



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.**, se sídlem Pod Višňovkou 25, Praha 4, zast. JUDr. Ing. Igorem Kremlou, advokátem, se sídlem Pod Višňovkou 25, Praha 4, proti žalovanému: **Česká obchodní inspekce, ústřední inspektorát**, se sídlem Štěpánská 15, Praha 2, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 31. 3. 2009, č. j. 11 Ca 299/2008 – 33,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 31. 3. 2009, č. j. 11 Ca 299/2008 – 33, **s e z r u š u j e** a věc **s e v r a c í** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Rozhodnutím žalovaného č. j. ČOI 6339/2008/0100/2400/2008/Tu/Št, ze dne 25. 6. 2008, bylo zamítnuto odvolání žalobce proti rozhodnutí ředitele České obchodní inspekce, inspektorátu Ústeckého a Libereckého kraje (dále jen „správní orgán prvního stupně“), ze dne 16. 4. 2008, č. j. ČOI/34/2008/2410/R1007/2008/Vr/Dv. Správní orgán prvního stupně v uvedeném rozhodnutí uložil žalobci pokutu ve výši 300 000 Kč za porušení § 7 odst. 3 písm. a) vyhlášky č. 174/1992 Sb., o pyrotechnických výrobcích a zacházení s nimi, vystavováním pyrotechnických předmětů třídy II v množství přesahujícím povolenou hmotnost v jednom případě o 571,64 kg a v druhém o 146,02 kg. Tím žalobce naplnil skutkovou podstatu stanovenou v § 9 odst. 1 písm. d) zákona o České obchodní inspekci, jak bylo prokázáno při kontrole provedené dne 28. 12. 2007 v provozovně Kaufland 1 110 v Litoměřicích a dne 31. 12. 2007 v provozovně Kaufland 2 900 v Ústí nad Labem.

Žalovaný nepřisvědčil odvolací námitce žalobce, že v daném případě měl žalovaný aplikovat a sankci uložit podle zákona č. 61/1988 Sb., o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě (dále též „zákon o hornické činnosti“), ve znění platném do 31. 12. 2007. Zákon č. 64/1986 Sb., o České obchodní inspekci (dále též „zákon o ČOI“) totiž v § 9 odst. 1 písm. d) stanoví, že ředitel inspektorátu uloží kontrolované osobě, která poruší ostatní podmínky stanovené zvláštními právními předpisy pro činnosti uvedené v § 2 odst. 1 a 2, pokud právo uložit sankční postih nemá jiný správní úřad, pokutu až do výše 1 000 000 Kč. Za opakované porušení povinnosti v průběhu jednoho roku ode dne poslední kontroly lze uložit pokutu až do výše 2 000 000 Kč. Podle žalovaného jsou v zákoně o hornické činnosti upravena dozorová oprávnění orgánů státní báňské správy, která se však vztahují mj. i na kontrolu výbušnin, nikoli kontrolu pyrotechnických výrobků. Kontrolu pyrotechnických výrobků provádí v určitém rozsahu Český úřad pro zkoušení zbraní a střeliva podle zákona č. 288/1995 Sb., o střelných zbraních a střelivu (zákon o střelných zbraních), ani tomuto úřadu však nebyla svěřena pravomoc kontrolovat dodržování § 7 odst. 3 písm. a) vyhlášky o pyrotechnických výrobcích. Jelikož v daném případě nesvědčil zákon pravomoc postihnout porušení vyhlášky o pyrotechnických výrobcích jinému správnímu úřadu, je věcně příslušná porušení této vyhlášky projednat a postihnout Česká obchodní inspekce, resp. její místně příslušný inspektorát. Podle žalovaného § 9 odst. 1 písm. d) zákona o ČOI jasně stanoví, že sankce má být uložena právě podle tohoto zákona a proto nelze přisvědčit žalobci, že pokud by měl být postihován, tak jedině podle zákona č. 61/1988 Sb.

K odvolací námitce žalobce, že vyhlášku Českého báňského úřadu č. 174/1992 Sb., o pyrotechnických výrobcích a zacházení s nimi, již nelze aplikovat s ohledem na zrušení § 21 odst. 6 zákona o hornické činnosti, který obsahoval zákonné zmocnění k vydání této vyhlášky, žalovaný uvedl, že podle jeho přesvědčení je předmětná vyhláška stále platná a účinný právní předpis, na jehož platnost a účinnost nemá skutečnost, že zmocnění obsažené v § 21 odst. 6 zákona o hornické činnosti bylo novelizací ze zákona o hornické činnosti vypuštěno a v současném znění tohoto zákona se již nevyskytuje.

Za účelovou žalovaný považoval argumentaci žalobce, že rozhodnutí správního orgánu prvního stupně je nepřezkoumatelné, protože v jeho odůvodnění je uvedeno, že porušení stejného ustanovení bylo žalobci prokázáno v průběhu dvou minulých let, aniž by na rozhodnutí o takovém porušení bylo konkrétně odkázáno. Žalobci měla být tato rozhodnutí dostatečně známa, neboť mu byla doručena v souladu se zákonem a jsou pravomocná. Pokud o nich žalobce nemá povědomost, nesvědčí to podle žalovaného o tom, že by přijímal taková opatření, aby se porušení stejných právních povinností nedopouštěl opakovaně. Žalovaný připomenul, že se jednalo o rozhodnutí ze dne 14. 3. 2006, č. j. 1033/2006, kterým byla uložena pokuta 400 000 Kč za porušení citované vyhlášky v pěti provozovnách s celkovým překročením hmotnosti o cca 2000 kg, a dále rozhodnutí ze dne 12. 3. 2007, č. j. 1003/2007, jímž byla uložena pokuta ve výši 25 000 Kč za porušení citované vyhlášky v jedné provozovně s překročením o 148 kg.

Pokud jde o dobu trvání protiprávního jednání žalobce, správní orgán prvního stupně podle názoru žalovaného správně vycházel ze spolehlivě zjištěné skutečnosti, že závady byly zjištěny minimálně v době kontroly. Z povahy věci není možné, aby správní orgán přesně určil, po jak dlouhou dobu byly pyrotechnické výrobky nabízeny v

množstvím větším než povoluje vyhláška, neboť tato skutečnost je vždy zjištěna až v momentě kontroly. Vzhledem k tomu, že se žalobce dopustil porušení předmětné vyhlášky v posledních dvou letech opakovaně, má žalovaný důvodné pochybnosti o tom, že by se nedostatky vyskytovaly pouze v době kontrol. Za prokázanou však žalovaný vzal, stejně jako správní orgán prvního stupně, pouze dobu uvedenou v rozhodnutí správního orgánu prvního stupně.

Žalovaný nepřisvědčil ani námitce, že nebyl zjištěn žádný konkrétní škodlivý následek, a proto je pokuta příliš vysoká. Riziko, kterému byly v daném případě vystaveni spotřebitelé a zaměstnanci společnosti (např. v případě požáru v provozovně), bylo značné, žalobce je tomuto riziku vystavuje opakovaně a za těchto okolností se uložená pokuta jeví žalovanému jako přiměřená všem okolnostem posuzovaného případu. Žalovaný shledal, že podané odvolání, jakož i obsah spisu jako celek, nedávají důvod ke snížení pokuty pod výši stanovenou správním orgánem prvního stupně. Konstatoval, že sankce ve výši 300 000 Kč se neodchyluje v neprospěch žalobce od pokut ukládaných dozorovým orgánem v obdobných případech a odpovídá okolnostem daného případu. Jelikož od poslední kontroly uplynul již více než rok, byla sankce uložena podle § 9 odst. 1 písm. d) zákona o ČOI v rámci sazby s maximální výší 1 000 000 Kč a nikoli 2 000 000 Kč, přičemž ke skutečnosti, že se jedná o opakované porušení stejné právní povinnosti bylo přihlédnuto při hodnocení závažnosti spáchaného správního deliktu.

Žalobce podal proti rozhodnutí žalovaného žalobu. Namítal, že rozhodnutí žalovaného je nezákonné, neboť nebyly splněny podmínky pro potvrzení rozhodnutí správního orgánu prvního stupně. Rozhodnutí správních orgánů obou stupňů nemají náležitosti stanovené zákonem a obě tato rozhodnutí jsou nepřezkoumatelná. Žalovaný řádně neposoudil podané odvolání v souladu s § 89 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, svým postupem porušil zásadu dvouinstančnosti správního řízení, jeho rozhodnutí je v rozporu se skutečným stavem věci, nemá oporu ve spisech a byla jím žalobci uložena nepřiměřená pokuta. Podle rozhodnutí správního orgánu prvního stupně je pochybení žalobce vyvozováno z vyhlášky č. 174/1992 Sb. Zákonné zmocnění, na základě kterého byla tato vyhláška vydána, uvedené v § 21 odst. 6 zákona o hornické činnosti, ve znění platném do 31. 12. 2007, však již v tomto zákoně obsaženo není. Je tak sporné, zda lze na základě uvedené vyhlášky stanovit povinnosti právníckým a fyzickým osobám a zda je lze za jejich případná porušení sankcionovat. Další vadu spatřuje žalobce v tom, že k jeho tíži byla přičtena skutečnost spočívající ve zjištění, že v průběhu dvou minulých let měl být dvakrát sankcionován za překročení limitu skladování, resp. vystavování pyrotechnických předmětů, aniž by z rozhodnutí bylo zjistitelné, o jaká rozhodnutí ukládající sankce se mělo jednat. Vzhledem k tomu, že nebyl zjištěn žádný škodlivý následek a doba trvání jednání byla velmi krátká, považuje žalobce uloženou pokutu za zcela zjevně nepřiměřenou. Žalobce je přesvědčen, že nebyly dány podmínky pro to, aby rozhodnutí správního orgánu prvního stupně mohlo být potvrzeno a pokud žalovaný rozhodnutí správního orgánu prvního stupně potvrdil, postupoval v rozporu se zákonem.

Žalobce dále žalovanému vytýká, že ve svém rozhodnutí nijak neodůvodňuje závěr, proč vypuštění zmocňovacího ustanovení k vydání vyhlášky č. 174/1992 Sb. ze zákona o hornické činnosti nemá na platnost a účinnost této vyhlášky žádný vliv; žalovaný se v této

souvislosti nezabýval ani námitkou, že rozhodnutí správního orgánu prvního stupně nemá náležitosti stanovené zákonem a je nepřezkoumatelné, odůvodněnou právě tím, že se tento správní orgán nevypořádal se změnou právního stavu, ačkoli se jí podle názoru žalobce zabývat měl. Rozhodnutí žalovaného a tvrzení v něm uvedená nebyla odůvodněna tak, aby byla přezkoumatelná soudem. Soud by totiž z tvrzení žalovaného týkajícího se již v minulosti vydaných rozhodnutí, ve kterých byl žalobce potrestán za překročení limitu skladování, resp. vystavování pyrotechnických předmětů, nemohl seznat, o jaká rozhodnutí se mělo jednat.

Tvrzení žalovaného o tom, že zjištěné nedostatky se vyskytovaly zřejmě nejen v době kontroly, žalobce odmítl jako neprokázané. Žalobce má za to, že z pochybení, ke kterému mělo dojít před dvěma lety, nelze dovozovat stav, který je předmětem této žaloby. Jedná se toliko o domněnku žalovaného, která nemá žádnou oporu v provedeném dokazování a je v rozporu se spisy. S ohledem na výše uvedené žalobce navrhl, aby krajský soud rozhodnutí správních orgánů obou stupňů zrušil a uložil žalovanému povinnost uhradit náklady řízení.

Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 31. 3. 2009, č. j. 11 Ca 299/2008 – 33, žalobu zamítl a rozhodl dále, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení. V první řadě se zabýval námitkou žalobce, že mu byla pokuta uložena podle zvláštního právního předpisu (vyhláška č. 174/1992 Sb.), u kterého pozbylo platnosti zmocňovací ustanovení zákona (§ 21 odst. 6 zákona o hornické činnosti), na základě něhož byl tento předpis do právního řádu České republiky začleněn. Městský soud konstatoval, že uvedená námitka nicotnosti napadeného rozhodnutí žalovaného není důvodná. Vyhláška č. 174/1992 Sb., byla vydána na základě platného a účinného zákonného zmocnění obsaženého v zákoně o hornické činnosti, a je tak stále platným právním předpisem a součástí právního řádu, tedy působí vznik, změnu či zánik právních vztahů. Správní úřady jsou povinny se tímto právním předpisem i nadále řídit, přestože původní zmocňovací ustanovení bylo novelizováno s platností od 31. 12. 2007 a s účinností od 30. 1. 2008 zákonem č. 376/2007 Sb. Ten však v článku II (ustanovení přechodná a závěrečná) předmětnou vyhlášku nezrušil. Podstatné je to, že uvedená novela zákona o hornické činnosti vydanou vyhlášku ponechala v platnosti.

Městský soud neshledal důvodnou ani námitku žalobce týkající se nepřiměřenosti výše uložené pokuty. Pokud správní orgán považoval údajné potrestání žalobce „v závěru dvou posledních let“ za obdobné jednání za kritérium pro určení výše ukládané pokuty, bylo na místě, aby předchozí postižení žalobce pro obdobný správní delikt bylo náležité v odůvodnění rozhodnutí zdokumentováno takovým způsobem, aby nevznikly pochybnosti, k jakým dřívejším rozhodnutím správní orgán přihlížel – tedy citace rozhodnutí dnem vydání, číslem jednací a označením orgánu, který je vydal. Podle městského soudu je však třeba vzít v úvahu skutečnost, že žalovaný pochybení správního orgánu prvního stupně částečně napravit tím, že v odůvodnění svého rozhodnutí uvedl alespoň data vydání a čísla jednací těchto rozhodnutí. Nedostatečná citace předchozích rozhodnutí o uložení sankce žalobci za obdobné jednání nemá v dané věci vliv na věcnou správnost a zákonnost napadeného rozhodnutí. Žalobce v podané žalobě nezpochybnil, že se opakovaného jednání, v němž správní úřady shledaly naplnění znaků skutkové podstaty výše uvedeného správního deliktu, dopustil a navíc z výroku napadeného rozhodnutí

jednoznačně vyplývá, že tímto rozhodnutím nebyla žalobci uložena pokuta ve zvýšeném rozpětí zákonné sazby, tj. do 2 000 000 Kč, jak umožňuje § 9 odst. 1 písm. d) věta druhá zákona o ČOI. Pokuta tedy byla uložena v základní sazbě a skutečnost, že žalobce byl již za obdobné jednání v minulosti sankcí postižen, byla užita správním orgánem toliko jako pomocné kritérium při uložení výše pokuty.

Městský soud tudíž dospěl k závěru, že pokuta ve výši 300 000 Kč nebyla zjevně nepřiměřená. Neztotožnil se ani s námitkou, že takto uložená pokuta postrádá prevenční charakter a je svým charakterem výlučně sankční a zdůraznil, že každá uložená pokuta za jednání, v němž správní úřad shledal naplnění zákonných znaků skutkové podstaty správního deliktu, má povahu jak sankční, tak výchovnou, neboť adresát rozhodnutí o uložení pokuty je nejen postihován za jednání, jehož se dopustil, ale je zároveň vyrozuměn i o tom, že následkem případného opakování jednání v budoucnu může znovu být vyvození sankční odpovědnosti a uložení dalšího postihu. Městský soud připomenul, že pokud byl žalobce v předchozích dvou letech za obdobné jednání opakovaně sankcionován, nesplnily tyto sankce zjevně výchovný účel. Obdobného jednání, které nebylo ve správním řízení žádným objektivním důkazem zpochybněno, se totiž dopustil znovu, a to hned ve dvou provozovnách během několika dnů.

Také námitku spočívající v nedostatečném časovém vymezení protiprávního jednání, za něž byla žalobci uložena pokuta, shledal městský soud nedůvodnou. Z textu oznámení o zahájení správního řízení a rozhodnutí správních orgánů obou stupňů je podle názoru městského soudu zřejmé, že časové vymezení deliktního jednání je dáno provedenými kontrolami dne 28. 12. 2007 v provozovně v Litoměřicích a dne 31. 12. 2007 v provozovně v Ústí nad Labem. To, kdy žalobce zjištěný protiprávní stav odstranil, již na správné vymezení časového okamžiku nezbytného pro popis skutkové podstaty správního deliktu a jednání žalobce nemá žádný vliv.

Námitku žalobce o porušení zásady dvouinstančnosti správního řízení a výtku nesprávného právního posouzení věci žalovaným, vyhodnotil městský soud jako svou povahou zcela obecnou a neodůvodněnou. Proto ji městský soud přezkoumal rovněž ve zcela obecné rovině a dospěl k závěru, že správní řízení proběhlo v souladu se zákonem a princip dvouinstančnosti správního řízení byl dodržen. K námitce nesprávného posouzení věci žalovaným městský soud uvedl, že vztahuje-li se tato námitka k aplikaci vyhlášky č. 174/1992 Sb., pak se k ní vyjádřil již výše. Jiné konkrétní skutečnosti, vztahující se k nesprávnosti právního posouzení, nebyly v podané žalobě uvedeny, a městskému soudu proto není zřejmé, v jakých konkrétních skutkových či právních okolnostech spatřuje žalobce důvody pro svůj závěr o tom, že žalovaný řádně nepřezkoumal odvolání žalobce podle § 89 odst. 2 správního řádu.

Na závěr městský soud uvedl, že žaloba tak, jak byla formulována, je v některých pasážích na samé hranici, která ještě umožňuje soudu konkrétní, věcný a srozumitelný přezkum napadeného rozhodnutí. Značně obsáhlý a souvislý text, v němž lze jen obtížně jednoznačně určit, zda se namítané vady vztahují k rozhodnutí správního orgánu prvního stupně nebo i k rozhodnutí žalovaného, zda a jaké konkrétní vady rozhodnutí správního orgánu prvního stupně byly žalobcem vytknuty v odvolání a jak s nimi žalovaný naložil, umožnilo městskému soudu provést přezkum žalobou napadeného rozhodnutí žalovaného

do jisté míry jen obecným způsobem, vyjma těch námitek, které svojí určitostí a srozumitelností byly způsobilé k tomu, aby se jimi soud zabýval podrobně a individuálně.

Proti tomuto rozsudku podal žalobce (dále též „stěžovatel“) 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.“). Stěžovatel nerozporuje, že vyhláška č. 174/1992 Sb. stanoví limity pro vystavování a skladování pyrotechnických předmětů. Vyhláškou stanovené limity stěžovatel respektuje a zajišťuje jejich dodržování ve svých provozovnách. Pro stanovení těchto limitů citovanou vyhláškou zde ale není zákonný podklad. Povinnosti lze ukládat pouze na základě zákona či na základě jiného právního předpisu vydaného na základě zákonného zmocnění. Předmětná vyhláška č. 174/1992 Sb. byla vydána na základě zákonného zmocnění uvedeného v § 21 odst. 6 zákona č. 61/1988 Sb., v tehdy platném znění. Předmětné ustanovení však bylo zrušeno a v žádném zákoně není uvedeno jakékoli zmocnění k vydání podzákonného právního předpisu, kterým by byly stanoveny povinnosti pro vystavování a uskladňování pyrotechnických předmětů. Takovéto povinnosti nestanoví ani žádný zákon. S ohledem na výše uvedené neexistuje žádné platné zákonné zmocnění, podle kterého by bylo možno ukládat podzákonným právním předpisem povinnosti týkající se vystavování a skladování pyrotechnických předmětů a sankcionovat jejich nedodržení. Nelze tedy mít za to, že by citovaná vyhláška č. 174/1992 Sb., tyto povinnosti stanovovala na základě zákona, tedy platně a účinně. Stěžovatel je tedy přesvědčen, že pro vydání správního rozhodnutí neexistuje zákonný podklad. Nesouhlasí dále se závěrem městského soudu, že nebyla porušena zásada dvouinstančnosti správního řízení a pokuta nebyla uložena v nepřiměřené výši. Výši uložené pokuty považuje za zjevně nepřiměřenou už jen z toho důvodu, že nedošlo k žádnému škodlivému následku a doba trvání byla velmi krátká. Správní orgán prvního stupně se řádně nezabýval kritérii podle § 12 odst. 1 zákona o ČOI a jeho rozhodnutí je pro tento nedostatek nepřekoumatelné pro nedostatek důvodů. Podle stěžovatele tak nebyly splněny podmínky, aby žalovaný mohl odvolání zamítnout a potvrdit rozhodnutí správního orgánu prvního stupně; soud neměl podmínky k zamítnutí žaloby.

Stěžovatel dále namítá, že správní orgán prvního stupně byl povinen se zabývat všemi hledisky rozhodnými pro uložení výše pokuty a uvést, jaké skutečnosti jim podřadil a jak je hodnotil. Ke způsobu protiprávního jednání správní orgán prvního stupně pouze uvedl skutečnost naplňující znaky skutkové podstaty předmětného správního deliktu (překročení nejvyššího povoleného množství skladování pyrotechnických předmětů třídy II a podtřídy T1 v prodejní místnosti), což je podle názoru stěžovatele skutečnost rozhodná pro zjištění, zda a jaký delikt byl spáchán a v jaké sazbě lze pokutu uložit. K téže skutečnosti již pak nelze přihlížet při rozhodování o konkrétní výši pokuty, neboť by se jednalo o porušení zásady zákazu dvojího přičítání. Hledisku - následku protiprávního jednání - správní orgán prvního stupně podřadil ohrožení zájmu spotřebitele na bezpečné nakupování. To je podle stěžovatele zcela obecné konstatování, jímž správní orgán prvního stupně vyjádřil pouze jinými slovy co je chráněným zájmem a tedy objektem skutkové podstaty správního deliktu. I toto je tedy skutečnost obsažená již ve znaku skutkové podstaty správního deliktu, rozhodná pro posouzení, zda ke správnímu deliktu došlo či nikoliv a pro určení sazby, ve které má být konkrétní pokuta uložena. Ani k této skutečnosti nelze podle stěžovatele přihlížet při rozhodování o konkrétní výši pokuty, neboť by se jednalo o porušení zásady zákazu dvojího přičítání. Stěžovatel dále vytýká, že

správní orgán prvního stupně při úvaze o výši pokuty přihlédl k tomu, že stěžovatel byl v minulosti dvakrát sankcionován za překročení limitu skladování, resp. vystavování pyrotechnických předmětů. Vyslovil přesvědčení, že k jeho tíži nelze přičítat skutečnost, že se obdobného jednání dopustil již v minulosti. Za toto jednání byl již pravomocně potrestán, a nelze ho tudíž za totéž jednání sankcionovat znovu, protože správní trestání pojem recidivy nezná. Správní orgán přitom neprokázal, že by se jednalo o trvající delikt, aby zjištění z dřívějších kontrol mohl zahrnout do hodnocení v rámci projednávané věci. Stěžovatel se dále domnívá, že jestliže jej chtěl správní orgán v projednávané věci postihnout i s ohledem na minulé správní delikty, měl pravomocná rozhodnutí, jimiž bylo o těchto deliktech rozhodnuto, zrušit a uložit za všechny delikty jeden souhrnný trest. S ohledem na uvedené stěžovatel navrhuje, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek městského soudu zrušil, věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti k otázce platnosti a účinnosti vyhlášky č. 174/1992 Sb. odkazuje zejména na odůvodnění svého rozhodnutí ze dne 25. 6. 2008, vyjádření k žalobě ze dne 15. 12. 2008 a odůvodnění rozsudku městského soudu. I nadále se domnívá, že předmětná vyhláška je platným a účinným prvním předpisem a nedodržení povinností stanovených v této vyhlášce je možné sankcionovat pokutou za spáchání správního deliktu. Vzhledem k závažnosti skutkových zjištění a opakovanému porušení vyhlášky č. 174/1992 Sb. považuje žalovaný uloženou pokutu ve výši 300 000 Kč za přiměřenou. Žalovaný nesouhlasí s názorem žalobce, že „správní trestání pojem recidivy nezná“ a domnívá se, že vzhledem k tomu, že principy správního trestání jsou obdobné jako principy trestního práva (např. podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2004, č. j. 6 A 126/2002 - 27), lze při ukládání sankce přihlídnout ke skutečnosti, že se pachatel dopustil stejného správního deliktu opakovaně. Nejde zde o dvojí trestání téhož. Ze stejného důvodu je podle žalovaného třeba odmítnout úvahy o trvajícím správním deliktu nebo argument, že správní orgán měl rušit svá předchozí pravomocná rozhodnutí a ukládat souhrnný trest. Pokud se i přesto stěžovateli jevila pokuta jako nepřiměřeně vysoká, mohl v souladu s § 78 odst. 2 s. ř. s. městskému soudu navrhnout, aby přistoupil k jejímu snížení, což však neučinil. Žalovaný dále vyjádřil přesvědčení, že námítky týkající se hodnocení zákonných hledisek pro určení výše pokuty (způsob spáchání správního deliktu, následky a doba trvání protiprávního jednání) jsou nedůvodné. Zdůraznil, že stěžovatel tímto způsobem v odvolání ani žalobě neargumentoval. Stěžovatel před podáním kasační stížnosti pouze uváděl, že pokutu považuje za příliš vysokou, nerozporoval však hodnocení jednotlivých kritérií při stanovení výše pokuty takovým způsobem, jakým to činí v kasační stížnosti. Žalovaný se proto domnívá, že stěžovatel uplatňuje ve smyslu § 104 odst. 4 s. ř. s. důvod, který mohl uplatnit již v řízení před Městským soudem v Praze, a kasační stížnost je tak v této části nepřípustná. Skutková zjištění nebyla v posuzované věci nijak zpochybněna, výše pokuty je přiměřená zjištěným skutečnostem a v průběhu řízení nedošlo k žádnému procesnímu pochybení. Žalovaný proto navrhuje, aby kasační stížnost byla zamítnuta.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s. vázán rozsahem a důvody, které stěžovatel uplatnil ve své kasační stížnosti, a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

Stěžovatel v kasační stížnosti výslovně uvádí, že ji podává z důvodu uvedených v § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s.

Podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. lze kasační stížnost podat z důvodu tvrzené nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení.

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

V posuzovaném případě se primárně jedná o posouzení otázky, zda vyhláška č. 174/1992 Sb., na jejímž základě byla pokuta stěžovateli uložena, stanoví povinnosti na základě zákonného zmocnění, tedy na základě zákona.

Vyhláška Českého báňského úřadu ze dne 16. března 1992 o pyrotechnických výrobcích a zacházení s nimi, byla dne 16. 4. 1992 publikována pod č. 174/1992 ve Sbírce zákonů. S ohledem na její § 9, podle něhož tato vyhláška nabývá účinnosti dnem vyhlášení, nabyla účinnosti dne 16. 4. 1992. Úvodní věta vyhlášky zní: „Český báňský úřad stanoví podle § 21 odst. 6 zákona České národní rady č. 61/1988 Sb., o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě, ve znění zákona České národní rady č. 542/1991 Sb.“. Odkazované ust. § 21 odst. 6 zákona o hornické činnosti v době, kdy byla vydána předmětná vyhláška, stanovilo, že *podrobnosti o pyrotechnických výrobcích a zacházení s nimi stanoví Český báňský úřad obecně závazným právním předpisem.*

Vyhláška č. 174/1992 Sb., v ustanovení § 7 stanoví mimo jiné podmínky skladování a vystavování pyrotechnických předmětů. Podle § 7 odst. 1 cit. vyhlášky *musí být pyrotechnické předměty skladovány a vystavovány tak, aby případným výbuchem nebo požárem nebyly ohroženy životy a zdraví osob.* Podle odst. 2 *pyrotechnické předměty se smí skladovat a vystavovat jen a) v původních obalech výrobce, b) v suchu a takovým způsobem, aby jejich teplota nepřesáhla 40 stupňů Celsia, c) odděleně od hořlavých a lehce zápalných látek.* Podle odst. 3 *se pyrotechnické předměty třídy II a III a podtřídy T1 mohou za podmínek uvedených v odstavce 2 skladovat a) v prodejní místnosti, a to v nejvyšším množství 100 kg, které však nesmí obsahovat více než 20 kg pyrotechnických složek, b) v příručním skladě s vyloučením stálé přítomnosti osob v nejvyšším množství 300 kg, které však nesmí obsahovat více než 69 kg pyrotechnických složek.* V posuzované věci žalovaná uložila stěžovateli pokutu ve výši 300 000 Kč za porušení podmínek stanovených v citovaném ustanovení § 7 odst. 3 písm. a)

vyhlášky č. 174/1992 Sb.

Základní pravidla pro vydávání právních předpisů a ukládání povinností jsou stanovena ústavním pořádkem. V první řadě se jedná o čl. 79 odst. 3 Ústavy ČR, podle kterého *ministerstva, jiné správní úřady a orgány územní samosprávy mohou na základě a v mezích zákona vydávat právní předpisy, jsou-li k tomu zákonem zmocněny*. Český báňský úřad je podle § 2 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů, ústředním orgánem státní správy. Český báňský úřad tak je správním úřadem, který je ve smyslu čl. 79 odst. 3 Ústavy ČR oprávněn na základě zákona a v jeho mezích vydávat právní předpisy. Dále je třeba zmínit čl. 2 odst. 3 Ústavy, podle něhož *státní moc slouží všem občanům a lze ji uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon* (obdobný požadavek stanoví i čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod: *Státní moc lze uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví*). Opomenout nelze ani čl. 4 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, jenž stanoví, že *povinnosti mohou být ukládány toliko na základě zákona a v jeho mezích a jen při zachování základních práv a svobod*.

Jak již bylo řečeno, v posuzované věci bylo zmocňovací ustanovení pro vydání předmětné vyhlášky formulováno v § 21 odst. 6 zákona o hornické činnosti. Toto zákonné zmocnění bylo do zákona o hornické činnosti vloženo novelou zákona o hornické činnosti provedenou zákonem č. 542/1991 Sb., kterým se mění a doplňuje zákon České národní rady č. 61/1988, o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě, ve znění zákona České národní rady č. 425/1990 Sb. Tato novela nabyla účinnosti dne 20. 12. 1991. Od tohoto data se tedy v § 21 odst. 6 zákona o hornické činnosti nacházelo potřebné zákonné zmocnění. Novelou zákona o hornické činnosti provedenou zákonem č. 315/2001 Sb., kterým se mění zákon č. 61/1988 Sb., o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon), ve znění pozdějších předpisů, která nabyla účinnosti dnem 1. 1. 2002, bylo uvedené zákonné zmocnění v zákoně o hornické činnosti přesunuto z § 21 odstavce 6 do odstavce 9 (za § 21 odst. 2 horního zákona byly vloženy nové odstavce 3 až 5 a dosavadní odstavce 3 až 6 proto nadále byly označovány jako odstavce 6 až 9).

Důležitá je však především novela zákona o hornické činnosti provedená s účinností od 30. 1. 2008 zákonem č. 376/2007 Sb., kterým se mění zákon č. 61/1988 Sb., o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů. Touto novelou bylo totiž výše uvedené zákonné zmocnění ze zákona o hornické činnosti bez jakékoliv náhrady vypuštěno.

Vládní návrh novely zákona č. 376/2007 Sb., který byl projednáván jako sněmovní tisk 225/0 ve volebním období 2006-2010, text zákonného zmocnění obsaženého v § 21 odst. 9 zákona o hornické činnosti z tohoto zákona bez náhrady nevyjímal, ale pouze jej pozměňoval, upřesňoval a přesouval do nově vkládaného § 25k odst. 2 zákona o hornické činnosti s navrhovaným zněním: *Český báňský úřad stanoví vyhláškou druhy pyrotechnických výrobků, jejich rozdělení do tříd, způsob skladování a požadavky na bezpečný způsob nakládání s pyrotechnickými výrobky*. K tomuto návrhu přednesl dne 19. 10. 2007 v průběhu II. čtení

pozměňovací návrh poslanec Miloš Melčák, (<http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=5&CT=225&CT1=2>), ve kterém mimo jiné navrhl vložení slova „pyrotechnické výrobky“ za slovo „střelivo“ v § 1 odst. 3 písm. c) uvedeného zákona a navrhl rovněž zrušení § 25k odst. 2 téhož zákona. Dne 31. 10. 2007 na své 22. schůzi v 5. volebním období vyslovila Poslanecká sněmovna souhlas s vládním návrhem zákona, kterým se mění zákon č. 61/1988 Sb., o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, podle sněmovního tisku 225, ve znění schválených pozměňovacích návrhů. Senát tento návrh zákona schválil usnesením č. 269 na své 10. schůzi konané dne 6. 12. 2007. Poté byl dne 7. 12. 2007 zákon doručen prezidentovi, který jej dne 19. 12. 2007 podepsal. Schválený zákon byl dne 20. 12. 2007 doručen k podpisu premiérovi a dne 31. 12. 2007 byl vyhlášen ve Sbírce zákonů v částce 114 pod číslem 376/2007 Sb. (výše uvedené informace týkající se procesu schvalování předmětného zákona čerpal Nejvyšší správní soud z internetových stránek poslanecké sněmovny České republiky, viz <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?T=225&O=5>). S ohledem na svůj čl. IV, ve kterém je uvedeno, že *tento zákon nabyvá účinnosti třicátým dnem ode dne jeho vyhlášení*, nabyl zákon č. 376/2007 Sb., účinnosti dne 30. 1. 2008. Po novele provedené zákonem č. 376/2007 Sb., tak zákon o hornické činnosti s účinností od 30. 1. 2008 v § 1 odst. 3 písm. c) stanoví, že *tento zákon se nevztahuje na střelivo, pyrotechnické výrobky a vojenskou munici*. Z toho vyplývá zásadní skutečnost, že ode dne 30. 1. 2008, kdy nabyl účinnosti zákon č. 376/2007 Sb., se zákon o hornické činnosti s ohledem na § 1 odst. 3 písm. c) na pyrotechnické výrobky výslovně nevztahuje a není v něm obsaženo žádné zákonné zmocnění pro vydání podzákonného právního předpisu týkajícího se pyrotechnických výrobků.

V posuzované věci tak nastala situace, kdy došlo ke zrušení zmocňovacího ustanovení obsaženého v zákoně, avšak prováděcí právní předpis (vyhláška č. 174/1992 Sb.), který byl na základě toho zmocnění vydán, explicitně zrušen nebyl. K situaci, kdy je zrušeno zákonné zmocnění pro vydání prováděcího právního předpisu, aniž by byl zrušen samotný prováděcí právní předpis vydaný na základě tohoto zrušeného zákonného zmocnění, se ve své judikatuře opakovaně vyjádřil Ústavní soud. Ten v nálezu ze dne 20. 10. 2004, sp. zn. Pl.ÚS 52/03, publikovaném ve Sbírce zákonů pod č. 568/2004, vyslovil: „*Pokud zákonodárce zruší příslušné zmocňovací ustanovení zákona, nelze totiž sice hovořit o tom, že taková derogace rovněž bez dalšího vyvolává formální derogaci prováděcích právních předpisů, je však třeba v takové situaci vždy zkoumat materiální předpoklady existence a působení (účinnosti) takového odvozeného právního předpisu. Takový právní předpis - dokud nebude formálněprávně zrušen jiným normativním právním aktem - sice zůstává platným právním předpisem, při jeho aplikaci je však třeba přihlížet ke skutečnosti, že zde chybí materiální předpoklad působení takového předpisu, tedy konkrétní zákonné zmocnění... pokud je pak v takové situaci soudní moc konfrontována s otázkou, zda příslušný právní předpis aplikovat, musí se nutně vypořádat právě s absencí materiálních předpokladů působení takového právního předpisu, tj. jeho účinnosti, a takovému předpisu odeprít aplikaci (čl. 95 odst. 1 Ústavy).*“. Totéž pak Ústavní soud konstatoval např. i v usnesení sp. zn. Pl. ÚS 53/03 či v usnesení sp. zn. Pl. ÚS 23/06.

Z uvedených závěrů Ústavního soudu plyne, že zrušení příslušného zmocňovacího ustanovení obsaženého v § 21 odst. 6, resp. v 21 odst. 9 zákona o hornické činnosti nemělo

za následek automatickou derogaci vyhlášky č. 174/1992 Sb., která tak je i po 29. 1. 2008 nadále platným právním předpisem. Není však vzhledem k absenci materiálních podmínek dalšího normativního působení (absence zákonného zmocnění) již předpisem účinným a aplikovatelným, tj. takovým, který by byl po odpadnutí zákonného zmocnění způsobilý vyvolávat v realitě právní účinky. Za situace, kdy uvedená vyhláška postrádá zákonné zmocnění, by její aplikace rovněž byla v rozporu s principem, že povinnosti lze stanovit pouze na základě zákona, v jeho mezích a v případě podzákonných právních předpisů pouze na základě výslovného zákonného zmocnění. Obdobné důsledky dovozuje z judikatury Ústavního soudu i odborná literatura, přičemž není podstatné, že tak činí ve vztahu k zákonným zmocněním pro vydávání právních předpisů obce (ostatně i právní předpisy obce vydávané v přenesené působnosti nalézají svůj ústavní základ rovněž v čl. 79 odst. 3 Ústavy) – blíže viz Furek, A., *Důsledky zrušení nebo změny zákonného zmocnění na další platnost, aplikovatelnost a zákonnost právního předpisu obce ve světle soudní judikatury*, in: Právní rozhledy 20/2006, s. 735 a násl.

Nutno dodat, že pokud by došlo k pouhému přesunu zákonného zmocnění pro vydání vyhlášky č. 174/1992 Sb., jakožto prováděcího právního předpisu do jiného zákona (případně na jiné místo téhož zákona), neznamenalo by to pro tuto vyhlášku nemožnost její aplikace se všemi s tím souvisejícími důsledky. K přenesení zákonného zmocnění z jednoho zákona do jiného se vyjádřil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 30. 10. 2003, č. j. 5 A 75/2002 - 53, publikován pod č. 116/2004 ve Sb. NSS, ve kterém konstatoval, že *přenesení zákonného zmocnění k vydání prováděcího právního předpisu z jednoho zákona do zákona jiného nezpůsobuje, že prováděcí právní předpis se stane samotným zrušením původní delegační klauzule neplatným. Vyhláška federálního ministerstva financí, ministerstva financí České republiky a ministerstva financí Slovenské republiky č. 580/1990 Sb., kterou se provádí zákon č. 526/1990 Sb., o cenách, se proto nestala neplatnou tím, že zákon č. 135/1994 Sb. zrušil § 20 zákona o cenách a obsahově totožnou normu vložil do § 2 zákona ČNR č. 265/1991 Sb., o působnosti orgánů České republiky v oblasti cen.* V posuzované věci však, jak již bylo uvedeno výše, bylo zákonné zmocnění pro vydání vyhlášky č. 174/1992 Sb., obsažené v zákoně o hornické činnosti zrušeno bez náhrady. Úpravu obsaženou v této vyhlášce přitom nepřevzal ani v nejmenším přímo zákon.

Zrušení příslušného zmocňovacího ustanovení obsaženého v § 21 odst. 6, resp. v 21 odst. 9 zákona o hornické činnosti, v důsledku kterého vyhláška č. 174/1992 Sb., není aplikovatelný právní předpis je patrně následkem chaotického a vadného způsobu přijímání zákonů v Parlamentu České republiky, na které poukázal Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 25. 2. 2010, č. j. 4 Ads 120/2009 - 88. Na rozdíl od naposledy uvedeného případu však v posuzované věci nelze legislativní nedostatek způsobující neaplikovatelnost vyhlášky č. 174/1992 Sb., jakýmkoliv výkladem zákona o hornické činnosti překlenout, neboť zákonodárce zcela jasně z režimu uvedeného zákona vyjmul úpravu (zákonné zmocnění) týkající se pyrotechnických výrobků, čímž znemožnil aplikaci vyhlášky č. 174/1992 Sb.

Nejvyšší správní soud se dále musel zabývat tím, jaké dopady má zrušení zákonného zmocnění pro vydání vyhlášky č. 174/1992 Sb. na napadená správní rozhodnutí, pro která tato vyhláška tvořila právní podklad (těmito rozhodnutími bylo sankcionováno porušení uvedené vyhlášky). Shledal, že námitce stěžovatele, že pro vydání rozhodnutí správních orgánů neexistuje právní podklad, je třeba přisvědčit. Rozhodnutí

správního orgánu prvního stupně bylo vydáno dne 16. 4. 2008, rozhodnutí žalovaného bylo vydáno dne 25. 6. 2008. Jak rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, tak i rozhodnutí žalovaného tedy bylo vydáno až po 30. 1. 2008, kdy nabyl účinnosti zákon č. 376/2007 Sb., novelizující zákon o hornické činnosti, který z působnosti tohoto zákona vyňal pyrotechnické výrobky a zrušil zákonné zmocnění pro vydání prováděcího právního předpisu týkajícího se pyrotechnických výrobků. Již výše bylo zdůvodněno, že vyhlášku č. 174/1992 Sb., nebylo možné od 30. 1. 2008 s ohledem na chybějící zákonné zmocnění v praxi aplikovat. Správní orgán prvního stupně však podle vyhlášky č. 174/1992 Sb. postupoval, shledal, že v případě stěžovatele došlo k porušení § 7 odst. 3 písm. a) této vyhlášky a dospěl k závěru, že stěžovatel porušením uvedeného ustanovení vyhlášky naplnil skutkovou podstatu stanovenou v § 9 odst. 1 písm. d) zákona o České obchodní inspekci, podle kterého *ředitel inspektorátu uloží kontrolované osobě, která poruší ostatní podmínky stanovené zvláštními právními předpisy pro činnosti uvedené v § 2 odst. 1 a 2, pokud právo uložit sankční postih nemá jiný správní úřad, pokutu až do výše 1 000 000 Kč. Za opakované porušení povinností v průběhu jednoho roku ode dne poslední kontroly lze uložit pokutu až do výše 2 000 000 Kč.* Žalovaný ve svém rozhodnutí uvedený závěr správního orgánu prvního stupně potvrdil a zároveň vyjádřil přesvědčení, že předmětná vyhláška je stále platný a účinný právní předpis, na jehož platnost a účinnost nemá vliv skutečnost, že zmocnění obsažené v § 21 odst. 6 zákona o hornické činnosti bylo novelizací ze zákona o hornické činnosti vypouštěno a v současném znění tohoto zákona se již nevyskytuje. Tyto závěry správních orgánů však jsou vyvráceny shora podanou argumentací. Stěžovatel tudíž nemohl a neměl být za porušení výše uvedeného ustanovení předmětné vyhlášky sankcionován. Na tom nic nemění ani to, že k jednání, jež bylo sankcionováno, došlo ještě za platnosti a účinnosti příslušného zákonného zmocnění (v prosinci 2007), a tudíž i za účinnosti vyhlášky, jejíž porušení bylo stěžovateli vytýkáno.

Je totiž potřeba vyjít z toho, že princip možného retroaktivního působení zákona ve prospěch pachatele je pro účely trestního řízení zakotven na ústavní úrovni v čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod a na úrovni mezinárodního práva v čl. 15 odst. 1 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech. Jakkoliv Listina výslovně hovoří pouze o trestných činech, stejně jako český překlad Mezinárodního paktu o občanských a politických právech, podle ustálené judikatury českých soudů a mezinárodních soudních orgánů, stejně jako podle převažujících doktrinárních názorů, lze aplikovat zásady trestního práva i pro účely správního práva trestního. V současné doktríně sice existují i názory odmítající použití analogie v případě norem správního práva trestního v otázce posuzování viny a trestu (srovnej Průcha Petr, *Správní právo. Obecná část*. Brno: Doplněk, 2007, s. 115), nicméně většina autorů se na přípustnosti takového použití analogie (za předpokladu, že jde o analogii ve prospěch pachatele) shodne (viz Eliáš, Karel, „Obdoba poznámky k analogii v právu“, *Právník* č. 2/2003; Hendrych, Dušan a kol. 2006. *Správní právo. Obecná část*. Praha: C. H. BECK, s. 411-414; Sládeček, Vladimír, *Obecné správní právo*, 2004, Praha: ASPI, s. 129-131, 149-153). Toto stanovisko potvrzuje i judikatura Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu (viz např. nálezy Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 611/01 a II. ÚS 192/05, in: <http://nalus.usoud.cz>; obdobně viz rozsudky zdejšího soudu sp. zn. 6 A 126/2002, 2 A 1018/2002-OL-29 a 2 As 69/2003).

Například v rozsudku ze dne 27. 10. 2004, sp. zn. 6 A 126/2002, Nejvyšší správní soud konstatoval, že *„také trestání za správní delikty musí podléhat stejnému režimu jako*

trestání za trestné činy a v tomto smyslu je třeba vykládat všechny záruky, které se podle vnitrostátního práva poskytují obviněnému z trestného činu ... Z těchto důvodů – a přinejmenším od okamžiku, kdy byla ratifikována Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod – není rozhodné, zda pozitivní právo označuje určité delikt ní jednání za trestný čin nebo za správní delikt.“ Ve stejném duchu se nesou rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva, který soustavně vykládá ustanovení čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod jako dopadající i na správní právo trestní. Jak uvedl Evropský soud pro lidská práva například ve svém rozsudku ve věci *Öztürk proti Německu* ze dne 21. 2. 1984 (in: <http://echr.coe.int/echr/en/hudoc>), bylo by proti smyslu a účelu uvedeného čl. 6, který zaručuje „každému, kdo je obviněn z trestného činu,“ určitá základní práva související s právem na spravedlivý proces, kdyby stát mohl z jeho působnosti vyjmout přestupky. Za zmínku jistě stojí, že zatímco anglické znění Úmluvy hovoří o „*everyone charged with a criminal offence*“, český překlad tento pojem převádí poněkud zavádějícím způsobem jako „každý, kdo je obviněn z trestného činu“. Nicméně původní anglický pojem má širší význam, jak uvádí v citovaném rozsudku Evropský soud pro lidská práva, a může být chápán jako termín zahrnující *crimes*, *délits*, i *contraventions*, tedy slovy české právní terminologie trestné činy i správní delikty.

Z právě uvedeného plyne, že s ohledem na úpravu obsaženou na úrovni ústavního i mezinárodního práva je nezbytné zohlednit vůdčí princip retroaktivity ve prospěch pachatele a hledat takové řešení případu, které by bylo ústavně konformní, tj. řešení, které by nezasáhlo do ústavně zaručeného práva stěžovatele (k tomu viz též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 6. 2008, č. j. 2 As 9/2008 – 77, publ. pod č. 1684/2008 Sb. NSS).

Lze tedy uzavřít, že správní orgány obou stupňů v dané věci pochybily, když v posuzované věci postupovaly podle vyhlášky č. 174/1992 Sb., kterou však s ohledem na chybějící zákonné zmocnění nebylo možné aplikovat. Toto pochybení způsobuje nezákonnost správních rozhodnutí obou stupňů a z tohoto důvodu je měl městský soud zrušit.

Nejvyšší správní soud k výše uvedenému dodává, že v souvislosti s hodnocením důsledků chybějícího zákonného zmocnění pro vydání vyhlášky č. 174/1992 Sb., musel rovněž vážit možnost vyslovení nicotnosti rozhodnutí správních orgánů, a to právě s ohledem na neaplikovatelnost vyhlášky č. 174/1992 Sb., za jejíž porušení byl stěžovatel pokutován.

Teorie považuje za nicotný ten správní akt, který trpí vadami takové intenzity, že již vůbec nelze o správním aktu hovořit. Typicky jsou takovými vadami neexistence zákonného podkladu pro rozhodnutí, nedostatek pravomoci, nejtěžší vady příslušnosti, absolutní nedostatek formy, absolutní omyl v osobě adresáta, neexistence skutkového základu způsobující bezobsažnost, požadavek trestného plnění, požadavek plnění fakticky nemožného, neurčitost, nesmyslnost či neexistence vůle. Nicotnost nelze zhojit ani uplynutím času. Nicotný akt nikoho nezavazuje a nikdo jej není povinen respektovat, neboť mu nesvědčí presumpce správnosti (srov. Hendrych, D. a kol.: *Správní právo. Obecná část*. 5. vydání. C. H. Beck, Praha, 2003, str. 136-141).

K pojmu nicotnosti se již dříve vyjádřil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 12. 1. 2006, č. j. 1 Afs 6/2005 - 65 (dostupný na www.nssoud.cz), kde uvedl, že „*k nicotnosti*

je soud povinen hledět z úřední povinnosti. Vady, které způsobují nicotnost, jsou např. absolutní nedostatek pravomoci, absolutní nepřislušnost rozhodujícího správního orgánu (nikoliv však pouhý nedostatek funkční příslušnosti), zásadní nedostatky projevu vůle vykonavatele veřejné správy (absolutní nedostatek formy, neurčitost, nesmyslnost), požadavek plnění, které je trestné nebo absolutně nemožné, uložení povinnosti nebo založení práva něčemu, co v právním smyslu vůbec neexistuje (co není osobou v právním slova smyslu), nedostatek právního podkladu k vydání rozhodnutí (např. uložení povinnosti podle již zrušeného předpisu).“

V posuzované věci Nejvyšší správní soud zvažoval, zda není dán důvod nicotnosti spočívající ve vadě právního podkladu, z něž napadené rozhodnutí vycházelo (byla aplikována vyhláška, která sice nepozbyla platnosti, nicméně s ohledem na chybějící zákonné zmocnění pozbyla účinnosti, a nebylo ji proto možné aplikovat). Chybějící zákonné zmocnění pro vydání prováděcího právního předpisu bezesporu představuje vadu právního podkladu správního rozhodnutí. Nejvyšší správní soud však dospěl k tomu, že takováto vada právního podkladu nezpůsobuje nicotnost správních rozhodnutí vydaných na jeho základě. V posuzovaném případě totiž byl právní podklad správních rozhodnutí platný, avšak trpěl vadou (chybějící zákonné zmocnění), v důsledku které byl neaplikovatelný. Jiná situace by nastala, pokud by správní rozhodnutí byla vydána na základě neexistujícího (např. nikdy nevydaného či zrušeného) právního předpisu. Pak by byl nepochybně dán důvod nicotnosti správních rozhodnutí z důvodu zcela chybějícího zákonného podkladu. V dané věci však rozhodnutí správních orgánů byla vydána na základě vadného právního podkladu, nikoli podkladu absolutně neexistujícího.

Nejvyšší správní soud má tedy za to, že je třeba rozlišovat absolutní neexistenci právního předpisu, tj. zcela chybějící (žádný) právní podklad, od situace, která nastala v posuzované věci, kdy zákonný podklad trpí závažnými vadami, avšak existuje, je platný a až při jeho bližším zkoumání se ukáže, že není aplikovatelný (účinný). Rovněž v této souvislosti lze odkázat na judikaturu Ústavního soudu, konkrétně na usnesení ze dne 5. 5. 2004, sp. zn. II. ÚS 770/02, ve kterém Ústavní soud vyslovil, že *nicotnost správního aktu by pak mohla nastat v důsledku nedostatku právního podkladu. I zde je však třeba přihlídnout k tomu, o jaký nedostatek právního podkladu jde. Vzhledem k tomu, že se musí jednat o vadu naprosto zásadní a zřejmou, půjde o situaci, kdy právní podklad pro vydání správního aktu neexistuje vůbec (např. byl-li správní akt vydán na základě zrušeného právního předpis, apod.), nikoliv pak tehdy, jsou-li spatřovány v právním podkladu vady.* Nejvyšší správní tak uzavírá, že v posuzované věci nejsou správní rozhodnutí nicotná, neboť právní podklad vydaných správních rozhodnutí je „pouze“ vadný, nikoli neexistující, přičemž je rovněž třeba zohlednit skutečnost, že tato vada právní podkladu není zjevná na první pohled.

Za této procesní situace, kdy rozhodnutí správních orgánů obou stupňů jsou nezákonná pro vadu jejich právního podkladu, již bylo nadbytečné, aby se Nejvyšší správní soud zabýval dalšími kasačními námitkami stěžovatele, neboť důvodnost či nedůvodnost těchto námitek by nemohla nic změnit na tom, že rozhodnutí správních orgánů obou stupňů je třeba pro výše popsanou vadu znamenající jejich nezákonnost zrušit.

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 zejména bude vycházet

z toho, že vyhláška č. 174/1992 Sb., o pyrotechnických výrobcích a zacházení s nimi, je neaplikovatelným (neúčinným) právním předpisem.

V novém rozhodnutí Městský soud v Praze rozhodne rovněž 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 23. března 2010

JUDr. Dagmar Nygrínová
předsedkyně senátu