



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Jaroslavy Skoumalové a soudců Mgr. Petra Sedláka, Ph.D. a JUDr. Lukáše Hloucha, Ph.D. v právní věci žalobce: **MK Pro s.r.o.**, se sídlem Dlouhá třída 705/16, Praha 1, zastoupeného JUDr. Leošem Viktorinem, advokátem se sídlem Riegrova 376/12, Olomouc, proti žalovanému: **Státní zemědělská a potravinářská inspekce, ústřední inspektorát**, se sídlem Květná 15, Brno, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 3. 7. 2014, č.j. AD994-51/2008/96/9/2007-SŘ,

t a k t o :

- I. Žaloba **s e z a m í t á .**
- II. Žalobce **n e m á p r á v o** na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalovanému **s e n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Žalobce se v žalobě podané ke Krajskému soudu v Brně dne 4. 9. 2014 domáhal zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 3. 7. 2014, č. j. Ad 994-51/2008/96/9/2007-SŘ, kterým bylo rozhodnuto o odvolání žalobce proti rozhodnutí Státní zemědělské a potravinářské inspekce, Inspektorátu v Brně, ze dne 15. 5. 2014, č. j. AC 776-13/2008.

Žalobou napadeným rozhodnutím žalovaný částečně změnil popisnou část výroku rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, které ve zbytku potvrdil. Správní orgán prvního stupně ve svém rozhodnutí dospěl k závěru, že žalobce porušil § 27 odst. 4 písm. b) bod 3 zákona č. 321/2004 Sb., o vinohradnictví a vinařství, a spáchal tak správní delikt podle § 39 odst. 1 písm. ee) téhož zákona.

Žalobce v žalobě uvedl, že proti napadenému rozhodnutí brojí toliko jediným žalobním bodem, kterým napadá způsob, jakým se žalovaný vypořádal s odvolací námitkou týkající se zániku odpovědnosti za správní delikt, a namítl nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí v této části. V této souvislosti žalobce namítl, že žalovaný akceptoval jeho právní názor, že správní delikt, který je od roku 2007 předmětem řízení, je deliktem pokračujícím. Nicméně žalobce nesouhlasil se závěrem žalovaného, že s ohledem na ustanovení § 40 odst. 3 zákona o vinohradnictví a vinařství, nedošlo u žádného z dílčích útoků pokračujícího deliktu k zániku odpovědnosti. Podle žalobce správní delikt podle § 39 odst. 1 písm. ee) zákona o vinohradnictví a vinařství měl být páčán od srpna 2005 do února 2007 a skutková podstata měla být naplněna 179 útoky (111 útoků do 30. 6. 2006 a 68 útoků po 1. 7. 2006). Proto namítl, že zánik odpovědnosti měl být posuzován podle ustanovení § 40 odst. 3 zákona o vinohradnictví a vinařství ve znění účinném jak do 30. 6. 2006, tak i v platném znění. V této souvislosti žalobce odkázal na doktrínu trestního práva při absenci ustanovení o pokračujících správních deliktech a na § 12 odst. 2 zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), a namítl, že jednotlivé útoky pokračujícího deliktu se promlčují samostatně. Podle žalobce se tak delikty spáchané do 30. 6. 2006 musí posuzovat podle tehdy platného a účinného znění ustanovení § 40 odst. 3 zákona o vinohradnictví a vinařství a došlo u nich k zániku odpovědnosti. V případě útoků spáchaných po 1. 7. 2006 žalobce namítl, že pětiletá lhůta daná ustanovením § 40 odst. 3 zákona o vinohradnictví a vinařství je lhůtou, ve které mělo být o správním deliktu rozhodnuto a nikoliv pouze zahájeno řízení, jak tvrdí žalovaný.

Žalovaný ve svém vyjádření ze dne 26. 9. 2014 uvedl, že ve věci je rozhodující výklad ustanovení § 40 odst. 3 zákona o vinohradnictví a vinařství v příslušných zněních dopadajících na zjištěný skutkový stav. Žalovaný v této souvislosti plně odkázal na text žalobou napadeného rozhodnutí a zdůraznil, že promlčení, při němž zaniká trestnost činu uplynutím doby stanovené zákonem, je považováno za institut hmotněprávní a nelze aplikovat § 12 odst. 2 trestního řádu, který obsahuje definici pojmu „skutek“ v procesněprávním smyslu, nýbrž je třeba vycházet z hmotněprávního pojetí pokračování jako jediného skutku. Z tohoto důvodu je tedy podle žalovaného třeba odmítnout námitky žalobce, že se jednotlivé dílčí útoky pokračování ve správním deliktu promlčují samostatně. Tvoří-li jednotlivé dílčí útoky pokračování v hmotněprávním pojetí jeden skutek, pak je třeba tento skutek posuzovat podle jednoho právního předpisu v určitém znění. Při analogické aplikaci ustanovení § 2 odst. 1 a 2 zákona č. 40/2009 Sb., trestního zákoníku je třeba postupovat podle zákona účinného v době, kdy byl čin spáchan a v případě, kdy se zákon během páčání činu změní, se pak užije zákona, který je účinný při dokončení jednání, kterým je čin spáchan (§ 2 odst. 2 tohoto zákona). U pokračujícího trestného činu se pak za dobu spáčání trestného činu považuje doba jednání posledního dílčího útoku. Vzhledem k tomu, že v posuzovaném případě byl poslední dílčí útok realizován v únoru 2007, je třeba trestnost spáchaného správního deliktu posuzovat podle zákona o vinohradnictví a vinařství ve znění účinném od 1. 7. 2006.

Ve vztahu k § 40 odst. 3 zákona o vinohradnictví a vinařství, ve znění účinném od 1. 7. 2006, žalovaný odkázal na napadené rozhodnutí, ve kterém uvedl, že obsahuje pouze lhůtu pro zahájení řízení, nikoli pro vydání rozhodnutí o správním deliktu. Podle žalovaného se jedná o kombinaci subjektivní a objektivní lhůty pro zahájení správního řízení, přičemž obdobně je upraven zánik odpovědnosti za správní delikt i v jiných zákonech upravujících skutkové podstaty správních deliktů (srov. např. § 22b odst. 3 zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže, § 182 odst. 3 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), § 64 odst. 3 zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), či § 57 odst. 3 zákona č. 247/2000 Sb., o získávání a zdokonalování odborné způsobilosti k řízení motorových vozidel a o změnách některých zákonů).

Krajský soud v Brně na základě včas podané žaloby přezkoumal napadené rozhodnutí žalovaného v mezích žalobních bodů (§ 75 odst. 2, věta první, s.ř.s.), jakož i řízení předcházející jeho vydání. Při přezkoumání rozhodnutí vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správních orgánů (§ 75 odst. 1 s.ř.s.) a dospěl k závěru, že žaloba **není důvodná**. O žalobě soud rozhodl, aniž nařizoval jednání, za podmínek vyplývajících z ustanovení § 51 odst. 1 s.ř.s.

Klíčovou otázkou pro posouzení věci je hodnocení charakteru pokračujícího správního deliktu ve vazbě na prekluzi práva stíhat správní delikt.

Žalobce se dovolával aplikace trestněprávní doktríny, z níž vyplývá dělitelnost jiného správního deliktu na jednotlivé útoky. Tento názor ovšem nenachází oporu v judikatuře správních soudů. Naopak z konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá, že v případě pokračujícího jiného správního deliktu se jedná o jediný skutek. Klíčové je v této souvislosti rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 10. 2009, č. j. 5 Afs 87/2008-139, na které následně Nejvyšší správní soud navazoval. V citovaném rozhodnutí Nejvyšší správní soud jasně konstatoval, že závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 5 A 164/2002 - 44 ze dne 22. 2. 2005 jsou plně aplikovatelné i na jednání, které lze posoudit spíše jako pokračující správní delikt. Zároveň v citovaném rozhodnutí pátý senát odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2007, sp. zn. 8 As 29/2007, a uzavřel, že *„i pokračující správní delikt se posuzuje jako jediné jednání, které trvá tak dlouho, dokud je protiprávní stav udržován. Podle rozhodnutí Nejvyššího soudu ve věci 3 Tz 31/2000 „Trestní zákon nestanoví okamžik, od kterého začíná běžet promlčecí doba. Soudní praxe i právní věda vycházejí z názoru, že promlčecí doba začíná běžet od spáchání trestného činu, tedy od okamžiku, kdy byl trestný čin dokonán, resp. v případě pokračujících, trvajících a hromadných trestných činů, od okamžiku, kdy byla trestná činnost ukončena.““*

Na uvedené rozhodnutí navázal Nejvyšší správní soud v rozsudku ve věci sp. zn. 5 As 170/2014, ve kterém zopakoval, že *„i pokračující správní delikt se posuzuje jako jediné jednání, složené z opakujících se dílčích útoků.“*

Zdejší soud, přestože si uvědomuje, že v českém právním prostředí nemají ani rozsudky vyšších soudů precedenční povahu, považuje za nutné zdůraznit, že rozsudky Nejvyššího správního soudu jsou významným interpretačním vodítkem při výkladu norem správního práva. Konečně i sám Nejvyšší správní soud je v nejobecnější rovině vázán již jednou

vysloveným právním názorem a k jeho překonání slouží rozhodování rozšířeného senátu ve smyslu § 17 s.ř.s. Ve své žalobě žalobce s právními názory Nejvyššího správního soudu nijak nepolemizuje, když se odvolává toliko na trestní doktrínu, resp. úpravu trestního práva. Správní právo trestní není jednotně kodifikováno a řada institutů není normována vůbec. Obecně je velmi často při výkladu správního trestání využívána doktrína trestního práva jako interpretační vodítko. Nicméně v souzené věci není dle názoru zdejšího soudu žádný důvod pro odchýlení se od právních názorů, které k problematice pokračujícího správního deliktu zaujal Nejvyšší správní soud.

Shodně jako v uvedených případech proto zdejší soud konstatuje, že s pohledu správního trestání se v případě pokračujícího jiného správního deliktu jedná o jediné jednání, byť složené z opakujících se dílčích útoků.

S uvedeným následně souvisí i hodnocení počátku běhu prekluzivní lhůty. V již citovaném rozsudku ve věci sp. zn. 5 Afs 87/2008 Nejvyšší správní soud k této otázce mimo vši pochybnost uvedl, že „*Počátek běhu lhůty u trvajících i pokračujících deliktů je tedy třeba spojit s ukončením protiprávní činnosti.*“

Při aplikaci uvedených závěrů Nejvyššího správního soudu na souzenou věc dospěl zdejší soud k závěru, že uplatněné žalobní námitky nejsou důvodné.

Mezi účastníky není sporu o tom, že se v posuzované věci jedná o jiný správní delikt skládající se ze 179 útoků, přičemž 111 útoků bylo spácháno do 30. 6. 2006 a 68 útoků bylo spácháno po 1. 7. 2006. Z hlediska uvedené judikatury se pro účely hodnocení běhu prekluzivní lhůty pro zahájení správního řízení jedná o jediný jiný správní delikt, který byl ukončen po 1. 7. 2006, konkrétně v únoru 2007. Uvedená lhůta proto počala běžet až v únoru 2007. Z obsahu správního spisu zároveň vyplývá, že správní řízení bylo zahájeno dne 28. 8. 2007 doručením oznámení o zahájení řízení stěžovateli (viz § 46 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů), a to na základě kontrol, které proběhly u žalobce ve dnech 26. 3. 2007, 4. 4. 2007 a 17. 4. 2007.

V takto určeném rozhodném okamžiku, tedy v únoru 2007, platilo ustanovení § 40 odst. 3 ve znění účinném od 1. 7. 2006 do 20. 8. 2008, a to ve znění „*odpovědnost právnické osoby za správní delikt zaniká, jestliže správní orgán o něm nezahájil řízení do 2 let ode dne, kdy se o něm dozvěděl, nejpozději však do 5 let ode dne, kdy byl spáchán.*“

Krajský soud se plně ztotožňuje s výkladem uvedeného ustanovení, jak ho provedl žalovaný. Již z prostého jazykového výkladu je zřejmé, že část souvětí „*nejpozději však do 5 let ode dne, kdy byl spáchán*“ se týká lhůty pro zahájení řízení, nikoliv lhůty pro zánik odpovědnosti za správní delikt. V případě dotčeného ustanovení se jedná o kombinaci subjektivní a objektivní lhůty pro zahájení řízení a ve vazbě na tuto lhůtu je řešen zánik odpovědnosti za správní delikt. Odpovědnost za správní delikt podle uvedeného ustanovení zaniká jednak v případě, že příslušný správní orgán nezahájí správní řízení do dvou let ode dne, kdy získal vědomost o jednání, které by mělo být deliktem („*kdy se o něm dozvěděl*“), anebo v případě, že ode dne spáchání deliktního jednání uplynulo pět let a správní orgán nezahájil do té doby řízení o přestupku. Zánik odpovědnosti za delikt není vázán na prostý běh času od spáchání správního deliktu, nýbrž rozhodujícím okamžikem je (ne)zahájení

správního řízení v určitém časovém úseku. Tím se uvedená právní úprava odlišuje od § 20 odst. 1 zákona o přestupcích, dle kterého přestupek nelze projednat, uplynul-li od jeho spáchání jeden rok, resp. od § 20 odst. 3 téhož zákona, dle kterého přerušením běhu lhůty pro projednání přestupku podle odstavce 1 začíná běh nové lhůty pro projednání přestupku; *přestupek však nelze projednat, uplynuly-li od jeho spáchání dva roky*. Zákon o přestupcích jasně váže lhůtu pro prekluzi práva projednat přestupek na běh času od spáchání deliktu. Pětiletá lhůta v případě § 40 odst. 3 zákona o vinohradnictví a vinařství limituje pouze maximální lhůtu, ve které může správní orgán zahájit řízení o správním deliktu, a to zjevně proto, aby oprávnění správního orgánu stíhat deliktní jednání nebylo bezbřehé a neomezeně dlouhé.

Obdobná konstrukce lhůty je obsažena např. v § 64 odst. 3 zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), dle kterého odpovědnost právnické osoby za správní delikt zaniká, jestliže správní orgán o něm nezahájil řízení do 1 roku ode dne, kdy se o něm dozvěděl, nejpozději však do 3 let ode dne, kdy byl spáchán. K této lhůtě poskytl výklad Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 5. 5. 2015, č. j. 9 As 48/2014 – 28, když uvedl, že „*podle § 64 odst. 3 živnostenského zákona odpovědnost za správní delikt zaniká, pokud správní orgán o něm nezahájil řízení do 1 roku ode dne, kdy se o něm dozvěděl, nejpozději však do 3 let ode dne, kdy byl spáchán.*

Správní řízení bylo zahájeno dne 17. 3. 2011 doručením oznámení o zahájení řízení stěžovateli (viz § 46 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů). Aby byla odpovědnost stěžovatele prekludována, muselo by se jednat o jednání, ke kterému došlo dříve než 17. 3. 2008, nebo o kterém by se živnostenský úřad dozvěděl dříve než 17. 3. 2010.“ Z citovaného je zjevné, že Nejvyšší správní soud v citovaném rozhodnutí, stejně jako zdejší soud v nyní projednávané věci váže prekluzi odpovědnosti žalobce (stěžovatele) na zahájení řízení v objektivní lhůtě.

Uvedeným závěrům odpovídá i doktrinální výklad k (opět obdobnému) ustanovení § 182 odst. 3 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), dle kterého odpovědnost právnické osoby za správní delikt zaniká, jestliže stavební úřad o něm nezahájil řízení do 1 roku ode dne, kdy se o něm dozvěděl, nejpozději však do 3 let ode dne, kdy byl spáchán. Viz Malý, S.: Nový stavební zákon s komentářem: Zákon č. 183/2006 Sb. o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon). Praha: Wolters Kluwer (ČR), 2007: „*Konstrukce zániku odpovědnosti za správní delikt z „hlediska času“ je zcela odlišná od této úpravy v případě přestupků (srov. § 20 odst. 1 přest. zák.). Jsou především stanoveny dvě lhůty, a to pro zahájení řízení o správním deliktu. Jde jednak o tzv. objektivní tříletou lhůtu, jednak o tzv. subjektivní roční lhůtu, v nichž však, na rozdíl od jediné objektivní lhůty v případě přestupku, stačí, že řízení bude „pouze“ zahájeno. Objektivní lhůta začíná běžet okamžikem, kdy byl správní delikt spáchán, subjektivní pak okamžikem, kdy se správní orgán o spáchání deliktu dozvěděl.*“

Shodně např. i aktuální doktrinální výklad v Macháčková, J. a kol.: Stavební zákon. Komentář. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013: „*Zákonem je stanovena jak subjektivní, tak i objektivní lhůta pro projednání správního deliktu. Obě musí být při projednávání dodrženy. Subjektivní lhůta pro zahájení končí uplynutím 1 roku od doby, kdy se stavební úřad o spáchání deliktu dozvěděl. Nejpozději může stavební úřad řízení zahájit při současném*

dodržení objektivní tříleté lhůty. Počátek lhůty začíná běžet dnem spáchání správního deliktu.“

Případně lze odkázat i na doktrinální výklad k ustanovení § 22b zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů (zákon o ochraně hospodářské soutěže), dle kterého odpovědnost za správní delikt zaniká, jestliže správní orgán o něm nezahájil řízení do 5 let ode dne, kdy se o něm dozvěděl, nejpozději však do 10 let ode dne, kdy byl spáchán. Viz Munková J., Kindl J.: Zákon o ochraně hospodářské soutěže (EKZ), 2. vydání, Praha: C. H. Beck, 2009: „*Nová úprava tyto pochybnosti odstraňuje tím, že stanoví, že v uvedených lhůtách, ať jde o lhůtu subjektivní nebo objektivní, je Úřad povinen zahájit řízení, nikoli že je povinen v těchto lhůtách uložit pokutu.*“

S ohledem na uvedené judikatorní i doktrinální závěry ohledně běhu lhůty, ohledně charakteru deliktního jednání a ohledně rozhodného okamžiku pro počátek běhu lhůty dospěl soud k závěru, že nedošlo k prekluzi odpovědnosti žalobce.

S ohledem na vše shora uvedené dospěl soud k závěru, že rozhodnutí žalovaného, kterým bylo odvolání žalobce zamítnuto, bylo vydáno v souladu se zákonem a shora uvedené žalobní námitky uplatněné žalobcem nejsou důvodné. Soudu tedy nezbylo, než žalobu jako nedůvodnou podle § 78 odst. 7 s.ř.s. zamítnout.

Výrok o nákladech řízení má oporu v § 60 odst. 1 s.ř.s., podle něhož nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Žalobce v řízení úspěšný nebyl, proto mu právo na náhradu nákladů řízení nepřísluší. Žalovanému, který měl v řízení plný úspěch, však žádné náklady spojené s tímto řízením nad rámec jeho běžné administrativní činnosti nevznikly, proto soud rozhodl, že žalovanému se nepřiznává náhrada nákladů řízení.

P o u č e n í : Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu. V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

V Brně dne 30. května 2016

JUDr. Jaroslava Skoumalová
předsedkyně senátu