



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Dagmar Nygrínové a soudců JUDr. Marie Turkové a JUDr. Jiřího Pally v právní věci žalobce: **Kaufland Česká republika v. o. s.**, IČ: 251 10 161, se sídlem Pod Višňovkou 25, Praha 4, zast. JUDr. Ing. Igorem Kremlou, advokátem, se sídlem Pod Višňovkou 25, Praha 4, proti žalovanému: **Státní veterinární správa České republiky**, se sídlem Slezská 7, Praha 2, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 29. 8. 2008, č. j. 6 Ca 325/2006 – 44,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 29. 8. 2008, č. j. 6 Ca 325/2006 – 44, **se zrušuje a věc se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Rozhodnutím žalovaného ze dne 28. 8. 2006, č. j. Ře 871/2006 bylo na základě odvolání žalobce změněno rozhodnutí Krajské veterinární správy pro Středočeský kraj (dále též „správní orgán prvního stupně“), ze dne 20. 4. 2006, č. j. 27/190/06/1 tak, že ve výroku rozhodnutí správního orgánu prvního stupně se slova „§ 49 odst. 1 písm. t)“, nahrazují slovy „49 odst. 1 písm. u)“. Správní orgán prvního stupně v uvedeném rozhodnutí uložil žalobci na základě § 72 odst. 1 písm. c) bod 3 zákona č. 166/1999 Sb., o veterinární péči a o změně některých souvisejících zákonů (veterinární zákon), pokutu ve výši 150 000 Kč pro porušení § 30 odst. 3 písm. a) cit. zákona, jehož se měl dopustit tím, že „neinformoval předem Krajskou veterinární správu pro Středočeský kraj o příchodu zásilky 388 080 kusů vařených barvených vajec do provozovny na adrese Jesenická 91, Modletice, dne 22. 3. 2006 a tato vejce dodal do maloobchodních prodejen bez provedení veterinární kontroly při příchodu na místo určení.“ Dodavatel zásilky byla společnost

Moos-Butzen GmbH, se sídlem Metallstr. 16, Viersen, Německo. Správní orgán prvního stupně dále žalobci uložil podle § 79 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád povinnost nahradit náklady řízení částkou ve výši 1000 Kč.

Žalovaný shledal nedůvodnou odvolací námitku žalobce, ve které namítal, že k hlediskům závažnosti a způsobu jednání, což jsou kritéria pro určení výše pokuty, byly hodnoceny nesprávné skutečnosti a toto hodnocení bylo v rozporu se zásadou zákazu dvojího přičítání. Žalovaný konstatoval, že závažnost a způsob protiprávního jednání žalobce je přímo vyjádřena již skrze skutkovou podstatu správního deliktu, která je taková, že krajská veterinární správa uloží právnícké nebo podnikající fyzické osobě pokutu až do výše 1 000 000 Kč, pokud se tato osoba dopustí správního deliktu tím, že nesplní nebo poruší veterinární podmínky obchodování se zvířaty a živočišnými produkty stanovené v § 30 odst. 3 veterinárního zákona. Porušení § 30 odst. 3 písm. a) veterinárního zákona bylo žalobci prokázáno a citovaná skutková podstata správního deliktu byla naplněna. Bylo tedy na správním orgánu prvního stupně, aby správním uvážením za použití kritérií pro stanovení výše pokuty obsažených v § 74 odst. 1 veterinárního zákona stanovil výši pokuty, kterou uloží žalobci za prokázané protiprávní jednání. Správní orgán prvního stupně v těchto úvahách z hlediska závažnosti jednání použil skutkovou podstatu správního deliktu, kterého se žalobce dopustil a přihlédl rovněž k množství téměř 400 000 ks dovezených vajec, u nichž byla jednáním žalobce v podstatě vyloučena možnost veterinární kontroly při příchodu na místo určení. Žalovaný tak zastává názor, že při posouzení závažnosti protiprávního jednání nedošlo k porušení zásady dvojího přičítání, ale pouze k celkovému zhodnocení jednání odvolatele zejména s ohledem na samotnou skutkovou podstatu správního deliktu a množství dovezených vařených vajec. Dodal, že správní orgán prvního stupně nezjistil škodlivé následky protiprávního jednání žalobce a z tohoto důvodu uložil pokutu na spodní hranici zákonné sazby. Žalovaný uzavřel, že přezkoumal výši uložené pokuty, zejména odůvodnění její výše a dospěl k závěru, že námitky žalobce nejsou oprávněné.

Ve včas podané žalobě namítal žalobce nezákonnost rozhodnutí žalovaného, kterou spatřoval v tom, že napadeným rozhodnutím bylo potvrzeno rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, aniž pro to byly splněny zákonem stanovené podmínky, žádné ze správních rozhodnutí nemá náležitosti stanovené zákonem a obě tato rozhodnutí jsou nepřezkoumatelná, napadené rozhodnutí žalovaného je v rozporu se skutečným stavem věci a nemá oporu ve spisech a byla jím žalobci uložena nepřiměřená pokuta. V důsledku nezákonnosti rozhodnutí žalovaného došlo ke zkrácení žalobce na jeho právech účastníka řízení, a to zejména na právu, aby o jeho věci bylo rozhodováno na základě přesně a úplně zjištěného skutkového stavu. Žalobce rovněž namítal, že uložená pokuta je nepřiměřená, neboť byla uložena za jediné porušení informační povinnosti, kdy nedošlo k oznámení příchodu zásilky vařených barevných vajec. Jednalo se o individuální pochybení, které vybočilo ze zavedeného systému, přičemž i v rozhodnutí správního orgánu prvního stupně se připouští, že nedošlo ke škodlivým následkům. S ohledem na výše uvedené považuje žalobce uloženou pokutu za zjevně nepřiměřenou a má za to, že přiměřenou by byla pokuta nepřevyšující 10 000 Kč. Žalobce dále uvedl, že při rozhodování o výši pokuty byla opakovaně porušena zásada zákazu dvojího přičítání a rozhodnutí správního orgánu prvního stupně tak spočívá na nesprávném právním posouzení věci. Podle žalobce je v rozhodnutí správního orgánu prvního stupně pod hlediska závažnosti a způsobu jednání subsumována skutečnost, že došlo k porušení povinnosti uvedené v § 30 odst. 3 písm. a)

veterinárního zákona. Tato skutečnost je však znakem příslušné skutkové podstaty správního deliktu a je tedy rozhodná pro posouzení, zda se delikt stal či nestal a pro stanovení sazby, v níž má být sankce uložena. V sazbě pokuty se pak odráží nebezpečnost deliktu jako takového. K uvedené skutečnosti však již nelze přihlížet při rozhodování o konkrétní výši pokuty. Tento postup je v rozporu se zásadou zákazu dvojího přičítání. Podle žalobce je pod hledisko závažnosti jednání subsumována rovněž skutečnost, že v důsledku porušení uvedené povinnosti nebylo možno provést kontrolu dodaných vajec. Žalobce má za to, že i toto je v rozporu se shora uvedenou zásadou zákazu dvojího přičítání, neboť tato skutečnost je totiž nutným důsledkem porušení předmětné informační povinnosti, nelze k ní přihlížet při rozhodování o konkrétní výši pokuty. Jiné skutečnosti k hlediskům závažnosti a způsobu jednání ve smyslu § 74 odst. 1 veterinárního zákona správním orgánem prvního stupně uvedeny nebyly. Žalobce tak má za to, že rozhodnutí správního orgánu prvního stupně neobsahuje žádné relevantní skutečnosti, které by byly řádně podřazeny pod zákonná hlediska a na jejichž základě by tato hlediska byla zhodnocena. Z výše uvedeného dovozuje, že nebyly splněny podmínky potvrzení rozhodnutí správního orgánu prvního stupně žalovaným v části výroku o výši pokuty. Žalobce rovněž namítal, že žalovaný nezohlednil námitku, že rozhodnutí správního orgánu prvního stupně nemá náležitosti stanovené zákonem a je nepřezkoumatelné v části výroku o výši pokuty. Podle žalobce dospěl žalovaný k nesprávnému závěru, pokud nepřisvědčil žalobcem vznesené námitce na porušení zásady dvojího přičítání a nedostatečně zohlednil, že výše pokuty je nepřiměřená nejen z výše uvedených důvodů, ale také proto, že se jednalo o ojedinělé pochybení, spočívající v nesplnění informační povinnosti, nebyl zjištěn škodlivý následek a žalobce poskytoval v průběhu správního řízení součinnost. S ohledem na výše uvedené žalobce navrhoval, aby krajský soud rozhodnutí správních orgánů obou stupňů zrušil a uložil žalovanému povinnost uhradit žalobci náklady řízení k rukám jeho právního zástupce, a to do tří dnů od právní moc rozsudku.

Městský soud v Praze (dále též „městský soud“) rozsudkem ze dne 29. 8. 2008, č. j. 6 Ca 325/2006 – 44, žalobu zamítl a rozhodl dále, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení. S ohledem na námitky žalobce se nejprve zaměřil na to, zda v otázce výše uložené pokuty nejde o rozhodnutí nepřezkoumatelné a dospěl k závěru, že o takový případ se v posuzované věci nejedná. Správní orgán prvního stupně totiž jednoznačně uvedl, z jakých důvodů považuje jednání žalobce za zvláště závažné. Celkem 388 080 kusů vařených barvených vajec bylo dodáno do maloobchodních prodejen v České republice k prodeji konečnému spotřebiteli, aniž by v důsledku nesplnění informační povinnosti mohla být provedena veterinární kontrola při příchodu na místo. Správní orgán vzal v úvahu i okolnosti svědčící ve prospěch žalobce (první takové zjištěné porušení zákona, spolupráce žalobce při zjišťování podkladů pro rozhodnutí). Podle názoru městského soudu je z odůvodnění správního orgánu prvního stupně zřejmé, z jakých skutečností vycházel při úvaze o výši pokuty a nepochybil, jestliže právě tyto skutečnosti vzal v potaz při rozhodování o výši uložené pokuty, neboť se jedná o skutečnosti, které lze podřadit pod hlediska způsobu spáchání správního deliktu (poměrně velký počet vařených barvených vajec, která byla bez dalšího dodána do sítě prodejen v celé České republice), jeho následků (neprovedení veterinární kontroly) a dalších okolností (první zjištěné porušení předmětné povinnosti, spolupráce se správním orgánem při objasňování věci). Městský soud shledal, že v daném případě nedošlo k žalobcem tvrzenému porušení zásady zákazu dvojího přičítání. Žalobce tím, že neinformoval předem krajskou veterinární správu

o příchodu vařených barvených vajec z jiného členského státu, porušil ustanovení § 30 odst. 1 písm. a) veterinárního zákona, které mu ukládá povinnost informovat předem krajskou veterinární správu o příchodu zvířat nebo živočišných produktů z jiného členského státu, a to v rozsahu nezbytném z hlediska účelu a způsobu provádění veterinární kontroly při příchodu na místo určení, a naplnil svým jednáním skutkovou podstatu správního deliktu, za který může správní orgán uložit pokutu až do výše 1 000 000 Kč. Správní orgán přitom uvedl, jakým způsobem uvážil o hlediscích stanovených v § 74 odst. 1 veterinárního zákona a těmito hlediskům podřadil skutečnosti zjištěné v průběhu řízení. Ani žalovaný, jakožto odvolací orgán, dle názoru soudu neporušil ustanovení § 90 odst. 5 správního řádu, neboť již rozhodnutí správního orgánu prvního stupně se s úvahou o výši uložené pokuty vypořádalo v potřebném rozsahu, jeho závěr má oporu ve spisovém materiálu a nedošlo k překročení mezi stanovených zákonem. Je pravdou, že žalovaný v odůvodnění napadeného rozhodnutí uvedl, že správní orgán prvního stupně v úvahách z hlediska závažnosti jednání použil skutkovou podstatu správního deliktu, avšak tato nepřesnost dle názoru městského osudu nemá vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí. Rozhodující je, že při úvaze o výši pokuty bylo vycházeno zejména z počtu dovezených vajec, tedy z okolnosti, ke které je možno přihlídnout právě v rámci správního uvážení o výši pokuty. Městský soud zdůraznil, že je-li správním orgánem vydáváno rozhodnutí na základě správního uvážení, soud se při přezkoumání takového rozhodnutí zabývá tím, zda nedošlo k překročení zákonem stanovené meze správního uvážení nebo k jeho zneužití. O takový případ se však v dané věci nejedná. Městský soud neshledal důvodnou ani námitku stěžovatele o nepřiměřenosti uložené sankce. Konstatoval, že pokuta byla uložena v dolní části zákonné sazby, přičemž správní orgán přihlédl i k okolnostem pro žalobce příznivým. Pro potrestání a porušení informační povinnosti není rozhodné, že nedošlo přímo ke škodlivým následkům. Vzhledem k počtu dovezených vařených barevných vajec shledal městský soud uloženou pokutu přiměřenou.

Proti tomuto rozsudku Městského soudu v Praze podal žalobce (dále též „stěžovatel“) včas kasační stížnost z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“). Zdůraznil, že již v odvolání namítal, že uložená pokuta je zjevně nepřiměřená vzhledem k jedinému porušení informační povinnosti. Jednalo se o individuální pochybení, které vybočilo ze zavedeného systému, aniž by došlo ke škodlivým následkům. Stěžovatel znovu zopakoval své výhrady vůči rozhodnutí správního orgánu prvního stupně spočívající v tom, že způsob a závažnost jednání, což jsou hlediska pro určení výše pokuty, subsumoval pod skutkovou podstatu správního deliktu spočívajícího v porušení § 30 odst. 3 písm. a) veterinárního zákona, podle kterého jsou příjemci zvířat a živočišných produktů v místě určení povinni informovat předem krajskou veterinární správu podle jejích požadavků o příchodu zvířat nebo živočišných produktů z jiného členského státu, a to v rozsahu nezbytném z hlediska účelu a způsobu provádění veterinární kontroly při příchodu na místo určení. Stejně jako ve svých předchozích podáních vytýkal správnímu orgánu prvního stupně, že pod hledisko závažnosti jednání subsumoval skutečnost, že v důsledku porušení informační povinnosti stanovené ve výše uvedeném ustanovení veterinárního zákona, nebylo možno provést kontrolu dodaných vajec. Namítal, že i toto je v rozporu se zásadou zákazu dvojího přičítání. To, že nebylo možné provést kontrolu, je podle názoru stěžovatele nevyhnutelným důsledkem porušení předmětné povinnosti, ke kterému nelze přihlížet při rozhodování o konkrétní výši pokuty. Pokud jde o ostatní hlediska pro určení výše pokuty (doba trvání, následky, okolnosti protiprávního jednání), o kterých správní orgán

uvádí, že podle nich posoudil protiprávní jednání, není podle stěžovatele z jeho rozhodnutí zřejmé, zda jím podřazené skutečnosti hodnotil ve prospěch či v neprospěch žalobce. K hledisku doby trvání jednání pouze konstatoval datum přijetí zboží a distribuce do provozoven, k hledisku škodlivého následku uvádí, že tento nebyl prokázán, okolnost, že došlo k nedostatečnému přenosu informací nijak konkrétně nehodnotí. Stěžovatel tedy má za to, že rozhodnutí správního orgánu prvního stupně o výši pokuty spočívá na nesprávném právním posouzení věci, nemá náležitosti stanovené zákonem a je pro tento nedostatek zcela nepřezkoumatelné. Z téhož důvodu namítal i zjevnou nepřiměřenost pokuty.

Žalovanému vytýkal stěžovatel nezohlednění námitky, že rozhodnutí správního orgánu prvního stupně nemá náležitosti stanovené zákonem a je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů v části výroku o výši pokuty. Nebyla jím akceptována ani námitka, že pod hledisko závažnosti jednání byla subsumována skutečnost (nemožnost provedení kontroly), která je logickým důsledkem porušení zákonné informační povinnosti. Stěžovatel opakuje, že jestliže by k opomenutí informační povinnosti nedošlo, veterinární kontrola při dovozu by z jeho strany umožněna byla. Opomenutí stěžovatele tak nijak nedopadá na možnost či nemožnost správních orgánů provést namátkovou kontrolu. Ta totiž nezávisí na splnění informační povinnosti, ale na vůli kontrolované osoby kontrolnímu orgánu kontrolu umožnit, jestliže záměr vykonat kontrolu projeví. Kontrolní orgán namátkovou kontrolu u stěžovatele vykonal ve dnech 3. 4. 2006 a 4. 4. 2006 a je tedy nezpochybnitelné, že namátková kontrola ze strany kontrolovaného (stěžovatele) umožněna byla. Stěžovatel je proto názoru, že nemožnost provedení veterinární kontroly mu byla k tíži přičtena neoprávněně a dvakrát. Dále namítal, že žalovaný se nezabýval nepřiměřenou výší pokuty nejen z výše uvedených důvodů, ale i proto, že se jednalo o ojedinělé pochybení spočívající v nesplnění informační povinnosti, aniž by byl zjištěn škodlivý následek, přičemž stěžovatel poskytoval v průběhu správního řízení součinnost.

Stěžovatel v kasační stížnosti dále namítá, že ve vztahu k porušení zásady zákazu dvojího přičítání ze strany správních orgánů, městský soud bez bližšího odůvodnění a bez ohledu na stěžovatelovy námitky dovodil, že k jejímu porušení nedošlo. Městský soud přitom výslovně připouští, že správní orgán prvního stupně v úvahách týkajících se hlediska závažnosti jednání použil skutkovou podstatu správního deliktu (což připustil i žalovaný). Tento postup však městský soud považuje pouze za nepřesnost nemající vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí. Této úvaze stěžovatel nerozumí a je přesvědčen o tom, že „přičítání naplnění znaku skutkové podstaty k tíži pachatele při rozhodování o konkrétní výši pokuty“ není nepřesností nemající vliv na zákonnost rozhodnutí, nýbrž zjevným porušením zásady zákazu dvojího přičítání. Městský soud si proto musel být vědom toho, že pokud by skutečnost naplňující znak skutkové podstaty, formulovaná ve zcela obecné rovině nenastala, nebyl by správní delikt spáchán. Stěžovatel tak má za to, že bylo povinností správních orgánů podrobně uvést, jakým způsobem dospěly k určení konkrétní výše pokuty. Je proto i nadále přesvědčen, že v důsledku absence správních úvah jsou obě správní rozhodnutí zcela nepřezkoumatelná a nebyly dány podmínky pro to, aby je městský soud svým rozsudkem potvrdil. Nadto podle stěžovatele nelze souhlasit se závěrem městského soudu, že není rozhodné, že nedošlo přímo ke škodlivým následkům. Jestliže správní orgán uvedl, že přihlížel k následkům protiprávního jednání, nemohla se jeho úvaha obejít bez zjištění, zda porušení informační povinnosti ve vztahu ke

kontrolnímu orgánu vyvolalo u spotřebitele nějaké konkrétní škodlivé následky či nikoli. S ohledem na výše uvedené stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 29. 8. 2008, č. j. 6 Ca 325/2006 zrušil, věc tomuto soudu vrátil k dalšímu řízení a uložil žalovanému povinnost uhradit žalobci náklady tohoto řízení k rukám jeho právního zástupce.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že svůj právní názor v projednávané věci, na kterém i nadále setrvává, vyjádřil v napadeném správním rozhodnutí a ve vyjádření k žalobě. Navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnosti zamítl.

Z textu kasační stížnosti vyplývá, že ji stěžovatel podal z důvodu uvedených v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s.

Podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. lze kasační stížnost podat pouze z důvodů tvrzené nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení. Nesprávné posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení spočívá v tom, že na správně zjištěný skutkový stav je aplikován nesprávný právní názor, popř. je sice aplikován správný právní názor, ale tento je nesprávně vyložen.

Podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. lze kasační stížnost podat z důvodu tvrzené vady řízení spočívající v tom, že skutková podstata, z níž správní orgán v napadeném rozhodnutí vycházel, nemá oporu ve spisech nebo je s nimi v rozporu, nebo že při jejím zjišťování byl porušen zákon v ustanoveních o řízení před správním orgánem takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost, a pro tuto důvodně vytýkanou vadu soud, který ve věci rozhodoval, napadené rozhodnutí správního orgánu měl zrušit; za takovou vadu řízení se považuje i nepřezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu pro nesrozumitelnost.

Podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. lze kasační stížnost podat z důvodu tvrzené nepřezkoumatelnosti spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, popř. v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.

Nejvyšší správní soud posoudil důvodnost kasační stížnosti v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů; zkoumal při tom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti, jak mu to ukládá ustanovení § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s. Podle tohoto ustanovení platí, že Nejvyšší správní soud je vázán důvody kasační stížnosti a z tohoto obecného pravidla zákon připouští 4 výjimky:

- 1) zmatečnost řízení,
- 2) existenci vady, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé,
- 3) nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí a konečně
- 4) nicotnost správního rozhodnutí.

V posuzované věci stěžovatel v kasační stížnosti sice namítá nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku Městského soudu v Praze, pokud jím byly potvrzeny závěr nepřezkoumatelných rozhodnutí správních orgánů obou stupňů především v části výroku o výši uložené pokuty, nikoli však z důvodu, který je pro posouzení věci podle názoru Nejvyššího správního soudu podstatný a což nelze pominout, že městský soud rozhodoval

o věci za situace, kdy se – oproti době rozhodování správních orgánů – změnila zákonná hmotněprávní úprava povinnosti, jejíž porušení je stěžovateli kladeno za vinu, a to takovým způsobem, že to mohlo mít vliv na posouzení věci. Tento důvod nicméně svojí podstatou nespadá pod žádnou z výše citovaných výjimek § 109 odst. 3 s. ř. s.: nejedná se totiž ani o případ zmatečnosti řízení před krajským soudem vymezený v § 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s., ani o vadu řízení, jelikož v daném případě nejde o pochybení krajského soudu procesní povahy, nýbrž o výhradně právní posouzení věci. Za situace, kdy předmětnou námitku stěžovatel neuplatnil, je pak pojmově vyloučena i nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku z tohoto důvodu a v úvahu nepřipadá ani nicotnost rozhodnutí správního orgánu. Protože však řízení před správními soudy je ovládáno zásadou koncentrace a dispozitivnosti řízení, je otázkou, zda v důsledku absence uvedené kasační námitky je z úřední povinnosti soud rozhodující o kasační stížnosti povinen k této skutečnosti přihlídnout. Na tuto otázku odpovídá Nejvyšší správní soud v projednávané věci kladně, a to nejen proto, že je zde posuzována věc spadající do oblasti správního trestání.

Nejvyšší správní soud vyšel při svém rozhodování z následujících skutečností, úvah a závěrů:

V projednávané věci byla stěžovateli na základě § 72 odst. 1 písm. c) bod 3 veterinárního zákona uložena pokuta ve výši 150 000 Kč za to, že porušil § 30 odst. 3 téhož zákona tím, že „neinformoval předem Krajskou veterinární správu pro Středočeský kraj o příchodu zásilky 388 080 kusů vařených barvených vajec do provozovny na adrese Jesenická 91, Modletice dne 22. 3. 2006 a tato vejce dodal do maloobchodních prodejen bez provedení veterinární kontroly při příchodu na místo určení.“

Správní orgán prvního stupně ve věci rozhodl dne 20. 4. 2006, žalovaný dne 28. 8. 2006. V době kdy správní orgány ve věci rozhodovaly a uložily stěžovateli pokutu ve výši 150 000 Kč, bylo znění ustanovení § 30 odst. 3 písm. a) veterinárního zákona následující: *Příjemci zvířat a živočišných produktů v místě určení jsou povinni informovat předem krajskou veterinární správu podle jejích požadavků o příchodu zvířat nebo živočišných produktů z jiného členského státu, a to v rozsahu nezbytném z hlediska účelu a způsobu provádění veterinární kontroly při příchodu na místo určení.*

Citované ustanovení veterinárního zákona bylo však novelizováno v čl. I bod 91 zákona č. 182/2008 Sb., kterým se mění zákon č. 166/1999 Sb., o veterinární péči a o změně některých souvisejících zákonů (veterinární zákon), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 154/2000 Sb., o šlechtění, plemenitbě a evidenci hospodářských zvířat a o změně některých souvisejících zákonů (plemenářský zákon), a to tak, že v § 30 odst. 3 písm. a) byla slova „podle jejích požadavků“ vypuštěna. Zákon č. 182/2008 Sb. byl vyhlášen dne 24. 4. 2008 a nabyl účinnosti dnem 1. 6. 2008 (podle čl. VII tento zákon nabývá účinnosti prvním dnem druhého kalendářního měsíce následujícího po dni jeho vyhlášení). Od 1. 6. 2008 tak veterinární zákon v § 30 odst. 3 písm. a) stanoví, že *příjemci zvířat a živočišných produktů v místě určení jsou povinni informovat předem krajskou veterinární správu o příchodu zvířat nebo živočišných produktů z jiného členského státu, a to v rozsahu nezbytném z hlediska účelu a způsobu provádění veterinární kontroly při příchodu na místo určení.*

Napadený rozsudek městského soudu byl v posuzované věci vydán dne 29. 8. 2008. Městský soud tedy rozhodoval poté, co bylo ustanovení § 30 odst. 3 písm. a) veterinárního zákona novelizováno (změněno). Novelizace uvedeného ustanovení však znamená i to, že se změnila skutková podstata správního deliktu stanovená v § 72 odst. 1 písm. c) bod 3. veterinárního zákona, za který byl stěžovatel potrestán. Tato skutková podstata spočívá v porušení (nesplnění) informační povinnosti stanovené v § 30 odst. 3 písm. a) veterinárního zákona. Předmětná informační povinnost byla v citovaném ustanovení veterinárního zákona účinném do 31. 5. 2008 uložena nikoli absolutně, ale byla vázána na předchozí požadavek krajské veterinární správy. Od 1. 6. 2008, kdy byla slova „*podle jejích požadavků*” z ustanovení § 30 odst. 3 písm. a) veterinárního zákona vypuštěna, je tedy informační povinnost stanovena absolutně, aniž by byla vázána na požadavek krajské veterinární správy.

Městský soud v Praze v odůvodnění napadeného rozsudku sice uvádí, že o věci rozhodoval podle ustanovení § 30 odst. 3 písm. a) veterinárního zákona ve znění účinném v rozhodné době (tj. v době vydání napadeného rozhodnutí žalovaného – 28. 8. 2006), nicméně cituje toto ustanovení ve znění po jeho novele, k níž došlo od 1. 6. 2008. Městský soud zřejmě přehlédl, že před novelou provedenou zákonem č. 182/2008 Sb. znělo ustanovení § 30 odst. 3 písm. a) veterinárního zákona odlišně od úpravy současné. Skutková podstata správního deliktu, za který byl stěžovatel pokutován, od doby, kdy o věci rozhodovaly správní orgány, do doby, kdy o věci rozhodoval městský soud, změnila. Podle § 75 odst. 1 s. ř. s. *při přezkoumání rozhodnutí vychází soud ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu.*

Městský soud v Praze v dané věci posuzoval zákonnost napadeného rozhodnutí žalovaného podle jiné právní úpravy (vycházel z jiného právního stavu), než která na případ dopadala. Toto pochybení způsobuje nepřezkoumatelnost jeho rozsudku; jak již bylo předesláno, k této vadě musel Nejvyšší správní soud přihlédnout z úřední povinnosti, aniž musela být účastníky namítána. Změna právní úpravy je přitom takového charakteru, že to může mít pro zjištění správního deliktu a možnosti udělení pokuty stěžovateli zcela zásadní význam.

Nejvyšší správní soud vyšel při svém rozhodování především z usnesení rozšířeného senátu zdejšího soudu ze dne 28. 7. 2009, č. j. 8 Afs 51/2007 – 87, v němž byl vysloven právní názor, že soud ve správním soudnictví vždy v posuzované věci zkoumá, zda právní předpis nebo jeho ustanovení, která byla použita, na věc skutečně dopadají. Použití právního předpisu nebo jeho ustanovení, která na věc nedopadají, je důvodem zrušení přezkoumávaného rozhodnutí správního orgánu (rozsudku krajského soudu), mohlo-li mít za následek nesprávné posouzení pro věc rozhodujících skutkových či právních otázek obsažených v námitkách. Soud nezruší takové rozhodnutí, u něhož je možné bez rozsáhlejšího doplnění řízení dospět k závěru, že i přes užití práva, které na věc nedopadá, by výsledek řízení při použití odpovídajícího práva byl týž.

Zaujatý právní názor vyslovený v právních větách citovaného usnesení však ještě nedává odpověď na otázku, zda soud ve správním soudnictví je povinen k porušení vytčené zásady přihlédnout z úřední povinnosti, či pouze k námitce účastníka. Je totiž notorietou, že správní soud až na výjimky z úřední povinnosti neposuzuje správné posouzení věci správním orgánem. Zde je soudní přezkum zásadně omezen na prostor vymezený

žalobními body (§ 75 odst. 1 věta první s. ř. s.) a nad rámec nich lze jít pouze v případech vytýčených zákonem a judikaturou Ústavního soudu (k obecným otázkám interpretace této tzv. „dispoziční zásady“ v řízení před správními soudy, viz. zejména jeho nálezy ze dne 26. 2. 2009, sp. zn. I. ÚS 1169/07, a ze dne 2. 3. 2009, sp. zn. IV. ÚS 816/07, oba publikovány na www.nalus.cz) a Nejvyššího správního soudu. Rozšířený senát zdůraznil, že zásadní výjimkou je zde především oblast správního trestání (viz. především rozsudek č. j. 2 As 9/2008 – 77). Krom toho uvedl, že ani na žalobní body v jiných věcech nelze stran právních důvodů tvrzené nezákonnosti klást extrémní požadavky, jak už ostatně jednoznačně vyslovil rozšířený senát v rozsudku ze dne 20. 12. 2005, č. j. 2 Azs 92/2005 – 58, publikovaném pod č. 835/2006 Sb. NSS. Zde bylo zdůrazněno, že bezvadným žalobním bodem nemusí být pouze taková skutková tvrzení, které žalobce přesně subsumuje pod určitá ustanovení zákona, neboť i nadále platí, že soud zná právo. Za žalobní bod, u něhož je třeba pokusit se o jeho doplnění a upřesnění, pak nutno považovat každé vyjádření žalobce, z něhož by i jen v nejhrubších obrysech lze dovodit, že žalobce má napadené správní rozhodnutí z určitého důvodu za nezákonné. Pouze takovýmto – ve prospěch žalobce extenzivním – výkladem pojmu žalobního bodu lze naplnit ústavní požadavek řádného přístupu k soudní ochraně před rozhodnutím veřejné správy ve smyslu článku 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.

Tytéž zásady pak platí podle právní věty II. cit. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č. j. 8 Afs 51/2007 – 87 i pro výhrady vztahující se k rozsudku krajského soudu.

V projednávané věci žalobce po neúspěchu v řízení před městským soudem podal kasační stížnost, v níž vznášel proti žalobou napadenému správnímu rozhodnutí konkrétní právní výhrady, pro které je měl za nezákonné. Splnil též povinnost označit konkrétní ustanovení zákona, které měl za porušené, takže i tuto svoji povinnost splnil (jednalo se o ustanovení § 30 odst. 3 písm. a) veterinárního zákona – s ohledem na datum podání žaloby (25. 10. 2006) samozřejmě ve znění před výše již označenou novelou. Toto znění ukládalo příjemci zvířat a živočišných produktů v místě určení povinnost informovat předem krajskou veterinární správu *podle jejích požadavků* o příchodu zvířat nebo živočišných produktů z jiného členského státu Jde o znění z hlediska možnosti uložení pokuty povinnému subjektu nepochybně náročnější než znění téhož ustanovení zákona po provedené novele, neboť zde je povinnost informace uložena absolutně, bez vázanosti na předchozí požadavek krajské veterinární správy. Zjištěním, zda takový požadavek krajská veterinární správa vůči žalobci předem vznesla, tedy požadavek o povinnosti informovat ji o příchodu zvířat nebo živočišných produktů z jiného členského státu v rozsahu nezbytném z hlediska účelu a způsobu provedení veterinární kontroly při příchodu na místo určení, se však žádný ze správních orgánů rozhodujících o uložení pokuty (ani městský soud) nezabýval. Tato skutečnost činí takové rozhodnutí z hlediska posouzení kritérií citovaných v uvedeném ustanovení nepřezkoumatelným. Městský soud v Praze v odůvodnění napadeného rozhodnutí sice uvedl, že na věc aplikoval uvedenou právní normu ve znění platném v rozhodné době, tj. v době vydání žalobou napadeného rozhodnutí žalovaného, nicméně ustanovení § 30 odst. 3 písm. a) veterinárního zákona citoval v podobě po jeho novele, tj. po 1. 6. 2008, tedy na věc aplikoval jinou právní úpravu (vycházel z jiného právního stavu), než která na případ dopadala. Tím celou věc ještě podstatněji zkomplikoval a jeho pochybení způsobuje nepřezkoumatelnost jeho rozsudku, jak již bylo uvedeno výše, k níž musel správní soud přihlídnout z úřední povinnosti.

Lze tedy uzavřít, že přezkumný soud (tj. městský soud v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu a Nejvyšší správní soud v řízení o kasační stížnosti), je povinen k použití nesprávného právního předpisu nebo nesprávného znění ustanovení právního předpisu přihlédnout zejména v případech správního trestání, i z úřední povinnosti a pak také tehdy, je-li součástí žalobních bodů výtky nesprávného posouzení právní otázky soudem, pro kterou bylo podle názoru orgánu, jehož rozhodnutí je přezkoumáváno, použití daného právního předpisu (jeho znění) rozhodné, tak, jak tomu bylo v projednávané věci.

Námitkami uplatněnými v kasační stížnosti se Nejvyšší správní soud za této situace nemusel zabývat, neboť dospěl-li k závěru, že řízení před Městským soudem v Praze bylo zatíženo vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.], není možné usuzovat na důvodnost či nedůvodnost námitek ve vztahu k rozhodnutí, jež není vůbec možné z povahy věci podrobit soudnímu přezkumu (je-li nepřezkoumatelné).

S ohledem na výše uvedené Nejvyšší správní soud rozhodnutí Městského soudu v Praze podle § 110 odst. 1 za použití § 109 odst. 3 s. ř. s. zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení. V něm Městský soud v Praze rozhodne vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem v tomto rozsudku (§ 110 odst. 3 s. ř. s.), tedy přezkoumá rozhodnutí žalovaného z hlediska právní úpravy platné a účinné v době jeho vydání. Jedině pak bude moci učinit závěr o tom, zda skutková podstata správního deliktu byla v posuzované věci naplněna či nikoli a učinit závěr o přezkoumatelnosti rozhodnutí žalovaného z hlediska splnění všech znaků skutkové podstaty správního deliktu vázajícího se k § 30 odst. 3 písm. a) veterinárního zákona, ve znění účinném v době vydání rozhodnutí žalovaného.

O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodne městský soud v novém rozhodnutí (§ 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 29. října 2009

JUDr. Dagmar Nygrínová
předsedkyně senátu