



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 Chrastilové v právní věci **žalobce: C. Č. r., s. r. o.**, zastoupen Mgr. Eliškou Barthelemy, advokátkou, se sídlem Praha 1, Petrská 12, proti **žalované: Státní zemědělská a potravinářská inspekce, ústřední inspektorát**, se sídlem Brno, Květná 15, o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Krajského soudu v Brně č. j. 29 Ca 271/2002 - 48 ze dne 30. 9. 2004,

takto:

- I.** Kasační stížnost **se zamítá.**
- II.** Žalovaná **je povinna** uhradit žalobci na nákladech řízení 1075 Kč do tří dnů od právní moci tohoto rozhodnutí k rukám jeho zástupce Mgr. Elišky Barthelemy.

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 (blíže označená ve výroku rozsudku tohoto krajského soudu) ze dne 4. 4. 2002 a 31. 5. 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“).

Proti tomuto rozsudku krajského soudu stěžovatel brojí včas podanou kasační stížností; v ní namítá, že krajským soudem vytýkané pochybení spočívající v absenci vymezení skutkového jednání žalobce, které naplnilo skutkové podstaty několika správních deliktů podle zákona o potravinách, a to alespoň způsobem jejich spáchání, popřípadě

uvedením jiných skutečností, jichž je třeba k tomu, aby skutek nemohl být zaměněn se skutkem jiným, včetně údaje o tom, kdy a kde k takovému jednání došlo ve výroku správního aktu, je nedůvodné, neboť správní řád, který na řízení o uložení pokuty za tyto správní delikty dopadá, takové požadavky nestanoví. Dále stěžovatel tvrdí, že ustanovení § 17 zákona o potravinách neobsahuje skutkové podstaty správních deliktů, za něž byl žalobce postižen, toto ustanovení upravuje pouze výši pokut, které mohou být za spáchání deliktů uloženy. Zákon o potravinách nestanoví zvláštní pravidla pro postup, kdy je ukládána pokuta při souběhu správních deliktů, proto stěžovatel užil per analogiam legis úpravy obsažené v § 12 odst. 2 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, tento postup je v souladu i s dosavadní judikaturou správního soudnictví, tímto postupem nebyl žalobce nijak poškozen. 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 vyjádření nepodal.

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 prosince 2001 u žalobce (v jeho provozovně P. 5, R. 1), jehož předmětem činnosti je mimo jiné koupě zboží za účelem jeho dalšího prodeje a prodej, cukrářství, pekařství, řeznictví a uzenářství (obchodní rejstřík vedený Městským soudem pro Prahu 5, oddíl X, vložka X), a tedy i uvádění potravin do oběhu, kontrolu plnění povinností uložených takovým subjektům zákonem o potravinách. Při těchto kontrolách stěžovatel zjistil několikatero porušení cit. zákona, a to pokud jde o povinnosti uložené v jednotlivých pododstavcích ustanovení § 6, 8, 10, 11 a 17 odst. 1 písm. b) zákona o potravinách. Jednalo se o taková porušení jako řádné označení potravin, uchovávání potravin při vyšších teplotách, než požadoval výrobce, nedodržování hygienických požadavků stanovených prováděcím předpisem, klamavé označování potravin, apod. Za porušení povinností, která byla zachycena v kontrolních protokolech, uložil dne 4. 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 žalobci pokutu ve výši 50 000 Kč. Výroková část tohoto rozhodnutí obsahuje pouze výčet ustanovení, která měla být porušena a odkaz na § 17 odst. 3 písm. c) zákona o potravinách, pokud jde o výši trestu. V odůvodnění tohoto rozhodnutí pak je popsáno jednání, kterého se měl žalobce v období od 17. 7. 2001 do 19. 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 dovodil, že porušením řady povinností obsažených v § 6, 8, 10, 11 a 17 zákona o potravinách naplnil žalobce jeden správní delikt podle § 17 odst. 3 písm. c) zákona o potravinách a za to mu uložil výše uvedenou pokutu. Její výši odůvodnil citací porušených povinností.

K odvolání žalobce správní orgán II. stupně (jehož právním nástupcem je stěžovatel) napadené rozhodnutí potvrdil a odvolání zamítl. Žalobce přitom v odvolání namítal, že výrok rozhodnutí je nepřesný a neurčitý, a tudíž nepřezkoumatelný, žalobce si nebyl jist, zda mu byl uložen trest pouze za jeden správní delikt, ačkoliv mu bylo kladeno za vinu porušení řady povinností, nebylo mu tedy jasné, jaké delikty vlastně měl spáchat. Stěžovatel tehdy ve svém rozhodnutí o odvolání uvedl, že žalobce naplnil skutkovou podstatu deseti deliktů, údajně v jednočinném souběhu, byl však postižen za delikt nejpřísněji trestný, přičemž se rovněž zabýval odůvodněním výše pokuty.

Žalobce podal u krajského soudu včas proti tomuto rozhodnutí žalobu; namítal, že stěžovatel, ač byl povinen přezkoumat napadené rozhodnutí v celém rozsahu (§ 59 správního řádu), neodstranil žalobcovy pochybnosti o jasnosti a určitosti výroku rozhodnutí, kterým mu byla uložena pokuta. Stěžovatel sice vyjasňoval některé postupy orgánu I. stupně, avšak činil to způsobem, který mu správní řád neumožňuje (odůvodňoval výši pokuty, ač tak orgán I. stupně vůbec neučinil, vysvětloval, jak to orgán I. stupně myslel při ukládání pokuty při sbíhajících se správních deliktech). Rovněž napadl chybu v odůvodnění, která nebyla odstraněna.

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 dal za pravdu téměř všem námitkám žalobcovým; ex offio konstatoval dále, že ve výroku chybí alespoň minimální popis skutku, kterým mělo dojít k porušení právní povinnosti, 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 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. V napadeném správním rozhodnutí chybí úvaha, proč byl vybrán jako nejpřísněji trestný delikt podle § 17 odst. 3 písm. c) zákona o potravinách, výše pokuty nebyla vůbec odůvodněna, o což se pokusil až orgán II. stupně v rámci potvrzujícího výroku – tím však narušil zásadu dvojinstančnosti správního řízení.

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 pohledu 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 nebyl 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 (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 uvedené ustanovení představovalo ve své době přímou oporu pro aplikaci správního řádu. 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 potvrdil stěžovatel, byl „výrokem ve věci“, je nutno vyjasnit, o jakou „věc“ šlo. Věcí, o kterou šlo, bylo 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 obecně uvedl ustanovení zákona o potravinách, která měl žalobce porušit a za porušení jednoho z nich mu uložil pokutu. Správní orgán tak ani v nutné míře zobecnění ve výroku neuvedl, jaká jednání mají naplňovat objektivní stránku deliktu, dále 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 ve výši odpovídající deliktu nejpřísněji trestnému. Tento úmysl, který naznačuje stěžovatel v rozhodnutí orgánu II. stupně, však nebyl ani minimálně odůvodněn, stejně jako nebyla odůvodněna ani výše pokuty. Nejvyšší správní soud souhlasí s názorem krajského soudu, že výrok rozhodnutí o správním deliktu za všech okolností nemusí obsahovat detailní popis skutku, pokud odůvodnění rozhodnutí je v tomto ohledu bezchybné, nicméně jeho minimální identifikaci umožňovat musí (srozumitelnost výroku je krajský soud oprávněn posoudit i *ex offio*, není tedy v tomto ohledu vázán žalobními námitkami, to vyplývá ostatně ze samé podstaty přezkumu správních aktů soudem). Stěžovatel však v posuzované věci, a to Nejvyšší správní soud považuje za určující, ve výroku dále ani 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 mýlí, pokud má za to, že tato ustanovení (§ 6, 8, 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 spáchání více správních deliktů; stěžovatel v napadeném rozhodnutí II. stupně tvrdí, že žalobce spáchal deset 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 ani minimálně neoznačil jednání, kterým žalobce měl naplnit skutkové podstaty správních deliktů, přičemž tato 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. Za stěžejní vadu přitom Nejvyšší správní soud pokládá absenci právní kvalifikace deliktů a výše vymezené nedostatky výroku o trestu.

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 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 soudem v tomto rozhodnutí je podle přesvědčení Nejvyššího správního soudu spíše formulační než zásadní povahy.

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

Obiter dictum Nejvyšší správní soud dodává, že pro posuzovanou věc nemůže být rozhodující, že z kontrolních protokolů a řízení o uložení pokuty vyplývá, že žalobce se jemu vytýkaných jednání či opomenutí dopustil, na což rovněž stěžovatel v závěru svého rozhodnutí poukazuje. Tím však není možno omluvit nedostatky v činnosti stěžovatele, který jasně, výstižně a určitě nedokázal v řízení o uložení pokuty formulovat, za jaké správní delikty a jakým způsobem žalobce trestá.

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 další úkony právní služby v tomto řízení provedeny nebyly, má tedy právo na náhradu nákladů tohoto zastoupení podle vyhlášky č. 177/1996 Sb. (advokátní tarif) za jeden úkon právní služby (převzetí a příprava zastoupení na základě smlouvy) a jeden paušál hotových

výdajů, celkem 1075 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 23. září 2005

JUDr. Milada Tomková
předsedkyně senátu