



ČESKÁ REPUBLIKA ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Michala Mazance a soudců JUDr. Petra Příhody a Mgr. Jana Passera v právní věci žalobce Z. C., s. r. o., zastoupený JUDr. Marcelou Scheeovou, advokátkou v Praze, Lazarská 5, 110 00 Praha 1, proti žalovanému: Státní veterinární správa ČR, Slezská 7, 120 56 Praha 2, proti rozhodnutí ze dne 5. 8. 2003, čj. Ře 896/03, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 30. 5. 2005, čj. 9 Ca 242/2003-49

t a k t o :

Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 30. 5. 2005, čj. 9 Ca 242/2003-49, se zrušuje a věc se vrací tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Rozhodnutím Okresní veterinární správy v Karlových Varech ze dne 16. 4. 2003, čj. 58/03-ZP/410/03, byl žalobci uložen závazný pokyn k odstranění nedostatků, které byly zjištěny při provedené kontrole, a k nimž došlo v důsledku porušení § 7, § 8 odst. 2 a § 18 písm. k) bod 2 zákona č. 110/1997 Sb., o potravinách a tabákových výrobcích a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů (dále jen „zákon o potravinách“), a prováděcích předpisů. Napadeným rozhodnutím žalovaný změnil rozhodnutí orgánu prvního stupně tak, že opravil chybně uvedené číselné označení zákonných ustanovení, která žalobce údajně porušil.

Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce u Městského soudu v Praze žalobu; soud ji odmítl s tím, že napadené rozhodnutí tvořící jeden celek s rozhodnutím správního orgánu v prvním stupni nezasáhlo do subjektivních oprávnění a povinností žalobce, neboť veškeré těmito rozhodnutími uložené povinnosti již žalobci vyplývají přímo z právních předpisů a žalobce je tedy povinen jim dostát bez ohledu na existenci závazného pokynu. Soud shrnul, že mu nezbývá než žalobu

dle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. ve spojení s § 65 odst. 1 s. ř. s. jako nepřipustnou odmítnout.

Žalobce (dále jen „stěžovatel“) podal proti usnesení městského soudu včas kasační stížnost, kterou opírá o důvody uvedené v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Souhlasí s městským soudem, že mu závazný pokyn ukládá povinnosti, které stanoví přímo právní předpisy; předmětem sporu je ale otázka, zda se tyto povinnosti vůbec vztahují na stěžovatele (§ 7 zákona o potravinách), resp. zda tyto povinnosti stěžovatel plní (§ 8 odst. 2 a § 11 odst. 1 písm. a) zákona o potravinách), a zda tedy byl zákon správně užit. Provedení uložených povinností by znamenalo nutnost vynaložení značných finančních prostředků (např. náklady na stavební úpravy skladovacích prostor), což představuje zkrácení stěžovatelových práv. Právní názor městského soudu, že napadené rozhodnutí není rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., je tedy dle stěžovatele nesprávný.

Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

Kasační stížnost je důvodná; napadené rozhodnutí není ze soudního přezkumu vyloučeno.

Z ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s. lze dovodit dvě základní podmínky, za nichž soud správní akt přezkoumá: jednak žalobce musí tvrdit, že byl zkrácen na svých právech úkonem správního orgánu, jednak tento úkon musí být „rozhodnutím“, tzn. musí se jím zakládat, měnit, rušit nebo závazně určovat žalobcova práva a povinnosti.

Stěžovatel zkrácení na svých právech řádně tvrdil, jak shora uvedeno. Je vhodné připomenout, že procesní legitimace se nezakládá zkrácením na právech, nýbrž tvrzením o tom, že ke zkrácení došlo. Závěr o tom, zda žalobce skutečně byl či nebyl zkrácen, je už závěrem o legitimaci věcné, jejíž splnění určí úspěšnost či neúspěšnost žaloby. Nelze jím ovšem podmiňovat přístup k soudu, resp. přípustnost či nepřipustnost žaloby, jak to učinil městský soud, když tvrdil, že: „napadené rozhodnutí, tvořící jeden celek s rozhodnutím správního orgánu I. stupně, nijak nezasáhlo do subjektivních práv a povinností žalobce“. Takovým postupem městský soud předjímal závěr o věcné legitimaci; o něm se však může vyslovit jen rozhodnutím meritorním (rozsudkem).

Splnění druhého předpokladu Nejvyšší správní soud posoudil takto:

Při určování, zda posuzovaný akt správního orgánu je či není rozhodnutím, je směrodatná způsobilost aktu zasáhnout právní sféru adresáta. Z rozlišování správního aktu na konstitutivní (jimiž se zakládají, mění či ruší určitá práva nebo povinnosti) a na deklaratorní (která autoritativně potvrzují, resp. prohlašují existenci či neexistenci určitého práva nebo povinnosti) není z hlediska posuzování žalobní legitimace podstatné. Ze soudního přezkumu není *a priori* žádný z nich vyloučen a pro posouzení pravomoci správního soudu je lhostejné, zda jde o akt deklaratorní či konstitutivní (srov. k tomu výklad k zákonné spřežce „rozhodnutí a opatření“ z ustanovení § 2 zákona č. 36/1876 ř. z., např. E. Hácha: Nejvyšší správní

soud. Slovník veřejného práva československého, svazek 2. Polygrafia, Brno 1932, zejm. str. 835 a násl.). Stabilně shodně ostatně judikoval i bývalý Nejvyšší správní soud, např. v nálezu č. 347/1920: „...možno pod pojem „opatření“ nebo „rozhodnutí“ subsumovati jen ony výroky úřadů správních, jimiž s konečnou platností a s účinkem právním moci buď obsah a objem sporných práv se deklarují nebo právní sféra stran se určuje.“

Závazný pokyn, jehož zrušení se stěžovatel domáhal, obsahoval ve výroku jednak povinnosti stěžovateli uložené, jednak uvedení konkrétních ustanovení právních předpisů a také lhůty ke splnění jednotlivých povinností.

Úvaha městského soudu, že uložené povinnosti pouze „kopírují“ zákon, resp. prováděcí právní předpisy, je jistě správná. Úsudek o tom, že v důsledku toho se nemůže jednat o rozhodnutí podléhající soudnímu přezkumu, je ale mylný.

Není v této souvislosti významné, že povinnosti uložené napadeným rozhodnutím korespondují s konkrétními ustanoveními zákona o potravinách a jeho prováděcích vyhlášek, na které se zde zároveň i odkazuje (stěží by ostatně mohly být uloženy nad rámec zákona povinnosti jiné). Tak je tomu v principu u všech rozhodnutí, jimiž se toliko autoritativně určuje povinnost daná zákonem.

Tak typicky většina rozhodnutí ve věcech daňových rovněž pouze deklaruje povinnost již před tím ze zákona vyplývající, aniž by kdy byla jaká pochybnost o tom, že platební výměry a další podobná rozhodnutí orgánů státní daňové správy jsou podrobena kognici správního soudu.

S obdobnými rozhodnutími se lze ostatně setkat také na četných jiných místech v oblasti správního práva. Například podle § 59 zákona č. 266/1994 Sb., o dráhách, vyzve osoba pověřená při výkonu státního dozoru provozovatele dráhy nebo dopravce k odstranění nedostatků zjištěných při výkonu státního dozoru a stanoví k tomu lhůtu; ustanovení § 42 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách, opravňuje vodoprávní úřad nebo Českou inspekci životního prostředí uložit tomu, kdo porušil povinnost k ochraně povrchových nebo podzemních vod, povinnost provést opatření k nápravě závadného stavu. Závazné pokyny ukládané orgány veterinární správy dle § 49 odst. 1 písm. g) zákona č. 166/1999 Sb., o veterinární péči a změně souvisejících zákonů (veterinární zákon), patří do stejné „skupiny“ rozhodnutí vydávaných za účelem nápravy závadného stavu a odstranění nedostatků.

Činnost správního orgánu je skutečnou aplikací práva, a nespočívá v pouhé mechanické reprodukci zákonné povinnosti a vyhotovení rozhodnutí. Jeho úloha (kromě shledání základních otázek vlastní příslušnosti místní a věcné) - stejně jako u ostatních rozhodnutí správních orgánů - tu spočívá především v řádném zjištění skutkového stavu věci: provedením důkazů a jejich hodnocením musí správní orgán například zjistit, zda účastník správního řízení je osobou, na kterou nebo na jejíž činnost se ten který zákon vůbec vztahuje, vyložit a správně užít na zjištěný skutkový stav právní předpis, především jeho neurčité pojmy. Správní orgán musí

také tam, kde právní předpis dovoluje pro uložení povinnosti užít volného uvážení (například výběr z více možností ukládaných opatření) zjistit potřebné předpoklady a zvážit nejvhodnější a nejprůměrnější z nich, včetně rozsahu povinnosti, lhůty pro její splnění atp. V řízení při zjišťování skutkového stavu i při uplatnění diskrečního práva (a nejen při těchto činnostech) musí správní orgán dbát na dodržení četných procesních práv účastníka řízení, jejichž porušení může mít za následek byť nezamýšlenou zmatečnost, nezákonnost či nevykonatelnost rozhodnutí. V celém procesu tak může dojít a také dochází k odchylkám od práva hmotného i procesního, jakož i od předpisů kompetenčních, k chybám aplikační praxe či k nejednotnosti rozhodování. V důsledku toho může být i pouhé deklarování povinnosti ze zákona zdánlivě jasně plynoucí vadné či nezákonné, uložené někomu, komu být po rozumu zákona uloženo být nemůže, v nepřípustném rozsahu, v nedovolených lhůtách atp.

Městský soud přehlédl, že povinnost třebas i zákonem deklarovaná je v principu *eo ipso* nevynutitelná a k jejímu nucenému prosazení (a tedy zejména exekučnímu provedení) je s výjimkou případů přímého vynucení práva obvykle třeba vydání rozhodnutí, které jako akt aplikace práva povinnost konkretizuje co do místa, času, osoby nebo i dalších náležitostí. Teprve na základě takového rozhodnutí lze povinnost legálně vynutit (u nápravných opatření pak například ukládáním pokut, náhradním výkonem atp.). Vydané rozhodnutí tak představuje nově vzniklou konkretizovanou subjektivní veřejnoprávní povinnost, které předtím nebylo, a také exekuční titul.

Městský soud se tedy mylí, má-li za to, že povinnosti jsou žalobci uloženy přímo právním předpisem a on je povinen jim dostát bez ohledu na existenci závazného pokynu. Spor o právo, který měl soud řešit, vyvěral právě z toho, že stěžovatel - jak na to sám správně upozornil v kasační stížnosti - má za to, že v jeho konkrétním případě a při jeho konkrétním způsobu prodeje se na něj v zákoně uvedené povinnosti nevztahují.

Tento spor byl soud povinen vyřešit; pokud tak neučinil a žalobu odmítl, porušil zákon.

Proto Nejvyšší správní soud uzavřel, že napadené rozhodnutí - bez ohledu na to, že jde o rozhodnutí deklaratorní - splňuje veškeré materiální znaky rozhodnutí podléhajícího soudnímu přezkumu ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. a není z něj vyloučeno. Napadené usnesení proto kasační soud zrušil a věc vrátil k dalšímu řízení. V něm bude městský soud vázán právním názorem vysloveným v rozsudku zdejšího soudu (§ 110 odst. 3 s. ř. s.) a žalobou se tedy bude zabývat věcně. V novém rozhodnutí o věci rozhodne rovněž i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozhodnutí nejsou opravné prostředky přípustné.

V Brně 18. dubna 2007

JUDr. Michal Mazanec
předseda senátu