



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Josefa Baxy a soudců JUDr. Filipa Dienstbiera a JUDr. Lenky Kaniové v právní věci žalobkyně: **Z. M.**, zastoupené Mgr. Janem Lipavským, advokátem se sídlem Velké náměstí 135/19, Hradec Králové, proti žalované: **Státní veterinární správa České republiky**, se sídlem Slezská 7, Praha 2, o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 24. 2. 2011, č. j. SVS/5196/2010, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 23. 10. 2014, č. j. 6 A 87/2011 – 56,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **se zamítá.**
- II.** Žalobkyně **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III.** Žalované **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Krajská veterinární správa pro Pardubický kraj rozhodnutím ze dne 29. 10. 2010, č. j. 2010/3195/KVSE, uložila žalobkyni pokutu ve výši 15.000 Kč za správní delikt podle § 72 odst. 2 písm. b) zákona č. 166/1999 Sb., o veterinární péči a o změně některých souvisejících zákonů (dále jen „veterinární zákon“) spočívající v porušení povinnosti stanovené v § 64 odst. 3 veterinárního zákona, jehož se žalobkyně dopustila tím, že dne 12. 2. 2010 v době od 10.30 do 15.00 hodin provedla v místě svého bydliště ve V. 26 na žádost M. S. operační kastraci 3 koček domácích, která spočívala v chirurgickém otevření dutiny břišní, odstranění dělohy a vaječníků a následném sešití operační rány, vše v celkové narkóze, tedy jako soukromá veterinární technička nevykonávala samostatně jen takové odborné veterinární úkony, které odpovídají jí dosažené odborné způsobilosti.

[2] K odvolání žalobkyně žalovaná v záhlaví označeným rozhodnutím změnila výše označené rozhodnutí Krajské veterinární správy pro Pardubický kraj následovně: „*slova ve výroku rozhodnutí č. I: „§ 64 odst. 3 veterinárního zákona“ se nahraží slovy „§ 64 odst. 2 veterinárního zákona“*. Ve zbytku rozhodnutí potvrdila.

[3] Rozhodnutí žalované napadla žalobkyně žalobou u Městského soudu v Praze. Namítala, že správní orgány chybně posoudily rozsah činnosti veterinárního technika, který je žalobkyně oprávněna vykonávat, jestliže na zjištěný skutkový stav neaplikovaly přechodné ustanovení § 77 odst. 2 veterinárního zákona. Otázku oprávnění ke kastraci samic kočky domácí posuzovaly správní orgány pouze podle § 59a odst. 1 písm. c) veterinárního zákona ve spojení s § 18 vyhlášky č. 296/2003 Sb., ve znění účinném k 12. 2. 2010, ačkoli žalobkyně podléhá režimu přechodného ustanovení § 77 odst. 2 téhož zákona. Odkázala na povolení Okresní veterinární správy Pardubice ze dne 1. 5. 1992, podle něhož je oprávněna vykonávat samostatnou veterinární činnost ve jmenovaných oborech. Dále poukázala na povolení Okresní veterinární správy Rychnov nad Kněžnou ze dne 12. 9. 1993, v němž byl rozsah odborných veterinárních činností, které může žalobkyně vykonávat samostatně, rozšířen o činnost: kastrace samic a samců domácích zvířat, vyjma hřebců. Vzhledem k § 77 odst. 2 věty první veterinárního zákona nejsou povolení k výkonu činnosti udělená žalobkyni před nabytím účinnosti veterinárního zákona tímto předpisem dotčena. Správnost svého názoru opírala mj. o právní úpravu týkající se asanačních podniků (§ 77 odst. 2 věta druhá veterinárního zákona). Nesouhlasila s žalovanou, že rozšíření povolení svědčilo žalobkyni toliko do 1. 1. 2000, kdy nabyla účinnosti vyhláška č. 286/1999 Sb., která v § 25 definovala okruh činností, které smí samostatně provádět veterinární technik.

II. Právní názor krajského soudu

[4] Městský soud žalobu zamítl. Přechodné ustanovení § 77 odst. 2 veterinárního zákona vyložil tak, že na soukromé veterinární techniky, kteří ke dni 28. 9. 1999, kdy nabyl účinnosti zákon č. 166/1999 Sb., disponovali povolením k výkonu odborné veterinární činnosti vydaným podle zákona č. 87/1987 Sb., bylo i po účinnosti nového veterinárního zákona pohlíženo jako na osoby oprávněné provádět odbornou veterinární činnost. Rozsah této činnosti však již nebyl stanoven původně vydanými povoleními, ale musel odpovídat platné právní úpravě. Soukromí veterinární technici mohou tedy i na základě dříve vydaných povolení samostatně vykonávat odborné veterinární úkony, avšak jen takové, které odpovídají jimi dosažené odborné způsobilosti. Rozsah takových úkonů byl od 1. 1. 2000 upraven v § 25 vyhlášky č. 286/1999 Sb., s účinností od 12. 9. 2003 v § 18 vyhlášky č. 296/2003 Sb. Z žádné z těchto právních úprav nelze dovodit, že by soukromí veterinární technici byli oprávněni ke kastraci koček. Kastrace mohou provádět pouze na zcela jednoznačně určených zvířatech, a ani nemohou provádět chirurgické zákroky vyžadující celkové znecitlivění zvířete. Názor žalobkyně, že byla oprávněna k provádění kastrace koček na základě povolení vydaného Okresní veterinární správou Rychnov nad Kněžnou, tedy není na místě. Vzhledem ke shora uvedenému je nerozhodné, zda uvedené povolení bylo vydáno v souladu s právní úpravou platnou v roce 1993.

[5] Pokud žalobkyně poukazovala na odlišnou úpravu v přechodném ustanovení ve vztahu k asanačním podnikům, soud uvedl, že se nejedná o srovnatelné případy, neboť i po nabytí účinnosti zákona č. 166/1999 Sb. bylo provozování asanačního podniku možné pouze na základě povolení, oproti tomu soukromí veterinární technici byli podle nové právní úpravy pouze registrováni. Obsah rozpravy při projednávání návrhu zákona v Poslanecké sněmovně není závazným výkladem zákona, proto soud nepovažoval za potřebné zabývat se příspěvkem, na který žalobkyně odkázala.

III. Obsah kasační stížnosti

[6] Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) podala proti rozsudku městského soudu kasační stížnost, jejíž důvody podřadila pod § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř.“).

[7] Právní názor městského soudu považuje za nesprávný. Z přechodného ustanovení § 77 odst. 2 veterinárního zákona se podle ní podává, že povolení k výkonu činnosti udělená před nabytím účinnosti tohoto předpisu nejsou tímto zákonem nikterak dotčena. Pouze gramatickým výkladem nelze dospět k závěru, zda zákonodárce zamýšlel pouze založit formální kontinuitu činnosti veterinárních techniků s tím, že se co do rozsahu činnosti musí podřídit nové úpravě. Podle stěžovatelky měl v úmyslu zajistit rovněž kontinuitu z materiálního hlediska - tj. reálně umožnit technikům, kteří se na povolání připravovali za účinnosti určité právní úpravy a tehdy také získali oprávnění k činnosti, pokračovat v privátním výkonu veterinární činnosti.

[8] Stěžovatelka podpůrně argumentuje právní úpravou obsaženou v témže přechodném ustanovení, jež se týká asanačních podniků. Zde zákonodárce zaujal opačný přístup a možný nesoulad v rozsahu činnosti na základě povolení podle dřívějších předpisů a podle veterinárního zákona upravil v § 77 odst. 2 větě druhé veterinárního zákona. Pokud by měl zákonodárce v úmyslu omezit rozsah činnosti veterinárních techniků vykonávajících činnost na základě povolení udělených podle dřívějších právních předpisů, nic mu nebránilo upravit postavení techniků stejně či obdobně jako v případě asanačních podniků. Pokud tak neučinil, stěžovatelka výkladem *a contrario* podává, že úmysl zákonodárce k omezení rozsahu původních povolení k činnosti veterinárních techniků nesměřoval.

[9] Na úmysl zákonodárce ukazuje i rozprava 22. schůze Poslanecké sněmovny PCR ze dne 23. 2. 2000 k vládnímu návrhu zákona publikovaného pod č. 149/2000 Sb., k níž městský soud nepřihlédl. Přesto, že rozprava není závazným výkladem zákona, měl by soud vycházet ze všech jemu dostupných informací, týkajících se historických souvislostí, které vzniku zákona a jeho přijetí předcházely, zejména pak za situace, kdy došlo v Poslanecké sněmovně k obhajobě vládního návrhu zákona jeho předkladatelem, diskusi nad zákonem či změně návrhu zákona před jeho přijetím. Vůli zákonodárce lze zjistit nejen ze samotného textu zákona, ale např. i z rozpravy v poslanecké sněmovně, zejména tehdy, je-li v rámci rozpravy diskutován účel konkrétního ustanovení. V této souvislosti pak stěžovatelka cituje poslankyni Fischerovou, na jejíž příspěvek Poslanecká sněmovna reagovala přijetím pozměňovacího návrhu, a která prosadila do zákona přechodné ustanovení, jež má zabezpečit kontinuitu činnosti starších veterinárních techniků, majících v povolení rozsah činnosti stanoven šířeji, než jak je tomu podle veterinárního zákona.

[10] Konkrétní rozsah povolené činnosti byl stěžovatelce vymezen přímo v povoleních, tj. individuálních správních aktech, které podle ní nemohou být retroaktivně měněny novým obecně závazným předpisem. Stěžovatelka dále nesouhlasí s názorem žalované, že jí rozšíření povolení svědčilo toliko do 1. 1. 2000, kdy nabyla účinnosti vyhláška č. 286/1999 Sb., která v § 25 definovala okruh činností, jenž smí samostatně provádět veterinární technik. Vyhláška jako podzákonný předpis je předpisem nižší právní síly než veterinární zákon, na jehož základě byla vydána. Přechodné ustanovení § 77 odst. 2 veterinárního zákona proto nemůže vyhláška derogovat. Totéž platí i o vyhlášce č. 296/2003 Sb. účinné od 12. 9. 2003.

[11] Žalovaná se ke kasační stížnosti nevyjádřila.

IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[12] Kasační stížnost je přípustná. Důvodnost kasační stížnosti soud posoudil v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[13] Kasační stížnost není důvodná.

[14] Stěžovatelce byla udělena pokuta za porušení povinnosti stanovené v § 64 odst. 2 veterinárního zákona, ve znění v rozhodné době, podle kterého *„soukromí veterinární technici mohou samostatně vykonávat jen takové odborné veterinární úkony, které odpovídají jimi dosažené odborné způsobilosti.“*

[15] Předmětem sporu je otázka interpretace přechodného ustanovení § 77 odst. 2 veterinárního zákona, jež zní: *„povolení k výkonu odborné veterinární činnosti vydané podle dřívějších předpisů se považuje za povolení nebo registraci podle tohoto zákona.“* Podle stěžovatelky se toto ustanovení vztahuje rovněž na rozsah činnosti vymezený v dříve vydaných povoleních a byla proto oprávněna kastrace koček provést.

[16] Nejvyšší správní soud ze správního spisu zjistil následující relevantní skutečnosti. Dne 26. 11. 1990 vydal stěžovatelce Institut pro další vzdělávání veterinárních lékařů v Brně osvědčení o specializaci v oboru veterinární péče v chovech hospodářských zvířat. Dne 1. 5. 1992 pak Okresní veterinární správa Pardubice udělila stěžovatelce povolení k výkonu samostatné činnosti, podle kterého je oprávněna vykonávat samostatnou veterinární činnost ve jmenovaných oborech. Dne 12. 9. 1993 Okresní veterinární správa Rychnov nad Kněžnou rozšířila rozsah odborných veterinárních činností, které může stěžovatelka vykonávat samostatně, mj. o činnost: *kastrace samic a samců domácích zvířat, vyjma hřebců.*

[17] Nejvyšší správní soud se ztotožňuje s interpretací § 77 odst. 2 veterinárního zákona, jak ji provedl městský soud. Výše citované přechodné ustanovení nutno vyložit tak, že dříve vydaná povolení nejsou veterinárním zákonem dotčena a nahrazují rozhodnutí o registraci podle § 64 odst. 1 veterinárního zákona. Na soukromé veterinární techniky, kteří ke dni účinnosti veterinárního zákona byli oprávněni vykonávat samostatnou veterinární činnost podle dřívějších předpisů, je tedy i po účinnosti veterinárního zákona nadále nahlíženo jako na osoby oprávněné provádět odbornou veterinární činnost a nebylo nutné, aby žádali krajskou veterinární správu o registraci. Dříve vydané povolení však nahrazuje pouze rozhodnutí o registraci soukromého veterinárního technika (srov. § 64 odst. 1 veterinárního zákona), oproti tomu rozsah činnosti je stanoven nikoli povolením, ale musí odpovídat platné právní úpravě (v rozhodné době vyhláše č. 296/2003 Sb., o zdraví zvířat a jeho ochraně, o přemísťování a přepravě zvířata a o oprávnění a odborné způsobilosti k výkonu některých odborných veterinárních činností).

[18] V případě jiných odborných veterinárních činností, pro jejichž výkon bylo vyžadováno povolení jak podle zákona č. 87/1987 Sb., o veterinární péči, tak podle nové úpravy (srov. např. § 51 veterinárního zákona - povolení k výkonu jen některých veterinárních asanačních činností uvedených v § 39 odst. 1 veterinárního zákona) je pak rozsah činnosti opravdu určen dříve vydaným povolením.

[19] Tomuto výkladu ostatně odpovídá i důvodová zpráva, jež ve vztahu k § 77 odst. 2 uvádí následující. *„V zájmu právní jistoty a plynulého přechodu na zčásti nové podmínky se stanoví, že povolení k výkonu odborné veterinární činnosti, vydané podle dřívějších předpisů, se považuje za povolení nebo registraci podle zákona. Pouze v případech povolení k provozování asanačního podniku je stanoven poněkud jiný postup k zajištění souladu dříve vydaných povolení se zákonem.“* Jako nepřipadnou je tak třeba odmítnout argumentaci právní úpravou obsaženou v témže přechodném § 77 odst. 2 veterinárního zákona, která se týká asanačních podniků. Podle ní *„neodpovídá-li však povolení k provozování asanačního podniku podmínkám tohoto zákona, je ten, komu povolení svědčí, povinen požádat ve lhůtě 6 měsíců ode dne nabytí účinnosti zákona Státní veterinární správu, aby rozhodla o uvedení povolení v soulad s tímto zákonem. Neučiní-li tak a nerozhodne-li Státní veterinární správa z vlastního podnětu, dříve vydané povolení zaniká.“*

[20] Stěžovatelka dále na podporu svých závěrů poukazovala na rozpravu 22. schůze Poslanecké sněmovny PČR dne 23. 2. 2000 k vládnímu návrhu zákona následně publikovaného pod č. 149/2000 Sb. Projev poslankyně Fischerové však není názorem historického zákonodárce, který by mohl svědčit o úmyslu zákonodárce. Jedná se pouze o subjektivní názor jednoho z členů

Poslanecké sněmovny PČR. Nadto soud poznamenává, že rozprava byla vedena ve vztahu k vládnímu návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 79/1997 Sb., o léčivech a o změnách a doplnění některých souvisejících zákonů, zákon č. 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidu, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), a to v době, kdy již byl veterinární zákon účinný.

[21] Nelze souhlasit se stěžovatelkou, že konkrétní rozsah činnosti nemůže být měněn novým obecně závazným předpisem. Retroaktivita (zpětná účinnost) právního předpisu je vlastností právní normy, která stanoví, že dřívější právní skutečnost se posoudí podle pozdější právní normy. Pravidlo *lex retro non agit* znamená, že v určité době působí jen to objektivní právo, které je v dané době kodifikováno, s nímž se každý může seznámit a které je účinné. Právní normy, které vzniknou až v budoucnu, jsou proto z platného práva vyloučeny. Výjimka z pravidla, že právní předpis působí vždy jen do budoucna, se pokládá za nepřípustnou legislativní techniku, neboť je v rozporu s požadavkem legitimního očekávání a právní jistoty. Právní teorie rozeznává retroaktivitu pravou a nepravou. O pravou retroaktivitu jde tehdy, jestliže se novým právním předpisem má řídit vznik právního vztahu a nároků z tohoto vztahu také v případě, kdy právní vztah nebo nároky z něj vyplývající vznikly před účinností nového právního předpisu. Nepravá retroaktivita znamená, že novým právním předpisem se sice mají řídit i právní vztahy, vzniklé před jeho účinností, avšak až ode dne jeho účinnosti.

[22] V nyní posuzované věci se jedná o obecně přípustnou nepravou retroaktivitu, kdy na existující právní vztah jsou aplikovány v průběhu jeho trvání nikoli právní předpisy ve stavu účinném v době vzniku právního vztahu, nýbrž v té podobě, jak se postupně mění v průběhu času.

V. Závěr a náklady řízení o kasační stížnosti

[23] Nejvyšší správní soud z výše uvedených důvodů kasační stížnost podle § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s. jako nedůvodnou zamítl.

[24] O náhradě nákladů řízení Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 za použití § 120 s. ř. s. Žalobkyně nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť ve věci neměla úspěch; žalované jako správnímu orgánu, kterému by jinak jakožto úspěšnému účastníku řízení právo na náhradu nákladu řízení příslušelo, náklady řízení nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly.

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

V Brně dne 14. října 2015

JUDr. Josef Baxa
předseda senátu