



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Zdeňka Kühna, soudce Ondřeje Mrákoty a soudkyně Michaely Bejčkové v právní věci žalobkyně: **I. V.**, zast. Mgr. Jakubem Hajdučkem, advokátem se sídlem Sluneční náměstí 2588/14, Praha 5, proti žalovanému: **Odvolací finanční ředitelství**, se sídlem Masarykova 31, Brno, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 15. 12. 2017, čj. 53821/17/5200-11432-711778, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 29. 1. 2019, čj. 57 Af 5/2018-66,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 29. 1. 2019, čj. 57 Af 5/2018-66, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalobkyně se podle rozhodnutí Finančního úřadu pro Karlovarský kraj (správní orgán I. stupně) ze dne 11. 8. 2017 a podle rozhodnutí žalovaného, specifikovaného v záhlaví tohoto rozsudku, dopustila správního deliktu podle zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví, neboť v účetním období 2014 neúčtovala řádně o všech účetních případech, dle směrné účtové osnovy a v souladu s účetními metodami tak, aby byl spolehlivě určen obsah účetních případů a účetních záznamů v souvislosti s účtováním nákladů, nedoložila řádně provedené inventarizace zásob, majetku a závazků, stavy opravěk a položek odpisů tohoto majetku, nevedla hlavní knihu v předepsaném rozsahu apod. Podle § 37a odst. 1 písm. c) ve spojení s § 37a odst. 3 písm. b) zákona o účetnictví dostala žalobkyně pokutu ve výši 100 000 Kč.

[2] Proti rozhodnutí žalovaného podala žalobkyně obsáhlou žalobu. V ní argumentovala velkou řadou pochybení, kterých se měly správní orgány dopustit, především pak tvrdí, že její odpovědnost za správní delikt zanikla uplynutím prekluzivní lhůty. Ve včasné doplnění žaloby mj. poukázala na naprostou neurčitost výroku rozhodnutí o správním deliktu.

[3] Krajský soud žalobě vyhověl. Rozsudek odůvodnil tak, že žalovaný nedostal své povinnosti ve výroku správního rozhodnutí řádně konkretizovat popis skutku uvedením místa, času a způsobu spáchání, popřípadě i uvedením jiných skutečností, jichž je třeba k tomu, aby nemohl být zaměněn s jiným. Protože nebylo zřejmé, které konkrétní jednání bylo žalobkyni vytýkáno, nebylo možné posuzovat důvodnost či nedůvodnost ostatních žalobních bodů, včetně argumentace o zániku odpovědnosti za přestupek. Není-li zřejmé, které konkrétní jednání bylo žalobkyni vytýkáno, nelze ani určit, kdy se žalobkyně jednání dopustila či kdy se o tomto jednání dozvěděly správní orgány, uzavřel krajský soud.

II. Shrnutí argumentů obsažených v kasační stížnosti, vyjádření a replika žalobkyně

[4] Žalovaný (dále jen „stěžovatel“) podal proti rozsudku krajského soudu včasnou (blanketní) kasační stížnost, kterou na výzvu soudu doplnil. V ní zejména obšírně polemizuje s povinností vymezit výrok tak detailně, jak uvádí krajský soud. Požadavky bližší konkretizace popisu skutku se odvíjí od specifik případu. Dále upozorňuje, že krajský soud nedůvodně nevypořádal zbývající žalobní námitky, protizákonně zrušil rozhodnutí postupem dle § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. a opominul zjevnou účelovost procesního postupu žalobkyně.

[5] Žalobkyně se ve vyjádření a následné replice soustředila jen na to, že stěžovatel prý podáním neúplné (blanketní) kasační stížnosti zneužívá právo podat kasační stížnost.

III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[6] NSS předně zvážil žalobkyní namítané zneužití kasační stížnosti (část **III.A.**). Dále se pak věnoval jádru kasační stížnosti, totiž ne/dostatečnému vymezení správního deliktu v rozhodnutí stěžovatele a v rozhodnutí o zahájení řízení [část **III.B.**, kasační důvod dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.]. Ve zbytku pak zvážil doplňkové argumenty kasační stížnosti, tvrdící nezákonnosti v postupu krajského soudu a zneužití procesního práva ze strany žalobkyně [část **III.C.**, § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.].

[7] Kasační stížnost je důvodná.

III.A. Otázka zneužití práva podat kasační stížnost

[8] NSS při posuzování přípustné kasační stížnosti nejprve zvážil, zda opakované podávání blanketní kasační stížnosti, tedy stížnosti bez uvedení důvodů, jak to činí stěžovatel, je vskutku zneužitím práva, jak dovozuje žalobkyně. Žalobkyně s odkazem na rozsudek rozšířeného senátu ze dne 18. 12. 2018, čj. 4 As 113/2018-39, č. 3836/2019 Sb.

pokračování

NSS, tvrdí, že uplatňování procesních práv účastníků ve správním řízení „nemá vést k samoučelné přehlídce zbytečných úkonů správních orgánů.“ Tvrdí-li rozšířený senát ve vztahu k postupu určitých subjektů ve správním řízení, že správní řízení se stává „vyprázdněným rituálem zcela neúčelných procesních postupů správního orgánu bez jakéhokoliv smysluplného obsahu“, tak prý ani řízení o kasační stížnosti se nemá stávat samoučelným rituálem.

[9] Podle § 106 odst. 2 s. ř. s. kasační stížnost musí být podána do dvou týdnů po doručení rozhodnutí. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout. Podle § 106 odst. 3 s. ř. s. nemá-li kasační stížnost všechny náležitosti již při jejím podání, *musí být tyto náležitosti doplněny ve lhůtě jednoho měsíce od doručení usnesení, kterým byl stěžovatel vyzván k doplnění podání. Jen v této lhůtě může stěžovatel rozšířit kasační stížnost na výroky dosud nenapadené a rozšířit její důvody. Tuto lhůtu může soud na včasnou žádost stěžovatele z vážných důvodů prodloužit, nejdéle však o další měsíc.*

[10] Výklad § 106 odst. 3 s. ř. s., o který se žalobkyně pokouší, je zjevně absurdní a nesmyslný. Zcela opomíjí nejen text zákona, ale především jeho smysl a účel, jak jasně plyne ze záměru historického zákonodárce v roce 2002. Jak plyne z důvodové zprávy k vládnímu návrhu zákona – soudního řádu správního – ze dne 15. 4. 2002 (tisk 1080/0), zákon měl upravit „*poněkud nezvyklý, ale pro praxi vhodný, způsob podávání kasační stížnosti, do jisté míry připodobněný tzv. ohlašování právního prostředku.*“ Jde tu o to, říká důvodová zpráva, aby v krátké době (dvou týdnů) bylo jasno o tom, zda rozhodnutí soudu bude napadeno, s tím, že důvody kasační stížnosti budou doplňovány ve lhůtě delší. Smysl usnesení NSS vyzývajícího k doplnění kasační stížnosti je tu dát pevnou lhůtu, ve které musí být důvody kasační stížnosti doplněny.

[11] V případě řešeném cit. rozsudkem rozšířeného senátu 4 As 113/2018 šlo o zneužití práva podat nepodepsané podání správnímu orgánu. Nepodepsané podání je zjevná vada, pro kterou nelze pokračovat v řízení. Jde o situaci nežádoucí, které by se měli podatelé pokud možno vyhnout. Tato situace může být důsledkem omylu podatele, nikoliv ovšem jeho záměrné procesní strategie. Naproti tomu neodůvodněná kasační stížnost je situace, s níž od počátku zákonodárce počítal jako se standardní možností, jak podat kasační stížnost (proto důvodová zpráva hovoří o „ohlášení“ kasační stížnosti). Úprava v § 106 odst. 3 s. ř. s. je sice specifická (v případě dovolání i ústavní stížnosti je právní úprava odlišná) a lze ji jistě legitimně kritizovat jako neefektivní, protože pravidelně nutí NSS podávat výzvy, jde však o úvahy *de lege ferenda*.

[12] Jakékoliv argumenty o zneužití práva jsou proto v nynějším případě nesmyslné. Zákonodárce staví podání blanketní kasační stížnosti jako alternativu podání kasační stížnosti perfektní. Lze snad jen dodat, že jistou formou procesní „sankce“ pro toho, kdo podá blanketní kasační stížnost, je zákaz rozšiřovat důvody kasační stížnosti po uplynutí soudem stanovené lhůty dle § 106 odst. 3 s. ř. s. Naproti tomu ten, kdo podá kasační stížnost včetně důvodů, může důvody kasační stížnosti rozšiřovat kdykoliv během řízení, samozřejmě s výhradou nepřípustnosti některých námitek dle § 104 s. ř. s. [srov. k tomu např. nález ze dne 31. 1. 2006, sp. zn. I ÚS 390/05 (N 27/40 SbNU 219)].

III.B. Posouzení věci samé – dostatečnost vymezení skutkové věty ve výroku rozhodnutí o správním deliktu

[13] Klíčovou otázkou, kterou je nyní NSS povolán vyřešit, je požadovaná míra konkrétnosti výroku rozhodnutí o správním deliktu.

[14] Krajský soud, žalobkyně a v podstatě i stěžovatel se shodnou, přinejmenším v nejobecnější rovině, na požadavcích na výroky rozhodnutí o správních deliktech (dnes přestupcích). Jak uvedl rozšířený senát již v usnesení ze dne 15. 1. 2008, čj. 2 As 34/2006-73, č. 1546/2008 Sb. NSS, věc *AQUA SERVIS*, smyslem požadavků na vymezení předmětu řízení ve výroku rozhodnutí o správním deliktu je specifikovat delikt tak, aby sankcionované jednání nebylo zaměnitelné s jednáním jiným. V rozhodnutí trestního charakteru, kterým je i rozhodnutí o jiném správním deliktu, je nezbytné postavit najisto, za jaké konkrétní jednání je subjekt postižen. To lze zaručit jen konkretizací údajů obsahující popis skutku uvedením místa, času a způsobu spáchání, popřípadě i uvedením jiných skutečností, jichž je třeba k tomu, aby nemohl být zaměněn s jiným. Rozhodně nepostačí, jsou-li podstatné náležitosti výroku rozhodnutí o správním deliktu uvedeny až v odůvodnění rozhodnutí. „*Identifikace skutku neslouží jen k vědomosti pachatele o tom, čeho se měl dopustit a za jaké jednání je sankcionován*“, uvedl rozšířený senát. „*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.*“ (viz cit. usnesení *AQUA SERVIS*).

[15] Správní orgán rozhodující o správním deliktu musel ve výrokové části rozhodnutí (§ 68 odst. 2 správního řádu) uvést všechna ustanovení, byť obsažená v různých právních předpisech, která tvoří v souhrnu právní normu odpovídající skutkové podstatě správního deliktu (usnesení rozšířeného senátu ze dne 31. 10. 2017, čj. 4 As 165/2016-46, č. 3656/2018 Sb. NSS).

[16] Relevantní nedostatek výroku rozhodnutí ve věci správního trestání zásadně představuje vadu ve smyslu § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s., tedy podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, mohlo-li mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé (shodně usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 2. 2017, čj. 1 As 72/2016-48, č. 3539/2017 Sb. NSS, bod 17).

[17] Typickým příkladem nedostatečného výroku rozhodnutí o správním deliktu bude takový výrok, který jen parafrázuje zákonný text, ale čtenář se z něj nedozví, v čem (po skutkové stránce) spočívá protiprávní jednání pachatele, tedy čeho se vlastně pachatel dopustil. Skutková věta tu chybí, je nahrazena jen parafrází skutkové podstaty deliktu.

[18] Jako příklad lze uvést tuto výrokovou část rozhodnutí o správním deliktu:
 „XY jako provozovatel motorového vozidla tov. zn. Škoda dne 29. 11. 2013 ve 13:41 hod. na pozemní komunikaci – Masarykovo náměstí u domu čp. 16 v obci Jihlava v rozporu s § 10 zákona o silničním provozu nezajistil, aby při užití vozidla na pozemní komunikaci byly dodržovány povinnosti řidiče a pravidla provozu na pozemních komunikacích stanovená zákonem o silničním provozu.
 Tím porušil § 10 odst. 3 zákona o silničním provozu a spáchal správní delikt provozovatele vozidla dle § 125f odst. 1 zákona o silničním provozu.“

pokračování

Čtenář výrokové části tohoto rozhodnutí se vůbec nedozví, co se opravdu stalo, jakým jednáním provozovatel XY své povinnosti porušil. Nikde ve výrokové části není naprosto nic o způsobu spáchání skutku. Teprve z odůvodnění rozhodnutí bylo možno zjistit, že v místě a čase spáchání deliktu vymezeného ve výrokové části stálo nedovoleně na přechodu pro chodce vozidlo, jehož provozovatelem byla právě osoba XY (tento příklad viz usnesení rozšířeného senátu 4 As 165/2016, body 36-41).

[19] Požadavky na skutkové věty a jejich určitost nicméně nelze klást obecně, paušálně, šablonovitě, ale s přihlédnutím ke specifikům daného právního odvětví a povaze deliktu (přestupku). Dokonce i v rámci téhož typu deliktu je možno klást na podobu výroku rozhodnutí odlišné požadavky v reakci na to, zda z vymezení skutkové věty jednoznačně plyne, čeho se pachatel dopustil. Zda je např. určení místa spáchání dopravního přestupku (překročení nejvyšší dovolené rychlosti v jízdě) ve výroku dostatečně konkrétní, je otázkou posouzení okolností každého jednotlivého případu, přičemž závěry vyslovené v rozsudcích správních soudů nelze prezentovat odtržené od kontextu případů, které byly těmito soudy rozhodovány (rozsudek ze dne 16. 7. 2015, čj. 4 As 63/2015-52, bod 31).

[20] S přihlédnutím k těmto východiskům NSS zvážil určitost vymezení skutkové věty v nynějším případě.

[21] Původně zněla klíčová pasáž výroku rozhodnutí správního orgánu I. stupně takto:
„[Žalobkyně], která se dopustila správního deliktu tím, že v účetním období 2014 nevedla účetnictví tak, aby účetní závěrka sestavená na jeho základě podávala věrný a poctivý obraz předmětu účetnictví a finanční situace účetní jednotky, porušila povinnosti stanovené v § 7 odst. 1 a 2 zákona o účetnictví“ (...)

[22] Klíčovou pasáž výroku rozhodnutí o správním deliktu stěžovatel upřesnil a takto specifikoval skutkovou a právní větu:

„[Žalobkyně], která se dopustila správního deliktu (od 1. 7. 2017 přestupku) tím, že v účetním období 2014 v rozporu s § 4 odst. 8, § 6 odst. 1 až 3, § 8 odst. 1, 2, 4, 5, § 11, § 13 odst. 1 a 2, § 19 odst. 6, § 29 odst. 1 a 3, § 30 odst. 1 a § 33a zákona o účetnictví neúčtovala řádně o všech účetních případech, dle směrné účtové osnovy a v souladu s účetními metodami tak, aby byl spolehlivě určen obsah účetních případů a účetních záznamů v souvislosti s účtováním nákladů, nedoložila řádně provedené inventarizace zásob, majetku a závazků, stavy oprávek a položek odpisů tohoto majetku, nevedla hlavní knihu v předepsaném rozsahu, kdy nelze zjistit stavy účtů v průběhu účetního období tj. nevedla účetnictví tak, aby sestavená účetní závěrka účetního období 2014 podávala věrný a poctivý obraz předmětu účetnictví a finanční situace účetní jednotky, čímž porušila povinnosti stanovené v § 7 odst. 1 a 2 zákona o účetnictví“ (...)

Stěžovatel vysvětlil, že chce vyhovět judikatuře, a proto do výrokové části doplňuje jednotlivá ustanovení zákona, která žalobkyně porušila, a současně upřesnil i stěžovatelčina jednání, „*která jsou součástí i odůvodnění odvoláním napadeného Rozhodnutí*“ (bod 134 žalobou napadeného rozhodnutí).

[23] Krajský soud dovodil, že stěžovatel žalobkyni vytýká porušení velkého množství ustanovení zákona o účetnictví, aniž by však uvedl, jakým konkrétním jednáním měla být nesplněna jaká konkrétní povinnost uložená jakým konkrétním ustanovením. Ustanovení, která měla být porušena, lze jistě porušit skoro neomezeným způsobem jednání. Z toho důvodu bylo nezbytné, aby stěžovatel popsal, jakého konkrétního jednání se z této množiny jednání dopustila právě žalobkyně. Bez tohoto popisu nelze dospět k závěru o

porušení všech stěžovatelem zmíněných ustanovení. Natož vyloučit následnou možnou záměnu s jednáními jinými.

[24] S tímto hodnocením se NSS neztotožňuje. Krajský soud má jistě pravdu, že ustanovení zákona o účetnictví, která měla žalobkyně porušit, nabízí skutečně velkou paletu jednání, kterými mohlo k jejich porušení dojít. Kdyby stěžovatel ustal jen na výčtu těchto zákonných ustanovení, jistě by bylo třeba výrok rozhodnutí o správním deliktu hodnotit jako nedostatečný. Nicméně stěžovatel na tomto výčtu zákonných ustanovení neustal. Předně vymezil, že protizákonnost žalobkyni vyčítá za účetní období 2014. Dále pak uvedl výčet jednání, kterými se žalobkyně dopustila protiprávního chování: *„neúčtovala řádně o všech účetních případech, dle směrné účtové osnovy a v souladu s účetními metodami tak, aby byl spolehlivě určen obsah účetních případů a účetních záznamů v souvislosti s účtováním nákladů, nedoložila řádně provedené inventarizace zásob, majetku a závazků, stavy oprávek a položek odpisů tohoto majetku, nevedla hlavní knihu v předepsaném rozsahu, kdy nelze zjistit stavy účtů v průběhu účetního období tj. nevedla účetnictví tak, aby sestavená účetní závěrka účetního období 2014 podávala věrný a poctivý obraz předmětu účetnictví a finanční situace účetní jednotky“*.

[25] Krajský soud chce po stěžovateli, pokud vytýkal žalobkyni, že *„neúčtovala řádně o všech účetních případech dle směrné účtové osnovy a v souladu s účetními metodami tak, aby byl spolehlivě určen obsah účetních případů a účetních záznamů v souvislosti s účtováním nákladů“*, takový popis skutku, aby jednání žalobkyně nemohlo být zaměněno s jiným. Z toho důvodu prý bylo nezbytné, aby minimálně uvedl, o jakých konkrétních účetních případech žalobkyně neúčtovala. Pokud tak stěžovatel neučinil, zůstala dle krajského soudu množina možných nezákonných jednání neohraničena.

[26] NSS k tomu uvádí, že to není pravda. Množina možných nezákonných jednání je samozřejmě ohraničena, a to časově. Tak, jak to stěžovatel vymezil, hovoří vlastně o deliktu, který zahrnuje skutek trvající po celý rok 2014 (srov. též bod [30] níže). Vymykalo by se povaze tohoto správního deliktu, aby správní orgán již ve výroku vypočetl *veškeré* účetní případy, které žalobkyně řádně neúčtovala. NSS podotýká, že rozhodnutí správního orgánu I. stupně má 27 stran, rozhodnutí stěžovatele 31 stran, obě rozhodnutí velmi detailně vypočítávají v odůvodnění jednotlivé protizákonnosti. Požadavek, aby se veškerá pochybení objevila detailním výčtem již ve výroku rozhodnutí, jde již mimo rozumné chápání požadavků na výrok správního rozhodnutí.

[27] Dále krajský soud uvádí, že vytýkal-li stěžovatel žalobkyni, že *„nedoložila řádně provedené inventarizace zásob, majetku a závazků, stavy oprávek a položek odpisů tohoto majetku“*, bylo na stěžovateli, aby minimálně uvedl, v čem konkrétně byla *„inventarizace zásob, majetku a závazků, stavy oprávek a položek odpisů tohoto majetku“* provedena špatně, resp. na základě jakých konkrétních skutečností měla být považována za nevedenou *„řádně“*. Stejně tak vytýkal-li stěžovatel žalobkyni, že *„nevedla hlavní knihu v předepsaném rozsahu, kdy nelze zjistit stavy účtů v průběhu účetního období“*, bylo na něm, aby minimálně uvedl, v čem konkrétně byla hlavní kniha vedena nesprávně, resp. na základě jakých konkrétních skutečností měla být považována za *„nevedenou v předepsaném rozsahu“*. Pokud tak stěžovatel neučinil, zůstala dle krajského soudu množina možných nezákonných jednání neohraničena.

pokračování

[28] NSS s tímto zásadně nesouhlasí. Krajský soud zde zcela vybočuje ze zákonných požadavků na výrok rozhodnutí. V podstatě chce, aby již ve výroku rozhodnutí správní orgán své rozhodnutí *odůvodňoval* (NSS opakuje, že krajský soud zde v podstatě chce, aby již ve výroku správní orgán vysvětlil, proč byla inventarizace provedena špatně a proč nebyla vedena „řádne“, respektive proč byla hlavní kniha vedena nesprávně, případně proč byla považována za nevedenou v předepsaném rozsahu). Krajský soud tak zcela stírá jakýkoliv rozdíl mezi výrokem a odůvodněním. Pokud by takto měly vypadat výroky správních rozhodnutí, žádné odůvodnění by nebylo třeba.

[29] Co se týče vymezení místa spáchání deliktu, NSS souhlasí se stěžovatelem, že vymezení místa spáchání deliktu z povahy věci není možno v těchto typech protiprávního jednání specifikovat. Nejen to, místo spáchání deliktu je v těchto případech pro přesné vymezení skutku zcela bezvýznamné. Je přece lhostejné, zda žalobkyně tento typ deliktu spáchala v Horním Slavkově či někde jinde.

[30] Co se týče přesného vymezení času, stěžovatel správně odkazuje na judikát, rovněž se vztahující k deliktu dle zákona o účetnictví, dle něhož v případech, *„kdy sankcionované protiprávní jednání trvá po celou dobu účetního období, a nelze tak stanovit přesný okamžik spáchání deliktu, považuje NSS s ohledem na zásadu právní jistoty a princip in dubio mitius za okamžik rozhodný pro běh prekluzivní lhůty den následující po konci účetního období“* (rozsudek ze dne 26. 9. 2018, čj. 2 Afs 10/2018-45, *IRHOS Partner*, bod 27). Není tedy pravda, že krajský soud nemůže určit běh prekluzivní lhůty.

[31] Krajský soud rovněž zkritizoval výrok „oznámení o zahájení řízení ze dne 12. 6. 2017“, kde byl skutek popsán pouze slovy: *„v účetním období roku 2014 nevedla účetnictví tak, aby účetní závěrka sestavená na jeho základě podávala věrný a poctivý obraz předmětu účetnictví a finanční situace účetní jednotky“*. Takovéto vymezení skutku prý nevyhovuje judikatuře.

[32] Ani s tímto nemůže NSS souhlasit. Je jistě pravda, že *„vymezení skutku, pro který je řízení zahájeno, musí mít určitý stupeň konkretizace, stejně tak jako musí být z oznámení o zahájení řízení zřejmé, co bude jeho předmětem a o čem bude v řízení rozhodováno“* (rozsudek ze dne 20. 11. 2003, čj. 5 A 73/2002-34, věc *STAMP-ELZET*). Krajský soud i žalobkyně mají jistě pravdu, že zásady trestního procesu jsou přiměřeně aplikovatelné i na poli správního trestání. Tyto zásady vyžadují, aby *„skutek, o kterém je rozhodováno v rozhodnutí o uložení sankce, byl totožný se skutkem, pro který bylo zahájeno řízení“* (rozsudek ze dne 27. 5. 2011, čj. 5 Afs 53/2010-420, věc *T-Mobile*). Ovšem třeba zdůraznit, že *„na samém počátku řízení není možné jeho předmět zcela přesně vymezit. V této fázi má správní orgán pouze informace plynoucí z jeho postupu před samotným zahájením správního řízení a z případných vnějších podnětů. Nicméně předmět jakéhokoli zahajovaného řízení (a pro oznámení o zahájení správně-trestního řízení to platí zvláště) musí být identifikován dostatečně určitě tak, aby účastníkovi řízení bylo zřejmé, jaké jeho jednání bude posuzováno, a aby bylo zaručeno jeho právo účinně se v daném řízení hájit“* (rozsudek ze dne 31. 3. 2010, čj. 1 Afs 58/2009-541, č. 2119/2010 Sb. NSS, věc *PHARMOS a další*, bod 54).

[33] Mezi skutkem, pro který je „sdělováno obvinění“, a skutkem, za který je pak adresát sankčního rozhodnutí trestán, nemusí existovat po stránce skutkové naprostý soulad, neboť v průběhu řízení mohou některé dílčí skutečnosti teprve vyplynout najevo, či může jinak dojít ke korektuře původních skutkových předpokladů. Pokud však je v průběhu řízení zjištěn určitý aspekt jednání, který „obviněnému“ dosud nebyl vytýkán a vede-li toto nové dílčí skutkové zjištění k rozšíření právní kvalifikace postihovaného jednání, je nutno přistoupit k „rozšíření obvinění“, a poskytnout tak stíhané osobě právo přizpůsobit této nové skutečnosti svou obhajobu (viz již cit. rozsudek 5 Afs 53/2010, *T-Mobile*).

[34] NSS tedy shrnuje, že judikatura má na skutkové vymezení deliktu při zahájení řízení menší požadavky než na rozhodnutí finální. Ostatně bude zcela výjimečné, aby správní orgán již při zahájení řízení znal detailně všechny skutkové aspekty deliktu, pro který řízení teprve zahajuje a o kterém zatím neproběhlo žádné dokazování. I proto je závěr krajského soudu rozporný s jakýmkoliv myslitelným účelem zákonného požadavku na vymezení správního deliktu v okamžiku zahájení řízení. Vymezení deliktu skutkovou větou tak, jak je uvedeno v bodě [31] shora, je v tomto smyslu dostatečné.

III.C. *Další námitky procesního charakteru a údajné zneužití procesního práva ze strany žalobkyně*

[35] Ve zbývajících námitkách již NSS stěžovateli nepřisvědčil, byť s ohledem na právní názor výše zaujatý jde o závěry akademické, bez vlivu na další řízení v této věci.

[36] Krajský soud předně nelze kritizovat za to, že se nezabýval zbývajícími žalobními body. Pokud totiž dospěl k závěru, že samotný výrok rozhodnutí o správním deliktu je protizákonný, nemusel se již po právu zabývat námitkami zbývajícími. Protože však důvod zrušení stěžovatelova rozhodnutí neobstojí, bude krajský soud povinen se v dalším řízení zabývat zbývajícími žalobními body.

[37] Krajský soud nelze kritizovat ani za to, že rozhodnutí stěžovatele zrušil bez jednání postupem dle § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. Jak plyne ze shora cit. judikatury, protizákonnost výroku rozhodnutí ve věci správního trestání zásadně představuje vadu ve smyslu § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. (viz bod [16] shora). Měl-li tedy krajský soud (nesprávně) za to, že rozhodnutí stěžovatele takovými vadami trpí, mohl takto postupovat, tedy rozhodnutí bez jednání zrušit.

[38] Konečně stěžovatel vyčítá žalobkyni, že zatímco v průběhu prvostupňového řízení uplatnila řadu námitek, odvolání proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně bylo jen velmi strohé. Naproti tomu v řízení před krajským soudem přišla žalobkyně s velkou paletou žalobních námitek. Dle stěžovatele by tyto námitky neměly být v řízení před krajským soudem zohledněny, neboť žalobkyně se takto snaží obejít stěžovatele jako odvolací orgán.

[39] K tomu lze odkázat na závěry rozšířeného senátu, dle nichž žalobce je oprávněn uvést v žalobě všechny (právní) důvody, pro které považuje napadené správní rozhodnutí za nezákonné. Tomu nebrání skutečnost, že některé z nich neuplatnil již v odvolacím

pokračování

řízení, ač tak učinit mohl. (usnesení rozšířeného senátu ze dne 26. 8. 2008, čj. 7 Afs 54/2007-62, č. 1742/2009 Sb. NSS).

[40] Poněkud komplikovanější je to s námitkami skutkovými: „Skutečnost, že obviněný z přestupku byl v řízení před správními orgány zčásti či zcela pasivní, automaticky neznamená, a s ohledem na princip plné jurisdikce ani nemůže znamenat, že tvrzení zpochybňující zjištěný skutkový stav a jím odpovídající důkazní návrhy, které obviněný z přestupku poprvé uplatnil až v řízení před krajským soudem, jsou bez dalšího nepřijatelné. Může-li krajský soud v souladu s principem plné jurisdikce samostatně a nezávisle hodnotit správnost a úplnost skutkových zjištění učiněných správním orgánem a na nich založené napadené výroky rozhodnutí přezkoumat v mezích žalobních bodů, musí být obviněnému z přestupku především umožněno tato skutková zjištění v řízení před krajským soudem zpochybňovat. Jinými slovy, jen proto, že obviněný z přestupku neuplatnil tvrzení zpochybňující zjištěný skutkový stav a jím odpovídající důkazní návrhy v řízení před správními orgány, ač tak učinit mohl, nemůže krajský soud stejná žalobní tvrzení bez dalšího odmítnout jako opožděná nebo účelová.“ (usnesení rozšířeného senátu ze dne 2. 5. 2017, čj. 10 As 24/2015-71, č. 3577/2017 Sb. NSS, bod 43).

[41] Stěžovatel má nicméně pravdu, že obecný požadavek na ústavnost správního trestání nesmí vést k takovému výkladu, který by ve svých důsledcích znemožnil účinný postih za protiprávní jednání. Jinými slovy, je-li obviněný ze správního deliktu (přestupku) více méně pasivní, nelze extenzivním výkladem uložit správnímu orgánu povinnost, aby za obviněného „domyslel“ všechna myslitelná nebo třeba i nepravděpodobná tvrzení a v rozhodnutí se s nimi vypořádal. „Správní orgán nedisponuje „nekonečnou fantazií“, není tedy povinen předvídat a ve svém rozhodnutí vypořádat každou myslitelnou budoucí námitku obviněného z přestupku. Zákon ovšem správnímu orgánu ukládá, aby i při pasivitě obviněného v řízení o přestupku opatřil dostatečné množství důkazů, které přestupek, jenž je obviněnému kladen za vinu, jasně a nepochybně prokazují.“ Krajský soud tedy na základě žaloby přezkoumá, zda správní orgány opatřily takovou sadu důkazů, která po provedeném zhodnocení s ohledem na povahu věci sama o sobě vede k závěru, že se obviněný přestupku dopustil, a zároveň neexistují žádné rozumné důvody k pochybám o věrohodnosti a úplnosti skutkových zjištění. Dospěje-li soud k závěru, že správní orgán své povinnosti zjistit skutkový stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, dostál, může nově uplatněná žalobní tvrzení ve světle takto zjištěného stavu věci shledat irelevantními (tj. soud zjistí, že s řízením nijak nesouvisí a nejsou pro jeho výsledek podstatná nebo jsou zcela nadbytečná) nebo nevěrohodnými (tj. soud jejich pravdivosti ve světle dostatečně zjištěného skutkového stavu věci neuvěří) a nově vznesené důkazní návrhy k jejich prokázání jako nadbytečné odmítnout (viz již cit. usnesení rozšířeného senátu č. 3577/2017 Sb. NSS, body 47 a 48).

[42] NSS se ztotožňuje se stěžovatelem též v tom směru, že pokud by žalobkyně či její zástupce opakovaně v různých řízeních uplatňovali tutéž procesní strategii, spočívající v argumentačním obcházení odvolacího řízení, s tím, že by čekali s plnou právní a skutkovou argumentací až na řízení před správním soudem, mohlo by dle okolností jít o zneužití práva [k zneužití práva obecně rozsudek rozšířeného senátu 4 As 113/2018, cit. v bodě [8] shora, pro oblast trestněprávní srov. náleze ze dne 25. 9. 1996, sp. zn. III. ÚS 83/96 (N 87/6 SbNU 123; 293/1996 Sb.) či usnesení sp. zn. Pl. ÚS 4/13 ze dne 5. 3. 2013 (U 2/68 SbNU 485) – kauza *amnestie prezidenta republiky*, bod 45]. Muselo by však jít o

žalobkyní (či jejím zástupcem ve věcech různých účastníků správních řízení) masově uplatňovanou strategii, která by měla za primární cíl obstruovat správní a soudní řízení. Nic takového v nynější věci NSS nevidí, respektive to stěžovatel takto netvrdí.

IV. Závěr a náklady řízení

[43] Krajský soud tedy dospěl k nesprávnému právnímu závěru. Proto NSS jeho rozsudek zrušil a věc vrátil soudu k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 věta první s. ř. s.). V dalším řízení bude krajský soud vázán právním názorem NSS (§ 110 odst. 4). V novém rozsudku posoudí veškeré řádně a včas uplatněné žalobní body. O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud (§ 110 odst. 3 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 15. srpna 2019

Zdeněk Kühn
předseda senátu