

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Michala Mazance a soudců JUDr. Jana Passera a Mgr. Davida Hipšra v právní věci žalobce: **Kaufland Česká republika v. o. s.,** se sídlem Pod Višňovkou 25, Praha 4, zastoupeného JUDr. Ing. Igorem Kremlou, advokátem se sídlem Pod Višňovkou 25, Praha 4, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra - generální ředitelství Hasičského záchranného sboru České republiky,** se sídlem Kloknerova 26, Praha 4, v řízení proti rozhodnutí žalovaného ze dne 30. 4. 2008, čj. MV-23379-2/PO-2008, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 25. 2. 2011, čj. 9 Ca 189/2008 - 46,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žalobce **nemá právo** na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

III. Žalovanému **se nepřiznává** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I.

1. Rozhodnutím ze dne 30. 4. 2008, čj. MV-23379-2/PO-2008, žalovaný zamítl odvolání žalobce proti rozhodnutí Hasičského záchranného sboru Pardubického kraje ze dne 1. 2. 2008, čj. HSPA-68-2/VO-K-2008, kterým byla žalobci uložena pokuta ve výši 200 000 Kč za správní delikt podle § 76 odst. 1 písm. k) zákona č. 133/1985 Sb., o požární ochraně (dále jen „zákon o požární ochraně“), a povinnost k náhradě nákladů správního řízení, a současně žalovaný rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrdil.

II.

2. Žalobce napadl rozhodnutí žalovaného žalobou u Městského soudu v Praze, který ji rozsudkem ze dne 25. 2. 2011, čj. 9 Ca 189/2008 - 46, zamítl.

3. Městský soud se zabýval namítanou nepřezkoumatelností napadeného rozhodnutí. Podle městského soudu z obsahu spisového materiálu a odůvodnění správních rozhodnutí vyplývá skutkový stav, na jehož základě správní orgány dospěly k závěru, že žalobce naplnil skutkovou podstatu správního deliktu podle § 76 odst. 1 písm. k) zákona o požární ochraně. Správní orgány posoudily skutkové okolnosti a učinily právní závěry, které jsou v souladu se zákonem. Podle městského soudu správní orgán I. stupně dostatečně posoudil závažnost protiprávního jednání žalobce a z odůvodnění rozhodnutí jasně vyplývá, jaká kritéria považoval za stěžejní při úvaze o výši pokuty.

4. K námitce, že správní orgány neposoudily kritérium doby trvání protiprávního jednání a rozsahu způsobené škody, městský soud uvedl, že doba protiprávního jednání vyplývá ze správního spisu. Podle městského soudu správní orgán nepochybil v případě, že se dobou trvání nezabýval a přihlédl zejména k závažnosti porušení zákona. Protože při kontrole nebyla zjištěna také žádná škoda, nemusel se správní orgán tímto hlediskem zabývat. Správní orgány posoudily podklady přesvědčivě a z vlastního posouzení je zřejmé, z jakých okolností a skutkových zjištění vycházely, jaký význam těmto skutečnostem přisuzovaly. Správní orgány taktéž podrobně odůvodnily, jaká měla jednotlivá zjištění vliv na konečnou výši pokuty.

5. Městský soud nepřisvědčil žalobci ani v tom, že by žalovaný doplnil odůvodnění rozhodnutí správního orgánu prvního stupně a odňal tím žalobci možnost, aby odvolací orgán v rámci opravného prostředku tuto část odůvodnění posoudil. Podle městského soudu odvolací orgán pouze upřesnil skutečnosti, které jsou z rozhodnutí správního orgánu I. stupně zřejmé.

6. Městský soud se ztotožnil s tvrzením žalobce, že ani odvolací orgán se nezabýval kritériem rozsahu způsobené škody. Doplnil však, že se správní orgány tímto kritériem zabývat nemusely, neboť se v posuzované věci jednalo o postih za tzv. ohrožovací delikt, při němž škoda nevznikla a ani nevzniká. Posouzení tohoto kritéria by podle městského soudu bylo zcela formální a nadbytečné.

7. Městský soud uzavřel, že správní orgány obou stupňů rozhodovaly v souladu se zákonem, jejich rozhodnutí nejsou nepřezkoumatelná pro nedostatek důvodů a nejsou v rozporu se skutečným stavem věci. Správní orgány posoudily věc správně a napadená rozhodnutí splňují náležitosti stanovené v § 68 odst. 3 a § 90 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále jen „spr. ř.“).

III.

8. Žalobce (stěžovatel) brojil proti rozsudku městského soudu kasační stížností z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s.

9. Stěžovatel namítal, že správní orgány neměly aplikovat vyhlášku č. 174/1992 Sb., o pyrotechnických výrobcích a zacházení s nimi. Tato vyhláška byla totiž vydána na základě zákonného zmocnění uvedeného v zákoně č. 61/1998 Sb. Toto zmocňovací ustanovení však bylo zrušeno s účinností od 30. 1. 2008 a v žádném právním předpisu není nově zahrnuto jiné zmocňovací ustanovení k vydání podzákonného právního předpisu, který by upravoval povinnosti pro vystavování a uskladňování pyrotechnických předmětů.

Podle stěžovatele pokud správní orgány použily při rozhodování o jeho protiprávním jednání vyhlášku č. 174/1992 Sb., jednaly v rozporu se zásadou, že správní orgány mohou ukládat povinnost pouze na základě zákona a v jeho mezích. Stěžovatel proto neměl být za porušení povinnosti na základě vyhlášky č. 174/1992 Sb. sankcionován, protože rozhodnutí o pokutě bylo vydáno až po zrušení zmocňovacího ustanovení a vyhláška č. 174/1992 Sb. již nebyla účinná. Stěžovatel uzavřel, že správní orgány pochybily, pokud postupovaly podle vyhlášky č. 174/1992 Sb. V této souvislosti odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 3. 2010, čj. 4 As 17/2009 - 62, ve kterém se Nejvyšší správní soud danou vyhláškou a její platností a účinností zabýval.

10. Dále stěžovatel namítl, že v § 76 odst. 6 zákona č. 133/1985 Sb., o požární ochraně, jsou uvedena tři kritéria, ke kterým má správní orgán při stanovení výše pokuty přihlížet. Správní orgány jsou povinny zohlednit všechna kritéria, nikoli pouze ta, která uznají za vhodná, a dále jsou povinny ke všem hlediskům podřadit relevantní skutečnosti a zhodnotit je. Stěžovatel považoval rozhodnutí správního orgánu I. stupně za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, protože správní orgán I. stupně zohlednil pouze jedno kritérium stanovené v § 76 zákona o požární ochraně, zbývajícími dvěma hledisky se nezabýval. Přestože tyto skutečnosti namítal stěžovatel již v odvolání, žalovaný se s těmito námitkami nevypořádal. Stěžovatel nesouhlasil s tím, jakým způsobem městský soud posoudil žalobní námitky o nezohlednění zbývajících dvou kritérií podle § 76 zákona o požární ochraně, tedy délku protiprávního stavu a způsobenou škodu. Dle stěžovatele pokud ke škodě nedošlo, měla být tato skutečnost zohledněna ve výši pokuty, a dále se měl správní orgán I. stupně zabývat délkou protiprávního stavu, což neučinil. Pokud tak za něj učinil odvolací orgán, byla tak porušena zásada dvojinstančnosti řízení.

11. Stěžovatel z výše uvedených důvodů navrhnul, aby Nejvyšší správní soud rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

IV.

12. Žalovaný ve vyjádření ze dne 27. 6. 2011 žádal, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl. Uvedl, že z výroku správního orgánu I. stupně vyplývá, že pokuta byla uložena za porušení povinnosti stanovené v § 6 odst. 1 písm. b) zákona č. 133/1985 Sb., o požární ochraně, s přihlédnutím k § 7 odst. 3 písm. a) vyhlášky č. 174/1992 Sb. Stěžovatel tedy neporušil pouze povinnosti stanovené ve vyhlášce č. 174/1992 Sb., ale primárně porušil povinnost podle § 6 o požární ochraně, tedy *„prokazatelným způsobem stanovit a dodržovat podmínky požární bezpečnosti provozovaných činností, případně technologických postupů a zařízení“*. Shledané pochybení stěžovatele, spočívající v umístění velkého množství pyrotechnických předmětů v prodejních prostorách, nelze považovat za dodržení požární bezpečnosti, a to ani v případě nemožnosti aplikace vyhlášky č. 174/1992 Sb. Důvod pro uložení pokuty tedy podle žalovaného lze spatřovat v porušení § 6 odst. 1 písm. b) zákona o požární ochraně.

V.

13. Nejvyšší správní soud posoudil důvodnost kasační stížnosti v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 2, 3 s. ř. s.).

14. Kasační stížnost není důvodná.

15. Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkou zrušení zmocňovacího ustanovení v zákoně o hornické činnosti a z toho vyplývající nemožnosti správních orgánů uložit pokutu na základě vyhlášky č. 174/1992 Sb. Nejvyšší správní soud tuto otázku již řešil a v rozsudku ze dne 23. 3. 2010, čj. 4 As 17/2009 - 62, vyslovil, že *„je-li bez náhrady zrušeno zmocňovací ustanovení pro vydání právního předpisu správním úřadem (srov. čl. 79 odst. 3 Ústavy) a zároveň není zrušen právní předpis opírající se o zrušené zmocňovací ustanovení, stává se tento právní předpis – byť nadále zůstává platný – neaplikovatelným (neúčinným). Vyhláška č. 174/1992 Sb., o pyrotechnických výrobcích a zacházení s nimi, je od 30. 1. 2008 neaplikovatelným (neúčinným) právním předpisem. Vychází-li správní akt z právního předpisu sice neúčinného, ale platného, nejedná se o nedostatek právního podkladu takového charakteru, který by vyvolával nicotnost správního aktu, působí však jeho nezákonnost"*.

16. Nejvyšší správní soud však v nyní posuzované věci předtím, než tuto námitku posoudil, zjišťoval ze soudního spisu, zda stěžovatel namítal shodně i v žalobě před městským soudem, a dospěl k závěru, že nikoli. Podle § 104 odst. 4 s. ř. s. není kasační stížnost přípustná, opírá-li se o důvody, které stěžovatel neuplatnil v řízení před krajským soudem, jehož rozhodnutí má být přezkoumáno, ač tak učinit mohl. Stěžovatel námitku mohl uvést v žalobě, ale neučinil tak.

17. Nejvyšší správní soud by se námitkou však mohl zabývat v případě, že by byly naplněny podmínky § 109 odst. 4 s. ř. s. Podle tohoto ustanovení není Nejvyšší správní soud vázán důvody kasační stížnosti, bylo-li řízení před soudem zmatečné nebo bylo zatíženo vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé, anebo je-li napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné nebo nicotné. Ani jedna z těchto podmínek však není v posuzované věci splněna.

18. Řízení před krajským soudem nebylo zmatečné či zatíženo vadou, napadené rozhodnutí není ani nepřezkoumatelné. Jediným možným důvodem by byla nicotnost rozhodnutí. K této skutečnosti se však vyjádřil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 23. 3. 2010, čj. 4 As 17/2009 - 62, a jak již bylo uvedeno shora vyslovil, že *„Vychází-li správní akt z právního předpisu sice neúčinného, ale platného, nejedná se o nedostatek právního podkladu takového charakteru, který by vyvolával nicotnost správního aktu, působí však jeho nezákonnost"*. Rozhodnutí správních orgánů proto nebylo nicotné, ale nezákonné, a tuto nezákonnost mohl stěžovatel tvrdit již v žalobě před městským soudem. Pokud tak neučinil, nemohl se Nejvyšší správní soud v souladu s § 104 odst. 4 s. ř. s. námitkou zabývat. Jak již vyslovil Nejvyšší správní soudu v rozsudku ze dne 25. 9. 2008, čj. 8 Afs 48/2006 - 155: *„Ustanovení § 104 odst. 4 s. ř. s. nesleduje restrikci práv fyzických a právnických osob na přístup k soudní ochraně, nýbrž zachování kasačního charakteru řízení o kasační stížnosti. Po aktivně legitimovaných účastnících předcházejícího žalobního řízení lze spravedlivě žádat, aby na principu vigilantibus iura uplatnili veškeré důvody nezákonnosti správního rozhodnutí již v řízení před soudem prvé instance. Pokud tak neučiní, je legitimní, že z hlediska možnosti uplatnění argumentace v dalším stupni ponesou případné nepříznivé*

následky s tím spojené". Nejvyšší správní soud neshledal důvody pro to, aby se od své dosavadní judikatury odchýlil, a proto uzavřel, že námitka není důvodná.

19. Nejvyšší správní soud se dále zabýval námitkou, že správní orgány neposoudily všechna hlediska pro stanovení výše pokuty. Podle § 76 odst. 6 zákona č. 133/1985 Sb., o požární ochraně, „*při stanovení výše pokuty se přihlíží zejména k závažnosti a době trvání protiprávního jednání a k rozsahu způsobené škody*". Správní orgány měly v posuzované věci hodnotit ve prospěch stěžovatele hledisko doby trvání protiprávního jednání a neexistenci vzniklé škody.

20. Nejvyšší správní soud také tuto námitku neshledal důvodnou. Správní orgány se při posouzení protiprávního jednání a určení výše pokuty soustředily pouze na dva dny, ve kterých probíhala kontrola. Doba spáchání správního deliktu zde spadala do jednoho okamžiku s dobou provedení kontroly, a za takové situace není kritérium doby trvání protiprávního jednání použitelné. Obdobně se Nejvyšší správní soud vyslovil i v rozsudku ze dne 17. 8. 2010, čj. 2 Afs 135/2009 - 97, na který je možné pro stručnost na tomto místě odkázat.

21. Nejvyšší správní soud v obdobné věci v rozsudku ze dne 29. 6. 2011, čj. 8 As 27/2011 - 68, uvedl, že pokud by správní úřad disponoval informací, že protiprávní jednání trvalo delší časové rozpětí, bylo by na místě tuto okolnost při určování výše pokuty vzít v úvahu. Je však zřejmé, že v takovém případě by hledisko doby trvání protiprávního jednání, resp. protiprávního stavu, naopak zapříčinilo uložení vyšší sankce. *Obiter dictum* pak Nejvyšší správní soud uvedl, že argumentace stěžovatele by dávala smysl především, pokud by protiprávní jednání trvalo jen krátce. Tuto skutečnost však stěžovatel v průběhu správního ani soudního řízení netvrdil. Nejvyšší správní soud se v nyní posuzované věci se závěry vyslovenými v rozsudku ze dne 29. 6. 2011, čj. 8 As 27/2011 - 68, ztotožňuje. Délka protiprávního jednání se podle správních orgánů shodovala se dny, ve kterých byla kontrola provedena; správní orgány proto stanovily pokutu za nejkratší možný časový úsek. Námitka stěžovatele by měla smysl v případě, že by tvrdil, že protiprávní jednání trvalo kratší dobu. Stěžovatel však tímto tvrzením neargumentuje. Nejvyšší správní soud uzavírá, že se správní orgány měly otázkou délky protiprávního jednání alespoň stručně zabývat, tento nedostatek však není natolik intenzivní, aby bez dalšího způsobil nezákonnost napadeného rozhodnutí jako celku.

22. Dále Nejvyšší správní soud přisvědčil závěru městského soudu, že skladování pyrotechnického materiálu v nadměrném množství má charakter ohrožovacího deliktu, při kterém nemusí dojít ke vzniku škody. Součástí jeho skutkové podstaty totiž není účinek v podobě škodlivého následku, nýbrž pouze ohrožení či porušení zájmů, jež jsou chráněny příslušným zákonem (srov. přiměřeně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 2. 2005, čj. 6 A 109/2000 - 73, č. 583/2005 Sb. NSS). Pokud pak zákon o požární ochraně vymezuje jako hledisko pro stanovení výše pokuty i rozsah způsobené škody, je použití tohoto kritéria právě v případě ohrožovacích deliktů pojmově vyloučeno. Nejvyšší správní soud k tomu doplňuje, že z povahy věci není možné přihlédnout k rozsahu škody, pokud k žádné škodě nedošlo a zákon její vznik ani nepředpokládal. Nadto sám stěžovatel v kasační stížnosti neuvedl žádné argumenty, kterými by podpořil své tvrzení o použitelnosti uvedeného hlediska v posuzované věci. Nejvyšší správní soud proto

přisvědčil městskému soudu, že další posuzování kritéria vzniku škody by bylo zcela formální.

23. V této souvislosti Nejvyšší správní soud shodně s rozsudkem ze dne 29. 6. 2011, čj. 8 As 27/2011 - 68, uzavřel, že správní orgány pochybily, pokud se v odůvodnění rozhodnutí při určování výše sankce o těchto kritériích podrobněji nezmínily, nicméně posoudil jako zcela správný závěr městského soudu, že takové pochybení nemohlo v posuzovaném případě ovlivnit zákonnost jejich rozhodnutí, a to právě z důvodu nepoužitelnosti těchto hledisek v dané věci.

24. Nejvyšší správní soud tedy neshledal napadený rozsudek městského soudu nepřezkoumatelným ani nezákonným, a proto kasační stížnost zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

25. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, nemá tedy právo na náhradu nákladů řízení o této kasační stížnosti (§ 60 odst. 1 *a contrario* za použití § 120 s. ř. s.). Žalovanému, jemuž by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo (§ 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s.), soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, neboť mu žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně 20. března 2012

JUDr. Michal Mazanec
předseda senátu