



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 2. 12. 2004, č. j. 29 Ca 280/2003 – 34, a o návrhu na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žalovaný **je p o v i n e n** nahradit žalobci náklady řízení ve výši 1279,30 Kč do 15-ti dnů od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í :

Rozhodnutím Ústředního ředitele České zemědělské a potravinářské inspekce ze dne 7. 7. 2003, č. j. 23/2/9/03-SŘ, bylo zamítnuto odvolání žalobce proti rozhodnutí Ředitele krajského inspektorátu České zemědělské a potravinářské inspekce v Ústí nad Labem ze dne 25. 4. 2003, č. j. 47r/5/2003-SŘ, kterým byla žalobci podle § 17 odst. 3 písm. c) 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 100 000 Kč, a to za porušení povinností stanovených v § 6 odst. 1 písm. a), § 6 odst. 4, § 10 odst. 1 písm. a), a § 11 odst. 2 písm. a) zákona o potravinách.

Proti citovanému rozhodnutí podal žalobce včas žalobu, ve které namítal, že napadeným rozhodnutím žalovaného bylo potvrzeno předcházející prvostupňové rozhodnutí přesto, že pro to nebyly splněny podmínky, když rozhodnutí žalovaného porušuje

zásadu zákazu dvojího přičítání, bylo vydáno v rozporu se skutečným stavem věci, spočívá v nesprávném právním posouzení a nemá náležitosti uvedené v ustanovení § 47 odst. 3 správního řádu. Podle žalobce rozhodnutí správního orgánu prvního stupně pouze opisuje zákonná hlediska uvedená v § 17 odst. 7 zákona o potravinách a nelze z něj zjistit, jak tato zákonná hlediska byla hodnocena, ani jakými úvahami byl při tom správní orgán veden. Nelze proto přezkoumat, zda rozhodnutí nevybočilo z mezí a hledisek stanovených zákonem; prvoinstanční rozhodnutí je nepřezkoumatelné. Žalobci rovněž nebylo zřejmé, z čeho žalovaný dovodil, že se orgán prvního stupně při stanovení výše pokuty zabýval nejen závažností protiprávního jednání, ale i způsobem, délkou trvání a následky tohoto jednání a přístupem kontrolované osoby ke zjištěným nedostatkům. V prvoinstančním rozhodnutí se hodnocení okolností a důkazů neobjevuje a ani žalovaný ostatně neuvádí, z jakých skutečností tento závěr dovozuje. Žalobce dále poukazoval na tu část prvostupňového rozhodnutí, ve které správní orgán uvedl, že bylo přihlédnuto k závažnosti, která měla být dána prodejem jiných než zdravotně nezávadných potravin a potravin neodpovídajících požadavkům na jakost. Tyto skutečnosti jsou však znakem skutkových podstat správních deliktů a jsou rozhodné pro právní kvalifikaci správního deliktu a pro stanovení sazby, ve které má být pokuta uložena. K těmto hlediskům tedy již nelze přihlížet při rozhodování o výši konkrétní pokuty v rámci takto stanovené sazby, neboť je to v rozporu se zásadou zákazu dvojího přičítání. Žalobce rovněž podotkl, že uvedených pochybení týkajících se způsobu odůvodnění uložené pokuty se dopustil i žalovaný. Podle názoru žalobce ani napadené rozhodnutí žalovaného nemá náležitosti stanovené zákonem a rozhodnutí o výši pokuty nelze ani v tomto případě přezkoumat. Nelze seznat, jaká hlediska byla vzata v úvahu (zda byla vzata všechna hlediska, či zda jen některá, případně proč některá hlediska vzata v úvahu nebyla), jaké skutečnosti byly pro tato hlediska rozhodné, jak byla tato hlediska hodnocena a jakými úvahami se při tom správní orgán řídil. Žalobce dále brojil proti závěru prvostupňového správního orgánu, že uvádění takových potravin do oběhu nesvědčí o pravidelné a důsledné kontrole prodávaného sortimentu, což žalobce považoval za pouhou domněnku, která v řízení nebyla nijak prokazována. Žalobce poukazoval i na nepřiměřenost uložené pokuty, když podle jeho názoru doba trvání byla relativně krátká a nebyl zjištěn žádný škodlivý následek. K této námitce uplatněné v odvolání přitom žalovaný v napadeném rozhodnutí uvedl pouze tolik, že on uloženou pokutu za přiměřenou považuje, aniž by se však s touto námitkou věcně vypořádal.

Krajský soud v Brně rozsudkem ze dne 2. 12. 2004, č. j. 29 Ca 280/2003 – 34, rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V odůvodnění rozsudku poukázal na to, že z ustanovení § 17 odst. 7 zákona o potravinách vyplývá pro správní orgán rozhodující o výši ukládané pokuty, požadavek zákona zabývat se závažností, způsobem, dobou trvání a následky protiprávního jednání; jde o taxativní výčet hledisek, k nimž má správní orgán rozhodující o uložení pokuty přihlížet. Prvostupňový správní orgán přitom neuvedl obsah jím zvažovaných rozhodných okolností, pouze vyjmenoval způsob, délku trvání, následky protiprávního jednání a přístup kontrolované osoby k porušení povinností stanovených zákonem. Z odůvodnění prvostupňového správního rozhodnutí nevyplývá, jaké konkrétní okolnosti byly vzhledem ke zvažovaným hlediskům správním orgánem zjištěny a jak byly vzhledem k úvahám o konkrétní výši uložené pokuty použity. Pouze v případě hlediska závažnosti (nutno rozumět závažnosti protiprávního jednání) je uvedeno, že správní orgán vyšel ze zjištění o prodeji potravin jiných než zdravotně nezávadných a neodpovídajících požadavkům na jakost. Tyto okolnosti však nelze pro úvahu o konkrétní výši uložené pokuty již vzít v úvahu, neboť taková kritéria jsou již zohledněna ve skutkových podstatách jednotlivých správních deliktů, kterých se žalobce dopustil a tyto skutečnosti jsou zohledněny již zákonodárcem při stanovení hranic pokuty,

která za takovéto delikty může být uložena. U všech použitých kritérií zůstalo neobjasněno, zda zjištěné skutečnosti (navíc popsané v abstraktní rovině) považoval správní orgán za „polehčující“ či „přítěžující“. Rozhodnutí o uložení pokuty rovněž neuvádí, k jakým dalším okolnostem, vyplývajícím z kontrolních zjištění, které měly zároveň výši pokuty ovlivnit, bylo přihlédnuto, ačkoli z odůvodnění prvostupňového správního rozhodnutí zcela jasně vyplývá, že měla být vzata v úvahu i jiná hlediska (okolnosti), než vyjmenovaná v § 17 odst. 7 zákona o potravinách. Pokud jde o úvahy o konkrétní výši ukládané pokuty, tedy o úvahy, jak všechny uvedené skutečnosti přispěly ke konkrétnímu stanovení výše uložené pokuty, krajský soud souhlasil se žalobcem, že jsou natolik kusé, že zakládají nepřezkoumatelnost prvostupňového správního rozhodnutí pro nedostatek skutkových důvodů, neboť použití těchto hledisek v rámci konkrétní úvahy o uložení výše pokuty zůstalo neobjasněno.

Krajský soud dále uvedl, že v odůvodnění napadeného rozhodnutí žalovaného je zopakováno, k jakým okolnostem měl podle názoru žalovaného prvostupňový správní orgán při rozhodování o výši uložení pokuty přihlédnout, a že žalovaný při posouzení výše pokuty uložené prvostupňovým správním orgánem přihlédl k závažnosti a počtu porušených povinností ze strany žalobce a množství závadných potravin, které přesáhlo 900 kg. Z jakého důvodu nebyla hlediska, ze kterých vycházel odvolací orgán při posouzení výše uložené pokuty, totožná z hledisky zvažovanými prvostupňovým správním orgánem a navíc, proč nedošlo k použití všech zákonem předepsaných hledisek (neboť zde chybí výslovné hodnocení a vzetí v úvahu způsobu porušení povinností, doby trvání a následků porušení povinností), podle názoru soudu nelze seznat. Žalovaný navíc při hodnocení závažnosti porušení zákona zvažoval výslovně pouze uvádění potravin jiných než zdravotně nezávadných do oběhu, přičemž tuto okolnost, jak již shora uvedeno, nelze pro úvahu o konkrétní výši uložené pokuty již užít, protože toto kritérium je zohledněno ve skutkové podstatě správního deliktu, kterého se žalobce dopustil a tato skutečnost je zohledněna při stanovení hranice pokuty, která za takovýto delikt může být žalobci uložena. U všech použitých kritérií zůstaly opět skryty veškeré úvahy, jakým způsobem se zjištěné skutečnosti promítly do konkrétní výše ukládané pokuty, tedy jak tyto skutečnosti přispěly ke stanovení či možnosti přezkoumání její výše.

Krajský soud proto uzavřel, že napadené rozhodnutí žalovaného je z důvodu vytčených vad nepřezkoumatelné pro nedostatek skutkových důvodů. Nevyjádřil se proto k námitce žalobce spočívající v tvrzení o nepřiměřenosti uložené pokuty. Krajský soud proto rozhodnutí žalovaného i správního orgánu I. stupně zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení s tím, že ho zavázal zajistit nápravu vytčených vad. K následnému postupu správního orgánu uvedl, že úvahu o konkrétní výši uložené pokuty je nutno opřít o hlediska, na která zákon o potravinách odkazuje; je nutno uvést, jak zjištěné skutečnosti týkající se těchto hledisek byly hodnoceny včetně uvedení úvah, které budou při stanovení konkrétní výše ukládané pokuty použity. Rovněž je nutno uvést, jak zvažovaná hlediska přispěla ke stanovení výše uložené pokuty, zda jejich existence svědčila pro uložení pokuty ve vyšší částce či v nižší, a to tak, aby tato správní úvaha byla vykazatelná, přezkoumatelná. Z důvodu přehlednosti a srozumitelnosti je nutno jasně uvést, jaké skutečnosti vzal správní orgán v úvahu a jak byly hodnoceny. Přitom je nutno uvedená zjištění konkretizovat; nestačí pouze obecná konstatování o způsobu, délce trvání a následcích protiprávního jednání a neuvést tuto dobu, zjištěné následky v konkrétní věci a neuvést jak a proč tyto skutečnosti byly v rámci úvahy o uložení pokuty hodnoceny v předmětné věci.

Rozsudek krajského soudu napadl žalovaný (dále též jen „stěžovatel“) včas podanou kasační stížností, a to z důvodu uvedeného v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“). Stěžovatel poukazuje na to, že ve výroku obou napadených rozhodnutí je uvedeno, jakých správních deliktů se žalobce dopustil a je zde uvedena i jejich právní kvalifikace podle zákona o potravinách. Ustanovení § 17 odst. 3 písm. c) zákona o potravinách stanoví za porušení ustanovení § 10 téhož zákona horní hranici pro uložení pokuty ve výši 3 000 000 Kč. V odůvodnění pak správní orgán prvního stupně uvedl, že při rozhodování o výši uložené pokuty bylo přihlédnuto ke všem okolnostem, které vyplývají z kontrolních zjištění, způsobu, délka protiprávního jednání a následků protiprávního jednání i přístupu kontrolované osoby ke zjištěným nedostatkům. Stěžovatel dále uvádí, že z protokolů o výsledku kontroly dodržování povinností při uvádění potravin do oběhu, s nimiž byl seznámen i žalobce, jednoznačně vyplývá zjištěná doba protiprávního jednání, jeho způsob i to, že nebyly zjištěny žádné škodlivé následky ve vztahu ke spotřebiteli. Vzal do úvahy i přístup žalobce, který po kontrolním zjištění jiné než zdravotně nezávadné potraviny odstranil z prodeje a následně zlikvidoval. V odůvodnění rozhodnutí stěžovatele, zabývající se výši uložené pokuty, bylo dále uvedeno, že muselo být přihlédnuto i k množství závadných potravin, které přesáhlo 900 kg, a proto výše uložené pokuty v částce 100 000 Kč byla shledána za zcela přiměřenou. Vzhledem k tomu, že obě správní rozhodnutí vydaná v této věci je nutno posuzovat jako jeden celek, nelze tvrdit, že napadené rozhodnutí je v části zabývající se výši uložené pokuty nepřezkoumatelné a neobsahuje formální náležitosti rozhodnutí stanovené v ustanovení § 47 zákona č. 71/1967 Sb., ve znění pozdějších předpisů. Stejně tak nelze tvrdit, že pokuta uložená při dolní hranici zákonné sazby je nepřiměřená.

Ve vyjádření ke kasační stížnosti žalobce sděluje, že kasační stížnost považuje za nedůvodnou, neboť má za to, že napadený rozsudek je věcně správný. S ohledem na skutečnost, že se prvoinstanční soud v zásadě ztotožnil se závěry žalobce, které tento uváděl ve svých předchozích podáních, odkazuje žalobce cele na tato svá předchozí podání.

Nejvyšší správní soud 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 není důvodná.

Podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. lze kasační stížnost podat z důvodu tvrzené nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení. Nesprávné právní posouzení spočívá 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.

Z odůvodnění prvostupňového rozhodnutí o uložení pokuty vyplývá, že při rozhodování o výši pokuty přihlédl správní orgán ke všem okolnostem, které vyplývají z kontrolních zjištění, a které tuto výši ovlivňují. Zejména přihlédl k závažnosti (prodej potravin jiných než zdravotně nezávadných, neodpovídajících požadavkům za jakost), způsobu, délce trvání a následkům protiprávního jednání i k přístupu kontrolované osoby ke zjištěným nedostatkům. Z hlediska ochrany zájmů spotřebitele jsou kontrolní zjištění závažnými porušeními. Uvádění takových potravin do oběhu nesvědčí o pravidelné a důsledné kontrole prodávaného sortimentu. V tomto případě s ohledem na rozsah a závažnost nedostatků byla uložena pokuta při dolní hranici zákonné sazby ve výši 100 000 Kč. Pokuta sleduje represivní i preventivní účel.

V odůvodnění napadeného rozhodnutí žalovaného je mimo jiné uvedeno, že se orgán prvního stupně při stanovení výše pokuty zabýval nejen závažností protiprávního jednání, ale i způsobem, délkou trvání a následky protiprávního jednání. Vzal do úvahy i přístup kontrolované osoby ke zjištěným nedostatkům. Nelze tedy tvrdit, že odvoláním napadené rozhodnutí by bylo nepřezkoumatelné a že by neobsahovalo formální náležitosti rozhodnutí ve smyslu ustanovení § 47 správního řádu. Při posouzení výše pokuty uložené prvostupňovým správním rozhodnutím přihlédl žalovaný ve smyslu ustanovení § 17 odst. 7 zákona o potravinách k závažnosti a počtu porušených povinností ze strany účastníka řízení. Shledal, že uvádění potravin jiných než zdravotně nezávadných do oběhu je třeba hodnotit jako závažné porušení zákona, neboť porušení této povinnosti může ohrozit zdraví spotřebitelů. Je nutno přihlédnout i k množství závadných potravin, které přesáhlo 900 kg. Proto považuje žalovaný výši pokuty uloženou napadeným rozhodnutím za zcela přiměřenou.

Poukazuje-li stěžovatel na to, že v odůvodnění správní orgán prvního stupně uvedl, že při rozhodování o výši uložené pokuty bylo přihlédnuto ke všem okolnostem, které vyplývají z kontrolních zjištění, ke způsobu, délce protiprávního jednání a následkům protiprávního jednání i k přístupu kontrolované osoby ke zjištěným nedostatkům, pak Nejvyššímu správnímu soudu nezbyvá, než, obdobně jako krajský soud, uvést tolik, že pouhé konstatování aspektů, ke kterým bylo při rozhodování o výši pokuty přihlédnuto, aniž by bylo zřejmé, jak byly hodnoceny, je zcela nedostatečné. Úvaha správního orgánu musí vést k hodnocení individuální povahy protiprávního jednání, přičemž zvažované okolnosti je třeba rozlišovat na přitěžující a polehčující a vždy je posuzovat z hlediska konkrétního dopadu na daný případ. Uvede-li správní orgán pouze tolik, že k nějakému aspektu přihlédl, aniž by sdělil, jakou hodnotu, byť abstraktně vyjádřenou, tomuto aspektu přiřadil, stává se takové tvrzení do značné míry neurčitým, a v důsledku toho i nepřezkoumatelným, jak je tomu i v posuzovaném případě. Dané nedostatky přitom nebyly zhojeny rozhodnutím stěžovatele.

V této souvislosti je třeba upozornit i na pochybení stěžovatele týkající se zákazu dvojího přičítání. Podle této zásady platí, že k okolnosti, která je zákonným znakem správního deliktu, nelze přihlédnout jako k okolnosti polehčující nebo přitěžující při ukládání sankce. Nelze jednu a tutéž skutečnost, která v posuzované věci je dána v intenzitě nezbytné pro naplnění určitého zákonného znaku skutkové podstaty konkrétního porušení právní povinnosti, současně hodnotit jako okolnost obecně polehčující či obecně přitěžující. V daném případě, jak krajský soud správně uvedl ve svém rozsudku, k porušení zákazu dvojího přičítání došlo tím, že při rozhodování o výši pokuty prvostupňový správní orgán přihlédl k závažnosti jednání žalobce, tj. k jednání, jímž byl prodej potravin jiných než zdravotně nezávadných, neodpovídajících požadavkům za jakost. Prokázání takového jednání je však samo o sobě nezbytným předpokladem pro to, aby správní orgán mohl takové jednání kvalifikovat jako správní delikt podle zákona o potravinách. Nelze ho však již zohledňovat jako zvláštní okolnost při ukládání pokuty.

Nejvyšší správní soud se rovněž ztotožňuje s názorem krajského soudu, že rozhodnutí o uložení pokuty rovněž neuvádí, k jakým dalším okolnostem, vyplývajícím z kontrolních zjištěních, které měly zároveň výši pokuty ovlivnit, bylo přihlédnuto, ačkoli z odůvodnění prvostupňové správní rozhodnutí zcela jasně vyplývá, že měla být vzata v úvahu i jiná hlediska (okolnosti), než vyjmenovaná v § 17 odst. 7 zákona o potravinách. Tento nedostatek přitom rozhodnutím stěžovatele rovněž nebyl odstraněn.

Stěžovatel v podané kasační stížnosti odkazuje na obsah protokolů o výsledku kontroly dodržování povinností při uvádění potravin do oběhu, jakož i na to, že byl hodnocen přístup žalobce, který po kontrolním zjištění jiné než zdravotně nezávadné potraviny odstranil z prodeje a následně zlikvidoval. K tomuto Nejvyšší správní soud poznamenává, že neodpovídá požadavku řádného odůvodnění, pokud důvody rozhodnutí je třeba čerpat či domýšlet si z podkladů shromážděných správním orgánem v průběhu správního řízení, aniž by byly výslovně uvedeny v textu odůvodnění. Takový postup by znamenal porušení zásady zákonnosti, jíž je správní orgán při své činnosti vázán.

Ačkoliv Nejvyšší správní soud souhlasí s názorem stěžovatele ohledně toho, že správní rozhodnutí správního orgánu obou stupňů vydaná v této věci je nutno posuzovat jako jeden celek, nelze z pouhé skutečnosti, že stěžovatel při svém rozhodování, na rozdíl od prvostupňového správního orgánu, přihlédl i k množství závadných potravin, které přesáhlo 900 kg, a proto shledal výši uložené pokuty ve výši 100 000 Kč za zcela přiměřenou, dojít k závěru, že byly doplněny všechny chybějící náležitosti odůvodnění uložené pokuty, tj. především, jaké konkrétní okolnosti byly vzhledem ke zvažovaným hlediskům obsaženým v ustanovení § 17 odst. 7 zákona o potravinách, na jehož aplikaci se prvostupňové rozhodnutí odvolává, správním orgánem zjištěny a jak byly při úvaze o konkrétní výši uložené pokuty použity.

Pochybení učiněná prvostupňovým správním orgánem, jakož i žalovaným, činí obě rozhodnutí v části týkající odůvodnění výše pokuty nepřezkoumatelnými, a proto ani Nejvyšší správní soud nemůže učinit závěr o přiměřenosti či nepřiměřenosti uložené pokuty.

V návaznosti na uvedené proto Nejvyšší správní soud uzavírá, že není dán důvod uvedený v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., pro které by bylo třeba napadené rozhodnutí Krajského soudu v Brně zrušit, neboť se nejedná o rozhodnutí nezákonné z důvodu nesprávného posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení. Proto Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná a v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

Se zřetelem k tomu, že Nejvyšší správní soud rozhodl již o věci samé, nebylo třeba rozhodnout o žádosti stěžovatele, aby byl kasační stížnosti přiznán odkladný účinek podle ustanovení § 107 s. ř. s. Ostatně nad rámec potřebného odůvodnění nutno poznamenat, že stěžovatel v návrhu neuvedl skutečnosti, z nichž splnění podmínek pro přiznání odkladného účinku kasační stížnosti dovozoval, nehledě k tomu, že lze jen stěží usuzovat, jaká nenahraditelná újma ve smyslu § 73 odst. 2 a § 107 s. ř. s. hrozila stěžovateli, jakožto správnímu orgánu, zrušením jeho rozhodnutí o uložení pokuty žalobci.

O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl soud podle ustanovení § 60 odst. 1 věty první s. ř. s., a to tak, že stěžovatel je povinen žalobci, který měl ve věci plný úspěch, zaplatit náklady řízení představující jeden úkon právní pomoci po 1000 Kč [vyjádření ke kasační stížnosti – § 9 odst. 1 písm. f) vyhlášky č. 177/1996 Sb.], k čemuž byl přičten režijní paušál ve výši 1 x 75 Kč ve smyslu § 13 odst. 3 téže vyhlášky, a DPH ve výši 204,30 Kč (19%), celkem tedy 1279,30 Kč, a to do 15 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

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

V Brně dne 28. února 2006

JUDr. Dagmar Nygrínová
předsedkyně senátu