



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Ludmily Valentové a soudců JUDr. Jakuba Camrdy, Ph.D. a JUDr. Lenky Matyášové, Ph.D. v právní věci žalobce: **J. H.**, zastoupený JUDr. Ing. Vojtěchem Levorou, advokátem se sídlem v Plzni, Slovanská tř. 136, proti žalovanému: **Ministerstvo zemědělství**, se sídlem Těšnov 17, Praha 1, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 25. 10. 2007, č. j. 9 Ca 295/2005 - 25,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 25. 10. 2007, č. j. 9 Ca 295/2005 - 25, **se ruší a věc se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Podle rozhodnutí Ústředního kontrolního a zkušebního ústavu zemědělského (dále jen „ÚKZÚZ“ nebo „správní orgán I. stupně“) ze dne 15. 7. 2005, č. j. 828/sekr/05, žalobce jako samostatně hospodařící rolník tím, že na podzim roku 2002 uvedl do oběhu 8,4 t žita ozimého odrůdy Albedo, na jaře roku 2003 uvedl do oběhu celkem 24,48 t pšenice jarní odrůdy Aranka a 73,38 t ječmene jarního odrůdy Tolar, které nebyly uznány ÚKZÚZ jako základní nebo certifikovaný rozmnožovací materiál, porušil § 21 odst. 1 písm. a) zákona č. 92/1996 Sb., o odrůdách, osivu a sadbě pěstovaných rostlin, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o odrůdách, osivu a sadbě pěstovaných rostlin“), čímž spáchal správní delikt dle § 34 odst. 2 písm. a) téhož zákona, neboť uváděl do oběhu rozmnožovací materiál, který podle tohoto zákona nebylo povoleno uvádět do oběhu. Za tento správní delikt byla žalobci uložena pokuta ve výši 70 000 Kč.

Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce odvolání, které žalovaný rozhodnutím ze dne 6. 10. 2005, č. j. 31419/2005-17220, zamítl a rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrdil. V tomto rozhodnutí žalovaný uvedl, že podle doložených faktur nebo dodacích listů bylo prokazatelně do oběhu uvedeno 8,4 t neuznaného osiva žita Albedo, 74,52 t neuznaného osiva ječmene jarního odrůdy Tolar a 24,48 t neuznaného osiva pšenice jarní odrůdy Aranka. Žalovaný dále konstatoval, že na základě § 32 odst. 1 zákona o odrůdách, osivu a sadbě pěstovaných rostlin Ministerstvo zemědělství stanovilo a oznámilo ve Věstníku ministerstva druhy uvedené v druhovém seznamu, jejichž rozmnožovací materiál mohl být po stanovenou dobu uváděn do oběhu. Na základě toho byly partie osiva ječmene jarního odrůdy Tolar pod č. 2-0390-00629/04 a 2-0390-00629/05 posouzeny ÚKZÚZ jako obchodní osivo, což znamená, že nebyly uváděny do oběhu v rozporu se zákonem. Žalobou napadeným rozhodnutím bylo dle žalovaného zhojeno pochybení správního orgánu I. stupně spočívající v tom, že v jeho rozhodnutí byl chybně uveden objem 73,38 t neuznaného osiva ječmene jarního odrůdy Tolar uvedeného do oběhu a uvedeno, že ječmen jarní odrůdy Tolar (partie č. 4 a 5) nebyl uznán jako obchodní osivo. Tato chyba neměla dle žalovaného vliv na uloženou pokutu, protože objem neuznaného osiva uvedeného do oběhu se po odstranění tohoto pochybení nesnížil.

Žalobce napadl předmětné rozhodnutí žalovaného žalobou podanou u Městského soudu v Praze, ve které uvedl, že považuje rozhodnutí správních orgánů obou stupňů za nezákonná a vznesl zejména následující okruhy námitek. Za prvé namítl, že nespáchal to, co je mu kladeno za vinu. Pokud dodával obilí, na dodacích listech bylo vždy uvedeno, že se nejedná o uznané osivo a šlo tedy o běžnou obchodní záležitost. Prodané obilí nebylo ani na dodacích listech, ani na fakturách označeno jako osivo. Dle § 21 odst. 1 zákona o odrůdách, osivu a sadbě pěstovaných rostlin lze uvádět rozmnožovací materiál, který je uveden v druhovém seznamu, do oběhu, je-li uznán jako základní nebo certifikovaný. Žalobce měl za to, že žádný zákonný předpis zemědělcům nepředepisuje, zda použijí osivo certifikované či osivo necertifikované či jinak uznané. Zemědělec mohl dodaný materiál použít jako osivo, o kterém ví, že není certifikované, např. ze své úrody, nebo si koupit obilí od svého obchodního partnera. Zemědělec, který od žalobce obilí nakoupil, jej mohl rovněž zkrmit nebo dále prodat. Dle názoru žalobce nebyl porušen ani smysl ani účel zákona, který spočívá v tom, aby nebylo šířeno a za jiné vydáváno osivo, jež nebylo certifikováno. K tomu v daném případě nedošlo. S přístupem úředníků, který byl aplikován v dané věci, by podle žalobce nebylo možné ani obchodovat s obilím, neboť každé obilí se stává osivem právě v okamžiku zasetí. Tvzení odvolacího orgánu, že žalobce se ke správnímu deliktu sám přiznal tím, že žádal o shovívavost při udělení pokuty, nelze hodnotit jako přiznání žalobce, ale pouze jako jeho reakci na chování orgánů státní moci. Žalobce též namítl, že v dané věci nebyl dostatečně zjištěn skutkový stav, neboť nebyl vyslechnut žádný z kupujících, který od žalobce obilí nabyt, aby potvrdil, zda kupoval certifikované osivo.

Žalobce dále namítl, že zákon o odrůdách, osivu a sadbě pěstovaných rostlin, který měl dle závěru správních orgánů svým protiprávním jednáním porušit, byl zrušen zákonem č. 219/2003 Sb., o uvádění do oběhu osiva a sadby pěstovaných rostlin a o změně některých zákonů (zákon o oběhu osiva a sadby); dále jen „zákon o oběhu osiva a sadby“. Ten dle žalobce nabyl účinnosti dne 31. 7. 2003. V § 43 (Přechodná ustanovení) zákona o oběhu osiva a sadby není uvedeno, zda se podle tohoto zákona postihují i správní delikty

spáchané před účinností tohoto nového zákona a tuto problematiku neřeší ani § 42 tohoto zákona (Vztah ke správnímu řádu). I kdyby tedy žalobce teoreticky připustil, že se protiprávního jednání dopustil, došlo k porušení zákona za účinnosti dnes již neplatného zákona, podle něhož sankci nelze uložit. Podle nového zákona též žalobci nelze sankci uložit, protože v době údajného spáchání správního deliktu ještě neplatil. Nový zákon přitom nemá ustanovení o kontinuitě se starým zákonem, jako to vždy mají trestní kodexy. Na uvedeném stavu nemůže ničeho změnit skutečnost, že skutkové podstaty obsažené v obou zákonech jsou podobné. Žalobce z výše uvedeného dovozuje, že jak rozhodnutí správního orgánu I. stupně, tak i napadené rozhodnutí odvolacího orgánu jsou nicotná, neboť nebyla vydána na základě platného zákona.

Městský soud žalobu následně zamítl rozsudkem ze dne 25. 10. 2007. Uvedl, že listinné důkazy založené ve správním spise, jež byly výslovně zmíněny v odůvodnění rozhodnutí správního orgánu I. stupně, prokazují, že žalobce na podzim 2002 a na jaře 2003 prodal svým obchodním partnerům výše specifikované osivo, ačkoliv rozhodnutími ÚKZÚZ ze dne 6. 9. 2002, 9. 10. 2002, 7. 4. 2003 a 9. 4. 2003 nebylo toto osivo žalobci uznáno jako základní nebo certifikovaný rozmnožovací materiál. Žito, pšenice i ječmen jsou druhy uvedené v druhovém seznamu podle § 4 odst. 1 zákona o odrůdách, osivu a sadbě pěstovaných rostlin a rozmnožovací materiál těchto druhů se tedy v souladu s § 4 odst. 2 a § 21 odst. 1 písm. a) předmětného zákona smí uvádět do oběhu pouze tehdy, je-li uznán ÚKZÚZ jako základní nebo certifikovaný. Prodej výše zmíněného osiva žalobcem třetím subjektům, který dokládají faktury o prodeji osiva a dodací listy tvořící součást spisového materiálu, kvalifikoval městský soud ve smyslu § 2 písm. f) a h) zákona o odrůdách, osivu a sadbě pěstovaných rostlin jako uvádění rozmnožovacího materiálu do oběhu. Jelikož žalobce uvedeným způsobem (prodejem) uváděl do oběhu rozmnožovací materiál, který nebyl uznán ÚKZÚZ jako základní nebo certifikovaný, je závěr správních orgánů obou stupňů o porušení § 21 odst. 1 písm. a) zákona o odrůdách, osivu a sadbě pěstovaných rostlin, jakož i uložení sankce za toto protiprávní jednání dle § 34 odst. 2 písm. a) téhož zákona, zcela po právu.

Městský soud odmítl i tvrzení žalobce, dle něhož bylo na dodacích listech vždy uvedeno, že se nejedná o uznané osivo. Dodací listy, které žalobce správnímu orgánu I. stupně při kontrole předložil a které jsou založeny ve spise, žádný údaj v tomto směru neobsahují. Městský soud dodal, že ani uvedení údaje o tom, že se nejedná o uznané osivo na dodacím listu, by nemohlo ovlivnit závěr o protiprávnosti daného jednání. Případné vyrozumění kupujícího, že předmětem dodávky realizované na základě uzavřené kupní smlouvy je neuznané osivo, nemění nic na tom, že prodávající (zde žalobce) prodejem takového osiva porušuje § 4 odst. 2 a § 21 odst. 1 písm. a) zákona o odrůdách, osivu a sadbě pěstovaných rostlin, neboť uvádí do oběhu neuznaný rozmnožovací materiál. Proto ani otázka, jak s osivem naložil kupující, není pro posouzení zákonnosti napadeného rozhodnutí relevantní. Zákon o odrůdách, osivu a sadbě pěstovaných rostlin zakazuje a sankcionuje prodej - jakož i další formy uvádění do oběhu - neuznaného rozmnožovacího materiálu. V rozporu se zákonem je tedy samotné uvedení takového materiálu do oběhu, bez ohledu na to, jak s takovým materiálem bude po jeho uvedení do oběhu dále naloženo.

Městský soud nepřisvědčil ani námitce, že se v daném případě nejednalo o osivo, kterým se dle mínění žalobce obilí stává až v okamžiku zasetí. Soud poukázal na definici

rozmnožovacího materiálu obsaženou v § 2 písm. h) zákona o odrůdách, osivu a sadbě pěstovaných rostlin, z níž vyplývá, že osivem jsou semena (obilí) *určená* k výsevu. To, že se v případě žalobcem prodáváného obilí jednalo o rozmnožovací materiál v podobě osiva, plyne jednak z toho, že předmětné obilí bylo namořeno, a tudíž jej nebylo možné zkrmit, jakož i z vlastního vyjádření žalobce k zahájenému správnímu řízení, ve kterém žalobce argumentuje nemožností vyrobit přesné množství *osiva* a dále nutností rozvést připravený materiál k zemědělci tak, *aby mohl zasít* v agrotechnických lhůtách.

Nedůvodnou shledal městský soud též námitku, v níž žalobce vytýká žalovanému nedostatečné zjištění skutkového stavu věci. Dle městského soudu správní orgány obou stupňů při vydání rozhodnutí v souzené věci neporušily § 3 odst. 4 a § 46 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (dále jen „správní řád“) a napadené rozhodnutí vychází ze spolehlivě zjištěného stavu věci. Skutkový stav věci byl dostatečně zjištěn na základě listinných důkazů, které si správní orgány v průběhu řízení opatřily a které prokazují prodej neuznaného osiva žalobcem. Nebylo proto zapotřebí, aby správní orgány prováděly výsledky kupujících, kterým žalobce osivo dodal, za účelem zjištění, zda daný subjekt kupoval „certifikované“ osivo, neboť skutečnost, že se nejednalo o osivo uznané ÚKZÚZ jako základní nebo certifikovaný rozmnožovací materiál, je zřejmá z výše zmíněných listinných důkazů tvořících podklad pro rozhodnutí správních orgánů, zejména pak z rozhodnutí ÚKZÚZ o neuznání osiva. Provádění dalšího dokazování v tomto směru výsledkem svědků by bylo nadbytečné.

K námitce, v níž žalobce dovozuje nezákonnost napadeného rozhodnutí z toho, že zákon o odrůdách, osivu a sadbě pěstovaných rostlin, podle něhož byl sankcionován, byl ještě před vydáním napadeného rozhodnutí zrušen zákonem o oběhu osiva a sadby, městský soud uvedl, že trestnost správních deliktů se řídí obdobnými principy jako trestnost trestných činů a odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2007, č. j. 8 As 17/2007 - 135, publikovaný pod č. 1338/2007 Sb. NSS. I na postih žalobce tedy bylo nutno aplikovat obecně platnou trestněprávní zásadu, že trestnost činu se posuzuje a trest se ukládá podle zákona účinného v době, kdy byl čin spáchán; podle pozdějšího zákona se posuzuje jen tehdy, jestliže to je pro pachatele příznivější. Správní orgány postupovaly v souladu s touto zásadou, když protiprávní jednání žalobce posuzovaly a pokutu uložily podle zákona o odrůdách, osivu a sadbě pěstovaných rostlin, účinného v době, kdy k protiprávnímu jednání došlo, přičemž vzaly v úvahu tu skutečnost, že pozdější právní úprava obsažená v zákoně o oběhu osiva a sadby není pro žalobce příznivější, neboť jemu vytýkané protiprávní jednání sankcionuje v § 41 odst. 2 písm. a) shodně jako zákon o odrůdách, osivu a sadbě pěstovaných rostlin.

Žalobce (stěžovatel) napadl rozsudek krajského soudu včasnou kasační stížností, v níž výslovně poukazoval na důvody dle § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“); ve skutečnosti se však opíral rovněž o § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s.

Stěžovatel v kasační stížnosti rozvíjí své námitky uvedené v žalobě. Za první namítá, že se nedopustil žádného správního deliktu, neboť žádný rozmnožovací materiál do oběhu neuvedl; obilí dodané odběratelům nebylo rozmnožovacím materiálem, a proto nemohla být naplněna skutková podstata správního deliktu dle § 34 odst. 2 písm. a) zákona o

odrůdách, osivu a sadbě pěstovaných rostlin. Odběratelé si byli vědomi, že předmětné obilí není uznáno jako základní nebo certifikovaný materiál. To vyplývá mj. z příslušných faktur a dodacích listů. Smyslem právní úpravy je dle stěžovatele to, aby nedošlo k poškozování odběratelů tím, že je jako certifikované uváděno do oběhu obilí, které ve skutečnosti tuto certifikaci postrádá. To uznal i samotný správní orgán I. stupně tím, že při úvaze o výši pokuty zohlednil, jak uvedl, skutečnost, že mu není znám vznik žádné škody odběratelům. Nelze také souhlasit se závěrem městského soudu, že stěžovatel uvedl do oběhu osivo – v daném případě se nejednalo o semena určená k výsevu, tedy o rozmnožovací materiál. Rozhodnutí správních orgánů i soudu tak nevychází ze spolehlivě zjištěného skutkového stavu věci, neboť nebyly provedeny výsledky jednotlivých odběratelů. Není také bez významu, zda tito kupovali obilí od stěžovatele jako uznané, či nikoliv.

Nelze také, jak to učinil ÚKZÚZ, považovat žádost o shovívavost při udělení pokuty za přiznání stěžovatele. Navíc, i tzv. přiznání stěžovatele nezavazuje správní orgány povinnosti zjistit řádně skutkový stav věci.

Stěžovatel také dodává, že i kdyby teoreticky porušil zákaz dle § 21 odst. 1 písm. a) zákona o odrůdách, osivu a sadbě pěstovaných rostlin, pak trestnost takového jednání zanikla v důsledku zrušení tohoto zákona a jeho nahrazení zákonem o oběhu osiva a sadby. Ten tuto situaci navíc v přechodných ustanoveních nijak neřeší. Pokud správní orgány rozhodovaly o správním deliktu, musely vycházet z právního stavu, který zde byl v době spáchání předmětného správního deliktu. Zákon o odrůdách, osivu a sadbě pěstovaných rostlin však již byl v době rozhodování zrušen a trestnost za spáchání správního deliktu tudíž zanikla. Tento zánik trestnosti nemůže být překonáván analogickým použitím obdobných principů v trestním právu. Na tvrzeních stěžovatele nemůže nic změnit ani podobnost skutkových podstat dle zákona o odrůdách, osivu a sadbě pěstovaných rostlin a zákona o oběhu osiva a sadby.

Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že právní závěry obsažené v napadeném rozsudku městského soudu považuje za správné a z tohoto důvodu hodnotí kasační stížnost jako nedůvodnou.

Nejvyšší správní soud nejprve přezkoumal formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost je podána včas, neboť byla podána ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného rozsudku (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), je podána osobou oprávněnou, neboť stěžovatel byl účastníkem řízení, z něhož napadený rozsudek vzešel (§ 102 s. ř. s.), a je zastoupen advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

Nejvyšší správní soud dále přezkoumal napadené rozhodnutí krajského soudu v rozsahu vymezeném v § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s. a shledal kasační stížnost v dále vymezeném rozsahu důvodnou.

Námítka stěžovatele, týkající se skutečnosti, že nenaplnil znaky skutkové podstaty dle § 34 odst. 2 písm. a) zákona o odrůdách, osivu a sadbě pěstovaných rostlin úzce souvisí s jeho námitkou, že rozhodnutí správních orgánů (i soudu) nevychází ze spolehlivě zjištěného skutkového stavu věci a byl tak porušen § 3 odst. 4 a § 46 správního řádu, resp.

naplněny kasační důvody dle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. V tomto ohledu Nejvyšší správní soud uvádí, že se s argumentací stěžovatele neztotožňuje. Především není zřejmé, jak by např. z příslušných faktur a dodacích listů mělo vyplývat, že si odběratelé byli vědomi, že předmětné obilí není uznáno jako základní nebo certifikovaný rozmnožovací materiál. Nejvyšší správní soud se z předložených dodacích listů a jiných dokladů o prodeji, které jsou součástí správního spisu přesvědčil, že ohledně této skutečnosti není na předmětných dokumentech uveden žádný údaj. Jak však uvedl již městský soud, je tato skutečnost nerozhodná, neboť do oběhu bylo zakázáno uvádět rozmnožovací materiál neodpovídající podmínkám § 21 odst. 1 písm. a) zákona o odrůdách, osivu a sadbě pěstovaných rostlin, a to bez ohledu na to, jak je označen.

Naopak lze konstatovat, že skutečnosti zjištěné během správního řízení svědčí o tom, že se v případě prodávaného obilí o osivo (resp. rozmnožovací materiál) jednalo. Zákonná definice rozmnožovacího materiálu dle § 2 písm. h) zákona o odrůdách, osivu a sadbě pěstovaných rostlin stanoví, že se jím rozumí „*osivo a sadba, zejména semena určená k výsevu, hlízy, oddenky, cibule, výpěstky a jiné části rostlin sloužící k rozmnožování, včetně výpěstků získaných z buněčných nebo tkáňových kultur*“. V dodacích listech bylo příslušné obilí specifikováno číslem partie, přičemž tento atribut se váže k rozmnožovacímu materiálu, potažmo se tímto číslem označuje rozmnožovací materiál; srov. § 23 odst. 6 písm. a) zákona o odrůdách, osivu a sadbě pěstovaných rostlin či vyhlášku č. 191/1996 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona o odrůdách, osivu a sadbě pěstovaných rostlin (příloha č. 4 a 5). Stěžovatel tedy v dodacích listech uváděl předmětné obilí pod čísly partií, pod kterými nebylo uznáno jako certifikované osivo.

Pokud stěžovatel uvádí, že jím prodané obilí nebylo určeno k výsevu, je otázkou, proč bylo namořeno. O skutečnosti, že předmětné obilí bylo určeno k výsevu, svědčí také vyjádření stěžovatele k zahájení správního řízení ze dne 2. 7. 2005 (viz výše citovaná vyjádření stěžovatele o nemožnosti vyrobit přesné množství *osiva* a nutnosti rozvést připravený materiál k zemědělci tak, *aby mohl zasít* v agrotechnických lhůtách.).

Nelze také souhlasit s interpretací stěžovatele, že smyslem právní úpravy obsažené v zákoně o odrůdách, osivu a sadbě pěstovaných rostlin bylo předcházení poškozování odběratelů tím, že je jako certifikované uváděno do oběhu obilí, které ve skutečnosti tuto certifikaci postrádá. Smysl příslušné právní úpravy lze naopak spatřovat v tom, jak již zcela případně uvedl městský soud, aby nebyl do oběhu uváděn neuznaný rozmnožovací materiál, přičemž dle § 2 písm. f) zákona o odrůdách, osivu a sadbě pěstovaných rostlin je uváděním do oběhu třeba rozumět „*nabízení k prodeji, obchodní skladování, prodej nebo jakýkoliv jiný způsob převodu na jinou osobu při podnikání*“. Stejně tak lze plně aprobovat názor městského soudu, dle něhož osivem jsou semena (obilí) *určená* k výsevu a že se tedy tato semena osivem nestávají až v okamžiku výsevu, podstatné je, že jsou prodávána či jinak uváděna do oběhu právě s určením k výsevu. Souladně s městským soudem tak lze konstatovat, že není rozhodné, jak následně, po uvedení do oběhu, s osivem naloží jeho nabyvatel. Těmto závěrům odpovídá i znění důvodové zprávy k zákonu o odrůdách, osivu a sadbě pěstovaných rostlin, dle které „*ustanovení odstavce 1 (pozn. NSS: § 21 odst. 1 předmětného zákona) je v souladu se směrnicí ES č. 70/457/EEC a má zabezpečovat ochranu pěstitelů tím, že je na trhu nabízen jen RM (pozn. NSS: rozmnožovací materiál) vyhovující jakosti*“.

Je také možné dodat, že v průběhu správního řízení před správním orgánem I. stupně ani v průběhu odvolacího řízení stěžovatel nenavrl žádné důkazy, které by měly prokázat jeho tvrzení o jiném určení jím do oběhu uváděných semen obilovin, než je jejich využití jako osiva. Správní orgány přitom při hodnocení této skutečnosti nevycházely jen z kontrolních zjištění zachycených v kontrolních protokolech ze dne 3. 2. 2005 a 9. 2. 2005, ale také z vyjádření samotného stěžovatele ze dne 2. 7. 2005 či materiálů specifikovaných v oznámení ÚKZÚZ o zahájení správního řízení ze dne 21. 6. 2005, č. j. 736/sekr/05. S těmito podklady byl stěžovatel seznámen.

Je pravdou, že ze samotné žádosti stěžovatele o shovívavost, pokud jde o výši sankce, nelze dovozovat, že by stěžovatel předmětné jednání v plném rozsahu doznal, to však nic nemění na tom, že ve správním řízení bylo prokázáno, že stěžovatel v daném případě prodával *semena pšenice, ječmene a žita určená k výsevu*, tedy uváděl do oběhu rozmnožovací materiál ve formě osiva, a to u druhů, které byly uvedeny na druhovém seznamu. Skutkový stav k této otázce byl tedy zjištěn dostatečně, výslech obchodních partnerů stěžovatele by byl tudíž z tohoto hlediska nadbytečný, přičemž se Nejvyšší správní soud ztotožňuje s městským soudem i v tom ohledu, že otázka, zda obchodní partneři stěžovatele věděli, že kupují neuznané osivo, je z hlediska naplnění skutkové podstaty předmětného správního deliktu irelevantní.

Až potud lze tedy s argumentací krajského soudu i správních orgánů obou stupňů souhlasit. Ke konečnému závěru o tom, že stěžovatel předmětným jednáním naplnil skutkovou podstatu správního deliktu dle § 34 odst. 2 písm. a) zákona o odrůdách, osivu a sadbě pěstovaných rostlin, tedy že uvedl do oběhu rozmnožovací materiál, který podle tohoto zákona není dovoleno uvádět do oběhu, však bylo třeba posoudit ještě další otázku, o níž se sice zmínil žalovaný v žalobou napadeném rozhodnutí, vypořádal se s ní však zcela nedostatečně. Obecně totiž skutečně platila povinnost, vyjádřená v § 21 odst. 1 písm. a) zákona o odrůdách, osivu a sadbě pěstovaných rostlin, uvádět do oběhu pouze takové osivo (či jiný rozmnožovací materiál) druhů uvedených na druhovém seznamu, které bylo uznáno jako základní nebo certifikované, aby však bylo možné uzavřít, že stěžovatel tuto povinnost ve shora specifikovaném rozsahu porušil, bylo třeba postavit najisto, že se na obchody stěžovatele s osivem zcela nebo zčásti nevztahovala výjimka z této povinnosti uvedená v § 32 odst. 1 cit. zákona, podle níž *„ministerstvo může, je-li vážně ohroženo zásobení trhu certifikovaným rozmnožovacím materiálem některých druhů uvedených v druhovém seznamu, stanovit a oznámit ve věstníku druhy, jejichž rozmnožovací materiál se smí po dobu jednoho roku ode dne oznámení ve věstníku uvádět do oběhu jako obchodní, stanovit vlastnosti, které musí mít, a způsob jeho kontroly“*. Režim nakládání s obchodním rozmnožovacím materiálem pak definoval § 24 zákona o odrůdách, osivu a sadbě pěstovaných rostlin v návaznosti na § 21 odst. 2 písm. a) téhož zákona tak, že takový rozmnožovací materiál lze uvádět na trh při splnění podmínek daných příslušnou vyhláškou, s výjimkou požadavků na odrůdovou čistotou a pravost (nebylo tedy nutné žádat o uznání ÚKZÚZ). Tento režim tak dopadal především na rozmnožovací materiál druhů, které nebyly uvedeny na druhovém seznamu, avšak vždy po přechodnou dobu také na rozmnožovací materiál těch druhů na tomto seznamu uvedených, na něž se vztahovalo příslušné oznámení Ministerstva zemědělství vydané na základě § 32 odst. 1 cit. zákona.

V předmětném období vydalo ministerstvo oznámení č. j. 28505/02-7010,1000, uveřejněné ve Věstníku Mze č. 4/2002 a dále oznámení č. j. 36 342/02 -7010, uveřejněné ve Věstníku Mze č. 2/2003, jejichž znění jsou veřejně přístupná na <http://isap.vlada.cz>. Bez ohledu na datum zveřejnění ve věstníku se první oznámení mělo vztahovat na uvádění do oběhu pro osev v roce 2002 a druhé pro osev v roce 2003, přičemž první se týkalo ozimé formy některých obilovin (včetně žita) a druhé mj. jarní formy některých obilovin (včetně pšenice a ječmene). Obě oznámení také vymezovala další podmínky nad rámec zmiňované vyhlášky, za nichž bylo možné rozmnožovací materiál těchto druhů uvádět do oběhu v režimu obchodního rozmnožovacího materiálu (tedy bez nutnosti žádat o uznání ÚKZÚZ).

V daném kontextu je nutné připomenout, že stěžovatel již ve vyjádření k zahájení správního řízení ze dne 2. 7. 2005 namítal, že partie ječmene jarního - Tolar č. 4 a 5 má „od ÚKZÚZ uznané jako obchodní osivo“. Kontrolní protokol ze dne 3. 2. 2005, který vyhotovil kontrolní pracovník ÚKZÚZ, skutečně obsahuje zmínku o tom, že u ječmene jarního - Tolar byly „partie 04 a 05 zpětně dohledány jako obchodní osivo“. Přes tyto skutečnosti správní orgán I. stupně k této námitce ve svém rozhodnutí uvedl, že toto tvrzení stěžovatel nedoložil, není mu o něm nic známo a neobsahují ho ani kontrolní protokoly (ač opak je pravdou). Žalovaný pak v odvolacím rozhodnutí obecně zmínil, že osivo lze uvádět do oběhu i jako obchodní, pokud se na něj vztahuje výjimka podle § 32 odst. 1 zákona o odrůdách, osivu a sadbě pěstovaných rostlin, dále pak výslovně konstatoval, že partie ječmene jarního - Tolar pod čísly 2-0390-00629/04 a 2-0390-00629/05 byly posouzeny ÚKZÚZ jako obchodní osivo, což podle žalovaného znamená, že nebyly uváděny do oběhu v rozporu se zákonem. Správní orgán I. stupně tedy v tomto ohledu podle žalovaného pochybil, nicméně tato skutečnost neměla mít vliv na výši udělené pokuty, protože objem „neuznaného osiva“ se po odstranění tohoto pochybení nesnížil. Naopak žalovaný navýšil celkové množství ječmene jarního-Tolar, které měl stěžovatel v rozporu se zákonem uvést do oběhu, ze 73,38 t na 74,52 t.

Tyto závěry nemohou bez dalšího obstát. Pokud jde o zmiňované navýšení, je rozhodnutí žalovaného nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, neboť není patrné, na základě jakých úvah a jakých konkrétních dokladů stěžovatel k tomuto údaji dospěl. Pokud jde o partie č. 4 a 5 ječmene jarního - Tolar, bylo by samozřejmě neudržitelné, aby žalovaný konstatoval, že byly uváděny do oběhu v souladu se zákonem (jako obchodní osivo) a zároveň, aby byly zahrnovány do objemu osiva, jehož prodejem byl spáchán příslušný správní delikt. Pokud stěžovatel prodal toto osivo v souladu se zákonem, nenaplnil tímto jednáním skutkovou podstatu správního deliktu dle § 34 odst. 2 písm. a) zákona o odrůdách, osivu a sadbě pěstovaných rostlin a nemůže být tedy v tomto rozsahu jakkoli postižen (opačný přístup odporuje ústavní zásadě *nullum crimen, nulla poena sine lege*). To platí zvláště za situace, kdy správní orgán I. stupně ve svém rozhodnutí při úvahách o výši sankce jako přítěžující okolnost výslovně hodnotil právě skutečnost, že stěžovatel měl v rozporu se zákonem uvést do oběhu větší množství rozmnožovacího materiálu (celkem 106,26 t). Ze správních rozhodnutí ani z dalších podkladů ve správním spise nelze jednoznačně určit, zda a v jakém rozsahu se na tomto množství podílelo osivo ječmene jarního -Tolar partií č. 4 a 5, nicméně z rozhodnutí ÚKZÚZ o neuznání tohoto osiva vyplývá, že tyto partie měly dohromady hmotnost bezmála 50 t, což by byl podíl ani

zdaleka ne bezvýznamný. Je tedy zřejmé, že pokud byly do celkového množství osiva, jež mělo být uváděno do oběhu v rozporu se zákonem, zcela nebo zčásti zahrnuty rovněž partie č. 4 a 5, musela by být pokuta adekvátně snížena. I v tomto ohledu je tedy rozhodnutí žalovaného nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, neboť z kusého odůvodnění rozhodnutí nelze učinit jednoznačný závěr o tom, zda žalovaný zahrnul toto množství do jím uváděného „neuznaného osiva“, či nikoliv.

Nad tento rámec se měl ovšem žalovaný, jehož povinností vyplývající z § 59 odst. 1 správního řádu bylo přezkoumat odvoláním napadené rozhodnutí prvního stupně v plném rozsahu, za daných okolností zabývat i tím, zda by zmíněný režim obchodního osiva nedopadal na základě oznámení Ministerstva zemědělství i na další partie osiva ječmene jarního-Tolar, příp. i osiva pšenice a žita, jejichž uváděním do oběhu měl stěžovatel porušit zákon. Je totiž zřejmé, že pokud by se tato oznámení na předmětné osivo vztahovala, nemohl by stěžovatel být bez dalšího shledán vinným spácháním uvedeného správního deliktu jen z toho důvodu, že uváděl do oběhu neuznané osivo. Není samozřejmě vyloučeno, že by se stěžovatel v takovém případě mohl dopustit uvedeného správního deliktu tím, že by toto osivo uváděl do oběhu jako obchodní, aniž by splňovalo požadavky, které na jeho kvalitu kladla jednak příslušná vyhláška, jednak citovaná oznámení Ministerstva zemědělství, takové skutečnosti však zatím správní orgány netvrdily ani neprokázaly. I v tomto ohledu je tedy rozhodnutí žalovaného nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů.

Městský soud v Praze uvedené vady správních rozhodnutí ve svém rozsudku nezohlednil, ačkoli se jinak s žalobní argumentací stěžovatele velmi pečlivě a pregnantně vypořádal. Je pravdou, že stěžovatel, ač byl již v řízení před krajským soudem zastoupen advokátem, na uvedené skutečnosti ve své žalobě (ani v následné kasační stížnosti) výslovně neupozornil. Přesto je Nejvyšší správní soud toho názoru, že v rámci žalobní námítky stěžovatele, která směřovala k tomu, že stěžovatel předmětným jednáním uvedený správní delikt nespáchal, měl městský soud zohlednit i způsob, jakým se správní orgány vypořádaly, či spíše nevypořádaly s (v tomto kontextu) nanejvýš relevantní otázkou možné výjimky z povinnosti šířit pouze uznané osivo dle § 32 odst. 1 zákona o odrůdách, osivu a sadbě pěstovaných rostlin. Pouze v takto omezeném rozsahu uznal Nejvyšší správní soud předmětnou kasační námítku, podle níž stěžovatel nenaplnil znaky skutkové podstaty dle § 34 odst. 2 písm. a) zákona o odrůdách, osivu a sadbě pěstovaných rostlin, důvodnou.

Druhá zásadní námitka stěžovatele se týká skutečnosti, že v době rozhodování o správním deliktu již byl zákon o odrůdách, osivu a sadbě pěstovaných rostlin zrušen a nahrazen zákonem o oběhu osiva a sadby. Jelikož druhý z uvedených zákonů neobsahoval relevantní přechodná ustanovení, tak případná trestnost jednání, které je stěžovateli přičítáno, podle této námítky zanikla. Pokud městský soud uvedl, že trestnost správních deliktů se řídí obdobnými principy jako trestnost trestných činů a odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2007, č. j. 8 As 17/2007 - 135, publikovaný pod č. 1338/2007 Sb. NSS, přičemž měl za to, že na sankční postih stěžovatele bylo nutno aplikovat obecně platnou trestněprávní zásadu, že trestnost činu se posuzuje a trest se ukládá podle zákona účinného v době, kdy byl čin spáchán, a podle pozdějšího zákona se posuzuje jen tehdy, jestliže to je pro pachatele příznivější, pak stěžovatel takovou možnost analogie odmítá.

Obecně lze souhlasit se stěžovatelem, že užití analogie v neprospěch jednotlivce není ve správním právu hmotném (a tím méně ve správním trestání) přípustné. Lze mj. odkázat na shodnou judikaturu Nejvyššího správního soudu, například na právní názor obsažený v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 4. 2008, č. j. 1 As 27/2008 - 67, www.nssoud.cz, z něhož vyplývá, že použít v oblasti správního trestání analogie práva nebo zákona lze jen v omezeném rozsahu, a to pouze tam, kdy to, co má být aplikováno, určitou otázku vůbec neřeší, nevede-li takový výklad k újmě účastníka řízení a ani k újmě na ochraně hodnot, na jejichž vytváření a ochraně je veřejný zájem.

Na druhou stranu je však třeba v dané věci říci, že se nejedná o aplikaci analogie práva, ale o aplikaci hmotně-právní ústavní normy dle čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod, která stanoví, že *„trestnost činu se posuzuje a trest se ukládá podle zákona účinného v době, kdy byl čin spáchán. Pozdějšího zákona se použije, jestliže je to pro pachatele příznivější“* (jde o zakotvení zásady zákazu retroaktivity trestních norem v neprospěch pachatele, a naopak zásady obligatorního užití pozdější trestněprávní normy tam, kde je to pro pachatele výhodnější). Dle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu se toto ustanovení použije i pro oblast správního trestání. V tomto ohledu lze odkázat mj. na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2004, č. j. 6 A 126/2002 - 27, publikovaný pod č. 461/2005 Sb. NSS, v němž byl řešen věcně shodný právní problém (rozhodnutí o správním deliktu dle zákona č. 125/1997 Sb., o odpadech, a to po 1. 1. 2002, kdy byl tento zákon s účinností právě od 1. 1. 2002 zrušen zákonem č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně dalších zákonů):

„To, že žalobce se podle zjištění správních orgánů dopustil deliktu za účinnosti starého práva, ještě eo ipso neznamená, že mu také za tyto delikty podle starého práva může být bez dalšího uložena sankce. Takový názor by ve svých důsledcích znamenal, že tu může dojít k uložení trestu za něco, co nové právo vůbec nesankcionuje, a tedy i k přímému porušení zásady vyslovené v čl. 40 odst. 6 in fine Listiny základních práv a svobod.“

Také trestání za správní delikty musí podléhat stejnému režimu jako trestání za trestné činy a v tomto smyslu je třeba vykládat všechny záruky, které se podle vnitrostátního práva poskytují obviněnému z trestného činu. Je totiž zřejmé, že rozhraničení mezi trestnými (a tedy soudem postižitelnými) delikty a delikty, které stíhají a trestají orgány exekutivy, je výrazem vůle suverénního zákonodárce; není odůvodněno přirozenoprávními principy, ale daleko spíše je výrazem trestní politiky státu. Bylo by ostatně možno na mnohých případech z historického právního vývoje dokumentovat, že např. snaha účelově snížit nepříznivě se vyvíjející počty spáchaných trestných činů vedla v některých případech ke změnám zákonů, přesouvajícím trestné činy méně závažné do kategorie přestupků, anebo na druhé straně rozmáhající se drobné delikty byly novelami zákonů přesunuty do kategorie činů soudně trestných.

Z těchto důvodů – a přinejmenším od okamžiku, kdy byla ratifikována Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod – není rozhodné, zda pozitivní právo označuje určité deliktovní jednání za trestný čin nebo za správní delikt. Zmiňuje-li se tedy uvedená Úmluva ve svém článku 6 odst. 1 o „jakémkoli trestním obvinění“, je třeba záruky, v této souvislosti poskytované tomu, kdo je obviněn, poskytnout shodně jak v trestním řízení soudním, tak v deliktním řízení správním. Tímto způsobem ostatně vykládá Úmluvu stabilně i judikatura

Evropského soudu pro lidská práva. Pro české právo to pak znamená, že i ústavní záruka článku 40 odst. 6 Listiny o tom, že je nutno použít pozdějšího práva, je-li to pro pachatele výhodnější, platí jak v řízení soudním, tak v řízení správním. Shodně ostatně judikují i správní soudy (srov. k tomu např. rozhodnutí uveřejněné pod č. 91/2004 Sb. NSS).

Přijetí tohoto principu pak znamená, že nelze trestat podle starého práva v době účinnosti práva nového, jestliže nová právní úprava konkrétní skutkovou podstatu nepřevzala; analogicky to platí i tehdy, jestliže nová úprava stanoví mírnější sankce za stejné jednání (například nižší výměru pokuty).

Dále je třeba zdůraznit, že rozhodnutí správního orgánu, které trestá podle starého práva delikt v době platnosti a účinnosti práva nového, se naprosto nemůže obejít bez toho, aby důsledně porovnálo nové a staré skutkové podstaty deliktů, doložilo, že i podle nového práva jde ve všech případech o jednání trestné a že postih podle nového práva není pro delikventa výhodnější.

Rozhodnutí, které se s touto otázkou (a tedy s dodržáním ústavního principu čl. 40 odst. 6 Listiny) vůbec nevypořádá a zcela ji pomine, je nepřezkoumatelné, protože důvody, které vedly k vyměření ukládané konkrétní sankce, z něj nelze seznat.“

Z výše uvedeného tedy plyne, že postup žalovaného (resp. správního orgánu I. stupně) a následně hodnocení tohoto postupu městským soudem byly správné. Správního deliktu se stěžovatel dopustil za účinnosti dřívějšího zákona. Stěžovatel se však mýlí, pokud se domnívá, že trestnost předmětného jednání s účinností nového zákona zanikla. Pokud by tomu tak bylo, nemohl by být stěžovatel za účinnosti nového zákona, jak vyplývá z výše uvedeného, jakkoli postižen. V daném případě však naopak nový zákon převzal v zásadě totožnou skutkovou podstatu, která na jednání stěžovatele dopadala shodně jako skutková podstata předchozí. V rámci správního řízení přitom správní orgány zcela správně postupovaly dle právní úpravy účinné v době spáchání správního deliktu, avšak teprve po té, co učinily srovnání s právní úpravou novou. Především tedy zjistily, jak již bylo řečeno, že nová právní úprava konkrétní skutkovou podstatu převzala. Skutkové podstatě obsažené v § 34 odst. 2 písm. a) zákona o odrůdách, osivu a sadbě pěstovaných rostlin plně odpovídala v době rozhodování o správním deliktu skutková podstata obsažená v § 41 odst. 2 písm. a) zákona o oběhu osiva a sadby. Totožné přitom zůstalo i zákonné rozmezí pro udělení pokuty za takové jednání a shodovala se rovněž kritéria pro určení výše pokuty v rámci stanovené sazby. Nový zákon tedy z celkového hlediska neznamenal pro stěžovatele úpravu příznivější, proto byla v souladu s čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod sankce uložena dle zákona dřívějšího. Tuto kasační námitku tedy Nejvyšší správní soud neposoudil jako důvodnou.

Ovšem vzhledem k tomu, že z celkového hlediska shledal Nejvyšší správní soud kasační stížnost ve shora vymezeném rozsahu důvodnou, v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. rozsudek Městského soudu v Praze zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V něm bude městský soud vázán právní názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem v tomto rozsudku (§ 110 odst. 3 s. ř. s.)

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne Městský soud v Praze 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 (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 13. března 2009

JUDr. Ludmila Valentová
předsedkyně senátu