

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Dagmar Nygrínové a soudců JUDr. Marie Turkové a JUDr. Petra Průchy v právní věci **žalobce C. V., s. r. o.,** zastoupeného JUDr. Jiřím Vodičkou, advokátem se sídlem Praha 5, Staropramenná 12, proti **žalovanému Ministerstvu zemědělství,** se sídlem Praha 1, Těšnov 17, v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 19. 3. 2002, č. j. 4255/02-8001,

takto:

I. Rozhodnutí Ministerstva zemědělství ze dne 19. 3. 2002, č. j. 4255/02-8001 a rozhodnutí Státního zemědělského intervenčního fondu ze dne 19. 12. 2001, registrační číslo 2001/17368 **se zrušují** pro vady řízení a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.

II. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci na nákladech řízení částku 4800 Kč do 15ti dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce žalobce JUDr. Jiřího Vodičky, advokáta se sídlem v Praze 5, Staropramenná 12.

Odůvodnění:

Rozhodnutím ze dne 19. 12. 2001, reg. č. 2001/17368, rozhodl Státní zemědělský intervenční fond (dále jen „SZIF“) tak, že žalobci se ukládá podle ustanovení § 13 odst. 4 zákona č. 256/2000 Sb. pokuta 300 000 Kč splatných do tří dnů od právní moci tohoto rozhodnutí na účet č.xxx, var. symbol yyy. Uložení pokuty odůvodnil SZIF tím, že žalobce ani přes výzvu SZIF nedoložil v požadovaném rozsahu, způsobem a termínech podle § 14 nařízení vlády č. 114/2001 Sb. informace o výrobě cukru z cukrovky, zásobách, nákupu, prodeji a vývozu cukru, prodeji a vývozu cukru obsaženého ve výrobcích (§ 14 odst. 1 písm. g/ nař. vl. č. 114/2001 Sb.).

Žalobce ve včas podaném odvolání namítl, že ustanovení § 14 nařízení vlády č. 114/2001 Sb., o stanovení produkčních kvót cukru na kvótové roky 2001/2002 až 2004/2005 (dále jen „nařízení vlády“) nestanoví pro poskytování informací žádné lhůty, resp. § 14 odst. 1 písm. d) nařízení vlády stanovuje lhůtu SZIF, ale nikoli producentovi cukru. K výtce SZIF, že „předložená informace navíc nebyla podepsána statutárním orgánem…“ žalobce uvádí, že zaslané informace byly podepsány hlavní účetní společnosti, která je na základě uděleného zmocnění statutárním orgánem společnosti k těmto informačním krokům zmocněna a tudíž byla i oprávněna se pod zasílané informace podepsat. Žalobce rovněž poukazoval na to, že žádné ustanovení zákona č. 256/2000 Sb., o Státním zemědělském intervenčním fondu a o změně některých dalších zákonů (dále jen „zákon o SZIF“) nedává vládě zmocnění k právní úpravě doby poskytování informací a ani také oprávnění nelze ze zákona o SZIF dovodit výkladem.

Žalovaný rozhodnutím ze dne 19. 3. 2002, č. j. 4255/02-8001, odvolání žalobce zamítl a napadené rozhodnutí SZIF, kterým byla žalobci uložena pokuta ve výši 300 000 Kč, potvrdil, když konstatoval, že SZIF v uvedené věci postupoval zcela v souladu se zákonným zmocněním uvedeným v § 13 odst. 4 zákona o SZIF. K námitce týkající se interpretace ustanovení § 14 odst. 1 písm. d) nařízení vlády žalovaný uvedl, že producent cukru poté, co byl požádán o poskytování informací ve smyslu § 14, má povinnost celý kvótový rok poskytovat informace o výrobě cukru z cukrovky, zásobách, nákupu, prodeji a vývozu cukru, prodeji a vývozu cukru obsaženého ve výrobcích, a to každý měsíc na tiskopisu, jehož vzor je uveden v příloze č. 3 nařízení vlády, přičemž platí, že producent cukru je povinen poskytnout informace vždy do desátého dne kalendářního měsíce následujícího měsíc, za který jsou informace uvedené v odst. 1 písm. d) poskytnuty.

Žalobce napadl rozhodnutí včas podanou žalobou, ve které předně poukázal na pochybení správních orgánů obou stupňů, kteří vydali správní rozhodnutí, aniž by respektovali ustanovení správního řádu. Žalobce uvádí, že správní řízení bylo zahájeno, ale on neměl žádnou možnost se k řízení vyjádřit, řízení proběhlo bez jakékoliv jeho účasti. O zahájeném řízení žalobce nebyl informován, v daném řízení tak nemohl uplatnit svá práva. Podle žalobce vydaná správní rozhodnutí postrádají i řádná odůvodnění, zejména pak odůvodnění výše uložené pokuty. Žalobce rovněž zdůrazňuje, že v ustanovení § 14 odst. 1 nařízení vlády není stanovena žádná lhůta, do které nebo v jejímž průběhu je producent cukru povinen SZIF poskytnout informace uvedené pod písmenem a) - i) tohoto ustanovení. Z úpravy obsažené pod písm. d) § 14 odst. 1 nařízení vlády přitom žalobce jednoznačně dovozuje, že SZIF má právo kdykoliv v průběhu kvótového roku vždy do desátého dne následujícího kalendářního měsíce napsat, zatelefonovat nebo jinak požádat producenta cukru, aby mu sdělil údaje o jeho výrobě cukru z cukrovky, zásobách, nákupu, prodeji a vývozu cukru, prodeji a vývozu cukru obsaženého ve výrobcích za příslušný kalendářní rok. Žalobce je proto toho názoru, že rozhodnutí SZIF i odvolacího orgánu spočívají na nesprávném právním posouzení věci, kdy oba správní orgány shodně pomíjejí obsah právního přepisu a § 14 nařízení vlády si vykládají nad rámec přípustného „volného uvážení“. Podle žalobce také žádné ustanovení zákona o SZIF nedává vládě zmocnění k právní úpravě doby poskytování informací, tedy k právní úpravě, kterou by byla vláda oprávněna stanovit producentům cukru lhůty k poskytování informací podle § 3 odst. 1 zákona o SZIF. Ustanovení § 12 zákona o SZIF totiž přesně vymezuje, co může vláda svým nařízením k provedení zákona samostatně upravit, přičemž rozhodně zde není stanoveno, že vláda je oprávněna upravit termíny a lhůty poskytování těchto informací ze strany

producentů cukru. Žalobce je toho názoru, že nařízení vlády je vydáno mimo meze zákona o SZIF, a tím je porušena zásada stanovená v čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. K aplikaci ustanovení § 13 odst. 4 zákona o SZIF, podle kterého SZIF uloží pokutu fyzické nebo právnické osobě, která neposkytla informace podle § 3 odst. 1 tohoto zákona, žalobce uvedl, že potřebné a vyžádané informace SZIF poskytl, a to e-mailem ve stejný den, ve který SZIF vydal rozhodnutí o uložení pokuty, t. j. 19. 12. 2001. Znamená to tedy, že SZIF nevycházel ze stavu ke dni, kdy vydal rozhodnutí o uložení pokuty, neboť předmětnou informaci žalobce SZIF poskytl. Další žalobcova námitka se týká toho, že v dané věci se na rozhodování o odvolání proti rozhodnutí SZIF podílela osoba, která se podílela nebo měla možnost ovlivnit rozhodování v předcházejícím řízení. Podle ustanovení § 8 odst. 2 zákona o SZIF je nejvyšším orgánem SZIF prezídium, jehož předsedou je ministr zemědělství, tedy stejná osoba, která stojí i v čele odvolacího orgánu, kterým je Ministerstvo zemědělství. Konečně, žalobce je toho názoru, že se na něj pro kvótový rok 2001/2002 informační povinnost ani nevztahuje, neboť kvótový rok 2000/2001 již skoro dva měsíce běžel (podle § 2 písm. e/ nařízení vlády začíná dnem 1. září a končí 31. srpna následujícího kalendářního roku) a žalobce ještě neměl pravomocné rozhodnutí o stanovení kvóty výroby cukru (rozhodnutí obdržel žalobce až 16. 10. 2001). S ohledem na uvedené skutečnosti proto žalobce navrhuje, aby předseda senátu usnesením odložil vykonatelnost rozhodnutí SZIF i žalovaného a aby soud vydal rozsudek, kterým se obě rozhodnutí zruší.

Ve vyjádření k žalobě žalovaný uvádí, že i přes námitky v ní uvedené trvá na tom, že v dané věci bylo postupováno v souladu s ustanovením § 13 odst. 4 zákona o SZIF, jakož i v souladu s ustanovením § 14 nařízení vlády. K námitce žalobce, že žádné ustanovení zákona nedává vládě zmocnění k právní úpravě doby poskytování informací, žalovaný sděluje, že Ústavní soud ČR v nálezu 499/2002 Sb. rozhodl tak, že zamítl návrh na zrušení § 13 zákona o SZIF, podle kterého bylo v žalovaném případě postupováno, a výše zmíněné ustanovení § 14 nařízení rovněž ponechal v platnosti.

Při jednání konaném u Nejvyššího správního soudu dne 21. 10. 2004 zástupce žalobce zdůraznil, že žalobce nechtěl v žádném případě neposkytovat informace podle příslušných předpisů, které po něm SZIF vyžadoval, a vždy tak také činil. Protože nemohl plnit lhůtu s ohledem na systém svého účetnictví, celkem 2 x na tuto skutečnost SZIF upozornil se žádostí o vyhovění prodloužení lhůty a současně se snažil postupně přebudovat své účetnictví tak, aby požadavkům SZIF mohl vyhovět. Nicméně uvedl, že SZIF uložil pokutu, aniž vůbec zahájil správní řízení o možnosti jejího uložení. Takové rozhodnutí SZIF vydáno nebylo a žalobci tak bylo znemožněno vůbec reagovat na záměr SZIF pokutu uložit. Neměl možnost se vyjádřit k postupu SZIF a bez dalšího obdržel rozhodnutí o uložení pokuty. Zástupce žalobce dále znovu poukázal na to, že žádné ustanovení zákona o SZIF nedává vládě zmocnění k úpravě doby poskytování informací, tedy k právní úpravě, kterou by vláda byla oprávněna stanovit producentům cukru lhůty podle § 3 odst. 1 zákona o SZIF. Toto ustanovení vymezuje to, co vláda může stanovit, a zmíněná možnost zde zahrnuta není. Zástupce žalobce konečně poukázal na tu skutečnost, že § 5 odst. 3 a § 7 nařízení vlády, které byly klíčovými pro celý systém přidělování kvót, byly Ústavním soudem zrušeny. Ústavní soud tak vlastně odňal zákonný podklad pro stanovení jednotlivých individuálních produkčních kvót a navíc řekl, že toto rozdělení bylo v rozporu s ústavním pořádkem. Závěrem pak upozornil na nepřiměřenost výše uložené pokuty nad polovinou zákonem stanovené sazby a to vzdor tomu, že šlo vlastně o nedodržení lhůty o pouhých 8 dnů, přitom její stanovení je zpochybnitelné z důvodů již zdůrazněných.

Uvedená právní věc vedená u Vrchního soudu v Praze pod sp. zn. 5 A 125/2002 byla tímto soudem postoupena Nejvyššímu správnímu soudu podle ustanovení § 132 zákona č. 150/2002 Sb. (soudní řád správní – dále jen „s. ř. s.“). Podle uvedeného ustanovení, nestanoví-li zákon jinak, věci správního soudnictví, v nichž nebylo rozhodnuto do dne účinnosti tohoto zákona (do 1. 1. 2003) a v nichž byla dána věcná příslušnost k řízení vrchním soudům nebo Nejvyššímu soudu, převezme a dokončí Nejvyšší správní soud. Podle § 129 odst. 2 s. ř. s. postupuje Nejvyšší správní soud v tomto řízení podle ustanovení části třetí hlavy druhé dílu prvního s. ř. s. Účinky procesních úkonů v těchto řízeních učiněných zůstávají zachovány a posoudí se přiměřeně podle ustanovení naposledy označeného zákona. O takový případ jde i v projednávané věci, a proto Nejvyšší správní soud postupoval v řízení podle ustanovení § 65 a násl. s. ř. s.

Nejvyšší správní soud na základě žalobcova návrhu přiznal usnesením ze dne 23. 5. 2003, č. j. 5 A 125/2002 - 47, napadenému rozhodnutí žalovaného odkladný účinek. V odůvodnění tohoto usnesení uvedl, že podmínky ustanovení § 73 odst. 2 s. ř. s. byly v projednávané věci splněny, neboť bylo zřejmé, že nejen samotný výkon rozhodnutí, ale zejména následky nezaplacení uložené pokuty, jimiž je možnost odmítnutí žádosti o přidělení individuální produkční kvóty cukru žalobci, by vážně a nenahraditelně ohrozily jeho hospodářskou činnost a měly by i dopad s ohledem na charakter výroby též na pěstitele cukrovky, přičemž není vyloučeno, že by došlo ke škodám na majetku zemědělců. Současně je zřejmé, že přiznání odkladného účinku se nedotkne nepřiměřeným způsobem nabytých práv třetích osob (žádné takové subjekty nejsou soudu známy a neoznačují je ani účastníci řízení) a nebyl shledán ani veřejný zájem na okamžitém provedení rozhodnutí.

Soud přezkoumal napadené rozhodnutí, jakož i řízení předcházející jeho vydání, a dospěl k závěru, že opravný prostředek (žaloba) je důvodný.

Jak Nejvyšší správní soud zjistil ze správního spisu, rozhodnutím ze dne 26. 7. 2001, reg. č. 571/01/11, stanovil SZIF žalobci individuální produkční kvótu cukru ve výši 11 118,9 tun na kvótové roky 2001/2002 až 2004/2005. Tímto rozhodnutím byl žalobce mj. informován, že je povinen poskytovat SZIF informace v rozsahu, způsobem a v termínech dle § 14 nařízení vlády. Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce v zákonné lhůtě odvolání, které však prezídium SIZF zamítlo a rozhodnutí SZIF potvrdilo. Rozhodnutí prezídia SZIF bylo žalobci doručeno dne 16. 10. 2001, čímž rozhodnutí SZIF o stanovení produkční kvóty cukru na kvótové roky 2001/2002 až 2004/2005 nabylo právní moci.

Dopisem ze dne 21. 9. 2001 se SZIF obrátil na žalobce s upozorněním na jeho povinnost zasílat SZIF informace v rozsahu, způsobem a v termínech v souladu s § 14 odst. 1 písm. a) - i) nařízení vlády, přičemž v dané době SZIF považoval za aktuální především písmeno e), tedy informace o inventurní zásobě cukru ke dni 31. 8. 2001. Dne 29. 10. 2001 zaslal SZIF žalobci další dopis, v němž mu jednak vyjádřil poděkování za zaslání informací dle § 14 odst. 1 písm. e) nařízení vlády, týkající se inventurní zásoby cukru žalobce, a jednak ho opět informoval o povinnosti zasílat SZIF informace v rozsahu, způsobem a v termínech v souladu s § 14 odst. 1 písm. a) - i) nařízení vlády, a také, že uvedené informace nebude SZIF požadovat opakovaně po uplynutí jednotlivých termínů pro jejich předložení. SZIF současně žalobce upozornil, že v případě neposkytnutí informací mu může být uložena pokuta až do výše 500 000 Kč podle § 13 odst. 4 zákona o SZIF. Dne 3. 12. 2001 zaslal SZIF žalobci výzvu, ve které potvrdil obdržení informací o výrobě cukru z cukrovky, zásobách, nákupu, prodeji a vývozu cukru a cukru ve výrobcích za měsíc říjen, nicméně upozornil žalobce na to,

že tato informace nebyla podepsána statutárním orgánem producenta cukru, jak vyžaduje nařízení vlády v příloze č. 4. S ohledem na daný stav věci byl proto žalobce vyzván, aby předložil měsíční hlášení podle § 14 odst. 1 písm. d) nařízení vlády za měsíc září a listopad a hlášení za měsíc říjen doplnil o podpisy statutárního orgánu v termínu nejpozději do 17. 12. 2001, a aby další hlášení zasílal již v rozsahu a pravidelných termínech dle § 14 nařízení vlády. Protože ve stanoveném termínu nebyly vyžádané informace žalobcem dodány, SZIF vydal dne 19. 12. 2001 pod reg. č. 2001/17368 rozhodnutí, kterým mu podle ustanovení § 13 odst. 4 zákona i SZIF uložil pokutu 300 000 Kč.

V dané věci se Nejvyšší správní soud nejprve zabýval námitkou žalobce směřující k tvrzenému procesnímu pochybení SZIF, kdy tento správní orgán neinformoval žalobce o probíhajícím správním řízení, ale přímo vydal rozhodnutí, jímž mu uložil pokutu za porušení informační povinnosti. Vzhledem k tomu, že zákon o SIZF nemá vlastní procesní pravidla pro ukládání pokut a ani znění tohoto zákona platné v době vydání rozhodnutí SIZF neobsahovalo výslovný odkaz na procesní pravidla obsažená v jiném zákoně, dovodil zdejší soud subsidiární aplikovatelnost zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád). Podle § 1 odst. 1 správního řádu se tento zákon vztahuje na řízení, v němž o právech, právem chráněných zájmech nebo povinnostech občanů a organizací rozhodují v oblasti státní správy národní výbory, ministerstva a jiné ústřední orgány státní správy, orgány Slovenské národní rady a jiné orgány státní správy, přičemž na základě § 1 odst. 2 správního řádu podle tohoto zákona postupují také orgány státních organizací, jestliže jim zákon svěřil rozhodování o právech, právem chráněných zájmech nebo povinnostech občanů a organizací v oblasti státní správy. Podle § 2 správního řádu se pak ustanovení tohoto zákona nevztahují: a) na postup, v němž správní orgány rozhodují o právních poměrech organizací, pracovníků nebo funkcionářů, jestliže tyto poměry souvisí s jejich podřízeností orgánu, který o věci rozhoduje, nebo na postup, v němž správní orgány rozhodují o právních poměrech organizací při řízení jejich hospodářské činnosti; b) na projednávání a vyřizování stížností a podnětů občanů a organizací, kde platí zvláštní právní předpisy. Je-li však ze stížnosti nebo podnětu patrno, že je zcela nebo zčásti podáním ve smyslu tohoto zákona, postupuje se v tomto směru podle jeho ustanovení. Vzhledem k tomu, že podle § 13 odst. 5 věta druhá zákona o SZIF při rozhodování o povinnosti zaplatit odvody a pokuty má SZIF postavení orgánu veřejné moci a že jeho rozhodování není na základě § 2 správního řádu z působnosti správního řádu vyloučeno, je třeba i při řízení o uložení pokuty na základě § 13 odst. 4 zákona o SZIF ctít veškerá ustanovení správního řádu.

Podle ustanovení § 18 odst. 1 a 2 správního řádu se řízení zahajuje na návrh účastníka řízení nebo z podnětu správního orgánu, přičemž řízení je zahájeno dnem, kdy podání účastníka řízení došlo správnímu orgánu příslušnému ve věci rozhodnout a pokud se řízení zahajuje z podnětu správního orgánu, je řízení zahájeno dnem, kdy tento orgán učinil vůči účastníku řízení první úkon. Ačkoli správní řád nepředepisuje formu a náležitosti, jaké takový úkon musí mít, z hlediska obecných principů právních, zejména z principu právní jistoty účastníků řízení, lze dovodit, že se musí jednat o úkon adresovaný budoucímu účastníku řízení (popř. více účastníkům řízení), že z tohoto úkonu (oznámení) musí být zřejmá skutečnost zahájení správního řízení a z jakého právního důvodu je správní řízení zahajováno. Takové oznámení však správní spis neobsahuje. Z korespondence SZIF adresované žalobci vyplývá pouze možnost uvalení pokuty z dopisu ze dne 29. 10. 2001, kde žalovaný jednak poděkoval žalobci za zaslání zprávy podle § 14 odst. 1 písm. e) nařízení vlády, týkající se inventurní zásoby cukru, a jednak ho opět informoval o povinnosti zasílat SZIF informace stanovené nařízením vlády s obecným upozorněním, že v případě neposkytnutí informací lze

uložit pokutu. Další korespondence se již možnosti uložení pokuty netýkala a bezprostředně následovalo vydání rozhodnutí o jejím uložení.

Nejvyšší správní soud má tak za to, že v posuzovaném případě vůbec nedošlo k platnému zahájení správního řízení, neboť správní řízení je podle § 18 odst. 2 správního řádu zahájeno dnem, kdy správní orgán učinil vůči účastníkům řízení první úkon, t. j. kdy se účastník řízení o zahájení řízení dozvěděl nebo mohl dozvědět (např. jedná-li se o tzv. fikci doručení). Zahájení správního řízení pak zakládá řadu oprávnění i povinností jak pro správní orgán, tak i pro účastníka řízení, jež správní řád s takovou skutečností spojuje. Mezi jinými se jedná i o povinnost stanovenou ustanovením § 33 odst. 2 správního řádu, podle kterého správní orgán je povinen dát účastníkům řízení možnost, aby se před vydáním rozhodnutí mohli vyjádřit k jeho podkladu i ke způsobu jeho zjištění, popřípadě navrhnout jeho doplnění. Tuto zákonem stanovenou povinnost však správní orgán prvního stupně v projednávané věci nesplnil.

Nejvyšší správní soud tak dospěl k závěru, že v řízení o udělení pokuty na základě § 13 odst. 4 zákona o SZIF je oprávněnou námitkou žalobce, že došlo k podstatnému porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, které mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé, neboť žalobci výše uvedeným postupem SZIF byla upřena veškerá procesní práva v řízení před správním orgánem. Tato skutečnost sama o sobě může být důvodem pro zrušení takovým postupem vydaného rozhodnutí správního orgánu pro podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, a to dokonce bez nutnosti nařízení soudního jednání, jak to umožňuje ustanovení § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s., mohla-li mít tato vada řízení za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé. Takový následek s ohledem na výše uvedené pochybení v projednávané věci vyloučit nelze. Soud proto za této procesní situace zrušil napadené rozhodnutí žalovaného, jakož i rozhodnutí správního orgánu prvního stupně pro vady řízení podle ustanovení § 78 odst. 1, věta prvá a odst. 3 s. ř. s. a věc vrátil ve smyslu ustanovení § 78 odst. 4 žalovanému k dalšímu řízení. Právním názorem vysloveným v tomto zrušujícím rozsudku o nutnosti dodržení příslušných ustanovení o řízení před správním orgánem, je v dalším řízení správní orgán vázán.

S ohledem na závažnost uvedeného pochybení se Nejvyšší správní soud dalšími námitkami, zpochybňujícími zejména oprávněnost uložení pokuty po stránce věcné, jakož i nepřiměřenost výše pokuty již nezabýval.

V soudním řízení neúspěšnému žalovanému bylo uloženo nahradit žalobci, který měl ve věci úspěch, náhradu nákladů řízení před soudem, které v souvislosti s tímto sporem vynaložil (§ 60 odst. 1 s. ř. s.). Jde především o náhradu zaplaceného soudního poplatku ve výši 1000 Kč, odměnu zástupci žalobce JUDr. Jiřímu Vodičkovi, stanovenou v souladu s § 11 vyhlášky č. 484/2000 Sb. ve výši 3500 Kč, k čemuž je nutno přičíst náhradu tzv. režijního paušálu 2 x 75 Kč ve smyslu § 13 odst. 3 vyhlášky č. 177/1996 Sb. Uvedenou částku je žalovaný povinen zaplatit žalobci v přiměřené lhůtě 15 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce žalobce JUDr. Jiřího Vodičky, advokáta se sídlem v Praze 5, Staropramenná 12.

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

V Brně dne 21. 10. 2004

JUDr. Dagmar Nygrínová
předsedkyně senátu