



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Marie Turkové a soudců JUDr. Petra Průchy a Mgr. Evy Kyselé v právní věci žalobce: **E. H.**, zast. JUDr. Alanem Korbelem, advokátem, se sídlem v Praze 5, nám. 14. října 3, proti žalovanému: **ústřední ředitel Státní zemědělské a potravinářské inspekce**, se sídlem v Brně, Květná 15, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 19. 5. 2004, č. j. 30 Ca 255/2002 – 44,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 19. 5. 2004, č. j. 30 Ca 255/2002 – 44, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

V záhlaví označeným rozsudkem soudu bylo změněno rozhodnutí ředitelky krajského inspektorátu České zemědělské a potravinářské inspekce v Praze ze dne 28. 3. 2002, č. j. 1597/70/1/2001-SŘ-B, ve spojení s rozhodnutím ústředního ředitele České zemědělské a potravinářské inspekce v Brně ze dne 2. 7. 2002, č. j. 846/59/9/02-SŘ tak, že výše pokuty uložené za správní delikty se snižuje z 2.500.000 Kč na částku 600.000 Kč. Současně bylo rozhodnuto o náhradě nákladů řízení.

Krajský soud dospěl k závěru, že rozhodnutí o správních deliktech žalobce (porušení povinností uvedených v § 10 odst. 1 písm. a), § 6 odst. 1 písm. d) a e) a § 17 odst. 1 písm. b) zákona č. 110/1997 Sb., o potravinách a tabákových výrobcích a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, dále též jen „zákon“) netrpí žalobou namítanou nezákonností, avšak trest za ně byl uložen v nesprávné výši. Neztotožnil se s názorem žalobce prezentovaným v žalobě, že zdravotní nezávadnost potravin je dána na základě povolení Ministerstva zdravotnictví až do okamžiku, kdy je zjištěna její závadnost, jelikož jej nelze opřít o § 11 odst. 2 písm. b) zákona, z něhož plyne, jaký typ nebo druh potravin lze uvádět

do oběhu pouze se souhlasem a za podmínek stanovených rozhodnutím ministerstva. Navazující § 2 písm. f) téhož zákona pak jen konstatuje, že i potravina, ohledně které byl dán souhlas podle § 11 odst. 2 písm. b) stejného zákona se považuje za potravinu zdravotně nezávadnou. Ze žádného z těchto ustanovení však nelze dovodit, že tím je jednou provždy (resp. do zjištění, že následně vyrobené potraviny schváleného typu nebo druhu jsou zdravotně závadné) bez ohledu na skutečný stav posléze vyrobených potravin, dána zdravotní nezávadnost potravin. Důsledkem v žalobě uvedeného výkladu by bylo popření smyslu zákona, zamezit uvádění zdravotně závadných potravin do oběhu v každém okamžiku. Za nedůvodnou považoval i žalobní námitku, že zákon nestanoví prodejci povinnost ověřovat zdravotní nezávadnost každého jednotlivého kusu potravin. I když takové pravidlo neuvádí, z jeho § 10 odst. 1 písm. a) plyne snadno seznatelná a rozhodná skutečnost, že do oběhu je zakázáno uvádět jiné než zdravotně nezávadné potraviny. Nesouhlasil se stanoviskem žalobce, že není odpovědný za uvádění zdravotně závadných potravin do oběhu, protože to sám nezavinil, neboť jde o důsledek výroby či neodpovědného dovozu. Pro vyvození odpovědnosti totiž postačí doložení protiprávnosti, následku a jejich příčinné souvislosti. V dané věci tyto předpoklady pro rozhodnutí o správním deliktu podle § 10 odst. 3 písm. c) zákona naplněny (pozn.: zde došlo ke zřejmé chybě v psaní, správně měl být uveden odst. 1 písm. c)). K žalobní námitce týkající se označení potravin uváděných do oběhu soud uvedl, že Ministerstvo zdravotnictví sice může dle § 11 odst. 4 zákona v rozhodnutí o udělení souhlasu s uváděním potravin do oběhu stanovit podmínky použití potravin a způsob jejich značení na obalu určeném pro spotřebitele, což však neznamená, že podnikatel nemusí dodržovat povinnosti stanovené § 10 zákona. Jelikož tento závěr plyne přímo ze zákona, není třeba k této otázce provádět dokazování. Navíc z kopie rozhodnutí Ministerstva zdravotnictví předložené pracovníci žalobce lze dovodit, že se jeho výrok netýkal označení potravin datem použitelnosti. Nedůvodné je i žalobní tvrzení, že povinnost řádného označení data použitelnosti na obalu určeném pro spotřebitele je splněna uvedením data výroby. Datum použitelnosti ve smyslu § 2 písm. p) zákona je totiž na rozdíl od data výroby datum ukončující dobu, po kterou si potravina zachovává své specifické vlastnosti a splňuje požadavky na zdravotní nezávadnost. Krajský soud dále vlastním dokazováním v nikoli zásadních směrech doplnil skutkový stav a dospěl k závěru, že trest za správní delikt byl uložen v zjevně nepřiměřené výši. Souhlasil sice se závěrem žalovaného, že z hlediska možného následku je porušení zákazu uvádění zdravotně závadných potravin do oběhu velmi závažným protiprávním jednáním, ale zohlednil nález Ústavního soudu, podle něhož nejsou přípustné takové pokuty právníkům a podnikajícím fyzickým osobám, které mají likvidační charakter. Konstatoval, že vzhledem k zjištěné hospodářské situaci žalobce by pokuta ve výši 2.500.000 Kč (uložená při horní hranici sazby 3.000.000 Kč) likvidační byla. Proto ji dle § 78 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“) v zákonem dovolených mezích snížil. I tak však stanovil výslednou sankci přísně, a to proto, že zjištěné protiprávní jednání bylo velmi závažné (značná zdravotní škodlivost nadlimitních těžkých kovů v potravinách, rozsah uvádění zdravotně závadných potravin do oběhu, tj. 21,8 Kg v hodnotě 131.000 Kč, označení těchto potravin jako přípravků posilujících zdraví).

Včasnou kasační stížností uplatnil žalobce (dále též jen „stěžovatel“) důvod uvedený v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Nesouhlasil zejména s výkladem zákona č. 110/1997 Sb., podle něhož jde v jeho případě o odpovědnost objektivní, tj. bez ohledu na zavinění. Sankce, jež mu byla správními rozhodnutími uložena, je podle jeho názoru sankcí za přestupek. Dle § 2 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích je přestupek zaviněné jednání, které je za přestupek výslovně označeno v zákoně. K odpovědnosti za přestupek postačí i zavinění z nedbalosti, nestanoví-li zákon výslovně, že je třeba úmyslného zavinění. Z ustanovení § 2 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích dovozoval, že není-li uvedeno

v zákoně č. 110/1997 Sb., jinak, musí být pachateli přestupku prokázáno, že se dopustil protiprávního jednání, a to zaviněně, byť jen z nedbalosti. Proto stěžovatel nesouhlasí se závěrem soudu, že ke spáchání přestupku není zavinění nutné. Uvedené stanovisko je v rozporu s ustanoveními § 2 odst. 1 ve spojení s § 3 a 4 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích. Stěžovatel dále odkázal na své námitky uvedené již v žalobě a učinil je součástí své kasační stížnosti, zejména měl na mysli otázku posouzení míry zavinění, tedy nedbalosti při uvádění potravin do oběhu za předpokladu, kdy u předmětné potraviny byla její nezávadnost doložena rozhodnutím Ministerstva zdravotnictví, přičemž stěžovatel nebyl jejím výrobcem ani dovozcem. Pokud jde o další dva přestupky, za něž v důsledku absorpce nebyla stěžovateli pokuta uložena, poukázal znovu na to, co uvedl v žalobě, totiž že šlo o takové porušení předpisu, které neohrozilo chráněný zájem společnosti. Pokud jde o snížení výše uložené pokuty s odkazem na nález Ústavního soudu, stěžovatel zdůraznil, že i nově stanovená výše je pro něho likvidační. Jak soud sám zjistil, byl příjem stěžovatele v roce 2001 po úhradě daně z příjmu 625.234 Kč, přičemž z této částky je povinen ještě hradit splátky úvěru. Soud tak stanovil sankci ve výši ročního příjmu stěžovatele, aniž by mu bylo ponecháno alespoň životní minimum či umožněno dostat obchodním závazkům, což povede k podání návrhu na konkurs. Navrhl, aby byl rozsudek krajského soudu zrušen a věc mu byla vrácena k dalšímu řízení.

Žalovaný ve svém písemném vyjádření ke kasační stížnosti podotkl, že stěžovateli nebyla uložena pokuta za přestupek, ale za správní delikt, spočívající v porušení povinností stanovených zákonem č. 110/1997 Sb. a konstatoval, že právní názor stěžovatele týkající se prokazování zavinění neodpovídá zjištěným skutečnostem. V dané věci došlo k přímému ohrožení zdraví osoby, která byla po požívání potravin pro zvláštní výživu uváděných stěžovatelem do oběhu hospitalizována. Takové vyjádření považoval za dostačující, protože kasační stížnost neobsahuje skutečnosti, k nimž by se dosud nevyjádřil.

Usnesením ze dne 22. 12. 2004, č. j. 4 As 49/2004 – 69 přiznal Nejvyšší správní soud kasační stížnosti odkladný účinek.

Ačkoli bylo rozhodnutí žalovaného vydáno ústředním ředitelem České zemědělské a potravinářské inspekce (ČZPI), po změně provedené zákonem č. 146/2002 Sb., o Státní zemědělské a potravinářské inspekci a o změně některých souvisejících zákonů, vstoupila podle § 17 tohoto zákona od jeho účinnosti (1. 1. 2003) do všech právních vztahů, v nichž vystupovala ČZPI, která byla současně zrušena, Státní zemědělská a potravinářská inspekce (SZPI). Proto byla tato změna promítnuta i do označení žalovaného v záhlaví tohoto rozsudku.

Nejvyšší správní soud napadený rozsudek Krajského soudu v Brně přezkoumal v souladu s § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s. a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná, i když ne pro nedostatky, jež by byly stěžovatelem v kasační stížnosti přímo vytýkány.

Nesprávné posouzení právní otázky [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.] spočívá buď v tom, že na správně zjištěný skutkový stav je aplikován nesprávný právní předpis (ustanovení), nebo je sice aplikován správný právní předpis, ale je nesprávně vyložen.

Zákon č. 110/1997 Sb. o potravinách a tabákových výrobcích a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů ve svém ustanovení § 11 odst. 2 písm. b) ukládá podnikateli povinnost uvádět do oběhu potraviny uvedené mimo jiné v bodě 5 (určené pro zvláštní výživu) pouze se souhlasem a za podmínek stanovených rozhodnutím Ministerstva

zdravotnictví. Podle *odst. 3* téhož ustanovení předkládá podnikatel žádost o souhlas, která musí obsahovat mimo jiné dokumentaci uvádějící skutečnosti nutné pro zdravotní posouzení navrhované potraviny. Na jejím základě vydá podle *odstavce 4* Ministerstvo zdravotnictví rozhodnutí, v němž může zároveň stanovit podmínky použití těchto potravin a způsob a rozsah jejich značení na obalu určeném pro spotřebitele.

Podle *§ 10 odst. 1 písm. a) zákona* je zakázáno uvádět do oběhu potraviny jiné než zdravotně nezávadné. Zdravotně nezávadnými potravinami se pro účely tohoto zákona rozumí potraviny, které splňují chemické, fyzikální a mikrobiologické požadavky na zdravotní nezávadnost stanovené tímto zákonem, vyhláškou nebo které jsou uváděny do oběhu se souhlasem Ministerstva zdravotnictví podle *§ 11 odst. 2 písm. b) [§ 2 písm. f) zákona]*. Uváděním do oběhu se rozumí nabízení k prodeji, prodej nebo jiné formy nabízení ke spotřebě; skladování, přeprava pro potřeby prodeje a dovoz za účelem prodeje od data proclení *[§ 2 písm. o) zákona, dříve totéž pod písm. n) téhož ustanovení]*.

Podnikateli, který vyrábí nebo uvádí potraviny a tabákové výrobky do oběhu a který poruší povinnosti uvedené v *§ 10*, uloží příslušný orgán dozoru pokutu až do výše 3.000.000 Kč *[§ 17 odst. 3 písm. c) zákona]*.

Jelikož není skutková stránka věci mezi účastníky řízení sporná (stěžovatel nepopřel, že kontrolované potraviny byly zdravotně závadné ani to, že je jako podnikatel uváděl do oběhu), soustředil se Nejvyšší správní soud dle obsahu kasační stížnosti pouze na otázku, zda právní posouzení provedené krajským soudem je v souladu se zákonem.

Z pohledu právní teorie se správní delikt uvádění jiných než zdravotně nezávadných potravin do oběhu řadí k deliktům smíšené povahy (smíšeným správním deliktům), jejichž jednotícím znakem je charakter prováděné činnosti bez ohledu na subjekt, který ji vykonává. Zákon v tomto případě nerozlišuje, zda je odpovědnou fyzická či právnická osoba, hovoří toliko o podnikateli, který jedná specifickým způsobem, tedy tak, že porušuje zákaz uvádět do oběhu zdravotně závadné potraviny. Z dikce zákona je zřejmé, že odpovědnost za tento správní delikt je vybudována na objektivním principu, tj. bez ohledu na zavinění. V tomto konkrétním případě se prolamuje jinak platná obecná zásada, že fyzická osoba (stěžovatel) odpovídá za trestná jednání zásadně na základě zavinění. To znamená, že subjektivní stránka se u deliktů jako je ten nyní posuzovaný vůbec nezkoumá, je tedy lhotejná, zda subjekt jednal úmyslně či z nedbalosti, popřípadě, zda následek vůbec nezavinil. V zákoně popsáný skutek je trestný obligatorně, tj. nejsou upraveny možnosti liberace (zproštění se odpovědnosti) a také není správnímu orgánu dána možnost při naplnění skutkové podstaty správního deliktu upustit od potrestání.

Protože kodifikace správních deliktů v českém právním řádu neexistuje a jejich úprava je značně roztržtá, je při rozhodování nutno vycházet právě jen z toho zákona, který stanoví znaky skutkové podstaty správního deliktu, jakož i sankci za něj, a tím je v tomto případě zákon č. 110/1997 Sb. Z výše popsaného je zřejmé, že se jedná o úpravu velmi přísnou, neboť podmínky odpovědnosti jsou stanoveny striktně, jde o odpovědnost absolutní, bez ohledu na zavinění a bez možnosti liberace. Sankce za zákonem vymezené jednání je konstruována jako tzv. relativně určitá, tj. s pevně stanovenou horní hranicí 3.000.000 Kč, která se považuje za poměrně vysokou, způsobitou citelně zasáhnout do majetkových poměrů i takové odpovědné osoby, která je ekonomicky zdatná. Tím dává zákonodárce orgánu vykonávajícímu státní dozor na tomto úseku veřejné správy prostor, jak postihnout širokou škálu protiprávních jednání různého charakteru, délky

trvání a intenzity, ohrožujících či již přímo zasahujících chráněné zájmy s tím, že následky takového jednání mohou sahát od mizivých po velmi závažné. Kritéria pro stanovení adekvátní výše pokuty za konkrétní delikt zákon stanoví demonstrativním výčtem v § 17 odst. 7 zákona tak, že se přihlíží zejména k závažnosti, způsobu, době trvání a následkům protiprávního jednání. Je tedy na správním orgánu aplikujícím předmětná zákonná ustanovení, aby k výsledné sumě pokuty dospěl pomocí správního uvážení po jejich pečlivém zhodnocení ve vazbě na zjištěný skutkový stav.

Po přezkoumání dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že krajský soud i správní orgán správně posoudily, že otázka udělení souhlasu Ministerstva zdravotnictví pro uvádění potravin do oběhu není pro zjištění odpovědnosti za správní delikt rozhodná. Pochybení se však dopustily tím, že zcela pominuly význam tohoto rozhodnutí jako jednoho z podkladů pro náležité zjištění skutkového stavu věci, hrajícího podstatnou roli při posouzení výše ukládané pokuty (v souvislosti s vážením způsobu protiprávního jednání). Nejvyšší správní soud vycházel z úvahy, že bylo-li na konkrétní potravinové zboží uděleno Ministerstvem zemědělství povolení k uvedení do oběhu, byla kompetentním orgánem posouzena mimo jiné i jeho zdravotní nezávadnost. Měl-li tedy podnikatel uvádějící do oběhu konkrétní zboží k dispozici takové rozhodnutí, mohl se se zřetelem ke všem známým okolnostem domnívat, že zboží vyhovuje všem na ně kladeným požadavkům a byl tedy v dobré víře, že jeho prodejem (uváděním do oběhu) před datem použitelnosti neporušuje pokud jde o posouzení vlivu potravin na zdraví spotřebitele žádný právní předpis. Nejvyšší správní soud má za to, že taková okolnost je pro posouzení výše sankce za spáchaný správní delikt významná a musí být tedy zařazena mezi kritéria, jež je správní orgán ve svém rozhodnutí o správním deliktu a sankci za něj povinen vzít v úvahu a náležitě se s nimi vypořádat. Stěžovatel v procesním postavení účastníka správního řízení opakovaně upozorňoval na skutečnost, že některé či všechny druhy potravin, jež prodával, byly podrobeny zkoumání a bylo ohledně nich vydáno rozhodnutí Ministerstva zdravotnictví o tom, že se za stanovených podmínek povoluje jejich uvedení do oběhu. Nešlo o komplexní informace, z obsahu správního spisu se naznačuje, že se zmíněné rozhodnutí netýkalo stěžovatele (nebylo vydáno na jeho žádost ani mu nebylo adresováno). Z jeho fragmentu, jenž je ve spise ve skutečně nekvalitní kopii založen, je patrné, že bylo vydáno pro společnost B. s. r. o., o níž stěžovatel v žalobě i předtím v průběhu správního řízení tvrdil, že je tím subjektem, který potraviny dovezl do České republiky ze země původu a poskytl je stěžovateli k prodeji spotřebitelům. Správní orgán tak měl přes to, že ani po opakovaných výzvách kontrolovaný subjekt (stěžovatel) rozhodnutí Ministerstva zdravotnictví týkající se testovaných výrobků ohledně jeho osoby nepředložil (patrně proto, že je neměl), dostatek indicií k pro dílčí závěr o tom, že kontrolované preparáty již byly s velkou pravděpodobností z pohledu případné zdravotní závadnosti testovány. V duchu zásady vyšetřovací, jíž je správní řízení ovládáno, pak měl zjistit, zda za těchto okolností vyšlých v řízení najevo lze mít za to, že kontrolovaná osoba udělala vše, co je v jejích silách, aby vyhověla požadavku zákona.

Toto zjištění pak mělo (vedle závažnosti následku, škodlivosti zjištěného nadlimitního množství těžkých kovů v potravinách, rozsahu jejich uvedení do oběhu a jejich označení jako přípravků posilujících zdraví) zásadním způsobem ovlivnit výši trestu za správní delikt. Je tomu tak i proto, že kromě funkce trestní (sankční, s cílem postihnout odpovědný subjekt), plní toto opatření i funkci preventivní. To znamená, že trest (pokuta) uložený ve správné výši bude mít vliv na budoucí model chování jak přímo té osoby, které byl uložen, tak i širšího okruhu osob, které se o takovém rozhodnutí a jeho důvodech dozvěděly (generální prevence). To se později projeví i na dalších rozhodnutích správního orgánu, který je, jak již Nejvyšší správní soud v minulosti judikoval, vázán elementárními principy správního rozhodování,

včetně povinnosti rozhodovat v obdobných případech obdobným způsobem, a to i když má při ukládání pokuty volnost správního uvážení (dle rozsudku NSS ze dne 29. 6. 2005, č. j. 8 As 5/2005 – 53). Je v souladu s principem dobré správy i zásadami správního trestání působit na adresáty správních norem, aby se snažili při výkonu podnikatelské činnosti jednat tak, aby nedocházelo k porušení zákona a svými silami přispívali k naplnění jeho účelu, kterým je v tomto případě ochrana spotřebitelů před výrobky s negativním vlivem na jejich zdraví. Nelze stejně posoudit případ, kdy podnikatel uváděl do oběhu potraviny určené pro zvláštní výživu, aniž vůbec věnoval pozornost tomu, zda byly jejich vlastnosti kvalifikovaným subjektem přezkoušeny a případ, kdy podnikateli bylo známo, že takové testy proběhly, ale na žádost jiného podnikatelského subjektu a nebo situaci, kdy si podnikatel sám na své náklady opatřil pro své zboží příslušná povolení garantující zdravotní nezávadnost produktu. Pokud by správní orgán toto kritérium zcela ignoroval, byl by stejně trestný ten, kdo uváděl do oběhu zboží zdraví nebezpečné vyrobené či dovezené zcela mimo pozornost příslušných orgánů i ten, kdo nabízel k prodeji zboží podle aktuálních (při kontrole provedených) laboratorních testů sice zdravotně závadné, avšak před časem z tohoto hlediska testované (v mezidobí nelze vyloučit změnu např. hranice povoleného obsahu těžkých kovů nebo jiných sledovaných hodnot).

Na tomto místě Nejvyšší správní soud znovu zdůrazňuje, že ani v případě, kdy by správní orgán dospěl k závěru, že kontrolovaný subjekt učinil vše, co je možné rozumně očekávat od řádného podnikatele dbajícího na dodržování všech zákonných požadavků, neměla by tato skutečnost žádný vliv na posouzení existence samotné odpovědnosti za správní delikt. Zde je třeba přisvědčit žalovanému i soudu, že se jedná o odpovědnost objektivní, tj. bez ohledu na zavinění a odmítnout právní názor stěžovatele, že pro absenci zavinění alespoň ve formě nedbalosti neměl být za správní delikt vůbec postižen.

Nelze souhlasit s tím, jak se stěžovatel domníval, že jednání, za které byl postižen, lze kvalifikovat jako přestupek, a proto měl být za ně uznán odpovědným pouze dopustil-li se protiprávního jednání zaviněně. Přestupkem ve smyslu § 2 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích je sice zaviněné jednání, které porušuje nebo ohrožuje zájem společnosti, avšak musí být za přestupek v tomto nebo jiném zákoně označeno a zároveň nesmí jít o jiný správní delikt postižitelný podle zvláštních předpisů nebo o trestný čin. Jednání, za něž byla stěžovateli uložena pokuta, nejsou v zákoně jako přestupek označena, naopak jde o typický příklad tzv. jiného správního deliktu postižitelného podle zvláštního právního předpisu, zde zákona č. 110/1997 Sb. Podle právní teorie tvoří přestupky určitou skupinu veřejnoprávních deliktů (správních deliktů v širším slova smyslu), pouze však těch, které vyhovují výše uvedené legální definici. Na rozdíl od jiných správních deliktů, k definičním znakům přestupků zavinění vždy výslovně náleží. Pravidla pro uznání odpovědnosti a ukládání sankcí za přestupky jsou stanovena jednak v zákoně o přestupcích a jednak ve zvláštních právních předpisech, kde jsou skutkové podstaty přestupků obsaženy, ale pro rozhodování o odpovědnosti a sankci za jiný správní delikt se neuplatní.

Pokud jde o povahu správního deliktu, za nějž byl stěžovatel postižen, oba správní orgány i soud správně posoudily, že jde o odpovědnost objektivní, kde se zavinění nezkoumá (je zcela bez právního významu). Nesprávné právní posouzení a tedy ani naplnění kasačního důvodu dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Nejvyšší správní soud v tomto směru neshledal.

K dalším námitkám, jež stěžovatel učinil součástí kasační stížnosti pouze tak, že odkázal na výtky uvedené již dříve v žalobě, Nejvyšší správní soud nejprve uvádí, že nelze

ztotožňovat žalobní body s důvody kasační stížnosti. Jejich konstrukce v soudním řádu správním je totiž odlišná, plní také různé funkce – ze žalobních bodů musí být patrné, z jakých skutkových a právních důvodů považuje žalobce napadené výroky rozhodnutí žalovaného správního orgánu za nezákonné nebo nicotné [§ 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s.], zatímco přípustné důvody kasační stížnosti jsou taxativně vymezeny v § 103 odst. 1 písm. a) až e) s. ř. s. a musí se obsahově v intencích uvedených ustanovení písm. a) až e) vztahovat k rozhodnutí či postupu soudu, nikoli správního orgánu. Nejvyšší správní soud je při rozhodování o kasační stížnosti vázán uplatněnými důvody a nemůže je s výjimkami uvedenými v § 109 odst. 3 s. ř. s. překročit. Z právě nastíněných důvodů Nejvyšší správní soud vážil opodstatněnost vágně formulovaných důvodů kasační stížnosti pouze obecně. Otázka posouzení míry zavinění při uvádění potravin do oběhu v souvislosti s rozhodnutím Ministerstva zdravotnictví o povolení uvedení do oběhu již byla zodpovězena v rámci předchozího výkladu. Zavinění není znakem skutkové podstaty předmětného správního deliktu, a proto je nebylo pro zjištění odpovědnosti třeba zkoumat. Stěžovatel odkázal na znění žaloby i pokud jde o další dva správní delikty, za jejichž spáchání byl rozhodnutím žalovaného, potažmo správního orgánu prvního stupně uznán odpovědným, a pouze dodal, že šlo o takové porušení předpisu, které neohrozilo chráněný zájem společnosti.

Ze správního spisu Nejvyšší správní soud zjistil, že kromě toho, že uváděl do oběhu zdravotně závadné potraviny (delikt č. 1), byl stěžovatel uznán odpovědným ještě za to, že uváděl do oběhu 10 druhů potravin určených pro zvláštní výživu, které nebyly řádně označeny datem použitelnosti, čímž porušil ustanovení § 6 odst. 1 písm. d) zákona (delikt č. 2) a nesplnil povinnost ve stanoveném termínu předložit vyžádané doklady o původu zboží, která mu byla uložena opatřením, čímž naplnil ustanovení § 17 odst. 1 písm. b) zákona (delikt č. 3).

Nejvyšší správní soud konstatuje, že stěžovatel v žalobě nikterak nebrojil proti výroku o odpovědnosti za správní delikt č. 3, i když mu v tom nic nebránilo, a proto nemůže nyní takový důvod kasační stížnosti uplatnit. Brání tomu totiž ustanovení § 104 odst. 4 s. ř. s., podle něhož není přípustná kasační stížnost opírající se o důvody, které stěžovatel neuplatnil v řízení před soudem, jehož rozhodnutí má být přezkoumáno, ač tak učinit mohl.

Z tvrzení, že protiprávní jednání naplňující znaky správního deliktu č. 2 neohrozilo chráněný zájem společnosti, není zřejmé, zda má dle stěžovatele vyvrátit jeho odpovědnost za tento správní delikt či pouze vést k přehodnocení výše uložené sankce, a navíc je zcela nové. S ohledem na znění ustanovení § 109 odst. 4 s. ř. s. k němu Nejvyšší správní soud nemohl přihlídnout, jelikož bylo uplatněno poprvé až po vydání napadeného rozhodnutí soudu.

Takto formulované důvody kasační stížnosti tedy Nejvyšší správní soud neshledal opodstatněnými.

Nejvyšší správní soud se částečně ztotožňuje s právním názorem krajského soudu, a to především v části, kde konfrontoval správním orgánem uloženou výši pokuty za správní delikt se závěrem Ústavního soudu vyjádřeným v jeho nálezu ze dne 13. 8. 2002, sp. zn. Pl ÚS 3/02, že pokuta uložená podnikající fyzické osobě nesmí být likvidační, a na základě toho ji po doplnění potřebných skutkových zjištění podle § 78 odst. 2 s. ř. s. výrazně snížil. Jeho rozhodnutí jako celek však nemůže obstát proto, že mezi skutkovými zjištěními, jež se stala základem pro rozhodnutí žalovaného i správního orgánu prvního stupně, nebylo zahrnuto zjištění, zda byly kontrolované výrobky z hlediska jejich zdravotní

nezávadnosti testovány a zda bylo vydáno rozhodnutí obsahující souhlas s jejich uvedením do oběhu. V důsledku toho nebyla při úvaze o výši sankce zohledněna tzv. dobrá víra odpovědného subjektu (zda učinil vše, co bylo v jeho silách, aby dostal zákonným povinností, včetně té uvedené v § 10 zákona) a krajský soud přesto, že stěžovatel v řízení před soudem i ve správním řízení tvrdil, že bylo uvedení do oběhu povoleno, argumentoval, neshledal pochybení správního orgánu při zjišťování skutkového stavu věci (spočívající v absenci skutkových zjištění podstatných pro rozhodnutí o výši pokuty) a jeho rozhodnutí pro to nezrušil. V tomto pochybení krajského soudu spatřuje Nejvyšší správní soud vadu, jež mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé, pro kterou není při přezkumu rozhodnutí krajského soudu vázán důvody kasační stížnosti (§ 109 odst. 3 s. ř. s.). Existence takové vady pak vedla ke zrušení rozsudku Krajského soudu v Brně a vrácení věci tomuto soudu k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

V novém řízení Krajský soud v Brně v souladu s právě vysloveným právním názorem Nejvyššího správního soudu (§ 110 odst. 3 s. ř. s.) zruší žalobou napadené rozhodnutí žalovaného i rozhodnutí vydané ve správním řízení v prvním stupni a věc vrátí k dalšímu řízení žalovanému. Správní orgán zaváže, aby ještě doplnil v návaznosti na tvrzení stěžovatele skutková zjištění tak, aby bylo postaveno najisto, co stěžovatel jako osoba odpovědná za správní delikt učinil pro to, aby sám mohl být se zřetelem ke všem okolnostem v dobré víře, že produkty, které uváděl do oběhu, byly zdravotně nezávadné a tato zjištění zohlednil mezi jinými kritérii, na nichž spočívá závěr o adekvátní výši uložené pokuty.

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne Krajský soud v Brně v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 2 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 29. prosince 2005

JUDr. Marie Turková
předsedkyně senátu