



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Milady Tomkové a soudců JUDr. Bohuslava Hnízdila a JUDr. Brigity Chrástilové v právní věci **žalobce: C. Č. r., s. r. o.**, zastoupen Eliškou Barthelemy, advokátkou, se sídlem Praha 1, Petrská 12, proti **žalované: Státní zemědělská a potravinářská inspekce, ústřední inspektorát**, se sídlem Brno, Květná 15, v řízení o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 29. 11. 2004, č. j. 29 Ca 351/2002 - 46,

takto:

- I.** Kasační stížnost **se zamítá.**
- II.** Žalovaná **je povinna** žalobci uhradit náklady řízení o kasační stížnosti v částce 2150 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku, a to k rukám zástupkyně žalobce Elišky Barthelemy, advokátky, se sídlem Praha 1, Petrská 12.

Odůvodnění:

Žalovaný správní orgán (Státní zemědělská a potravinářská inspekce, ústřední inspektorát) - dále jen „stěžovatel“ – podává kasační stížnost směřující proti shora označenému rozsudku Krajského soudu v Brně, kterým byla zrušena rozhodnutí orgánu I. i II. stupně ze dne 24. 4. 2002, č. j. 1015/27/4/02 SŘ, a č. j. 1004/75/9/02 - SŘ ze dne 13. 8. 2002 ve věci uložení pokuty žalobci za porušení zákona č. 110/1997 Sb., o potravinách a tabákových výrobcích, a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů (dále jen „zákon o potravinách“) a zákona č. 115/1995 Sb., o vinohradnictví a vinařství, a o změně některých souvisejících právních předpisů (dále jen „zákon o vinařství“), v částce 80 000 Kč.

Proti tomuto rozsudku krajského soudu stěžovatel brojí včas podanou kasační stížností; v ní namítá, že krajským soudem vytykané pochybení spočívající v použití

absorpční zásady při ukládání trestu za sbíhající se správní delikty žalobce v rozhodnutí žalovaného je nesprávným posouzením právní otázky. Stěžovatel užil při rozhodování o trestu za sbíhající se správní delikty absorpci sazeb, tedy analogii legis § 12 odst. 2 zákona o přestupcích, a uložil trest za nejpřísněji postižitelný delikt, což je postup, který se nijak neprojevuje k tíži žalobce. Stěžovatel dále tvrdí, že je nesprávným názor, že z jeho rozhodnutí nelze dovodit, za které skutkové podstaty je ukládána sankce, neboť ve výroku jsou výslovně uvedena všechna ustanovení, která skutkové podstaty obsahují (příslušné pododstavce ustanovení § 3, § 6, § 10, § 11 zákona o potravinách, § 17 odst. 1 písm. b/ téhož zákona a § 11 písm. i/ bod č. 4 zákona o vinařství). Stěžovatel zastává názor, že ustanovení § 17 zákona o potravinách neobsahuje skutkové podstaty správních deliktů (s výjimkou § 17 odst. 1 písm. b/ zákona o potravinách), za něž byl žalobce postižen, toto ustanovení upravuje pouze výši pokut, které mohou být za spáchání deliktů uloženy. Skutkové podstaty jsou uvedeny v těch ustanoveních, jež jsou uvedena ve výroku rozhodnutí.

Stěžovatel tak namítá nesprávné posouzení právní otázky soudem ve smyslu § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), žádá přiznání odkladného účinku kasační stížnosti a navrhuje zrušení napadeného rozsudku krajského soudu.

Žalobce podal dne 23. 2. 2005 ke kasační stížnosti vyjádření, v němž uvedl, že má-li být sankce ukládána za porušení konkrétní skutkové podstaty, pak musí být v rozhodnutí uvedeno, která skutková podstata deliktu byla naplněna. V posuzované věci nebylo možno přezkoumat, za které delikty byl žalobce postižen. Žalobce rovněž vyjádřil svůj názor, že v této věci vůbec nemusela být užita analogie zákona o přestupcích pro ukládání trestu při souběhu deliktů. Navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu vázán rozsahem i důvody kasační stížnosti (§ 109 odst. 2, 3 s. ř. s.) a shledal, že kasační stížnost není důvodná.

Především Nejvyšší správní soud konstatuje, že s ohledem na rozhodnutí ve věci samé se již nezabývá návrhem na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti; k tomu však dodává, že stěžovatel v návrhu neuvedl jedinou skutečnost, z níž by bylo lze odvozovat, že mu nepřiznáním odkladného účinku nastane nenahraditelná újma (srov. § 73 s. ř. s.).

Ze správního a soudního spisu vyplývají pro posuzovanou věc tyto podstatné skutečnosti:

Právní předchůdce stěžovatele vykonal v období od července do listopadu 2001 u žalobce (v jeho provozovně P., N. c. B. p., U l. 2/1074), jehož předmětem činnosti je mimo jiné koupě zboží za účelem jeho dalšího prodeje a tedy i uvádění potravin do oběhu, kontrolu plnění povinností uložených takovým subjektům zákonem o potravinách a zákonem o vinařství. Při těchto kontrolách stěžovatel zjistil několikatero porušení cit. zákona, a to pokud jde o povinnosti uložené v jednotlivých pododstavcích ustanovení § 3, § 6, § 10, § 11 a § 17 odst. 1 písm. b) zákona o potravinách. Jednalo se o taková porušení jako řádné označení potravin, nedodržování hygienických požadavků stanovených prováděcím předpisem, klamavé označování potravin, apod. Za porušení povinností, která byla zachycena v kontrolních protokolech, uložil dne 24. 4. 2002 orgán I. stupně (podle tehdejších předpisů ředitel krajského inspektorátu České zemědělské a potravinářské inspekce), podle § 17 odst. 3 písm. c) zákona o potravinách pokutu ve výši 80 000 Kč. Výroková část tohoto rozhodnutí

obsahuje pouze výčet ustanovení, která měla být porušena (§ 3, § 6, § 10 a § 11 zákona o potravinách, § 17 odst. 1 písm. b/ zákona o potravinách, § 11 zákona o vinařství) a odkaz na § 17 odst. 3 písm. c) zákona o potravinách, pokud jde o výši trestu. Ve výroku i odůvodnění tohoto rozhodnutí pak je popsáno jednání, kterého se měl žalobce v období od 4. 7. 2001 do 28. 11. 2001 dopustit, skutky jsou popsány, jak pokud jde o druh zboží, tak způsob jednání, kterým žalobce vymezené povinnosti porušil. Orgán I. stupně podle odůvodnění dovedl, že se jedná o naplnění skutkových podstat sbíhajících se deliktů, a proto uložil trest za nejpřísněji trestané pochybení, kterým v této věci mělo být porušení § 10 a § 11 odst. 2 písm. a) zákona o potravinách, proto byla pokuta uložena v rozsahu daném § 17 odst. 3 tohoto zákona, který umožňuje uložit pokutu až do výše 3 milionů Kč. K odvolání žalobce správní orgán II. stupně (jehož právním nástupcem je stěžovatel) napadené rozhodnutí potvrdil a odvolání zamítl. Žalobce přitom v odvolání namítal, že z výroku ani odůvodnění rozhodnutí orgánu I. stupně není zřejmé, jakým způsobem se došlo k výši uložené pokuty, neboť za naplnění skutkové podstaty podle § 17 odst. 1 písm. b) zákona o potravinách nemohla být uložena pokuta podle § 17 odst. 3 písm. c), podle zákona o potravinách neměla být žalobci ukládána pokuta za porušení zákona o vinařství, který obsahuje vlastní sankční ustanovení, a z rozhodnutí orgánu I. stupně nebylo patrné, které ustanovení umožňuje ukládat sankci za nejpřísněji postižitelný delikt. Výrok rozhodnutí je nepřesný a neurčitý a tudíž nepřezkoumatelný. Stěžovatel tehdy ve svém rozhodnutí o odvolání uvedl, že rozhodnutí orgánu I. stupně obsahuje náležitosti podle § 47 odst. 2 správního řádu, tedy ustanovení právního předpisu, podle něhož bylo rozhodnuto, žalobce naplnil skutkovou podstatu řady deliktů, údajně v jednočinném souběhu, byl však postižen za delikt nejpřísněji trestný, přičemž se rovněž zabýval odůvodněním výše pokuty. V rozhodnutí o odvolání také přezkoumal další žalobcovy námitky.

Žalobce podal u krajského soudu včas proti tomuto rozhodnutí žalobu; namítal v podstatě identické výhrady jako v řízení správním, ve vztahu k uložené sankci a nejasnostem ohledně specifikaci deliktů, za které byla pokuta uložena, dále uplatnil námitky ke zjišťování skutkového stavu věci (hodnocení důkazů).

Krajský soud v Brně nyní napadeným rozsudkem zrušil rozhodnutí správních orgánů I. i II. stupně pro vady řízení spočívající v nepřezkoumatelnosti rozhodnutí z důvodu nesrozumitelnosti výroku a věc vrátil k dalšímu řízení (§ 76 odst. 1 písm. a/ s. ř. s.).

V odůvodnění svého rozhodnutí krajský soud vyslovil názor, že skutkové podstaty správních deliktů jsou v zákoně o potravinách soustředěny v § 17 odst. 2 a 3; stěžovatel mohl uložit trest za nejpřísněji trestný delikt, toto své rozhodnutí měl však opřít o všechna ustanovení upravující správní delikty, jichž se měl žalobce dopustit. Analogické použití § 12 odst. 2 zákona o přestupcích nepovažoval krajský soud za případné s ohledem na konstrukci deliktní odpovědnosti. Při absenci právní úpravy nelze bezpečně dovést, že pokuta je ukládána i za taková porušení zákona, která nejsou postižitelná dle ustanovení nejpřísnějšího. Z výroku rozhodnutí orgánu I. stupně tedy nebylo seznatelné, za které delikty je sankce ukládána. Dále krajský soud přezkoumal i ostatní uplatněné žalobní námitky a shledal je nedůvodnými. Napadené rozhodnutí stěžovatele i orgánu I. stupně poté krajský soud zrušil pro vadu řízení spočívající v nepřezkoumatelnosti rozhodnutí pro nesrozumitelnost, a to v otázce absence určitého vyjádření, za jaký delikt je sankce ukládána.

O důvodech kasační stížnosti uvažil Nejvyšší správní soud takto:

Krajský soud by mohl naplnit kasační důvod uvedený v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., pokud by aplikoval nesprávnou právní normu, anebo normu sice přílehavou, leč její interpretace by z ohledu Nejvyššího správního soudu neobstála.

V projednávané věci se jedná o posouzení právní otázky vážící se k náležitostem výroku správního aktu, který je vydáván v řízení upraveném zákonem č. 71/1967 Sb., o správním řízení, přičemž předmětem řízení je uložení pokuty za správní delikt (jedná se tedy o správní trestání). K tomu nutno nejprve předeslat, že právní úpravy v oblasti správního trestání za tzv. jiné správní delikty jsou dlouhodobě legislativně deficitní a nepamatují na řadu zvláštností, jimiž by měl být proces vedoucí k uložení trestu doplněn oproti běžným pravidlům správního řízení. Byla to tedy v minulosti především judikatura správních soudů, která správní orgány vedla takovým směrem, aby záruky spravedlivého procesu, jak jsou koncipovány v našem ústavním pořádku, ale i v Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod (publ. pod č. 209/1992 Sb.), jež musejí být aplikovány i na oblast správního trestání, byly naplněny i za této často legislativně nevyhovující situace. Principy právní jistoty pak vyžadují, aby ten, komu je ukládán trest, neměl naprosto žádnou pochybnost o tom, jakými jednáními naplnil skutkovou podstatu deliktu, o jaký delikt se jedná a na základě jakých pravidel je mu ukládána sankce; pokud pak ohledně výše sankce existuje možnost správní úvahy, je povinností správního orgánu vyrovnat se v odůvodnění s podmínkami, které pro úvahu zákon stanoví, aby soud mohl posoudit, zda meze správní úvahy nebyly překročeny či dokonce zneužity. Tyto požadavky Nejvyšší správní soud dovozuje z čl. 1 a dále čl. 2 odst. 3 Ústavy, podle něž je možno státní moc vykonávat pouze způsoby, které stanoví zákon, čl. 40 odst. 5 Listiny základních práv a svobod (zásada *ne bis in idem*), čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod (o posuzování trestnosti činu z hlediska časové působnosti norem), čl. 6 odst. 2 cit. Evropské úmluvy upravující procesní požadavky na proces, v němž je komukoliv ukládána sankce za čin, který vnitrostátní předpisy subsumují pod pojem deliktu (ať už trestného činu, přestupku či jiného správního deliktu).

Zákon o potravinách, ve znění, jež bylo účinné v době, kdy stěžovatel rozhodoval, neupravoval ani aplikaci správního řádu na proces správního trestání; to nutno dovozovat z § 14 zákona č. 63/1986 Sb., o České zemědělské a potravinářské inspekci, kterážto úvaha není bez potíží, nicméně není zpochybněna ani jedním z účastníků a podle názoru Nejvyššího správního soudu ve své době představoval jedinou oporu pro aplikaci tohoto procesního předpisu. Náležitosti výroku upravuje § 47 odst. 2 správního řádu; má obsahovat výrok ve věci spolu s uvedením právního předpisu, podle něhož bylo rozhodnuto. Pro odpověď na otázku, zda výrok, jak jej formuloval orgán I. stupně a aproboval stěžovatel, byl v souladu s cit. ustanovením správního řádu, je rozhodující posoudit, zda stěžovatel rozhodl „ve věci“. Věcí, o kterou šlo, bylo řízení o uložení pokuty podle zákona o potravinách; imanentní součástí procesu o uložení trestu, a o tom, nemůže být žádných pochyb, je i zjištění, jaký delikt byl spáchán, a kdo jej spáchal. Výrok o uložení pokuty (trestu) je tedy vnitřně logicky provázán s výrokem o tom, za jaký delikt (delikty) je ukládán a komu (výrok o vině). Vyslovit vinu za spáchání deliktu pak vyžaduje popsat skutek (též časově a místně) a podřadit jej pod skutkovou podstatu některého deliktu (soud nyní odhlíží od subjektivní stránky správních deliktů, která je v této oblasti správního trestání specifická). Pokud má Nejvyšší správní soud posoudit, zda stěžovatel opravdu rozhodl „ve věci“, jak mu přikazuje § 47 odst. 2 správního řádu, pak konstatuje, že tomu tak není. Stěžovatel (orgán I. stupně) totiž ve svém rozhodnutí pouze uvedl ustanovení zákona o potravinách a zákona o vinařství, která měl žalobce porušit a za porušení jednoho z nich mu uložil pokutu. Správní orgán neuvedl, jaké delikty tím měl žalobce spáchat; z výroku není nikde patrné, že stěžovatel měl v úmyslu

uložit úhrnný trest za všechny spáchané delikty, a to za delikt nejpřísněji trestný. Stěžovatel v posuzované věci ve výroku neuvedl, jakých deliktů se měl žalobce dopustit; skutkové podstaty deliktů jsou uvedeny v § 17 zákona o potravinách, nikoliv v jednotlivých ustanoveních tohoto zákona ukládajících příslušným subjektům řadu povinností. Stěžovatel se mylí, pokud má za to, že tato ustanovení (§ 6, § 10, § 11) upravují skutkovou podstatu deliktu. Skutkové podstaty deliktů jsou upraveny v § 17, a to legislativní technikou, která je v této oblasti právní úpravy často používána, totiž za použití odkazu na ustanovení, které obsahuje příslušnou právní povinnost. Stěžovatel byl proto povinen podřadit jednotlivá jednání (konání či opomenutí) žalobce pod skutkové podstaty obsažené v § 17 zákona o potravinách a poté rozhodnout o trestu; Nejvyšší správní soud se domnívá, že zásadu absorpční upravenou v § 12 odst. 2 zákona o přestupcích lze v těchto případech plně použít per analogiam legis – má za to, že v tomto závěru se však neliší se závěry krajského soudu, jak by se na první pohled mohlo zdát. Jestliže krajský soud uvádí, že bylo možno uložit trest za nejpřísněji trestný správní delikt, přitom tento výrok mohl být opřen o všechna ustanovení upravující delikty, jichž se měl žalobce dopustit, pak v podstatě zásadu absorpční připouští, i když formálně tvrdí, že zde nemá místa. Podstata absorpce totiž tkví v absorpci sazeb (přísnější trest pohlcuje mírnější). Sbíhající se delikty jsou tak postiženy pouze trestem stanoveným pro nejtěžší z nich (úhrnným trestem). Použití této zásady tedy má místo při stanovení konkrétní výměry úhrnné sankce, což nic nemění na tom, že žalobce bude uznán vinným ze spáchaní více správních deliktů; stěžovatel v napadeném rozhodnutí II. stupně tvrdí, že žalobce spáchal několik správních deliktů v jednočinném souběhu; toto tvrzení z výroku správních rozhodnutí vůbec nevyplývá, o jednočinném souběhu má Nejvyšší správní soud značné pochybnosti, spíše by v posuzované věci šlo o souběh vícečinný, nicméně tato pochybnost není pro posuzovanou věc zásadní. Výrok napadených rozhodnutí byl nesrozumitelný potud, pokud protiprávní jednání nebyla subsumována pod příslušná ustanovení § 17 zákona o potravinách upravujícího správní delikty, stejně jako nevyjádřil, že trest se ukládá jako trest úhrnný, a to za delikt nejpřísněji postižitelný.

Krajský soud proto nepochybil ani pokud jde o identifikaci užitých právních norem, ani pokud jde o jejich výklad. Rozhodnutí stěžovatele ve výroku trpělo takovými vadami, pro které bylo nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost; krajský soud proto v této věci přílehlavě vyložil, jak má být v oblasti správního trestání aplikován § 47 odst. 2 správního řádu; pokud jde o názor na užití zásady absorpce při ukládání trestu, korekce názoru krajského soudu v tomto rozhodnutí je podle přesvědčení Nejvyššího správního soudu spíše formulační než zásadní povahy. Nejvyšší správní soud nepřehlédl, že krajský soud, ač vyslovil, že napadené správní akty jsou ve výrocích nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost, posoudil veškeré další žalobní námitky, což zakládá v jeho postupu logický rozpor. Tato vada rozsudku krajského soudu však nezakládá nezákonnost tohoto rozsudku jako celku, neboť krajský soud, pokud zrušil rozhodnutí správních orgánů obou stupňů pro nepřezkoumatelnost výroku, rozhodl správně.

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

O nákladech řízení bylo rozhodnuto podle § 60 odst. 1 ve vztahu k § 120 s. ř. s.; stěžovatel v řízení nebyl úspěšný, proto právo na náhradu nákladů nemá. Procesně úspěšný žalobce byl v řízení o kasační stížnosti zastoupen advokátem, ze soudního spisu vyplývá, že má právo na náhradu nákladů tohoto zastoupení podle vyhlášky č. 177/1996 Sb. (advokátní tarif) za dva úkony právní služby (převzetí a příprava zastoupení na základě smlouvy, písemné podání soudu ve věci samé) a dva paušály hotových výdajů, celkem 2150 Kč.

Povinnost uhradit tyto náklady má stěžovatel, a to ve lhůtě stanovené ve výroku II. tohoto rozsudku.

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

V Brně dne 7. dubna 2006

JUDr. Milada Tomková
předsedkyně senátu