



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Milady Tomkové a soudců JUDr. Bohuslava Hnízдила a JUDr. Brigity Chrástilové v právní věci **žalobce: C. Č. r., s. r. o.**, zastoupen Eliškou Barthelemy, advokátkou, se sídlem Praha 1, Petrská 12, proti **žalované: Státní zemědělská a potravinářská inspekce, ústřední inspektorát**, se sídlem Brno, Květná 15, v řízení o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 27. 10. 2004, č. j. 29 Ca 318/2002 - 36,

takto:

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 27. 10. 2004, č. j. 29 Ca 318/2002 - 36, **se zrušuje** a věc **se** tomuto soudu **vrací** k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

Žalovaný správní orgán (Státní zemědělská a potravinářská inspekce, ústřední inspektorát) - dále jen „stěžovatel“ - podává kasační stížnost směřující proti shora označenému rozsudku Krajského soudu v Brně, kterým byla zrušena rozhodnutí ústředního ředitele České zemědělské a potravinářské inspekce ze dne 30. 7. 2002, č. j. 912/70/9/02, a rozhodnutí ředitelky krajského inspektorátu České zemědělské a potravinářské inspekce v Hradci Králové ze dne 16. 5. 2002, č. j. 1374/96/6/2002 - SŘ, ve věci uložení pokuty žalobci za porušení povinností podle zákona č. 110/1997 Sb., o potravinách a tabákových výrobcích a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů (dále jen „zákon o potravinách“), ve výši 70 000 Kč.

Proti tomuto rozsudku krajského soudu stěžovatel (právní nástupce České zemědělské a potravinářské inspekce, na něhož přešla působnost jeho právního předchůdce) brojí včas podanou kasační stížností; v ní namítá, že krajským soudem vytýkané pochybení spočívající v absenci místa protiprávního jednání žalobce, které naplnilo skutkové podstaty několika

správních deliktů podle zákona o potravinách, je nedůvodné, neboť správní řád, který na řízení o uložení pokuty za tyto správní delikty dopadá, takové požadavky nestanoví. V posuzované věci je zřejmé, co bylo předmětem rozhodování, na základě jakého ustanovení a právního předpisu správní orgán rozhodl. Dále stěžovatel napadá právní závěry krajského soudu týkající se výroku o trestu za několik spáchaných deliktů (tedy při souběhu deliktů), přičemž zejména oponuje v otázce nemožnosti užít analogie legis (§ 12 odst. 2 zákona o přestupcích) a pokládá za nesprávný závěr krajského soudu, že není možno uložit při souběhu deliktů trest za delikt nejpřísněji trestný. Postup byl náležitě popsán v odůvodnění rozhodnutí orgánu II. stupně.

Stěžovatel tak namítá nesprávné posouzení právní otázky soudem ve smyslu § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), žádá přiznání odkladného účinku kasační stížnosti a navrhuje zrušení napadeného rozsudku krajského soudu.

Žalobce ke kasační stížnosti podal vyjádření, v němž uvedl, že vymezení deliktního jednání ve výroku rozhodnutí alespoň údají o místě a času, kdy byl předmětný skutek spáchán je požadavkem oprávněným, kterého je třeba k tomu, aby nemohlo dojít k záměně skutku; v opačném případě trpí právní jistota adresáta takového rozhodnutí. Žalobce rovněž uvádí, že v posuzované věci nebylo třeba postupovat podle pravidla pro ukládání sankcí při souběhu deliktů, což dovozuje z názoru krajského soudu k nepřipustnosti analogie legis při souběhu správních deliktů, pokud jde o výši ukládaného trestu.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu vázán rozsahem i důvody kasační stížnosti (§ 109 odst. 2, 3 s. ř. s.) a shledal, že kasační stížnost je důvodná.

Predevším Nejvyšší správní soud konstatuje, že s ohledem na rozhodnutí ve věci samé se již nezabývá návrhem na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti; k tomu však dodává, že stěžovatel v návrhu neuvedl žádnou skutečnost, z níž by bylo lze odvozovat, že mu nepřiznáním odkladného účinku nastane nenahraditelná újma (srov. § 73 s. ř. s.).

Ze správního a soudního spisu vyplývají pro posuzovanou věc tyto podstatné skutečnosti:

Právní předchůdce stěžovatele vykonal dne 23. 8. 2001 u žalobce (v jeho provozovně v H. K., B. 1825), jehož předmětem činnosti je mimo jiné i uvádění potravin do oběhu, kontrolu plnění povinností uložených takovým subjektům zákonem o potravinách. Při těchto kontrolách stěžovatel zjistil několikero porušení citovaného zákona, a to pokud jde o povinnosti uložené v ustanovení § 10 odst. 1 písm. a), b), § 6 odst. 1 písm. j), § 11 odst. 2 písm. a) bod č. 4 zákona o potravinách. Jednalo se o taková porušení jakými jsou zákaz uvádět do oběhu potraviny klamavě označené, povinnost vyřadit neprodleně z oběhu potraviny neodpovídající požadavkům na jakost. Za porušení povinností, která byla zachycena v kontrolním protokolu, jenž je součástí správního spisu, uložil dne 16. 5. 2002 orgán I. stupně (podle tehdejších předpisů ředitel krajského inspektorátu České zemědělské a potravinářské inspekce) podle § 17 odst. 3 písm. c) zákona o potravinách pokutu ve výši 70 000 Kč. Rozhodnutí orgánu I. stupně v části před odůvodněním obsahuje popis skutku (údaj o místě protiprávního jednání je skutečně obsažen až ve druhé větě odůvodnění), výčet ustanovení zákona o potravinách, která byla porušena, a povinnost zaplatit pokutu v určené výši spolu s citací ustanovení, podle kterého se pokuta ukládá. V odůvodnění tohoto

rozhodnutí pak je jednání, v jejichž důsledku byl porušen zákon o potravinách, orientováno v místě a čase, porušení jednotlivých povinností je podřazeno pod jednotlivá ustanovení zákona o potravinách a zákona o vinařství, která příslušné povinnosti zakládají, je provedena subsumpcí pod skutkové podstaty správních deliktů zákona o potravinách. Pokuta byla podle odůvodnění tohoto rozhodnutí uložena ve výši vztahující se na ten ze sbíhajících se deliktů, který je nejprísněji postižitelný (druhý odstavec druhé strany odůvodnění rozhodnutí), výše pokuty byla odůvodněna.

K odvolání žalobce správní orgán II. stupně (jehož právním nástupcem je stěžovatel) napadené rozhodnutí potvrdil a odvolání zamítl. Žalobce přitom v odvolání namítal absenci náležitostí protokolu o kontrole a dále chybějící odůvodnění výroku o trestu z hlediska souběhu deliktů. Žalobce postrádal vysvětlení, který předpis dává správnímu orgánu možnost ukládat trest za nejprísněji postižitelný delikt. Správní orgán II. stupně ve svém rozhodnutí poukázal na to, že rozhodnutí orgánu I. stupně obsahuje odůvodnění v tom směru, že trest se ukládá za nejprísněji postižitelný delikt, přičemž odvolací orgán upřesnil, že za situace, kdy normy správního práva v oblasti potravin neupravují konkrétní postup správního orgánu v případě, že účastník řízení naplní svým jednáním skutkové podstaty řady deliktů, užívají správní orgány aplikující tyto normy per analogiam zásadu upravenou v § 12 odst. 2 zákona o přestupcích, tedy vedou společné řízení o všech deliktech a trest ukládají za delikt nejprísněji postižitelný, kterým byl v projednávané věci delikt podle § 17 odst. 3 písm. c) zákona o potravinách. Stěžovatel se ve svém rozhodnutí rovněž vyjádřil k dalším námitkám, přičemž napadené rozhodnutí potvrdil a odvolání zamítl.

Žalobce podal u krajského soudu včas proti tomuto rozhodnutí žalobu; namítal v ní, že v protokolu o kontrole chybí podpis kontrolované osoby a dále, že v odůvodnění rozhodnutí chybí vysvětlení, který právní předpis dává kontrolnímu orgánu možnost ukládat sankce při souběhu deliktů ve společném řízení ve výši odpovídající deliktu nejprísněji postižitelnému. Podle názoru žalobce měl přednost zvláštní předpis, tedy zákon o potravinách a nebylo zde místa k užití zákona o přestupcích, a to ani per analogiam legis. Žalobci tak nebylo zřejmé, co bylo předmětem rozhodování a na základě jakého ustanovení správní orgán rozhodl o výši pokuty. Tím měl být porušen § 47 odst. 3 správního řádu.

Krajský soud v Brně napadeným rozsudkem zrušil obě správní rozhodnutí pro vady řízení spočívající v nepřezkoumatelnosti rozhodnutí z důvodu nesrozumitelnosti výroku a věc vrátil k dalšímu řízení (§ 76 odst. 1 písm. a/ s. ř. s.).

V odůvodnění svého rozhodnutí krajský soud ex offio konstatoval, že ve výroku chybí popis skutků co do místa protiprávního jednání, a už z tohoto důvodu je výrok nesrozumitelný, neboť umožňuje zaměnit jeden skutek za druhý a není postaveno najisto, za který skutek je delikventu ukládán trest. Výrok rozhodnutí nebylo možno podle názoru krajského soudu opřít pouze o § 17 odst. 3 písm. c) zákona o potravinách, jak to podle něj učinil správní orgán I. stupně, neboť tak nemohlo dojít k postižení těch protiprávních jednání, která pod toto sankční ustanovení nejsou subsumovatelná. Krajský soud vyjádřil názor, že analogie legis podle zákona o přestupcích je v případě sbíhajících se správních deliktů nepřipadná. Přitom uvedl, že výrok o uložení sankce má být opřen o více ustanovení § 17 zákona o potravinách, při zachování sazby nejprísněji posuzovaného deliktu. Pokud stěžovatel ve svém rozhodnutí blíže odůvodnil postup při ukládání trestu za nejprísněji postižitelný delikt, považoval to soud za nepřipustné porušení zásady dvojinstančnosti správního řízení, neboť takovým postupem by bylo účastníku řízení odepřeno právo polemizovat se závěry prvostupňového orgánu a právní hodnocení některých otázek by proběhlo fakticky v jednom

stupni. Napadené rozhodnutí i rozhodnutí orgánu I. stupně bylo proto krajským soudem bez nařízení jednání zrušeno pro vady řízení spočívající v nepřezkoumatelnosti výroku pro nesrozumitelnost (§ 76 odst. 1 písm. a/ s. ř. s.). Námitku týkající se protokolu o kontrole shledal krajský soud nedůvodnou.

O důvodech kasační stížnosti uvažil Nejvyšší správní soud takto (aplikoval přitom právní normy podle stavu, v jakém tu byly v době rozhodování stěžovatele):

Krajský soud by mohl naplnit kasační důvod uvedený v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., pokud by aplikoval nesprávnou právní normu, anebo normu sice přílehavou, leč její interpretace by z pohledu Nejvyššího správního soudu neobstála.

Podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. soud zruší pro vady řízení rozhodnutí, je-li nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost. K nepřezkoumatelnosti soud přihlíží též ex officio, jak plyne ze samé povahy věci (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 6. 2004, č. j. 5 A 157/2002 - 35); nesrozumitelností rozhodnutí judikatura správních soudů rozumí především rozpornost výroku a odůvodnění, nemožnost seznat, jak bylo ve věci vůbec rozhodnuto (nesrozumitelnost projevu vůle správního orgánu), zmatečné výroky vnitřně rozporuplné. O nesrozumitelné rozhodnutí jako celek by se mohlo jednat za situace, kdy z rozhodnutí lze sice seznat, jak bylo rozhodnuto, z textu rozhodnutí jako celku však nelze pochopit, co správní orgán k takovému rozhodnutí vedlo. Krajský soud v Brně tedy byl oprávněn hodnotit přezkoumatelnost napadeného rozhodnutí, aniž byla žalobou namítána, stěžejní otázkou však zůstává, zda podmínky nepřezkoumatelnosti rozhodnutí, v daném případě pro nesrozumitelnost, vyložil správně.

V projednávané věci se jedná o posouzení právní otázky vázící se k náležitostí výroku správního aktu, který je vydáván v řízení upraveném zákonem č. 71/1967 Sb., o správním řízení, přičemž předmětem řízení je uložení pokuty za správní delikt (jedná se tedy o správní trestání). K tomu nutno nejprve předeslat, že právní úpravy v oblasti správního trestání za tzv. jiné správní delikty jsou dlouhodobě legislativně deficitní a nepamatují na řadu zvláštností, jimiž by měl být proces vedoucí k uložení trestu doplněn oproti běžným pravidlům správního řízení. Byla to tedy v minulosti především judikatura správních soudů, která správní orgány vedla takovým směrem, aby záruky spravedlivého procesu, jak jsou koncipovány v našem ústavním pořádku, ale i v Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod (publ. pod č. 209/1992 Sb.), jež musejí být aplikovány i na oblast správního trestání, byly naplněny i za této často legislativně nevyhovující situace. Principy právní jistoty pak vyžadují, aby ten, komu je ukládán trest, neměl žádnou pochybnost o tom, jakými jednáními naplnil skutkovou podstatu deliktu, o jaký delikt se jedná a na základě jakých pravidel je mu ukládána sankce; pokud pak ohledně výše sankce existuje možnost správní úvahy, je povinností správního orgánu vyrovnat se v odůvodnění s podmínkami, které pro úvahu zákon stanoví, aby soud mohl posoudit, zda meze správní úvahy nebyly překročeny či dokonce zneužity. Tyto požadavky Nejvyšší správní soud dovozuje z čl. 1 a dále čl. 2 odst. 3 Ústavy, podle nějž je možno státní moc vykonávat pouze způsoby, které stanoví zákon, čl. 40 odst. 5 Listiny základních práv a svobod (ne bis in idem), čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod (o posuzování trestnosti činu z hlediska časové působnosti norem), čl. 6 odst. 2 citované Evropské úmluvy upravující procesní požadavky na proces, v němž je komukoliv ukládána sankce za čin, který vnitrostátní předpisy subsumují pod pojem deliktu (ať už trestného činu, přestupku či jiného správního deliktu).

Náležitosti výroku správního rozhodnutí upravuje § 47 odst. 2 správního řádu; rozhodnutí má obsahovat výrok ve věci spolu s uvedením ustanovení právního předpisu, podle něhož bylo rozhodnuto. Pro odpověď na otázku, zda výrok, jak jej formuloval orgán I. stupně a aproboval stěžovatel, byl opravdu „výrokem ve věci“ je nutno především vymezit, o jakou „věc“ se jedná. Věcí, o kterou šlo, bylo řízení o uložení pokuty podle zákona o potravinách; imanentní součástí procesu o uložení trestu, a o tom, nemůže být žádných pochyb, je i zjištění, jaký delikt byl spáchán, a kdo jej spáchal. Výrok o uložení pokuty (trestu) je tedy vnitřně logicky provázán s výrokem o tom, za jaký delikt (delikty) je ukládán a komu (výrok o vině). Vyslovit vinu za spáchání deliktu pak vyžaduje popsat skutek (též časově a místně), a podřadit jej pod skutkovou podstatu některého deliktu (soud nyní odhlíží od subjektivní stránky správních deliktů, která je v této oblasti správního trestání specifická). Pokud má Nejvyšší správní soud posoudit, zda stěžovatel opravdu rozhodl „ve věci“, jak mu přikazuje § 47 odst. 2 správního řádu, pak - vázán rozsahem a důvody kasační stížnosti - konstatuje, že tomu tak v projednávané věci bylo.

Nejprve Nejvyšší správní soud poukazuje na své dřívější závěry přijímané ve věci správního trestání, některé i ve věcech, v nichž účastníkem byl právě žalobce, že totiž primárně může působit nesrozumitelnost, a tedy i nepřezkoumatelnost rozhodnutí, kterou může krajský soud vyslovit i ex offio, vada spočívající v absenci právní subsumpce protiprávního jednání, tedy nejasnost o tom, jaký delikt byl spáchán (tzv. právní věta výroku o vině). Nutno rovněž připomenout dosud nezpochybněnou judikaturu Nejvyššího správního soudu, že vada spočívající v absenci vymezení skutku ve výroku (tzv. skutková věta výroku o vině) může být jen vadou řízení, jejíž vliv na zákonnost rozhodnutí musí soud individuálně posoudit, a to zpravidla k námitce žalobce (srov. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu sp. zn. 3 Ads 21/2004, 2 Azs 23/2003, publ. pod č. 272/2004 Sb. NSS, stránky www.nssoud.cz), přičemž o vadu řízení mající vliv na zákonnost rozhodnutí ve věci samé zpravidla nepůjde tam, kde je výrok úplně a přesvědčivě popsán v odůvodnění rozhodnutí. Chybným je tedy závěr krajského soudu, že deficit místa protiprávního jednání ve výroku rozhodnutí sám o sobě působí nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nesrozumitelnost. Nebyly proto dány předpoklady pro postup krajského soudu, aby nad rámec rozsahu a žalobních bodů, jimiž žalobce brojil proti rozhodnutí stěžovatele, zrušil přezkoumávané rozhodnutí správního orgánu I. i II. stupně pro tento nedostatek.

Navzdory závěru o nepřezkoumatelnosti výroku rozhodnutí orgánů obou stupňů krajský soud přezkoumal žalobní námitky vznesené v žalobě, směřující k nedostatkům rozhodnutí, a to jak k odůvodnění, tak k výroku, především v otázce uloženého trestu. Byl-li podle krajského soudu výrok rozhodnutí nepřezkoumatelný pro nesrozumitelnost, pak bylo nemožné přezkoumávat žalobcovy námitky ohledně tvrzených nedostatků odůvodnění a nejasností ohledně uloženého trestu. Pro Nejvyšší správní soud by se pak ve zbytku argumentace krajského soudu nabízela primárně možnost vyslovit, že rozhodnutí krajského soudu se vysloveno k nepřezkoumatelnému rozhodnutí, což by činilo i jeho rozhodnutí v této části nesrozumitelným, a tedy nepřezkoumatelným - k nepřezkoumatelnosti části rozsudku by přitom Nejvyšší správní soud byl oprávněn přihlídnout i nad rámec uplatněných námitek v kasační stížnosti podle § 109 odst. 3 s. ř. s.

Přesto považuje Nejvyšší správní soud za vhodné, a to spíše nad rámec odůvodnění, uvést svůj náhled na některé závěry učiněné krajským soudem.

Pokud krajský soud ve svém rozhodnutí odmítá užití analogie legis pro výrok o trestu v případě souběhu deliktů, přičemž se jedná o analogii, která delikventa nepoškozuje a není k jeho tíži, pak takový závěr Nejvyšší správní soud nesdílí.

Nejvyšší správní soud již zaujal právní názor o přípustnosti analogie legis ve vztahu k ukládání trestu za sbíhající se správní delikty ve své předchozí rozhodovací praxi (srov. rozsudek sp. zn. 6 As 57/2004 publikovaný pod č. 772/2006 Sb. NSS), neboť jde o zásadu aplikovanou v oblasti trestání zcela běžně, přitom jde o princip, který je uplatňován ve prospěch delikventa.

Nejvyšší správní soud se proto domnívá, že zásadu absorpční upravenou v § 12 odst. 2 zákona o přestupcích lze v těchto případech plně použít per analogiam legis - má za to, že v tomto závěru se však neliší se závěry krajského soudu, jak by se na první pohled mohlo zdát. Jestliže krajský soud uvádí, že bylo možno uložit trest za nejprísněji trestný správní delikt, přitom tento výrok mohl být opřen o všechna ustanovení upravující delikty, jichž se měl žalobce dopustit, pak v podstatě zásadu absorpční připouští, i když formálně tvrdí, že zde nemá místa. Podstata absorpce totiž tkví v absorpci sazeb (prísnější trest pohlcuje mírnější). Sbíhající se delikty jsou tak postiženy pouze trestem stanoveným pro nejtěžší z nich (úhrnným trestem). Použití této zásady tedy má místo při stanovení konkrétní výměry úhrnné sankce, což nic nemění na tom, že žalobce bude uznán vinným ze spáchání více správních deliktů; v posuzované věci je zřejmo, že žalobce byl uznán vinným ze spáchání několika deliktů, přičemž trest byl uložen podle sazby za delikt nejprísněji trestný, tedy podle § 17 odst. 3 písm. c) zákona o potravinách.

K soudem namítané údajně porušené zásadě dvou instancí Nejvyšší správní soud uvádí, že ji nelze absolutizovat, a to především, jde-li o právní hodnocení věci; jiná situace by nastávala, pokud by výrok orgánu II. stupně nebyl konformátní, tedy nebyla by zachována totožnost skutku, pro který bylo vedeno řízení před orgánem I. stupně. Doplnění právního názoru v odvolacím řízení, v jehož důsledku ovšem není třeba měnit výrok rozhodnutí, nelze považovat za pochybení, které by mělo působit dokonce nesrozumitelnost rozhodnutí. Obecně nutno připomenout, že v řízení o tzv. jiných správních deliktech není vůbec upraven zákaz reformace in peius a odvolací řízení bylo podle správního řádu účinného do 31. 12. 2005 ovládáno principem úplné apelace - tedy v souladu s názorem výše uvedeným bylo možno například v odvolacím řízení změnit právní kvalifikaci deliktu, aniž by bylo možno konstatovat, že došlo k vadě řízení, která mohla mít vliv na zákonnost, natož pak působící nesrozumitelnost rozhodnutí.

Rozsudek Krajského soudu v Brně napadený kasační stížností byl tedy zčásti shledán nezákonným (§ 103 odst. 1 písm. a/ s. ř. s.), a to pro takové hodnocení nepřezkoumatelnosti výroku napadeného správního aktu, s nímž se Nejvyšší správní soud nemůže ztotožnit, zčásti nepřezkoumatelným, a to pro nesrozumitelnost (§ 103 odst. 1 písm. d/ s. ř. s.). Z tohoto důvodu byl nucen Nejvyšší správní soud jeho rozhodnutí zrušit; napadené správní akty jsou srozumitelné a tedy přezkoumatelné v intencích, jež Nejvyšší správní soud vyložil, a proto je krajský soud v navazujícím řízení přezkoumá vázán žalobcovými námitkami a právním názorem vysloveným v tomto rozhodnutí.

Poněvadž kasační stížnost byla shledána důvodnou, Nejvyšší správní soud napadené rozhodnutí krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 s. ř. s.). Krajský soud v tomto řízení rozhodne i o nákladech řízení o kasační stížnosti.

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

V Brně dne 7. dubna 2006

JUDr. Milada Tomková
předsedkyně senátu