



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 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 376/2002 - 36,

**takto:**

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 29. 11. 2004, č. j. 29 Ca 376/2002 - 36, **se zrušuje** a věc **se** tomuto soudu **vrací** k dalšímu řízení.

### **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 ústředního ředitele České zemědělské a potravinářské inspekce č. j. 1123/88/9/2002 - SŘ ze dne 28. 8. 2002 a rozhodnutí ředitelky krajského inspektorátu České zemědělské a potravinářské inspekce v Praze č. j. 1801/145/1/2002/SŘ - U ze dne 11. 6. 2002 ve věci uložení pokuty žalobci za porušení povinností podle zákona č. 110/1997 Sb., o potravinách a tabákových výrobcích a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů (dále jen „zákon o potravinách“), ve výši 25 000 Kč.

Proti tomuto rozsudku krajského soudu stěžovatel (právní nástupce České zemědělské a potravinářské inspekce, na něhož přešla působnost jeho právního předchůdce) brojí včas podanou kasační stížností; v ní namítá, že krajským soudem vytýkané pochybení spočívající v absenci místa, času a způsobu spáchání protiprávního jednání ve výroku rozhodnutí,

kteře naplnilo skutkové podstaty několika správních deliktů podle zákona o potravinách, je nedůvodné, neboť správní řád, který na řízení o uložení pokuty za tyto správní delikty dopadá, takové požadavky nestanoví; místo, způsob o další konkrétní podrobnosti deliktního jednání jsou popsána v odůvodnění rozhodnutí a velmi podrobně v protokolu o kontrole, jenž je součástí správního spisu. V posuzované věci je zřejmé, co bylo předmětem rozhodování, na základě jakého ustanovení a právního předpisu správní orgán rozhodl. Požadavky soudu na obsah výroku správního rozhodnutí jdou v tomto případě nad rámec zákonných povinností stěžovatele, přičemž není jasné, z čeho krajský soud své požadavky vyvozuje. K uvedeným nedostatkům soud přihlédl bez toho, že by byly namítány žalobou.

Stěžovatel dále poukazuje na skutečnost, že krajský soud přezkoumal uplatněné žalobní námítky a shledal je nedůvodnými.

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 ke kasační stížnosti podal vyjádření, v němž uvedl, že vymezení deliktního jednání ve výroku rozhodnutí alespoň údají o místě a času, kdy byl předmětný skutek spáchán, je požadavkem oprávněným, kterého je třeba k tomu, aby nemohlo dojít k záměně skutku; v opačném případě trpí právní jistota adresáta takového rozhodnutí.

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 je 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 žádnou 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 dne 25. 1. 2002 a 4. 4. 2002 u žalobce (v jeho provozovně v P. 5, R. 1), jehož předmětem činnosti je mimo jiné i uvádění potravin do oběhu, kontrolu plnění povinností uložených takovým subjektům zákonem o potravinách. Při těchto kontrolách stěžovatel zjistil několikero porušení citovaného zákona, a to pokud jde o povinnosti uložené v ustanovení § 11 odst. 1 písm. c), § 8 odst. 2, § 11 odst. 2 písm. a) č. 4 zákona o potravinách. Jednalo se o taková porušení jakými jsou chybějící údaje o třídě jakosti, nevyřazení potravin neodpovídajících požadavkům na jakost, uchovávání potravin při nevyhovujících teplotách. Za porušení povinností, která byla zachycena v kontrolních protokolech, jež jsou součástí správního spisu, uložil dne 11. 6. 2002 orgán I. stupně (podle tehdejších předpisů ředitelka krajského inspektorátu České zemědělské a potravinářské inspekce) podle § 17 odst. 3 písm. d) zákona o potravinách pokutu ve výši 25 000 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 porušení povinnosti podle § 11 odst. 1 písm. c) zákona o potravinách (povinnost uchovávat

potraviny a suroviny při teplotách stanovených vyhláškou nebo deklarovaných výrobcem) nebylo při kontrole ani v řízení o uložení sankce dostatečně skutkově ozřejmáno, dále namítal porušení § 33 odst. 1 správního řádu, neboť žalovaná nevyhověla jeho návrhu na doplnění dokazování o stanovisko dodavatele brambor. Správní orgán II. stupně ve svém rozhodnutí přezkoumal napadené rozhodnutí orgánu I. stupně, vysvětlil, na základě jakých skutkových zjištění byla pokuta uložena a s ohledem na objektivní odpovědnost za správní delikty podle zákona o potravinách neshledal nutnost dokazování doplňovat; napadené rozhodnutí potvrdil a odvolání zamítl.

Žalobce podal u krajského soudu včas proti tomuto rozhodnutí žalobu; v ní jako námitky uvedl tytéž výhrady jako v odvolacím řízení správním, obě tedy mířily do zjišťování skutkového stavu věci (úplnost zjištění, pokud jde o povinnost podle § 11 odst. 1 písm. c/ zákona o potravinách, a správnost procesního postupu žalované při kontrole, nerespektování návrhu na doplnění dokazování).

Krajský soud v Brně nyní napadeným rozsudkem zrušil obě správní rozhodnutí 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 ex offio konstatoval, že ve výroku chybí popis skutků co do místa a času protiprávního jednání, a už z tohoto důvodu je výrok nesrozumitelný, neboť umožňuje zaměnit jeden skutek za druhý a není postaveno najisto, za který skutek je delikventu ukládán trest.

Dále krajský soud přezkoumal žalobní námitky uplatněné v žalobě a shledal je nedůvodnými.

O důvodech kasační stížnosti uvážil Nejvyšší správní soud takto (aplikoval přitom právní normy podle stavu, v jakém tu byly v době rozhodování stěžovatele):

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 pohledu Nejvyššího správní soudu neobstála.

Podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. soud zruší pro vady řízení rozhodnutí, je-li nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost. K nepřezkoumatelnosti soud přihlíží též ex officio, jak plyne ze samé povahy věci (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 6. 2004, č. j. 5 A 157/2002 - 35); nesrozumitelností rozhodnutí judikatura správních soudů rozumí především rozpornost výroku a odůvodnění, nemožnost seznat, jak bylo ve věci vůbec rozhodnuto (nesrozumitelnost projevu vůle správního orgánu), zmatečné výroky vnitřně rozporuplné. O nesrozumitelné rozhodnutí jako celek by se mohlo jednat za situace, kdy z rozhodnutí lze sice seznat, jak bylo rozhodnuto, z textu rozhodnutí jako celku však nelze pochopit, co správní orgán k takovému rozhodnutí vedlo. Krajský soud v Brně tedy byl oprávněn hodnotit přezkoumatelnost napadeného rozhodnutí, aniž byla žalobou namítána, stěžejní otázkou však zůstává, zda podmínky nepřezkoumatelnosti rozhodnutí, v daném případě pro nesrozumitelnost, vyložil správně.

V projednávané věci se jedná o posouzení právní otázky vázící 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 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 nějž je možno státní moc vykonávat pouze způsoby, které stanoví zákon, čl. 40 odst. 5 Listiny základních práv a svobod (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 citované 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).

Náležitosti výroku správního rozhodnutí upravuje § 47 odst. 2 správního řádu; rozhodnutí má obsahovat výrok ve věci spolu s uvedením ustanovení právního předpisu, podle něhož bylo rozhodnuto. Pro odpověď na otázku, zda výrok, jak jej formuloval orgán I. stupně a aproboval stěžovatel, byl opravdu „výrokem ve věci“, je nutno především vymezit, o jakou „věc“ se jedná. 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, při vázanosti námitkami kasační stížnosti, že tomu tak v projednávané věci bylo.

Krajský soud v Brně dovodil, že absence místa a času protiprávního jednání ve výroku rozhodnutí působí jeho nepřezkoumatelnost z důvodu nesrozumitelnosti, přičemž k této skutečnosti soud přihlédl bez toho, že by na ni bylo žalobou poukazováno. Krajský soud dále podrobně posoudil veškeré žalobcovy námitky s tím, že neshledal jejich důvodnost. V tomto postupu shledal Nejvyšší správní soud jednak nezákonnost ve smyslu § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., jednak krajský soud zatížil své rozhodnutí nepřezkoumatelností, k níž je Nejvyšší správní soud oprávněn přihlédnout z moci úřední (§ 109 odst. 3 s. ř. s.).

Jak výše uvedeno, krajský soud byl oprávněn ex offio posoudit, zda napadené rozhodnutí je přezkoumatelné; jiná otázka, kterou musel Nejvyšší správní soud posoudit vázán kasační námitkou, byla, zda došlo ke správné aplikaci § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. na zjištěný stav. Citované ustanovení umožňuje soudu zrušit napadené rozhodnutí pro vady řízení bez jednání rozsudkem pro nepřezkoumatelnost spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí. Nesrozumitelností je třeba chápat stav, kdy z rozhodnutí

Lze sice seznat, jak bylo rozhodnuto, z textu rozhodnutí jako celku však nelze pochopit, co správní orgán k takovému rozhodnutí vedlo. Nesrozumitelný výrok rozhodnutí pak představuje nesrozumitelnost samotného projevu vůle správního orgánu, což by v důsledku mohlo znamenat i nicotnost takového rozhodnutí. V případě správního trestání by plnění z takového rozhodnutí nebylo možno vymáhat v rámci řízení o výkonu rozhodnutí.

Pokud krajský soud spatřuje nesrozumitelnost výroku v tom, že v něm není uvedeno, kdy a kde došlo k protiprávnímu jednání, pak tento závěr Nejvyšší správní soud nesdílí. Z výroku dotčeného rozhodnutí je vůle správního orgánu seznatelná, je zřejmé, za jaké jednání je žalobce postihován, jaká ustanovení zákona o potravinách porušil a jaká mu byla udělena pokuta. Takovouto povinnost by bylo možno vymáhat v rámci řízení o výkonu rozhodnutí. Byl-li krajský soud názoru, že výrok rozhodnutí správního orgánu I. stupně neobsahuje veškeré náležitosti, jež na ně platný právní řád klade, nabízela se možnost takovou situaci hodnotit například jako porušení ustanovení o řízení před správním orgánem ve smyslu ustanovení § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. pro takovouto vadu by bylo lze rozhodnutí zrušit bez jednání, nikoliv však bez návrhu. K nedostatkům výroku přitom nesměřovala žádná z námitek žalobce. Nejvyšší správní soud tedy shledal, že v posuzované věci nebyly dány předpoklady pro postup krajského soudu, aby nad rámec rozsahu žaloby a žalobních bodů zrušil přezkoumávané rozhodnutí pro takto zjištěný nedostatek.

Nutno rovněž připomenout dosud nezpochybněnou judikaturu Nejvyššího správního soudu, že osaměle se vyskytující vada spočívající v absenci vymezení skutku ve výroku rozhodnutí o trestu za správní delikt může být jen vadou řízení, jejíž vliv na zákonnost rozhodnutí musí soud individuálně posoudit, a to zpravidla k námitce žalobce (srov. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu sp. zn. 3 Ads 21/2004, 2 Azs 23/2003, publ. pod č. 272/2004 Sb. NSS, stránky [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)), přičemž o vadu řízení mající vliv na zákonnost rozhodnutí ve věci samé zpravidla nepůjde tam, kde je výrok úplně a přesvědčivě popsán v odůvodnění rozhodnutí. Chybným je tedy závěr krajského soudu, že deficit místa a času protiprávního jednání ve výroku rozhodnutí sám o sobě působí nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nesrozumitelnost.

Navzdory závěru o nepřezkoumatelnosti výroku rozhodnutí orgánů obou stupňů krajský soud přezkoumal žalobní námítka vznesené v žalobě, směřující k nedostatkům při zjišťování skutkového podkladu rozhodnutí. Byl-li podle krajského soudu výrok rozhodnutí nepřezkoumatelný pro nesrozumitelnost, pak bylo nemožné přezkoumávat žalobcovy námítka ohledně tvrzených nedostatků, neboť pro soudní přezkum zde není srozumitelný závěr správního orgánu, když z výroku rozhodnutí nelze seznat, jak správní orgán ve věci vlastně rozhodl. Uvedený logický rozpor tak činí danou část napadeného rozsudku zcela nesrozumitelnou, a tudíž nepřezkoumatelnou. K nepřezkoumatelnosti dané části rozsudku přitom Nejvyšší správní soud přihlédl nad rámec námitek uplatněných stěžovatelem v podané kasační stížnosti, neboť takový postup umožňuje ustanovení § 109 odst. 3 s. ř. s.

Rozsudek Krajského soudu v Brně napadený kasační stížností byl tedy zčásti shledán nezákonným (§ 103 odst. 1 písm. a/ s. ř. s.), a to pro takové hodnocení nepřezkoumatelnosti výroku napadeného správního aktu, s nímž se Nejvyšší správní soud nemůže ztotožnit, zčásti nepřezkoumatelným, a to pro nesrozumitelnost (§ 103 odst. 1 písm. d/ s. ř. s.). Z tohoto důvodu byl nucen Nejvyšší správní soud rozsudek zrušit; napadené správní akty jsou srozumitelné a tedy přezkoumatelné v intencích, jež Nejvyšší správní soud vyložil, a proto je

krajský soud v navazujícím řízení přezkoumá vázán žalobcovými námitkami a právním názorem vysloveným v tomto rozhodnutí.

Poněvadž kasační stížnost byla shledána důvodnou, Nejvyšší správní soud napadené rozhodnutí krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 s. ř. s.). Krajský soud v tomto řízení rozhodne i o nákladech řízení o kasační stížnosti.

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

V Brně dne 6. března 2006

JUDr. Milada Tomková  
předsedkyně senátu