



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Dagmar Nygrínové a soudců JUDr. Marie Turkové a JUDr. Petra Průchy v věci žalobce: **K. Č. r. v. o. s.**, zastoupen JUDr. Ing. Igorem Kremlou, advokátem se sídlem v Praze 4, Pod Višňovkou 25, proti žalovanému: **Ústřední inspektorát Státní zemědělské a potravinářské inspekce**, se sídlem v Brně, Květná 15, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 29. 11. 2004, č. j. 29 Ca 385/2002 – 35, a o návrhu na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žalovaný **j e p o v i n e n** nahradit žalobci náklady řízení ve výši 1279,30 Kč do 15-ti dnů od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í :

Rozhodnutím Ústředního ředitele České zemědělské a potravinářské inspekce ze dne 24. 9. 2002, č. j. 1151-98-9-02-SŘ, bylo zamítnuto odvolání žalobce proti rozhodnutí Ředitelky krajského inspektorátu České zemědělské a potravinářské inspekce v Hradci Králové ze dne 1. 8. 2002, č. j. 2263/216/6/2002-SŘ, kterým byla žalobci podle § 17 odst. 3 písm. c) zákona č. 110/1997 Sb., o potravinách a tabákových výrobcích, a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o potravinách“), uložena pokuta ve výši 15 000 Kč, a to za porušení povinností stanovených v § 10 odst. 1 písm. a) a b), a § 11 odst. 2 písm. a) bod 4 zákona o potravinách. V odůvodnění svého rozhodnutí odvolací orgán vzal za prokázaná skutková zjištění, ze kterých vycházel orgán prvostupňový. K odvolacím námitkám žalobce uvedl žalovaný, že pokutu uloženou prvostupňovým rozhodnutím považuje za přiměřenou a že při jejím stanovení se vycházelo zejména z většího množství potravin jiných než zdravotně nezávadných a klamavě označených, které byly uváděny do oběhu a ze skutečnosti, že účastník řízení neprodleně

nevyřadil z oběhu větší množství potravin neodpovídajících požadavkům na jakost stanovenou vyhláškou nebo deklarovanou výrobcem; šlo o skutečnosti, jež byly spolehlivě zjištěny. Pro rozhodnutí byl dostatek podkladů a byl přesně a úplně zjištěn skutečný stav věci. Rozhodnutí obsahuje všechny náležitosti stanovené v § 47 zákona č. 71/1967 Sb., v platném znění. V odůvodnění je uvedeno, které skutečnosti byly podkladem pro rozhodnutí a výše pokuty je zdůvodněna větším množstvím potravin, kterých se porušení právních povinností týkalo. Z uvedených důvodů proto odvolací orgán neshledal podané odvolání jako důvodné a prvostupňové rozhodnutí tak potvrdil.

Proti citovanému rozhodnutí podal žalobce včas žalobu, ve které poukazoval především na nepřezkoumatelnost úvah, jimiž byl správní orgán prvního stupně veden při rozhodování o výši pokuty. Při ukládání pokuty podle zákona o potravinách jsou v zákoně výslovně stanovena kritéria, která musejí být zohledněna při určování výše ukládané sankce (§ 17 odst. 7). Podle žalobce z odůvodnění prvostupňového rozhodnutí vyplynulo, že správní orgán se zabýval při hodnocení výše pokuty jen zjištěným množstvím nevyhovujících potravin. V dalším se již omezil jen na konstatování, že přihlédl i k „ostatním porušeným povinnostem“. Ustanovení § 17 odst. 7 zákona o potravinách přitom výslovně stanoví, že při stanovení výše pokuty se přihlíží zejména k závažnosti, způsobu, době trvání a následkům protiprávního jednání. Žalobou byla prvostupňovému rozhodnutí vytýkána dále skutečnost, že při rozhodování nebylo zohledněno relativně malé množství nevyhovujících potravin ve vztahu k celkovému množství potravin podrobených kontrole. Relativní množství potravin jiných než zdravotně nezávadných činí toliko 0,1 % z celkového množství kontrolovaných potravin. Podle názoru žalobce nemělo prvostupňové rozhodnutí z tohoto důvodu všechny náležitosti stanovené § 47 odst. 3 správního řádu, a je proto nepřezkoumatelné. Rozhodnutí žalovaného žalobce pak vytkl, že se žalovaný řádně nevypořádává se všemi odvolacími důvody. Odvolací orgán se podle žalobce v otázce hodnocení výše ukládané pokuty omezil jen na zjištěné množství závadných potravin. Bez bližšího odůvodnění dále konstatoval, že prvostupňové rozhodnutí obsahuje všechny náležitosti vyplývající z § 47 správního řádu a že v odůvodnění je uvedeno, které skutečnosti byly podkladem pro rozhodnutí, přičemž výše pokuty je zdůvodněna větším množstvím potravin, kterých se porušení povinností týkalo. Žalobce konečně vyjádřil názor, že řízení v dané věci nebylo vedeno v souladu s požadavky § 3 odst. 3 a § 4 správního řádu, neboť blíže specifikovaná část odůvodnění odvolacího orgánu je zcela identická s odůvodněním jiného (taktéž blíže specifikovaného) rozhodnutí vydaného tímto orgánem. Takový postup, podle názoru žalobce, neposiluje důvěru ve správnost rozhodování odvolacího orgánu.

Krajský soud v Brně rozsudkem ze dne 29. 11. 2004, č. j. 29 Ca 385/2002 – 35, rozhodnutí žalovaného i správního orgánu I. stupně zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. V odůvodnění krajský soud poukázal na to, že podle § 17 odst. 7 zákona o potravinách se při stanovení výše pokuty přihlíží zejména k závažnosti, způsobu, době trvání a následkům protiprávního jednání. Citované ustanovení tak stanoví (byť jen příkladmo) kritéria, která mají být brána v potaz při rozhodování o výši pokuty. Dikci zákona „přihlíží se“ nelze vykládat jinak, než že ke kritériím uvedeným v citovaném ustanovení musí být přihlédnuto vždy, mají-li být naplněny kogentní požadavky ustanovení § 47 odst. 3 správního řádu, podle kterého musí být v odůvodnění rozhodnutí uvedeno, které skutečnosti byly podkladem rozhodnutí a jakými úvahami byl správní orgán při hodnocení důkazů a při použití právních předpisů na základě kterých rozhodoval, veden. Úvahy týkající se hodnocení jednotlivých kritérií musí být přezkoumatelným způsobem vtěleny do odůvodnění sankčního rozhodnutí. To se v projednávané věci evidentně nestalo, neboť explicitně je zmiňováno toliko množství

nevyhovujících potravin a blíže nespecifikované „ostatní porušené povinnosti“, což způsobuje nepřezkoumatelnost rozhodnutí žalovaného. Za důvodné naopak krajský soud nepovažoval tvrzení žalobce, podle kterého při rozhodování prvostupňového orgánu o výši pokuty nebylo přihlédnuto k relativně malému množství potravin, u kterého byly zjištěny nedostatky. Podle krajského soudu odůvodnění prvostupňového rozhodnutí takovou úvahu obsahuje, když přitom implikuje závěr, že zjištěné množství závadných potravin bylo bráno spíše jako okolnost přitěžující. Ohledně nepřezkoumatelnosti druhostupňového rozhodnutí krajský soud argumentaci žalobce shledal rovněž jako důvodnou, když závěry odvolacího orgánu, kterými odmítl tvrzení o nepřezkoumatelnosti prvostupňového rozhodnutí, postrádají jakékoli vlastní hodnocení věci a nesplňují tedy podmínky přezkoumatelnosti ve smyslu § 47 odst. 3 správního řádu. Důvodnou naopak neshledal krajský soud námitku žalobce, kterou poukazoval na shodnost části odůvodnění odvolacího rozhodnutí s odůvodněním použitým v jiném rozhodnutí vydaném tímto orgánem. Krajský soud dospěl k závěru, že toto zjištění nemůže bez dalšího vyvolat jakoukoli nezákonnost správního rozhodnutí; žalobci lze nicméně přisvědčit v tom směru, že tato skutečnost jím může být vnímána problematicky z pohledu jeho důvěry, jako účastníka správního řízení, ve správnost rozhodování a přesvědčivost vydaného správního rozhodnutí, jak to má na mysli ustanovení §. 3 odst. 4 správního řádu.

Krajský soud v odůvodnění svého rozsudku dále uvedl, že bez ohledu na skutečnosti již uvedené nemohl soud přehlédnout i další důvod zakládající nepřezkoumatelnost obou správních rozhodnutí. Z výroku rozhodnutí prvostupňového orgánu, je zřejmé, že správní orgán popsal delikt ní jednání žalobce odpovídajícím způsobem, a uvedl též, kdy k tomuto protiprávnímu jednání došlo. Výrok rozhodnutí však zcela postrádá jakékoli údaje týkající se místa spáchání deliktu. Ačkoli zákon o potravinách, ani správní řád, blíže neurčují, jaké obsahové náležitosti musí výrok sankčního rozhodnutí v tomto řízení splňovat, lze oprávněně trvat na požadavku, aby ve výroku jakéhokoli sankčního rozhodnutí bylo vždy minimálně uvedeno, kdy a kde byl předmětný skutek spáchán, a skutek samotný aby byl vymezen způsobem jeho spáchání, popř. uvedením jiných skutečností, jichž je třeba k tomu, aby skutek nemohl být zaměněn se skutkem jiným. Nesplňuje-li výrok sankčního rozhodnutí tyto požadavky, jde o situaci neslučitelnou s požadavkem právní jistoty adresáta správního rozhodnutí, neboť takový stav může vyvolávat pochybnosti o tom, za jaký konkrétní skutek je sankce ukládána se všemi důsledky z toho vyplývajícími. Krajský soud pro úplnost poznamenal, že k tomuto nedostatku přihlédl i bez toho, že by na něj bylo žalobou poukazováno, neboť nesrozumitelnost výroku prvostupňového rozhodnutí (potvrzeného v této podobě odvolacím orgánem) je bez dalšího důvodem nepřezkoumatelnosti obou správních rozhodnutí. V takovém případě se tedy dispoziční zásada, již je toto řízení ovládáno [§ 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s., § 75 odst. 2, věta první s. ř. s.], nemůže uplatnit. Krajský soud proto dospěl k závěru, že obě správní rozhodnutí jsou nepřezkoumatelná pro nesrozumitelnost výroku, ve smyslu ustanovení § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

Rozsudek krajského soudu napadl žalovaný (dále též jen „stěžovatel“) včas podanou kasační stížností, a to z důvodu uvedeného v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Za zcela nejasné považuje stěžovatel dovozování oprávněnosti požadavku soudu na obsah výroku rozhodnutí dané uvedením času, místa a způsobu spáchání deliktu. Smyslem výroku správního rozhodnutí, jehož předmětem byla celá řada skutkových zjištění, není jejich výslovné opakování. Popis skutkových zjištění obsahuje odůvodnění rozhodnutí a velmi podrobně jsou jednotlivá zjištění specifikována v kontrolních protokolech, se kterými byl účastník řízení prokazatelně oproti podpisu seznámen. Tím je vyloučena právní nejistota

adresáta rozhodnutí spočívající dle soudu v tom, že neví, za jaké skutky mu byla sankce uložena. Stěžovatel má za to, že obě správní rozhodnutí byla vydána v souladu s požadavky kladenými na výrok rozhodnutí, která stanoví správní řád ve svém ustanovení § 47. V daném případě je z obou rozhodnutí správních orgánů zřejmé, co bylo předmětem rozhodování a na základě jakého ustanovení a právního předpisu správní orgán rozhodl. Proto je splnění náležitostí stanovených správním řádem pro výrok rozhodnutí nutné považovat za dostačující, srozumitelné a přezkoumatelné. Dovození oprávněnosti požadavku soudu na obsah výroku rozhodnutí dané uvedením času, místa a způsobu spáchání deliktu postrádá oporu v zákoně. Stěžovatel dále uvádí, že konstatování soudu o nepřezkoumatelnosti úvah zdůvodňujících výši uložené pokuty svědčí domněnce stěžovatele, že odůvodnění rozsudku soudu spočívá ve vyhledávání fakticky neexistujících pochybení správního orgánu. Pakliže odvolací orgán v odůvodnění svého rozhodnutí konstatoval, že pokutu pokládá za přiměřenou, když se při jejím stanovení vycházelo zejména z většího množství potravin jiných než zdravotně nezávadných a klamavě označených, které byly uváděny do oběhu, a ze skutečnosti, že účastník řízení neprodleně nevyřadil z dalšího oběhu větší množství potravin neodpovídajících požadavkům na jakost stanovenou vyhláškou nebo deklarovanou výrobcem, tedy ze skutečností, jež byly spolehlivě zjištěny, dále, že výše pokuty je zdůvodněna větším množstvím potravin, kterých se porušení právních povinností týkalo, že účastníku řízení může být uložena pokuta podle § 17 odst. 3 písm. c) zákona o potravinách až do výše 3 000 000 Kč a pokuta byla uložena ve výši 15 000 Kč, tedy při spodní hranici zákonné sazby, a její výše je přiměřená charakteru a závažnosti protiprávního jednání, když tato porušení právních povinností jsou v zákoně o potravinách nejprísněji postižitelná, pak z toho vyplývá, že odvolací orgán zhodnotil úvahy prvostupňového orgánu o výši ukládané pokuty za vyhovující a udržitelné. Takový postup je možný a nelze z něho dovodit závěr o nepřezkoumatelnosti a nezákonnosti. Závěrem stěžovatel konstatuje, že z obou správních rozhodnutí, která byla soudem zrušena, je zřejmé, co bylo předmětem rozhodování a na základě kterého ustanovení a právního předpisu správní orgán rozhodoval. Úvahy týkající se výše uložené pokuty podle jeho názoru neabsentují a jsou formulovány srozumitelně. Vzhledem k tomu má stěžovatel za to, že byly naplněny požadavky správního řádu i zákona o potravinách a rozhodnutí správního orgánu prvního stupně i odvolacího orgánu jsou srozumitelná a tudíž i přezkoumatelná. Stěžovatel proto navrhuje, aby Nejvyšší správní soud rozhodl tak, že rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 29. 11. 2004, č. j. 29 Ca 385/2002 – 35, se zrušuje a věc se vrací tomuto soudu k dalšímu řízení.

Ve vyjádření ke kasační stížnosti žalobce předně uvádí, že kasační stížnost považuje za nedůvodnou a že napadený rozsudek je věcně správný. Pokud se týká požadavku na náležitosti výroku rozhodnutí správního orgánu, žalobce se zcela ztotožňuje se závěry uvedenými v napadeném rozsudku, neboť má za to, že bez uvedení času, místa a způsobu spáchání deliktu je nutno mít výrok rozhodnutí za zcela neurčitý. Ohledně odůvodnění rozhodnutí o výši pokuty se žalobce rovněž ztotožňuje se závěry prvoinstančního soudu, že rozhodnutí stěžovatele nesplňuje náležitosti požadované zákonem a je nepřezkoumatelné. Ve smyslu ustanovení § 17 odst. 7 zákona o potravinách, v tehdy platném znění, měl správní orgán při rozhodování o pokutě a její výši přihlédnout zejména k závažnosti, způsobu, době trvání a následkům protiprávního jednání. Zákon tedy obsahoval demonstrativní výčet hledisek, ke kterým byl správní orgán povinen při rozhodování o uložení pokuty a její výši přihlédnout. Takováto právní úprava tedy váže správní orgán v tom směru, že právě těmito právními hledisky se musí zabývat vždy (ačkoli nejen jimi). Z rozhodnutí stěžovatele i z kasační stížnosti vyplývá, že nebylo přihlédnuto ke všem zákonným hlediskům. Sám stěžovatel totiž ve své kasační stížnosti uvádí, že pokutu pokládá za přiměřenou, když se při stanovení výše vycházelo zejména z většího množství potravin jiných než zdravotně nezávadných a klamavě označených, které byly uváděny do oběhu, a ze skutečností, že účastník

řízení neprodleně nevyřadil z dalšího oběhu větší množství potravin neodpovídající požadavkům na jakost, stanovenou vyhláškou, nebo deklarovanou výrobcem. Jiná zákonná hlediska ani sám stěžovatel neuvádí. Stěžovatel je toho názoru, že v důsledku zvoleného postupu a nesprávného právního posouzení věci nelze mít za to, že by odůvodnění rozhodnutí o výši pokuty obsahovalo náležitosti stanovené v § 47 odst. 3 správního řádu, neboť nelze zjistit, jaké relevantní skutečnosti byly zvažovány a hodnoceny ve vztahu k hledisku způsobu jednání. Již s ohledem na tyto skutečnosti je nutno považovat rozhodnutí stěžovatele za nepřezkoumatelné. V ostatním odkazuje žalobce na skutečnosti uvedené ve svých předchozích podáních.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s ustanovením § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s. vázán rozsahem a důvody, které stěžovatel uplatnil ve své kasační stížnosti, a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

Podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. lze kasační stížnost podat z důvodu tvrzené nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení. Nesprávné právní posouzení spočívá buď v tom, že na správně zjištěný skutkový stav je aplikován nesprávný právní názor, popř. je sice aplikován správný právní názor, ale tento je nesprávně vyložen.

Stěžovatel ve své kasační stížnosti předně uvádí, že za zcela nejasné považuje dovozování oprávněnosti požadavku soudu na obsah výroku rozhodnutí dané uvedením času, místa a způsobu spáchání deliktu; stěžovatel považuje za dostatečné, že obě správní rozhodnutí byla vydána v souladu s požadavky kladenými na výrok rozhodnutí, která stanoví správní řád ve svém ustanovení § 47. Nejvyšší správní soud poznamenává, že krajský soud ve svém rozsudku vytkl výroku rozhodnutí prvostupňového správního orgánu toliko absenci místa spáchání správního deliktu, nikoli absenci ostatních náležitostí, o nichž se stěžovatel v kasační stížnosti zmínil. Otázkou, již je třeba přezkoumat je proto pouze ta, zda neuvedení místa, kde ke spáchání správního deliktu došlo, způsobuje nepřezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu obou stupňů, k níž je možno přistoupit nad rámec námitek obsažených v žalobě.

Jak již Nejvyšší správní soud vícekrát judikoval (viz. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 11. 2005, č. j. 4 As 32/2004 – 81, ze dne 30. 11. 2005, č. j. 4 As 61/2004 – 66 a ze dne 25. 1. 2006, č. j. 4 As 22/2005 – 68), ve správním soudnictví se uplatňuje dispoziční zásada, která znamená, že se soud může zabývat jen těmi námitkami, které žalobce řádně uplatnil proti naříkanému rozhodnutí (§ 75 odst. 2 věta první s. ř. s.). Tato zásada je výslovně prolomena pouze v případě nicotnosti rozhodnutí správního orgánu, kdy podle ustanovení § 76 odst. 2 věta první s. ř. s. zjistí-li soud, že rozhodnutí trpí takovými vadami, které vyvolávají jeho nicotnost, vysloví rozsudkem tuto nicotnost i bez návrhu. Kromě případu nicotnosti byl soudní judikaturou dovozen i další případ, kdy lze přezkoumávat rozhodnutí správního orgánu nad rámec námitek uplatněných v žalobě, a to, je-li naříkané rozhodnutí nepřezkoumatelné ve smyslu ustanovení § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Např. podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 6. 2004, č. j. 5 A 157/2002 – 35 je *„nepřezkoumatelnost správního rozhodnutí pojmově spjata se soudním přezkumem takového rozhodnutí. K tomu, aby soud takový závěr učinil, není zapotřebí, aby žalobce nepřezkoumatelnost namítal; dojde-li soud k závěru, že napadené správní rozhodnutí je nepřezkoumatelné, zruší je, aniž se žalobcovými námitkami musí věcně zabývat.“* Lze tak dospět k závěru, že Krajský soud v Brně v souzené věci nepochybil, pokud se otázkou přezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí správního orgánu zabýval, aniž byla v žalobě namítána.

V čem však Nejvyšší správní soud spatřuje pochybení krajského soudu, je otázka chybné subsumpce zjištěného stavu pod § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Dané ustanovení totiž umožňuje soudu zrušit napadené rozhodnutí pro vady řízení bez jednání rozsudkem pro nepřezkoumatelnost spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí. Nesrozumitelností ve smyslu citovaného ustanovení je tak třeba chápat stav, kdy z rozhodnutí správního orgánu lze seznat, jak bylo rozhodnuto, nicméně z textu rozhodnutí jako celku nelze pochopit, co správní orgán k takovému rozhodnutí vedlo. O jinou situaci by se jednalo, pokud by nesrozumitelným byl již samotný výrok rozhodnutí, nikoli až celé rozhodnutí ve své úplnosti. Nesrozumitelný výrok totiž představuje nesrozumitelnost samotného projevu vůle správního orgánu, což by v důsledku mohlo znamenat nicotnost takového rozhodnutí. Nelze-li z výroku jednoznačně zjistit, jak správní orgán autoritativně rozhodl o právech, právech chráněných zájmech a povinnostech účastníků řízení, pak takové rozhodnutí ani není nadáno schopností cokoliv konstituovat či deklarovat. V případě správního trestání by plnění z takového rozhodnutí nebylo možno vymáhat v rámci řízení o výkonu rozhodnutí. Faktická nemožnost zjistit, jak bylo ve věci rozhodnuto (výrok je vnitřně rozporný, zjevně nesmyslný apod.) tak navozuje situaci, jako by ve věci nebylo rozhodnuto vůbec. (K danému např. Dušan Hendrych a kol. *Správní právo. Obecná část*. 5., rozšířené vydání. Praha: C. H. Beck, 2003, str. 136 násl.)

Pokud tedy Krajský soud v Brně spatřuje nepřezkoumatelnost výroku prvostupňového správního rozhodnutí v tom, že správní orgán ve výroku rozhodnutí neuvedl místo, kde došlo ke spáchání správního deliktu, pak se nelze s takovým závěrem ztotožnit. Z výroku dotčeného rozhodnutí je vůle správního orgánu plně seznatelná; je zřejmé, za jaké jednání je žalobce postihován, podle jakých ustanovení bylo rozhodováno a jaká mu byla udělena pokuta. Povinnost vyplývající z takového rozhodnutí by bylo možno bez obtíží vymáhat v rámci řízení o výkonu rozhodnutí. Byl-li krajský soud názoru, že výrok rozhodnutí správního orgánu I. stupně neobsahuje veškeré náležitosti, jež na něj platný právní řád klade, nabízela se možnost takovou situaci hodnotit, při vědomí jisté nepřesnosti právní úpravy, např. jako porušení ustanovení o řízení před správním orgánem ve smyslu ustanovení § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. Z dikce návěti § 76 s. ř. s. vyplývá, že pro takovou vadu lze rozhodnutí zrušit bez jednání, nikoliv však bez návrhu. K nedostatkům výroku přitom nesměřovala žádná ze žalobcových námitek. Nejvyšší správní soud naopak neshledal, že by v daném případě byly dány předpoklady pro postup krajského soudu, aby nad rámec rozsahu a žalobních bodů, jimiž žalobce brojil proti rozhodnutí stěžovatele, zrušil přezkoumávané rozhodnutí správního orgánu prvního i druhého stupně.

V dané věci lze poukázat i na jiné rozhodnutí zdejšího soudu, ve kterém se uvádí, že: „*Při ukládání sankce za tzv. jiný správní delikt neodpovídá ustanovení § 47 odst. 2 správního řádu, je-li popis skutku obsažen jen v odůvodnění a nikoliv ve výroku rozhodnutí. Taková skutečnost však nezpůsobuje nepřezkoumatelnost správního rozhodnutí pro nesrozumitelnost ve smyslu § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Soud, který takové rozhodnutí přezkoumává ve správním soudnictví, musí v souladu s § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. posoudit, zda uvedené podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé.*“ (podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 2. 2005, č. j. 3 Ads 21/2004 – 55).

Odhlédnuto od toho, že krajský soud svým postupem překročil procesní rámec stanovený soudním řádem správním, jak uvedeno shora, je však třeba konstatovat, že nedostatky, jež vytýkal výroku prvostupňového správního orgánu, má Nejvyšší správní

soud za opodstatněné. I zdejší soud zastává názor, že skutková věta výroku o porušení právních povinností má obsahovat vymezení místa, kde ke spáchání jednotlivých deliktů došlo. Tato povinnost sice není nikde výslovně stanovena, nicméně lze ji dovodit na základě analogie. Užití analogie je přitom ospravedlněno zjevnou mezerou v zákoně, jež je dána tím, že na řízení podle zákona o potravinách se subsidiárně vztahoval zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), jež vymezoval náležitosti rozhodnutí jen velmi obecně. Zákon o potravinách je však svou povahou předpisem sankčního charakteru; pro takové předpisy je přitom v rámci platného právního řádu charakteristické, že kladou na podobu vydávaných rozhodnutí vyšší požadavky, než jaké jsou kladeny na rozhodnutí v jiných řízeních. Z tohoto důvodu je třeba považovat za součásti rozhodnutí, resp. výroku rozhodnutí, ty náležitosti, jež předpokládá např. § 77 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, popř. § 120 zákona č. 141/1961 Sb., trestního řádu. Vymezení místa, kde došlo ke spáchání správního deliktu, je tak nezbytnou součástí výroku rozhodnutí vydaného na základě zákona o potravinách.

Druhou námitkou, obsaženou v kasační stížnosti, napadá stěžovatel závěr Krajského soudu v Brně, který konstatoval, že rozhodnutí prvostupňového správního orgánu je nepřezkoumatelné, když v něm nebylo přihlédnuto ke kritériím uvedeným v ustanovení § 17 odst. 7 zákona o potravinách a pouze bylo poukázáno na množství nevyhovujících potravin a blíže nespecifikované „ostatní porušené povinnosti“. K tomu Nejvyšší správní soud poznamenává, že zákon o potravinách neobsahuje absolutně určité sankce odpovídající kvantifikovaným porušením právního předpisu, ale naopak ponechává správnímu orgánu široce vymezený prostor k vlastní úvaze o přiměřenosti trestu (uložení pokuty buďto do 1 000 000 Kč, nebo do 3 000 000 Kč, popř. až do 5 000 000 Kč). V takovém případě se řádné odůvodnění zvolené výše pokuty stává prostředkem přezkoumatelnosti úvah, kterými byl správní orgán veden, a zároveň zárukou zákonnosti jeho rozhodování. Ačkoli nelze správnímu orgánu striktně stanovit, ke kterým okolnostem by měl při nalézání adekvátního postihu přihlédnout, lze nepochybně konstatovat, že ustanovení § 17 odst. 7 zákona o potravinách zakládá u účastníka řízení oprávněné očekávání, že v tomto ustanovení daná kritéria (závažnost, způsob, doba trvání a následky protiprávního jednání) budou správním orgánem zohledněna. Za situace, kdy rozhodnutí prvostupňového správního orgánu, potvrzené v této podobě i stěžovatelem, neobsahuje žádnou úvahu týkající se uvedených kritérií, je toto rozhodnutí v této části nepřezkoumatelné.

V otázce posouzení té části odůvodnění výše uložené pokuty, ve které prvostupňový orgán uvedl, že přihlédl i k ostatním porušeným povinnostem, které se týkaly celkově velkého množství potravin, Nejvyšší správní soud podotýká, že dané vyjádření je zcela nesrozumitelné a nepřezkoumatelné. Prvostupňový orgán ve svém rozhodnutí uvedl, že porušení všech povinností bylo projednáváno ve společném řízení a pokuta byla uložena podle ustanovení § 17 odst. 3 písm. c) zákona o potravinách, tj. podle ustanovení vztahujícího se k porušení jedné z povinností nejprísněji postižitelných. Tomu odpovídá i výrok prvostupňového rozhodnutí, ze kterého vyplývá, že žalovaný se dopustil porušení § 10 odst. 1 písm. a) a b) a § 11 odst. 2 písm. a) bod 4 zákona o potravinách a za to mu podle ustanovení § 17 odst. 3 písm. c) zákona o potravinách byla uložena pokuta 15 000 Kč. Správní orgán tak zjevně pokládal za nejprísněji postižitelný ten z deliktů, který je uveden v ustanovení § 17 odst. 3 písm. c) odkazující na povinnosti obsažené v ustanovení § 10 zákona o potravinách, přičemž oněmi ostatními porušenými povinnostmi, k nimž přihlédl, poukazoval na porušení § 11 odst. 2 písm. a) zákona o potravinách. Nelze však zjistit, proč takto správní orgán postupoval, když ustanovení § 10 i § 11 odst. 2 písm. a) zákona o potravinách jsou z hlediska

možných sankcí, jež lze za jejich porušení uložit, zcela totožné. Na obě zmíněná ustanovení je pro ukládání sankce odkazováno v § 17 odst. 3 zákona o potravinách [jedná se o písmena c) a d)], který umožňuje uložit pokutu až do výše 3 000 000 Kč. Proč bylo za přísněji postižitelné považováno ustanovení § 17 odst. 3 písm. c) zákona o potravinách a sankce byla uložena podle tohoto ustanovení, přičemž k porušení § 17 odst. 3 písm. d) zákona o potravinách bylo pouze přihlédnuto, není v rozhodnutí uvedeno.

Ostatně samotné vyjádření, že bylo přihlédnuto k ostatním porušeným povinnostem, je samo o sobě nedostatečné. Jednotlivé logické kroky, které vedly správní orgán ke stanovení konkrétní výše pokuty, je třeba formulovat precizně a jednoznačně, aby odůvodnění stanovené výše pokuty bylo přezkoumatelné. Pokud správní orgán ukládá úhrnnou sankci a vychází přitom z absorpční zásady, je třeba tuto skutečnost vyjádřit včetně odkazu na ustanovení, jehož sankce „pohlcuje“ postih podle jiných ustanovení, která by s ohledem na porušení dalších ustanovení zákona o potravinách přicházela v úvahu, a tuto volbu odůvodnit. Následná úvaha pak musí nutně vést k hodnocení individuální povahy protiprávního jednání, přičemž zvažované okolnosti je třeba rozlišovat na přitěžující a polehčující. Uvede-li správní orgán pouze tolik, že k nějakému aspektu přihlédl, aniž by sdělil, jakou hodnotu, byť abstraktně vyjádřenou, tomuto aspektu přiřadil, stává se takové tvrzení do značné míry neurčitým, a v důsledku toho i nepřezkoumatelným, jak je tomu i v posuzovaném případě. Dané nedostatky přitom nebyly zhojeny rozhodnutím stěžovatele.

V návaznosti na uvedené proto Nejvyšší správní soud uzavírá, že není dán důvod uvedený v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a), s. ř. s., pro které by bylo třeba napadené rozhodnutí Krajského soudu v Brně zrušit, neboť se nejedná o rozhodnutí nezákonné z důvodu nesprávného posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení. Proto Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná a v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. ji zamítl.

Se zřetelem k tomu, že Nejvyšší správní soud rozhodl již o věci samé, nebylo třeba rozhodnout o žádosti stěžovatele, aby byl kasační stížnosti přiznán odkladný účinek podle ustanovení § 107 s. ř. s. Ostatně nad rámec potřebného odůvodnění nutno poznamenat, že stěžovatel v návrhu neuvedl skutečnosti, z nichž splnění podmínek pro přiznání odkladného účinku kasační stížnosti dovozoval, nehledě k tomu, lze jen stěží usuzovat, jaká nenahraditelná újma ve smyslu § 73 odst. 2 a § 107 s. ř. s. hrozila stěžovateli, jakožto správnímu orgánu, zrušením jeho rozhodnutí o uložení pokuty žalobci.

O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl soud podle ustanovení § 60 odst. 1 věty první s. ř. s., a to tak, že stěžovatel je povinen žalobci, který měl ve věci plný úspěch, zaplatit náklady řízení představující jeden úkon právní pomoci po 1000 Kč [vyjádření ke kasační stížnosti – § 9 odst. 1 písm. f) vyhlášky č. 177/1996 Sb.], k čemuž byl přičten režijní paušál ve výši 1 x 75 Kč ve smyslu § 13 odst. 3 téže vyhlášky, a DPH ve výši 204,30 Kč (19%), celkem tedy 1279,30 Kč, a to do 15 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

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

V Brně dne 28. února 2006

JUDr. Dagmar Nygrínová
předsedkyně senátu