



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně senátu JUDr. Marie Součkové a soudců JUDr. Jaroslava Hubáčka a JUDr. Milana Kamlacha v právní věci žalobce: **Č. P. k.s.**, zast. JUDr. Jiřím Herczegem, Ph.D., advokátem v Praze 4, Vápencová 569/13, proti žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**, se sídlem Praha 10, Vršovická 65, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 4. 5. 2004, č. j. 8 Ca 207/2003 - 48,

t a k t o:

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 4. 5. 2004, č. j. 8 Ca 207/2003 - 48 **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í

Žalobce se jako stěžovatel včas podanou kasační stížností domáhá u Nejvyššího správního soudu vydání rozsudku, kterým by byl zrušen rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 4. 5. 2004, č. j. 8 Ca 207/2003 - 48, jímž byla zamítnuta jeho žaloba a současně rozhodnuto tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Městský soud v Praze v napadeném rozsudku dospěl k závěru, že není v rozporu se zákonem rozhodnutí Ministerstva životního prostředí ze dne 7. 7. 2003, č.j. 560/1689/03, kterým bylo zamítnuto odvolání žalobce proti rozhodnutí České inspekce životního prostředí, oblastního inspektorátu v Brně ze dne 15. 4. 2003, č.j. 7/OH/04191/03/Sp a současně potvrzeno toto rozhodnutí o uložení pokuty ve výši 750 000 Kč za porušení povinností uvedených v § 12 odst. 2 zákona č. 157/1998 Sb., kterých se žalobce dopustil tím, že v rozporu s tímto ustanovením neoznačoval nádoby pro plyny propan-butan nebo zkapalněný ropný plyn způsobem předepsaným v tomto zákonném ustanovení.

Městský soud v Praze vyšel při svém rozhodování z toho, že v této věci není mezi účastníky řízení sporu o tom, že žalobce neumístil označení specifické rizikovosti nebezpečné látky přímo na obalu, tj. tlakové lahvi, ale že tuto povinnost realizoval formou příbalového letáku přikládaného k obalu a že Ministerstvo životního prostředí již vydalo dne 23. 1. 2002 pod č.j. 510/65/02/St-O1/02 rozhodnutí vycházející z obdobných skutkových okolností, kterým však zrušilo k odvolání podnikatele JUDr. J. T. rozhodnutí prvostupňového správního orgánu o uložení pokuty ve výši 7000 Kč, v němž dovodilo, že s ohledem na specifický způsob nakládání s ocelovými lahvemi (mnohonásobné použití, vratnost), předávání letáku kupujícím s označením dle požadavků § 12 zákona č. 157/1998 Sb. při prodeji propan-butanu v ocelových lahvích není porušením tohoto zákona.

Městský soud v Praze došel k tomu, že rozhodnutí Ministerstva životního prostředí ze dne 23. 1. 2002 nezpůsobuje nezákonnost žalobou napadeného rozhodnutí téhož ministerstva ze dne 7. 7. 2003, byť obě vycházejí ze shodných skutkových okolností, ale každé jinak řeší výklad zákona i prováděcí vyhlášky a podmínky pro uložení pokuty. Podle názoru Městského soudu v Praze je sice žádoucí, aby rozhodování správních orgánů ve skutkově shodných věcech bylo jednotné, ale správní orgán není rozhodnutím vydaným v jiné věci vázán. Rozhodující je jen to, aby skutkový stav byl zjištěn přesně a úplně a aby byl v souladu se zákonem hodnocen i po právní stránce. Za tohoto stavu potom Městský soud v Praze přezkoumal opodstatněnost žaloby v mezích žalobních bodů a dospěl k závěru, že žaloba není důvodná. Jediným žalobním bodem v této věci byla námitka, že existuje rozhodnutí Ministerstva životního prostředí ze dne 23. 1. 2002, které vychází z obdobného skutkového stavu jako žalobou napadené rozhodnutí téhož ministerstva ze dne 7. 7. 2003, jež však vyznělo pro žalobce příznivě, na rozdíl od správního rozhodnutí napadeného žalobou. Samotný tento důvod však nezpůsobuje nezákonnost rozhodnutí, jak bylo výše uvedeno a žalobcem tvrzená skutečnost by nepochybně ovlivnila úvahu stran výše uložené pokuty. Jelikož však žalobce výši uložené pokuty neučinil předmětem své výhrady a nenavrhl ani postup dle § 78 odst. 2 soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), nemohl se Městský soud v Praze zabývat výši uložené pokuty. Stejně tak se Městský soud v Praze nezabýval odkazy žalobce na důvody nezákonnosti uvedené v jeho stanovisku z ledna 2002, dopisu ze dne 31. 3. 2003 a jeho odvolání ze dne 5. 5. 2003 proti prvostupňovému správnímu rozhodnutí, protože jím spatřované důvody nezákonnosti žalobce přímo v žalobě explicitně neuvedl.

V kasační stížnosti proti tomuto rozsudku Městského soudu v Praze žalobce jako stěžovatel vyslovil nesouhlas se závěry tohoto soudu. Stěžovatel má především za to, že jsou dány důvody k podání kasační stížnosti podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., tedy v důsledku nesprávného posouzení právní otázky soudem. Městskému soudu v Praze vytkl, že ačkoliv spatřuje porušení ustanovení § 12 zákona č. 157/1998 Sb. v tom, že stěžovatel jako distributor tlakových lahví s propan-butanem neumístil označení nebezpečné chemické látky (zde propan-butanu) přímo na obalu - tedy na ocelové lahvi - a svou povinnost realizoval formou příbalového letáku, nevzal v úvahu způsob specifického nakládání s ocelovými lahvemi s propan-butanem, který činí připojení příbalového letáku zákonným způsobem realizace povinnosti stěžovatele. Tento způsob nakládání s ocelovými lahvemi (mnohonásobné použití, vratnost. apod.) má za následek nevhodnost pro jejich označení údaji přímo na obalu nebo na štítku ve smyslu ustanovení § 2 odst. 2 vyhlášky č. 26/1999 Sb. a proto je ve smyslu tohoto ustanovení možno provést označení připojením příbalového letáčku nebo visačkou. Nelze totiž nevidět, že označení přímo na nádobě nebo štítku je nevhodné pro běžnou manipulaci, dopravu a skladování. Aplikace označení přímo na tělo lahve je sice technicky možná, ale při obvyklé přepravě dochází k odírání jedné

lahve o druhou, došlo by tak k setření označení a tyto lahve by pak nebyly označeny vůbec. Aplikovat označení na límeček lahve by nešlo, protože se tam prostě nevejde. Ostatně i Ministerstvo životního prostředí ve svém rozhodnutí ze dne 23. 1. 2002, č.j. 510/65/02/St-01/02 již dovodilo, že pokud odvolatel za této situace předával při prodeji propan-butanu v ocelových lahvích kupujícím příbalový leták s označením požadavků dle § 12 zákona č. 157/1998 Sb., neporušil toto ustanovení zákona.

Stěžovatel tedy poukazuje na to, že Městský soud v Praze nevezal v úvahu, že Ministerstvo životního prostředí ve skutkově totožných věcech vydalo dvě diametrálně odlišná rozhodnutí ze dne 23. 1. 2002, č.j. 510/65/02/St-01/02 a ze dne 7. 7. 2003, č.j. 560/1689/03 a každé z nich řešilo jinak výklad ustanovení § 12 zákona č. 157/1998 Sb. a ustanovení § 2 odst. 2 vyhlášky č. 26/1999 Sb. i zákonné podmínky pro uložení pokuty. Stěžovatel se řídil pravomocným a vykonatelným rozhodnutím Ministerstva životního prostředí ze dne 23. 1. 2002, kterému svědčila presumpce správnosti, v němž je jasně uvedeno, že označování tlakových lahví na propan-butan příbalovým letákem je plně v souladu se zákonem č. 157/1998 Sb. a přesto rozhodnutím téhož ministerstva ze dne 7. 7. 2003 mu byla za tento postup uložena pokuta. Stěžovatel byl tedy potrestán za to, že jednal v dobré víře ve výklad ustanovení § 12 zákona č. 157/1998 Sb. a ustanovení § 2 odst. 2 vyhlášky č. 26/1999 Sb., který provedl ústřední orgán státní správy v rozhodnutí ze dne 23. 1. 2002. Tento přístup správních orgánů je ovšem v rozporu s principy právního státu, zejména s principem předvídatelnosti rozhodnutí a tedy i čl. 1 Ústavy České republiky, protože adresát právní normy v oblasti veřejného práva může důvodně předpokládat, že výkladem právního předpisu, učiněným ústředním orgánem státní správy, se tento orgán bude řídit i v jiných skutkově totožných případech. Z toho ale vyplývá i to, že stěžovatel mohl mít důvodně za to, že jím zvolený postup je po právu a s ohledem na nejasnost právní úpravy a předchozí postup správního orgánu se nemohl dopustit správního deliktu.

Stěžovatel má rovněž za to, že jsou dány i důvody k podání kasační stížnosti podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., jež spočívají ve vadách řízení před soudem. Městskému soudu v Praze v této souvislosti především vytkl, že není v souladu se zákonem jeho právní názor, že se nemohl zabývat odkazy stěžovatele na důvody nezákonnosti uvedené ve stanovisku stěžovatele z ledna 2002, dopisu stěžovatele ze dne 31. 3. 2003 a odvolání stěžovatele ze dne 5. 5. 2003 proti prvostupňovému rozhodnutí, protože tyto nezákonnosti explicitně neuvedl v žalobě. Stěžovatel v žalobě jasně vymezil nezákonnosti žalobou napadeného rozhodnutí tvrzením, že označení tlakových nádob na propan-butan příbalovým letákem je v souladu s právními předpisy a že tento právní názor je v souladu s rozhodnutím Ministerstva životního prostředí ze dne 23. 1. 2002. Ostatně uvedená podání stěžovatele, kde jsou nezákonnosti napadeného rozhodnutí správního orgánu podrobně rozebrány a právně vyargumentovány, byla navržena ke čtení jako listinný důkaz. Jestliže tedy Městský soud v Praze za této situace nepřihlédl k tvrzeným důvodům nezákonnosti napadeného rozhodnutí, postupoval v rozporu s ustanovením § 71 odst. 2 s. ř. s. Městský soud v Praze se dopustil též dalšího procesního pochybení spočívajícího v tom, že nevyhověl návrhu na provedení ohledání tlakových lahví k prokázání tvrzení, že není technicky proveditelné, aby označení, jehož rozměry jsou předepsány vyhláškou č. 26/1999 Sb., bylo umístěno přímo na tlakovou láhev, aniž ve svém rozhodnutí vyložil, z jakého důvodu tak neučinil. Toto pochybení, jež je v rozporu s judikaturou Ústavního soudu, konkrétně rozhodnutími sp.zn. III. ÚS 61/94, III. ÚS 95/97 a III. ÚS 87/99, porušuje ustanovení čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, protože součástí práva na spravedlivý proces je i právo účastníka navrhnout důkazy ve svůj prospěch.

Žalované Ministerstvo životního prostředí v písemném vyjádření ke kasační stížnosti poukázalo především na to, že stěžovatel ani neuvedl, se kterým konkrétním zákonným

ustanovením je výrok soudu v rozporu. Tento fakt nemůže nahradit ani obsáhlý rozbor toho, že stěžovatel jednal v dobré víře, když Ministerstvo životního prostředí v obdobné věci rozhodnutí prvostupňového správního orgánu zrušilo. Městský soud v Praze ostatně tuto situaci v odůvodnění svého rozsudku dostatečně vysvětlil a v souladu s ustanovením § 75 odst. 2 s. ř. s. přezkoumal pouze námitku, že Ministerstvo životního prostředí rozhodlo v podobné věci zcela odlišně, resp. na základě odlišného výkladu ustanovení § 12 odst. 2 zákona č. 157/1998 Sb. Stěžovatelem navrhované ohledání tlakové lahve nesměřovalo k prokázání tvrzení obsažených v žalobě a proto Městský soud v Praze podle § 52 s. ř. s. návrh zamítl. Je tomu tak proto, že těžiště dokazování je před správním orgánem a je zcela na rozhodnutí soudu, zda dodatečně navržený důkaz provede či nikoliv. Nemůže obstat ani námitka, že Městský soud v Praze své procesní rozhodnutí o zamítnutí návrhu neodůvodnil. Tento postup je podle § 55 odst. 4 s. ř. s. totiž možno zvolit tam, kde se řízení nekončí a nikomu se neukládá povinnost. Žalovaný proto navrhl, aby kasační stížnost byla Nejvyšším správním soudem zamítnuta.

Nejvyšší správní soud přezkoumal kasační stížností napadený rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 4. 5. 2004, č. j. 8 Ca 207/2003 - 48 při vázanosti rozsahem a důvody, které uplatnil stěžovatel v podané kasační stížnosti (§ 109 odst. 2, 3 s. ř. s.) a dospěl k závěru, že kasační stížnost je částečně důvodná.

Stěžovatel v kasační stížnosti vytýká Městskému soudu v Praze vady řízení před tímto soudem, jež měly za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.]. Nejvyšší správní soud nesouhlasí s tvrzením stěžovatele v kasační stížnosti, že v žalobě vymezil všechny žalobní body v souladu s ustanovením § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

Městský soud v Praze se zcela opodstatněně nezabýval odkazy stěžovatele na důvody nezákonnosti uvedené v jeho stanovisku z ledna 2002, v dopisu ze dne 31. 3. 2003 a v jeho odvolání ze dne 5. 5. 2003 proti prvostupňovému správnímu rozhodnutí, které stěžovatel uplatňoval v žalobě jako žalobní body.

Podle ustanovení § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s. žaloba kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat žalobní body, z nichž musí být patrné, z jakých skutkových a právních důvodů považuje žalobce napadené výroky rozhodnutí za nezákonné nebo nicotné.

Nejvyšší správní soud k této problematice poukazuje na ustálenou judikaturu (rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 17. 2. 1995, č. j. 6 A 15/94 - 39), podle níž žaloba, která odkazuje na důvody opravného prostředku, a tedy i jiných stanovisek, které žalobce podal v řízení před správním orgánem, nevyhovuje ustanovení § 249 odst. 2 o. s. ř. [nyní § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s.], protože žalobce je povinen jím spatřované důvody nezákonnosti napadeného rozhodnutí explicitně v žalobě uvést a vymezit tak rozsah soudní kontroly správního orgánu. Je tomu tak proto, že řízení o žalobě před soudem je kasačním rozhodováním o zákonnosti pravomocného správního rozhodnutí, které je ovládáno dispoziční zásadou. Proto soud může jen posuzovat, zda nezákonnost napadeného rozhodnutí spočívá ve skutečnostech uvedených žalobcem. Jelikož tu nejde o pokračování v již skončeném správním řízení, účinky procesních úkonů tam učiněných se v řízení na soudě projevit nemohou. Bez bližší a nezbytné konkretizace totiž není zřejmé, které důvody často v obšírných odvoláních a jiných podáních míní žalobce uplatnit též jako stížní body v řízení před soudem. Domáhá-li se proto žalobce žalobou na soudě zrušení rozhodnutí odvolacího správního orgánu, byť hodlá uplatňovat tytéž důvody, které již uplatnil v řízení správním, je třeba, aby tvrzené důvody v žalobě explicitně uvedl.

Jestliže tedy stěžovatel v žalobě pouze odkazoval na důvody nezákonnosti uvedené v jeho stanovisku z ledna 2002, dopisu ze dne 31. 3. 2003 a jeho odvolání ze dne 5. 5. 2003 proti prvostupňovému rozhodnutí, nevyhovuje takto formulovaná žaloba požadavkům ustanovení § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s., protože stěžovatel jako žalobce důvody nezákonnosti napadeného rozhodnutí explicitně v žalobě neuvedl a nevymezil tak rozsah soudní kontroly rozhodnutí správního orgánu, jež je ovládán dispoziční zásadou.

Nejvyšší správní soud nesdílí právní názor stěžovatele uplatněný v kasační stížnosti, že Městský soud v Praze jako soud správní porušil čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, podle jeho tvrzení tím, že nevyhověl návrhu stěžovatele na provedení ohledání tlakových lahví, aniž by ve svém rozhodnutí vyložil, z jakých důvodů tento návrh neakceptoval.

Z protokolu o ústním jednání ze dne 4. 5. 2004 vyplývá, že pověřený zástupce stěžovatele navrhl, k prokázání svého tvrzení, že není technicky proveditelné, aby označení, jehož rozměry jsou předepsány vyhláškou č. 26/1999 Sb., bylo umístěno přímo na tlakovou láhev, provedení ohledání předmětných tlakových lahví. Městský soud v Praze usnesením z téhož dne podle protokolu návrh zamítl a usnesení i ústně odůvodnil.

Toto usnesení ryze procesního charakteru nemuselo být doručováno účastníkům řízení (§ 55 odst. 3 s. ř. s.), ale ani odůvodňováno, protože se jím řízení nekončilo a nikomu se neukládala ani povinnost (§ 55 odst. 4 s. ř. s.). Postup Městského soudu v Praze nebyl ani v rozporu s ustanovením čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, protože na procesní právo stěžovatele navrhnout důkazy, jejichž provedení pro prokázání svých tvrzení pokládá za potřebné, reagoval Městský soud v Praze tím, že o vzneseném návrhu rozhodl usnesením ze dne 4. 5. 2004, které ústně odůvodnil a ve svém rozsudku vyložil z jakých důvodů navržené ohledání neprovedl (soud ohledání neprovedl jako nadbytečné s ohledem na nesporná tvrzení účastníků řízení a na žalobní body v žalobě uvedené). V žalobě bylo totiž relevantně namítáno toliko to, že pokud Ministerstvo životního prostředí vydá dne 23. 1. 2002 rozhodnutí, kterým označování tlakových lahví s propan-butanem příbalovým letákem považuje za správné, a tedy de facto provede výklad ustanovení § 12 odst. 2 zákona č. 157/1998 Sb. a stěžovatel se tímto rozhodnutím řídí ve své každodenní praxi, nelze připustit, aby totéž ministerstvo ve svém rozhodnutí ze dne 7. 7. 2003 označilo stejný postup jako porušování zákona č. 157/1998 Sb. a potvrdilo uložení pokuty stěžovateli ve výši 750 000 Kč. Faktické ohledání tlakových lahví by tedy bylo nadbytečné, protože, s ohledem na relevantní žalobní námitku, šlo o posouzení právní a nikoliv skutkové problematiky.

Městský soud v Praze se po věcné stránce zabýval jedinou relevantně vznesenou námitkou stěžovatele spočívající v tom, že žalobou napadené rozhodnutí Ministerstva životního prostředí ze dne 7. 7. 2003, č.j. 560/1689/03 je v rozporu se zákonem, protože podkopává právní jistotu subjektů. Je tomu tak proto, že pokud Ministerstvo životního prostředí vydá dne 23. 1. 2002 pod č.j. 510/65/02/St-O1/02 rozhodnutí, kterým označování tlakových lahví s propan-butanem příbalovým letákem považuje za správné, a tedy de facto provede výklad ustanovení § 12 odst. 2 zákona č. 157/1998 Sb. a stěžovatel se tímto rozhodnutím řídí ve své každodenní praxi, nelze připustit, aby totéž ministerstvo ve svém rozhodnutí ze dne 7. 7. 2003 označilo stejný postup jako porušování zákona č. 157/1998 Sb. a potvrdilo uložení pokuty stěžovateli ve výši 750 000 Kč.

Nejvyšší správní soud má za to, že tato námitka, která je uplatněna i v kasační stížnosti, je zcela důvodná, protože totéž Ministerstvo životního prostředí vydalo ve skutkově totožných věcech dvě diametrálně odlišná rozhodnutí.

Z obsahu správního spisu vyplývá, že rozhodnutím Ministerstva životního prostředí ze dne 23. 1. 2002, č.j. 510/65/02/St-O1/02 bylo k odvolání podnikatele JUDr. J. T. podle § 59 odst. 2 správního řádu zrušeno rozhodnutí České inspekce životního prostředí, Oblastního inspektorátu v Českých Budějovicích ze dne 10. 12. 2001, č.j. 2/OH/8310/01/Zu o uložení pokuty ve výši 7000 Kč JUDr. J. T., který měl prodávat ve své provozovně propan-butan v ocelových lahvích bez označení přímo na obalu a namísto toho při prodeji kupujícím předával leták s označením dle požadavků § 12 zákona č. 157/1998 Sb. Odvolací orgán vyšel z toho, že výrobce, dovozce, distributor má označovat nebezpečné chemické látky a přípravky údaji požadovanými ustanovením § 12 zákona č. 157/1998 Sb. přímo na obalu nebo na štítku pevně připevněném k obalu a pouze z důvodů uvedených v § 2 odst. 2 vyhlášky č. 26/1999 Sb. lze toto označení provést připojením příbalového letáku nebo visačkou. V této věci při specifickém nakládání s ocelovými lahvemi s propan-butanem (mají mnohonásobné použití, jsou vratné, apod.), vykazuje označení přímo na obalech znaky nevhodného způsobu označení ve smyslu ustanovení § 2 odst. 2 vyhlášky č. 26/1999 Sb. Odvolací orgán se proto musel ztotožnit se stanoviskem společnosti Č. P. k.s. ze dne 8. 1. 2002 a rovněž upozornil na to, ocelové lahve mají nezaměnitelný tvar a úzkou možnost použití, což vylučuje záměnu s jinými nebezpečnými látkami a přípravky. Odvolací orgán poté po právní stránce uzavřel, že odvolatel tím, že při prodeji propan-butanu v ocelových lahvích předával kupujícím leták s označením dle požadavků § 12 zákona č. 157/1998 Sb., neporušil toto ustanovení zákona a nebylo mu proto možno uložit pokutu ve výši 7000 Kč.

Naproti tomu z téhož spisu vyplývá, že rozhodnutím Ministerstva životního prostředí ze dne 7. 7. 2003, č.j. 560/1689/03 bylo podle § 59 odst. 2 správního řádu zamítnuto odvolání společnosti Č. P. k.s. proti rozhodnutí České inspekce životního prostředí, oblastního inspektorátu v Brně ze dne 15. 4. 2003, č.j. 7/OH/04191/03/Sp a současně toto rozhodnutí o uložení pokuty ve výši 750 000 Kč této společnosti potvrzeno. Z odůvodnění rozhodnutí prvostupňového správního orgánu vyplývá, že nádoby (ocelové lahve) pro propan-butan nebo zkapalněný ropný plyn byly v době kontroly označovány polepkou s textem rad pro bezpečnost a manipulaci a příbalovým letákem s označením podle zákona č. 157/1998 Sb. Prvostupňový správní orgán odmítl výhrady uvedené společností, která poukazovala na specifické nakládání s ocelovými lahvemi s propan-butanem, na nevhodnost pro označení údaji přímo na obalu nebo štítku a na rozhodnutí Ministerstva životního prostředí ze dne 23. 1. 2002, č.j. 510/65/02/St-O1/02 s tím, že tento odvolací orgán zcela opomenul smysl vyhlášky č. 26/1999 Sb., kde se výslovně uvádí, že odorizovaný nebo neododorizovaný propan-butan nebo zkapalněný ropný plyn, uváděný na trh v kovových nádobách pouze pro účely spalování, se označí na obalu a že nařízení vlády č. 258/2001 Sb. rovněž vyžaduje označení tlakových nádob výstražnými symboly nebezpečnosti. Odvolací orgán pak odkázal na správná skutková zjištění prvostupňového správního orgánu i na jeho právní hodnocení, které odpovídá zákonu a shledal, že jsou zde důvody pro uložení pokuty, a to bez ohledu na výsledek řízení týkajícího se jiného účastníka.

Je tedy zřejmé, že Městský soud v Praze k žalobě stěžovatele přezkoumával rozhodnutí Ministerstva životního prostředí ze dne 7. 7. 2003, č.j. 560/1689/03, které předávání příbalového letáku s označením požadavků dle § 12 odst. 2 zákona č. 157/1998 Sb. při prodeji propan-butanu v ocelových lahvích považovalo za porušení tohoto zákonného ustanovení s důsledkem uložení pokuty, ačkoliv v této době existovalo rozhodnutí téhož Ministerstva životního prostředí ze dne 23. 1. 2002, č.j. 510/65/02/St-O1/02, které zaujímalo

za stejných skutkových okolností názor opačný, tedy, že předávání tohoto letáku při prodeji propan-butanu v ocelových lahvích není porušením zákona a že účastníkovi řízení nelze uložit pokutu.

Městský soud v Praze, kterému příslušela role sjednocovatele výkladu konkrétních ustanovení norem správního práva v rovině veřejné správy, bez bližší argumentace dovedl, že je sice vhodné, aby rozhodování správních orgánů ve skutkově shodných věcech bylo jednotné, není-li tomu tak, sama o sobě tato skutečnost není důvodem pro zrušení správního rozhodnutí, pokud bude v soudním řízení zjištěno, že skutkový stav byl zjištěn přesně a úplně a že je i správně posouzen po právní stránce.

Nejvyšší správní soud má za to, že kasační stížností napadený rozsudek Městského soudu v Praze je nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů a vychází rovněž z nesprávného výkladu zákona.

Jedním z principů právního státu, kterým je Česká republika jako svrchovaný, jednotný a demokratický stát založený na úctě k právům a svobodám člověka a občana (čl. 1 odst. 1 Ústavy České republiky), je i princip jednotnosti a předvídatelnosti rozhodování orgánů veřejné moci. Tyto principy v podstatě znamenají, že účastníci právních vztahů mohou legitimně očekávat, že orgány veřejné moci budou ve skutkově a právně srovnatelných věcech rozhodovat ve svém celkovém vyznění stejně. Pouze takový postoj respektuje právní jistotu a nelze pominout, že toliko jeho důsledné dodržování se výrazně projevuje i v rámci celkového nazírání společnosti na význam a roli práva. Naopak postoj orgánu veřejné moci, který se vyznačuje zásadní odlišností přístupu k projednávaným věcem, svojí podstatou identickým, těmto základním principům právního státu hrubě odporuje.

Správní orgány musí proto dbát na to, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly (tato povinnost je již výslovně zakotvena v ustanovení § 2 odst. 4 nového správního řádu č. 500/2004 Sb., který nabude účinnosti dne 1. 1. 2006, ale lze ji dovést i z ustanovení § 3 odst. 1, 4 nyní platného správního řádu, z něhož vyplývá, že správní orgány musí mimo jiné rozhodovat spravedlivě, tedy i v souladu s ustálenou rozhodovací praxí). Je proto povinností správních orgánů sledovat a vyhodnocovat vlastní rozhodovací činnost tak, aby byly cestou mimořádných opravných prostředků odstraněny nedůvodné rozdíly v rozhodovací činnosti při typově shodných nebo podobných případech. Je samozřejmé, že správní judikatura nemůže být neměnná bez možností vlastního vývoje. Pokud tedy správní orgán v rámci rozhodovací činnosti dojde k závěru (ať na základě soudní judikatury nebo teorie), že dosavadní postup není v souladu se zákonem, může v dalších případech rozhodovat odlišně od stávající praxe, ale musí vždy velmi pečlivě v odůvodnění svého rozhodnutí uvést, proč tak činí.

Ministerstvo životního prostředí uvedeným způsobem nepostupovalo a vytvořilo zcela nežádoucí stav, jež je v rozporu nejen se zákonem, ale i zmíněnými ústavními principy .

Je tomu tak proto, že pokud Ministerstvo životního prostředí vydá dne 23. 1. 2002 pod č.j. 510/65/02/St-O1/02 rozhodnutí, kterým označování tlakových lahví s propan-butanem příbalovým letákem považuje za správné a zruší pokutu ve výši 7000 Kč uloženou prvostupňovým správním orgánem, tedy de facto provede výklad ustanovení § 12 odst. 2 zákona č. 157/1998 Sb. a stěžovatel se tímto rozhodnutím řídí ve své každodenní praxi, nelze připustit, aby totéž ministerstvo ve svém rozhodnutí ze dne 7. 7. 2003 v podstatě bez dalšího označilo stejný postup jako porušování zákona č. 157/1998 Sb. a potvrdilo uložení pokuty stěžovateli prvostupňovým správním orgánem ve výši 750 000 Kč. Porušení principů

jednotnosti a předvídatelnosti rozhodování orgánů veřejné moci ze strany Ministerstva životního prostředí v rozhodnutí ze dne 7. 7. 2003 je o to závažnější, že se tak stalo v oblasti správního trestání, v němž byla stěžovateli bez jakéhokoliv upozornění na změnu výkladu zákona uložena pokuta téměř při horní hranici zákonné sazby 1 000 000 Kč, za porušení ustanovení zákona č. 157/1998 Sb. a prováděcí vyhlášky č. 26/1999 Sb., které vyložilo totéž ministerstvo v rozhodnutí ze dne 23. 1. 2002 opačně a jehož výkladem se stěžovatel řídil. Ministerstvo životního prostředí v napadeném rozhodnutí ze dne 7. 7. 2003 a prvostupňový správní orgán navíc podrobně nevyložily, proč rozhodly odlišně od rozhodnutí Ministerstva životního prostředí ze dne 23. 1. 2002 ve vztahu k uložení pokuty stěžovateli.

Městský soud v Praze pak nedostál své roli sjednocovatele výkladu konkrétních ustanovení norem správního práva v rovině veřejné správy a k jediné relevantní výhradě namítající nedůvodnost rozdílů při rozhodování skutkově shodného případu vyšel z nesprávného výkladu zákona a nepřezkoumatelným způsobem důvodnou žalobu zamítl, protože ve svém rozsudku nezaujal žádné vyargumentované stanovisko k uvedené problematice.

Nejvyšší správní soud z uvedených důvodů došel k závěru, že kasační stížnost stěžovatele je v uvedeném směru částečně důvodná, a proto rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 4. 5. 2004, č. j. 8 Ca 207/2003 - 48 zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

Na Městském soudu v Praze bude, aby se v tomto řízení znovu zabýval výhradou namítající nedůvodnost rozdílů při rozhodování skutkově shodného případu s přihlédnutím k principům jednotnosti a předvídatelnosti rozhodování orgánů veřejné moci v oblasti správního trestání, vycházel z názoru, který k této problematice vyslovil Nejvyšší správní soud a poté vydal rozhodnutí nové, které bude odpovídat zákonu.

Zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu (Městského soudu v Praze) a vrátí-li mu věc k dalšímu řízení, je tento soud vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem ve zrušovacím rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

Nejvyšší správní soud rozhodl o kasační stížnosti rozsudkem bez jednání, protože mu takový postup umožňuje ustanovení § 109 odst. 1 s. ř. s.

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne Městský soud v Praze v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 2 první věta s. ř. s.).

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

V Brně dne 27. října 2005

JUDr. Marie Součková
předsedkyně senátu

