



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Martina Kříže a soudců Mgr. Věry Jachurové a Mgr. Bc. Jana Schneeweise v právní věci

žalobkyně: **MULTIAGRO v. o. s. Slatina**, IČO 15030342
se sídlem Slatina 116, 566 01 Slatina
zastoupená advokátem MUDr. et Mgr. Ivanem Langerem
se sídlem Purkyňova 2, 110 00 Praha 1

proti

žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, IČO 00007064
se sídlem Nad Štolou 3, 170 34 Praha 2

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 15. 6. 2020, č. j. MV-95243-3/OBP-2020

takto:

- I. Rozhodnutí Ministerstva vnitra ze dne 15. 6. 2020, č. j. MV-95243-3/OBP-2020 a výrok I. rozhodnutí Policejního prezidia ze dne 4. 12. 2019, č. j. PPR-12870-54/ČJ-2016-990450 se zrušují a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení ve výši 15 342 Kč do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku k rukám právního zástupce žalobkyně advokáta MUDr. et Mgr. Ivana Langerera.

Odůvodnění:

I. Předmět řízení a vymezení sporu

1. Žalobou podanou u Městského soudu v Praze se žalobkyně domáhala zrušení rozhodnutí Ministerstva vnitra ze dne 15. 6. 2020, č. j. MV-95243-3/OBP-2020 (dále jen „napadené rozhodnutí“), kterým žalovaný zamítl odvolání žalobkyně a potvrdil rozhodnutí

Shodu s prvopisem potvrzuje I. V.

Policejního prezidia České republiky, ředitelství služby pro zbraně a bezpečnostní materiál (dále jen „správní orgán I. stupně“ či „prvoinstanční orgán“) ze dne 4. 12. 2019, č. j. PPR-12870-54/ČJ-2016-990450 (dále jen „rozhodnutí správního orgánu I. stupně“ nebo „prvostupňové rozhodnutí“).

2. Výrokem I. rozhodnutí správního orgánu I. stupně byla žalobkyni uložena pokuta ve výši 180 000 Kč a výrokem II. byla zamítnuta žádost žalobkyně o přerušení řízení ze dne 25. 11. 2019.
3. Pokutu prvoinstanční orgán žalobkyni uložil za spáchání správních deliktů podle § 76d odst. 1 písm. d) a l) zákona č. 119/2002 Sb., o střelných zbraních a střelivu (zákon o zbraních), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o zbraních“), jelikož žalobkyně byla rozhodnutím správního orgánu I. stupně ze dne 22. 9. 2017, č. j. PPR-128701-24/ČJ-2016-990450 ve výroku II. a III. shledána vinnou za tyto správní delikty. Výrokem II. uvedeného rozhodnutí správní orgán I. stupně shledal žalobkyni vinnou spácháním správního deliktu podle § 76d odst. 1 písm. d) zákona o zbraních, jehož se dopustila tím, že porušila povinnost držitele zbrojní licence stanovenou v § 39 odst. 1 písm. e) zákona o zbraních a přechovávala zbraně a hlavní části zbraně ve skladu zbraní č. 9 a č. 15, přestože nezajistila podmínky pro zabezpečení zbraní proti zneužití, ztrátě nebo odcizení. Spáchání uvedeného správního deliktu bylo prokázáno od blíže neurčené doby do provedení ohledání způsobu zabezpečení zbraní a střeliva. Výrokem III. uvedeného rozhodnutí shledal správní orgán I. stupně žalobkyni vinnou spácháním správního deliktu podle § 76d odst. 1 písm. l) zákona o zbraních, jehož se dopustila tím, že porušila povinnost držitele zbrojní licence stanovenou § 39 odst. 1 písm. m) zákona o zbraních a § 73a odst. 7 zákona o zbraních, protože nezaznamenala v Centrálním registru zbraní každou změnu stavu zbraně bezodkladně po fyzickém převzetí nebo jiné skutečnosti zakládající změnu stavu, nejdéle však do dvou dnů.
4. Rozhodnutím žalovaného ze dne 24. 1. 2018, č. j. MV-142829-3/OBP-2017 bylo potvrzeno rozhodnutí správního orgánu I. stupně ze dne 22. 9. 2017, č. j. PPR-12870-24/ČJ-2016-990450 ve výrocích II. a III.
5. Výrok I. rozhodnutí správního orgánu I. stupně ze dne 22. 9. 2017, č. j. PPR-12870-24/ČJ-2016-990450 o tom, že se žalobkyně dopustila správního deliktu podle § 76d odst. 1 písm. c) zákona o zbraních, byl rozhodnutím žalovaného ze dne 24. 1. 2018, č. j. MV-142829-3/OBP-2017 zrušen a řízení bylo zastaveno. Výrok IV. rozhodnutí správního orgánu I. stupně ze dne 22. 9. 2017, č. j. PPR-12870-24/ČJ-2016-990450 o správním trestu byl rozhodnutím žalovaného ze dne 24. 1. 2018, č. j. MV-142829-3/OBP-2017 zrušen a věc byla vrácena prvoinstančnímu orgánu k dalšímu řízení.

II. Napadené rozhodnutí

6. Žalovaný v napadeném rozhodnutí shrnul průběh řízení před prvoinstančním orgánem a zrekapituloval nosné důvody rozhodnutí správního orgánu I. stupně a odvolací námitky žalobkyně. Dále shrnul důvody svého rozhodnutí ze dne 24. 1. 2018, č. j. MV-142829-3/OBP-2017 a zrekapituloval nosné důvody rozhodnutí správního orgánu I. stupně ze dne 22. 9. 2017, č. j. PPR-12870-24/ČJ-2016-990450.
7. Žalovaný konstatoval, že přezkoumal napadené rozhodnutí v celém rozsahu. V rámci vypořádání odvolacích námitek uvedl, že postup prvoinstančního orgánu byl v souladu se zákonem. K jednání žalobkyně a i k zahájení řízení o něm došlo ještě před dnem 1. 7. 2017,

Shodu s prvopisem potvrzuje I. V.

tj. před nabytím účinnosti zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále jen „PřesZ“). S ohledem na ustanovení § 77 odst. 1 zákona o zbraních, ve znění účinném do 31. 7. 2017, byl správní orgán povinen při určení výše výměry pokuty právnické osobě přihlídnout k závažnosti správního deliktu, zejména ke způsobu jeho spáchání a jeho následkům a k okolnostem, za nichž byl spáchán. Prvoinstanční orgán se při vyměřování pokuty řádně vypořádal s otázkou závažnosti spáchaných správních deliktů, kdy tato pochybení shledal jako velmi závažná a své závěry o určení výše pokuty přesvědčivě zdůvodnil. Podotkl, že otázku závažnosti předmětných správních deliktů je nutné vnímat komplexně v rámci celého odůvodnění a nelze se omezit jen na jeho dílčí část, resp. vyselektované pasáže. Žalobkyně existenci liberačního důvodu obsaženého v ustanovení § 77 odst. 1 zákona o zbraních v řízení před prvoinstančním orgánem ani v rámci odvolacího řízení neprokázala.

8. Žalovaný přisvědčil žalobkyni, že při určování výměry pokuty právnické osobě nelze argumentovat jen naplněním znaků skutkové podstaty správního deliktu, byť tato skutečnost nemá vliv na závěr prvoinstančního orgánu. V rámci řízení před prvoinstančním orgánem byly prokázány okolnosti, které svědčily i ve prospěch žalobkyně, a byly tak důvodem pro snížení uložené pokuty oproti rozhodnutím přecházejícím. Prvoinstanční orgán rovněž přihlédl k tomu, že žalobkyně v průběhu kontroly zjištěné nedostatky napravila. Podkladem pro vydání prvoinstančního rozhodnutí byla rozvaha žalobkyně v plném rozsahu ke dni 31. 12. 2018, z níž je prokazatelné, že uložená pokuta pro žalobkyni nemůže mít likvidační charakter, neboť její aktiva za běžné zúčtovací období byla netto 45 167 000 Kč. Závěrem se žalovaný ztotožnil s argumentací prvoinstančního orgánu, jenž uložil pokutu za využití zásady absorpce v rámci zákonem stanovené sazby, která podle ustanovení § 76d odst. 1 písm. d) a l) zákona o zbraních činí 1 000 000 Kč, přičemž pokutu ve výši 180 000 Kč shledal přiměřenou.
9. Pokud jde o zamítnutí žádosti žalobkyně o přerušení řízení, kterou odůvodnila tím, že podala proti rozhodnutí žalovaného ze dne 24. 1. 2018, č. j. MV-142829-3/OBP-2017 správní žalobu, žalovaný se ztotožnil s byť poněkud stručným, ale věcným hodnocením prvoinstančního orgánu. Žalovaný považoval za nezbytné rozhodnout o správním trestu a jeho výši, protože bylo nutné vzít v úvahu nové skutečnosti vzešlé z úřední činnosti správního orgánu I. stupně i s ohledem na povinnost prvoinstančního orgánu vydat rozhodnutí v zákonných lhůtách.

III. Žaloba

10. Žalobkyně v žalobě nejprve shrnula průběh řízení před správním orgánem I. stupně a žalovaným. Namítla nezákonnost napadeného rozhodnutí pro jeho rozpor s Listinou základních práv a svobod a zákonem o zbraních. Žalobkyně se cítí být napadeným rozhodnutím krácena na svých právech, zejména na právu na spravedlivý proces. Napadené rozhodnutí podle ní postrádá řádné odůvodnění, žalovaný nezohlednil všechna kritéria pro určení výše sankce, přičemž sankce byla uložena nepřiměřeně vysoko a je zjevně nepřiměřená.
11. Dále žalobkyně namítla nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí, a to jak pro jeho nesrozumitelnost zejména ve výrokové části, tak pro nedostatek důvodů. Pro případ, že by soud neshledal důvody pro zrušení napadeného rozhodnutí, navrhla, aby soud využil svého moderačního oprávnění a změnil výši uložené sankce. Konstatovala, že se žalovaný ani

prvostupňový orgán nevypořádali se všemi hledisky určujícími naplnění skutkové podstaty správních deliktů podle ustanovení § 76d odst. 1 písm. d) a l) zákona o zbraních.

12. Dodala, že se správní orgány nevypořádaly též s ustanovením § 77 odst. 2 zákona o zbraních (ve znění účinném do 31. 7. 2017), jelikož nepřihlédly k závažnosti spáchaných správních deliktů, zejména ke způsobu jejich spáchání, následkům a k okolnostem, za nichž byly skutky spáchány. K tomu odkázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2010, č. j. 7 As 71/2010-97 a podotkla, že při posuzování závažnosti správního deliktu není hlavním kritériem skutková podstata deliktu, nýbrž především intenzita skutkových okolností, s jakou došlo k porušení právem chráněných hodnot a zájmů v konkrétním případě. Prvostupňový orgán zkonstatoval znaky skutkové podstaty jednotlivých správních deliktů, avšak opominul rozvést závažnost, způsob spáchání činu, následky a okolnosti spáchaného správního deliktu. Žalovaný pak tuto vadu nezhojil, jen uvedl, že ze strany správního orgánu I. stupně došlo k pochybení představujícímu záměnu subjektivní stránky za stránku objektivní. Poukázal rovněž na to, že správní delikty dle ustanovení § 76d odst. 1 písm. d) zákona o zbraních jsou delikty ohrožovací, kdy pro naplnění skutkové podstaty postačí pouhé ohrožení objektu chráněného zájmu. Správní orgán I. stupně se ve svém rozhodnutí pouze omezil na strohé popsání, že došlo k naplnění zákonných znaků skutkových podstat výše uvedených deliktů.
13. Při ukládání správního trestu nebylo bráno v potaz, že žalobkyně v době kontroly spolupracovala, okamžitě napravila zjištěnou chybu v evidenci zbraní a střeliva, avšak krátká lhůta pro zavedení všech položek do registru nebyla zohledněna. Jako přítěžující okolnost prvostupňový orgán shledal držení značného množství zbraní (53 ks), střeliva a munice, přičemž žalovaný s touto úvahou souhlasil, avšak blíže své kroky neodůvodnil. Napadené rozhodnutí včetně jeho výroků proto žalobkyně shledává nezákonným pro jeho nedostatečné odůvodnění.

IV. Vyjádření žalovaného

14. Žalovaný navrhl žalobu jako nedůvodnou zamítnout. Předně uvedl, že žalobu by měl soud jako opožděnou odmítnout, neboť napadené rozhodnutí bylo žalobkyni doručeno dne 22. 6. 2020, a lhůta pro podání žaloby tak uplynula dne 22. 8. 2020, avšak žalobkyně podala k soudu žalobu až dne 24. 8. 2020, tedy po marně uplynulé zákonem stanovené lhůtě.
15. Průběh řízení před správními orgány popsany v žalobě žalovaný nerozporoval. Uvedl, že žalobkyně uplatnila žalobní námitky obdobné odvolacím námitkám, se kterými se v napadeném rozhodnutí řádně vypořádal a setrval na závěrech v něm uvedených. K otázce závažnosti správního deliktu podotkl, že je nutné přihlížet k celému obsahu odůvodnění předmětného rozhodnutí a posuzovat jej v jeho vzájemných souvislostech. Žalovaný i prvoinstanční orgán se otázkou závažnosti správních deliktů zabývali a své závěry přesvědčivě zdůvodnili. Na straně 9 až 18 svého rozhodnutí žalovaný poukázal na konkrétní části prvostupňového rozhodnutí, které uvedené a prokázané skutečnosti dokládají. Ve vztahu k žalobní argumentaci namítající nedůvodnost závěru žalovaného o počtu 53 ks zbraní nacházejících se v objektu č. 15 jako přítěžující okolnosti žalovaný uvedl, že je třeba takovýto závěr dovodit na základě zvýšeného zájmu společnosti a orgánů veřejné moci na ochraně a udržování veřejného pořádku a přeneseně i na ochraně životů a zdraví občanů před neoprávněným nakládáním se střelnými zbraněmi a střelivem. Žalovaný rovněž na straně 18 a násl. napadeného rozhodnutí uvážil, že žalobkyně

spolupracovala s úředními osobami provádějícími kontrolu a její snahu po nápravě, avšak prostor pro snížení uložené sankce neshledal.

V. Další podání účastníků

16. V replice ze dne 7. 12. 2020 žalobkyně setrvala na své žalobní argumentaci a namítla, že její odpovědnost za výše spáchané přestupky zanikla. Odkázala přitom na nález Ústavního soudu ze dne 16. 6. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 4/2020, který zrušil ustanovení § 112 odst. 2 PřesZ. S ohledem na tuto skutečnost se žalobkyně domnívá, že došlo k zániku její odpovědnosti, neboť uplynula lhůta pro projednání přestupku správním orgánem a skutky kladený žalobkyni za vinu byly již promlčeny.
17. V duplice ze dne 11. 2. 2021 žalovaný shledal neopodstatněnou úvahu žalobkyně o prekluzi a dodal, že ve věci nebyla aplikována ustanovení PřesZ, jelikož zákon o zbraních obsahoval v období do 31. 7. 2017 vlastní speciální úpravu zániku odpovědnosti za správní delikty právnických osob; ve zbytku pak odkázal na své vyjádření k žalobě.

VI. Posouzení věci soudem

18. Soud ověřil, že žaloba byla podána včas (den 22. 8. 2020 připadl na sobotu, a posledním dnem lhůty pro podání žaloby tak bylo v souladu s § 40 odst. 3 s.ř.s. pondělí 24. 8. 2020), osobou k tomu oprávněnou a splňuje všechny formální náležitosti na ni kladené.
19. Při rozhodování soud vycházel zejména z následující právní úpravy:
20. Podle § 75 odst. 2 písm. a) bod 1 zákona o zbraních (ve znění účinném do 31. 7. 2017) *při výkonu kontroly nad dodržováním tohoto zákona u držitelů zbrojních licencí a provozovatelů střelnic k podnikatelským účelům je kontrolním orgánem Policejní prezidium u držitelů zbrojní licence skupiny C, pokud provádějí zahraniční obchod se zbraněmi nebo střelivem nebo mají provozovny na území, které přesahuje působnost krajského ředitelství policie, nebo u držitelů zbrojní licence skupiny K.*
21. Podle § 77 odst. 2 zákona o zbraních správní (ve znění účinném do 31. 7. 2017) *při určení výměry pokuty právnické osobě se přihlédne k závažnosti správního deliktu, zejména ke způsobu jeho spáchání a jeho následkům a k okolnostem, za nichž byl spáchán.*
22. Podle § 77 odst. 3 zákona o zbraních (ve znění účinném do 31. 7. 2017) *odpovědnost právnické osoby za správní delikt zaniká, jestliže správní orgán o něm nezačal řízení do 1 roku ode dne, kdy se o něm dozvěděl, nejpozději však do 3 let ode dne, kdy byl spáchán.*
23. Podle § 77 odst. 4 zákona o zbraních (ve znění účinném do 31. 7. 2017) *správní delikty právnických nebo podnikajících fyzických osob podle tohoto zákona v prvním stupni projednávají kontrolní orgány podle své příslušnosti k výkonu kontroly stanovené v § 75 odst. 2.*
24. Podle § 75 odst. 1 s. ř. s. platí, že *při přezkoumání rozhodnutí vychází soud ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu.*
25. Podle § 75 odst. 2 s. ř. s. platí, že *soud přezkoumá v mezích žalobních bodů napadené výroky rozhodnutí. Byl-li závazným podkladem přezkoumávaného rozhodnutí jiný úkon správního orgánu, přezkoumá soud k žalobní námitce také jeho zákonnost, není-li jím sám vázán a neumožňuje-li tento zákon žalobci napadnout takový úkon samostatnou žalobou ve správním soudnictví.*
26. Podle § 75 odst. 3 s. ř. s. platí, že *k vadám řízení, o nichž nelze mít důvodně za to, že mohly mít vliv na zákonnost, popřípadě správnost napadeného rozhodnutí, se nepřihlíží.*

Shodu s prvopisem potvrzuje I. V.

27. Po provedeném řízení dospěl soud k závěru, že napadené rozhodnutí nemůže obstát.
28. Soudu je z jeho úřední činnosti známo, že žalobkyně podala u Městského soudu v Praze dne 29. 3. 2018 žalobu proti rozhodnutí žalovaného ze dne 24. 1. 2018, č. j. MV-142829-3/OBP-2017. V žalobě zejména namítla, že správní orgány v případě obou správních deliktů podle § 76d odst. 1 písm. d) a l) zákona o zbraních vycházely z nesprávně zjištěného skutkového stavu a že její odpovědnost za správní delikty zanikla dle § 77 odst. 3 tohoto zákona. Uvedla, že z výrokové části rozhodnutí vyplývá, že se kontrolní orgán o spáchání deliktu podle § 76d odst. 1 písm. d) zákona o zbraních dozvěděl nejpozději provedením ohledání způsobu zabezpečení zbraní a střeliva dne 6. 5. 2015. Od tohoto data tak počala plynout subjektivní lhůta pro zahájení řízení o správním deliktu. Řízení však bylo zahájeno až dne 10. 5. 2016, kdy bylo žalobkyni oznámeno zahájení řízení. Žalobkyně nesouhlasila se žalovaným, že promlčecí lhůta počala plynout až od okamžiku, kdy se příslušný útvar policie o uvedeném správním deliktu dozvěděl, neboť kontrolní a správní orgán je totožný. I v případě deliktu dle § 76d odst. 1 písm. l) zákona o zbraních měla žalobkyně za to, že došlo k promlčení její odpovědnosti dle § 77 odst. 3 zákona o zbraních. Z výrokové části prvostupňového rozhodnutí vyplývá, že se kontrolní a zároveň správní orgán o tomto správním deliktu dozvěděl nejpozději dne 2. 2. 2015, protože tento den sám označil jako „výchozí datum“, tj. počátek protiprávního stavu. Subjektivní lhůta tak uplynula dne 2. 2. 2016, přičemž správní orgán zahájil řízení až dne 10. 5. 2016. Soud se v řízení zabýval předně námitkou zániku odpovědnosti žalobkyně za předmětné správní delikty podle § 77 odst. 3 zákona o zbraních, tj. otázkou, zda došlo k zahájení řízení o předmětných správních deliktech do jednoho roku ode dne, kdy se o něm správní orgán dozvěděl. Při posouzení této námítky vyšel z usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 9. 2012, č. j. 7 Afs 14/2011-115, kdy s ohledem na závěry v něm uvedené neobstál závěr žalovaného, že za okamžik, kdy se příslušný útvar policie o předmětných deliktech dozvěděl, je nutno považovat okamžik, kdy mu byly předmětné informace skutečně předány, a nikoliv zjištění předmětného kontrolního orgánu. Protože Městský soud v Praze shledal, že došlo k prekluzi odpovědnosti žalobkyně za oba vytčené správní delikty, rozhodnutí žalovaného ze dne 24. 1. 2018, č. j. MV-142829-3/OBP-2017 a také rozhodnutí správního orgánu I. stupně ze dne 22. 9. 2017, č. j. PPR-12870-24/ČJ-2016-990450 rozsudkem ze dne 13. 7. 2021, č. j. 5 A 85/2018-66 zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení, aniž by se zabýval ostatními žalobními námitkami, neboť by to bylo nadbytečné.
29. Soud se tedy s ohledem na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 13. 7. 2021, č. j. 5 A 85/2018-66 nejprve zabýval otázkou, zda se v dané věci jedná o vztah podmiňujícího a podmiňovaného rozhodnutí, resp. zdali může napadené rozhodnutí a potažmo rozhodnutí prvoinstančního orgánu v nyní projednávané věci samostatně obstát, případně zda je nutné zohlednit zrušení podmiňujícího aktu při soudním přezkumu podmíněného aktu při jejich řetězení dle § 75 odst. 1 s. ř. s.
30. Soud nejprve přistoupil k posouzení otázky, zdali se v daném případě jedná o vztah podmiňujícího a podmiňovaného rozhodnutí. „K obsahové návaznosti správních aktů nutných v po sobě časově a logicky následujících postupech či řízeních z různých hledisek, rozlišuje judikatura i doktrína dva základní druhy vazeb uvnitř posloupnosti správních aktů: řetězení a subsumpci. Při řetězení jsou jednotlivé správní akty vydávány samostatně a postupně a adresátovi (adresátům) jsou samostatně oznamovány. Zpravidla teprve po nabytí právní moci podmiňujícího aktu následuje řízení či postup směřující k vydání navazujícího správního aktu.“

Naproti tomu při subsumpci je navenek vydáván jediný finální správní akt, jenž subsumuje podmiňující správní akt nebo správní akty (např. závazná stanoviska), které samy o sobě nesměřují vůči adresátovi finálního správního aktu, nýbrž zavazují primárně pouze správní orgán příslušný k vydání finálního aktu (srov. např. Hendrych, D. a kol.: Správní právo. Obecná část. 8. vydání, Praha, C. H. Beck, 2012, str. 230 – 231). Je-li navazujícím (finálním) správním aktem rozhodnutí správního orgánu, lze v řízení o žalobě proti tomuto finálnímu rozhodnutí přezkoumat i zákonnost subsumovaných aktů dle § 75 odst. 2 věty druhé s. ř. s. (srov. rozsudek rozšířeného senátu ze dne 23. 8. 2011, č. j. 2 As 75/2009 - 113, č. 2434/2011 Sb. NSS). Naopak, při řetězení nelze v rámci řízení o žalobě proti navazujícímu rozhodnutí přezkoumávat podmiňující akt správního orgánu, lze-li jej napadnout samostatnou žalobou (např. rozsudek NSS ze dne 22. 5. 2008, č. j. 1 As 21/2008 - 81)“ (viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 10. 2019, č. j. 6 As 211/2017-88, bod 27).

31. Za řetězení se správní akt doktrína i judikatura považuje takový správní akt, kdy k zamýšlenému výsledku je třeba více navazujících rozhodnutí podle zvláštních předpisů. Každý z těchto aktů je samostatně napadnutelný správní žalobou. Judikatura tradičně vychází z toho, že v navazujícím řetězcím aktu nelze napadat ty otázky, které bylo možno podrobit přezkumu v žalobě proti aktu v posloupnosti správního procesu předcházejícímu. K realizaci určité činnosti je tedy zapotřebí vydat několik aktů, přičemž dříve vydané správní akty podmiňují akty vydané později - tyto akty tvoří určitou časovou i logickou posloupnost. Předmět rozhodování je přitom v podstatě týž, rozdílná jsou hlediska, z nichž je věc posuzována. V zásadě existují dva druhy vazeb uvnitř takových posloupností - řetězení a subsumpce správních aktů (KÜHN, Zdeněk, Tomáš KOCOUREK aj. Soudní řád správní: Komentář.). Oba typy správních aktů - řetězcím i subsumované - mají charakter podkladového či podmiňujícího aktu ve vztahu k dalšímu, navazujícímu rozhodnutí (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 2. 2010, č. j. 6 As 43/2008 - 472). Při řetězení jsou jednotlivé správní akty vydávány samostatně a postupně a každý z nich směřuje přímo vůči svému adresátovi, jemuž je také samostatně oznamován.
32. V nyní posuzované věci se jedná o rozhodnutí žalovaného ze dne 24. 1. 2018, č. j. MV-142829-3/OBP-2017, jímž bylo potvrzeno rozhodnutí o vině žalobkyně za spáchání správních deliktů a napadené rozhodnutí, jímž byl za tyto delikty žalobkyni uložen správní trest. Z nosných znaků, jež definují podmiňující (podkladové) a podmíněné rozhodnutí, je zřejmé, že výše uvedená rozhodnutí jsou řetězcími správními akty, neboť rozhodnutí o vině je podkladové (podmiňující) rozhodnutí pro rozhodnutí o správním trestu, tedy existuje zde zcela zřejmá závislost (odvozenost) jednoho správního rozhodnutí na druhém. Samostatné rozhodnutí o uložení trestu nelze vydat bez předchozího rozhodnutí o vině, přičemž obě tato rozhodnutí jsou samostatně napadnutelná žalobou ve správním soudnictví.
33. Procesní postup soudu v případě existence skutkových či právních novot je upraven v § 75 odst. 1 s. ř. s., podle něhož při přezkoumávání rozhodnutí vychází soud ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu. Otázka, zda lze v některých případech přihlídnout též ke změnám skutkového stavu, které nastaly po vydání žalobou napadeného rozhodnutí, je soudní praxí řešena jen sporadicky a navíc nejednotně. V rozsudku ze dne 28. 3. 2007, č. j. 1 As 32/2006-99 Nejvyšší správní soud dovodil, že i přes uvedené znění zákona může být aplikace této zásady v praxi omezena. Nejvyšší správní soud přitom poukázal na dlouhodobou a konstantní judikaturu Ústavního soudu ve vztahu k tomu, že při přezkoumání rozhodnutí správního orgánu

nemůže soud vycházet z právního stavu, který tu byl v době jeho vydání, jestliže tato úprava byla v mezidobí zrušena Ústavním soudem pro neústavnost. Jedná se o odchýlení se od právního stavu, který zde byl v době rozhodování správního orgánu. Tato ústavně konformní interpretace § 75 odst. 1 s. ř. s. je již běžně reflektována i judikaturou soudů obecných, včetně Nejvyššího správního soudu (např. rozsudek ze dne 30. 6. 2004, č.j. 7 A 48/2002-98, též usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 10. 2019, č. j. 6 As 211/2017-88, bod 33). Avšak soud při svém rozhodování nesmí být omezen ve skutkových otázkách jen tím, co zde našel správní orgán, a to ani co do rozsahu provedených důkazů, ani jejich obsahu a hodnocení ze známých hledisek závažnosti, zákonnosti a pravdivosti. Soud tedy zcela samostatně a nezávisle hodnotí správnost a úplnost skutkových zjištění učiněných správním orgánem a zjistí-li přitom skutkové či (procesně) právní deficity, může reagovat jednak tím, že uloží správnímu orgánu jejich odstranění, nahrazení či doplnění, nebo tak učiní sám. Soudem prováděné dokazování vždy musí směřovat výlučně k osvědčení skutkového stavu v době rozhodování správního orgánu; ke skutkovým novotám se zásadně nepřihlíží. Právní názor neumožňující v případě řetězení správních aktů zohlednit v řízení o žalobě proti navazujícímu aktu zrušení podmiňujícího aktu, je dovozen z toho, že soud vychází ze skutkového a právního stavu, který zde byl v době vydání rozhodnutí správního orgánu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.), a dále z toho, že v době rozhodování správního orgánu o navazujícím aktu zde existovalo pravomocné podmiňující (zpravidla) rozhodnutí, které bylo nadáno presumpcí správnosti (viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 10. 2019, č. j. 6 As 211/2017-88, bod 28).

34. Judikatura týkající se výkladu § 75 odst. 1 s. ř. s. a (ne)zohlednění následného zrušení podkladového rozhodnutí pro nezákonnost v rámci soudního přezkumu navazujícího rozhodnutí ovšem není jednoznačná. Nejvyšší správní soud totiž v řadě svých rozsudků v zájmu spravedlivého řešení věci od této zásady ustoupil a zohlednil zrušení podmiňujícího (resp. podkladového či řešícího předběžnou otázku) rozhodnutí správního orgánu v rámci soudního přezkumu rozhodnutí navazujícího na toto podmiňující rozhodnutí. V rozsudku ze dne 15. 9. 2011, č. j. 4 Ads 35/2011 - 75 tak Nejvyšší správní soud prolomil zásadu vázanosti právním stavem v době rozhodování správního orgánu, když dospěl k závěru o nutnosti zohlednění následného zrušení rozhodnutí o přiznání dávky sociální péče, z něhož správní orgány vycházely při dalším rozhodování o odnětí jiné dávky, které z prvního (následně zrušeného) rozhodnutí vycházelo. V rozsudku z 14. 9. 2011, č. j. 9 Afs 28/2011 - 181 tentýž soud uznal nezbytnost zohlednění následného zrušení exekučního titulu v rámci soudního přezkumu exekučního příkazu. Rovněž následné zrušení pravomocného odsuzujícího rozsudku je nutno vzít v úvahu v rámci řízení o žalobě proti správnímu rozhodnutí, které vycházelo ze ztráty bezúhonnosti účastníka (např. rozsudek NSS ze dne 21. 9. 2007, č. j. 4 As 58/2006 - 94, srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 10. 2019, č. j. 6 As 211/2017-88, bod 32).
35. Ve zbývajících částech však judikatura prostor pro zohlednění navazujícího rozhodnutí nedává, vyjma případu řádně uplatněné žalobní námitky žalobce v řízení o žalobě proti podmíněnému aktu při jejich řetězení pouze za určitých podmínek. *„Právo na spravedlivý proces vyžaduje, aby nezákonnost podmiňujícího aktu autoritativně zjištěná rozhodnutím o jeho zrušení či změně v příslušném řízení mohla být k řádně uplatněné žalobní námitce žalobce zohledněna v řízení o žalobě proti podmíněnému aktu i při jejich řetězení. Žalobce však může dosáhnout zrušení podmíněného rozhodnutí pouze v případě, že podmiňující rozhodnutí bylo*

předtím zrušeno či změněno pro nezákonnost buď soudem ve správním soudnictví nebo správními orgány v řízení o mimořádných či dozorcích prostředcích. Tento závěr není v rozporu s úpravou obsaženou v § 75 odst. 1 s. ř. s., neboť soud zohlední pouze takovou nezákonnost podmiňujícího rozhodnutí, jejíž důvod byl dán již v době vydání podmíněného rozhodnutí, avšak která dosud nebyla autoritativně zjištěna.“ (viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 10. 2019, č. j. 6 As 211/2017-88, bod 35).

36. Existence rušeného či změněného podmiňujícího rozhodnutí však sama o sobě nestačí „(z)rušení či změna podmiňujícího rozhodnutí však nemusí vést vždy k automatickému zrušení podmíněného rozhodnutí soudem, naopak je třeba podle okolností daného případu vyhodnotit, jaký vliv má zrušení či změna podmiňujícího rozhodnutí na zákonnost rozhodnutí podmíněného.“ (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 10. 2019, č. j. 6 As 211/2017-88, bod 36).
37. Na tomto místě je vhodné též připomenout, že rozšířený senát Nejvyššího správního soudu již v minulosti připustil dodatečné uplatnění některých vad rozhodnutí správního orgánu, které vyšly najevo až po uplynutí lhůty pro podání žaloby a žalobce o těchto důvodech bez svého zavinění nemohl v žalobní lhůtě vědět (viz usnesení rozšířeného senátu ze dne 15. 1. 2008, č. j. 2 As 34/2006 - 73, č. 1546/2008 Sb. NSS, *Aqua Servis*). Takto byla otevřena možnost jakéhosi „dodatečného“ uplatnění žalobní námitky, že podmíněné rozhodnutí je založeno na nezákonném podmiňujícím rozhodnutí, pokud ke změně či zrušení podmiňujícího rozhodnutí došlo po uplynutí žalobní lhůty (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 10. 2019, č. j. 6 As 211/2017-88, bod 36). V daném případě však žalobkyně tuto judikatorně dovozenou možnost nevyužila a námitku neuplatnila ani poté, co se o rozsudku ze dne 13. 7. 2021, č. j. 5 A 85/2018-66 dozvěděla.
38. Soud považuje za důvodné se zřetelem k povaze sporu zmínit také usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 5. 2017, č. j. 10 As 24/2015-71, publ. pod č. 3577/2017 Sb. NSS, ve kterém Nejvyšší správní soud judikoval, že „(v) rámci přezkumu napadeného rozhodnutí ve smyslu § 75 s. ř. s., je krajský soud povinen zkoumat, zda správní orgány bez ohledu na způsob obhajoby obviněného v řízení o přestupku dostály své povinnosti zjistit stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu potřebném pro rozhodnutí o přestupku (§ 3 správního řádu). Pokud krajský soud zjistí, že správní orgány takto nepostupovaly, bude na něm, aby na základě žalobních tvrzení a navrhovaných důkazů pochybnosti o skutkovém stavu sám odstranil (§ 77 odst. 2 s. ř. s.). To může učinit porovnáním s důkazy již provedenými v řízení před správními orgány, zopakováním důkazů již provedených nebo provedením důkazů nových. Jsou-li nedostatky ve zjištění skutkového stavu takového rozsahu, že jejich odstranění by znamenalo nahrazovat činnost správních orgánů soudem, uloží krajský soud tuto povinnost správnímu orgánu“.
39. Soud v souladu se zásadou plné jurisdikce a účinné soudní ochrany zohlednil v nyní projednávané věci zrušení podmiňujícího řetězeného aktu (rozhodnutí žalovaného ze dne 24. 1. 2018, č. j. MV-142829-3/OBP-2017 a rozhodnutí správního orgánu I. stupně ze dne 22. 9. 2017, č. j. PPR-12870-24/ČJ-2016-990450), aby právům žalobkyně byla zajištěna účinná ochrana, jelikož v průběhu řízení bylo podmiňující rozhodnutí pro vydání rozhodnutí o uložení trestu zrušeno, což však správní orgán I. stupně ani žalovaný nemohli nikterak předvídat, a neměli tudíž jinou možnost než správní sankci žalobkyni uložit. Jejich postup je přesto třeba *ex post* označit za nezákonný, neboť zrušení rozhodnutí správního orgánu soudem má účinky *ex tunc* a je nutné na ně pohlížet, jako by

nikdy nebylo vydáno (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 3. 2007, č. j. 1 As 32/2006 - 99, č. 1275/2007 Sb. NSS, ve věci „Lesní pramen“).

40. Řetězení správních aktů v některých případech vede k vytváření „bílých míst“, kde není možno v řízení před správními soudy dosáhnout účinné nápravy určitých nezákonností. Takový stav jistě není žádoucí a není v souladu s požadavky na praktickou a efektivní soudní ochranu a přezkum soudním orgánem s plnou jurisdikcí oprávněným napravit jakékoli pochybení správních orgánů, jak byly vysvětleny (viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 10. 2019, č. j. 6 As 211/2017-88, bod 31). Žalobkyni by se tedy nedostalo plné ochrany k hájení jejích veřejných subjektivních práv.
41. Nyní řešená věc je názorným příkladem toho, jak závažné defekty v soudní obraně může způsobit lpění na tom, že § 75 odst. 1 s. ř. s. znemožňuje správnímu soudu, aby vzal při posuzování zákonnosti napadeného rozhodnutí v úvahu zrušení předcházejícího rozhodnutí, které pro ně sloužilo jako podklad či podmínka, resp. rozhodnutí o vině jako podklad pro rozhodnutí o správním trestu. Tato situace byla prolomena, jak už bylo výše uvedeno, usnesením rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 10. 2019, č. j. 6 As 211/2017-88, v němž soud mj. uvedl, že *„(v) řízení o žalobě proti podmíněnému rozhodnutí správního orgánu soud zohlední k žalobní námitce zrušení nebo změnu podmiňujícího rozhodnutí správního orgánu, přestože ke zrušení nebo změně došlo po vydání napadeného (podmíněného) rozhodnutí správního orgánu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.)“* (podtržení doplněno). Soudní přezkum podmíněného (navazujícího) správního aktu a zohlednění zrušení podmiňujícího správního aktu soudem při jejich řetězení je tedy přípustné za situace, kdy účastník (žalobce) tuto námitku vznese. Bylo by však absurdní, pokud by zrušení nezákonného podmiňujícího rozhodnutí o vině nemohlo vést ke zrušení na něm založeného (akcesorického) rozhodnutí o uložení správního trestu, ačkoliv žalobkyně obě tato rozhodnutí včas napadla u soudu.
42. Soud proto v zájmu spravedlivého řešení věci výjimečně ustoupil od zásady uvedené v § 75 odst. 1 s. ř. s. a zohlednil zrušení podmiňujícího rozhodnutí, jímž byla žalobkyně uznána vinnou spácháním správních deliktů podle § 76d odst. 1 písm. d) a l) zákona o zbraních, rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 13. 7. 2021, č. j. 5 A 85/2018-66. K prolomení zásady uvedené v § 75 odst. 1 s. ř. s. přistoupil soud s přihlédnutím ke konkrétním okolnostem projednávaného případu, kdy by důslednou aplikaci zmiňovaného ustanovení soudního řádu správního nebylo možné z ústavně právního hlediska akceptovat (viz náleze ze dne 2. 6. 2005, sp. zn. I. ÚS 605/03, publ. pod č. 114/2005 Sb. ÚS). Za dané situace není pochyb o tom, že napadené rozhodnutí ani rozhodnutí správního orgánu I. stupně (jeho výrok I.) nemohou obstát. Soud proto rozsudkem bez jednání zrušil napadené rozhodnutí podle § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Ze stejného důvodu v souladu s § 78 odst. 3 s. ř. s. zrušil i prvostupňové rozhodnutí v jeho výroku I.
43. S ohledem na důvody, které jej vedly ke zrušení rozhodnutí správních orgánů, se soud již nezabýval uplatněnými žalobními námitkami, neboť by to výsledek řízení o žalobě nemohlo nijak ovlivnit.
44. Druhý výrok rozsudku o nákladech řízení má oporu v § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobkyni, jež byla ve věci úspěšná, náleží náhrada nákladů řízení, která spočívá jednak v zaplaceném soudním poplatku ve výši 3.000,- Kč a dále v odměně advokáta za tři úkony právní služby stanovené podle § 7 a § 9 odst. 4 písm. a) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif) ve výši 3.100,- Kč za

každý z těchto úkonů (převzetí a příprava zastoupení, podání žaloby, replika k vyjádření žalovaného). Žalobkyni rovněž náleží náhrada hotových výloh podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu ve výši 300,- Kč za každý úkon právní služby. Náklady právního zastoupení žalobkyně jsou dále tvořeny částkou 2.142,- Kč odpovídající dani z přidané hodnoty, kterou je advokát povinen z odměny za zastupování a z náhrad odvést podle zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty (§ 57 odst. 2 s. ř. s.).

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud. Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno. V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie. Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud.

Praha 27. května 2022

Mgr. Martin Kříž v. r.
předseda senátu