



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Marie Žiškové a soudců JUDr. Lenky Kaniové a JUDr. Zdeňka Kühna v právní věci žalobkyně **STV GROUP a. s.** se sídlem Žitná 45, 110 00 Praha 1, zastoupené JUDr. Jiřím Urbanem, advokátem se sídlem Vodičkova 41, 110 00 Praha 1, proti žalovanému **Ministerstvu vnitra**, se sídlem Nad Štolou 3, poštovní příhrádka 21/OBP, 170 34 Praha 7, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 12. 12. 2005, č. j. OBP-622/CZ-2005, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 31. 10. 2007, č. j. 7 Ca 40/2006 - 43,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 31. 10. 2007, č. j. 7 Ca 40/2006 - 43, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Policejní prezidium ČR, Ředitelství služby správních činností policie, rozhodlo dne 29. 7. 2005 o správním deliktu žalobkyně podle § 76 odst. 1 písm. a) zákona č. 119/2002 Sb., o střelných zbraních a střelivu a o změně zákona č. 156/2000 Sb., o ověřování střelných zbraní, střeliva a pyrotechnických předmětů a o změně zákona č. 288/1995 Sb., o střelných zbraních a střelivu (zákon o střelných zbraních), ve znění zákona č. 13/1998 Sb., a zákona č. 368/1992 Sb., o správních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů, a zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), ve znění pozdějších předpisů, (zákon o zbraních), který byl spáchán porušením § 39 odst. 1 písm. e) a k) a § 42 odst. 3 téhož zákona, a uložilo žalobkyni pokutu ve výši 80 000 Kč. Rozhodnutím ze dne 12. 12. 2005 rozhodl žalovaný o odvolání žalobkyně tak, že nevyhověl námitkám proti rozhodnutí o nepodjatosti ředitele Ředitelství služby správních činností policie Policejního prezidia ČR, plk. Ing. A. K., ze dne 27. 7. 2005. Dále žalovaný změnil výrok rozhodnutí správního orgánu prvního stupně tak, že žalobkyně porušila § 39 odst. 1 písm. e) a k) a § 42 odst. 3 zákona o zbraních tím, že nevedla evidenční knihy zbraní pro jednotlivé kategorie zbraní, nezaevidovala 4305 kg bezdýmného prachu do příslušné evidenční knihy, neoznámila převod vlastnictví 3 kusů houfnic HD 30 A ráže 122 mm

a nezabezpečila 18 kusů houfnic a blíže specifikované náboje stanoveným způsobem. Za toto jednání uložil žalobkyni pokutu ve výši 100 000 Kč.

Proti rozhodnutí žalovaného brojila žalobkyně žalobou k Městskému soudu v Praze; městský soud svým rozsudkem ze dne 31. 10. 2007 žalobu zamítl.

Předmětný rozsudek napadla žalobkyně včasnou kasační stížností. Podle žalobkyně je zcela neadekvátní závěr soudu, že žalobkyně v žalobě nečinila sporným skutkový stav věci a že její argumentace spočívala v tvrzení procesních pochybení a špatného právního posouzení věci. Podle žalobkyně z vytýkaných procesních pochybení v žalobě plyne, že nebyl řádně zjištěn skutkový stav, neboť byl proveden jen jediný důkaz – zpráva o kontrole, která je tendenční a nesprávná. Do skutkových zjištění nepatří hodnocení a interpretace těchto zjištění, tedy konkrétně i to, že předmět, který je podle kontrolního zjištění uskladněn na kontrolovaném místě, nemůže být přímo v protokolu označen jako určitý druh zbraně a jako zbraň vůbec, pokud není zjištěno, že splňuje všechny pojmové znaky zbraně. Kontrolou bylo a priori řečeno, že jde o zbraně, i když šlo pouze o zachycení jevové stránky věci. Navíc soud sám argumentuje tím, že se jednalo o zbraně, aniž by respektoval skutečnost, že chyběl podstatný znak – funkčnost předmětů, které byly uskladněny. To bylo způsobeno odnětím podstatné konstrukční součástky.

Dále se soud dle žalobkyně nesprávně vypořádal s žalobní námitkou týkající se překročení zákonné úpravy evidence zbraní a střeliva vyhláškou č. 384/2002 Sb., o provedení některých ustanovení zákona o zbraních a střelivu. Podle žalobkyně zákon o zbraních neupravuje v § 39 odst. 5 data, která je třeba sledovat, a tedy umožňuje, aby byl zákon nahrazován vyhláškou. Žalobkyně byla postižena za to, že údaje nebyly v souladu s vyhláškou, ale se zákonnou úpravou ano. Je úlohou soudu, aby podle vyhlášek, které přesahují meze hmotněprávní úpravy, nebylo již nadále postupováno, čemuž soud nedostál. Obdobně ke vztahu nařízení vlády č. 338/2002 Sb., o technických požadavcích pro zabezpečení přechovávaných zbraní nebo střeliva a o podmínkách skladování, přechovávání a zacházení s černým loveckým prachem, bezdýmným prachem a zápalkami, a § 58 odst. 4 zákona o zbraních žalobkyně konstatuje, že státní moc slouží všem občanům a lze ji uplatňovat jen v případech, mezích a způsoby, které stanoví zákon. Jestliže zákon má stanovit věcné meze, ve kterých lze uplatnit státní moc, tedy vydat vládní nařízení, pak zákonný pojem tyto meze definující musí být určitý a srozumitelný. V § 58 odst. 4 zákona o zbraních víceslovný pojem této zásadě odporuje, když je vymezen jako „elektronické zabezpečovací zařízení splňující technické požadavky stanovené prováděcím právním předpisem“. Stanovení mezí věcné úpravy je tak nepřípustně ze zákona přenášeno na prováděcí předpis. Argumentace soudu o stanovení povinností ve smyslu čl. 4 odst. 1 Listiny základních práv a svobod je tak pouze dílčím odůvodněním této problematiky, která se navíc konkrétně na tuto materii nemůže dost dobře aplikovat.

Žalobkyně rovněž uvedla, že kontrola i následná správní rozhodnutí vytýkaly pouze to, že žalobkyně nevyplnila a nepředala na příslušný útvar policie tiskopis oznámení o nabytí vlastnictví nebo převodu zbraně. To je významově zcela odlišný skutek od neoznámení převodu vůbec. Žalobkyně se domnívá, že není možné uvažovat o tom, že nedostatek hlášení byl prokázán; nebyl obsahem kontrolních zjištění, tedy v řízení k této okolnosti nebyl proveden žádný důkaz. Soud ani za situace, kdy neproběhlo jednání, nemohl nahradit nedostatek důkazů svojí úvahou.

K evidenci bezdýmného prachu žalobkyně podotkla, že s výbušninami nakládá a je pod dohledem Českého báňského úřadu. Tuto skutečnost si soud mohl ověřit z obchodního rejstříku, což neudělal. Naopak soud neřešil skutečnost, že jím odkazované znění § 39 odst. 1 písm. k) zákona o zbraních ve znění platném v době kontroly a rozhodování o sankci je zjevně důsledkem legislativní chyby, kdy bezdýmný prach byl dodatečně vyňat jako výbušnina z působnosti tohoto zákona (zákonem č. 228/2003 Sb.), avšak jako tomuto vymezení působnosti odporující reziduum zůstal neodstraněn v § 39 odst. 1 písm. k) zákona.

Žalobkyně dále neakceptuje výklad soudu k zásadě *reformatio in peius*. Soud v tomto ohledu zcela pominul princip právní jistoty jako jeden ze základních atributů právního státu. V důsledku toho ve svém výkladu pominul princip spravedlivého procesu a nevypořádal se ani s požadavky Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.

Žalobkyně rovněž uvedla, že její námitka podjatosti vycházela z konstantní judikatury v době, kdy byla vznesena. Soud ovšem zcela tendenčně použil argumentaci vycházející z nové právní úpravy správního řádu, která ale nebyla v době vedení správního řízení platná. Soud při své argumentaci pominul skutečnost, že kdo podepisuje akty, rozhoduje o věci, která je aktem řešena. V dané věci bylo rozhodováno v průběhu kontroly o námitkách žalobkyně a o odvolání proti rozhodnutí o nich. Tato rozhodnutí jsou podkladovými rozhodnutími pro rozhodnutí o sankci. Těmito podkladovými rozhodnutími se však soud vůbec nezabýval, jen bagatelizoval rozhodovací činnost v této věci z hlediska podílu na řízení o pokutě. Dále soud pominul skutečnost, že prvostupňový orgán rozhodl ve věci uložení pokuty ještě před tím, než rozhodnutí o námitce podjatosti nabylo právní moci. Konečně soud pominul i skutečnost, že již v aktu, kterým bylo zahájeno správní řízení a který byl podepsán plk. Ing. K., byla na základě kontroly a rozhodnutí učiněných v jejím rámci (mj. též plk. Ing. K.), vyslovena vina naší společnosti za spáchání deliktu.

Závěrem žalobkyně navrhla, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek Městského soudu v Praze a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Žalovaný se v poskytnuté lhůtě ke kasační stížnosti nevyjádřil.

Kasační stížnost je důvodná.

Nejvyšší správní soud v první řadě nesdílí přesvědčení žalobkyně, že by v žalobě činila sporným skutkový stav věci: žalobkyně netvrdila, že by kontrola proběhla jiným způsobem, nebo že kontrolní zjištění neodpovídají realitě. Naopak spořila se o otázky více méně právní – tj. o definici zbraně, o vztah zákona o zbraních a podzákoných předpisů vydaných k jeho provedení, o způsob oznámení převodu zbraní, o uplatňování zásady zákazu *reformatio in peius* či o podjatost vedoucího správního orgánu prvního stupně. Sama žalobkyně v kasační stížnosti uvádí, že do skutkových zjištění nepatří hodnocení a interpretace těchto zjištění – tedy to, co žalobkyně činila v žalobě sporným. Žalobkyně pak dále namítá, že zbraně, jichž se kontrola týkala, zbraněmi nebyly, neboť jim chyběla podstatný znak – funkčnost, když jim byla odňata podstatná konstrukční součástka. Zde však musí Nejvyšší správní soud souhlasit s městským soudem, že žalobkyně neuvedla, které kontrolované zbraně neměly být funkční, resp. kterým zbráním měla být odňata podstatná konstrukční součástka a rovněž co z takové skutečnosti dovozuje. Bez konkrétní námitky v tomto směru není možné posoudit, zda správní orgán prvního stupně, resp. žalovaný, postupoval v souladu s právní úpravou, když uložil žalobkyni

pokutu. Obecně lze ale konstatovat, že zabezpečovacím a dalším povinností, jimž žalobkyně podle kontroly nedostála, musí podléhat i zbraně, které jsou (dočasně) nepoužitelné či nefunkční (např. odstraněním některé jejich podstatné součástky, roznětky apod., které lze kdykoliv namontovat či vložit zpět a získat tak plně funkční zbraň). Jiný výklad by byl obcházením zákona, jehož účelem je poměrně striktní úprava zacházení s životu nebezpečnými předměty. Námitku, že byl použit pouze jeden důkaz – zpráva o kontrole, která je dle žalobkyně tendenční a nesprávná – žalobkyně v žalobě nevznesla, a proto se jí ani kasační soud nemůže zabývat (§ 104 odst. 4 s. ř. s.).

Další námitka žalobkyně se pak týká provedení zákona o zbraních a střelivu podzákonnými předpisy. Obecně lze říci, že Ústava v čl. 78 zmocňuje vládu k vydávání nařízení k provedení zákona a v jeho mezích. Čl. 79 odst. 3 Ústavy stanoví, že ministerstva, jiné správní úřady a orgány územní samosprávy mohou na základě a v mezích zákona vydávat právní předpisy, jsou-li k tomu zákonem zmocněny. V obou případech je přitom vydávání podzákonných předpisů omezeno ustanoveními příslušného zákona – mantinely stanovené zákonem nemůže vláda či ministerstvo překročit. K dané problematice se již několikrát vyslovil Ústavní soud. K čl. 78 Ústavy lze uvést nálezy ze dne 14. 2. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 45/2000, publikovaný pod č. 30/2001 Sb., či nálezy ze dne 16. 10. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 5/01, publikovaný pod č. 149/2001 Sb., v němž Ústavní soud vyjádřil myšlenku, že „ústavní vymezení odvozené normotvorby exekutivy musí respektovat následující zásady: nařízení musí být vydáno oprávněným subjektem, nařízení nemůže zasahovat do věcí vyhrazených zákonu, musí být zřejmá vůle zákonodárce k úpravě nad zákonný standard (musí být tedy otevřen prostor pro sféru nařízení). Závěr, který by požadoval stanovení jakékoliv povinnosti přímo a výhradně zákonem, by zjevně vedl k absurdním důsledkům, a to k popření smyslu sekundární (a v některých případech i primární) normotvorby, jelikož pojmovou součástí každé právní normy je vymezení určitých práv a povinností adresátů normy“. Obdobně k čl. 79 odst. 3 lze citovat z nálezu ze dne 20. 10. 2004, sp. zn. Pl. ÚS 52/03, publikovaném pod č. 152/2004 Sb.: „pravomoc ministerstev a jiných správních úřadů, popřípadě orgánů územní samosprávy, vydávat odvozené sekundární právní předpisy je založena právě již čl. 79 odst. 3 Ústavy ČR. Jedná se o právní normu, která v obecné rovině zakládá pravomoc orgánů exekutivy k tvorbě sekundárních právních norem za podmínky, že realizace této pravomoci je konkretizována v zákoně ve vztahu k určité kompetenci (k určité zákonem vymezené části výkonu státní moci). Pravomoc exekutivy vydávat podzákonné právní normy je založena přímo v Ústavě ČR, nikoliv v úpravě zákonné“.

Aplikujeme-li závěry Ústavního soudu na podzákonné právní předpisy, jejichž souladnost se zákonem napadá žalobkyně, nelze námitky žalobkyně uznat za důvodné. Předně nařízení vlády č. 338/2002 Sb. je vydáno oprávněným subjektem - vládou, nezasahuje do věcí vyhrazených zákonu (způsob uchovávání zbraní a střeliva není věcí vyhrazenou zákonem úpravě) a je zde zřejmá vůle zákonodárce k úpravě nad zákonný standard – srov. § 79 odst. 1 zákona o zbraních, který výslovně vládu zmocňuje k vydání nařízení (ač vláda toto zmocnění již má v Ústavě), a § 58 odst. 2 až 5 téhož zákona. Pokud žalobkyně namítá, že pojem uvedený v § 58 odst. 4 „elektronické zabezpečovací zařízení splňující technické požadavky stanovené prováděcím právním předpisem“ je příliš neurčitý a ponechává příliš velký prostor pro prováděcí předpis, nelze s ní souhlasit. Jakákoliv zákonná norma musí být do určité míry obecná, aby mohla regulovat blíže neurčitý okruh společenských vztahů; to samozřejmě neznamená, že by měla být vágní a tedy nevynutitelná. Předmětná norma § 58 odst. 4 zavádí dostatečné mantinely pro prováděcí předpis (zařízení musí být elektronické, musí sloužit k zabezpečení místnosti, samostatného objektu nebo komorového trezoru, v nichž bude umístěno více než 20 zbraní

kategorie A, B nebo C nebo více než 20 000 kusů střeliva), a přitom ho neomezuje tak, že by jeho vydání bylo zjevně nadbytečné. Rovněž samo nařízení vlády č. 338/2002 Sb. je dostatečně obecné, když stanoví především limity pro jednotlivá zařízení ke skladování zbraní na základě českých technických norem. Obdobné je pak možné konstatovat i o vyhlášce č. 384/2002 Sb., která opět jen rozvíjí obecné ustanovení zákona o zbraních týkající se evidence zbraní, když vypočítává položky, které musí příslušné evidenční knihy obsahovat (přitom vždy odkazuje na příslušné zákonné ustanovení). Je samozřejmostí, že vyhláška obsahuje i položky, které nejsou v zákoně přímo uvedeny, avšak to je právě účelem sekundární normotvorby – doplňovat a zpřesňovat normy zákonné. V daném případě přitom nelze dospět k závěru, že by vyhláška vybočovala z mezí daných zákonodárcem. Pokud žalobkyně tvrdí, že její evidence byla v souladu se zákonnou úpravou, avšak s vyhláškou nikoliv, pak Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že pokud zákon výslovně stanoví, že podrobnosti evidence budou uvedeny v podzákonném předpisu a tento zákonný předpis je vydán (aniž by zákonné zmocnění překračoval), je povinností žalobkyně uvést svou evidenci do souladu i s tímto podzákonným předpisem a nikoliv pouze se zákonem.

Jako nedůvodnou shledal kasační soud rovněž námitku týkající se tiskopisu oznámení o nabytí vlastnictví nebo převodu zbraně. Ustanovení § 42 odst. 3 zákona o zbraních stanoví, že fyzická nebo právnická osoba, která převede vlastnictví ke zbraní kategorie A, B nebo C na jinou osobu, je povinna tento převod oznámit do 10 pracovních dnů ode dne převedení zbraně, není-li dále stanoveno jinak, příslušnému útvaru policie na předepsaném tiskopise, jehož vzor stanoví prováděcí právní předpis, a současně odevzdat průkaz zbraně. Je tedy zřejmé, že sama zákonná norma stanoví povinnou speciální formu oznámení převodu vlastnictví – tj. tiskopis, který je upraven v příloze č. 21 vyhlášky Ministerstva vnitra č. 384/2002 Sb., o provedení některých ustanovení zákona o zbraních. Nicméně z výroků rozhodnutí správního orgánu prvního stupně ani žalovaného nelze dovodit, že by žalobkyni byla vytýkána pouze nesprávná forma oznámení převodu vlastnictví příslušných zbraní (nepoužití tiskopisu), ale naopak podstatou jejího deliktu byla skutečnost, že změnu vlastnictví neohlásila vůbec. Jak ostatně vyplývá z odůvodnění obou rozhodnutí, jak správní orgán prvního stupně tak i žalovaný by jako oznámení o převodu akceptovaly i jinou písemnou formu, avšak z důkazního materiálu vyplývá, že převod vlastnictví nebyl oznámen vůbec. Nebylo pak na soudu či na správním orgánu, aby prokazovaly, že převod vlastnictví nebyl oznámen (takový negativní důkaz ostatně ani reálně není možný), ale byla to právě žalobkyně, která měla prokázat, že převod oznámen byl.

S otázkou porušení zákazu změny k horšímu (*reformatio in peius*) se dle Nejvyššího správního soudu dostatečně a srozumitelně vypořádal již městský soud. Na tomto místě tedy lze uvést, že zásada zákazu změny k horšímu se ve správním řízení vedeném podle zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád) obecně neuplatňuje; musí tak být totiž výslovně stanoveno zákonem, jak činí např. § 82 zákona České národní rady č. 200/1990 Sb., o přestupcích. Nejvyšší správní soud tento závěr potvrzuje ve své konstantní judikatuře, např. v rozsudku ze dne 6. 3. 2006, č. j. 6 As 18/2005 - 55 uvedl, že „v řízení o tzv. jiných správních deliktech není vůbec upraven zákaz reformace in peius a odvolací řízení bylo podle správního řádu účinného do 31. 12. 2005 ovládáno principem úplné apelace – tedy v souladu s názorem výše uvedeným bylo možno například v odvolacím řízení změnit právní kvalifikaci deliktu, aniž by bylo možno konstatovat, že došlo k vadě řízení, která mohla mít vliv na zákonnost“. Shodný závěr lze nalézt i v dalších rozhodnutích ze dne 5. 2. 2004, č. j. 7 A 4/2001 - 72, publikovaném pod č. 190/2004 Sb. NSS (v oblasti cenových předpisů), ze dne 24. 1. 2006, č. j. 2 Afs 31/2005 - 57, publikovaný pod č. 868/2006 Sb. NSS (v oblasti daňových předpisů), a další. Ze starší

judikatury lze odkázat na rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 1. 3. 1996, č. j. 6 A 4/95 - 29: „*obecnou platnost zákazu reformace in peius ve správním trestání, bez výslovného ustanovení zákona, nelze z pozitivního práva dovodit*“. K částečnému uplatnění této zásady dochází v novém správním řádu (zákon č. 500/2004 Sb.), který se však na projednávanou věc nevztahuje. Nejvyšší správní soud nesdílí názor žalobkyně, že by zákaz změny k horšímu byl v rozporu s principem právní jistoty a ve svém důsledku i v rozporu s principem spravedlivého procesu ve smyslu čl. 6 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (sdělení federálního ministerstva zahraničních věcí č. 209/1992 Sb.). Z tohoto článku ani z jiného článku Evropské úmluvy nelze dovodit, že by členské státy úmluvy měly aplikovat zákaz změny k horšímu v řízení o správních deliktech. Ani dosavadní rozhodovací činnost Evropského soudu pro lidská práva nesvědčí takovému výkladu; Evropský soud se doposud zákazem změny k horšímu zabýval pouze okrajově v několika případech odepření ústního jednání před soudem [srov. rozsudek ze dne 26. 5. 1988 ve věci *Ekbatani proti Švédsku*, (ECHR) Series A, č. 134]. Námitku žalobkyně je proto třeba považovat za nedůvodnou.

Uvádí-li žalobkyně, že její námitka podjatosti vycházela z konstantní judikatury, pak má zřejmě na mysli rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 28. 11. 1997, sp. zn. 5 A 27/95, publikovaný v Soudní judikatuře správní pod č. 700/2000, jenž zmiňovala v žalobě. Podle tohoto rozhodnutí je v souladu s § 9 odst. 1 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), „*pracovník správního orgánu, který v rámci dozorových a kontrolních funkcí orgánu státní správy provedl kontrolu určitého subjektu, pro poměr k věci vyloučen z projednání a rozhodování ve věci uložení sankce tomuto subjektu za porušení předpisů zjištěných u něho touto kontrolou*“. Podle protokolu o kontrole ze dne 7. 5. 2004 provedli kontrolu u žalobkyně mjr. Mgr. J. K., por. Ing. P. B. a mjr. Ing. R. M. Tito kontrolní pracovníci tedy byli v souladu se zmíněným judikátem vyloučeni z následného projednávání a rozhodování věci ve správním řízení o uložení pokuty, a také (jak vyplývá ze spisu) se na tomto projednávání a rozhodování nepodíleli. Plk. Ing. A. K., jehož podjatost žalobkyně namítá, rozhodoval o „odvolání“ žalobkyně proti rozhodnutí o námitkách. (Nejvyšší správní soud zde poznamenává, že v souladu s § 18 odst. 3 zákona České národní rady č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, je odvolání proti rozhodnutí o námitkách nepřipustné. Jak však vyplývá ze správního spisu, o námitkách žalobkyně rozhodl mjr. Mgr. J. K. tak, že jim zčásti vyhověl a zčásti nikoliv. Ty námitky, kterým nevyhověl, měl v souladu s § 18 odst. 2 zákona o státní kontrole předložit vedoucímu kontrolního orgánu k rozhodnutí – plk. Ing. K. – což neučinil. Odvolání žalobkyně, o němž plk. Ing. K. rozhodoval, tak lze považovat za opakované podání námitek, jimž nebylo pracovníkem kontrolního orgánu vyhověno, a plk. Ing. K. tak byl oprávněn o nich rozhodnout). Plk. Ing. K. pak podepsal rovněž dokument o zahájení správního řízení a rozhodnutí správního orgánu prvního stupně: kasační soud zde přitom souhlasí s názorem žalobkyně, že ten, kdo určitý individuální správní akt podepíše, tak o něm také rozhoduje. Nicméně plk. Ing. K. se nepodílel na samotné kontrole (nelze tedy aplikovat žalobkyní zmiňovaný judikát), pouze rozhodoval o námitkách proti protokolu o kontrole. Provedení kontroly podle zákona o státní kontrole a s ní spojené rozhodování o námitkách pak není možné považovat za předstupeň rozhodování o správním deliktu žalobkyně. Nelze tedy shledat podjatost plk. Ing. K. ve smyslu § 9 odst. 2 správního řádu, neboť plk. Ing. K. rozhodoval jak o námitkách proti protokolu, tak o samotném správním deliktu žalobkyně vždy v prvním stupni. Podjatost uvedeného pracovníka pak nepřipadá v úvahu ani podle § 9 odst. 1 správního řádu: rozhodování o námitkách do protokolu má zcela jiný předmět řízení než rozhodování o správním deliktu a o uložení sankce; nelze tedy dospět k závěru, že by plk. Ing. K. tím, že rozhodoval o námitkách proti protokolu o kontrole, vyloučil sám sebe z rozhodování o spáchání správního deliktu a o sankci za něj v prvním stupni

správního řízení. Nejvyšší správní soud je toho názoru, že se městský soud dostatečně zabýval touto námitkou v rámci jejího vymezení v žalobě a rovněž nenalézá podklad pro názor žalobkyně, že městský soud tendenčně použil argumentaci vycházející z nové právní úpravy správního řádu. Dále nelze souhlasit ani s tím, že již v oznámení o zahájení řízení byla vyslovena vina žalobkyně: v tomto dokumentu byl pouze identifikován delikt, jehož se měla žalobkyně dopustit. Tím správní orgán nikterak neporušil práva žalobkyně; naopak jí umožnil, aby si mohla zcela konkrétně připravit svou obranu. Rozhodnutím o spáchání správního deliktu a o sankci bylo až rozhodnutí ze dne 29. 7. 2005.

Nejvyšší správní soud však musel přisvědčit žalobkyni k její námitce, že se městský soud nezabýval tím, že prvostupňový orgán rozhodl ve věci uložení pokuty ještě před tím, než rozhodnutí o námitce podjatosti nabylo právní moci. Tato námitka byla jasně formulována v žalobě, avšak městský soud se k ní nijak nevyjádřil. Jeho rozhodnutí je proto v souladu s judikaturou zdejšího soudu (viz rozsudek ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 - 73, publikovaný pod č. 787/2006 Sb. NSS) nepřekoumatelné v této části pro nedostatek důvodů ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

Jako důvodnou pak kasační soud shledal i poslední námitku žalobkyně se týkající se evidence bezdýmného prachu. Žalobkyně sice nemůže vytýkat soudu, že si mohl z obchodního rejstříku ověřit, že žalobkyně je pod dohledem Českého báňského úřadu, neboť takový postup žalobkyně v žalobě nenavrhovala; městský soud nicméně nesprávně posoudil otázku vztahu zákona o zbraních a střelivu a zákona č. 61/1988 Sb., když zúžil dosah zákona č. 61/1988 Sb. v oblasti výbušnin. Tento zákon totiž neupravuje zacházení s výbušninami používanými pouze při hornické činnosti, jak nesprávně uzavřel městský soud, ale jde o předpis, který obecně upravuje zacházení s jakýmkoliv výbušninami. Tento závěr plyne jednak ze systematiky zákona č. 61/1988 Sb., kdy hornická činnost a zacházení s výbušninami jsou upraveny v samostatných částech zákona, a jednak ze skutečnosti, že žádná jiná obecná úprava výbušnin (používaných k nehornické činnosti) neexistuje. Bezdýmný prach je pak nutno považovat za výbušninu, neboť na něj dopadá definice výbušniny obsažená v § 21 odst. 1 zákona č. 61/1988 Sb. [je výslovně obsažen v příloze A Evropské dohody o mezinárodní silniční přepravě nebezpečných věcí - ADR (Ženeva, 1957) vyhlášené pod č. 64/1987 Sb., ve znění pozdějších změn]; obecně se na bezdýmný prach tedy vztahuje zákon č. 61/1988 Sb., včetně dozorové pravomoci Českého báňského úřadu.

Bezdýmný prach je však výbušninou specifickou, a to z toho důvodu, že je široce využíván v oblasti střelných zbraní. Zde slouží jako střelivina – tj. jako výbušný pohon střeliva, který je zabudován v jednotlivých nábojích. V takovém případě je co by součástí střeliva plně podřízen úpravě zákona o zbraních, který se komplexně zabývá i problematikou střeliva. Žalobkyně se přitom mylí, pokud se domnívá, že § 39 odst. 1 písm. k) zákona o zbraních v rozsahu evidence bezdýmného prachu je důsledek legislativní chyby. Je pravda, že zákon č. 228/2003 Sb. novelizoval mimo jiné i § 1 odst. 2 zákona o zbraních a stanovil, že zákon o zbraních se nevztahuje na výbušniny vymezené zvláštním právním předpisem s výjimkou výbušnin vyhledaných pyrotechnickým průzkumem. Zvláštním právním předpisem zde je míněn právě zákon č. 61/1988 Sb. Nicméně úprava bezdýmného prachu v zákoně o zbraních má své opodstatnění: kromě jeho použití, kdy je přímo vnitřní součástí náboje (zde samozřejmě evidence prachu z objektivních důvodů nepřipadá v úvahu), je totiž možné jej používat jako střelivinu i v sypaném stavu, například u některých historických palných zbraní nebo u některých druhů sportovních zbraní, kdy dochází přímo ke vsypávání bezdýmného

prachu do zbraně či k přebíjení nábojů. V těchto případech je bezdýmný prach také bezprostředně používán v souvislosti se zbraněmi (zpravidla jde o malé množství), a je proto legitimní po jeho držiteli požadovat, aby dodržoval určité požadavky na jeho používání a uchovávání, upravené právě v zákoně o zbraních. Na tyto situace nedopadá obecná úprava výbušnin v zákoně č. 61/1988 Sb.

Má-li tedy střelný prach dvojí použití a dvojí funkci (výbušnina a střelivina), přičemž každou tuto funkci upravuje jiný zákon, lze dospět k závěru, že je na evidenci střelného prachu nutno aplikovat zákony oba. Rozhodným kritériem pro použití toho kterého zákona, a tedy i pro způsob evidence a pro pravomoc toho kterého správního orgánu, je funkce střelného prachu – tj. zda je bezprostředně používán v souvislosti se zbraněmi – pak se uplatní zákon o zbraních, či zda je jeho funkce jiná, pak se uplatní obecná úprava o výbušninách v zákoně č. 61/1988 Sb. Funkce bezdýmného prachu se přitom mohou v čase měnit a bezdýmný prach tak může přecházet z režimu jednoho zákona do druhého a obráceně. Typicky po svém vyrobení je bezdýmný prach výbušninou v režimu zákona č. 61/1988 Sb., po zabudování do nábojů se stává střelivinou v režimu zákona o zbraních, a případně při likvidaci nepoužitých nábojů se po odstranění z nábojů opět stává výbušninou podléhající zákonu č. 61/1988 Sb. Městský soud tudíž pochybil, pokud paušálně dovodil pravomoc žalovaného k doзору nad evidencí bezdýmného prachu žalobkyní ze skutečnosti, že žalobkyně neprovádí hornickou činnost, a nezabýval se tím, jakou funkci mělo téměř pět tun bezdýmného prachu skladovaného žalobkyní, tj. zda tento prach sloužil k bezprostřednímu použití jako střelivina ve střelných zbraních, či zda byla jeho funkce jiná.

S ohledem na výše uvedené Nejvyšší správní soud zrušil napadené rozhodnutí Městského soudu v Praze a věc mu vrátil k dalšímu řízení, v němž bude městský soud vázán názorem vysloveným v rozsudku zdejšího soudu. Městský soud přezkoumá výše zmíněnou opomenutou námitku a při posuzování pravomoci žalovaného uložit pokutu za nevedení evidence bezdýmného prachu zohlední výše popsané závěry kasačního soudu. V novém řízení rozhodne krajský soud i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

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

V Brně dne 18. června 2008

JUDr. Marie Žiškova
předsedkyně senátu