



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 věci žalobce: **K. Č. r. v. o. s.**, zast. JUDr. Ing. Igorem Kremlou, advokátem, se sídlem v Praze 4, Pod Višňovkou 25, proti žalovanému: **Ústřední inspektorát Státní zemědělské a potravinářské inspekce**, se sídlem v Brně, Květná 15, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 27. 3. 2006, č. j. 31 Ca 1/2006 - 21, a o návrhu na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 27. 3. 2006, č. j. 31 Ca 1/2006 - 21, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Rozhodnutím Ústředního ředitele České zemědělské a potravinářské inspekce ze dne 15. 4. 2002, č. j. 438/33/9/02-SŘ, bylo zamítnuto odvolání žalobce proti rozhodnutí Ředitele krajského inspektorátu České zemědělské a potravinářské inspekce v Olomouci ze dne 31. 1. 2002, č. j. 420/040/8/2002-SŘ, kterým byla žalovanému podle § 17 odst. 3 písm. c), d) zákona č. 110/1997 Sb., o potravinách a tabákových výrobcích, a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o potravinách“), uložena pokuta ve výši 240 000 Kč, a to za porušení povinností stanovených v § 6 odst. 1 písm. a), b), c), e), i), § 10 odst. 1 písm. a), b), c) a § 11 odst. 2 písm. a) bod 1. a 4. zákona o potravinách.

Proti citovanému rozhodnutí podal žalobce včas žalobu, ve které uvedl, že odvolací orgán se nevypořádal odpovídajícím způsobem s odvolací námitkou, kterou bylo poukazováno na nesrozumitelnost prvostupňového rozhodnutí, a to zejména pokud jde o popis skutkového stavu věci, ze kterého správní orgán při svém rozhodování vycházel. Konkrétní tvrzení žalobce byla v rozporu se skutkovým stavem odmítnuta, jako účelová a nekonkrétní, což je v rozporu požadavky ustanovení § 47 odst. 3 správního řádu. Tato skutečnost se, dle názoru žalobce, projevila např. v případě kontrolovaného pórku a cukety, kde odvolací orgán uvedl, že nedošlo k dvojímu přičítání porušení některých povinností, ale že pór a cukety byly uvedeny dvakrát, neboť došlo k dvojímu porušení povinností. Tímto svým závěrem však podle žalobce odvolací orgán pouze potvrdil nesrozumitelnost prvoinstančního rozhodnutí. Podle názoru žalobce odvolací orgán rovněž zcela přehlédl, že v odůvodnění prvostupňového rozhodnutí byly použity části odůvodnění zcela identické s jinými (blíže specifikovanými) správními rozhodnutími téhož orgánu. Žalobce dále poukazoval na to, že odvolací orgán se řádně nevypořádal s odvolací námitkou směřující do nepřiměřenosti uložené sankce. Odmítl přitom tvrzení odvolacího orgánu o existenci „širších souvislostí“, v nichž je nutno hodnotit škodlivost následků protiprávního jednání stejně jako tvrzení, že mělo dojít k poškození spotřebitele v ekonomické rovině, neboť takový závěr neodpovídá zjištěnému stavu věci, když v tomto směru nebyl proveden žádný důkaz. Navíc ani prvoinstanční rozhodnutí neuvádí, že by tato skutečnost byla skutečností rozhodnou pro stanovení výše pokuty. Pokud jde o dobu trvání protiprávního stavu, nebylo žalobci zřejmé na základě jakých skutečností dospěl odvolací orgán k závěru, že tato doba nebyla žalobci prvoinstančním orgánem přičtena k tíži. V odůvodnění prvostupňového rozhodnutí tato skutečnost totiž vůbec hodnocena nebyla. Žalobce konečně uvedl, že v odůvodnění druhostupňového rozhodnutí je uvedeno, že prvostupňový orgán zvažoval i míru možného poškození zdraví spotřebitelů; v prvostupňovém rozhodnutí však taková úvaha uvedena není. Jde tedy opět o rozpor s požadavky ustanovení § 47 odst. 3 správního řádu. Druhostupňový orgán rovněž vyjádřil názor, že „míra možného poškození zdraví spotřebitelů má být varovná především u obchodních řetězců, jejichž okruh spotřebitelů je velmi široký“. Tento závěr žalobce označil za diskriminační, bez opory v zákoně i objektivní opodstatněnosti. Dle jeho názoru z hlediska možného poškození zdraví není rozhodný počet potencionálních spotřebitelů, ale pouze množství do oběhu uváděných závadných potravin, bez ohledu na to, zda jsou nabízeny v obchodních řetězcích, či u jiných prodejců.

Krajský soud v Brně rozsudkem ze dne 29. 12. 2003, č. j. 29 Ca 146/2002 - 60, rozhodnutí žalovaného i správního orgánu I. stupně zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. V odůvodnění krajský soud poukázal především na nepřezkoumatelnost výroku prvostupňového rozhodnutí. Jakkoli totiž prvostupňový orgán vymezil delikt ní jednání žalobce po obsahové stránce odpovídajícím způsobem, zcela ve výroku rozhodnutí opomněl uvést, kdy a kde k tomuto protiprávnímu jednání došlo. Tyto požadavky lze per analogiam dovodit z kodifikace trestního procesu správního i soudního, konkrétně z ustanovení § 77 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů a z ustanovení § 120 trestního řádu. K této skutečnosti soud přihlédl i bez toho, že by na ni bylo žalobou poukazováno (§ 71 odst. 1 a § 75 odst. 2, věta první zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního – dále jen „s. ř. s.“), neboť nesrozumitelnost výroku prvostupňového rozhodnutí (potvrzeného v této podobě odvolacím orgánem) je bez dalšího důvodem nepřezkoumatelnosti obou správních rozhodnutí. Krajský soud dále podrobně posoudil veškeré další žalobcovy námitky s tím, že neshledal jejich důvodnost. Jediné, v čem žalobci

naopak zcela přisvědčil, je irelevantnost závěru druhostupňového orgánu, dle kterého je míra možného poškození zdraví spotřebitelů varovná především u obchodních řetězců, jejichž okruh spotřebitelů je velmi široký. Soud konstatoval, že takový závěr nemá oporu v zákoně a ve své podstatě žalobce i diskriminuje, neboť marginalizuje zásadní otázku, kterou je konkrétní množství zjištěných závadných potravin, uváděných do oběhu. Zda jsou nabízeny v obchodních řetězcích velkých podnikatelských subjektů, či u jiných prodejců nemůže být předmětem posuzování míry závažnosti deliktního jednání. Tvrzení žalobce lze podle krajského soudu považovat za důvodné též v tom, že prvoinstanční rozhodnutí neobsahuje úvahu týkající se míry možného poškození zdraví spotřebitelů, přičemž odvolací orgán v odůvodnění svého rozhodnutí na tento závěr (mimo jiné) odkazuje. Krajský soud proto za podmínek vyplývajících z ustanovení § 78 odst. 1 věty první s. ř. s., rozsudkem napadené rozhodnutí zrušil. Vzhledem k tomu, že důvod nepřezkoumatelnosti je založen nesrozumitelností výroku rozhodnutí prvostupňového orgánu, zrušil soud, ve smyslu ustanovení § 78 odst. 3 s. ř. s., též toto správní rozhodnutí.

Rozsudek krajského soudu napadl žalovaný (dále jen „stěžovatel“) kasační stížností, ve které popřel nutnost použití zásady per analogiam legis v případě tzv. jiných správních deliktů, když náležitosti rozhodnutí jsou stanoveny v § 47 správního řádu. Stěžovatel tak dovozoval, že v případě výroků prvostupňového i odvolacího správního orgánu nelze nevyužití požadavků kladených na výrok rozhodnutí o přestupku či trestného činu dle zásady per analogiam legis považovat za vadu vedoucí až ke zrušení rozhodnutí správního orgánu. Soudem učiněný obecný závěr, že všechny tzv. jiné správní delikty musí respektovat kodifikaci přestupkového zákona a trestního řádu, podle stěžovatele nerespektuje rozmanitost specifik tzv. jiných správních deliktů. V důsledku uplatňování uvedeného názoru soudu může snadno docházet k porušování jiných právních zásad. Stěžovatel dále uváděl, že porušení zákona o potravinách je založeno na objektivní odpovědnosti; nevyslovuje se tedy vina. Náležitosti rozhodnutí proto upravuje správní řád. V reakci na závěry krajského soudu stěžovatel poukazoval na to, že v dané věci uvedení místa a času protiprávního jednání účastníka řízení v rozhodnutí nechybí, neboť je obsaženo v odůvodnění. Skutečnost, že k vymezení kde a kdy k porušení zákonných povinností účastníka řízení došlo, bylo uvedeno v odůvodnění rozhodnutí a ne právě ve výroku, nemohlo založit nesrozumitelnost výroku.

Nejvyšší správní soud rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 29. 12. 2003, č. j. 29 Ca 146/2002 - 60, zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Důvody k tomuto postupu přitom Nejvyšší správní soud shledal v tom, že krajský soud jednak nesprávně vyhodnotil vady výroku žalovaného (prvostupňového orgánu), když tento výrok postupem ex offio posoudil jako nepřezkoumatelný pro nesrozumitelnost, a jednak navzdory proklamované nepřezkoumatelnosti výroku prvostupňového rozhodnutí se krajský soud vypořádal s jednotlivými žalobními body uplatněnými v žalobě proti rozhodnutí žalovaného. V případě prvního bodu bylo v odůvodnění rozsudku konstatováno, že ve správním soudnictví se uplatňuje dispoziční zásada, která znamená, že se soud může zabývat jen těmi námitkami, které žalobce řádně uplatnil proti naříkanému rozhodnutí. Tato zásada je prolomena pouze v případě nicotnosti (§ 76 odst. 2 věta první s. ř. s.) rozhodnutí správního orgánu, a také tehdy, je-li naříkané rozhodnutí nepřezkoumatelné ve smyslu ustanovení § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Nesrozumitelností ve smyslu citovaného ustanovení je přitom třeba chápat stav, kdy z rozhodnutí správního orgánu lze seznat, jak bylo rozhodnuto, nicméně z textu rozhodnutí jako celku nelze pochopit, co správní orgán k takovému rozhodnutí vedlo.

Oproti tomu nesrozumitelný výrok představuje nesrozumitelnost samotného projevu vůle správního orgánu, což v důsledku znamená nicotnost takového rozhodnutí, neboť nelze-li z výroku jednoznačně zjistit, jak správní orgán autoritativně rozhodl o právech, právech chráněných zájmech a povinnostech účastníků řízení, pak takové rozhodnutí ani není nadáno schopností cokoliv konstituovat či deklarovat. K procesní stránce posuzování nepřezkoumatelnosti výroku Nejvyšší správní soud uvedl, že byl-li krajský soud názoru, že výrok rozhodnutí správního orgánu I. stupně neobsahuje veškeré náležitosti, je možno takovou situaci hodnotit jako porušení ustanovení o řízení před správním orgánem ve smyslu ustanovení § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. Z dikce návěti § 76 s. ř. s. vyplývá, že pro takovou vadu lze rozhodnutí zrušit bez jednání, nikoliv však bez návrhu. K nedostatkům výroku přitom nesměřovala žádná ze žalobcových námitek. Nejvyšší správní soud tak neshledal, že by v daném případě byly dány předpoklady pro postup krajského soudu, aby nad rámec rozsahu a žalobních bodů, jimiž žalobce brojil proti rozhodnutí stěžovatele, zrušil přezkoumávané rozhodnutí správního orgánu prvního i druhého stupně. V návaznosti na to pak Nejvyšší správní soud vytkl krajskému soudu, že pokud považoval výrok správního orgánu za nepřezkoumatelný pro nesrozumitelnost, pak bylo procesně zcela irrelevantní přezkoumávání žalobcových námitek, neboť závěr učiněný na základě provedeného přezkumu by nešlo porovnat se závěrem učiněným správním orgánem, když z výroku rozhodnutí nebylo možno zjistit, jak správní orgán ve věci vlastně rozhodl. Tento logický rozpor učinil podle názoru Nejvyššího správního soudu danou část naříkaného rozsudku zcela nesrozumitelnou, a tudíž i nepřezkoumatelnou. Nejvyšší správní soud proto věc vrátil krajskému soudu s tím, aby znovu přezkoumal napadené výroky rozhodnutí stěžovatele, a to v mezích žalobních bodů.

Krajský soud v Brně rozsudkem ze dne 27. 3. 2006, č. j. 31 Ca 1/2006 - 21, rozhodl tak, že zrušil rozhodnutí Ústředního ředitele České zemědělské a potravinářské inspekce ze dne 15. 4. 2002, č. j. 438/33/9/02-SŘ, i rozhodnutí Ředitele krajského inspektorátu České zemědělské a potravinářské inspekce v Olomouci ze dne 31. 1. 2002, č. j. 420/040/8/2002-SŘ, a věc vrátil stěžovateli k dalšímu řízení. V odůvodnění krajský soud, s odkazem na vázanost právním názorem Nejvyššího správního soudu, poukázal především na nepřezkoumatelnost výroku prvostupňového rozhodnutí. Jakkoli totiž prvostupňový orgán vymezil delikt ní jednání žalobce po obsahové stránce odpovídajícím způsobem, zcela ve výroku rozhodnutí opomněl uvést, kdy a kde k tomuto protiprávnímu jednání došlo. Tyto požadavky lze per analogiam dovodit z kodifikace trestního procesu správního i soudního, konkrétně z ustanovení § 77 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů a z ustanovení § 120 trestního řádu. Krajský soud zdůraznil, že pro toto správní řízení platí základní zásady spočívající m.j. v uplatnění zásady „non bis in idem“ a zásada zákazu dvojího trestání. Krajský soud dále poukázal na irrelevantnost závěru druhostupňového orgánu, dle kterého je míra možného poškození zdraví spotřebitelů varovná především u obchodních řetězců, jejichž okruh spotřebitelů je velmi široký. Soud konstatoval, že takový závěr nemá oporu v zákoně a ve své podstatě žalobce i diskriminuje, neboť marginalizuje zásadní otázku, kterou je konkrétní množství zjištěných závadných potravin uváděných do oběhu. Zda jsou nabízeny v obchodních řetězcích velkých podnikatelských subjektů, či u jiných prodejců nemůže být předmětem posuzování míry závažnosti delikt ního jednání. Tvrzení žalobce lze podle krajského soudu považovat za důvodné též v tom, že prvoinstanční rozhodnutí neobsahuje úvahu týkající se míry možného poškození zdraví spotřebitelů, přičemž odvolací orgán v odůvodnění svého rozhodnutí na tento závěr (mimo jiné) odkazuje. Krajský soud tak uzavřel, že při zjištění vad a při vázanosti krajského soudu právním názorem

Nejvyššího správního soudu nezbylo než dovodit, že napadené rozhodnutí správního orgánu trpí vadami majícími za následek nezákonné rozhodnutí a musí být zrušeno ve shodě s § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s.

Rozsudek krajského soudu opět napadl stěžovatel kasační stížností, a to z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Stěžovatel uvádí, že krajský soud ve svém rozsudku nerespektoval závěry Nejvyššího správního soudu, neboť krajský soud měl přezkoumat výroky žalobcem napadených rozhodnutí stěžovatele v mezích žalobních bodů, avšak krajský soud nad jejich rámec posoudil rozhodnutí stěžovatele jako nezákonná ve smyslu § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. pro absenci uvedení místa a času protiprávního jednání ve výroku rozhodnutí. Stěžovatel odkázal na tu část původního rozsudku Nejvyššího správního soudu, ve které se uvádí, že z výroků dotčených rozhodnutí je seznatelná vůle správního orgánu, je zřejmé, za jaké jednání je žalobce postihován, podle jakých ustanovení bylo rozhodováno a jaká mu byla udělena pokuta; povinnost vyplývající z takového rozhodnutí by bylo možno bez obtíží vymáhat v rámci řízení o výkonu rozhodnutí. Stěžovatel proto odmítá názor krajského soudu, že dotčená rozhodnutí jsou nezákonná pro nepřezkoumatelnost, neboť neuvedení skutečností ve výroku, kdy a kde k protiprávnímu jednání došlo, nemůže mít za následek nezákonnost rozhodnutí ve věci samé. Krajský soud nemohl zrušit dotčená rozhodnutí podle § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. z uvedeného důvodu. Stěžovatel proto navrhuje zrušení rozsudku krajského soudu a navrácení věci tomuto soudu k dalšímu řízení.

Ve vyjádření ke kasační stížnosti žalobce stručně podotkl, že obě rozhodnutí stěžovatele jsou zjevně nezákonná, a proto napadený rozsudek Krajského soudu v Brně považuje za věcně i právně správný.

S ohledem na ustanovení § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. posoudil Nejvyšší správní soud podanou kasační stížnost jako přípustnou, neboť námitka, že se krajský soud neřídil závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu, byla stěžovatelem v jeho kasační stížnosti vznesena. Nejvyšší správní soud proto přezkoumal napadený rozsudek v souladu s ustanovením § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s. vázán rozsahem a důvody, které stěžovatel uplatnil ve své kasační stížnosti, a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 29. 11. 2005, č. j. 4 As 32/2004 - 81, označil za nesprávný ten postup krajského soudu, na základě kterého dovodil nepřezkoumatelnost výroku rozhodnutí prvostupňového správního orgánu pro jeho nesrozumitelnost spočívající v tom, že v něm nebylo uvedeno, kdy a kde došlo k protiprávnímu jednání žalobce. V odůvodnění rozsudku bylo obsírně objasněno, že nepřezkoumatelnost rozhodnutí ve smyslu § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. je něco zcela jiného než nepřezkoumatelnost výroku rozhodnutí. Nepřezkoumatelný výrok rozhodnutí ve svém důsledku znamená nicotnost rozhodnutí, neboť by nebylo možno zjistit, jak správní orgán autoritativně rozhodl o právech, právech chráněných zájmech a povinnostech účastníků řízení; takové rozhodnutí by nebylo nadáno schopností cokoliv konstituovat či deklarovat, což není případ napadeného rozhodnutí stěžovatele ani prvostupňového orgánu. Nicotnost založená nesrozumitelností výroku by musela být posuzována na základě § 76 odst. 2 s. ř. s. Nejvyšší správní soud konstatoval, že výrok prvostupňového rozhodnutí není nesrozumitelný – a tím pádem není ani prvostupňové rozhodnutí nicotné –, neboť z výroku dotčeného rozhodnutí je vůle správního orgánu plně seznatelná; je zřejmé, za jaké jednání je žalobce

postihován, podle jakých ustanovení bylo rozhodováno a jaká mu byla udělena pokuta. Povinnost vyplývající z takového rozhodnutí by bylo možno bez obtíží vymáhat v rámci řízení o výkonu rozhodnutí. V ryze hypotetické rovině poukázal zdejší soud na to, že byl-li krajský soud názoru, že výrok rozhodnutí správního orgánu I. stupně neobsahuje veškeré náležitosti, jež na něj platný právní řád klade, nabízela se možnost takovou situaci hodnotit, při vědomí jisté nepřesnosti právní úpravy, např. jako porušení ustanovení o řízení před správním orgánem ve smyslu ustanovení § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. Ustanovení § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. však s ohledem na možné nedostatky výroku rozhodnutí prvostupňového orgánu nemohlo být aplikováno, neboť k těmto k nedostatkům výroku nesměřovala žádná ze žalobcových námitek.

Tento právní závěr Nejvyššího správního soudu krajský soud zcela ignoroval a postupoval totožně (v odůvodnění nyní napadeného rozsudku Krajského soudu v Brně je namnoze argumentováno i týmiž slovy), jako v předchozím případě. Jedinou výjimkou byla ta skutečnost, že hodnocení údajné nepřezkoumatelnosti výroku správního rozhodnutí pro jeho nesrozumitelnost učinil krajský soud na základě § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. a nikoli § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. jako v předchozím případě, čímž se jeho procesní postup stal ještě méně procesně pochopitelným než předtím.

S odkazem na odůvodnění svého rozsudku ze dne 29. 11. 2005, č. j. 4 As 32/2004 - 81, Nejvyšší správní soud konstatuje, že v případě rozhodnutí stěžovatele ani v případě rozhodnutí prvostupňového orgánu nejsou dány podmínky pro postup ex officio (§ 76 odst. 1 písm. a) a § 76 odst. 2 s. ř. s.), tj. ani jedno z uvedených rozhodnutí není nicotné (neobsahuje nepřezkoumatelný výrok) nebo nepřezkoumatelné. Opačný postup je nežádoucím soudním aktivizmem, který odporuje dispoziční zásadě, již je soudní proces před soudy rozhodujícími ve správním soudnictví ovládán. Krajský soud se tak v dané věci nemohl a do budoucna ani nemůže, právě s ohledem na přísnou dispoziční zásadu, zabývat ničím jiným, než námitkami žalobce uplatněnými v žalobě a o nich rozhodnout. K tomu byl ostatně i krajský soud Nejvyšším správním soudem zavázán a toto nebylo ze strany krajského soudu respektováno.

V návaznosti na uvedené Nejvyšší správní soud konstatuje, že rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 27. 3. 2006, č. j. 31 Ca 1/2006 - 24, je nezákonný, neboť nebyl respektován závazný právní názor vyjádřený v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 11. 2005, č. j. 4 As 32/2004 - 81. Z tohoto důvodu zdejší soud musel daný rozsudek podle ustanovení § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušit a věc mu vrátit k dalšímu řízení, ve kterém krajský soud přezkoumá napadené výroky rozhodnutí stěžovatele (prvostupňového správního orgánu), a to výhradně v mezích žalobních bodů.

K žádosti stěžovatele, aby byl kasační stížnosti přiznán odkladný účinek podle ustanovení § 107 s. ř. s., Nejvyšší správní soud uvádí, že za situace, kdy zrušil napadený rozsudek krajského soudu by bylo nadbytečné se tímto návrhem zabývat, nehledě k tomu, že stěžovateli zrušením jeho rozhodnutí o uložení pokuty žalobci a vrácení věci krajským soudem k dalšímu řízení nehrozila, jakožto správnímu orgánu, bez dalšího nenahraditelná újma ve smyslu § 73 odst. 2 a § 104 s. ř. s. Ostatně stěžovatel v návrhu ani neuvedl skutečnosti, z nichž splnění podmínek pro přiznání odkladného účinku kasační stížnosti dovozoval.

V novém rozhodnutí o věci rozhodne krajský soud i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 2, věta první s. ř. s.).

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

V Brně dne 30. listopadu 2006

JUDr. Dagmar Nygrínová
předsedkyně senátu