



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců JUDr. Vojtěcha Šimíčka a Mgr. Radovana Havelce v právní věci žalobce: **AHOLD Czech Republic, a. s.**, se sídlem Slavičkova 1a, Brno, zast. JUDr. Sášou Navrátilovou, advokátkou se sídlem v Brně, Zatloukalova 35, proti žalovanému: **Státní zemědělská a potravinářská inspekce, Ústřední inspektorát**, se sídlem Květná 15, Brno, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 10. 2. 2006, č. j. 105/84/9/05-SŘ, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 23. 4. 2008, č. j. 29 Ca 113/2006 - 18,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 23. 4. 2008, č. j. 29 Ca 113/2006 - 18, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Žalobce jako stěžovatel včas podanou kasační stížností napadl shora uvedený rozsudek Krajského soudu v Brně, kterým byla zamítnuta jeho žaloba proti označenému rozhodnutí žalovaného. Tímto rozhodnutím bylo zamítnuto odvolání stěžovatele a potvrzeno prvostupňové rozhodnutí Státní zemědělské a potravinářské inspekce, Inspektorát v Praze, ze dne 24. 11. 2005, č. j. 900-2/U/378/1/2005-SŘ, jímž byla stěžovateli podle § 17 odst. 3 písm. c) zákona č. 110/1997 Sb., o potravinách a tabákových výrobcích a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů (dále též „zákon o potravinách“), uložena pokuta ve výši 600 000 Kč za to, že v provozovnách Leopoldova, Praha 4 – Chodov, dne 13. 10. 2005, Breitcetlova 771/6, Praha 9 – Černý Most, dne 4. 10. 2005, nám. Svobody 32, Mníšek pod Brdy, dne 13. 10. 2005 a ul. Armády 245, Praha 5 – Stodůlky, dne 24. 10. 2005, při uvádění potravin do oběhu nedodržel stanovené požadavky, do oběhu

uváděl potraviny jiné než zdravotně nezávadné a potraviny klamavě označené a odděleně neumístil a zřetelně neoznačil potraviny s prošlým datem minimální trvanlivosti. Rozsudek krajského soudu vycházel z toho, že výrok rozhodnutí správního orgánu 1. stupně byl dostatečně určitý, v řízení bylo postupováno v souladu s procesními předpisy, skutkový stav byl dostatečně zjištěn a správná byla i právní kvalifikace věci.

Stěžovatel v kasační stížnosti uplatňuje důvody uvedené v § 103 odst. 1 písm. a), b), d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“). Po rekapitulaci skutkového stavu uvádí, že v odůvodnění napadeného rozsudku jsou obsaženy závěry neodůvodněné a vzájemně si odporující, jakož i závěry nevycházející z provedeného dokazování. Z toho důvodu je rozsudek krajského soudu nepřezkoumatelný. Navíc se soud neřídil § 157 odst. 2 občanského soudního řádu ve spojení s § 64 s. ř. s. Krajský soud se nevypořádal s argumentem stěžovatele, že správní orgán prvního stupně postupoval nesprávně, když spojil řízení o více zcela odlišných a vzájemně naprosto nesouvisejících údajných porušeních povinností stěžovatele, ačkoliv k takovému spojení věcí nebyly splněny podmínky. Spojení věcí bylo podle § 7 odst. 3 v rozhodné době účinného zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (dále též „správní řád“), možné pouze v případě, bylo-li místně příslušných několik správních orgánů. V takovém případě pak koná řízení správní orgán, který řízení zahájil první, pokud se příslušné orgány nedohodly jinak. Odůvodnění rozsudku týkající se této námitky považuje stěžovatel za nepochopitelné, zmatečné a nepřezkoumatelné. Shodný názor má i tam, kde jde o jeho námitku, že v důsledku nezákonného spojení nemůže uplatnit regresní postih na svých zaměstnancích (resp. obchodních partnerech), kteří se měli dopustit porušení podle zákona o potravinách. Stěžovatel v daném řízení nenavrhoval řešit otázku, zda může uplatnit regresní postih, nýbrž konstatoval, že došlo k nezákonnému spojení věcí, a tedy k nemožnosti uplatnění regresního postihu, neboť za takového stavu nelze zcela jednoznačně určit podíl odpovědnosti konkrétního zaměstnance či dodavatele za škodu spočívající v uložení pokuty ve výši 600 000 Kč.

Závěr krajského soudu ohledně námitky stěžovatele, že uložení takto vysoké pokuty bylo motivováno i jinými než právními důvody, z něhož plynulo, že takto vymezené tvrzení není námitkou, ale pouhou hypotézou, považuje stěžovatel za zcela zmatečný. Soud uvedl, že stěžovatel by musel fakta nějak doložit. K tomu však stěžovatel uvádí, že nemá povinnost dokládat fakta, nýbrž povinnost tvrzení a povinnost důkazní. Povinnost tvrzení stěžovatel unesl a k povinnosti důkazní navrhuje stěžovatel, aby si Nejvyšší správní soud vyžádal od žalovaného přehled udělených pokut za období roku 2004 a 2005, aby bylo možné prokázat, že o výši pokut bylo rozhodnuto dříve, než proběhlo správní řízení.

Stěžovatel dále uvádí, že nepovažuje svou námitku, že rozhodnutí správního orgánu prvního stupně bylo vydáno v rozporu s ustanovením § 3 odst. 4 správního řádu, za nekonkrétní, neboť v žalobě je jednoznačně uvedeno, že správní rozhodnutí bylo vydáno v rozporu s § 3 odst. 4, § 32 odst. 1 a § 46 správního řádu. Tato ustanovení ukládají správním orgánům zjišťovat přesně a úplně skutkový stav věci a za tímto účelem si opatřit potřebné podklady pro rozhodnutí. V daném případě ovšem skutková zjištění ve spisech oporu nemají.

Krajský soud se nevypořádal ani s námitkou, že v rozhodnutí orgánu prvního stupně není jednoznačně identifikováno údajné jednání stěžovatele. Stěžovatel tak i v kasační stížnosti opakuje, že ve výroku správního rozhodnutí nejsou jednoznačně specifikovány správní delikty (rozsah a skutková vymezení), kterých se měl stěžovatel dopustit, neboť není zřejmé konkrétně co, kdy a kde měl spáchat. Pokud tyto skutečnosti vyplývají z odůvodnění, popsanou nezákonnost to neodstraňuje. Rozhodnutí správního orgánu prvního stupně je ve výrokové části nejasné a nepřezkoumatelné, neboť z výrokové části nevyplyvá, proč a zač byla stěžovateli uložena pokuta. Navíc jednotlivé správní delikty nejsou specifikovány tak, aby je nebylo možno zaměnit s jiným jednáním. V této souvislosti stěžovatel poukazuje na judikaturu Nejvyššího správního soudu (zejm. na rozsudek sp. zn. 2 As 15/2008).

Pro výše uvedené důvody navrhuje stěžovatel napadený rozsudek krajského soudu zrušit a vrátit věc tomuto soudu k dalšímu řízení.

Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti přiznává, že výrok prvoinstančního rozhodnutí není bezvadný, nicméně dle judikatury známé v době vydání těchto rozhodnutí splňuje spolu s odůvodněním požadavky na něj kladené. Žalovaný především vycházel z rozsudku Nejvyššího správního soudu sp. zn. 3 Ads 21/2004, který mimo jiné stanoví, že postačuje, když „rozhodnutí jako celek umožňuje jeho adresátovi seznat, jaké konkrétní jednání mu je vyčítáno, a právní kvalifikaci takového jednání“. V nyní souzeném případě je výrok specifikován v odůvodnění tak, že postižené jednání není možné zaměnit s jiným. Není tedy důvodné poukazovat na nutnost přesné specifikace jednání stěžovatele ve výroku rozhodnutí z hlediska vyloučení možné překážky litispendence, dvojího postihu pro týž skutek či z hlediska zásady res iudicata.

Žalovaný dále konstatuje, že napadené rozhodnutí vychází z podkladů řízení, s nimiž byl stěžovatel seznámen. Žalovanému není známo, z jakých skutečností dovodil stěžovatel závěr o nedostatečném zjištění skutkového stavu, případně nedostatečnosti opory ve správním spisu.

I pokud jde o ostatní v kasační stížnosti uvedené námitky, považuje je žalovaný za nedůvodné. Většina z nich již byla judikatorně zodpovězena v rozsudku Nejvyššího správního soudu, který ostatně stěžovatel sám cituje (sp. zn. 2 As 15/2008). Jediný rozdíl tkví v tom, že v předchozím případě se jednalo o jiný zákon, na jehož základě byla udělena pokuta. Právní závěry zde uvedené jsou ovšem přenositelné na nyní projednávaný případ.

Žalovaný uzavírá, že napadený rozsudek je v souladu se zákonem, a proto navrhuje, aby byla kasační stížnost zamítnuta.

Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost byla podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, a stěžovatel je zastoupen advokátkou. Důvodnost kasační stížnosti pak zdejší soud posoudil v mezích vyplývajících z ustanovení § 109 odst. 2, 3 s. ř. s.

Stěžovatel v kasační stížnosti uplatňuje důvody uvedené v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. (*nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení*), v § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. (*vady řízení spočívající v tom, že skutková podstata, z níž správní orgán v napadeném rozhodnutí vycházel, nemá oporu ve spisech nebo je s nimi v rozporu, nebo že při jejím zjišťování byl porušen zákon v ustanoveních o řízení před správním orgánem takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost, a pro tuto důvodně vytýkanou vadu soud, který ve věci rozhodoval, napadené rozhodnutí správního orgánu měl zrušit; za takovou vadu řízení se považuje i nepřezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu pro nesrozumitelnost*) a v § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. (*nepřezkoumatelnost spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, popřípadě v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé*).

Nejvyšší správní soud se v první řadě zabýval námitkami kasační stížnosti označujícími soudní rozhodnutí za nepřezkoumatelné; pakliže by totiž rozhodnutí krajského soudu nebylo lze plně přezkoumat, nebylo by ani možno v plné míře vážit další uplatněné námitky.

K institutu nepřezkoumatelnosti rozhodnutí se Nejvyšší správní soud vyjádřil již v řadě svých rozhodnutí, viz např. rozsudek ze dne 31. 5. 2007, č. j. 2 Afs 105/2006 - 90 (www.nssoud.cz), kde poukázal na konstantní judikaturu Ústavního soudu (např. náleze ze dne 20. 6. 1996, sp. zn. III. ÚS 84/94, zveřejněný pod č. 34 ve svazku č. 3 Sbírky nálezů a usnesení Ústavního soudu, či ze dne 26. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/97, zveřejněný pod č. 85 ve svazku č. 8 citované sbírky) i Nejvyššího správního soudu (např. rozsudek ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 - 44, zveřejněný pod č. 589/2005 Sb. NSS; nebo rozsudek ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 - 52; oba též dostupné na www.nssoud.cz), která zakotvuje povinnost soudů své rozsudky řádně odůvodňovat. Z odůvodnění pak musí vyplývat vztah mezi skutkovými zjištěními a úvahami při hodnocení důkazů na straně jedné a právními závěry na straně druhé. Pokud by tomu tak nebylo, rozhodnutí by bylo nepřezkoumatelným, neboť by nedávalo dostatečné záruky pro to, že nebylo vydáno v důsledku libovůle a způsobem porušujícím ústavně zaručené právo na spravedlivý proces. Při hodnocení důvodnosti námitky nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu se tedy zdejší soud zaměřil na otázku, zda je z odůvodnění napadeného rozsudku zřejmé, proč krajský soud nepovažoval za důvodnou právní argumentaci stěžovatele a proč jeho námitky pokládá za liché, mylné nebo vyvrácené.

Krajský soud předně nepochybil, pokud se podrobněji nezabýval námitkou stěžovatele směřující proti porušení některých ustanovení správního řádu (§ 3 odst. 4, § 32 odst. 1, § 46), neboť stěžovatel tvrzená porušení v žalobě blíže nekonkretizoval. Povinnou náležitostí žaloby jsou totiž podle § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s. tzv. žalobní body, z nichž musí být patrné, z jakých skutkových a právních důvodů považuje žalobce napadené výroky rozhodnutí za nezákonné nebo nicotné. V souzeném případě stěžovatel nedostatečně vymezil žalobní bod, neboť pouze poukázal na porušení zákona, aniž by popsal, jak k tomuto porušení došlo. K požadavkům na žalobní body se Nejvyšší správní soud již mnohokrát vyjádřil; z rozsudku rozšířeného senátu ze dne 20. 12. 2005, č. j. 2 Azs 92/2005 - 58, zveřejněného pod č. 835/2006 Sb. NSS, plyne, že žalobce je povinen vylicit, jakých konkrétních nezákonných kroků, postupů, úkonů, úvah, hodnocení či závěrů se měl správní orgán vůči němu dopustit v procesu vydání napadeného

rozhodnutí či přímo rozhodnutím samotným, a rovněž je povinen ozřejmit svůj právní náhled na to, proč se má jednat o nezákonnosti. Právní náhled na věc se přitom nemůže spokojit toliko s obecnými odkazy na určitá ustanovení zákona bez souvislosti se skutkovými výtkami. V daném případě tedy žalobní bod skutečně nebyl řádně vymezen.

Není také pravda, že se krajský soud nevypořádal s námitkou, dle které je rozhodnutí správního orgánu prvního stupně ve výrokové části nejasné a nepřezkoumatelné, neboť z ní nevyplyvá, proč a zač (za jaký skutek) je stěžovateli uložena pokuta. Naopak, krajský soud se touto námitkou podrobně zabýval, přičemž na str. 4-5 rozsudku poukázal na to, že z výroku správního orgánu prvního stupně jednoznačně vyplývá, jaká zákonná ustanovení stěžovatel porušil, kde a kdy se tak stalo. Zcela konkrétní specifikace porušení zákona pak plyne z odůvodnění, které je nedílně s výrokem spjato. Se žalobní námitkou se tedy krajský soud řádně vypořádal, a jeho rozsudek nedostatkem důvodů netrpí. Otázka, zda toto vypořádání odpovídá zákonu, je otázkou jinou, řešenou níže.

Stěžovateli nelze přisvědčit ani v tom, že se krajský soud nevypořádal srozumitelně s námitkou, že řízení o více právních deliktech na různých místech a v různém čase bylo spojeno do řízení jediného. Krajský soud se touto námitkou zabýval na str. 5 svého rozsudku, kde poukázal na to, že k žádnému spojení více řízení nedošlo. Je naopak *„naprosto v souladu se zásadou ekonomie řízení postup správního orgánu, v němž na základě více kontrol u jednoho subjektu na více jeho provozovnách vede jedno sankční řízení. Skutečnost, že na všech provozovnách byla zjištěna porušení zákona o potravinách, v jejichž důsledku pak byla uložena pokuta, je logickým důsledkem kontrolních zjištění. Správnímu orgánu nelze vytýkat, že na základě více skutků, jimiž byly naplněny skutkové podstaty deliktů, uložil pokutu ve výši, která odpovídá vícečetným zjištěním, naopak je to okolnost, k níž správní orgán nepochybně při stanovení sankce přihlíží.“* Krajský soud nesouhlasil se stěžovatelem ani v tom, že jednotlivá porušení povinností spolu naprosto nesouvisí. Onu souvislost shledal krajský soud především v tom, že se jedná ve všech případech o delikty na úseku potravinářství. Stejně tak se krajský soud vyjádřil i k námitce týkající se regresního postihu zaměstnanců a obchodních partnerů stěžovatele, neboť dospěl k závěru, že není věcí správního orgánu, aby k této skutečnosti při ukládání pokuty přihlížel.

Ani námitka, že se krajský soud nevypořádal se žalobním bodem týkajícím se toho, že úvaha o výši pokuty byla vedena i jinými než právními důvody (zejm. politickým tlakem), není důvodná. Jednak je vyloučeno seznat z rozhodnutí případnou motivaci pokuty, jednak důvody, které k uložení vedly, odpovídají skutkovým zjištěním i právnímu předpisu. Krajský soud také uvedl, že žalobní bod je zcela nekonkrétní a bez doložení faktů se k němu vyjádřit nelze, neboť jde jen o nepodloženou hypotézu. Je na stěžovateli, aby si pro svá tvrzení opatřil důkazy, pokud nejde o skutečnosti vyplývající ze spisu. Pokud nyní stěžovatel navrhuje, aby si Nejvyšší správní soud vyžádal od žalovaného přehled udělených pokut za roky 2004 a 2005, pak je třeba říci, že tento důkazní prostředek v žalobním řízení vůbec nenavrhoval. Nad rámec řečené námítky je vhodné dodat následující. Pochybení zjištěná v průběhu kontroly byla řádně zaevidována a popsána ve správním spise, ostatně ani stěžovatel sám se skutkovým stavem, který kontroloři zjistili, v konkrétnostech nepolemizuje. Je třeba si uvědomit, že pochybení byla shledána v řadě prodejen stěžovatele a počet deliktů byl nezanedbatelný. Rovněž je možné poukázat na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 16. 11. 2004, sp. zn. 10 Ca 250/2003 (publikován pod č. 560/2005

Sb. NSS), kde se městský soud podrobně zabýval úlohou postihu ve správním řízení, přičemž zdůraznil, že finanční postih musí být znatelný v majetkové sféře delikventa, tedy být pro něho nikoli zanedbatelný. Tento názor byl potvrzen rozhodnutím Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 5. 2006, č. j. 1 Afs 50/2005 - 97, jakož i další judikaturou zdejšího soudu (viz např. rozsudky ze dne 1. 3. 2006, č. j. 2 As 21/2005 - 72, nebo ze dne 2. 5. 2007, č. j. 2 As 74/2006-134, všechny dostupné na www.nssoud.cz) a Nejvyšší správní soud jej zastává i nadále. Ostatně i Ústavní soud v nález ze dne 9. 3. 2004, sp. zn. Pl. ÚS 38/02, poukázal na to, že „...*má-li být pokuta individualizovaná a přiměřená, musí reflektovat i majetkové poměry potrestaného*“.

Pokud pak jde o údajné porušení § 157 odst. 2 občanského soudního řádu, je třeba poukázat na to, že stěžovatel nekonkretizoval, jaká náležitost odůvodnění napadeného rozsudku chybí, a neumožnil tak zdejšímu soudu se touto námitkou vůbec zabývat (viz shora uvedené nároky na body žaloby, resp. kasační stížnosti). Totéž lze uvést, pokud jde o údajné neodůvodněné a vzájemně si odporující závěry obsažené v rozsudku krajského soudu, jakož i tvrzené závěry nemající oporu v provedeném dokazování. Vzhledem k tomu, že se krajský soud vyrovnal se všemi žalobními body, není žádná z námitek kasační stížnosti mířící na nepřezkoumatelnost rozhodnutí krajského soudu pro nedostatek důvodů pádná. Stejně tak jsou nedůvodné i námitky poukazující na nepřezkoumatelnost rozhodnutí krajského soudu pro nesrozumitelnost. Důvod kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. tedy nebyl shledán.

Stěžovatel dále namítá i z hlediska ustanovení § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s., že správní orgán pochybil, pokud v dané věci spojil řízení o více nesouvisejících pochybeních a karský soud to aproboval. Ani tuto námitku neshledal zdejší soud důvodnou. Zde především souhlasí s krajským soudem v tom, že v dané věci nedošlo k žádnému spojení více řízení, nýbrž bylo zahájeno jedno správní řízení týkající se porušení zákona o potravinách jednáním stěžovatele. Je sice pravdou, že se jednalo o více porušení různého charakteru v několika provozovnách stěžovatele, vždy to však bylo porušení na úseku potravinářství, které bylo přičitatelné stěžovateli. S ohledem na blízkou časovou souvislost jednotlivých porušení tak bylo na místě, aby o nich správní orgán rozhodl v jednom řízení a s použitím analogie s trestním (resp. přestupkovým) právem aplikoval absorpční zásadu a udělil jediným rozhodnutím pokutu i v případě vícečinného souběhu správních deliktů (k tomu viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 9. 2005, č. j. 6 As 57/2004 - 54, publikováno pod č. 722/2006 Sb. NSS, z něhož plyne, že při souběhu více správních deliktů je analogické použití zásady absorpční přípustné, nestanoví-li příslušný právní předpis jinak).

Nejvyšší správní soud rovněž souhlasí s krajským soudem v tom, že otázka možného uplatnění regresní náhrady vůči třetím osobám je v daném případě irelevantní. Jak správní řád, tak zákon o potravinách totiž neukládají tuto problematiku při rozhodování zohledňovat a nelze tedy správnímu orgánu vytýkat, že tak neučinil. Nad toto konstatování zdejší soud uvádí (shodně jako v rozsudku ze dne 19. 12. 2007, č. j. 2 As 42/2007 - 99, www.nssoud.cz), že pokud stěžovatel ví o konkrétních zaměstnancích či dodavatelích, kteří způsobili porušení právních předpisů, za které byl pokutován, nic mu nebrání v uplatnění odpovědnosti (ať už pracovněprávní či obecné) vůči těmto osobám. Stěžovatel má sice pravdu, že skutečná výše škody, kterou jednotlivý zaměstnanec,

eventuelně dodavatel způsobil, není v případě souhrnné pokuty patrná a bude obtížně vypočitatelná, nicméně stejný problém by nastal, pakliže by byla zvlášť vedena řízení o správních deliktech vztahujících se k jediné provozovně stěžovatele, neboť i v takovém případě by byla uložena pokuta za vícero správních deliktů, kterých se stěžovatel dopustil v různých provozovnách. Ani důvod kasační stížnosti uvedený v § 103 odst. 1 písm.b) s. ř. s. tak nebyl shledán naplněným.

Důvodnou však Nejvyšší správní soud shledal námitku, dle které ve výroku správního rozhodnutí orgánu prvního stupně není řádně definováno, čím byly naplněny skutkové podstaty jednotlivých správních deliktů tak, aby nemohlo dojít k jejich zaměnitelnosti. Toto pochybení donedávna nebylo shledáváno takovým, aby samo o sobě mohlo mít vliv na zákonnost rozhodnutí a bylo tak důvodem pro zrušení rozhodnutí žalovaného (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 12. 2006, č. j. 7 As 11/2006 - 50, či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 2. 2005, č. j. 3 Ads 21/2004 - 55, oba www.nssoud.cz). Judikatura vycházela z toho, že při ukládání sankce za správní delikt je sice třeba, aby byl ve výroku popsán skutek, za který je sankce ukládána, takovým způsobem, aby nemohl být zaměněn s jiným; nedostatek toho však není důvodem pro zrušení rozhodnutí, je-li vymezení protiprávního jednání obsaženo v odůvodnění rozhodnutí.

Uvedená správní judikatura však byla prolomena usnesením rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 1. 2008, č. j. 2 As 34/2006-73, publ. pod č. 1546/2008 Sb. NSS. V tomto usnesení rozšířený senát, který je zákonem (§ 17 s. ř. s.) povolán k tomu, aby působil ke sjednocování judikatury Nejvyššího správního soudu, vyslovil požadavek, aby výrok rozhodnutí o jiném správním deliktu obsahoval „*popis skutku uvedením místa, času a způsobu spáchání, popřípadě i uvedením jiných skutečností, jichž je třeba k tomu, aby nemohl být zaměněn s jiným. V případě, že správní orgán takové náležitosti do výroku svého rozhodnutí neuvede, podstatně poruší ustanovení o řízení [§ 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s.] Zjistí-li soud k námitce účastníka řízení existenci této vady, správní rozhodnutí z tohoto důvodu zruší.*“ Rozšířený senát zde vyšel jednak z mezinárodních lidskoprávních závazků České republiky, konkrétně z požadavků článku 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (publ. pod č. 209/1992 Sb.), a dále ze vzájemné blízkosti správního trestání s trestáním soudním podle trestního řádu a v rámci správního trestání pak ze značné věcné podobnosti mezi postihováním přestupků, jiných správních deliktů a disciplinárních deliktů a odklonil se od dosud zastávaného názoru.

Aplikuje-li tento nový právní názor nyní rozhodující senát Nejvyššího správního soudu, který je jím vázán, na zde posuzovanou situaci, shledává, že ve výroku rozhodnutí o uložení pokuty za správní delikt bylo toliko uvedeno: za jaká porušení právních povinností stanovených zákonem o potravinách je pokuta ukládána (porušení tam byla označena jen uvedením textu předpisu), kdy mělo k těmto porušením dojít (ve dnech 13. 10. 2005, 4. 10. 2005 a 24. 10. 2005) a kde (v jakých čtyřech provozovnách stěžovatele). Zcela zde však absentuje konkrétní popis „*způsobu spáchání*“ skutků, popřípadě i uvedení „*jiných skutečností, jichž je třeba k tomu, aby skutek nemohl být zaměněn s jiným*“. Konkrétní vymezení skutků je pak obsaženo pouze v odůvodnění správního rozhodnutí.

Toto opomenutí správního orgánu pak skutečně založilo porušení ustanovení o řízení, a to již proto, že při takovéto neúplnosti výroku hrozí záměna sankcionovaného

skutku s jiným. Jak poukázal rozšířený senát ve shora citovaném usnesení: „Vymezení předmětu řízení ve výroku rozhodnutí o správním deliktu proto vždy musí spočívat ve specifikaci deliktu tak, aby sankcionované jednání nebylo zaměnitelné s jednáním jiným. Tento závěr je přitom dovoditelný přímo z ustanovení § 47 odst. 2 starého správního řádu, neboť věci, o níž je rozhodováno, je v daném případě jiný správní delikt a vymezení věci musí odpovídat jejímu charakteru. V rozhodnutí trestního charakteru, kterým jsou i rozhodnutí o jiných správních deliktech, je nezbytné postavit najisto, za jaké konkrétní jednání je subjekt postižen – to lze zaručit jen konkretizací údajů obsahujících popis skutku uvedením místa, času a způsobu spáchání, popřípadě i uvedením jiných skutečností, jichž je třeba k tomu, aby nemohl být zaměněn s jiným. Taková míra podrobnosti je jistě nezbytná pro celé sankční řízení, a to zejména pro vyloučení překážky litispendence, dvojího postihu pro týž skutek, pro vyloučení překážky věci rozhodnuté, pro určení rozsahu dokazování a pro zajištění řádného práva na obhajobu. (...) Je to až vydané rozhodnutí, které jednoznačně určí, čeho se pachatel dopustil a v čem jím spáchaný delikt spočívá. Jednotlivé skutkové údaje jsou rozhodné pro určení totožnosti skutku, vylučují pro další období možnost záměny skutku a možnost opakovaného postihu za týž skutek a současně umožňují posouzení, zda nedošlo k prekluzi možnosti postihu v daném konkrétním případě.“

Rozšířený senát v uvedeném rozhodnutí také uvedl, že „ze všech výše uvedených důvodů je třeba odmítnout úvahu, že stačí, jsou-li tyto náležitosti uvedeny v odůvodnění rozhodnutí. (...) Identifikace skutku neslouží jen k vědomosti pachatele o tom, čeho se měl dopustit a za jaké jednání je sankcionován. Shodně se závěry (...) rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 2. 2005, sp. zn. 3 Ads 21/2004, je třeba vycházet z významu výrokové části rozhodnutí, která je schopna zasáhnout práva a povinnosti účastníků řízení a jako taková pouze ona může nabýt právní moci. Řádně formulovaný výrok, v něm na prvním místě konkrétní popis skutku, je nezastupitelnou částí rozhodnutí; toliko z něj lze zjistit, zda a jaká povinnost byla porušena a jaké opatření či sankce byla uložena, pouze porovnáním výroku lze usuzovat na existenci překážky věci rozhodnuté, jen výrok rozhodnutí (a nikoliv odůvodnění) může být vynucen správní exekucí apod.“

Uvedené závěry jistě dopadají i na posuzovaný případ a je tak nutno přisvědčit stěžovateli, že krajský soud měl k jeho žalobní námitce zrušit napadené rozhodnutí pro podstatné porušení ustanovení o řízení a nevyhovění této jeho žalobní námitce je nutno považovat za nesprávné posouzení právní otázky krajským soudem. Tato jeho kasační námitka je tedy důvodná. Obdobně zdejší soud judikoval i v rozsudku ze dne 16. 4. 2008, č. j. 2 As 15/2008 - 104, www.nssoud.cz, který se týkal téhož stěžovatele. Pokud žalovaný upozorňuje, že k posunu judikatury došlo až po vydání správních rozhodnutí, pak je třeba uvést, že tato skutečnost nemá na posuzování věci vliv. Změnu judikatury je totiž třeba odlišit od změny právního předpisu. Při novelizaci normativního právního aktu je vždy stanoven den, od něhož se počítá účinnost změn. Judikatorní posun pak značí, jak mají být ustanovení zákona vykládána (resp. jak měla být vykládána i v minulosti, ač tomu tak ne vždy muselo být). Tento výklad pak měl být na tato ustanovení aplikován nikoli až po vyhlášení rozhodnutí, jež je chce vyložit, nýbrž je správný po celou dobu platnosti těchto ustanovení, či od okamžiku, kdy nastaly v právním i faktickém světě ty okolnosti, vzhledem k nimž soud toto ustanovení vykládal. Jakkoliv lze jistě pochopit, že žalovaný vycházel z jemu známé judikatury (a to i Nejvyššího správního soudu), faktem zůstává, že jde o judikaturu nesprávnou (překonanou), a to podle nynějšího názoru rozšířeného senátu

Nejvyššího správního soudu jako tělesa, jehož posouzení právní otázky je závazné. K judikatornímu odklonu a otázkám s tím souvisejícím viz též rozhodnutí zdejšího soudu ze dne 17. 12. 2007, č. j. 2 Afs 57/2007 - 92, www.nssoud.cz.

Z důvodů shora uvedených tedy Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení, v němž je vázán právním názorem v tomto rozsudku vysloveným (§ 110 odst. 1, 3 s. ř. s.).

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti krajský soud rozhodne v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

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

V Brně dne 21. října 2008

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu