



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Bohuslava Hnízдила a soudkyň JUDr. Milady Tomkové a JUDr. Brigity Chrástilové v právní věci žalobce: **TECHNOEX spol. s r. o.**, se sídlem Nádražní 22, Ostrava - Moravská Ostrava, zastoupeného JUDr. Radkem Ondrušem, advokátem, se sídlem Těsnohlídkova 9, Brno, proti žalovanému: **Policejní prezidium České republiky**, ředitelství služby správních činností policie, se sídlem Strojnická 27, Praha 7, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 30. 6. 2006, č. j. 8 Ca 135/2004 - 41,

takto:

- I.** Kasační stížnost **se zamítá.**
- II.** Žalovanému **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

Městský soud v Praze usnesením ze dne 30. 6. 2006, č. j. 8 Ca 135/2004 - 41, odmítl žalobu žalobce proti rozhodnutí žalovaného ze dne 9. 4. 2004, č. j. PPR - 260 - 2/RSP - 2004, a dále rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení. Uvedeným rozhodnutím žalovaného byly zamítnuty námitky žalobce proti výsledku přezkoumání protokolu o kontrole ze dne 8. 1. 2004, č. j. PPR - 1599 - 25/RSP - 2003. Jednalo se o kontrolu zaměřenou na dodržování zákona č. 119/2002 Sb., o zbraních, přičemž součástí kontrolní činnosti bylo i zjistit, zda žalobce odstranil závady, zjištěné kontrolou provedenou v roce 1999.

Krajský soud v odůvodnění svého usnesení uvedl, že za rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), lze považovat pouze takové úkony správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určí práva a povinnosti,

a jen proti takovýmto rozhodnutím je žalobce legitimován brojít postupem podle § 65 a násl. s. ř. s. Rozhodnutím napadeným žalobou však není rozhodováno o právech a povinnostech, ani se jím práva či povinnosti závazně neurčují, nýbrž se jím nevyhovuje námitkám žalobce, které podal proti protokolu o výsledku kontroly nad dodržováním zákona č. 119/2002 Sb. Podle § 70 písm. a) s. ř. s. jsou ze soudního přezkumu vyloučeny úkony správního orgánu, jež nejsou rozhodnutími ve smyslu shora uvedené definice, tj. úkony, které nezasahují sféru práv a vzhledem k výše uvedenému dospěl městský soud k závěru, že žalobou napadené rozhodnutí je z přezkumu ve správním soudnictví vyloučeno, neboť toto rozhodnutí má nesporně povahu úkonu, který nezakládá, nemění ani neruší práva a ani závazně neurčuje práva a povinnosti. Vzhledem k tomu městský soud žalobu jako nepřipustnou odmítl (§ 68 písm. e/ a § 46 odst. 1 písm. d/ s. ř. s.).

Proti uvedenému rozsudku podal žalobce (dále jen „stěžovatel“) kasační stížnost z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Poukázal na to, že z dikce odůvodnění napadeného rozsudku je zřejmé, že městský soud vycházel z rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 2. 2004, č. j. 5 A 55/2001 - 68, publikovaného v ASPI pod č. 3344. Je však toho názoru, že toto rozhodnutí nesprávně aplikoval na daný případ, protože podstata judikátu nespočívá v konstatování, že ze správního přezkumu soudem jsou vyloučena všechna rozhodnutí o námitkách podle § 18 zákona č. 552/1991 Sb., ale vyloučena jsou jen ta rozhodnutí, která nezakládají, nemění či neruší práva žalobce. Soud tak musí v každém konkrétním případě zkoumat, jestli napadené rozhodnutí vydané podle § 18 zákona č. 552/1991 Sb. může konkrétní práva a povinnosti žalobce zakládat, měnit či rušit. Takto městský soud v daném případě nepostupoval, když ze soudního přezkumu vyloučil paušálně všechna rozhodnutí podle § 18 uvedeného zákona, aniž by zkoumal skutečnosti rozhodné pro připustnost správního přezkumu. V daném případě v rámci výkonu dozoru správní úřad vykonal kontrolu u stěžovatele, kdy konstatoval skutečnosti, které on považoval za porušení zákona a toto porušení stěžovateli vytkl. Na základě těchto vytýkaných skutečností vznikla stěžovateli povinnost zásadním způsobem upravit své podnikání, zejména pak pořídit nové evidenční a záznamní knihy a změnit způsob zabezpečení skladované vojenské munice. Pokud by stěžovatel tuto povinnost nesplnil a tato skutečnost by byla odhalena další kontrolou, riskoval by zrušení povolení pro obchodování s vojenským materiálem podle zákona č. 38/1994 Sb., eventuálně sankce podle zákona o zbraních a střelivu, jež by mohly vyústit až k odnětí zbrojní licence podle § 36 odst. 1 písm. b) zákona č. 119/2002 Sb. Podle stěžovatele lze jistě přisvědčit možnému teoretickému výkladu, že pokud by tato situace nastala, měl se stěžovatel domáhat ochrany cestou práva a předmětnou otázku řešit jako otázku předběžnou. V praxi však odnětí zbrojního oprávnění, eventuálně povolení k obchodování s vojenským materiálem znamená faktickou profesní likvidaci podnikatele, proto ten „vady“ vytýkané napadeným rozhodnutím „dobrovolně“ odstranil tak, aby v jejich důsledku nebyl sankcionován nebo postižen odnětím povolení k podnikání. V současnosti nejsou pro správní úřad důvody k uložení sankce nebo zrušení povolení k obchodování s vojenským materiálem či odnětí zbrojní licence, neboť stěžovatel vytýkané vady s vynaložením finančních prostředků odstranil. Stěžovatel však nemá možnost soudní cestou prověřit, zda požadavek správního úřadu, deklarovaný v rámci předmětné státní kontroly a potvrzený napadeným rozhodnutím byl zákonným či nikoliv. Jelikož v důsledku odstraňování vytýkaných „vad“ vznikly stěžovateli nemalé škody, jeví se mu jako jediná cesta deklarování nesprávného úředního postupu cesta žaloby proti rozhodnutí o námitkách podle § 18 zákona č. 552/1991 Sb., neboť po něm nelze spravedlivě požadovat, aby si správnost svého postupu „ověřoval“ nerespektováním závěru státní kontroly a následným soudním přezkumem správních aktů sankční či ochranné povahy, které by na následky takového nerespektování reagovaly. Rozhodnutí správního soudu o předmětné žalobě má pro stěžovatele i výrazný judikaturní význam, neboť podle toho, zda soud postup správního úřadu potvrdí, či jako nezákonný odmítne, je stěžovatel schopen přizpůsobit výkon svého podnikání požadavkům správního

úřadu, které soud konstatuje jako oprávněné. Podle stěžovatele není záměrem zákonodárce požadovat, aby stěžovatel své odlišné představy o zákonnosti postupu správního úřadu ověřoval cestou vyvolání řízení o správních disciplinárních deliktech. Stěžovatel se proto domnívá, že městský soud pochybil, když žalobu odmítl pro nepřipustnost, aniž by se zabýval zkoumáním, zda je napadené rozhodnutí v konečném důsledku způsobilé založit či změnit subjektivní práva a povinnosti účastníka. Stěžovatel proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti především poukázal na to, že pokud stěžovatel opírá svoji kasační stížnost o výklad rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 2. 2004, č. j. 5 A 55/2001 - 68, publikovaného v ASPI pod č. 3344, tak pod tímto číslem je v ASPI vedeno rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ve věci kasační stížnosti, ale jedná se o výklad pojmu „výkon advokacie“. Vznikly tak pochybnosti, kterého rozhodnutí Nejvyššího správního soudu se vlastně výklad stěžovatele týká. Podle žalovaného nevznikla stěžovateli na základě Protokolu o výsledku dozoru nad dodržováním zákona o zbraních č. j. PPR - 1599 - 20/RSP - 2003 ze dne 11. 11. 2003 a následných rozhodnutí žádná povinnost, která by byla žalovaným nebo jiným správním orgánem vymahatelná. Veškeré skutečnosti zjištěné během kontrolní akce dozoru byly stěžovatelem odmítány a ve spisovém materiálu není nikde stěžovatelem konstatována ani doložena činnost směřující k odstranění zjištěných porušení zákona o zbraních, přestože takový postup prezentuje jako uskutečněný. Dále žalovaný upozornil na skutečnost, že není možné žádným způsobem spojovat zjištěné porušení zákona o zbraních se ztrátou povolení k obchodování s vojenským materiálem. Obchod s vojenským materiálem je v kontrolní působnosti Ministerstva průmyslu a obchodu a žalovaný nemůže nijak do této působnosti zasahovat. Odnětí zbrojní licence je v kompetenci příslušného útvaru policie, což je legislativní zkratka ve smyslu § 10 odst. 2 zákona o zbraních, věcně a místně příslušného okresní, městské nebo obvodní ředitelství policie podle sídla stěžovatele. Ředitelství služby je věcně a místně příslušné ve smyslu § 76 zákona o zbraních k zahájení správního řízení o správním deliktu, který zjistilo vlastní kontrolní činností a k uložení pokuty podle § 76 odst. 1 zákona o zbraních nebo ochranného opatření podle § 77 uvedeného zákona, a tím založit stěžovateli vymahatelnou povinnost. Uložení pokuty musí být odůvodněno ve smyslu § 76 odst. 2 zákona o zbraních, kde se povinně zohledňuje případné opakované porušení povinnosti. Uložení pokuty nebo ochranného opatření za spáchaný správní delikt jsou možnosti nápravy nedostatku zjištěných u kontrolované osoby vyčerpány. Stěžovatel podniká na úseku zbraní a střeliva na základě zbrojní licence a koncese vydané živnostenským úřadem. Odnětí licence podle zákona č. 36 odst. 1 písm. b) zákona o zbraních neruší platnost vydané koncese. Ve smyslu § 58 odst. 3 zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání, může zrušit nebo provozování živnosti omezit pouze živnostenský úřad. Pokud stěžovatel prezentuje své obavy z faktické profesní likvidace jako podnikatele ze strany ředitelství služby a podporuje toto tvrzení délkou soudního řízení v České republice, jedná se o nepodložené domněnky, které mají pouze podpořit tvrzení stěžovatele, že rozhodnutí vydané podle § 18 zákona o státní kontrole pro něj založilo povinnost konat a není tedy vyloučeno z přezkumu ve správním soudnictví. Žalovaný má za prokázané, že rozhodnutí vydané ve smyslu § 18 zákona o státní kontrole, je toliko úkolem, který konstatuje stav aplikace ustanovení zákona o zbraních u kontrolované osoby a to po provedení procesních kroků stanovených § 18 odst. 1 - 5 zákona o státní kontrole. Kontrolním orgánům je stanoveno § 22 zákona o státní kontrole, že zjištění o nedostacích se předávají příslušným orgánům, které ve své působnosti činní opatření k nápravě zjištěného stavu. Zde je zákonem o státní kontrole založena povinnost příslušných orgánů konat ve směru k nápravě zjištěných nedostatků, a to za pomoci uložených a vymahatelných povinností kontrolované osobě na základě zvláštního zákona. Žalovaný zde vidí jednoznačný přesun kompetence k vydávání rozhodnutí, kterým se zakládají, mění, ruší nebo závazně určí práva nebo povinnosti z kontrolního orgánu na orgán, který je zmocněný zvláštní správní normou k vydání takového rozhodnutí. Žalovaný

je přesvědčen o správnosti aplikace soudního řádu správního městským soudem a považuje napadené usnesení za bezchybné a vydané v souladu s právním řádem.

Kasační stížnost je podána včas, neboť byla podána ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného usnesení (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), je podána osobou oprávněnou, neboť stěžovatel byl účastníkem řízení, z něhož napadené usnesení vzešlo (§ 102 s. ř. s.), stěžovatel je zastoupen advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.) a kasační stížnost je přípustná, neboť stěžovatel uplatňuje kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené usnesení v rozsahu důvodu uplatněného v kasační stížnosti a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

Podle § 70 písm. a) s. ř. s. ze soudního přezkoumání jsou vyloučeny úkony správního orgánu, které nejsou rozhodnutím. Obsah pojmu rozhodnutí je vymezen v § 65 odst. 1 s. ř. s. Podle tohoto ustanovení, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti (dále jen „rozhodnutí“), může se žalobou domáhat zrušení takového rozhodnutí, popřípadě vyslovením jeho nicotnosti, nestanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak.

Citovaná ustanovení mají za cíl v intencích vymezených čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod omezit přístup k soudu v případech, kdy akt orgánu veřejné správy, byť formálně označený jako rozhodnutí, nikterak nezasahuje do právní sféry účastníka správního řízení, jemuž nezakládá, nemění, neruší ani závazně neurčí práva ani povinnosti.

V posuzovaném případě stěžovatel žalobou napadl rozhodnutí, jímž žalovaný zamítl jeho námitky proti výsledku přezkoumání protokolu o kontrole podle zákona o stání kontrole. Samotný protokol o kontrole, ani žalobou napadené rozhodnutí nepředstavují žádný zásah do právní pozice stěžovatele, neboť z těchto aktů stěžovateli neplynou žádné povinnosti, ani v jejich důsledku stěžovatel neztrácí žádná práva. Zákon o státní kontrole upravuje výkon kontroly, jejich základní pravidla, práva a povinnosti kontrolních orgánů a kontrolovaných subjektů a vyvození odpovědnosti z porušení povinností vyplývajících z tohoto zákona. Odpovědnost za porušení povinností stanovených zákonem vyplývajících z kontrolních zjištění se však vyvozuje podle zvláštních předpisů. V daném případě by se jednalo o předpisy zmíněné žalovaným v jeho vyjádření ke kasační stížnosti. Do právní sféry stěžovatele by mohlo zasáhnout takové rozhodnutí, kterým by byla stěžovateli uložena nějaká povinnost či odňato právo, tj. například rozhodnutí o uložení pokuty za správní delikt. Protokol o provedené kontrole, včetně napadeného rozhodnutí o námitkách, tak může sloužit toliko jako podklad pro vydání rozhodnutí způsobilého zasáhnout do právní pozice stěžovatele. V rámci soudního přezkoumání rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. (tj. například rozhodnutí o správním deliktu), bude-li takové rozhodnutí vydáno, pak soud projedná rovněž námitky (žalobní body), které stěžovatel uplatní proti zmíněnému protokolu o kontrole a nyní žalobou napadenému rozhodnutí o námitkách.

Nejvyšší správní soud se tedy plně ztotožnil se závěry městského soudu, jenž napadené rozhodnutí žalovaného kvalifikoval jako úkon správního orgánu, který není rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Městský soud rozhodl v souladu s ustálenou judikaturou Nejvyššího správního soudu, která vychází z toho, že rozhodnutí o námitkách podle § 18 zákona č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, není úkonem správního orgánu zakládajícím, měnícím, rušícím nebo závazně určujícím práva nebo povinnosti, a jde tak o úkon vyloučený ze soudního přezkumu podle § 70 písm. a) s. ř. s. (srov. např. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne

12. 2. 2004, č. j. 5 A 55/2001 - 68). Nejvyšší správní soud proto dospěl k závěru, že městský soud postupoval správně, pokud podanou žalobu v souladu se zákonem odmítl (§ 46 odst. 1 písm. d/ a § 68 písm. d/). Z uvedených důvodů Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

Stěžovatel, který neměl v tomto řízení úspěch, nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s.). Žalovaný náhradu nákladů řízení nepožadoval a z obsahu spisu ani nevyplývají žádné náklady žalovaného převyšující rámec jeho běžné administrativní činnosti. Nejvyšší správní soud proto rozhodl, že žalované se nepřiznává náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 30. ledna 2008

JUDr. Bohuslav Hnízdl
předseda senátu