



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 Mgr. Eliškou Barthelemy, advokátkou, se sídlem Praha 1, Petrská 12, proti **žalované: Státní zemědělská a potravinářská inspekce, ústřední inspektorát**, se sídlem Brno, Květná 15, o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Krajského soudu v Brně č. j. 29 Ca 200/2002 - 34 ze dne 30. 6. 2004,

takto:

- I.** Kasační stížnost **se zamítá.**
- II.** Žalovaná **je povinna** uhradit žalobci na nákladech řízení 1075 Kč do tří dnů od právní moci tohoto rozhodnutí k rukám jeho zástupce Mgr. Elišky Barthelemy.

Odůvodnění:

Žalovaný správní orgán (Státní zemědělská a potravinářská inspekce, ústřední inspektorát, dále jen „stěžovatel“) podal kasační stížnost proti shora označenému rozsudku, kterým bylo zrušeno rozhodnutí ústředního ředitele České zemědělské a potravinářské inspekce ze dne 27. 3. 2002, č. j. 332/23/9/02 - SŘ, a věc vrácena Státní zemědělské a potravinářské inspekci, ústřednímu inspektorátu k dalšímu řízení; ve výroku II. pak byla stěžovateli uložena povinnost nahradit žalobci náklady řízení ve výši 4500 Kč. Státní zemědělská a potravinářská inspekce je právním nástupcem České zemědělské a potravinářské inspekce podle zákona č. 146/2002 Sb., o státní zemědělské a potravinářské inspekci a o změně některých zákonů.

Předmětem řízení správního bylo uložení pokuty žalobci podle zákona č. 110/1997 Sb., o potravinách a tabákových výrobcích a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů (dále jen „zákon o potravinách“).

Stěžovatel v kasační stížnosti namítá nesprávné posouzení právní otázky krajským soudem; ve výroku napadených správních rozhodnutí je podle názoru stěžovatele uvedeno, jakých správních deliktů se žalobce dopustil i jejich právní kvalifikace uvedená v zákoně o potravinách. Stěžovatel tvrdí, že skutkové podstaty jednotlivých správních deliktů jsou uvedeny v daném případě v ustanoveních § 10 odst. 1 písm. a) a písm. b), v § 11 odst. 2 písm. a) bod 4 a v § 8 odst. 2 zákona o potravinách. V ustanovení § 17 jsou uvedeny sankce za porušení povinností stanovených v zákoně o potravinách, v odstavci 3 je stanovena pokuta až do výše 3 000 000 Kč ve všech ustanoveních písmen a) až f). Jestliže tedy žalobci byla uložena pokuta podle § 17 odst. 3, aniž bylo uvedeno podle kterého písmene, jednalo se o zřejmou písařskou chybu, která ve svém důsledku nemohla změnit určitost výroku napadeného správního rozhodnutí, neboť i tak bylo jednoznačně zřejmé, kterých správních deliktů se žalobce dopustil, i podle kterého ustanovení zákon a o potravinách byla pokuta uložena. O opravě rozhodnutí orgánu I. stupně byl žalobce písemně vyrozuměn a odvolací orgán ve správním řízení vycházel z již provedené opravy.

Zákon o potravinách blíže neupravuje, jakým způsobem mají být ukládány sankce při souběhu správních deliktů, a proto stěžovatel užil per analogiam legis zásadu zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích. Náležitosti výroku stanoví správní řád; v posuzované věci bylo zřejmé, že bylo uvedeno, co bylo předmětem řízení a na základě jakého ustanovení a právního předpisu správní orgán rozhodl. Stěžovatel proto má za to, že požadavky správního řádu naplnil dostatečným způsobem.

Stěžovatel proto navrhuje, aby byl rozsudek krajského soudu zrušen a věc mu byla vrácena k dalšímu řízení. Současně požádal o přiznání odkladného účinku kasační stížnosti.

Žalobce vyjádření ke kasační stížnosti nepodal.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost projednal vázán jejím rozsahem a důvody (§ 109 odst. 2, 3 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, dále jen „s. ř. s.“) a shledal, že je nedůvodná.

K návrhu na přiznání odkladného účinku Nejvyšší správní soud poznamenává, že stěžovatele dne 11. 11. 2004 vyzval, aby specifikoval nenahraditelnou újmu, jež mu v důsledku rozhodnutí krajského soudu pravděpodobně nastane (§ 73 s. ř. s.); na tuto výzvu stěžovatel nereagoval. Za situace, kdy Nejvyšší správní soud rozhodl ve věci samé, není již účelné, aby se tímto návrhem zabýval.

Ze správního a soudního spisu vyplývají pro věc následující podstatné skutečnosti:

Žalobce je společností, která má v předmětu podnikání mj. uvedeno „koupě zboží za účelem jeho dalšího prodeje a prodej, cukrářství, pekařství, řeznictví a uzenářství“ (obchodní rejstřík Městského soudu v Praze, oddíl x, vložka y). Jako taková rovněž uvádí do oběhu potraviny. Právní předchůdce stěžovatele vykonal dne 15. 8. 2001 kontrolu dodržování povinností stanovených zákonem o potravinách v odštěpném závodě B., V. 100, a dne 30. 8. 2001 v odštěpném závodě Z., tř. 3. k. 1170. Přitom zjistil, že žalobce uváděl do oběhu ovoce a zeleninu, jejichž část plodů byla napadena hnilobou nebo plísní viditelnou pouhým

okem, tedy uváděl do oběhu potraviny jiné než zdravotně nezávadné, čímž porušil § 10 odst. 1 písm. a) zákona o potravinách, dále uváděl do oběhu ovoce a zeleninu, jejichž plody byly napadeny hnilobou nebo plísní, tedy uváděl do oběhu potraviny jiné než zdravotně nezávadné, dále nesplňující ani minimální požadavky na jakost, tedy klamavě označené, čímž porušil § 10 odst. 1 písm. a), b) zákona o potravinách, a tím, že takové potraviny neprodleně nevyřadil z dalšího oběhu, porušil § 11 odst. 2 písm. a) bod č. 4 zákona o potravinách, uváděl do oběhu ovoce a zeleninu, které nesplňovaly ani minimální požadavky na jakost stanovené ČSN pro zavadlost, otlaky, znečištění, mechanické poškození nebo vady kůry, tedy klamavě označené, čímž porušil § 10 odst. 1 písm. b) zákona o potravinách, a tím, že uvedené potraviny neprodleně nevyřadil z dalšího oběhu, porušil i § 11 odst. 2 písm. a) č. 4 zákona o potravinách, dále uváděl do oběhu potraviny, které byly napadeny plísní nebo hnilobou, tedy uváděl do oběhu potraviny jiné než zdravotně nezávadné, čímž porušil § 10 odst. 1 písm. a) a rovněž § 8 odst. 2 zákona o potravinách, neboť tyto potraviny nebyly řádně označeny. Příslušná množství a specifikace potravin byla součástí protokolu o kontrole i správních rozhodnutí orgánů obou stupňů.

Rozhodnutím ze dne 30. 11. 2001 rozhodl správní orgán I. stupně příslušný podle tehdejších předpisů (zákon č. 63/1986 Sb., o České zemědělské a potravinářské inspekci), že za porušení povinností uvedených v § 8 odst. 2, 10 odst. 1 písm. a), b) a § 11 odst. 2 písm. a) bod 4 zákona o potravinách ukládá žalobci podle § 17 odst. 3 zákona o potravinách pokutu ve výši 160 000 Kč. Skutková věta výroku tohoto rozhodnutí pak obsahovala popis jednání, případně opomenutí (uvádění do oběhu vymezených druhů potravin se specifikovanými nedostatky) žalobce ve dnech 15. 8. 2001 a 30. 8. 2001 v prodejně na adrese B., V. 100, a ve Z. na adrese tř. 3. k. 1170. Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce odvolání, které bylo orgánu I. stupně doručeno 11. 1. 2002. V tomto odvolání mimo jiné napadal rozhodnutí orgánu I. stupně pro neurčitost jeho výroku, neboť v něm není uvedeno ustanovení, podle něhož se pokuta ukládá, a proto je právně nepřezkoumatelné. Dne 14. 1. 2002 vyhotovil správní orgán I. stupně sdělení, že při písemném vyhotovení rozhodnutí ze dne 30. 11. 2001 došlo k chybě v psaní v tom, že nebylo uvedeno, že pokuta se ukládá podle § 17 odst. 3 písm. c), d) zákona o potravinách. K tomu se žalobce písemně vyjádřil dne 25. 1. 2002 tak, že postup správního orgánu I. stupně považuje za nesprávný, neboť podle § 47 odst. 6 správního řádu lze postupovat pouze v případě formálních chyb a nesprávností v písemném vyhotovení rozhodnutí, ale není možné tento postup zvolit tehdy, pokud by se opravou změnil smysl nebo dosah rozhodnutí. O takovou situaci se podle názoru žalobce jednalo v této věci, a proto žádal, aby argumentace v jeho odvolání (která rovněž mimo jiné napadala skutečnost, že není definováno ustanovení, na jehož základě se pokuta ukládá) byla posuzována odvolacím orgánem tak, jako by k opravě nedošlo.

Správní orgán II. stupně (nyní stěžovatel) pak napadené rozhodnutí potvrdil a odvolání žalobce zamítl, přičemž jednak ve výroku svého zamítavého rozhodnutí uvedl, že pokuta byla uložena podle § 17 odst. 3 písm. c), d) zákona o potravinách, jednak v odůvodnění svého rozhodnutí k této námitce (neurčitosti výroku) uvedl, že absence ustanovení, podle nichž byla pokuta ukládána, byla písarskou chybou, která byla podle § 47 odst. 6 správního řádu opravena. Skutková zjištění jsou přesně popsána v kontrolních materiálech a v napadeném rozhodnutí I. stupně a v § 17 odst. 3 je u všech ustanovení písmen a) až f) stanovena stejná zákonná hranice, takže nelze posoudit napadený výrok jako neurčitý.

Proti rozhodnutí stěžovatele žalobce podal žalobu, v níž v obsáhlé argumentaci dovodil, že výrok rozhodnutí, kterým mu byla uložena sankce, je nepřesný, neurčitý a právně nepřezkoumatelný, neboť právní kvalifikace skutku ve výroku není dostatečně určité

specifikována odkazem na příslušná ustanovení zákona o potravinách. Nelze totiž určit, zda správní orgán uložil pokutu za všechna porušení zákona o potravinách, či za pouze některá z nich, navíc za porušení § 8 odst. 2 zákona o potravinách nelze pokutu podle § 17 odst. 3 cit. zákona uložit.

Krajský soud v Brně žalobě vyhověl a napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil k dalšímu řízení. Ztotožnil se správním názorem žalobce ohledně způsobu, jakým orgán I. stupně ve výroku svého rozhodnutí vymezil zákonné ustanovení, na jehož základě přistoupil k uložení sankce, tj., že takovýto způsob byl neurčitý. Ustanovení § 17 zákona o potravinách vymezuje podle názoru krajského soudu skutkové podstaty jednotlivých správních deliktů, každé jednotlivé ustanovení (písmeno a/ až f/) § 17 odst. 3 představuje samostatnou skutkovou podstatu. Rozhodnutí orgánu I. stupně tedy deliktní jednání žalobce ve výroku rozhodnutí právně nesubsumuje, nepodřazuje pod jednotlivá ustanovení zákona vymezující předpoklady deliktní odpovědnosti, a proto z hlediska zákona nemůže takový výrok obstát. Takový nedostatek přitom nelze odstranit postupem podle § 47 odst. 6 správního řádu, jenž umožňuje kdykoli, tedy i po právní moci opravit chyby v psaní, počtech a jiné zřejmé nesprávnosti v písemném vyhotovení rozhodnutí. Takový postup se nemůže dotýkat situace, kdy by jím mohl být změněn smysl nebo dosah opravovaného rozhodnutí (správní řád neupravuje způsob, jakým by mělo být dále postupováno, například otevření nové odvolací lhůty apod.) Krajský soud přisvědčil i námitce žalobcově, pokud jde o rozpor obou správních rozhodnutí, které na jedné straně vyslovují porušení povinnosti uvedené v § 8 odst. 2 zákona o potravinách, na druhé straně ukládají pokutu výlučně podle § 17 odst. 3 tohoto zákona, které neumožňuje za porušení povinností uvedených v § 8 cit. zákona pokutu uložit. Dále krajský soud uvedl, že při souběhu deliktů nepovažuje za možné postupovat analogicky podle § 12 odst. 2 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, současně však uvedl, že nic nebrání tomu, aby výrok o uložení sankce byl opřen o více ustanovení § 17, a to při zachování sankční sazby nejprísneji posuzovaného deliktu. Současně stěžovateli vytkl, že upřesněním výroku orgánu I. stupně ve svém rozhodnutí fakticky provedl jeho změnu, ačkoliv formálně se rozhodnutí představuje jako rozhodnutí, kterým napadený správní akt potvrzuje (což je v logickém rozporu). Krajský soud proto napadené rozhodnutí zrušil pro vady řízení spočívající v nepřezkoumatelnosti založené na nesrozumitelnosti výroku podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

Stěžovatel v kasační stížnosti uplatňuje důvod uvedený v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., tedy nesprávné posouzení právní otázky soudem. Takového pochybení by se soud mohl dopustit, pokud by aplikoval na věc nedopadající právní normu, anebo normu sice přílehlavou, leč její interpretace by podle názoru Nejvyššího správního soudu neobstála.

Podstatou sporného náhledu stěžovatele a krajského soudu je otázka, zda výrok rozhodnutí o uložení sankce za správní delikt byl srozumitelný a zda naplňoval požadavky právních předpisů na věc se vztahujících.

Zákon o potravinách upravuje v řadě svých ustanovení povinnosti, které musí splnit ten, kdo uvádí do oběhu potraviny. V § 17 pak pod nadpisem „Pokuty“ (ve znění účinném v době, kdy stěžovatel napadené rozhodnutí vydal, i kdy byl delikt spáchán) upravoval správní delikty, jichž se může dopustit ten, kdo poruší vyjmenované povinnosti. Prvý názor, v němž se stěžovatel mýlí, je přesvědčení, že skutkové podstaty správních deliktů jsou upraveny v ustanoveních, která ukládají určité povinnosti; tak tomu není. Skutkové podstaty deliktů jsou upraveny v § 17 zákona o potravinách, a to způsobem, jenž je pro legislativní techniku v oblasti správního trestání často užíván, totiž za použití normy odkazující. Skutkové

podstaty tedy nejsou popsány slovně, nýbrž, pokud jde o znak charakterizující objektivní stránku deliktu (tj. konání, k němuž byl příslušný subjekt povinen, popř. opomenutí), odkazuje na ustanovení, které takovou povinnost ukládá. Z této legislativně-technické metody právní úpravy však v žádném případě nelze dovozovat, že by se právní posouzení skutkové stránky věci mohlo obejít bez subsumce pod jednotlivá ustanovení § 17 zákona o potravinách. Jen tak je totiž možno vyslovit ve výroku správního aktu, týkajícího se viny, za jaký delikt (za jaké delikty) se mu v další části výroku ukládá trest. Nejvyšší správní soud shledává, že správní rozhodnutí orgánu I. stupně, které bylo v řízení odvolacím potvrzeno, ve výroku vůbec nespecifikovalo, za jaké správní delikty trest ukládá (omezilo se na konstatování porušení povinností a výrok o trestu). Požadavek na určitost a přesnost výroku správního aktu, v oblasti správního trestání tím spíše, vyplývá v posuzované věci jednak z obecných principů, na nichž nutně spočívá právní stát (srov. např. čl. 2 odst. 3 Ústavy ČR, podle něhož je možno státní moc uplatňovat pouze způsoby, které stanoví zákon), jednak z procesní normy, kterou je zákon č. 71/1967 Sb., správní řád – v době vydání napadeného rozhodnutí bylo nutno aplikaci správního řádu dovozovat z § 14 zákona č. 63/1986 Sb., o České zemědělské a potravinářské inspekci, neboť § 17 zákona o potravinách takovou úpravu v době, kdy bylo o pokutě stěžovateli rozhodováno, neobsahoval. Podle § 47 odst. 2 správního řádu výrok obsahuje rozhodnutí ve věci spolu s uvedením ustanovení právního předpisu, podle něhož bylo rozhodnuto. Jestliže předmětem řízení bylo uložení pokuty za spáchání správního deliktu, potom nepominutelnou součástí výroku, kterým se ukládá povinnost uhradit pokutu jako trest za správní delikt, musí být rovněž i určení, jakého deliktu se příslušný subjekt dopustil. Pokud tomu tak není v oblasti skutkové části tohoto výroku, lze připustit, že je-li skutek popsán v odůvodnění rozhodnutí, nemusí za všech okolností docházet k nezákonnosti takového správního aktu. Pokud však, tak jak v projednávané věci, ve výroku rozhodnutí chybí právní kvalifikace deliktu, pak takové rozhodnutí obstát nemůže. Jeho důsledkem je totiž narušení principu právní jistoty (není jasné, za jaký delikt byl vlastně žalobce postižen), což může vést i k pochybnostem o tom, zda určitá jednání či opomenutí, která naplnila skutkovou podstatu deliktu, byla potrestána, či nikoliv, a tedy, zda pro budoucno jde o res iudicata (věc rozsouzenou). I ve správním trestání totiž platí obecná zásada ne bis in idem (nikdo nemůže být dvakrát potrestán pro tentýž skutek). Takový výrok není přesný a určitý a neodpovídá výše citovanému požadavku § 47 odst. 2 správního řádu, aby bylo rozhodnuto „ve věci“. V projednávané věci došlo k tomu, že z výroku správního rozhodnutí nelze vůbec seznat, kterých deliktů a jaké povahy se žalobce dopustil; Nejvyšší správní soud nepřehlédl, že k deliktnímu jednání došlo na dvou místech v časovém odstupu – stěžovatel se však těmito okolnostmi vůbec nezabýval.

Pokud jde o krajským soudem vyslovený názor na možnosti analogického užití § 12 odst. 2 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, je nutno jej korigovat, i když podle přesvědčení Nejvyššího správního soudu spíše s ohledem na formulaci, kterou krajský soud užil, nikoliv, pokud jde o podstatu věci. Judikaturou ve správním soudnictví bylo v minulosti (srov. rozhodnutí Vrchního soudu v Praze sp. zn. 6 A 226/95) připuštěno užití analogie legis, pokud jde o případy reálné konkurence (vícečinného souběhu) správních deliktů při nedostatku speciální právní úpravy, tedy aplikaci tzv. absorpční zásady. Její podstata tkví v absorpci sazeb (tedy přísnější trest pohlcuje mírnější). Sbíhající se delikty jsou tak postiženy pouze trestem stanoveným pro nejtěžší z nich, což při stejných sazbách pokut znamená, že správní orgán posoudí závažnost deliktu a úhrnný trest uloží podle sazby za nejzávažnější z těchto deliktů (závažnost pak nutno posuzovat především s ohledem na charakter individuálního objektu deliktu, tedy, zájem, proti kterému delikt směřuje a k jehož ochraně je příslušné ustanovení především určeno). Pokud tedy krajský soud v rozhodnutí připustil, že je možno uložit za sbíhající se delikty jeden (úhrnný) trest, a to za delikt nejprísnejší trestný,

pak připustil aplikaci zásady absorpce sazeb. Použití této zásady tedy má místo při stanovení konkrétní výměry úhrnné sankce, což nic nemění na tom, že delikvent bude uznán vinným ze spáchání více správních deliktů.

Pokud pak jde o výrok o trestu, stěžovatel jako správní orgán II. stupně připustil, že absence ustanovení, podle něhož byl ukládán trest (až v odvolacím řízení bylo vysvětleno, že se jednalo o úhrnný trest) byla napravována formou opravy (jako písařské chyby) a ve svém výroku potvrzujícím napadené rozhodnutí orgánu I. stupně chybějící ustanovení doplnil, pak ovšem napadené rozhodnutí změnil, ačkoliv tvrdí, že tak učinit nemínil. Jestliže tedy rozhodnutí stěžovatelovo současně zamítalo odvolání i měnilo výrok orgánu I. stupně, pokud jde o ustanovení právního předpisu upravujícího výši trestu, přičemž současně tolerovalo, že z výroku rozhodnutí nebylo seznatelné, za jaké správní delikty se trest ukládá, stalo se pro soud nepřezkoumatelným a krajský soud nepochybil, jestliže k žalobcově námitce pro tyto vady řízení napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil stěžovateli k dalšímu řízení.

Poněvadž kasační stížnost byla shledána nedůvodnou, Nejvyšší správní soud ji zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

O nákladech řízení bylo rozhodnuto podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl v řízení úspěch, a proto mu právo na náhradu nákladů řízení nenáleží. Procesně úspěšným byl žalobce, jenž byl v řízení o kasační stížnosti zastoupen advokátem, jeho náklady spočívají v jednom úkonu právní služby podle § 11 odst. 1 písm. a) advokátního tarifu, převzetí a příprava zastoupení na základě smlouvy o poskytnutí právních služeb (vyhláška č. 177/1996 Sb.), a v příslušném paušálu na náhradu hotových výdajů, celkem 1075 Kč. Tyto náklady je povinen uhradit neúspěšný stěžovatel, a to ve lhůtě stanovené ve výroku sub. II. tohoto rozsudku.

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

V Brně dne 22. září 2005

JUDr. Milada Tomková
předsedkyně senátu