutí vyplývá opak, tedy že práce byly vykonávány subdodavatelsky bez přímého smluvního vztahu a informace o poloze inženýrských sítí byla předána). Napadené rozhodnutí tak trpí vadami ve smyslu § 76 s.ř.s.

8. Žalobce namítá nepřiměřenost uložené sankce, poukazuje na nedostatečně zjištěný skutkový stav a náhradu škody, jejíž výši uložená sankce převyšuje. Uložení sankce je podle žalobce neoprávněné a není podpořeno individualizovanou úvahou o závažnosti jednání žalobce při zohlednění všech relevantních okolností.
9. Podle žalobce správní orgány ignorovaly deliktní odpovědnost ostatních osob, které způsobily poškození plynárenského zařízení, resp. které se přímo dopustily přestupku dle § 91a odst. 1 písm. o) energetického zákona.
10. Rada žalovaného postupovala v rozporu se zásadou předvídatelnosti, kdy v nejprve ve svém rozhodnutí ze dne 12. 11. 2019 uložila žalovanému zkoumat zavinění ostatních osob na stavbě zúčastněných a následně neprovedení takového dokazování žalovaným přešla s tím, že vzhledem k objektivní odpovědnosti žalobce si je vědoma, že předmětem řízení je posouzení skutečnosti, zda je či není žalobce odpovědný za přestupky, z jejichž spáchání byl obviněn, a případná odpovědnost jednotlivých bagristů tak není vymezeným předmětem daného správního řízení (viz str. 15 napadeného rozhodnutí). Rada žalovaného přitom na str. 7 napadeného rozhodnutí odkazovala na rozsudek Městského soudu v Praze č. j. 8 Ca 317/2005-37, který trefně konstatoval, že úvahy ohledně podílu ostatních osob jsou nezbytné již s ohledem na výměru uložené pokuty a že z doposud provedených důkazů lze jednoznačně dovodit toliko, kdy a kde došlo k poškození energetického zařízení. Tento názorový obrat je v rozporu se zásadou předvídatelnosti postupu správních orgánů a vykazuje prvek svévolného rozhodování. Napadené rozhodnutí na straně jedné klade důraz na nezávislé hodnocení odpovědnosti žalobce a ostatních osob a zároveň uvádí, že odpovědnost těchto osob nehraje roli. Z objektivní povahy posuzovaného přestupku přitom podle žalobce nelze dovozovat, že roli ostatních osob není třeba zkoumat.
11. Skutkový stav byl zjištěn nedostatečně, v rozporu se základními zásadami a § 3 správního řádu.
12. Nezjištění úlohy ostatních osob, které přímo porušily zákonem chráněný zájem, zpochybňuje zásadním způsobem úvahy o sankci (které ostatně napadené rozhodnutí zcela pominulo).
13. Žalobce namítá, že v rámci spisového materiálu jsou patrný objektivní okolnosti svědčící ve prospěch liberace žalobce., případně jde o významné polehčující okolnosti, které nebyly správními orgány reflektovány. Tyto okolnosti lze považovat za prokázané. Bagristé byli informováni o vytyčení inženýrských sítí (viz str. 10 napadeného rozhodnutí a záznam

prvostupňového orgánu č. j. 11146-5/2017-ER – vyjádření pana L. C.). Vizuální vytyčení sítí společností GridServices s.r.o. je potvrzeno v protokolech žalovaného. Žalovaný předpojatě a účelově tyto okolnosti přehlíží a mylně dovozuje, že žalobce se své odpovědnosti nemůže zbavit. Na podporu své argumentace žalobce odkazuje na závěry z komentářové literatury.

14. V napadeném rozhodnutí absentuje úvaha ohledně správnosti pokynů a informací předaných jednotlivým bagristům. Předání informací o poloze sítí je ze spisového materiálu prokazatelné. Podle žalobce tedy nelze než dovodit, že informace předávané bagristům byly řádné a úplné. Z napadeného rozhodnutí neplyne, že by žalobce podával bagristům obsahově protiprávní pokyny, tedy, aby svou technikou poškozovali ochranná pásma energetických zařízení, kdy takové jednání by rovněž bylo případně nutné dokazovat a důkazní břemeno by nesl žalovaný.
15. Povinnosti uvážit případné liberační důvody se žalovaný nemohl zprostit ani s odkazem na vyjádření ze dne 3. 11. 2017, ve kterém stavbyvedoucí žalobce měl sdělit, že došlo k dílčí nedůslednosti. Toto vyjádření je jednak spekulativní jednak se vztahuje jen ke dvěma z pěti přestupků (10. a 21. 9. 2017).
16. Jednáním bagristů (kteří byli informováni o poloze sítí) došlo k přetržení příčinné souvislosti, a jejich excesivní jednání proto zakládá jejich výlučnou odpovědnost za řešené přestupky.
17. Bez zjištění konkrétní úlohy ostatních osob a případně vyloučení prokázaných liberačních důvodů (vytyčení sítí a upozornění na jejich existenci a nemožnost prací v jejich okolí) nelze vyvozovat delikt ní odpovědnost. Napadené rozhodnutí je tak založeno na fabulaci a účelových domněnkách, tedy pochybnostech, které žalovaný vykládá nepřipustně a v rozporu se zásadou *in dubio pro reo* v neprospěch žalobce.
18. Žalobce nerozporuje obecný konstrukt objektivní odpovědnosti ve vztahu k deliktům, které jsou mu kladeny za vinu. Nicméně i tento konstrukt umožňuje vyvinění, liberaci pachatele (viz § 91d energetického zákona v znění do 31. 12. 2017). Ignorování skutkových okolností svědčících pro vyvinění žalobce opětovně zpochybňuje přijaté skutkové závěry žalovaného. Napadené rozhodnutí je vnitřně rozporné pro rozpor přijatých závěrů s provedenými důkazy.
19. Žalovaný ve svém rozhodnutí neuvádí jednoznačně, na základě kterého ustanovení dovodil přičitatelnost jednání jednotlivých bagristů ve vztahu k žalobci, kdy odkazuje na § 20 odst. 2 písm. d) či e) zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále jen „zákon o odpovědnosti za přestupky“). Žalobce nebyl s konečnými pachateli přestupku (bagristy) v žádném přímém smluvním vztahu. Samostatnost postupu jednotlivých dodavatelů je dána již ze zákona, bez ohledu na to, zda disponovali příslušným živnostenským oprávněním. Bagristy zajišťovali přímí subdodavatelé žalobce, kteří byli zodpovědní za volbu konečného subdodavatele. Samotná okolnost, že bagristé byli informováni o poloze sítí, které byly dále vyznačeny na povrchu vozovky ještě neznamená, že by samostatná činnost bagristů měla být vyloučena (ostatně i žalovaný ji dílem připouští). K tíži žalobce nelze klást absenci protokolárního předání staveniště nebo absenci detailní smlouvy o dílo, které zákon nevyžaduje, kdy povinnosti lze ukládat toliko na základě zákona a v jeho mezích.

20. Žalobce namítá, že otázka přičitatelnosti je sporná. K jejímu osvědčení by opět bylo za potřeby doplnění dokazování. Žalobce svým jednáním skutkovou podstatu řešených přestupků nenaplnil.
21. Radou žalovaného odkazovaná judikatura Nejvyššího správního soudu (1 As 86/2011-50, č. j. 4 As 117/2016-26) není případná. V dané věci nebylo prokázáno, že by žalobce úkoloval bagristy. Pokyn, kde má zhotovitel dílo již samostatně provést de názoru žalobce neznámá úkolování a řízení práce ve smyslu zmíněných rozsudků Nejvyššího správního soudu. Rozsudek Městského soudu v Praze č. j. 6 A 234/96-35 zmíněný žalovaným v napadeném rozhodnutí pak podle žalobce působí na všechny nositele odpovědnosti stejným způsobem, tedy jak na objednatele, tak na zhotovitele. V dané věci nebylo provedeno dokazování ohledně pokynů žalobce, jejich správnosti, excesivního jednání bagristů a zohledněny nebyly ani prokazatelné liberační důvody. K tomu žalobce cituje výňatek z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 19.1. 2017, č. j. 10 As 225/2016-57.
22. Žalovaný nezohlednil žalobcem uhrazenou škodu ve výši 106 000 Kč a rovněž okolnosti svědčící o finančním stavu žalobce. I z tohoto důvodu je uložená sankce neodůvodněná, a tedy i v rozporu se zákonem.
23. Žalobce namítá ingerenci do působnosti stavebního úřadu. Svými úvahami ohledně povinností při předávání stavení překročily správní orgány svoji kompetenci nad svůj oborový rámec a snaží se jednání žalobce kriminalizovat. Aplikace stavebního práva na daný případ není relevantní. Tím, že se žalovaný nesoustředil na svůj oborový předpis, dovodil rovněž nesprávně odpovědnost žalobce.

III. Vyjádření žalovaného k žalobě

24. Žalovaný ve svém vyjádření k žalobě navrhuje podanou žalobou zamítnout, jelikož vznesené námitky považuje za nedůvodné.
25. Žalovaný předně uvádí, že energetický zákon obsahuje ve vztahu k řízení o rozkladu specifickou právní úpravu. Podle § 96 odst. 2 energetického zákona se v řízeních vedených Energetickým regulačním úřadem nepoužije ustanovení správního řádu o možném způsobu ukončení řízení o rozkladu. Aplikace § 152 odst. 6 správního řádu je tak vyloučena a v řízení o rozkladu se aplikuje § 90 správního řádu, tedy právní úprava týkající se rozhodování odvolacího správního orgánu. V dané věci Rada žalovaného rozhodla v souladu s § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu o změně výroku I. a II. prvostupňového rozhodnutí, přičemž uvedenou změnou nedošlo ani k porušení zásady *reformatio in peius*.
26. Dále žalovaný odkazuje na napadené rozhodnutí a argumentuje k jednotlivým žalobním bodům.

IV. Replika žalobce

27. V replice ze dne 15. 12. 2021 žalobce uvádí, že nehledě na argumentaci žalovaného ohledně limitace rozhodovací pravomoci ve smyslu § 152 odst. 6 správního řádu, kterou žalovaný vyvrací žalobní námitky ohledně nemožnosti změnit prvostupňové rozhodnutí v rámci řízení o rozkladu, žalobce setrvává na ostatních bodech žaloby, které považuje za zcela zásadní a věcně správné.
28. Žalobce zejména namítá, že žalovaný rezignoval na zjišťování skutkových okolností (případně též okolností zavdávajících vyvinění žalobce) k posouzení míry zavinění

jednotlivých účastníků řešené věci, a to v rozporu se svou dřívější rozhodovací praxí, kterou následně nedůvodně popřel. Pokud tedy nebyl v dané věci náležitě zjištěn skutkový stav v souladu se zásadou § 3 správního řádu, nemůže napadené rozhodnutí při soudním přezkumu obstát.

V. Posouzení věci krajským soudem

29. Žaloba byla podána včas [§ 72 odst. 1 soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“)], osobou k tomu oprávněnou (§ 65 odst. 1 s. ř. s.) a jedná se o žalobu přípustnou. Soud ve věci rozhodl bez nařízení jednání za splnění zákonných podmínek (§ 51 odst. 1 s. ř. s.).
30. Dle § 75 odst. 1, 2 s. ř. s. vycházel soud při přezkoumání žalobou napadeného rozhodnutí ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu. Krajský soud přezkoumal napadené rozhodnutí žalovaného v mezích uplatněných žalobních bodů, jakož i z pohledu vad, k nimž je povinen přihlížet z úřední povinnosti, a dospěl k závěru, že žaloba není důvodná.
31. Ze správního spisu vyplývá, že žalobce uzavřel s obcí Jamolice a dále s příspěvkovou organizací Správa a údržba silnic Jihomoravského kraje smlouvy o dílo s předmětem smluv „II/152 Jamolice, průtah“. Žalobce dále uzavřel s příspěvkovou organizací Správa a údržba silnic Jihomoravského kraje smlouvy o dílo s předmětem smlouvy „II/413 TĚŠETICE PRŮTAH“. Žalobce poté objednal u obchodní společnosti ADAMBAU CZ s.r.o. (dále jen „společnost ADAMBAU CZ“) „zemní práce a autodopravu“ s termínem plnění „dle potřeb stavby – po dohodě se stavby vedoucím“ (o čemž svědčí objednávkový list ze dne 28. 8. 2017) a dále u obchodní společnosti RONYTRANS s.r.o. (dále jen „společnost RONYTRANS“) mimo jiné stroj „Volvo EC 360“ (o čemž svědčí objednávka ze dne 23. 1. 2018) s termínem plnění od 23. 1. 2018 do 31. 7. 2018. Práce pro společnost ADAMBAU CZ prováděli na místě předmětné stavby fyzické osoby: pan M. V., pan L. C., pan M. M. a pan P. D., a to na základě ústních objednávek. Práce pro společnost RONYTRANS prováděl na místě předmětné stavby její zaměstnanec: pan P. L.
32. V dané věci vzal soud z podkladů správního řízení za prokázané (a mezi účastníky řízení o tom není sporu), že jednotlivé fyzické osoby prováděli v jednotlivých dnech strojní výkopové práce na stavbě v obci Jamolice (konkrétně M. V., L. C., M. M. a P. D.) a na stavbě v katastrálním území Těšetice u Znojma (konkrétně P. L.), při nichž došlo k poškození středotlakého plynovodu s únikem plynu. Veškeré náklady spojené s opravou a únikem plynu uhradil žalobce.
33. Mezi účastníky řízení není sporné, že skutková podstata přestupku ve smyslu § 91a odst. 1 písm. o) energetického zákona byla v jednotlivých případech poškození plynárenských zařízení naplněna.
34. Stěžejní námitkou a podstatou sporu mezi účastníky řízení je tvrzení žalobce, že není subjektem zodpovědným za spáchání předmětných přestupků a že za jejich spáchání nesou přímou odpovědnost jednotlivé osoby, které jednání fakticky provedly, tj. jednotliví bagristé (strojníci), nikoliv žalobce.
35. Energetický zákon v § 68 v rozhodných zněních (do 31. 12. 2017 a do 31. 12. 2018) stanovil, že plynárenská zařízení jsou chráněna ochrannými pásmy k zajištění jejich bezpečného a spolehlivého provozu (odst. 1). Ochranným pásmem se pro účely tohoto

zákona rozumí souvislý prostor v bezprostřední blízkosti plynárenského zařízení, který činí: a) u nízkotlakých a středotlakých plynovodů a plynovodních přípojek, jimiž se rozvádí plyn v zastavěném území obce 1 m na obě strany od půdorysu, b) u ostatních plynovodů a plynovodních přípojek 4 m na obě strany od půdorysu, c) u technologických objektů 4 m od půdorysu (odst. 2). V ochranném pásmu je zakázáno provádět činnosti, které by mohly ohrozit plynárenská zařízení, jejich spolehlivost a bezpečnost provozu. Při provádění veškerých činností v ochranném pásmu i mimo ně nesmí dojít k poškození plynárenského zařízení (odst. 3). Pokud právnická nebo podnikající fyzická osoba poruší právě uvedený zákaz vymezený v § 68 odst. 3 citovaného zákona, dopustí se přestupku [§ 91a odst. 1 písm. o)], za nějž se uloží pokuta do 15 000 000 Kč (§ 91a odst. 7).

36. Podstatnou okolností v nyní projednávané věci je zjištění žalovaného, že žalobce se na provádění prací bagristů, při nichž došlo k poškození plynárenského zařízení aktivně podílel, neboť práce bagristů probíhaly v přímé řídicí působnosti žalobce a pod jeho kontrolou. Byl to výlučně žalobce, kdo bagristům určoval rozsah a místo prací, termíny i množství práce. Žalobce, resp. jeho zaměstnanec (stavbyvedoucí), který byl přítomen na místě stavby, měl rovněž pod kontrolou, jak zadaná činnost bagristů probíhá a s průběhem této činnosti byl srozuměn. Dané jednání žalobce je v rámci správních rozhodnutí popsáno a má skutkovou oporu v obsahu správního spisu (viz např. vyjádření žalobce, objednávky žalobce adresované společností ADAMBAU a RONYTRANS, vyjádření společností ADAMBAU a RONYTRANS). Současně lze podle krajského soudu shledat, že míra, s jakou se na provádění činnosti bagristů žalobce přímo podílel byla natolik intenzivní, že u žalobce přichází v úvahu odpovědnost za přestupky. Námitce žalobce, že pouze zadal bagristům samostatné provedení díla nebo že činnost bagristů byla zcela samostatná, tak krajský soud nepřisvědčil.
37. Skutečnost, že práci na staveništi si neorganizovali bagristé samostatně, žalovaný relevantně podpořil poukazem na to, že žalobce svým dodavatelům, resp. subdodavatelům nepředal staveniště. Ze samotného nepředání staveniště ve smyslu příslušných stavebních předpisů však nebyla dovozena sankční odpovědnost žalobce. Nelze tedy hovořit o tom, že by žalovaný překročil užitím stavebních předpisů své kompetence příslušející stavebnímu úřadu, jak namítá žalobce. Vyjádření o povinnostech stavebníka a předání staveniště toliko ilustruje fakt, že za udílení pokynů bagristům byl zodpovědný žalobce a bylo na něm, aby zajistil soulad prováděných prací s právními předpisy. Skutečnost, že žalobce nepředal staveniště je tak pouze podpůrná a svědčí ve prospěch závěru, že žalobce měl při zadávání a kontrole prací postupovat s dostatečnou péčí a profesionalitou, aby nedošlo k porušení plynárenského zařízení. Žalobcem namítanou ingerenci do působnosti stavebního úřadu tak krajský soud v dané věci neshledal.
38. Rada ERÚ v napadeném rozhodnutí rovněž podpůrně poukázala na judikaturu správních soudů zabývajících se otázkou rozdělení delikttní odpovědnosti mezi zadavatele a objednatele před účinností zákona o odpovědnosti za přestupky (viz str. 13 a 14 napadeného rozhodnutí). Takovému postupu nelze podle krajského soudu nic vytknout. Ačkoli se dané rozsudky netýkají přímo určení odpovědnosti za poškození plynárenského zařízení, bylo z nich podle krajského soudu možné analogicky vycházet i v nyní řešené věci.
39. Nejvyšší správní soud (byť např. ve vztahu k delikttní odpovědnosti podle § 88 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny) opakovaně dospěl k závěru, že za určitých okolností lze dovodit delikttní odpovědnost nejen u osoby, která zákonem neaprobovaný zásah fakticky provedla, ale rovněž u osoby, která jí provedení těchto prací zadala, pokud

by uvedené práce prováděly obě tyto osoby, resp. zaměstnanci obou subjektů, či kdy by zaměstnanci investora na místě samém řídili práce či dávali pokyny k provádění prací prováděných realizátorem (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 6. 2011, č. j. 1 As 86/2011- 50). Podstatnou okolností je tedy zjištění, zda práce fakticky prováděl v plném rozsahu pouze zhotovitel, nebo se zadavatel na jejich provádění rovněž podílel, a to řízením či kontrolou, např. udílel pokyny, dohlížel na práce, určoval aktivně jejich místo a rozsah, reguloval termíny a množství práce atd. (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 5. 2019, č. j. 7 As 372/2018-43 či ze dne 15. 2. 2022, č. j. 10 As 486/2021-53).

40. Závěry plynoucí z napadeného rozhodnutí, že při posouzení odpovědnosti za přestupek je mimo jiné významná i skutečnost, že činnost, při které došlo k poškození zájmu chráněného zákonem byla vykonávána podle požadavků a pod dohledem účastníka řízení (viz str. 14 napadeného rozhodnutí) se tak s uvedenou judikaturou Nejvyššího správního soudu nedostaly do rozporu.
41. Krajský soud se s ohledem na shora uvedené ztotožnil jednak se závěrem žalovaného, že bagristé v dané věci při provádění prací plnili úkoly stanovené žalobcem (právníckou osobou), jednak s úvahami, že jednání bagristů je tak přičitatelné žalobci podle § 20 odst. 2 písm. d) zákona o odpovědnosti za přestupky.
42. Podle § 20 zákona o odpovědnosti za přestupky právnická osoba je pachatelem, jestliže k naplnění znaků přestupku došlo jednáním fyzické osoby, která se za účelem posuzování odpovědnosti právnické osoby za přestupek považuje za osobu, jejíž jednání je přičitatelné právnické osobě a která porušila právní povinnost uloženou právnické osobě, a to při činnosti právnické osoby, v přímé souvislosti s činností právnické osoby nebo ku prospěchu právnické osoby nebo v jejím zájmu; za porušení právní povinnosti uložené právnické osobě se považuje též porušení právní povinnosti uložené organizační složce nebo jinému útvaru, který je součástí právnické osoby (odst. 1). Za osobu, jejíž jednání je přičitatelné právnické osobě, se za účelem posuzování odpovědnosti právnické osoby za přestupek považuje mimo jiné d) fyzická osoba, která plní úkoly právnické osoby, e) fyzická osoba, kterou právnická osoba používá při své činnosti (odst. 2).
43. Úkolem, který fyzická osoba plní ve smyslu § 20 odst. 2 písm. d) zákona o odpovědnosti za přestupky, je přitom „nutno rozumět jakýkoliv úkol učiněný na základě pokynu právnické osoby (například zaměstnavatele), byť jde o pokyn nabádající k porušení právní normy (bez porušení právní povinnosti jednáním fyzické osoby by nemohlo ani dojít k naplnění znaků skutkové podstaty přestupku právnické osoby)“ (důvodová zpráva k PřesZ, 7. volební období, sněmovní tisk č. 555, dostupná na www.psp.cz; zvýraznění provedl krajský soud).
44. Žalobce s poukazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 1. 2017, č. j. 10 As 225/2016-57, namítal, že měla být zkoumána smluvní ujednání mezi žalobcem jako objednatelem a zhotoviteli. K tomu uvádí krajský soud následující. V daném případě žalovaný popsal, jakým způsobem byl smluvní vztah nastaven a rovněž jak probíhala faktická spolupráce žalobce a bagristů. Objednávky pronájmu strojů a provedení prací byly pouze obecné a zadání prací probíhalo na základě ústních pokynů žalobce přímo na místě stavby. Toto jednání žalobce má ve správním spise dostatečnou skutkovou oporu. Žalobce ve správním řízení netvrdil ani nedokládal, že by k poškození plynárenského zařízení došlo v jiné souvislosti než při plnění pracovních úkolů zadaných žalobcem, že by bagristé jeho pokyny překročili, že by měl žalobce na místě stavby k postupu bagristů při

provádění prací výhrady nebo že by na místě stavby bagristé vykonávali jakoukoli činnosti z vlastní iniciativy. Žádné konkrétní informace k tvrzenému excesivnímu jednání bagristů, které správní orgány opomněly zkoumat, žalobce v podané žalobě neuvádí a nedokládá v čem mělo excesivní jednání bagristů spočívat. Jedná se tak pouze o tvrzení žalobce. Skutečnost, že v rámci úkolů zadaných žalobcem bagristé na místě, které jim k provedení prací určil žalobce, poškodili plynárenské zařízení tak nemůže bez dalšího představovat exces bagristů, neboť jejich činnost byla vykonávána přímo na pokyn žalobce a žalobce měl na místě plnou kontrolu nad tím, jak práce bagristů probíhají. Krajský soud proto nevidí důvod pro zpochybnění závěrů žalovaného ohledně přičitatelnosti jedná bagristu žalobci. Soud podotýká, že žalovaný správně posoudil, že podstatná pro aplikaci § 20 odst. 2 písm. d) zákona o odpovědnosti za přestupky je skutečnost, že bagristé fakticky plnili úkoly žalobce a nikoli to, jak formálně navenek vystupovali (jako subdodavatelé či zaměstnanec dodavatele žalobce, tedy že po formální stránce byli bez přímé vazby na žalobce).

45. Žalobce dále namítal že přičitatelnost jednání bagristů žalobci posuzoval žalovaný podle § 20 odst. písm. d) či e) zákona o odpovědnosti za přestupky, což činí postup žalovaného neurčitým. Krajský soud nevidí ostrou hranici mezi kategoriemi osob, jejichž jednání je přičitatelné právnické osobě podle zmíněných ustanovení. Podle krajského soudu by bylo dostatečné, pokud by žalovaný na danou věc aplikoval § 20 odst. 2 písm. d) zákona o odpovědnosti za přestupky. Nicméně, pokud žalovaný odkazuje rovněž na § 20 odst. 2 písm. e) zákona o odpovědnosti za přestupky, nejedná se o skutečnost, která by mohla mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí.
46. Žalobce rovněž zpochybňoval příčinnou souvislost mezi jednáním žalobce a poškozením plynárenských zařízení. K tomu krajský soud předně uvádí, že přestupek podle § 91a odst. 1 písm. o) energetického zákona je založen na objektivní odpovědnosti. Jedná se tak o odpovědnost za následek, tj. bez ohledu na zavinění. Podstatné je pouze to, že žalobce konal, na základě čehož došlo k porušení zákona. Otázka zavinění se tudíž vůbec nezkoumá. Zkoumá se zejména naplnění obligatorních znaků objektivní stránky dotčené skutkové podstaty, kterými jsou jednání, následek a příčinná souvislost mezi nimi. Příčinná souvislost (kauzální nexus) je vztah mezi protiprávním jednáním jako příčinou a škodlivým následkem, který je právě tímto jednáním vyvolán. Ve shodě s doktrínou je přitom jednání příčinou následku pouze tehdy, jestliže by následek bez tohoto jednání nenastal buď vůbec, anebo by bez něho nenastal takovým způsobem, jakým konkrétně nastal.
47. Jak krajský soud zmínil výše, přímý a faktický podíl žalobce na realizaci činností, při kterých došlo k porušení plynárenského zařízení, spočíval v dané věci nikoliv ve fyzickém provedení prací, ale v jejich zadání, resp. v organizaci jejich průběhu přímo na místě a pod kontrolou žalobce. Podle § 68 odst. 3 věty druhé energetického zákona „[p]ři provádění veškerých činností v ochranném pásmu i mimo ně nesmí dojít k poškození plynárenského zařízení“. K poškození plynového zařízení tedy nesmí dojít žádným způsobem. Pokud žalobce inicioval, zorganizoval a měl pod kontrolou činnosti, v jejichž důsledku nastal zákonem předpokládaný škodlivý následek, pak je zcela správný závěr správních orgánů, že bez takové činnosti žalobce by k poškození plynárenského zařízení nedošlo. Žalobcovy námitky ohledně neprokázání příčinné souvislosti jsou nedůvodné.
48. S ohledem na výše uvedené je nedůvodná i žalobní námitka, že se žalovaný nezabýval správností žalobcových pokynů a že se z napadeného rozhodnutí nepodává, že by žalobce

předával bagristům obsahově protiprávní pokyny, tedy aby svou technikou poškozovali plynárenská zařízení. Prokázání úmyslu se nevyžaduje. Zda k porušení plynárenského zařízení došlo úmyslně, nedbalostí, zanedbáním kontroly nebo nedůsledností konkrétních pracovníků, není vzhledem k objektivní povaze odpovědnosti za přestupek rozhodné. Jak bylo uvedeno shora, ke vzniku odpovědnosti žalobce za zmíněné přestupky nebylo potřeba prokazovat ani minimální míru zavinění. I pokud žalobce předával bagristům řádné a úplné informace ohledně inženýrských sítí, nevylučovalo by to jeho odpovědnost za předmětné přestupky (pokud by se žalobci nepodařilo současně prokázat existenci podmínek pro liberaci – k tomu viz níže).

49. Žalobce tvrdil, že zde jsou dány důvody pro to, aby se zprostil odpovědnosti za přestupky, jejichž spáchání je mu kladeno k tíži. V § 21 zákona o odpovědnosti za přestupky je upraven obecný liberační důvod, dle něhož právnická osoba za přestupek neodpovídá, jestliže prokáže, že vynaložila veškeré úsilí, které bylo možno požadovat, aby přestupku zabránila. Pro uplatnění liberačního důvodu je přitom zapotřebí aktivního úsilí ze strany přestupce (žalobce), přičemž nepostačí, aby se pouze spoléhal na to, že jiná osoba bude řádně plnit své zákonné povinnosti (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 11. 2019, č. j. 7 As 413/2018-24). Pokud tedy žalobce očekával, že bagristé neporuší právní předpisy, popř. vycházel z mylného předpokladu, že výlučnou odpovědnost za případné poškození plynárenského zařízení ponесou bagristé, nelze to považovat za vynaložení veškerého úsilí, jež by bylo možné po žalobci rozumně požadovat.
50. Žalobci nebylo kladeno k tíži, že neinformoval bagristy o poloze inženýrských sítí (taková skutečnost nevyplyvá ani ze str. 13 napadeného rozhodnutí, na kterou odkazuje v podané žalobě žalobce). Krajský soud má za to, že seznámení bagristů s polohou inženýrských sítí bylo povinným minimem žalobce v rámci jeho činnosti, a proto takové seznámení nelze zároveň považovat za liberační důvod ani za polehčující okolnost. Ze správního spisu, nevyplyvá, že by se žalobce snažil prokázat zabránění poškození plynárenského zařízení např. tím, že by vykonával dostatečnou, resp. efektivní kontrolu bagristů. Z ničeho tak nelze dovodit naplnění podmínek zproštění odpovědnosti žalobce za předmětné přestupky.
51. Ze správního spisu je zřejmé, že žalovaný o dané věci rozhodoval opakovaně. V rámci prvního řízení o rozkladu Rada žalovaného vytýkala žalovanému nedostatečně zjištěný skutkový stav s tím, že žalovaný neprokázal bez důvodných pochybností, že se předmětných přestupků dopustil výlučně žalobce. Žalovaný následně dospěl k závěru, že pro posouzení role a odpovědnosti na stavbě zúčastněných osob jsou dostatečné podklady, kterými již disponuje a vycházejí z těchto podkladů uzavřel, že společnosti ADAMBAU CZ a RONYTRANS s.r.o. a jednotliví bagristé neodpovídají za poškození plynárenských zařízení (viz např. str. 20 prvostupňového rozhodnutí). Z napadeného rozhodnutí plyne, že žalovaný se neztotožnil s tímto posouzením, že za poškození plynárenského zařízení odpovídá nutně výlučně žalobce. Nevyloučil i případnou odpovědnost bagristů. Nicméně uvedl, že tím není dotčena odpovědnost žalobce za předmětné přestupky a že případná odpovědnost bagristů není vymezeným předmětem dotčeného správního řízení.
52. Žalobce v této souvislosti v podané žalobě poukazoval na názorový zvrát, nepředvídatelnost postupu správních orgánů či svévolného rozhodování a nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí. Rovněž namítal ignorování deliktů odpovědnosti ostatních osob, které způsobily poškození plynárenského zařízení, argumentoval nedostatečně zjištěným skutkovým stavem, nedodržováním dokazování ve

vztahu k ostatním osobám a vlivem podílu ostatních osob na výměru pokuty uložené žalobci.

53. Krajský soud má za to, že závěry Rady žalovaného plynoucí z prvního řízení o rozkladu zřejmě u žalobce vzbudily naději, že pokud bude prokázána odpovědnost za poškození plynárenského zařízení u jiných osob, bude odpovědnost žalobce vyloučena, případně se taková skutečnost projeví ve výši stanovené sankce. Taková očekávání však nebyla namístě. Z ničeho neplyne a ani žalobce netvrdí, že by Rada žalovaného v rámci prvního řízení o rozkladu vyslovila závěr, že posouzení odpovědnosti ostatních osob bude následně relevantní pro vznik odpovědnosti žalobce za předmětné přestupky případně nebo pro výši stanovené sankce. To je pro danou věc zásadní.
54. Pokud Rada žalovaného zavázala žalovaného, aby posoudil případný podíl na vzniku závadného stavu u všech v úvahu přicházejících subjektů, aniž by současně uvedla, jaké důsledky bude mít takové posouzení pro projednávanou věc, a žalovaný takové vyhodnocení provedl (roli jednotlivých subjektů včetně žalobce detailně popsal a odpovědnost jiných subjektů vyloučil), nelze postup žalovaného shledat v rozporu se závazným názorem Rady žalovaného. Žalobci lze přisvědčit, že Rada žalovaného následně závěry žalovaného ohledně vyloučení odpovědnosti samotných bagristů korigovala, nicméně tato skutečnost podle krajského soudu nezpůsobuje nezákonnost napadeného rozhodnutí ani jeho nepřezkoumatelnost.
55. Závěr Rady žalovaného plynoucí z napadeného rozhodnutí, že otázka odpovědnosti ostatních subjektů není pro posouzení nyní řešené věci relevantní, krajský soud považuje za správný. Předmětem nyní souzené věci je pouze otázka naplnění podmínek odpovědnosti žalobce za přestupky. Zda ostatní subjekty také porušily svoji povinnost nepoškozovat plynárenské zařízení nemůže vést k jakémusi rozdělení sankce za přestupek, u něhož byla posuzována odpovědnost žalobce. Správní orgány tedy nepochybily, pokud při stanovení sankce nevzaly v úvahu, že se vedle žalobce mohly přestupku dopustit i jiné osoby (srov. rozsudek ze dne 10. 7. 2008, č. j. 1 As 51/2008-72, č. 1882/2009 Sb. NSS). Takovou skutečnost nemusely správní orgány zvažovat ani podle § 37 zákona o odpovědnosti za přestupky. Dané žalobní námitky jsou tak nedůvodné.
56. S ohledem na výše uvedené soud nepřisvědčil ani námitce žalobce, v níž vytýká žalovanému porušení § 3 správního řádu. Dle soudu žalovaný zjistil skutkový stav náležitě a provedl všechny relevantní důkazy, které byly nezbytné k vydání rozhodnutí ve věci. Skutková zjištění jsou zcela dostatečná pro závěr žalovaného, že odpovědnost za spáchané přestupky vznikla žalobci. Krajský soud má za to, že ačkoli žalobce brojí proti nedostatečně zjištěnému skutkovému stavu, spíše se domáhá přehodnocení právního hodnocení zjištěného skutkového stavu, že je to také žalobce, který za provedené zásahy do plynárenských zařízení nese odpovědnost.
57. Neobstojí ani námitka žalobce stran nezohlednění úhrady vzniklé škody při stanovení výše pokuty. Úhradu vzniklé škody prvostupňový správní orgán zohlednil jako polehčující okolnost (viz str. 24 prvostupňového rozhodnutí).
58. Žalobce rovněž namítal neoprávněnost udělení značné sankce a absenci individualizované úvahy o závažnosti jednání žalobce při zohlednění všech relevantních okolností. Důvodnost dané námitky žalobce odvozoval na základě svých tvrzení o nedostatečně zjištěném skutkovém stavu. Namítal rovněž absenci individualizované úvahy o závažnosti jednání žalobce.

59. Krajský soud se k nedůvodnosti námitek ohledně nedostatečně zjištěného skutkového stavu a nezohlednění náhrady vzniklé škody vyjádřil výše. Žalovaný vyhodnotil veškerá relevantní zákonná kritéria rozhodná pro uložení sankce. Žalobci bylo prokázáno spáchání pěti přestupků. Tato skutečnost se rovněž promítla do celkové výše uložené pokuty. Při určení druhu a výměry správního trestu žalovaný postupoval dle § 37 a násl. zákona o odpovědnosti za přestupky, povaha a závažnost přestupků byla hodnocena v souladu s § 38 zákona o odpovědnosti za přestupky za současného posouzení polehčujících a přitěžujících okolností ve smyslu § 39 a § 40 zákona o odpovědnosti za přestupky. Kritéria pro uložení sankce žalovaný pouze nevyjmenoval, ale provedl též jejich základní aplikaci, a tedy náležitou individualizaci na případ žalobce (viz str. 23 až 25 prvostupňového rozhodnutí). Pokuta ve výši 112 000 Kč byla uložena v rámci zákonného rozpětí, konkrétně při spodní hranici trestní sazby nejzávažnějšího přestupku, kde lze uložit pokutu do výše 15 000 000 Kč. Podle soudu uložená pokuta není zjevně nepřiměřená skutkovým zjištěním. Byly rovněž zkoumány majetkové poměry žalobce, aby nedošlo k uložení likvidační pokuty, a to na základě podkladů dostupných z veřejného rejstříku (viz str. 24 až 25 prvostupňového rozhodnutí). Co do prokázání osobních a majetkových poměrů se očekává též důkazní aktivita ze strany žalobce, pokud tvrdí, že je pro něj uložena pokuta příliš zásadním zásahem do majetkové sféry či likvidační (srov. rozsudek NSS ze dne 26. 7. 2018, č. j. 2 As 425/2017-33, odst. 28). Žalobce v tomto ohledu však svoje majetkové poměry jednak ve správním řízení (viz str. 24 napadeného rozhodnutí) jednak v soudním řízení nijak blíže nespecifikoval ani nedoložil. V soudním řízení pouze obecně a nedůvodně namítal, že žalovaný nezohlednil okolnosti svědčící o finančním stavu žalobce, což je pro vyhodnocení případného likvidačního charakteru uložené pokuty nedostatečné.
60. Krajský soud připomíná, že ukládání pokut za správní delikty podléhá volnému správnímu uvážení (diskrečnímu právu správního orgánu), tedy zákonem dovolené volnosti správního orgánu rozhodnout ve vymezených hranicích, resp. volit některé z více možných řešení, která zákon dovoluje. Na rozdíl od posuzování otázek zákonnosti, jimiž se soud musí při posuzování správní věci k žalobní námitce zabývat, je oblast správní diskrece soudní kontrole prakticky uzavřena. Podrobit volné správní uvážení soudnímu přezkoumání lze jen potud, překročil-li správní orgán zákonem stanovené meze tohoto uvážení anebo správní orgán volné uvážení zneužil (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 8. 2003, č. j. 6 A 96/2000-62, či rozsudek ze dne 20. 12. 2012, č. j. 1 Afs 77/2012-46). Role správního soudu při přezkumu uložené pokuty je do značné míry limitována. Ukládání pokut za správní delikty má vycházet z komplexního vyhodnocení různých skutkových i právních aspektů konkrétního a individualizovaného jednání pachatele přestupku. Takové vyhodnocení musí být založeno na dostatečně zjištěném skutkovém stavu. Správní orgán se musí pohybovat v zákonných mezích, vzít v úvahu zákonná hlediska pro určení výše pokuty a zohlednit všechny podstatné okolnosti (např. povahu jednání a jeho následky či poměry pachatele) v jejich vzájemné souvislosti, tak, aby pokuta byla přiměřená přestupku. Soudní přezkum ukládání pokut se soustředí na to, zda správní orgán dostal těmito požadavkům. Správní soud nemá pravomoc vstupovat do role správního orgánu a vyhodnocení věci správním orgánem nahrazovat uvážením soudcovským, tedy například sám rozhodovat, jaká sankce (co do druhu a výše) by měla být uložena (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2005, č. j. 1 As 30/2004-82, ze dne 19. 12. 2013, č. j. 2 As 130/2012-20, č. 2992/2014 Sb. NSS, nebo ze dne 2. 6. 2022, č. j. 2 As 38/2022-45).

61. V dané věci soud neshledal, že by se uložená pokuta jakkoli vymykala zákonným kritériím. Způsob stanovení sankce a její výše byly řádně odůvodněny. Žalobní námitce stran nepřiměřenosti sankce nelze přisvědčit, stejně jako námitce ohledně absence individualizace úvah o závažnosti jednání žalobce.
62. Žalobce v podané žalobě namítal nemožnost učinit změnu prvostupňového rozhodnutí v rámci řízení o rozkladu. S ohledem na to, že žalobce v podané replice fakticky uznává, že žalovaný v daném případě při změně prvostupňového rozhodnutí postupoval v souladu s § 90 správního řádu (tj. v souladu s právní úpravou týkající se odvolacího řízení) v návaznosti na § 96 odst. 2 energetického zákona, je daná žalobní námitka bezpředmětná.
63. Dále žalobce poukazoval na nesprávné označení místa přestupku a subjektů smluvního vztahu. Vytýkaný nedostatek napadeného rozhodnutí odstranilo rozhodnutí ze dne 1. 9. 2021, č. j. 00792-11/2020-ERU, o opravě zřejmých nesprávností. Soud má za to, že v daném případě se jedná o opravu zjevného omylu (chyby v psaní) ve smyslu § 70 správního řádu, nikoli o opravu, která by znamenala změnu skutkových zjištění či jejich právního hodnocení (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2010, č. j. 1 Afs 58/2009-541). Skutečnost, že rozhodnutí o opravě zřejmých nesprávností bylo vydáno až po podání správní žaloby, nezpůsobuje jeho nezákonnost ani nezákonnost napadeného rozhodnutí. Žalobní námitka není důvodná.

VI. Závěr a náklady řízení

64. Krajský soud na základě všech výše uvedených skutečností a úvah neshledal žalobu důvodnou, proto ji postupem podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
65. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s., podle něhož nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu těch nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který úspěch ve věci neměl. Žalobce před soudem neuspěl (soud žalobu zamítl jako nedůvodnou), proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému správnímu orgánu, kterému by jinak jakožto úspěšnému účastníkovi řízení právo na náhradu nákladů řízení příslušelo, však žádné náklady řízení nad rámec jeho běžné administrativní činnosti nevznikly, a proto mu je nelze přiznat.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu. 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 právních předpisů vyžadováno pro výkon advokacie.

Mgr. Milan Procházka
předseda senátu