



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Milana Procházky a soudkyň JUDr. Ing. Venduly Sochorové a Mgr. Ing. Veroniky Baroňové ve věci

žalobce: **Imex Group s.r.o.**, IČO 25829050
sídlem Milíčova 1343/16, Moravská Ostrava
zastoupen advokátem JUDr. Radkem Ondrušem
sídlem Bubeníčкова 42, Brno

proti
žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**
sídlem Vršovická 65, Praha 10

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 18. 12. 2017, č. j. MZP/2017/570/1121

takto:

- I. Rozhodnutí Ministerstva životního prostředí ze dne 18. 12. 2017, č. j. MZP/2017/570/1121 se zrušuje a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 15 342 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce žalobce JUDr. Radka Ondruše, advokáta.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Včas podanou žalobou se žalobce domáhal přezkumu rozhodnutí žalovaného ze dne 18. 12. 2017, č. j.: MZP/2017/570/1121, kterým bylo zamítnuto odvolání žalobce proti

předchozímu prvostupňovému správnímu rozhodnutí Krajského úřadu Zlínského kraje ze dne 13. 10. 2016, č. j. KUZL 64632/2016, jímž bylo rozhodnuto, že se žalobce dopustil správního deliktu podle § 36 odst. 2 písm. c) zákona č. 59/2006, o prevenci závažných havárií způsobených vybranými nebezpečnými chemickými látkami nebo chemickými přípravky a o změně zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 320/2002 Sb., o změně a zrušení některých zákonů v souvislosti s ukončením činnosti okresních úřadů, ve znění pozdějších předpisů (zákon o prevenci závažných havárií), ve znění účinném pro projednávanou věc (dále jen „zákon o prevenci závažných havárií“) tím, že porušil povinnost provozovatele u provozovaných objektů č. 8, 12, 14, 16 a 20 v prostoru areálu Vojenského technického ústavu výzbroje a munice Slavičín ve správě Vojenského technického ústavu s.p., Praha v k. ú. Haluzice, Lipová u Slavičina, Vlachovice, vyplývající z ust. § 5 odst. 1 citovaného zákona, neboť nepředložil krajskému úřadu v písemné a elektronické podobě návrh na zařazení provozovaného objektu do skupiny A nebo skupiny B podle vzoru uvedeného v příloze č. 2 k tomuto zákonu; za toto jednání byla žalobci uložena postupem podle ust. § 37 písm. c) zákona o prevenci závažných havárií pokuta ve výši 200 000 Kč.

II. Obsah žaloby a doplňujícího podání

2. Ve včas podané žalobě žalobce uplatnil námitku nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí, namítal, že se žalovaný stejně jako prvostupňový správní orgán přezkoumatelným způsobem nevypořádal s možnou prekluzí správního deliktu, přestože toto žalobce konstantně namítal. Žalobce dále namítal, že nebyla správně vypořádána namítaná (systémová) podjatost úředních osob. Žalobce dále namítal, že dle § 1 odst. 3 písm. a) citovaného zákona se tento zákon a z něj vyplývající povinnosti nevztahují na vojenské objekty a vojenská zařízení. V rámci správního řízení nebylo prokázáno, že by sporné objekty nebyly vojenskými objekty či zařízeními. Žalobce dále namítal, že výrok odvoláním napadeného rozhodnutí postrádá základní zákonné náležitosti. Žalobce dále namítal, že předmětné objekty nevyužíval v tvrzeném rozsahu a dále také namítal nezákonnost spočívající v nepřiměřené výši uložené pokuty. V rámci doplňujícího procesního podání ze dne 5. 8. 2018 žalobce v reakci na vyjádření žalovaného k žalobě setrval na uplatněných žalobních námitkách.

III. Vyjádření žalovaného k žalobě

3. V písemném vyjádření k žalobě zopakoval žalovaný skutkovou a právní argumentaci uplatněnou v odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí a dále se jednotlivě vyjádřil ke vzneseným žalobním námitkám. Žalovaný odmítl námitku podjatosti rozhodujících úředních osob s tím, že žalobce námitku systémové podjatosti nevznnesl konkrétně. Pokud lze obsah vyjádření podaného k pokračování řízení považovat za námitku podjatosti, pak námitka nebyla podána bezprostředně bez zbytečného odkladu. Žalovaný taktéž shledal nedůvodnou námitku zániku trestnosti uvedeného skutku a námitku uplynutí subjektivní i objektivní promlčecí lhůty. Ze strany žalobce nedošlo k naplnění oznamovací povinnosti vůči orgánu prvního stupně a z jiných podkladů nebylo seznatelné, že charakter uvedeného areálu dostal změn, které by jednoznačně mohly indikovat stav, kdy areál podléhá zákonu o prevenci závažných havárií. Prvostupňový správní orgán se o charakteru provozovaných objektů dozvěděl po mimořádné události, která nastala, k marnému uplynutí subjektivní promlčecí lhůty nedošlo. Za počátek deliktního jednání lze označit okamžik od podpisu nájemních smluv, správní řízení bylo zahájeno do dvou let od okamžiku, kdy se orgán prvního stupně o deliktním jednání dozvěděl, tedy v zákonem stanovené lhůtě. Správní řízení bylo zahájeno dne 29. 9. 2015, tj. do roku ode dne, kdy se o deliktním jednání správní orgán dozvěděl. Žalovaný také uvedl, že po dobu správního řízení byl zcela nepochybně zřejmý skutečný charakter objektu v předmětném areálu. V rámci správního trestání za správní delikty podle zákona o prevenci závažných havárií není nezbytné zavinění konkrétních osob. Žalovaný rovněž odmítl důvodnost námitky týkající se výše uložené pokuty

a důvodnost námitek týkajících se procesních vad. Závěrem žalovaný navrhl zamítnutí žaloby pro její důvodnost.

IV. Posouzení věci krajským soudem

4. Žaloba byla podána včas [§ 72 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.”)], osobou k tomu oprávněnou a jedná se o žalobu přípustnou. 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 napadená rozhodnutí v mezích uplatněných žalobních bodů, jakož i z pohledu vad, k nimž je povinen přihlížet z úřední povinnosti a dospěl přitom k závěru, že žaloba je důvodná.
5. Vzhledem k tomu, že žalobce v podané žalobě uplatnil námitku nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí, krajský soud se zabýval otázkou, zda je napadené rozhodnutí způsobilé soudního přezkumu. Případná nepřezkoumatelnost správního rozhodnutí (ať již pro jeho nesrozumitelnost či pro nedostatek důvodů) je totiž vadou natolik závažnou, ke které krajský soud přihlíží z úřední povinnosti (ex offio) a pro kterou by muselo být rozhodnutí žalovaného dle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. zrušeno. Z úřední povinnosti je pak krajský soud povinen přistupovat také k otázce prekluze práva (srov. mnohé nálezy Ústavního soudu, např. ze dne 23. 4. 2009, sp. zn. III.ÚS 1463/07, či ze dne 2. 3. 2009, sp. zn. IV. ÚS 816/07).
6. V této souvislosti žalobce namítal, že se žalovaný v napadeném rozhodnutí (stejně jako správní orgán I. stupně) přezkoumatelným způsobem nevypořádal s možným zánikem trestnosti a s otázkou, o jakou formu správního deliktu se jedná, a to i přes konstantní namítání této skutečnosti ze strany žalobce. Krajský soud na úvod připomíná, že nepřezkoumatelnost rozhodnutí může nastat z důvodu jeho nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí. V případě nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů pak soud posuzuje, zda se žalovaný v rozhodnutí vypořádal se všemi žalobcem uplatněnými námitkami a zda srozumitelným způsobem uvedl, jaké skutečnosti vzal při svém rozhodování za prokázané a kterým naopak nepřisvědčil, jakými úvahami byl ve svém rozhodování veden, o které důkazy opřel svá skutková zjištění a které důvody jej vedly k vyslovení závěrů obsažených ve výsledném rozhodnutí.
7. Krajský soud v Brně nejprve řešil námitku (uplatněnou v souvislosti s námitkou nepřezkoumatelnosti rozhodnutí) spočívající v tvrzení, že předmětný správní delikt není deliktem trvajícím, ani pokračujícím; na uvedenou námitku navazuje námitka nedostatečnosti výrokové části rozhodnutí a otázka zániku odpovědnosti za správní delikt (uplynutí subjektivní/objektivní promlčecí lhůty).
8. Pokud jde o předmětný delikt, pak výroková část prvostupňového správního rozhodnutí uvádí, že se žalobce dopustil správního deliktu podle § 36 odst. 2 písm. c) zákona o prevenci závažných havárií tím, že porušil povinnost provozovatele u provozovaných objektů č. 8, 12, 14, 16 a 20 v prostoru areálu Vojenského technického ústavu výzbroje a munice Slavičín ve správě Vojenského technického ústavu s.p., Praha v k. ú. Haluzice, Lípová u Slavičína, Vlachovice (dále jen „provozované objekty“), vyplývající z ust. § 5 odst. 1 zákona o prevenci závažných havárií, tzn. že nepředložil krajskému úřadu v písemné a elektronické podobě návrh na zařazení provozovaného objektu do skupiny A nebo skupiny B podle vzoru uvedeného v příloze č. 2 k tomuto zákonu.

9. Podle ust. § 36 odst. 2 písm. c) citovaného zákona platí, že provozovatel se dopustí právního deliktu tím, že nepředloží krajskému úřadu návrh na zařazení objektu nebo zařízení do skupiny A, nebo skupiny B podle § 5 nebo je navrhne nesprávně.
10. Podle ust. § 5 odst. 1 citovaného zákona platí, že návrh na zařazení objektu nebo zařízení do skupiny A, nebo skupiny B (dále jen „návrh na zařazení“) provozovatel předkládá krajskému úřadu v písemné a elektronické podobě podle vzoru uvedeného v příloze č. 2 k tomuto zákonu.
11. Pokud jde o prvostupňové správní rozhodnutí, to se výslovně otázkou, zda se jedná o jednorázový, trvající či pokračující správní delikt nezabývalo. Ve výrokové části pod bodem I. prvostupňového správního rozhodnutí ani není uveden žádný časový údaj, kdy měl žalobce tento správní delikt spáchat. V odůvodnění prvostupňového správního rozhodnutí je pouze konstatováno, že pronajímatel objektu ve sdělení ze dne 29. 9. 2015 označil žalobce za nájemce a že správní orgán zahrnul nájemní smlouvu ze dne 17. 10. 2007 a dodatek č. 1 k ní a přehlednou tabulku provozovatelů objektů, kterou vyhotovil pronajímatel, mezi listinné důkazy. Dále pak je uvedeno, že žalobce provozoval objekty, přičemž v nich bylo nakládáno s nebezpečnými chemickými látkami a tyto výbušné předměty a jejich množství představují vysokou míru rizika; jejich množství včetně vybraných nebezpečných vlastností a charakter objektu zakládají povinnost každému provozovateli objektu činit příslušné kroky podle zákona o prevenci závažných havárií. Dále je uvedeno, že žalobce tak byl ve smyslu ust. § 5 odst. 1 zákona o prevenci závažných havárií povinen předložit příslušnému krajskému úřadu návrh na zařazení jím provozovaných objektů do skupiny A nebo B; tím, že žalobce nesplnil povinnost zařazení objektu do příslušné skupiny, provozoval objekt bez příslušné bezpečnostní dokumentace a pojištění odpovědnosti (v rozporu se zákonem o prevenci závažných havárií). Ani v odůvodnění prvostupňového správního rozhodnutí tedy není řešena otázka, o jaký typ správního deliktu se jedná a kdy (příp. od kdy do kdy) mělo k jeho spáchání ze strany žalobce dojít. Otázky zániku odpovědnosti za správní delikt (uplynutí objektivní/subjektivní prekluzivní lhůty) v rozhodnutí nejsou řešeny.
12. Druhostupňové správní rozhodnutí ponechalo výrokovou část prvostupňového správního rozhodnutí beze změny, přičemž v odůvodnění odvolacího rozhodnutí jsou k citovaným otázkám uvedeny následující úvahy.
13. Druhostupňové správní rozhodnutí dovodilo, že z provedených důkazů je zřejmé a nesporné, že žalobce jednal v rozporu se zákonem o prevenci závažných havárií, neboť nepředal orgánu prvního stupně v písemné a elektronické formě návrh na zařazení objektu do skupiny A, nebo do skupiny B podle přílohy č. 2 k zákonu o prevenci závažných havárií; **žalobce tak neučinil minimálně od 29. 9. 2015**, kdy s ním orgán prvního stupně z moci úřední zahájil správní řízení o uložení pokuty za správní delikt podle ust. § 36 odst. 2 písm. c) zákona o prevenci závažných havárií za porušení povinnosti vyplývající z ust. § 5 odst. 1 téhož zákona. Na str. 46 a následující druhostupňového správního rozhodnutí je dále uvedeno, že k námitce týkající se údajného záměrného neoznačení kategorizace deliktu, zda se jedná o delikt trvající či pokračující, lze konstatovat, že výrok rozhodnutí, v němž orgán prvního stupně uvádí klasifikaci správního deliktu a další údaje neobsahuje dobu, resp. časový úsek, ve kterém se žalobce dopustil deliktního jednání, neboť v té době orgán prvního stupně neměl žádné relevantní informace o tom, že došlo ke změně charakteru předmětného areálu, neboť se jednalo o interní změnu charakteristiky objektu vojenského muničního skladu, který nebyl oznámen. Dále je na str. 47 druhostupňového rozhodnutí uveden následující text: „*Odvolatelsko deliktní jednání bylo klasifikováno jako pokračující správní delikt. I když orgán prvního stupně ve výroku rozhodnutí neuvedl přesný počátek deliktního jednání, avšak z odůvodnění vydaného rozhodnutí lze seznat, že za začátek deliktního jednání lze označit právě datum, kdy se orgán prvního stupně dozvěděl o havárii, tj. 16. 10. 2014, kdy došlo k požáru a výbuchu skladu č. 16. Od tohoto data i v průběhu vedeného správního řízení se jednalo o pokračující správní delikt, a to vzhledem ke skutečnosti, že odvolatel nadále objekty provozoval, i když byl nucen tuto svou činnost omezit, pozastavit a následně ukončit, a to po vyhlášení krizových opatření Policií České republiky, která byla*

bezprostředně po výbuchu skladu č. 16 a č. 12 přijata. Pokračující správní delikt pokračoval až do doby, kdy smluvní strany odstoupily od smluvního ujednání o pronájmu objektů skladů.“ V následující části odůvodnění druhostupňového správního rozhodnutí je rovněž opakováno, že orgán prvního stupně vyhodnotil odvolatelovo deliktní jednání jako pokračující správní delikt, o němž se dozvěděl v okamžiku vzniku mimořádné události, která nastala v souvislosti s požárem a následným výbuchem skladu č. 16 a dále i skladu č. 12. Na str. 51 odvolacího rozhodnutí je pak zopakováno, že ve výroku rozhodnutí, v němž orgán prvního stupně uvádí právní klasifikaci správního deliktu a další údaje, není uvedena doba, resp. časový úsek, ve kterém se žalobce dopustil deliktního jednání z toho důvodu, že v té době orgán prvního stupně neměl žádné relevantní informace o tom, že došlo ke změně charakteru předmětného areálu, neboť se jednalo o interní změnu charakteristiky objektu vojenského muničního skladu. Na str. 52 je uvedeno, že jednání žalobce nese znaky trvajících správního deliktu, z čehož má vyplývat, že žalobci v tomto případě vznikla povinnost podle § 5 odst. 1 o prevenci závažných havárií dnem podpisu nájemní smlouvy, kdy začal užívat objekty k nakládání s nebezpečnými látkami nebo předměty; žalobce však svou povinnost po celou dobu trvání nájemního vztahu (uživacího práva) nesplnil a nesplnil ji ani tehdy, kdy došlo k první havárii provozovaného objektu; žalobce jednal v rozporu se zákonem od počátku provozování objektů (od podpisu nájemní smlouvy) a jeho rozporné jednání mělo charakter trvajících správního deliktu, a to až do doby ukončení nájemního vztahu v době poté, kdy došlo k havárii objektu skladu č. 16 a č. 12 a následně k vyskladnění a evakuaci munice z předmětného areálu. Dále je v odůvodnění rozhodnutí uvedeno, že tvrzení žalobce, který konstatuje, že orgán prvního stupně neprovedl jediný procesní úkon, jenž by směřoval k objasnění počátku běhu objektivní lhůty nelze připustit, neboť orgán prvního stupně si v rámci správního řízení vyžádal nájemní smlouvu, opatřenou datem podpisu obou smluvních stran, z níž by bylo možno zcela nepochybně zjistit počátek běhu promlčecí lhůty; jak je však uvedeno výše, žalobce se svým jednáním dopustil trvajících správního deliktu, jehož počátek lze stanovit na den po podpisu nájemní smlouvy a jeho konec pak nastal vypovězením této smlouvy, protože na tento případ nelze vztahovat standardní zákonnou pětiletou lhůtu.

14. Z citovaného textu druhostupňového správního rozhodnutí ve spojení s prvostupňovým správním rozhodnutím vyplývá, že otázka kdy (příp. od kdy) nastalo deliktní jednání, není seznatelná jak z výrokové části rozhodnutí, tak ani z jejich odůvodnění, neboť prvostupňové správní rozhodnutí se touto otázkou nezabývá a druhostupňové správní rozhodnutí pak zmatečným způsobem – na jedné straně žalovaný v odůvodnění svého rozhodnutí uvádí, že z provedených důkazů je zřejmé a nesporné, že žalobce jednal v rozporu se zákonem o prevenci závažných havárií, neboť nepředal orgánu prvního stupně v písemné a elektronické formě návrh na zařazení objektu do skupiny A nebo B, přičemž tak neučinil minimálně od 29. 9. 2015, ovšem dále pak je tvrzeno žalovaným, že z odůvodnění prvostupňového správního rozhodnutí lze seznat, že za počátek deliktního jednání lze označit datum, kdy se orgán prvního stupně dozvěděl o havárii, tj. 16. 10. 2014 a dále pak je uvedeno, že se má jednat o trvalý správní delikt (prvostupňový správní orgán měl dle žalovaného považovat delikt za pokračující), jehož počátek lze stanovit na den po podpisu nájemní smlouvy a jeho konec pak nastal vypovězením této smlouvy (přičemž takovéto datum není v této souvislosti žalovaným v rozhodnutí citováno). Navíc, pokud by časový rozsah deliktního jednání měl být určen podle str. 17 žalobou napadeného rozhodnutí „minimálně od 29. 9. 2015“, pak je otázkou, zda vůbec mohlo dojít k porušení povinnosti podle § 5 odst. 1 zákona o prevenci závažných havárií, a to vzhledem k požáru, havárii a výbuchu některých ze skladů uvedených ve výrokové části I. prvostupňového správního rozhodnutí (otázka, zda k tomuto datu vůbec sklady existovaly). Rovněž nelze z předmětných správních rozhodnutí seznat, na základě čeho žalovaný dospěl k závěru, že prvostupňové správní rozhodnutí určilo správní delikt jako pokračující.

15. Pokud jde o jednotlivé kategorie správních deliktů (jednorázové, pokračující, trvající, hromadné), vychází se při jejich posuzování primárně z judikatury a výkladů týkajících se trestního práva, přičemž platí, že trestní právo rozlišuje od jednotlivých (jednorázových) trestných činů z hlediska časového úseku, v němž byly spáchány, trestné činy pokračující, trvající a hromadné (kolektivní). Je pro ně společné, že trestná činnost trvá po delší dobu a skládá se buď z řady dílčích útoků či spočívá v udržování protiprávního stavu. Trvající trestný čin bývá pravidelně charakterizován jako čin, kterým pachatel vyvolá protiprávní stav, jenž posléze udržuje, anebo jímž udržuje protiprávní stav, aniž zákon vyžaduje, aby jej též vyvolal. Zákon postihuje právě ono udržování protiprávního stavu. Trvající trestné činy se posuzují jako jediné jednání, které trvá tak dlouho, dokud pachatel udržuje protiprávní stav. Jde tedy o jediný skutek a jediný trestný čin, který je ukončen teprve okamžikem odstranění protiprávního stavu. Trvající trestný čin se považuje za spáchaný za účinnosti nového zákona, pokud alespoň část protiprávního jednání, jímž byl udržován protiprávní stav, se odehrála za účinnosti nového zákona, a to za podmínky, že toto jednání bylo trestným činem i podle dřívějšího zákona. Trestný čin trvající se počíná promlčovat teprve od okamžiku ukončení trestné činnosti, tj. od okamžiku odstranění stavu, jehož udržování je znakem trestného činu (viz Šámal, P., Půry, F., Rizman, S.: Trestní zákon. Komentář. 5. vydání, C.H.Beck Praha 2003, str. 23 a násl.; Novotný, O. a kol.: Trestní právo hmotné. I. obecná část 3. vydání Codex, Praha 1997, str. 66 a 192; Solnař, V., Císařová, D., Fenyk, J.: Základy trestní odpovědnosti. 2. vydání Orac, Praha 2003, str. 61 – 62, 336 a 415 – 416). Tyto principy je na místě přiměřeně aplikovat i pro potřeby správního trestání. Trvajícím jiným správním deliktem je takový správní delikt, jímž pachatel vyvolá protiprávní stav, který posléze udržuje, popř. jímž udržuje protiprávní stav, aniž jej vyvolal. Jednání, jímž pachatel udržuje protiprávní stav, závadný z hlediska správního práva, tvoří jeden skutek a jeden správní delikt až do okamžiku ukončení deliktního jednání, tj. do okamžiku odstranění protiprávního stavu.
16. V zákoně č. 250/2016 Sb. o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich je uvedeno, že pokračováním v přestupku se rozumí takové jednání, jehož jednotlivé dílčí útoky vedené jednotným záměrem naplňují skutkovou podstatu stejného přestupku, jsou spojeny stejným nebo podobným způsobem provedení, blízkou souvislostí časovou a souvislostí v předmětu útoku (viz § 7 tohoto zákona). V § 8 tohoto zákona je dále uvedeno, že trvající přestupek je takový přestupek, jehož znakem je jednání pachatele spočívající ve vyvolání a následném udržování protiprávního stavu, nebo jednání pachatele spočívající v udržování protiprávního stavu, který nebyl pachatelem vyvolán.
17. Soud se shoduje s názorem žalovaného, že v předmětné věci se nejedná o pokračující správní delikt (jak měl údajně dovodit správní orgán prvního stupně), neboť nešlo o jednání s jednotlivými dílčími útoky vedenými jednotným záměrem naplňujícím skutkovou podstatu stejného deliktu. Pokud však jde o úvahu žalovaného, že se jedná o trvající delikt, judikatura a shodně i důvodová zpráva k posledně citovanému § 8 zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich uvádí, **že trvající přestupky nesmějí být zaměňovány s přestupky, jejichž znakem je jednání spočívající pouze ve vyvolání protiprávního stavu, i když je s takovým přestupkem následné trvání protiprávního stavu logicky spojeno; typickým příkladem takových přestupků, které sice mohou na první pohled vypadat jako trvající, avšak jimi nejsou, protože u nich nelze hovořit o udržování protiprávního stavu, jsou přestupky spočívající v nesplnění oznamovací povinnosti. Poruchový delikt se dokonává způsobením protiprávního stavu.**
18. K otázce charakteru předmětného deliktu se bude soud vyjadřovat níže. Nicméně nyní uvádí, že pokud žalovaný klasifikoval předmětný delikt jako trvající, nezohlednil, že trvající delikt se považuje za spáchaný za účinnosti nového zákona, pokud alespoň část protiprávního jednání, jímž byl udržován protiprávní stav, se odehrála za účinnosti nového zákona (tomu by mohlo

nasvědčovat tvrzení uvedené v odvolacím rozhodnutí, že se žalobce dopustil deliktního jednání minimálně od 29. 9. 2015 – tedy jeden den před účinností nové právní úpravy), a to za podmínky, že toto jednání bylo deliktem i podle dřívějšího zákona. Jak bylo shora již uvedeno, nelze jednoznačně z napadených správních rozhodnutí zjistit, od kdy mělo k deliktnímu jednání žalobce dojít; nicméně lze pravděpodobně dovodit, že se tak mělo stát ještě za účinnosti zákona č. 59/2006 Sb., jenž byl zrušen ke dni 30. 9. 2015 (jeden den před zahájením předmětného správního řízení). Do kdy deliktní jednání mělo trvat, pak snad má být datum vypovězení nájemní smlouvy (žalovaným v této souvislosti neuvedeno). Pokud by se mělo jednat o trvalý delikt spáchaný i za účinnosti nového zákona o prevenci závažných havárií způsobených vybranými nebezpečnými chemickými látkami nebo chemickými směsmi (zákon č. 224/2015 Sb., účinný od 1. 10. 2015), pak se žalovaný nezabýval klasifikací dle něj trvalého deliktu jako spáchaného za účinnosti nového zákona (jedná se tedy o otázku, zda alespoň část protiprávního jednání, jímž měl být udržován protiprávní stav, se odehrála a za účinnosti nového zákona za podmínky, že toto jednání bylo trestným činem i podle dřívějšího zákona).

19. Výroková část pod bodem I. prvostupňového správního rozhodnutí, jenž nebyla žalobou napadeným rozhodnutím žalovaného dotčena (citovaná v odstavci 8 odůvodnění tohoto rozsudku), pak sice obsahuje právní kvalifikaci, nikoliv však úplnou skutkovou větu, neobsahující ani vymezení časového období deliktního jednání. Předmětný výrok nesplňuje náležitosti výroku rozhodnutí o správním deliktu, jak vyplývá z nároků dovozených konstantní judikaturou správních soudů (např. počínaje usnesením rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 1. 2008, č. j. 2 As 34/2006 – 73, dále např. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2017, č. j. 4 As 165/2016 – 46). I zdejší soud např. v rozsudku ze dne 29. 11. 2019, č. j. 29 A 295/2017 – 42 vyslovil v souladu s konstantní judikaturou, že:

„Dostatečná identifikace skutku ve výroku rozhodnutí o správním deliktu je jednou z významných záruk práv obviněného ve správním trestání. To musí s ohledem na mezinárodní závazky České republiky vyhovět i požadavkům čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a související rozhodovací praxi Evropského soudu pro lidská práva. Zatímco v případě výroků o vině a trestu za trestné činy i přestupky jsou požadavky na jejich obsah výslovně stanoveny zákonem, v případě jiných správních deliktů tomu tak v obecné rovině není. Jedinou v obecném předpisu výslovně formulovanou náležitostí výroku o jiném správním deliktu je uvedení „řešení otázky, která je předmětem řízení“ (§ 68 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád). Přesto je zřejmé, že i výrok rozhodnutí o spáchání správního deliktu musí vyhovět kautelám vyplývajícím z čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.

Jak vyplývá z ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu (viz usnesení rozšířeného senátu ze dne 15. 1. 2008, č. j. 2 As 34/2006-73), skutek vymezený v rozhodnutí o správním deliktu musí být vždy konkretizován tak, aby sankcionované jednání nebylo zaměnitelné s jednáním jiným. „V rozhodnutí trestního charakteru, kterým jsou i rozhodnutí o jiných správních deliktech, je nezbytné postavit najisto, za jaké konkrétní jednání je subjekt postižen – to lze zaručit jen konkretizační údaj obsahující popis skutku uvedením místa, času a způsobu spáchání, popřípadě i uvedením jiných skutečností, jichž je třeba k tomu, aby nemohl být zaměněn s jiným. Taková míra podrobnosti je jistě nezbytná pro celé sankční řízení, a to zejména pro vyloučení překážky litispendence, dvojího postihu pro týž skutek, pro vyloučení překážky věci rozhodnuté, pro určení rozsahu dokazování a pro zajištění řádného práva na obhajobu. V průběhu řízení lze jistě vymezení skutku provedené při zahájení řízení změnit v závislosti na dalších skutkových zjištěních či výsledku dokazování. Tak může dojít k jinému časovému ohraničení spáchaného skutku, rozsahu způsobeného následku, apod. [...] Je to až vydané rozhodnutí, které jednoznačně určí, čeho se pachatel dopustil a v čem jím spáchaný delikt spočívá. Jednotlivé skutkové údaje jsou rozhodné pro určení totožnosti skutku, vylučují pro další období možnost změny skutku a možnost opakovaného postihu za týž skutek a současně umožňují posouzení, zda nedošlo k prekluzi možnosti postihu v daném konkrétním případě.“

Ze závěrů citovaného rozhodnutí Nejvyššího správního soudu vyplývá, že pokud výrok rozhodnutí o jiném správním deliktu nevyhovuje vymezeným požadavkům, jedná se o podstatné porušení ustanovení o řízení, které je k námitce účastníka řízení důvodem pro zrušení rozhodnutí o správním deliktu podle § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. Rozhodnutí neobsahující specifikaci skutku ani ve výroku ani v odůvodnění je pak nepřezkoumatelným pro nesrozumitelnost podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

V posuzované věci se soud zabýval specifikací skutku ve výroku napadeného rozhodnutí (po změně provedené odvolacím správním orgánem) a dospěl k závěru, že formulace, „žalobce se dopustil správního deliktu právnické osoby – vlastníka nemovitosti poz. parc. č. 2753/318 a parc. č. 2056/10, v k. ú. Kněžpole v silničním ochranném pásmu dle § 42b odst. 4 zákona o provozu na pozemních komunikacích tím, že na takové nemovitosti strpěl umístění reklamního zařízení s logem „Zabradní centrum a Kaufland“ bez povolení silničního správního úřadu dle § 31 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích“ neobsahuje dostatečný popis skutku.

Z takového výroku není zřejmé, jakým konkrétním způsobem měl žalobce „strpět umístění reklamního zařízení na jeho pozemku“, tzn. jakým konkrétním jednáním, resp. nečinností, měla být naplněna skutková podstata správního deliktu podle § 42b odst. 4 zákona o pozemních komunikacích. Výrok rozhodnutí z hlediska věcného vymezení skutku obsahuje pouze právní kvalifikaci „strpět umístění reklamního zařízení bez povolení“, tato právní kvalifikace ovšem neobsahuje klíčovou skutkovou okolnost, která je rozhodná pro subsumpci konkrétního jednání pod dané ustanovení. Právní kvalifikace přitom může následovat až po provedení subsumpcie jednotlivých skutkových okolností vymezených ve skutkové větě pod rozhodné ustanovení zákona, jelikož základní funkcí skutkové věty je právě uvedení sankčně právně významných relevantních skutečností, aby vůbec ke správné právní kvalifikaci mohlo dojít.

Zatímco některé nedostatky právní věty odsuzujícího rozhodnutí mohou být zhojeny částečně tím, že skutek je jasně popsán ve skutkové větě a tento popis ve spojení s odůvodněním rozhodnutí dává jasnou informaci o tom, jak bylo jednání právně kvalifikováno, nedostatek skutkové věty nelze zhojit poukazem na právní kvalifikaci obsaženou v právní větě. To je patrné mimo jiné i z úvah rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu, vyjádřených v již citovaném usnesení ze dne 15. 1. 2008, č. j. 2 As 34/2006-73, a rovněž v usnesení téhož tělesa ze dne 31. 10. 2017, č. j. 4 As 165/2016-46, publikovaného pod č. 3656/2018 Sb. NSS. Je zřejmé, že nároky na skutkovou větu jsou přísnější, než nároky na větu právní, jejíž nedostatky jsou zhojitelné.

Závažnou vadu napadeného rozhodnutí soud shledal především v tom, že ve výroku rozhodnutí zcela absentuje časová specifikace skutku, která by reflektovala též hodnocení, zda protiprávní jednání mělo jednorázový či trvalý charakter. Soud dal žalobci za pravdu v tom, že z výroku napadeného rozhodnutí není vůbec patrné, od jakého data a po jakou dobu se žalobce měl protiprávního jednání dopouštět, resp. kdy měl být skutek spáchán. Časové vymezení skutku, v němž je spatřováno deliktní chování, ve výroku rozhodnutí, je přitom zcela zásadní pro vyloučení otázky litispendence, dvojího postihu pro týž skutek, pro vyloučení překážky věci rozhodnuté apod. Délka doby, po kterou byl správní delikt páčán, může mít ve svém důsledku vliv rovněž na výši uložené sankce.

Soud tedy shledal důvodnou námitku žalobce, že správní orgány nedostatečným způsobem vymežily skutek, a to jak z hlediska věcného, tak z hlediska časového. Ve výroku napadeného rozhodnutí je nedostatečně specifikováno, jakým konkrétním jednáním měla být naplněna skutková podstata správního deliktu podle § 42b odst. 4 zákona o pozemních komunikacích, a především kdy měl být správní delikt spáchán. Vzhledem k tomu, že způsob spáchání deliktu a časové vymezení nejsou blíže specifikovány ani v odůvodnění napadeného rozhodnutí, vede popsání vady k nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí pro nesrozumitelnost (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 1. 2008, č. j. 2 As 34/2006-73), což je důvodem pro zrušení rozhodnutí podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.“

20. I v nyní Krajským soudem v Brně projednávané věci se jedná o obdobné vady výrokové části I. prvostupňového správního rozhodnutí. Jak již bylo shora uvedeno, jde o nedostatky skutkové věty, kde není konstatováno, jakým konkrétním způsobem měla být naplněna skutková podstata správního deliktu, předmětný výrok obsahuje úplnou pouze právní větu – právní kvalifikaci opisující použitá zákonná ustanovení, přičemž navíc zcela absentuje časová specifikace skutku, která by reflektovala též hodnocení, zda protiprávní jednání mělo jednorázový, trvalý či

pokračující charakter; není vůbec patrné, od jakého data a po jakou dobu se žalobce měl protiprávního jednání dopouštět, resp. kdy měl být skutek spáchán. Časové vymezení skutku, v němž je spatřováno deliktní chování ve výroku rozhodnutí je zcela zásadní pro vyloučení otázky litispendence, dvojího postihu pro týž skutek, pro vyloučení překážky věci rozhodnuté apod.; délka doby, po kterou byl správní delikt spáchán, může mít ve svém důsledku vliv rovněž na výši uložené sankce. Navíc, jak bylo uvedeno, časová specifikace skutku je i v odůvodněních žalobou napadených rozhodnutí uvedena zmatečně – nejasně. Již z těchto důvodů (ve vztahu k nyní řešeným žalobním námitkám) je třeba učinit jednoznačný závěr o nepřezkoumatelnosti napadených rozhodnutí pro nesrozumitelnost ve smyslu ust. § 76 odst. 1 písm. a) s.ř.s.

21. Z žalobou napadených správních rozhodnutí lze seznat, že k deliktnímu jednání (příp. k jeho počátku) mělo dojít za účinnosti zákona č. 59/2006 Sb. Správní řízení bylo zahájeno dne 29. 9. 2015, prvostupňové správní rozhodnutí bylo vydáno 13. 10. 2016 a odvolací rozhodnutí pak 18. 12. 2017. Kromě shora vytčených vad se prvostupňové správní rozhodnutí nezabývá tím, že pokuta byla uložena podle zákona, který v době rozhodování již neplatil. Správní orgán, který trestá podle starého práva delikt v době účinnosti práva nového, se však nemůže obejít bez toho, aby důsledně porovnal staré a nové skutkové podstaty deliktu, doložil, zda i podle nového práva jde o jednání trestné a zda postih podle nového práva není pro delikventa výhodnější. Krajský soud v této rovině obecně poznamenává, že zákon č. 224/2015 Sb. je novým zákonem, který např. obsahuje nikoliv identickou kategorizaci nebezpečných látek, nově upravuje povinnost provozovatele předložit návrh na zařazení objektu do skupiny A, nebo do skupiny B krajskému úřadu do jednoho měsíce ode dne, kdy nebezpečné látky umístěné v objektu dosáhly nejméně množství uvedeného v příloze č. 1 k tomuto zákonu, přičemž v zákoně č. 59/2006 Sb. nebyla takováto lhůta určena, kdy bylo pouze stanoveno, že návrh na zařazení objektu nebo zařízení do skupiny A nebo B provozovatel předkládá krajskému úřadu, přičemž tak má činit na základě seznamu ve smyslu ust. § 3 odst. 1 tohoto zákona. Nad rámec uvedené úvahy soud poznamenává, že zřejmě i v důsledku chybějící časové specifikace deliktu se správní orgán nezabýval otázkou výkladu posledně citovaných ustanovení starého zákona, který nestanovuje výslovně lhůtu pro splnění povinnosti ve smyslu ust. § 5 odst. 1; tato povinnost je vázána na obsah seznamu vyhotoveného postupem ve smyslu ust. § 3 odst. 1, přičemž jeho nezpracování nebo jeho nevčasné předložení bylo samostatným právním deliktem. Napadené rozhodnutí žalovaného se rovněž touto otázkou nezabývalo. Správní orgány obou stupňů se novou úpravou ve svých rozhodnutích žádným způsobem nezabývaly, zatížily tak své rozhodnutí i z tohoto důvodu nepřezkoumatelností pro nedostatek důvodů rozhodnutí.
22. Z výše uvedené charakteristiky trvajících správních deliktů vyplývá, že v nyní projednávané věci se o trvalý delikt nejedná. Trvalým deliktem ve smyslu ust. § 36 zákona o prevenci závažných havárií je např. delikt spočívající ve skutečnosti, že provozovatel objektu nebo zařízení nepostupuje podle schváleného bezpečnostního programu nebo schválené bezpečnostní zprávy a vnitřního havarijního plánu (§ 36 odst. 6). Tímto deliktem pachatel vyvolá protiprávní stav, který posléze udržuje, případně udržuje protiprávní stav, aniž by jej vyvolal. Zákon zde postihuje právě ono udržování protiprávního stavu, jak je tomu např. v případě přestupku spočívajícího v neoprávněném zabrání veřejného prostranství či provádění stavby bez stavebního povolení. Předmětný delikt popsáný v ust. § 36 odst. 2 písm. c) zákona o prevenci závažných havárií však spočívá v tom, že provozovatel se dopustí správního deliktu tím, že nepředloží krajskému úřadu návrh na zařazení objektu nebo zařízení do skupiny A, nebo skupiny B podle § 5 nebo je navrhne nesprávně. V tomto případě se jedná o poruchový delikt, jímž se také způsobuje protiprávní stav a jenž může trvat delší dobu, ovšem jedná se o jednorázové porušení povinnosti, které bylo naplněno v okamžiku, v němž měl žalobce povinnost předložit krajskému úřadu návrh na zařazení objektu nebo zařízení do skupiny A, nebo skupiny B. Nesplnění oznamovací povinnosti patří mezi správní delikty, které nelze bez dalšího zařadit mezi správní

delikty trvající, protože jeho základním znakem není udržování protiprávního stavu (viz argumentace uvedená v odst. 15 a 17 shora). Významnou roli pro posouzení, zda se jedná o jednorázový nebo trvající správní delikt, má též jazykový výklad dané skutkové podstaty, přičemž pro rozlišení mezi dvěma uvedenými typy slouží jako rozlišovací hledisko užití dokonavého či nedokonavého vidu popisujícího předmětné deliktní jednání. Dokonavý vid je charakteristický spíše pro děj, který je ukončen či ukončen bude; jinak řečeno, je časově ohraničený. Naproti tomu vid nedokonavý je typický pro děj, z něhož není patrné, zda byl či nebyl ukončen. Díkce předmětného ustanovení, v němž zákonodárce použil slovo „nepředloží“, tedy sloveso vidu dokonavého, rovněž podporuje závěr soudu o tom, že předmětný správní delikt je deliktem jednorázovým (obdobně viz rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 12. 3. 2018, č. j. 11 A 158/2016 – 47). V nyní projednávané věci se tedy jedná o delikt jednorázový, přičemž požadavky na výrokovou část rozhodnutí o takovémto správním deliktu jsou analogické jako v případě deliktu trvajícího a jsou vyloženy výše. Ze shora uvedených důvodů nemůže tedy předmětný výrok pod bodem I. prvostupňového správního rozhodnutí obstát ani v případě klasifikace deliktu jakožto jednorázového.

23. Od výše konstatovaných skutečností se odvíjí otázka zániku deliktní odpovědnosti, neboť jestliže není najisto postaveno, kdy byl delikt spáchán, nelze řádně aplikovat ust. § 38 odst. 3 zákona o prevenci závažných havárií, jenž normuje, že odpovědnost za správní delikt zaniká, jestliže správní orgán o něm nezažádal řízení do dvou let ode dne, kdy se o ní dozvěděl, nejpozději však do 5 let ode dne, kdy byl spáchán.
24. Navíc se správní orgány v uvedené souvislosti vůbec nezabývaly skutečností, zda vůbec a pokud ano, jakým způsobem je zánik deliktní odpovědnosti upraven v zákoně č. 224/2015 Sb. o prevenci závažných havárií, resp. v zákoně č. 250/2016 Sb. o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich – nezabývaly se aplikací ust. § 112 tohoto zákona (přechodná ustanovení) na projednávanou věc. Nad rámec uvedeného soud poukazuje rovněž na skutečnost, že poslední citované ustanovení zákona bylo pro rozpor s ústavním pořádkem opakovaně částečně Ústavním soudem rušeno. Lze tedy konstatovat, že jelikož nebyl předmětný skutek náležitě popsán a došlo k dalším vadám shora uvedeným, nelze označit žalovaným v odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí řešenou námitku zániku trestnosti jako přezkoumatelnou. Podle ust. § 30 písm. b) nového zákona o přestupcích platí, že promlčecí doba činí 3 roky, jde-li o přestupek, za který zákon stanoví sazbu pokuty, jejíž horní hranice je alespoň 100 000 Kč.
25. Podle ust. § 31 odst. 1 nového zákona o přestupcích platí, že promlčecí doba počíná běžet dnem následujícím po dni spáchání přestupku; dnem spáchání přestupku se rozumí den, kdy došlo k ukončení jednání, kterým byl přestupek spáchán. Je-li znakem přestupku účinek, promlčecí doba počíná běžet dnem následujícím po dni, kdy takový účinek nastal.
26. Z ust. § 51 odst. 2 písm. a) zákona č. 224/2015 Sb. o prevenci závažných havárií rovněž vyplývá, že se v případě předmětného deliktu jedná o delikt jednorázový, spočívající v nepředložení návrhu na zařazení objektu nebo zařízení do příslušné skupiny krajskému úřadu, přičemž je nově zpřesněno, že se jedná o nepředložení ve stanovené lhůtě (viz § 5 odst. 3 tohoto zákona).
27. S největší pravděpodobností s ohledem na argumentačně zásadně bohatší úvahu žalovaného ohledně doby spáchání deliktu (resp. počátku deliktního jednání) směřujícímu ke vzniku smlouvy o nájmu objektů (viz především str. 52 žalobou napadeného rozhodnutí žalovaného) by vzhledem ke shora uvedené právní úpravě (vynecháno bylo znění § 50 odst. 3 zákona č. 224/2015 Sb. ve znění do 30. 6. 2017) bylo téměř jisté, že jak podle právní úpravy platné v době zahájení předmětného řízení, tak podle nyní platné právní úpravy, nemohlo být konstatováno jinak, než že deliktní odpovědnost žalobce zanikla (resp. uplynula promlčecí doba). Za tohoto stavu se jeví řešení všech zbývajících žalobních námitek jako nadbytečné, příp. zcela předčasné.

Jak bylo vysvětleno, z mnoha důvodů shora uvedených, jedná se o nepřezkoumatelná rozhodnutí pro nesrozumitelnost, což je důvodem pro zrušení rozhodnutí podle § 76 odst. 1 písm. a) s.ř.s. Za situace, kdy není najisto postavena nejzásadnější otázka, zda došlo k zániku odpovědnosti za spáchaný správní delikt (přestupek), nemá řešení dalších námitek významu (navíc jak bylo shora již uvedeno, s velkou pravděpodobností lze na položenou otázku odpovědět kladně). Nicméně nad rámec nutného posouzení předmětné věci soud dále doplňuje, že shledává úvahy o aplikaci zákona o prevenci závažných havárií za možnou, shoduje se s úvahami, které k předmětné odvolací námitce podrobně uvedl především žalovaný v žalobou napadeném odvolacím rozhodnutí. V nich uvedl, že ministerstvo obrany na žádost prvostupňového správního orgánu vydalo osvědčení deklaratorního charakteru, kterým prohlásilo a potvrdilo status objektů situovaných v areálu jakožto objektů nevojenského charakteru. S úvahami žalovaného uvedenými především na str. 35 – 38 se Krajský soud v Brně ztotožňuje. Žalovaný navíc provedl i vlastní zhodnocení dané otázky, přičemž se zabýval i postavením žalobce jakožto provozovatele objektů (zejména str. 39 žalobou napadeného rozhodnutí žalovaného). S těmito závěry Krajský soud v Brně souhlasí.

28. Žalobce dále namítal, že v rámci (zejména prvostupňového řízení) nebyla řádně vypořádána namítaná systémová podjatost úředních osob.
29. Krajský soud uvádí, že podle § 14 odst. 1 správního řádu každá osoba bezprostředně se podílející na výkonu pravomoci správního orgánu (dále jen „úřední osoba“), o níž lze důvodně předpokládat, že má s ohledem na svůj poměr k věci, k účastníkům řízení nebo jejich zástupcům takový zájem na výsledku řízení, pro nějž lze pochybovat o její nepodjatosti, je vyloučena ze všech úkonů v řízení, při jejichž provádění by mohla výsledek řízení ovlivnit. Podle odst. 2 téhož ustanovení platí, že účastník řízení může namítat podjatost úřední osoby, jakmile se o ní dozví. K námitce se nepřihlídně, pokud účastník řízení o důvodu vyloučení prokazatelně věděl, ale bez zbytečného odkladu námitku neuplatnil. O námitce rozhodne bezodkladně usnesením služebně nadřízený úřední osoby nebo ten, kdo má obdobné postavení (dále jen „představený“).
30. V rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 10. 2018, č. j. 6 As 75/2018 – 84 jsou vysloveny následující úvahy:

[10] Z ustanovení § 14 odst. 1 správního řádu „lze důvodně předpokládat“ vyplývá, že by vznesená námitka podjatosti úřední osoby měla být plausibilně odůvodněná. Buď účastník řízení, nebo úřední osoba sama jsou vždy povinni námitku podjatosti úřední osoby nejen vznést, ale též i odůvodnit, neboť jinak by představený úřední osoby nemohl o jejím vyloučení z provádění úkonů ve věci kvalifikovaně rozhodnout (srov. HRABÁK, J., NAHODIL, T. Správní řád s výkladovými poznámkami a vybranou judikaturou. 4., aktualizované vydání. Wolters Kluwer ČR, 2012).

[11] Pokud jde o tzv. systémovou podjatost, tedy podjatost všech pracovníků dotčeného správního orgánu, riziko takové podjatosti vzniká zejména tehdy, rozhoduje-li orgán územního samosprávného celku v přenesené působnosti ve věci, která se týká zájmu tohoto územního samosprávného celku. Důvodem pochyb o nepodjatosti úředních osob může být jejich zaměstnanecký poměr k územnímu samosprávnému celku tehdy, je-li z povahy věci či jiných okolností patrné podezření, že v důsledku tohoto zaměstnaneckého poměru by mohl být jejich postoj k věci ovlivněn i jinými než zákonnými hledisky. Signálem ke zvýšené opatrnosti může být například politický význam či kontroverznost určité stavby, v souvislosti s níž se dané správní řízení vede (viz usnesení rozšířeného senátu ze dne 20. 11. 2012, č. j. 1 As 89/2012 - 119, č. 2802/2013 Sb. NSS).

[12] Obecně platí, že není-li včasná jednoznačně formulovaná námitka podjatosti předložena k rozhodnutí služebně nadřízenému úřední osoby, jedná se o podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem s možným dopadem na zákonnost rozhodnutí o věci samé ve smyslu § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. (srov. např.

rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 4. 2013, č. j. 3 As 2/2013 - 22, nebo ze dne 6. 9. 2017, č. j. 10 As 68/2017 - 32). Námitku podjatosti je ovšem třeba zároveň posuzovat nikoliv čistě formálně, ale takéž materiálně. Například v rozsudku ze dne 11. 11. 2010, č. j. 7 As 72/2010 - 385, dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že nevyporádání námítky podjatosti nemohlo mít vliv na zákonnost správního rozhodnutí v případě, že byla vznesena nekonkrétní všeobecná námitka podjatosti všech zaměstnanců žalovaného správního orgánu, odůvodněná pouze odkazem na jejich postup v jiných věcech, které nesouvisí s předmětem řízení před odvolacím orgánem. Taková námitka je totiž *prima facie* nedůvodná.

[13] Předložit k rozhodnutí nadřízenému dle § 14 odst. 2 správního řádu je tedy třeba takovou námitku účastníka řízení, z jejíž formulace vyplývá, že se jedná o námitku pojatosti úředních osob či osoby, je alespoň rámcově odůvodněná a její důvody nejsou zjevně nesrozumitelné či nesmyslné. Smyslem právního institutu vyloučení úřední osoby z rozhodování je zamezit podjatým osobám bezprostředně se podílet na výkonu státní správy... Tím spíše, pokud by mělo být takové podání interpretováno jako námitka systémové podjatosti všech pracovníků správního orgánu. Takový postup by bez jakéhokoliv smyslu pouze oddaloval naplnění účelu správního řízení – vydání rozhodnutí bez zbytečných průtahů.

31. V posuzovaném případě žalobce v podání ze dne 15. 6. 2016 mj. uvedl: „V daném případě se jako velmi neobvyklý a rozporuplný s postupem jiných správních úřadů ve skutkově stejných či podobných věcech, jeví postup nalézacího správního úřadu, kdy tento nevyčkal rozhodnutí příslušného správního úřadu v zahájených řízeních o předběžné otázce, kdy sám hodlá v rámci vlastního správního uvážení posuzovat předběžnou otázku, o níž probíhá dosud neskončené správní řízení, a to i přesto, že sám není oprávněn si o této otázce učinit úsudek z důvodu vlastní věcné nepřislusnosti. V kontextu blížících se voleb do krajských zastupitelstev na podzim roku 2016 se takový postup může jevit jako účelový, kterým by nalézací správní úřad mohl založit pochybnosti o nepodjatosti vlastních úředních osob či jejich představených pro poměr k věci samé, neboť samotná podstata probíhajícího správního řízení je sama o sobě politická.“ K systémové podjatosti se žalobce vyjádřil ještě v podání ze dne 18. 9. 2016, kdy uvedl, že vzhledem k dvouletému výročí od výbuchu a vzhledem k blížícím se krajským volbám, stejně jako s ohledem na to, že příjemcem výnosu pokuty je územně samosprávný celek, jehož je nalézací správní úřad orgánem, mohou tyto skutečnosti založit systémovou podjatost. Správní orgán I. stupně takto formulované úvahy žalobce nevyhodnotil jako námitku podjatosti, s čímž krajský soud jednoznačně souhlasí. Z uvedeného totiž nikterak nevyplývá, že by žalobce skutečně dovozoval podjatost úředních osob, neboť se pouze okrajově zmínil, o hypotetické podjatosti. Stejně tak lze uvést, že rozpočtové určení “výnosů” z pokut nelze považovat za skutečnost zakládající podjatost ve smyslu správního řádu, neboť by bylo možno dospět k absurdním závěrům, kdy by žádný správní orgán v obdobném postavení nebyl nepodjatý. Jak již bylo uvedeno, námitka podjatosti dle § 14 správního řádu musí být srozumitelná tak, aby nadřízený mohl důvody podjatosti alespoň obecně přezkoumat. U neodůvodněné (či nesrozumitelným způsobem odůvodněné) námítky podjatosti by zároveň v některých případech nebylo možné určit, kdy se namítající o důvodech podjatosti dozvěděl, tedy zda se jedná o námitku včasnou, kterou je třeba předložit nadřízenému, nebo námitku opožděnou, ke které se dle § 14 odst. 2 správního řádu nepřihlíží, anebo zda se o nějakou takovou námitku vůbec jedná.
32. Faktickou námitkou tak zůstal tvrzený nezákonný postup správního orgánu I. stupně, konkrétně skutečnost, že správní orgán nepředložil námitku žalobce o (systémové) podjatosti k rozhodnutí svému nadřízenému orgánu. Vzhledem k tomu, že krajský soud, stejně jako žalovaný správní orgán I. stupně, nevyhodnotily výše uvedená tvrzení jako námitku podjatosti, nejedná se o nezákonné nerespektování správního řádu, a proto zdejší soud tuto námitku shledal nedůvodnou. Krajský soud má tudíž za to, že se žalovaný nedopustil vytýkané vady řízení spočívající v tom, že námitka žalobce nebyla předložena nadřízenému dle § 14 odst. 2 správního řádu.

33. V odvolání pak žalobce (znovu) vyjádřil pochybnosti o nepodjatosti úředních osob, přičemž ani v odvolání své zmínky o (systémové) podjatosti pracovníků správního orgánu I. stupně žádnou srozumitelnou úvahou nepodložil. Nejblíže srozumitelnému textu má část podání citovaná krajským soudem v napadeném rozsudku (viz výše), i zde se však objevují pouze zcela nejednoznačné odkazy na nespécifikované politické tlaky či jiné zákulisní aktéry, a to bez souvislosti s posuzovaným řízením. K takto obecně formulované úvaze žalobce (krajský soud toto nepovažuje za odvolací námitku schopnou vyvolat adekvátní reakci správního orgánu) nelze opět dovozovat povinnost žalovaného zabývat se jí více, než tomu tak v daném případě bylo - žalovaný se fakticky k dané věci postavil stejně jako krajský soud ve výše uvedené argumentaci. V odvolání i v žalobě pak žalobce tvrdí, že usuzovat o vyloučení všech úředních osob lze i z výrokové části napadeného rozhodnutí, kdy nalézací správní orgán záměrně neuvádí kategorizaci deliktu, což krajský soud odmítá, neboť z této vady nelze usuzovat o podjatosti úředních osob. Předmětnou námitku proto zdejší soud neshledává důvodnou.

V. Závěr a náklady řízení

34. Krajský soud na základě výše uvedených skutečností a úvah shledal žalobu důvodnou, proto napadené rozhodnutí žalovaného zrušil postupem ve smyslu ust. § 78 odst. 1 s.ř.s. Podle ust. § 78 odst. 4 s.ř.s. soud dále vyslovil, že se věc vrací žalovanému k dalšímu řízení, v němž je tento vázán právním názorem vysloveným soudem (§ 78 odst. 5 s.ř.s.). V dalším řízení bude tedy žalovaný postupovat podle závazného právního názoru vysloveného výše v tomto rozsudku. Soud nenaznal důvody pro zrušení prvostupňového správního rozhodnutí (jak navrhoval žalobce), neboť vzhledem ke konstatovaným vadám nelze nyní přímo vyloučit možnost nápravy výtčených vad v rámci odvolacího řízení.
35. Výrok o náhradě nákladů řízení vychází z ust. § 60 odst. 1 s.ř.s. Žalobce měl ve věci plný úspěch, proto má vůči žalovanému právo na náhradu nákladů řízení před soudem. Náklady řízení spočívají v zaplaceném soudním poplatku za žalobu ve výši 3 000 Kč a dále v nákladech právního zastoupení v celkové výši 12 342 Kč podle vyhlášky č. 177/1996 Sb. o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „advokátní tarif“). V daném případě se jedná o odměnu advokáta JUDr. Radka Ondruše za zastupování žalobce v řízení před krajským soudem, a to za 3 úkony právní služby (převzetí a příprava zastoupení a dvě písemná podání soudu ve věci samé – žaloba a replika) podle § 7, § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. a) a d) advokátního tarifu, ve výši 9 300 Kč (3 x 3 100 Kč); a dále o náhradu hotových výdajů ve výši 900 Kč (3 x 300 Kč). Vzhledem k tomu, že zástupce žalobce je plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšuje se částka odměny za zastupování a náhrady hotových výdajů o částku 2 142 Kč odpovídající příslušné dani z přidané hodnoty. Celkem se tedy jedná o částku 15 342 Kč, přičemž ke splnění uvedené povinnosti byla žalovanému stanovena přiměřená lhůta.

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 zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Brno 29. 6. 2020

Mgr. Milan Procházka
předseda senátu