



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Dagmar Nygrínové a soudců JUDr. Petra Průchy a Mgr. Evy Kyselé v právní věci žalobkyně: **B. N.**, zast. JUDr. Vlastou Vyleťalovou, advokátkou, se sídlem ve Vyškově, Dědická 56, proti žalované: **Státní zemědělská a potravinářská inspekce**, se sídlem v Brně, Květná 15, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 16. 12. 2003, č. j. 29 Ca 67/2001 – 81,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **se zamítá.**
- II.** Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III.** Odměna zástupkyni žalobkyně JUDr. Vlastě Vyleťalové **se přiznává** ve výši 2150 Kč a bude jí vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 30-ti dnů od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í :

Žalobou ze dne 23. 2. 2001 se žalobkyně domáhala přezkoumání rozhodnutí ústředního ředitele České zemědělské a potravinářské inspekce v Brně (dále jen „žalovaný“) ze dne 10. 10. 2000, č. j. 175/9/2000-SŘ, jakož i jemu předcházejícího rozhodnutí správního orgánu I. stupně – ředitele krajského inspektorátu České zemědělské a potravinářské inspekce v Brně ze dne 26. 6. 2000, č. j. 2821/186/7/2000-SŘ. Napadeným rozhodnutím žalovaného bylo zamítnuto odvolání žalobkyně proti výše citovanému prvostupňovému rozhodnutí, jímž byla žalobkyni uložena podle ustanovení § 17 odst. 4 zákona č. 110/1997 Sb., o potravinách a tabákových výrobcích a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, ve znění platném pro projednávanou věc (dále jen „zákon o potravinách“) pokuta ve výši 100 000 Kč za porušení povinností stanovených v § 6 odst. 4, § 10 odst. 1 písm. a), § 10

odst. 1 písm. b), § 11 odst. 1 písm. c), § 11 odst. 2 písm. c) a § 11 odst. 2 písm. d) zákona o potravinách a dále za opětovné porušení povinností stanovených v § 10 odst. 1 písm. c) a § 11 odst. 1 písm. d) zákona o potravinách, a přezkoumávané rozhodnutí bylo potvrzeno. Uloženou pokutu byla podle napadeného rozhodnutí žalobkyně povinna uhradit do 15-ti dnů od nabytí právní moci rozhodnutí žalovaného. Správní orgán I. stupně ve výroku svého rozhodnutí uvedl, že porušení právních povinností, jakož i opětovných porušení právních povinností stanovených citovanými ustanoveními zákona o potravinách, se žalobkyně (jak bylo zjištěno při kontrolách provedených zaměstnanci České zemědělské a potravinářské inspekce – dále jen „ČZPI“, provedených ve dnech 14. 10. 1999, 19. 1. 2000 a 8. 3. 2000) dopustila tím, že uváděla v provozovně B. N. – A. k., budova OÚ P., do oběhu potraviny v tomto rozhodnutí přesně a podrobně popsané, na jejichž obalech buď nebyly uvedeny údaje určené pro tuzemského spotřebitele v českém jazyce (šlo o výrobky zahraniční provenience) nebo nabízela k prodeji potraviny bez poskytnutí jakýchkoliv písemných údajů spotřebitelům, tedy klamavě označené, dále potraviny s prošlým datem použitelnosti, s prošlou dobou minimální trvanlivosti, které navíc nebyly odděleně umístěny a označeny údajem, že se jedná o takovouto potravinu. Porušení právních povinností bylo dále shledáno v tom, že žalobkyně neuchovávala označenou potravinu při teplotě deklarované výrobcem (kozáckou klobásu), uváděla do oběhu potraviny jiné než zdravotně nezávadné (s plísni viditelnou prostým okem), při jejichž prodeji navíc nebyl k dispozici doklad o původu zboží, neuchovávala zmrazené potraviny (přesně vyjmenované) v chladicí vitrině schopné udržet teplotu těchto potravin minus 18°C, nedodržovala při prodeji potravin hygienické požadavky a rozsah vybavení prodejny podle sortimentu prodáváných potravin stanovené vyhláškou č. 295/1997 Sb. o hygienických požadavcích na prodej potravin a rozsah vybavení prodejny (neboť chemické látky, krmivo pro zvířata a potraviny byly umístěny společně a společně nabízeny k prodeji), záchod nebyl vybaven teplou vodou, ručníky pro jednorázové použití, předsín záchodu byla používána jako sklad použitého obalového materiálu a dále potraviny, na které byl při kontrole dne 19. 1. 2000 vystaven zákaz č. 001-07-752/2000, nebyly skladovány odděleně od ostatních potravin, přičemž stěžovatelce byla za porušení právních povinností stanovených v § 10 odst. 1 písm. c) a v § 11 odst. 1 písm. d) zákona č. 110/1997 Sb., o potravinách a tabákových výrobcích a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, uložena pokuta rozhodnutím ředitele ČZPI, krajského inspektorátu v Brně ze dne 15. 4. 1999, č. j. 1710/177/7/99-SŘ ve výši 1000 Kč; toto rozhodnutí nabylo právní moci dne 11. 5. 1999.

K odvolání žalobkyně přezkoumal rozhodnutí o uložení pokuty správní orgán vyššího stupně (žalovaný) a vzhledem k tomu, že nezjistil žádné závady v postupu prvoinstančního orgánu v řízení předcházejícím uložení pokuty, ani v napadeném rozhodnutí, odvolání jako nedůvodné zamítl a napadené rozhodnutí potvrdil v plném rozsahu. K námitkám žalobkyně v odvolání uvedl, že na základě skutečností zjištěných při kontrolách ve dnech 14. 10. 1999, 19. 1. 2000 a 8. 3. 2000 byly ve všech případech přímo na místě sepsány protokoly o výsledcích kontroly dodržování povinností při uvádění potravin do oběhu. Tyto protokoly obsahují popis zjištěných skutečností s uvedením nedostatků a označení právních předpisů, které byly žalobkyní porušeny, tak, jak stanoví § 15 zákona č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, ve znění pozdějších předpisů. Přímou na místě byly rovněž vydány zákazy uvádění potravin do oběhu, tedy opatření v souladu s ustanovením § 7 odst. 1 písm. a) zákona č. 63/1986 Sb., o ČZPI, ve znění pozdějších předpisů. Inspektoři uvedeného orgánu tedy postupovali v souladu s výše uvedenými právními předpisy, které upravují postupy při výkonu kontroly. Žalobkyně byla na místě s obsahem protokolů seznámena, protokoly ze dne 14. 10. 1999 a 19. 1. 2000 osobně převzala a podepsala, proti obsahu protokolu ze dne 19. 1. 2000 podala námitky, o nichž bylo řádně rozhodnuto v řízení o námitkách rozhodnutím

ze dne 28. 1. 2000, č. j. 327/7/00/S. Námitky nebyly shledány důvodnými. Protokol ze dne 8. 3. 2000 převzala zástupkyně žalobkyně paní I. N.; není tudíž pravdou, že by se žalobkyně o jednotlivých kontrolách a jejich výsledcích dozvěděla až z napadeného rozhodnutí. Při rozhodování správního orgánu I. stupně nedošlo rovněž k tvrzené nepřipustné kumulaci, neboť tento orgán postupoval v souladu se zásadou volného hodnocení důkazů, která se vztahuje na správní řízení. Ze zjištěných skutečností vyplynulo, že v případě zjištěných závad se nejednalo o závady převážně formálního rázu, ale především o takové nedostatky, které představují závažné a opakované porušení zákona o potravinách a které zmíněný zákon velmi přísně sankcionuje. Docházelo k opětovnému uvádění do oběhu potravin s prošlým datem minimální trvanlivosti, aniž by tyto potraviny byly odděleně umístěny a zřetelně označeny jako potraviny s prošlým datem minimální trvanlivosti a také potravin s prošlým datem použitelnosti. Tím nepochybně došlo k porušení ustanovení § 10 odst. 1 písm. c) a § 11 odst. 1 písm. d) zákona o potravinách. V předchozím rozhodnutí č. j. 1710/177/7/99-SŘ byla přitom žalobkyně řádně informována o svých povinnostech a byla jí za uvedené protiprávní jednání uložena sankce preventivního charakteru. Skutečnost, že k porušení povinností v témže směru došlo opětovně svědčí, podle žalovaného o tom, že žalobkyně neprováděla pravidelně vlastní kontrolu prodávaných potravin. Proto jí právem za uvedené protiprávní jednání byla uložena pokuta podle zvláštního zákona, jímž je zákon o potravinách. Při rozhodování o pokutě a její výši zvážil správní orgán I. stupně podle názoru žalovaného všechna specifika daného případu. Žalovaný se proto s posouzením věci ztotožnil, když přihlédl zejména k závažnosti protiprávního jednání, která je dána především množstvím prodávaných potravin jiných než zdravotně nezávadných a klamavě označených, dále množstvím potravin, které byly uváděny do oběhu s prošlou dobou použitelnosti (v rozsahu 2 – 1511 dnů), přičemž doba použitelnosti o více než 1000 dnů byla zjištěna v mnoha případech. Navíc k prodeji potravin s prošlou dobou použitelnosti a potravin s prošlou dobou minimální trvanlivosti (v rozsahu 7 – 2043 dnů), které ovšem nebyly takto zřetelně označeny a umístěny odděleně od ostatních potravin, došlo ze strany žalobkyně opětovně. Následkem protiprávního jednání je zvýšené riziko možného ohrožení zdraví spotřebitelů, především potravinami, u nichž byla zjištěna hniloba a plíseň a potravinami s překročenou dobou použitelnosti. Výše stanovené pokuty v dolní polovině zákonem stanoveného limitu (až 5 000 000 Kč) označil žalovaný za přiměřenou.

Ve včas podané žalobě uvedla žalobkyně, že byla napadenými rozhodnutími správních orgánů zkrácena na svých právech, neboť ze strany žádného z orgánů nebylo akceptováno zákonné hledisko pro uložení pokuty, když nebylo přihlédnuto ke všem okolnostem případu tak, aby uložené opatření bylo přiměřené rozsahu a závažnosti porušení příslušných předpisů. Připustila, že zjištění inspektorů v rámci provedených kontrol na její prodejně odpovídalo objektivní realitě, nebyla jím však zjištěna tak závažná porušení, pro která by musela být sankcionována pokutou v takové výši, která má spíše povahu msty a snahy o likvidaci podnikatelské činnosti žalobkyně, než trestu za porušení předpisů. Za takové méně závažné porušení právního předpisu je možno pokládat neoznačení výrobků s prošlou záruční lhůtou, ač takto označeny být měly, což z faktického hlediska znamená toliko absenci formálního označení, aniž takto neoznačené výrobky by bylo nemožno prodávat bez újmy na zdraví občanů. Nebylo rovněž přihlédnuto k charakteru tzv. vesnického prodeje a k ekonomické situaci žalobkyně, neboť vzhledem k jejím poměrům muselo být zřejmé, že uložení pokuty znamená faktické ukončení jejího podnikání. Rozhodnutí se proto jeví jako likvidační, mstivé a tedy nezákonné. Žalobkyně dále vyjádřila obavu, že v předmětné věci není vyloučena námitka podjatého rozhodování ze strany správních orgánů, což je ověřitelné zřejmě ze spisové dokumentace žalovaného. K tomu uvedla, že ze svého okolí nezná případ tak intenzivního zájmu inspekce o kontrolu činnosti prodejny a má za to, že podnětem

k ní byl zájem osoby, se kterou měla stěžovatelka finanční spory. Ze spisové dokumentace by proto mělo vyplynout, zda prováděná inspekce byla v rámci předem schváleného plánu činnosti nebo na základě oznámení, přičemž v takovém případě by oznamovatelem měl být zkratka J. D. z H., popř. JUDr. F. I. z H. I když se jedná ze strany žalobkyně pouze o nepodloženou domněnku, bylo by možné napadené rozhodnutí považovat za nezákonné, i kdyby bylo z formálně právního hlediska vydané v souladu s právem, neboť onen zlý úmysl se projevil právě v zákoně stanovené libovůli orgánu rozhodujícího v určitém rozpětí stanovené sazby. Uložená pokuta je nepřiměřená a při jejím uložení nebyly objektivně posouzeny všechny okolnosti případu. Žalobkyně proto rozhodnutí napadla nejen co do nedostatku důvodů pro její uložení, ale i co do výše uložené pokuty.

Žalovaný ve svém písemném vyjádření k žalobě popřel důvodnost jejího podání a vyslovil přesvědčení, že napadeným rozhodnutím nebyla žalobkyně zkrácena na svých právech, neboť svá práva a zájmy mohla účinně hájit; povinnost zaplatit pokutu jí byla stanovena jen na základě zákona a v jeho mezích. Připustil, že výše pokuty uložené žalobkyni může znamenat citelný zásah do jejích osobních a majetkových poměrů, nicméně nedostatky, které byly při kontrole zjištěny, a to i opakovaně, výši sankce plně odůvodňují. Tvrzená nezákonnost správních rozhodnutí se jeví žalovanému jako účelová, stejně jako námitky směřující k podjatosti kontrolního orgánu. Praxe, že kontrola proběhne v provozovně opakovaně, není v rámci činnosti kontrolních orgánů výjimečná a nelze z ní vyvodit záměr o zlých úmyslech správních úřadů či podjatosti při jejich rozhodování. Pokud by při prvních kontrolách nebyly zjištěny závady, nedošlo by ke kontrolám následným. Žalovaný navrhoval zamítnutí žaloby pro její nedůvodnost.

Krajský soud v Brně rozsudkem ze dne 16. 12. 2003, č. j. 29 Ca 67/2001 – 81, neshledal žalobu důvodnou, a proto ji podle § 78 odst. 7 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“) zamítl. Zdůraznil, že se v přezkumném řízení zabýval toliko řádnými stížnostními body obsaženými v návrhu na zahájení řízení a pominul spekulace žalobkyně týkající se podjatosti žalovaného a šikanózního výkonu práva ze strany správních orgánů, neboť šlo o ničím nepodložené domněnky žalobkyně, které nebyly blíže konkretizovány. Námitky žalobkyně, že uložená pokuta je příliš vysoká, má likvidační charakter, že žalovaný nepřihlédl ke všem okolnostem případu a že se v jejím případě nejednalo o závažné porušení předpisů, neshledal krajský soud důvodnými. Vyslovil přesvědčení, že odůvodnění napadeného rozhodnutí žalovaného vyhovuje nárokům kladeným na něj ustanovením § 47 odst. 3 zákona č. 71/1967 Sb., správního řádu. Správní orgán v něm uvedl, které skutečnosti byly podkladem rozhodnutí, jakými úvahami byl veden při hodnocení důkazů a při použití právních předpisů, na jejichž základě rozhodoval. V odůvodnění napadeného rozhodnutí po skutkové stránce pečlivě vyličil výsledky kontrolního zjištění příslušného správního orgánu a uvedl též řádnou úvahu o porušení konkrétních ustanovení zákona o potravinách. Z obsahu kontrolního zjištění správního orgánu I. stupně je přitom nutno dovodit, že v daném případě nešlo jen o nezávažné porušení příslušných předpisů, ale naopak – vzhledem ke zjištění množství potravin s prošlým datem použitelnosti (až 1511 dnů) – o závažné porušení zákona o potravinách. Stanovená výše uložené pokuty je v napadeném rozhodnutí žalovaného rovněž řádně zdůvodněna a nelze proto konstatovat, že by správní orgán překročil zákonem stanovené meze správního uvážení nebo že by je dokonce zneužil (§ 78 odst. 1 věta druhá s. ř. s.). V této souvislosti krajský soud uvedl, že žalobkyni mohla být za zjištěný protiprávní stav v její provozovně uložena pokuta podle § 17 odst. 4 zákona o potravinách až do výše 5 000 000 Kč. Přitom podle ustanovení § 17 odst. 7 téhož zákona se při stanovení výše pokuty přihlíží zejména k závažnosti, způsobu, době trvání a následkům protiprávního jednání; úvahy žalovaného obsažené

v odůvodnění napadeného rozhodnutí, týkající se výše pokuty, jsou z hlediska citovaného ustanovení zcela dostatečné ve vztahu k mezím správního uvážení daných citovaným ustanovením zákona o potravinách. Závěry žalovaného zcela odpovídají zásadám logiky a správným způsobem interpretují jednotlivá zjištění a jejich vzájemné souvislosti, zachycují potřebné úvahy v rámci správního uvážení o výši uložené pokuty.

Ve včas podané kasační stížnosti žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“), dovolává se ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., vytýkala Krajskému soudu v Brně nesprávné posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení, pokud nepřihlédl k jejím námitkám o nepřiměřenosti výše uložené pokuty k charakteru a rozsahu jejího podnikání, jakož i vzhledem k významu zjištěných zásad; uloženou pokutu označila za likvidační, neboť podnikání v důsledku jejího uložení byla nucena ukončit. Dovolávala se též kasačního důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., tedy nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku, když argument o přiměřenosti uložené pokuty, jemuž soud přisvědčil, odkazující na maximální možnou výši uložení pokuty (3 000 000 resp. 5 000 000 Kč), označila za irrelevantní. Připomněla, že zákonné rozpětí je dáno nejen horní hranicí výše pokuty, ale i hranicí spodní, která začíná od 1 Kč. Kontrolnímu orgánu přitom muselo být zřejmé, že rozsah jejího podnikání byl tak zanedbatelný, že nepřiměřeně uložená pokuta povede k jeho likvidaci. Vytýkala kontrolnímu orgánu šikanózní výkon práva, s čímž se Krajský soud v Brně nevypořádal – neučinil dotaz na žalovanou stranu, zda kontroly na prodejně nebyly učiněny z podnětu jiného subjektu. To by ozřejmilo stěžovatelčin předpoklad, že inspekce se stala nástrojem msty a komplotu jiných spoluobčanů. To by mohlo vést k závěru, že mezi stěžujícími si občany a pracovníky inspekce byl bližší osobní vztah. Konečně pak namítala též vady správního řízení ve smyslu ustanovení § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s., které zůstaly soudem opomenuty. Podotkla, že se nezříká odpovědnosti za vady zjištěné inspekci, i když je notoricky zřejmé, že výsledek kontroly je odvislý od způsobu jejího provedení. Navrhovala, aby Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek Krajského soudu v Brně a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

V doplňku kasační stížnosti, sepsaném soudem ustanovenou zástupkyní stěžovatelky JUDr. Vlastou Vyleťalovou, byla kasační stížnost upřesněna potud, že směřuje jen do výše uložené pokuty. Stěžovatelka znovu zdůraznila, že se nevyhýbá odpovědnosti za svá pochybení zjištěná a uvedená v předmětných inspekčních rozhodnutích, uloženou pokutu ve výši 100 000 Kč však považuje za nepřiměřeně vysokou, a to s ohledem na četnost zjištěných závad – 50 položek, rozsah podnikání – měsíční obrát 150 000 Kč, zásoby celkem 1 000 000 Kč. Rozhodnutí žalovaného o výši stanovené pokuty označila za nepřezkoumatelné z hlediska zákona o české zemědělské a potravinářské inspekci, neboť z něho není patrné, zda a jak bylo přihlédnuto k závažnosti, době trvání a následkům protiprávního úkonu. Připomíná též výchovný význam ukládání pokut, který nebyl v dané věci respektován, neboť pokuta byla uložena ve výši zcela likvidační. Krajský soud tuto skutečnost zcela pominul. Žalovanému rovněž vytýká, že nevzal v úvahu postup stěžovatelky, jímž dobrovolně a bezprostředně po zjištění závad zabránila následkům protiprávního jednání tím, že podnikatelskou činnost ukončila. Připustila, že v jejím případě nemohlo být použito ustanovení zákona č. 146/2002 Sb., konkrétně ustanovení § 11 odst. 7, podle něhož může orgán dozoru od uložení pokuty v takovém případě upustit, neboť předchozí zákon takové ustanovení neobsahoval, nicméně z nové právní úpravy bylo možno dovodit, že doplnění zákona má omezit tvrdosti dříve platného předpisu. Poukázala rovněž na své osobní, majetkové a výdělkové poměry, jakož i poměry rodiny, které jsou na úrovni životního minima a v jejichž důsledku jí dokonce bylo soudem přiznáno osvobození od soudních poplatků.

Navrhovala, aby soud uvedená tvrzení a poklady posoudil jako důvod pro případnou moderaci uložené pokuty.

Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost je podána včas, je jí napadáno rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná a stěžovatelka je zastoupena advokátem.

Napadené soudní rozhodnutí poté přezkoumal v souladu s § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s. vázán rozsahem a důvody, které stěžovatelka uplatnila v kasační stížnosti. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 3 s. ř. s., které by mu dovolovaly se od rozsahu či důvodů kasační stížnosti odchýlit a k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti. Po přezkoumání kasační stížnosti Nejvyšší správní soud shledal, že není důvodná.

Z obsahu podané kasační stížnosti a jejího doplňku je zřejmé, že nezákonnost rozhodnutí správního orgánu I. stupně, potvrzeného rozhodnutím žalovaného a akceptovaného rozsudkem krajského soudu, nespátřuje stěžovatelka v závěru o zjištěném porušení právních povinností vyplývajících ze zákona o potravinách a jeho rozsahu, ani v závěru o její odpovědnosti za zjištěná pochybení a tím i předpokladu pro uložení pokuty, ale pouze v rozhodnutí o výši uložené pokuty. Krajskému soudu v Brně proto vytýká ve smyslu ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. nesprávné posouzení této právní otázky v předcházejícím řízení, pokud nepřihlédl k jejím námitkám o nepřiměřenosti výše uložené pokuty. Dále s ním nesouhlasí potud, pokud přisvědčil argumentu o přiměřenosti uložené pokuty odkazem na zákonem povolenou maximální výši pokuty [v tomto směru se dovolává ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.] a dále má za to, že uvedený soud přehlédl vady řízení správního zejména před kontrolním orgánem (správním orgánem I. stupně), pokud nevyšetřil, zda opakované kontroly na její prodejně nebyly provedeny z podnětu jiných subjektů (spoluobčanů); stěžovatelka z toho dovozovala šikanózní jednání ze strany správního orgánu a vyslovila přesvědčení, že jde o kasační důvod uvedený v § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. Přezkoumávanému rozhodnutí o uložení pokuty vytýkala dále nepřezkoumatelnost ve vztahu k její výši, kterou spatřovala v tom, že nebylo přihlédnuto k závažnosti, následkům a době trvání protiprávního úkonu a nebyl též zvážen výchovný účel ukládání pokut.

Nejvyšší správní soud předesílá, že v řízení o kasační stížnosti není jeho úkolem s ohledem na rozsah a důvody stěžovatelčiných námitek znovu posuzovat, zda stěžovatelce měla být pokuta uložena či nikoliv, ale přezkoumat jen, zda krajský soud při úvaze o její výši se dopustil vytýkaných pochybení či nikoliv, a to z hlediska ustanovení § 103 odst. 1 písm. a), d) a b) s. ř. s.

Podle ustanovení § 103 odst. 1 s. ř. s. lze kasační stížnost podat pouze z důvodu tvrzené a) nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení, b) vady řízení spočívající v tom, že skutková podstata, z níž správní orgán v napadeném rozhodnutí vycházel, nemá oporu ve spisech nebo je s nimi v rozporu, nebo že při jejím zjišťování byl porušen zákon v ustanoveních o řízení před správním orgánem takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost, a pro tuto důvodně vytýkanou vadu soud, který ve věci rozhodoval, měl napadené rozhodnutí správního orgánu zrušit; za takovou vadu řízení se považuje i nepřezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu pro nesrozumitelnost, d) nepřezkoumatelnosti spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, popřípadě v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.

Taková pochybení Nejvyšší správní soud v napadeném rozsudku Krajského soudu v Brně neshledal.

Nejvyšší správní soud se tedy omezil na to, zda při rozhodování o výši pokuty, kterou krajský soud akceptoval, byla dodržena zákonem stanovená kritéria, nebo zda je žalovaný porušil tak, že jeho rozhodnutí je v tomto směru nezákonné.

K této otázce je ale nutno předeslat: ukládání pokut za správní delikty, tudíž i rozhodování o jejich výši, se děje ve sféře volného správního uvážení (diskrečního práva správního orgánu), tedy zákonem dovolené volnosti správního orgánu rozhodnout ve vymezených hranicích, resp. volit některé z výše možných řešení, které zákon dovoluje (§ 78 odst. 1 s. ř. s.). Podrobit volné správní uvážení soudnímu přezkoumání lze jen potud, překročil-li správní orgán zákonem stanovené meze tohoto uvážení a nebo – v tomto směru došlo soudním řádem správním k rozšíření soudního přezkoumání – zda správní orgán volné uvážení nezneužil. Krajský soud v Brně musel tedy posoudit, zda rozhodnutí nevybočilo z mezí stanovených zákonem. Žalobě v tomto směru nepřisvědčil a Nejvyšší správní soud se s tímto posouzením věci ztotožnil, když nezjistil, že by tuto právní otázku vyřešil nesprávně. Nesprávné posouzení právní otázky spočívá podle Nejvyššího správního soudu buď v tom, že na správně zjištěný skutkový stav je aplikován nesprávný právní názor, popř. je sice aplikován správný právní názor, ale tento je nesprávně vyložen. V projednávané věci byl na zjištěný skutkový stav, který ostatně není zpochybňován ani stěžovatelkou, aplikován správný právní předpis (především zákon o potravinách), krajský soud posoudil danou věc podle ustanovení § 78 odst. 1 věta druhá a odst. 2 s. ř. s. a jeho závěr, že správní orgán nepřekročil zákonem stanovené meze správního uvážení odpovídá zjištěnému skutkovému stavu věci. Krajský soud k žalobním námitkám vysvětlil stěžovatelce, že v jejím případě byly dodrženy podmínky pro uložení pokuty ve stanovené výši, neboť bylo bezpečně prokázáno opakovanými kontrolami, že se dopustila opětovného porušení právních povinností stanovených zákonem o potravinách, když uváděla do oběhu potraviny prošlým datem použitelnosti, bez poskytnutí jakýchkoliv písemných údajů spotřebitelům, tedy klamavě označené, potraviny s prošlou dobou minimální trvanlivosti, které nebyly odděleně umístěny a označeny tímto údajem, jiné potraviny neuchovávala při teplotě deklarované výrobcem, zmrazené potraviny neuchovávala v chladicí vitrině schopné udržet právním předpisem stanovenou teplotu, a nedodržela též při prodeji potravin hygienické požadavky, přičemž jí byla za porušení právních povinností v § 10 odst. 1 písm. c) a v § 11 odst. 1 písm. d) zákona č. 110/1997 Sb. o potravinách uložena pokuta rozhodnutím ředitele ČZPI, krajského inspektorátu v Brně ze dne 15. 4. 1999. Shodně s krajským soudem i Nejvyšší správní soud uzavírá, že rozhodnutí o výši uložené pokuty bylo žalovaným řádně zdůvodněno a nelze v žádném případě konstatovat, že by správní orgán překročil zákonem stanovené meze správního uvážení nebo že by je zneužil. Žalobkyni byla pokuta uložena ve výši dvou procent z částky, kterou zákon připouští (§ 17 odst. 4 zákona o potravinách). Tuto částku nelze tudíž pokládat za nepřiměřenou a nelze rovněž konstatovat, že by při jejím stanovení nepřihlédl žalovaný k závažnosti, způsobu, době trvání a následkům protiprávního jednání, jak stěžovatelka namítá. Naopak i Nejvyšší správní soud musí konstatovat, že tyto úvahy napadené rozhodnutí žalovaného (ostatně i rozhodnutí správního orgánu I. stupně) obsahuje, když žalovaný výslovně uvádí, že přihlédl především k množství prodávaných potravin jiných než zdravotně nezávadných a klamavě označených a potravin, které byly uváděny do oběhu s prošlou dobou použitelnosti, jakož i k tomu, že v některých případech byla tato doba překročena i o více než 1000 dnů. Zvážil též následek protiprávního jednání, jímž je zvýšené riziko možného ohrožení zdraví spotřebitele, především potravinami, u nichž byla zjištěna hniloba a plíseň a potravinami s překročenou dobou použitelnosti. Zvážil

těž dobu trvání tohoto stavu, když závady byly zjišťovány celkem třemi po sobě následujícími kontrolami. K tomu Nejvyšší správní soud jen dodává, že při úvaze o nepřiměřenosti pokuty je nutno též vycházet z toho, že odstranění původně zjištěných závad nebylo u stěžovatelky spojeno s nutností vynakládání neúměrného, ať již fyzického či finančního úsilí, neboť spočívalo jen v tom, aby uvedené potraviny zlikvidovala, či je příslušným způsobem označila a skladovala tak, aby pokračování v porušení právních povinností zabránila. To však stěžovatelka vzdor opakovaně prováděným kontrolám neučinila, ač k tomu měla dostatečný časový prostor a z tohoto pohledu je její chování nutno označit za velmi závažné. Úvahy žalovaného obsažené v odůvodnění napadeného rozhodnutí, týkající se konkrétní výše uložené pokuty jsou zcela dostatečné ve vztahu k mezím správního uvážení daným ustanovením § 17 odst. 4 zákona o potravinách. Krajský soud v Brně se s touto právní otázkou řádně vypořádal, a proto Nejvyšší správní soud neshledal kasační důvod uvedený v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. opodstatněným.

Pokud stěžovatelka vytýkala rozsudku uvedeného soudu nepřezkoumatelnost ve smyslu ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. s tím, že při úvaze o výši pokuty nepřihlédl též k její dolní hranici, není odkaz na tento zákonný důvod případný, neboť je v této kasační námitce vlastně vytýkáno nesprávné právní posouzení uvedené otázky soudem (a nikoliv nepřezkoumatelnost), s níž se Nejvyšší správní soud vypořádal v předchozím odstavci. V této souvislosti jen nutno připomenout, že pokuta byla stěžovatelce uložena až po celkem třech kontrolách, když po každé z kontrol jí bylo umožněno se s příslušným protokolem seznámit. Stěžovatelka si tudíž musela být vědoma toho, že po předchozím uložení pořádkové pokuty v květnu 1999 jen ve výši 1000 Kč může po případném opakování zjištěných závad následovat pokuta daleko citelnější.

Konečně pak stěžovatelka namítala vady řízení před správním orgánem ve smyslu ustanovení § 103 odst. 1 písm. b) citovaného zákona. Podle uvedeného ustanovení lze kasační stížnost podat z důvodu tvrzené vady řízení spočívající v tom, že skutková podstata, z níž správní orgán v napadeném rozhodnutí vycházel, nemá oporu ve spisech nebo je s nimi v rozporu, nebo že při jejím zjišťování byl porušen zákon v ustanoveních o řízení před správním orgánem takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost, a pro tuto důvodně vytýkanou vadu soud, který ve věci rozhodoval, měl napadené rozhodnutí správního orgánu zrušit. Podle názoru stěžovatelky tato vada spočívala v šikanózním výkonu práva ze strany správních orgánů, pokud na její prodejně byly kontroly prováděny opakovaně a vyslovila domněnku, že se tak stalo z podnětu jiných subjektů. Měla za to, že tuto skutečnost měl soud vyšetřit. Nejvyšší správní soud k tomu dodává, že i za situace, pokud by prováděné kontroly a řízení o pokutě byly zahájeny z podnětu jiných subjektů, zejména spoluobčanů, nebylo by možno z této skutečnosti dovozovat vadu řízení před správním orgánem. Naopak by za této situace bylo povinností správního orgánu na avízovaná pochybení (která byla v prodejně stěžovatelky posléze nepochybně zjištěna) reagovat provedením kontroly. Je proto zcela bezpředmětné, zda závady zjištěné na prodejně stěžovatelky byly podchyceny v rámci předem plánované kontroly či kontroly uskutečněné z podnětu jiného subjektu. I kdyby tudíž podezření stěžovatelky bylo správné, nemohlo by způsobit zánik její odpovědnosti za protiprávní jednání, ani by nemohlo vést k jiným úvahám o výši pokuty pro stěžovatelku příznivějším. Nelze z ničeho dovodit, že by tu šlo o cílený zásah jen proti stěžovatelce, přičemž jiní delikventi by za stejné jednání byli pardonováni; pokud se kontrola uskutečnila opakovaně, bylo to jen v důsledku zjištění předchozích pochybení a nelze takové opakované zásahy a následné uložení pokuty možno označit za zneužití volného správního uvážení, které by představovalo pro soud dostatečný důvod pro moderaci výše pokuty. Není v pravomoci správního soudu, aby nastoupil na místo

správního orgánu a nahradil správní uvážení soudcovským, a sám rozhodl, jaká pokuta měla být uložena. To by mohl soud učinit jen v případě, pokud by dospěl k závěru, že pokuta byla uložena ve zjevně nepřiměřené výši (§ 78 odst. 2 s. ř. s.). I když lze připustit, že výše uložené pokuty byla zřejmě citelným zásahem do finanční situace stěžovatelky, nelze v této souvislosti než znovu připomenout, že pokutě předcházelo uložení výstražného opatření ve formě pořádkové pokuty a následné další tři kontroly, u nichž byly zjištěny závady, avšak stěžovatelka se závadný stav ani nepokusila odvrátit. Proto i z tohoto důvodu nelze mít pokutu za zjevně nepřiměřenou, když sám fakt správního deliktu není mezi stranami sporný.

Z vyložených důvodů proto Nejvyšší správní soud kasační stížnost podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

O nákladech řízení rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Protože žalovaný správní orgán žádné náklady neuplatňoval (ostatně Nejvyšší správní soud ani žádné mu vzniklé náklady z obsahu spisu nezjistil), přičemž stěžovatelka nebyla v řízení úspěšná, bylo rozhodnuto tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Zástupkyni stěžovatelky JUDr. Vlastě Vyleťalové, advokátce, se sídlem ve Vyškově, Dědická 56, která byla ustanovena soudem pro řízení o kasační stížnosti, náleží odměna za dva úkony právní služby po 1000 Kč, a to příprava a převzetí zastoupení a podání doplňku kasační stížnosti [§ 11 odst. 1 písm. b) ve spojení s ustanovením § 9 odst. 3 písm. f) vyhlášky č. 177/1996 Sb.], k nimž náleží náhrada hotových výdajů ve výši 75 Kč ke každému z úkonů – celkem 150 Kč (§ 13 odst. 3 vyhlášky č. 177/1996 Sb.). Odměna jí bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu, neboť jde o zastupování v řízení o kasační stížnosti.

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

V Brně dne 30. listopadu 2005

JUDr. Dagmar Nygrínová
předsedkyně senátu