



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.**, zast. JUDr. Ing. Igorem Kremlou, advokátem 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 358/2002 – 43, 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 **je 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 k rukám JUDr. Ing. Igora Kremly, advokáta, se sídlem Praha 4, Pod Višňovkou 25.

O d ů v o d n ě n í :

Rozhodnutím Ústředního ředitele České zemědělské a potravinářské inspekce ze dne 6. 8. 2002, č. j. 978/67/9/02-SŘ, bylo zamítnuto odvolání žalobce proti rozhodnutí Ředitelky krajského inspektorátu České zemědělské a potravinářské inspekce v Hradci Králové ze dne 16. 5. 2002, č. j. 1324/58/6/2002-SŘ, kterým byla žalovanému podle § 17 odst. 4 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 55 000 Kč, a to za porušení povinností stanovených v § 6 odst. 1 písm. b), f), i), § 10 odst. 1 písm. b), a § 11 odst. 1 písm. c) a odst. 2 písm. a) bod 4. a 5. zákona o potravinách. V odůvodnění svého rozhodnutí odvolací orgán vzal za prokázaná skutková zjištění, ze kterých vycházel orgán prvostupňový. K odvolacím námitkám, kterými bylo namítáno porušení zásady dvojího přičítání, v souvislosti s rozhodováním o výši pokuty,

uvedl, že zmiňuje-li se v odůvodnění napadeného rozhodnutí v souvislosti se stanovením výše uložené pokuty opětovnost a zdůrazňuje-li se skutečnost, že účastník řízení se dopustil jednání, jež je zákonem o potravinách výslovně zakázáno, a uvádí-li se, že bylo přihlédnuto k tomu, že byly porušeny jiné povinnosti, nelze to mít za porušení právních předpisů. V odůvodnění napadeného rozhodnutí nechybí uvedení úvah, kterými byl prvoinstanční orgán veden při stanovení výše pokuty. Skutečnost, že se účastníku řízení tyto úvahy jeví jako nedostačující, je subjektivním názorem účastníka řízení a tento samotný nemůže být důvodem pro zrušení napadené rozhodnutí. Z těchto důvodů tedy odvolací orgán uzavřel, že nejsou dány důvody pro zrušení odvoláním napadeného prvostupňového rozhodnutí.

Proti citovanému rozhodnutí podal žalobce včas žalobu, ve které uvedl, že obě správní rozhodnutí porušují zásadu zákazu dvojího přičítání. Dle odůvodnění prvostupňového rozhodnutí (potvrzeného v této podobě rozhodnutím odvolacím) vycházel kontrolní orgán zejména ze skutečnosti, že do oběhu byly uváděny potraviny klamavě označené, což zákon výslovně zakazuje. Přihlédnuto bylo (dle odůvodnění) dále k tomu, že došlo k opětovnému porušení povinností. Skutečnost, že došlo k jednání, které je v rozporu se zákonem, je však již samotným předpokladem pro to, aby mohla být pokuta vůbec uložena; rovněž znak „opětovně“ je znakem skutkové podstaty ve výroku rozhodnutí konstatovaných správních deliktů. Žalobce dále namítal nepřezkoumatelnost části prvostupňového rozhodnutí, kde bylo, v souvislosti s odůvodněním výše ukládané sankce, uvedeno, že bylo přihlédnuto i k ostatním porušeným povinnostem, které závažnost protiprávního jednání zvyšují. Pokud žalobce neměl možnost zjistit, jakým způsobem bylo k závěrům správního orgánu přihlédnuto, jak byly tyto skutečnosti hodnoceny a na základě jakých úvah, potom nelze než konstatovat, že mu byla odňata možnost přezkoumat, zda hodnocení věci bylo provedeno v souladu se zákonem a zda odpovídá zjištěnému stavu věci či nikoli. Odvolací orgán k těmto nedostatkům (namítaným již v odvolání) nepřihlédl a nezdůvodnil, proč napadené závěry prvostupňového orgánu považuje za udržitelné. Z tohoto důvodu je za nepřezkoumatelné nutno považovat i rozhodnutí odvolací. Žalobce dále poukazoval na nepřiměřenou výši uložené pokuty.

Krajský soud v Brně rozsudkem ze dne 29. 11. 2004, č. j. 29 Ca 358/202 – 43, rozhodnutí žalovaného i správního orgánu I. stupně zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. V odůvodnění krajský soud poukázal na to, že § 17 odst. 4 zákona o potravinách odkazuje na opětovné porušení povinností uvedených v odst. 3. Nejde tedy o samostatně vymezenou skutkovou podstatu správního deliktu, ale o kvalifikovanou skutkovou podstatu, která (nad rámec skutkové podstaty základní) stanoví další předpoklady delikt ní odpovědnosti (další pojmové znaky), jejichž naplnění je zpravidla spojováno s ohrožením závažnější sankcí. Uvedení skutkové podstaty, jejíž naplnění je postihováno, je vždy imanentní součástí jakéhokoli sankčního rozhodnutí. Neobsahuje-li výrok takového rozhodnutí ustanovení zákona vymezujícího základní skutkovou podstatu deliktu, nemůže z hlediska zákona obstát pro svou neurčitost, což je i případ projednávané věci, kdy obě správní rozhodnutí při vymezení delikt ního jednání žalobce odkazují toliko na kvalifikovanou skutkovou podstatu správního deliktu, kterou je však možno vztáhnout k celkem šesti základním skutkovým podstatám. Soud poznamenal, že k popsanému nedostatku obou správních rozhodnutí přihlédl i bez toho, že by na něj bylo žalobou poukazováno. Dispoziční zásada, kterou je soudní řízení ovládáno, se v daném případě neuplatnila, neboť nesrozumitelnost výroku správního rozhodnutí musí být vždy bez dalšího důvodem jeho nepřezkoumatelnosti. Daná nepřezkoumatelnost výroku je přitom podle názoru krajského soudu vyvolána i tím, že prvostupňový orgán zcela opomněl vymezit místo, kde ke spáchání jednotlivých deliktů došlo. Soud si je přitom plně vědom skutečnosti, že zákon o potravinách, ani správní řád

(jakožto obecná procesní norma aplikovaná v daném správním řízení), blíže neurčují, jaké obsahové náležitosti musí splňovat výrok sankčního rozhodnutí v daném správním řízení. Oprávněně lze nicméně trvat na požadavku, aby ve výroku jakéhokoli sankčního rozhodnutí bylo minimálně uvedeno, kdy a kde byl předmětný skutek spáchán, a skutek samotný aby byl vymezen způsobem jeho spáchání, popřípadě uvedením jiných skutečností, jichž je třeba k tomu, aby skutek nemohl být zaměněn se skutkem jiným. Nesplňuje-li výrok rozhodnutí tyto požadavky, jde o situaci neslučitelnou s požadavkem právní jistoty adresáta rozhodnutí, neboť takový stav může vyvolávat pochybnosti o tom, za jaký konkrétní skutek je sankce ukládána. K tomuto nedostatku krajský soud přihlédl rovněž ex officio. Ohledně žalobních námitek krajský soud především přisvědčil tvrzení, že rozhodnutím prvostupňového orgánu byla porušena zásada zákazu dvojího přičítání. Žalobce zcela správně poukázal na skutečnost, že uvádění do oběhu potravin klamavě označených je pojmovým znakem správního deliktu, konkrétně deliktu ve smyslu § 10 odst. 1 písm. b) zákona o potravinách. Tato skutečnost tedy sama o sobě nemůže být kritériem pro stanovení výše ukládané sankce. Uvedené platí i pokud jde o konstatovanou opakovanost některých protiprávních jednání žalobce, neboť tato skutečnost je již součástí skutkové podstaty správního deliktu ve smyslu § 17 odst. 4 zákona o potravinách. Vzhledem k tomu, že odvolací orgán se odvolací námitkou žalobce, kterou bylo na tyto skutečnosti poukazováno, vypořádal zcela obecným způsobem, kdy bez uvedení jakýchkoli vlastních úvah označil odůvodnění prvostupňového rozhodnutí za odpovídající, je tímto nedostatkem stíženo i rozhodnutí druhostupňové. Za zcela důvodné považoval soud i tvrzení žalobce, kterým poukazoval na nepřezkoumatelnost části odůvodnění prvostupňového rozhodnutí, kterým bylo (při hodnocení výše ukládané pokuty) konstatováno, že přihlédnuto bylo „i k ostatním porušeným povinnostem, které závažnost protiprávního jednání zvyšují“. Toto tvrzení považoval soud, shodně se žalobcem, za zcela neurčité, které ve své podstatě vylučuje možnost jakékoli relevantní polemiky. Krajský soud proto konstatoval, že rozhodnutí prvostupňového orgánu je i v této části nepřezkoumatelné. K námitce nepřiměřené výše uložené pokuty pak soud dodal, že pro zjištěnou nepřezkoumatelnost obou správních rozhodnutí se jí nemohl zabývat. Ze všech uvedených důvodů proto krajský soud dospěl k závěru, že prvostupňové správní rozhodnutí je nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost nejen výroku, ale i odůvodnění, a bylo-li takové rozhodnutí v této podobě odvolacím orgánem potvrzeno, je nutno závěr o nepřezkoumatelnosti vztáhnout i na toto rozhodnutí.

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. Stěžovatel souhlasí s tím, že ustanovení § 17 odst. 4 zákona o potravinách obsahuje skutkovou podstatu spočívající v naplnění opětovnosti porušení povinností uvedených v zákoně o potravinách. V ustanovení § 17 odst. 3 zákona o potravinách jsou však podle jeho názoru uvedeny pouze výše pokuty za porušení povinností zakotvených v příslušných ustanoveních tohoto zákona a nejsou zde obsaženy žádné skutkové podstaty. Pokud je tedy na daná ustanovení odkazováno ve výroku rozhodnutí správního orgánu prvního stupně společně s uvedením ustanovení, podle něhož byla uložena pokuta, je takový postup zcela v souladu s požadavky kladenými na výrok rozhodnutí tak, jak je vymezuje ustanovení § 47 správního řádu a jako takový mohl být odvolacím orgánem potvrzen. Stěžovatel dále uvádí, že 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 dále nesouhlasí s tím, že došlo k postupu v rozporu se zásadou dvojího přičítání a názorem o neurčitosti tvrzení, že bylo přihlédnuto „i k ostatním porušeným povinnostem,

kteřé závažnost protiprávního jednání zvyšují“. Z odůvodnění prvostupňového rozhodnutí je zřejmé, že při uložení pokuty nevycházel ze samotné skutečnosti porušení povinnosti podle zákona o potravinách, ale ze závažnosti spočívající ve výslovném zákazu uvádět do oběhu klamavě označené potraviny a v tom, že byly porušeny i další povinnosti. Přitom je zřejmé, že jde o povinnosti blíže popsané v předmětném rozhodnutí. Stěžovatel má tak za to, že napadeným rozsudkem je uplatňován přepjatý právní formalismus. V dané věci byly splněny podmínky pro potvrzení rozhodnutí prvostupňového správního orgánu orgánem odvolacím a vzhledem k tomu, že nedošlo k nezákonnosti ani v řízení prvostupňovém ani v řízení odvolacím, nelze dovodit závěr o nepřezkoumatelnosti rozhodnutí. Stěžovatel proto navrhuje, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek Krajského soudu v Brně zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Ve vyjádření ke kasační stížnosti žalobce předně poukazuje na to, že stěžovatel nebrojí proti závěrům soudu prvního stupně, že postupem správních orgánů obou stupňů byla opakovaně porušena zásada zákazu dvojího přičítání. Stěžovatel tedy nerozporuje, že by rozhodnutí stěžovatele ze dne 6. 8. 2002 bylo v této části nezákonné. Žalobce dále uvádí, že 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 o potravinách 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. V ostatních otázkách se žalobce buďto ztotožňuje se závěry krajského soudu anebo odkazuje na skutečnosti uvedené ve svých předchozích podáních. Žalobce proto navrhuje, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost stěžovatele zamítl a uložil stěžovateli povinnost uhradit žalobci náklady řízení včetně nákladů právního zastoupení.

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.

Krajský soud v Brně dospěl k závěru, že výrok prvostupňového rozhodnutí je nepřezkoumatelný pro jeho nesrozumitelnost, která měla spočívat v tom, že prvostupňový správní orgán ve výroku jednak zmínil pouze ustanovení § 17 odst. 4 zákona o potravinách (kvalifikovanou skutkovou podstatu), a nikoli i ustanovení § 17 odst. 3 zákona o potravinách (základní skutkovou podstatu), a jednak zcela opomněl vymezit místo, kde ke spáchání jednotlivých deliktů došlo. K těmto pochybením přitom krajský soud přihlédl ex officio.

Podle ustanovení § 75 odst. 2 věta první soud přezkoumá v mezích žalobních bodů napadené výroky rozhodnutí. Ve správním soudnictví se tak uplatňuje dispoziční zásada, která znamená, že se soud může zabývat jen těmi námitkami, které žalobce řádně uplatnil proti naříkanému rozhodnutí. 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 subsumce 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 v důsledku mohlo znamenat nicotnost takového rozhodnutí. Nelze-li z výroku jednoznačně zjistit, jak správní orgán autoritativně rozhodl o právech, právem 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 nesrozumitelnost výroku prvostupňového rozhodnutí v tom, že prvostupňový správní orgán ve výroku jednak zmínil pouze ustanovení § 17 odst. 4 zákona o potravinách (kvalifikovanou skutkovou podstatu), a nikoli i ustanovení § 17 odst. 3 zákona o potravinách (základní skutkovou podstatu), a jednak zcela opomněl vymezit místo, kde ke spáchání jednotlivých deliktů došlo, 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 přezkouvává 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 třeba konstatovat, že nedostatky, jež vytýkal výroku prvostupňového správního orgánu má Nejvyšší správní soud za opodstatněné. Zdejší soud považuje za vhodné upozornit na to, že výrok o vině není z hlediska náležitostí, jež na něj právní řád klade, zcela perfektní. Skutkové podstaty správních deliktů jsou upraveny v ustanovení § 17 zákona o potravinách, a to způsobem, jenž je pro legislativní techniku v oblasti správního trestání často užíván, totiž za použití normy odkazující. Skutkové podstaty tedy nejsou popsány slovně, nýbrž, pokud jde o znak charakterizující objektivní stránku deliktu (tj. konání, k němuž byl příslušný subjekt povinen, popř. opomenutí), je odkazováno na ustanovení, které takovou povinnost ukládá. Z této legislativně-technické metody právní úpravy však nelze dovozovat, že by se právní posouzení skutkové stránky věci mohlo obejít bez subsumpce pod jednotlivá ustanovení § 17 zákona o potravinách. Jen tak je totiž možno vyslovit ve výroku správního aktu, za jaký delikt se účastníku správního řízení trest ukládá. Při formulování právní kvalifikace vymezeného skutku ve výroku rozhodnutí bylo tedy třeba uvést ustanovení obsahující jak skutkovou podstatu základní (§ 17 odst. 3 zákona o potravinách), tak skutkovou podstatu kvalifikovanou (§ 17 odst. 4 zákona o potravinách), který ke skutkové podstatě základní přidává další znak charakterizující vyšší stupeň společenské nebezpečnosti činů uvedených v odst. 3 – zde opětovnost porušení povinností vyplývajících pro stěžovatele ze zákona o potravinách. Absence odkazu na § 17 odst. 3 zákona o potravinách navíc vedla k tomu, že není zřejmé, která ze skutkových podstat v tomto ustanovení zahrnutých byla jednáním stěžovatele naplněna (totožně viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2005, č. j. 4 As 61/2004 – 66).

Stejně tak je třeba, aby skutková věta výroku o porušení právních povinností obsahovala 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.

Při přezkoumávání závěrů krajského soudu ohledně jednotlivých žalobních námitek, jež směřovaly výhradně do odůvodnění a výše pokuty, vycházel Nejvyšší správní soud z obsahu rozhodnutí správního orgánu obou stupňů.

Z odůvodnění rozhodnutí prvostupňového správního orgánu vyplynulo, že při úvaze o závažnosti protiprávního jednání, a tedy i o výši pokuty, se vycházelo zejména ze skutečnosti, že do oběhu byly uváděny potraviny klamavě označené, což zákon výslovně zakazuje. Rovněž bylo přihlédnuto i k ostatním porušeným povinnostem, které závažnost protiprávního jednání zvyšují a k tomu, že některé povinnosti byly porušeny opětovně. Protože však nebyl zjištěn škodlivý následek protiprávního jednání, byla pokuta uložena při spodní hranici zákonné sazby, když mohla být stanovena až do výše 5 000 000 Kč.

K námitce nedostatečnosti takového způsobu odůvodnění uplatněné v odvolání stěžovatel ve svém rozhodnutí uvedl, že zmiňuje-li se v napadeném rozhodnutí (rozhodnutí prvoinstančního orgánu) v souvislosti se stanovením uložené pokuty opětovnost a zdůrazňuje-li se skutečnost, že účastník řízení se dopustil jednání, jež je zákonem o potravinách výslovně zakázáno, a uvádí-li se, že bylo přihlédnuto k tomu, že byly porušeny i jiné povinnosti, nelze to mít za porušení právních předpisů. Podle stěžovatele v odůvodnění napadeného rozhodnutí nechybí uvedení úvah, kterými byl prvoinstanční orgán veden při stanovení pokuty. Skutečnost, že se účastníku řízení tyto úvahy jeví jako nedostačující, je subjektivním názorem účastníka řízení a tento samotný nemůže být důvodem pro zrušení napadeného rozhodnutí.

Nejvyšší správní soud se ztotožňuje s názorem krajského soudu, že uvedeným postupem prvostupňového orgánu i stěžovatele byla porušena zásada zákazu dvojího přičítání. Podle této zásady platí, že k okolnosti, která je zákonným znakem trestného činu, nelze přihlédnout jako k okolnosti polehčující nebo přitěžující při ukládání sankce. Nelze jednu a tutéž skutečnost, která v posuzované věci je dána v intenzitě nezbytné pro naplnění určitého zákonného znaku skutkové podstaty konkrétního porušení právní povinnosti, současně hodnotit jako okolnost obecně polehčující či obecně přitěžující. K porušení zásady zákazu dvojího přičítání přitom v posuzovaném případě došlo hned dvakrát; jednak při dvojím přičítání znaku skutkové podstaty, jímž je uvádění klamavě označených potravin do oběhu, a jednak při dvojím zohlednění opětovnosti deliktního jednání. Pokud správní orgán vyhodnotil určité chování žalobce jako uvádění klamavě označených potravin do oběhu, pak tímto jednáním byla naplněna konkrétní skutková podstata správního deliktu, kterému odpovídá v rámci zákona o potravinách konkrétní sankční ustanovení. Pro zvažování výše pokuty lze vycházet z různých kvantitativních a kvalitativních aspektů, následků či závažností, jimiž se deliktní jednání projevovalo, nikoli z protiprávnosti jednání jako takového. V této souvislosti lze poukázat na ustanovení § 17 odst. 7 zákona o potravinách, v tehdy platném znění (v současně platném znění jde o odst. 17 téhož ustanovení), které upravuje základní kritéria, jež by správní orgán při ukládání pokut měl vzít v úvahu. Podle tohoto ustanovení jsou jimi především závažnost, způsob, doba trvání a následky protiprávního jednání. Obdobně zdejší soud hodnotí i skutečnost, že prvostupňový správní orgán přihlédl k opakování žalobcova deliktu, ačkoli opakování protiprávního jednání je znakem kvalifikované skutkové podstaty obsažené v § 17 odst. 4 zákona o potravinách, v tehdy platném znění, jež stanoví možnost uložit pokutu až do výše 5 000 000 Kč oproti maximální výši pokuty 3 000 000 Kč v případě, že znak opakování ve smyslu § 17 odst. 5 zákona o potravinách, v tehdy platném znění, není dán. Pokud opakování porušení povinností plynoucích z ustanovení zákona o potravinách

je pojmovým znakem skutkové podstaty, nelze k tomuto aspektu přihlížet při ukládání pokuty.

V otázce posouzení té části odůvodnění výše uložené pokuty, ve které prvostupňový orgán uvedl, že přihlédl i k ostatním porušeným povinnostem, které závažnost protiprávního jednání zvyšují, nedospěl Nejvyšší správní soud k tak vyhraněnému názoru, že toto tvrzení je zcela neurčité a vylučuje možnost jakékoli relevantní polemiky. Z uvedené úvahy správního orgánu, jakož i z kontextu celého odůvodnění, se dá dovodit, že správní orgán ukládal trest úhrnný, kdy pokutu uložil podle ustanovení nepřísněji trestného a ostatní porušení povinností vyplývající ze zákona o potravinách vzal za přitěžující okolnost. Tato úvaha je ve své podstatě správná, nicméně lze souhlasit s tím, že její vyjádření je 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“ sankce podle jiných ustanovení, která by s ohledem na porušení dalších ustanovení zákona o potravinách přicházela v úvahu. 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.

Nejvyšší správní soud dospěl po provedeném přezkumu k závěru, že kasační stížností napadené rozhodnutí Krajského soudu v Brně je zatíženo vadou spočívající v tom, že krajský soud přihlédl k vadám výroku rozhodnutí prvostupňového správního orgánu, potvrzeného rozhodnutím stěžovatele, aniž by pro takový postup byly dány procesní předpoklady. Nejvyšší správní soud proto musel uvážit, zda tato vada mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.

Z napadeného rozsudku vyplývá, že Krajský soud v Brně zrušil rozhodnutí stěžovatele i prvostupňového orgánu z důvodu nepřezkoumatelnosti spočívající v nesrozumitelnosti nejen výroku, ale i odůvodnění. Je tedy zřejmé, že krajský soud seznal vady v obou částech rozhodnutí prvostupňového orgánu (potažmo stěžovatele), tj. výroku i odůvodnění, což v daném případě znamená, že nezákonnost byla shledána jak postupem ex officio, jenž neměl oporu v soudním řádu správním, tak i v případě přezkoumání žalobních námitek. V obou těchto případech přitom podle názoru krajského soudu mělo dojít k pochybení, jež by i sama o sobě byla způsobilá založit nezákonnost rozhodnutí prvostupňového správního orgánu i stěžovatele. Dospěl-li Nejvyšší správní soud k závěru, že s ohledem na obsah žalobních námitek nebyl Krajský soud v Brně nadán pravomocí rozhodovat o vadách výroku správního rozhodnutí, nicméně ztotožnil se s jeho závěrem ohledně důvodnosti žalobních námitek, kdy i Nejvyšší správní soud je toho názoru, že závažnost pochybení při odůvodňování výše pokuty uložené žalobci způsobuje nezákonnost žalobou napadených správních rozhodnutí, pak nezbývá než konstatovat, že vada rozsudku krajského soudu spočívající v jeho neoprávněném postupu ex officio nezakládá nezákonnost tohoto rozsudku jako celku. Krajský soud tedy, pokud zrušil rozhodnutí správních orgánů obou stupňů i pro nepřezkoumatelnost odůvodnění, rozhodl ve věci správně.

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. zamítl.

K žádosti stěžovatele, aby byl kasační stížnosti přiznán odkladný účinek podle ustanovení § 107 s. ř. s., Nejvyšší správní soud uvádí, že odkladný účinek podané kasační stížnosti nebyl přiznán, neboť stěžovateli zrušením jeho rozhodnutí o uložení pokuty žalobci nehrozila, jakožto správnímu orgánu, bez dalšího nenahraditelná újma ve smyslu § 73 odst. 2 a § 104 s. ř. s. Ostatně stěžovatel v návrhu ani neuvedl skutečnosti, z nichž splnění podmínek pro přiznání odkladného účinku kasační stížnosti dovozoval.

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 25. ledna 2006

JUDr. Dagmar Nygrínová
předsedkyně senátu