

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Elišky Cihlářové a soudců JUDr. Jaroslava Hubáčka a JUDr. Karla Šimky v právní věci žalobce: **Ráj Vína, s. r. o.** se sídlem Dolní 387, Uherské Hradiště - Jarošov, zastoupený JUDr. Jaroslavem Tesákem, Ph.D., LL.M., advokátem se sídlem Jaselská 23, Brno, proti žalovanému: **Státní zemědělská a potravinářská inspekce, Ústřední inspektorát,** se sídlem Květná 15, Brno, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 15. 6. 2011, č. j. 31 A 99/2010 – 45,

takto:

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 15. 6. 2011, č. j. 31 A 99/2010 – 45, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

Rozsudkem Krajského soudu v Brně ze dne 15. 6. 2011, č. j. 31 A 99/2010 – 45, bylo zrušeno rozhodnutí Státní zemědělské a potravinářské inspekce, ústředního inspektorátu, (dále jen „stěžovatel“) ze dne 18. 8. 2010, č. j. AX943-2/57/9/2010-SŘ, jímž bylo změněno k odvolání žalobce (dále jen „účastník řízení“) rozhodnutí inspektorátu v Brně ze dne 2. 6. 2010, č. j. AO769-15/106/7/2009-SŘ, kterým byla účastníkovi řízení uložena pokuta ve výši 25.000 Kč podle § 39 odst. 6 písm. c) zákona č. 321/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o vinohradnictví a vinařství“) za to, že naplnil skutkovou podstatu správního deliktu podle § 39 odst. 1 písm. jj) citovaného zákona. V odůvodnění rozsudku krajský soud uvedl, že v průběhu správního řízení, přes výslovné odvolací námitky účastníka řízení, nebylo zohledněno ustanovení § 40 odst. 1 citovaného zákona. S odvolacími námitkami účastníka řízení ve vztahu k aplikaci ust. § 40 citovaného zákona se stěžovatel v napadeném rozhodnutí vypořádal pouze tak, že konstatoval, že prvoinstanční orgán zohlednil odst. 2 citovaného ustanovení, odůvodnil zákonná hlediska a hodnotil okolnosti ve prospěch i neprospěch účastníka řízení. Zohlednil hodnocení

individuální povahy protiprávního jednání a s tímto hodnocením provedeným správním orgánem I. stupně se stěžovatel ztotožnil. Jak vyplývá z odůvodnění napadeného rozhodnutí, správní orgány obou stupňů náležitě odůvodnily jak otázku viny, tak výši uložené sankce, která byla oproti předcházejícímu rozhodnutí výrazně snížena. Nicméně stěžovatel zcela opomenul zabývat se všemi účastníkem řízení uplatněnými důvody v odvolání, neboť již v odvolání proti prvostupňovému správnímu rozhodnutí se účastník řízení domáhal upuštění od uložené pokuty s tím, že má za to, že už jen samotné projednání označeného správního deliktu postačí k tomu, aby se nadále vyvaroval tohoto jednání při vědomí své objektivní odpovědnosti v takzvaném potravinovém právu. Poté, kdy krajský soud poprvé zrušil rozhodnutí stěžovatele z důvodů zcela neodůvodněné a nepřiměřeně vysoké sankce, správní orgán postupoval tak, že si přípisem ze dne 13. 5. 2010 vyžádal pouze doplnění údajů „pro lepší posouzení přiměřenosti pokuty“, na což reagoval jednatel účastníka řízení sdělením, že účastník řízení nevlastní žádné nemovitosti, auta, která využívá, patří leasingovým nebo úvěrovým společnostem, nemá vedlejší příjmy z pronájmů a odkázal na podklady poskytnuté stěžovateli včetně daňového přiznání o majetkových poměrech. Nato prvostupňový správní orgán vydal rozhodnutí, aniž by reagoval na tvrzení účastníka řízení a zjistil jeho aktuální ekonomickou situaci k době svého rozhodování. Stěžovatel pak k odvolání účastníka řízení napadené rozhodnutí změnil ve výroku o vině a rozhodl o uložení pokuty ve výši 25.000 Kč. Z odůvodnění jeho rozhodnutí plyne, že přezkoumal úvahu prvoinstančního správního orgánu o výši pokuty, shledal, že pokuta v uvedené výši se jeví jako přiměřená charakteru a míře porušených povinností a taktéž i ve vztahu k možnému likvidačnímu účinku pokuty, kdy uvedená částka je stanovená v samé dolní části sazby pokuty. Dospěl k závěru, že tím bylo vyhověno „požadavku rozsudku Krajského soudu v Brně č. j. 31 Ca 134/2009 - 44 ze dne 24. 2. 2010“, čímž svou úvahu vyčerpal. V tomto postupu stěžovatele shledal krajský soud důvod pro zrušení napadeného rozhodnutí pro podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, jež mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé. Dalším důvodem pro zrušení napadeného rozhodnutí podle krajského soudu byla vážná procesní vada napadeného rozhodnutí stěžovatele, který ve výroku rozhodl o změně prvostupňového správního rozhodnutí, zatímco v odůvodnění uvedl, že odvolání účastníka řízení zamítl, což vyjádřil v posledním odstavci str. 10 slovy „vzhledem k tomu, že výrok napadeného rozhodnutí měl právní vady, pro které nebyl dostatečně určitý, odvolací orgán odstranil zjištěné vady tím, že změnil rozhodnutí tak, jak je uvedeno ve výroku tohoto rozhodnutí, odvolání účastníka však odvolací orgán přesto zamítl“. Jakkoliv účastník řízení v podané žalobě tuto procesní vadu výslovně nenamítl, krajský soud k ní nemohl z důvodu jasné protismyslnosti a tudíž nepřezkoumatelnosti nepřihlédnout. Vznesené odvolací námitky ve vztahu k návrhu účastníka řízení na upuštění od uložení pokuty ponechal stěžovatel zcela bez povšimnutí, z ničeho neplyne, že by je zohlednil, odmítl, připustil či nepřipustil, nebo je vyvrátil, nebo zdůvodnil, proč k takovému postupu neshledal důvod. Z tohoto pohledu je rozhodnutí stěžovatele zcela nepřezkoumatelné. Okolnosti, kterých se účastník řízení dovolával, stěžovatel vůbec nehodnotil a nijak se jimi nezabýval, přestože již v předcházejícím rozsudku na tyto skutečnosti krajský soud poukázal.

Proti tomuto rozsudku podal stěžovatel v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodů uvedených v ust. § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Stěžovatel je toho názoru, že jak on, tak prvoinstanční orgán důsledně zhodnotili zákonem stanovenou možnost upustit od uložení

pokuty ve smyslu § 40 odst. 2 zákona o vinohradnictví a vinařství, když prvoinstanční orgán se touto možností výslovně zabýval na str. 3 svého rozhodnutí. Odvolací orgán pak na str. 7 svého rozhodnutí se odvolací námitkou ve vztahu k upuštění od uložení pokuty rovněž prokazatelně zabýval, zhodnotil úvahu prvoinstančního orgánu k případné možnosti upustit od uložení pokuty a došel k závěru, že tato odvolací námitka je nedůvodná. Vzhledem ke skutečnosti, že toto domnělé pochybení zhodnotil krajský soud jako primární důvod pro zrušení rozhodnutí stěžovatele, je podle názoru stěžovatele rozsudek krajského soudu ve vztahu k tomuto závěru nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů. Stěžovatel dále uvedl, že neodpovídá skutečnosti tvrzení krajského soudu, že přes výslovné odvolací námitky účastníka řízení nebylo zohledněno ust. 40 odst. 1 zákona o vinohradnictví a vinařství. Stěžovatel v této souvislosti plně odkázal na str. 7 zrušeného rozhodnutí, kde se touto otázkou podrobně zabýval. S ohledem na uvedené nemůže argumentace krajského soudu ani v tomto bodu obstát, neboť tvrzení, že ust. § 40 odst. 1 citovaného zákona nebylo zohledněno, neodpovídá skutečnosti. Rozsudek krajského soudu je proto i v tomto ohledu nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů. Stěžovatel dále uvedl, že krajský soud v rozsudku konstatoval, že „Další důvod pro zrušení napadeného rozhodnutí, který soud nemohl nechat bez povšimnutí, je vážná procesní vada napadeného rozhodnutí žalovaného, který ve výroku rozhodl o změně prvostupňového správního rozhodnutí, zatímco v odůvodnění uvedl, že odvolání účastníka zamítl, což vyjádřil v posledním odstavci str. 10 slovy „vzhledem k tomu, že výrok napadeného rozhodnutí měl právní vady, pro které nebyl dostatečně určitý, odvolací orgán odstranil zjištěné vady tím, že změnil rozhodnutí tak, jak je uvedeno ve výroku tohoto rozhodnutí, odvolání účastníka však odvolací orgán přesto zamítl“. Jakkoliv žalobce v podané žalobě tuto procesní vadu výslovně nenamítl, soud k ní nemohl z důvodu jasné protismyslnosti a tudíž nepřezkoumatelnosti nepřihlédnout.“ Stěžovatel v této souvislosti namítal, že tento nedostatek rozhodnutí lze považovat za formulační neobratnost, nikoliv však za vážnou procesní vadu způsobující nepřezkoumatelnost rozhodnutí. Z napadeného rozhodnutí je jednoznačně seznatelné, že přestože stěžovatel neakceptoval odvolací námitky účastníka řízení, prvostupňové rozhodnutí změnil na základě zjištěné právní vady rozhodnutí, účastníkem řízení v odvolání nenamítané. Stěžovatel uvedl, že použitý obecný pojem „zamítl“ nutně neznamená, že z hlediska procesního by snad mělo být postupováno podle ustanovení § 90 odst. 5 věta první zákona č. 500/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „správní řád“), podle kterého neshledá-li odvolací správní orgán důvod pro postup podle odstavců 1 až 4, odvolání zamítne a napadené rozhodnutí potvrdí. Stěžovatel slovo „zamítl“ považuje za jednoznačné vyjádření neakceptace odvolacích námitek ze strany odvolacího správního orgánu. Lze si představit použití jiného výrazu pro vyjádření toho, že stěžovatel vyhodnotil odvolací námitky účastníka řízení jako nedůvodné. Použití běžného výrazu „zamítl“ však nelze považovat za „vážnou procesní vadu“, která by měla vést až k protismyslnosti a nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí. Podle názoru stěžovatele krajský soud neměl uvedenou formulaci bez výslovné námitky účastníka řízení vůbec hodnotit a to s ohledem na ust. § 75 odst. 2 a § 76 odst. 2 s. ř. s. Proto stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Účastník řízení ve vyjádření ke kasační stížnosti označil za nepravdivé tvrzení stěžovatele, že jak on, tak prvoinstanční orgán důsledně zhodnotili zákonem stanovenou možnost upustit od uložení pokuty ve smyslu ust. § 40 odst. 2 zákona o vinohradnictví a

vinařství. Účastník řízení odstranil, resp. napravil, protiprávní stav, protože jakmile se dozvěděl od prvoinstančního orgánu o výsledcích provedené kontroly, okamžitě přestal předmětný burčák prodávat. Tímto svým jednáním tak naplnil zákonnou podmínku pro upuštění od uložení pokuty, neboť do doby sdělení výsledků provedené kontroly neměl tušení, že prodávaný burčák je nevyhovující. Provedl vizuální i chuťové zkoušky a na základě předchozích zcela vyhovujících dodávek od předmětného odběratele neměl pohybnosti o tom, že by kontrolovaný burčák byl nevyhovující. Tuto skutečnost lze zjistil pouze laboratorními testy, jejichž nákladnost je obrovská (v jednom případě minimálně přes 10.000 Kč). Pokud by takto měl postupovat u každého odebraného vzorku burčáku, by pak nemělo smysl jej nakupovat ani prodávat. I s ohledem na specifičnost této komodity a ekonomičnost prodeje má účastník řízení za to, že učinil vše, co bylo možno požadovat, aby zabránil porušení zákona. Také pokud se týká i druhého stížního důvodu má účastník řízení za to, že krajský soud rozhodl zcela v souladu se zákonem a není pravdou, že by v tomto ohledu byl rozsudek nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů. Krajský soud podle jeho názoru neměl přihlížet k velmi závažné procesní vadě, kdy ve výroku odvolacího rozhodnutí bylo rozhodnuto o změně napadeného správního rozhodnutí, ale v odůvodnění je uvedeno, že odvolací orgán odstranil zjištěné vady tím, že změnil rozhodnutí tak, jak je uvedeno ve výroku tohoto rozhodnutí, odvolání účastníka řízení však přesto zamítl. Krajský soud zcela v souladu se zákonem rozhodl o hrubém procesním porušení stěžovatele, neboť v žádném případě nemůže zaměňovat v rozhodnutí výrazy „změna“ a „zamítl“, tedy procesní postup podle příslušných ustanovení správního řádu. Pokud je ve výroku rozhodováno o změně napadeného rozhodnutí, avšak v odůvodnění je hovořeno o zamítnutí, pak se jedná o procesní vadu, která činí rozhodnutí nesrozumitelným a nepřezkoumatelným, a k této vadě musí soud přihlédnout z úřední povinnosti. Dále účastník řízení odkázal na odůvodnění žaloby, repliky i odůvodnění napadeného rozsudku krajského soudu a navrhl, aby Nejvyšší správní soud rozhodl tak, že kasační stížnost stěžovatele jako nedůvodnou zamítne.

Nejvyšší správní soud přezkoumal na základě podané kasační stížnosti napadený rozsudek v souladu s ust. § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnil stěžovatel v podané kasační stížnosti, a přitom sám neshledal vady uvedené v odstavci 4, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

Krajský soud zrušil napadené rozhodnutí primárně z toho důvodu, že se stěžovatel nevypořádal v celém rozsahu s odvolacími námitkami účastníka řízení, a to pokud jde o uplatnění ust. § 40 odst. 1 a 2 zákona o vinohradnictví a vinařství. Z napadeného správního rozhodnutí však vyplývá, že se stěžovatel těmito odvolacími námitkami zabýval, když na str. 7 uvedl, že „*Odvolací orgán k odvolání účastníka řízení uvádí, že se neztotožňuje s tvrzením účastníka řízení, že provedením vizuální a chuťové zkoušky učinil vše, co bylo možno požadovat, aby bylo zabráněno porušení zákona, čímž se snaží zprostit odpovědnosti za prokázané protiprávní jednáni. Odpovědnost za protiprávní jednání je v potravinovém právu koncipována jako odpovědnost objektivní, tj. odpovědnost za výsledek, bez ohledu na zavinění. Je tedy na provozovateli potravinářského podniku, jakým způsobem zajistí, aby jeho jednání bylo v souladu s právními předpisy. Skutečnost, že se účastník řízení pouze spoléhal na soulad dodaných produktů s právními předpisy, případně na senzorické hodnocení burčáku, které má zanedbatelnou rozpoznávací hodnotu, což je správnímu orgánu známo z jeho úřední činnosti, odvolací orgán nepovažuje za vynaložení veškerého úsilí, které bylo možno požadovat, aby*

účastník řízení zabránil porušení povinnosti. Účastník řízení dále neprokázal, že by podnikl nějaká další opatření, tedy, že by vyvinul nějaké další úsilí, přičemž ustanovení umožňující zproštění se odpovědnosti klade důkazní břemeno právě na pachatele správního deliktu. Odvolací orgán tak konstatuje, že účastník řízení se neodůvodněně spoléhal na ničím neověřené skutečnosti a aktivně neučinil žádný další krok, kdy v úvahu připadá pouze laboratorní analýza, která je jako jediná způsobilá věrohodně vyloučit přidání vody do burčáku. Odvolací orgán v této souvislosti dále poukazuje na obdobný názor Krajského soudu v Brně obsažený v rozsudku č.j. 30 Ca 17/2008-35, ve kterém soud mimo jiné uvedl, že: (...) žalobce u obou správních deliktů neprokázal, že vynaložil veškeré úsilí, které bylo možno po žalobci požadovat, aby porušení povinnosti zabránil. Žalobce totiž žádné úsilí, resp. aktivní činnost, ohledně ověřování pravosti rozhodnutí o zatřídění vín neprokázal. Sama dobrá víra žalobce v pravost uvedených dokumentů jej nezbavuje odpovědnosti za předmětný správní delikt. Odpovědnost u daného správního deliktu je odpovědností objektivní, tj. bez ohledu na zavinění žalobce. Odvolací orgán k tomuto dále odkazuje na úvahu orgánu prvoinstančního zabývající se zproštěním odpovědnosti účastníka řízení podle § 40 odst. 1 zákona č. 321/2004 Sb., uvedenou na str. 5 třetí odstavec tohoto rozhodnutí, se kterou se odvolací orgán ztotožnil. Pokud se týká možnosti správního orgánu upustit od uložení pokuty, odvolací orgán konstatuje, že prvoinstanční orgán nevyužil možnost upustit od uložení pokuty podle § 40 odst. 2 zákona č. 321/2004 Sb., když shledal, že nejsou naplněny podmínky pro tento postup, neboť nedošlo k nápravě protiprávního stavu. Odvolací orgán se s tímto názorem prvoinstančního orgánu ztotožnil. Odvolací orgán konstatuje, že účastník řízení nenaplnil zákonnou podmínku pro upuštění od uložení pokuty, tedy, že by účastník řízení aktivním jednáním ukončil protiprávní stav, na čemž nic nemění ani skutečnost, že se o existenci protiprávního stavu účastník řízení dozvěděl až po jeho ukončení, tedy až ve chvíli po prodeji nevyhovujícího burčáku. Účastník řízení tuto svoji námitku dále nijak neodůvodnil. Odvolací orgán tak tuto námitku účastníka řízení považuje za nedůvodnou, a proto ji zamítá." Podle názoru Nejvyššího správního soudu se stěžovatel jako odvolací orgán s předmětnými námitkami účastníka řízení vzhledem k jejich formulaci v odvolání vypořádal dostatečně, a námitka stěžovatele je proto důvodná.

Dalším důvodem zrušení napadeného správního rozhodnutí byla podle krajského soudu vážná procesní vada spočívající v tom, že stěžovatel ve výroku rozhodl o změně prvostupňového správního rozhodnutí, zatímco v odůvodnění uvedl, že odvolání účastníka řízení zamítl. V řízení o žalobě podané podle § 65 s. ř. s. platí, že žalobcem vymezenými žalobními body je soud vázán a v jejich mezích přezkoumává napadené výroky rozhodnutí správního orgánu (§ 75 odst. 2 s. ř. s.). Z tohoto pravidla platí výjimka pouze pro případ, zjistí-li soud, že rozhodnutí trpí takovými vadami, které vyvolávají jeho nicotnost. V takovém případě vysloví rozsudkem nicotnost i bez návrhu (§ 76 odst. 2 s. ř. s.).

V daném případě krajský soud podle názoru Nejvyššího správního soudu pochybil, pokud se zabýval tím, že výrokem bylo rozhodnuto o změně rozhodnutí vydaného správním orgánem I. stupně, zatímco v odůvodnění byla použita poněkud matoucí formulace, když v jedné větě bylo současně řečeno, že stěžovatel rozhodnutí změnil a přesto odvolání zamítl. Tato skutečnost nebyla v žalobě nenamítána a ani se nejedná o vadu, která by mohla mít za následek nicotnost napadeného správního rozhodnutí. Proto i ve vztahu k uvedenému zrušujícímu důvodu je stížní námitka stěžovatele opodstatněná.

Ze všech výše uvedených důvodů je tedy kasační stížnost důvodná, a proto Nejvyšší správní soud napadený rozsudek krajského soudu podle ust. § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Ve věci rozhodl v souladu s ust. § 109 odst. 2 s. ř. s., podle něhož rozhoduje Nejvyšší správní soud o kasační stížnosti zpravidla bez jednání, když neshledal důvody pro jeho nařízení.

V dalším řízení je krajský soud vázán právním názorem, který je vysloven v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí (§ 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 31. května 2012

JUDr. Eliška Cihlářová
předsedkyně senátu