č. j. 6 A 173/2002 - 33

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Milady Tomkové a soudců JUDr. Bohuslava Hnízdila a JUDr. Brigity Chrastilové v právní věci **žalobkyně: Správa železniční dopravní cesty, státní organizace,** se sídlem Prvního pluku 367/5, Praha 8, proti **žalovanému: Ministerstvo dopravy,** se sídlem nábřeží L. Svobody 12, Praha 1, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného č. j. 80/2002 - 130 - SPR/2 ze dne 4. 10. 2002,

takto:

I. Rozhodnutí žalovaného č. j. 80/2002 - 130 - SPR/2 ze dne 4. 10. 2002 **se** pro nezákonnost **zrušuje** a věc **se** mu **vrací** k dalšímu řízení.

II. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobkyni do 15 dnů od právní moci tohoto rozsudku na nákladech řízení částku 1000 Kč.

Odůvodnění:

Původní žalobce České dráhy, státní organizace, se žalobou, která byla podána dne 9. 12. 2002 Vrchnímu soudu v Praze, domáhal zrušení rozhodnutí Ministerstva dopravy a spojů (od 1. 1. 2003 Ministerstvo dopravy) č. j. 80/2002 - 130 - SPR/2 ze dne 4. 10. 2002, kterým bylo rozhodnuto o odvolání žalobce proti předchozímu rozhodnutí správního orgánu

I. stupně - Drážního úřadu č. j. 3 - 752/02 - DÚ/Sl ze dne 7. 6. 2002, kterým byla žalobci uložena pokuta 100 000 Kč za porušení § 22 odst. 1 písm. c) zákona č. 266/1994 Sb., o dráhách, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o dráhách“), neboť žalobce nezajistil, aby provozování dráhy prováděly osoby, které jsou k tomu odborně způsobilé. Žalovaný o tomto odvolání rozhodl tak, že odvolání zamítl a napadené rozhodnutí potvrdil; toto rozhodnutí bylo žalobci doručeno dne 9. 10. 2002.

Původní žalobce namítl, že odklízení sněhu z výhybek a kolejí není zákonem stanovenou odbornou činností a nelze ji proto posuzovat jako práci na údržbě zařízení v kolejišti. Zákon neukládá, aby osoby provádějící odklízení sněhu z výhybek splňovaly zvláštní odbornou způsobilost, zákonem je pouze upravena odborná způsobilost při řízení drážních vozidel (§ 45 a § 46 zákona o dráhách). Podle vyhlášky Ministerstva dopravy č. 177/1995 Sb., kterou se vydává stavební a technický řád drah, ve znění pozdějších předpisů, se pro dráhu celostátní a regionální a vlečku rozumí železničním svrškem část trati, která plní nosnou a vodící funkci pro jízdu drážního vozidla (ustanovení § 1 odst. 1 písm. h/ vyhlášky). Sníh podle žalobce neplní nosnou či vodící funkci pro jízdu drážního vozidla a jeho odmetání z kolejí a výhybek nemůže být posuzováno jako součást prací na opravách či údržbě železničního svršku. Tato činnost podle žalobce nemůže ohrozit dráhu nebo železniční dopravu, proto ani vnitřní předpis žalobce, kterým je podle § 22 odst. 1 písm. b) zákona o dráhách upravena odborná způsobilost a znalost osob zajišťujících provozování dráhy a způsob jejich ověřování, vymetání sněhu z výhybek jako odbornou činnost, k níž by bylo zapotřebí zvláštní odborné způsobilosti, neřeší. Podle žalobce tvrzení žalovaného, že zaměstnanci žalobce odklízející sníh z výhybek a kolejí zajišťovali správnou funkci pohyblivých částí výhybek, nemá oporu v právních předpisech. Zajišťování správné funkce výhybek a jejich zabezpečení přísluší výhradně odborné obsluze. Tuto činnost zaměstnanci žalobce nevykonávali a ani pro tuto činnost nebyli určeni. Ve správním řízení, které předcházelo vydání napadeného rozhodnutí žalovaného, tak podle žalobce nebylo prokázáno, že by žalobce ustanovení § 22 odst. 1 písm. c) zákona o dráhách porušil.

Původní žalobce ze shora uvedených důvodů navrhl, aby soud napadené rozhodnutí zrušil a aby věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Původní žalobce také navrhl odklad vykonatelnosti napadeného rozhodnutí.

Žalovaný se k žalobě vyjádřil ve svém podání doručeném soudu dne 26. 3. 2003; popsal průběh správního řízení a vyjádřil nesouhlas s tvrzením žalobce obsaženým v žalobě. Zaměstnanci žalobce J. A., V. P., F. R. a K. vykonávali pracovní činnost traťových dělníků, aniž měli složenou odbornou zkoušku stanovenou vnitřním předpisem žalobce ČD Ok 2/2 v čl. 131. Jde přitom o skutečnost, která vyplývá ze závěrů šetření Generální inspekce Českých drah. Podle žalovaného žalobce splnil svoji povinnost uloženou mu v § 22 odst. 1 písm. b) zákona o dráhách a vydal ke dni zahájení provozování dráhy vnitřní předpisy. Žalovaný nezpochybnil skutečnost, že s výjimkou odborné způsobilosti osob k řízení drážních vozidel náleží žalobci, jako provozovateli dráhy, stanovit odbornou způsobilost a znalosti ostatních osob zajišťujících provozování dráhy. Pokud § 22 odst. 1 písm. c) zákona o dráhách ukládá provozovateli dráhy povinnost zajistit, aby provoz ování dráhy prováděly osoby, které jsou zdravotně a odborně způsobilé, a uvedené osoby zkoušky stanovené vnitřním předpisem neměly, žalobce svoji povinnost uloženou zákonem nesplnil. Tvrzení žalobce zaměřená na posuzování činnosti při odklízení sněhu z výhybek a kolejí jsou v hodnocení věci podle žalovaného nepodstatná. Sníh napadaný ve výhybkách může bránit pohybu jejich pohyblivých částí a ohrožovat tak bezpečnost silniční dopravy, přitom bezpečnost provozu je považována pro provozovatele dráhy ve všech ohledech za prvořadou.

Žalovaný tak ze shora uvedených důvodů navrhuje, aby soud jeho rozhodnutí potvrdil.

Právo repliky k vyjádření žalovaného zůstalo nevyužito.

Pokud jde o příslušnost soudů k rozhodování v této věci, Vrchní soud v Praze do 31. 12. 2002 ve věci nerozhodl. Dnem 1. 1. 2003 nabyl účinnosti zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), jímž se mimo jiné řídí postup soudů, účastníků řízení a dalších osob ve správním soudnictví. Podle tohoto zákona se postupuje i ve věcech správního soudnictví, v nichž byla podána žaloba podle části páté hlavy druhé občanského soudního řádu, o níž soud nerozhodl do 31. 12. 2002. V souladu s ustanovením § 132 s. ř. s. tak tuto právní věc, v níž byla do 31. 12. 2002 dána věcná příslušnost Vrchního soudu v Praze, převzal a v řízení o ní pokračoval Nejvyšší správní soud, který ji podle § 130 odst. 1 s. ř. s. dokončil podle ustanovení části třetí hlavy druhé dílu prvního s. ř. s., a to bez nařízení jednání, neboť s takovým postupem nevyjádřil k výzvě soudu žádný z účastníků řízení svůj nesouhlas. Se změnou věcné příslušnosti soudu souvisí i otázka odkladu vykonatelnosti rozhodnutí, jak žalobce navrhl. Do 31. 12. 2002 o tomto návrhu rozhodnuto nebylo a po 1. 1. 2003 tak v úvahu přicházelo přiznání odkladného účinku žaloby podle § 73 odst. 2 s. ř. s. Žalobce byl proto za této procesní situace dne 22. 4. 2003 vyzván, aby soudu ve stanovené lhůtě sdělil, zda navrhuje přiznání odkladného účinku žaloby, přitom byl poučen o tom, že pokud tak hodlá učinit, je nutno zdůvodnit, zda výkon rozhodnutí nebo jeho jiné právní následky by pro něj znamenaly nenahraditelnou újmu. Žalobce se k této výzvě nevyjádřil a soud tak měl s ohledem na formulaci výzvy za to, že přiznání odkladného účinku žaloby není žalobcem navrhováno.

Podle § 38 odst. 2 zákona č. 77/2002 Sb., o akciové společnosti České dráhy, státní organizaci Správa železniční dopravní cesty a o změně zákona č. 266/1994 Sb., o dráhách, ve znění pozdějších předpisů, a zákona č. 77/1997 Sb., o státním podniku, ve znění pozdějších předpisů, došlo ke dni 1. 1. 2003 k zániku původního žalobce a do jeho práv a povinností vstoupil nový subjekt - Správa železniční dopravní cesty, státní organizace. O této skutečnosti právní nástupce původního žalobce informoval soud podáním, které bylo soudu doručeno dne 10. 3. 2003. Nejvyšší správní soud proto usnesením č. j. 6 A 173/2002 - 27 ze dne 11. 2. 2004 rozhodl, že v řízení bude na straně žalobce pokračovat se Správou železniční dopravní cesty, státní organizací (dále jen „žalobkyně“).

Ze správního spisu předloženého žalovaným soud zjistil, že správní orgán I. stupně zahájil správní řízení o uložení pokuty podle § 50 odst. 4 písm. b) zákona o dráhách dne 10. 4. 2002 na základě předchozího rozhodnutí Generální inspekce Českých drah, podle kterého dne 21. 12. 2001 došlo v železniční stanici Hranice na Moravě k tomu, že do pracovní skupiny zaměstnanců původního žalobce najel vlak. Z výsledku předchozího šetření Generální inspekce Českých drah vyplynulo, že uvedenou pracovní skupinu tvořili i zaměstnanci, kteří nesplňovali podmínku odborné způsobilosti – J. K. byl žalobcem pověřen vedením pracovní skupiny aj. A., V. P. a F. R. vykonávali činnost na dopravní cestě, aniž by tito zaměstnanci splňovali podmínky odborné způsobilosti stanovené vnitřním předpisem provozovatele dráhy ČD Ok 2/2. Již v průběhu správního řízení původní žalobce s důvody, pro které bylo řízení vedeno, nesouhlasil a namítal, že pro vymetání sněhu není z podnikové úrovně jakákoli zvláštní odborná způsobilost stanovena, a ustanovení § 22 odst. 1 písm. c) zákona o dráhách tak ze strany žalobce nebylo porušeno. Správní orgán I. stupně však dospěl k závěru, že shora uvedení zaměstnanci včetně vedoucího skupiny vykonávali pracovní činnost, aniž složili odbornou zkoušku označenou „K - 00“ stanovenou v čl. 131 předpisu ČD Ok 2/2, a dne 7. 6.

2002 rozhodl o uložení pokuty původnímu žalobci jako provozovateli dráhy podle § 50 odst. 4 písm. b) zákona o dráhách za porušení § 22 odst. 1 písm. c) téhož zákona ve výši 100 000 Kč. Proti tomuto rozhodnutí podal původní žalobce odvolání, ve kterém sice připustil, že odklízení sněhu z výhybek a kolejí je činností, bez které se provozování dráhy v zimním období neobejde, jedná se však o činnost, která nepředstavuje provozování dráhy, protože není zákonem vymezenou odbornou činností, a nelze ji posuzovat jako práci na údržbě zařízení v kolejišti. Proto vnitřní předpis ČD Ok 2/2 pro výkon této práce nestanoví žádné odborné předpoklady, z čehož plyne, že ji může vykonávat zaměstnanec, který je touto prací pověřen a který splňuje podmínky zdravotní způsobilosti a podmínky bezpečnosti a ochrany zdraví při práci stanovené právními předpisy. Uvedení zaměstnanci splňovali podmínky stanovené předpisy o bezpečnosti práce, které jsou jedinými podmínkami, které kromě podmínky zdravotní způsobilosti měly být splněny. Původní žalobce proto v odvolání navrhl, aby napadené rozhodnutí správního orgánu I. stupně bylo zrušeno. Žalovaný však námitky původního žalobce obsažené v odvolání odmítl, když dospěl k závěru, že činnost, kterou uvedení zaměstnanci původního žalobce vykonávali, je jednou ze základních činností vykonávaných traťovými dělníky na železničním svršku a jejím cílem je zajištění provozuschopnosti dráhy. Toho je dosaženo dodržením stavebnětechnických parametrů dráhy a funkčnosti jejich částí, v daném případě správné funkce pohyblivých částí výhybek. Žalovaný tak odvolání původního žalobce zamítl a napadené rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrdil.

Nejvyšší správní soud podle § 75 odst. 2 s. ř. s. přezkoumal napadené rozhodnutí v mezích žalobního bodu, který byl řádně uplatněn, a dospěl k závěru, že žaloba je důvodná.

Podle § 22 odst. 1 písm. c) zákona o dráhách, ve znění zákona č. 23/2000 Sb., tj. ve znění účinném v době rozhodování žalovaného (§ 75 odst. 1 s. ř. s.), provozovatel dráhy je povinen zajistit, aby provozování dráhy prováděly osoby, které jsou zdravotně a odborně způsobilé. Podle § 45 téhož zákona mohou drážní vozidlo řídit jen osoby s platným průkazem způsobilosti k řízení. Průkaz způsobilosti k řízení vydává drážní správní úřad žadateli, který prokázal odbornou způsobilost zkouškou. Zkoušce se může podrobit žadatel, který dosáhl předepsaného věku a vzdělání, je spolehlivý k řízení, prokázal svou zdravotní způsobilost, a podrobil se předepsané výuce a výcviku. Podmínky zdravotní způsobilosti, věku a vzdělání, rozsah potřebných odborných znalostí, způsob provádění výuky a výcviku a způsob provádění zkoušek stanoví prováděcí předpis. Ustanovení § 46 téhož zákona pak obsahuje výčet podmínek, při jejichž splnění se na osobu, jež má podle § 45 splňovat podmínku spolehlivosti, hledí jako na osobu nespolehlivou. Ustanovení § 22 odst. 1 písm. b) téhož zákona pak provozovateli dráhy ukládá, aby ke dni zahájení provozování dráhy vydal vnitřní předpis o provozování dráhy a o odborné způsobilosti a znalosti osob zajišťujících provozování dráhy a způsobu jejich ověřování včetně systému pravidelného školení. Podle § 2 odst. 1 téhož zákona se dráhou rozumí cesta určená k pohybu drážních vozidel včetně pevných zařízení potřebných pro zajištění bezpečnosti a plynulosti drážní dopravy, podle odstavce 2 téhož ustanovení je provozuschopností dráhy technický stav dráhy zaručující její bezpečné a plynulé provozování a podle odstavce 3 téhož ustanovení jsou provozováním dráhy činnosti, kterými se zabezpečuje a obsluhuje dráha a organizuje drážní doprava.

Nejvyšší správní soud tedy vychází z toho, že původní žalobce byl v době, kdy došlo k jednání, za něž byl žalovaným pokutován, provozovatelem dráhy. Právní úprava obsažená v zákoně o dráhách, jež se tak na žalobce vztahuje, obsahuje dva režimy zvláštní odborné způsobilosti, která musí být nad rámec základní způsobilosti zdravotní splněna u osob, jež provozování dráhy provádějí. První režim se vztahuje toliko na osoby, které řídí drážní

vozidla, přitom podmínky odborné způsobilosti jsou podrobně podávány z § 45 a § 46 zákona o dráhách. Druhý režim se naproti tomu vztahuje na všechny osoby zajišťující provozování dráhy; ohledně všech osob zajišťujících provozování dráhy, tedy jak osob, které řídí drážní vozidla a na které tak již dopadají také uvedená ustanovení § 45 a § 46 zákona o dráhách, tak osob, které zajišťují provozování dráhy prostřednictvím výkonu jiných činností, aniž by tu bylo kodifikováno jakékoli jejich bližší vymezení či dělení, ustanovení § 22 odst. 1 písm. b) zákona o dráhách ukládá provozovateli dráhy, v daném případě tedy původnímu žalobci, aby podmínky odborné způsobilosti upravil vnitřním předpisem. Na základě tohoto ustanovení tedy všechny osoby, prostřednictvím kterých provozovatel fakticky uskutečňuje provozování dráhy, musí splňovat podmínky stanovené vnitřním předpisem - v daném případě předpisem žalobce ČD Ok 2/2.

Činnost veřejné správy včetně té, při níž dochází ke správnímu trestání, je přísně vázána zásadou zákonnosti. Již článek 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, vyhlášené jako součást ústavního pořádku České republiky pod č. 2/1993 Sb., stanoví, že státní moc může být uplatňována jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví. Má-li Nejvyšší správní soud dodržet zásadu „nullum crimen, nulla poena sine lege“, pak jedním ze základních požadavků, který byl sice formulován pro oblast trestního práva, avšak na jehož bezpodmínečné splnění nelze rezignovat ani v oblasti správního řízení, zvláště tam, kde dochází ke správnímu trestání, je požadavek určitého, jasného a přesného vyjádření skutkové podstaty správního deliktu, za který byla původnímu žalobci udělena sankce. Lze-li správní delikt kvalifikovat jako protiprávní jednání, jehož znaky jsou stanoveny zákonem, za které ukládá správní orgán trest stanovený příslušnou normou správního práva, pak je zapotřebí, aby veškeré podmínky, jež jsou pro adresáta takové normy, a tedy delikventa, závaznými a jejichž porušení je postihováno, byly obsaženy v právní normě, jež je součástí zákona, případně dílem i v právní normě, jež je součástí obecně závazného podzákonného předpisu, nepřekračuje-li meze, které takovému obecně závaznému podzákonnému předpisu zákon výslovně stanovil. Jinými slovy: existenci správního deliktu lze správním orgánem konstatovat a konkrétní subjekt lze za spáchání takového správního deliktu postihnout toliko tehdy, jsou-li jednáním, jež je v rámci správního řízení zjištěno, naplněny všechny znaky deliktu, které jsou podávány z konkrétní skutkové podstaty obsažené v zákoně, přitom nanejvýš lze připustit doplnění zákonem stanovených podmínek v podzákonném obecně závazném právním předpisu, a to výhradně způsobem zákonem stanovený rámec nepřekračujícím.

Ukládá-li tedy § 22 odst. 1 písm. b) zákona o dráhách provozovateli dráhy, aby podmínky odborné způsobilosti upravil vnitřním předpisem, pak pouhým porušením takového vnitřního předpisu, aniž by konkrétní povinnosti, jejichž porušení může přivodit odpovědnost za spáchání správního deliktu, byly určitě, jasně a přesně vyjádřeny v zákoně, ke spáchání správního deliktu dojít nemůže. Správní trest se nemůže opírat toliko o porušení vnitřního předpisu osoby, jež je pouhým adresátem právní normy obsažené v zákoně; takový vnitřní předpis nelze povyšovat na zákon, a dokonce ani na podzákonný všeobecně závazný právní předpis. Právě projednávaná věc ostatně dokládá i absurditu principu, o který je sankce za žalovaným dovozovaný správní delikt opřena: původnímu žalobci bylo svěřeno, aby podmínky odborné způsobilosti upravil vnitřním předpisem, aniž by mu v tomto směru zákon stanovil jakákoli kritéria, a poté, kdy tak učinil, má být sankcionován za porušení těchto podmínek, přitom mezi žalovaným a původním žalobcem je sporu o to, na jakou skupinu osob vnitřní předpis původního žalobce vůbec dopadá, resp. má dopadat. Taková konstrukce správního deliktu je tedy nelogická a z hlediska právní jistoty o tom, jaké jednání je protiprávním a za jaké jednání lze správní trest uložit, zcela nepřípustná.

Nejvyšší správní soud tedy nezpochybňuje samu skutečnost, že původnímu žalobci bylo uloženo, aby nad zákonem stanovený rámec odborné způsobilosti osob, které řídí drážní vozidla, jenž je podáván z § 45 a § 46 zákona o dráhách, určil další podmínky odborné způsobilosti svým vnitřním předpisem. Nepřípustné je však o tento vnitřní předpis, jehož konkrétní podmínky, a tedy ani určitě, jasně a přesně vyjádřená skutková podstata žalovaným tvrzeného správního deliktu, nemají oporu v zákoně, opřít konstataci spáchání správního deliktu a uložení správního trestu.

Ze shora uvedeného tedy Nejvyšší správní soud uzavírá, že námitka původního žalobce, podle níž zákon neukládá, aby osoby provádějící odklízení sněhu z výhybek splňovaly zvláštní odbornou způsobilost, a že tedy ve správním řízení, které předcházelo vydání napadeného rozhodnutí žalovaného, nebylo prokázáno, že by původní žalobce ustanovení § 22 odst. 1 písm. c) zákona o dráhách porušil, je důvodná. Žalovaný uložil správní trest za takové jednání původního žalobce, které mělo spočívat v tom, že původní žalobce nezajistil, aby provozování dráhy prováděly osoby, které jsou zdravotně a odborně způsobilé, aniž by však konkrétní podmínky zdravotní a odborné způsobilosti, jež měly být splněny, pro původního žalobce vyplynuly z obecně závazného právního předpisu. Vnitřní předpis původního žalobce, a nyní žalobkyně, totiž za takový obecně závazný právní předpis být považován nemůže. Rozhodnutí žalovaného je tedy rozhodnutím nezákonným. Z tohoto důvodu tedy Nejvyšší správní soud napadené rozhodnutí žalovaného podle § 78 odst. 1 s. ř. s. zrušil a podle § 78 odst. 4 s. ř. s. současně vyslovil, že se věc vrací žalovanému k dalšímu řízení.

O nákladech řízení rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobkyně měla ve věci úspěch, proto jí náleží právo na náhradu nákladů řízení. Z obsahu soudního spisu Nejvyšší správní soud zjistil, že žalobkyni, resp. původnímu žalobci, vznikly náklady řízení za zaplacení soudního poplatku ve výši 1000 Kč. Soud proto žalobkyni přiznal náhradu nákladů řízení v této výši a k jejímu zaplacení stanovil žalovanému přiměřenou lhůtu.

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

V Brně dne 23. září 2004

JUDr. Milada Tomková
předsedkyně senátu