



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců JUDr. Vojtěcha Šimíčka a JUDr. Karla Šimky v právní věci žalobce **M. S.**, zastoupeného JUDr. Věrou Říhovou, advokátkou se sídlem Karlovy Vary, Buchenwaldská 7, proti žalované **Státní veterinární správě České republiky**, se sídlem Praha 2, Slezská 7, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne ze dne 12. 1. 2006, č. j. 11 Ca 229/2005 - 66,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 12. 1. 2006, č. j. 11 Ca 229/2005 - 66, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Kasační stížností podanou v zákonné lhůtě se žalobce jako stěžovatel domáhá zrušení shora uvedeného rozsudku Městského soudu v Praze, kterým byla zamítnuta jeho žaloba proti rozhodnutí Státní veterinární správy České republiky, ze dne 18. 4. 2005, č. j. 292/2005. Tímto rozhodnutím bylo zamítnuto stěžovatelovo odvolání a potvrzeno rozhodnutí Krajské veterinární správy pro Karlovarský kraj ze dne 6. 12. 2004, č. j. 120/04-P/5110/04, ukládající mu podle § 72 odst. 1 písm. b) bodu 2 zákona č. 166/1999 Sb., o veterinární péči a o změně některých souvisejících zákonů (dále jen veterinární zákon), pokutu ve výši 100 000 Kč za to, že nepožádal o schválení a registraci podniku, v němž zacházel s živočišnými výrobky - zpracovával kravské a kozí mléko na sýry, které uváděl do oběhu.

Městský soud v napadeném rozsudku zaujal názor, že cílem ust. § 22 veterinárního zákona je zamezit vytváření zdravotně závadných produktů a ohrožení zdraví zákazníků potravinami živočišného původu, vyrobenými bez veterinárního dozoru. Výroba, distribuce a prodej sýrů z kravského a kozího mléka byla žalovaným správním orgánem dostatečně prokázána. Činnost také měla charakter podnikání. Ve vztahu k zákonnému limitu pokuty

(do výše 500 000 Kč) byla uložena pokuta s ohledem na zjištěné skutečnosti přiměřená a žalovaná výši pokuty zdůvodnila. Krajský soud neshledal u žalované ani porušení procesních předpisů.

Stěžovatel v kasační stížnosti poukazuje na skutečnost, že se žalobou domáhal jednak zrušení rozhodnutí žalované, jednak snížení pokuty jako nepřiměřené, a to na částku 5000 Kč. Domnívá se, že soud nesprávně posoudil právní otázku podmínek pro snížení pokuty podle § 78 odst. 2 s. ř. s. Sama žalovaná ve svém vyjádření uvedla, že se jedná o pokutu vysokou, i když jí neshledala likvidační. Ostatně správní orgán těžko může posoudit důsledky pokuty, pokud v řízení nezjišťuje majetkové poměry účastníka. Pokuta byla uložena ve výši likvidující podnikání – v takovém případě nemůže plnit funkci preventivně výchovnou. Městský soud se sice vypořádával s výší pokuty ve vztahu k zákonným podmínkám, ne však už její přiměřenosti ve vztahu k majetkovým poměrům stěžovatele, které mu byly známy, neboť je v řízení prokazoval ve vztahu k žádosti o osvobození od soudního poplatku a o ustanovení advokáta. V tom mu soud vyhověl. V napadeném rozsudku nebylo přihlédnuto k argumentaci o nepřípustnosti uložení likvidační pokuty, jak vyplývá z nálezu Ústavního soudu „č. 105/2002“ (poznámka NSS: jedná se o číslo, pod nímž byl zveřejněn nález sp. zn. Pl. ÚS 3/02). Stěžovatel nemá jiný zdroj příjmů, je ženatý a v květnu r. 2006 očekává narození dítěte. Po rozhodnutí městského soudu musel podnikání přerušit a hledá si zaměstnání. Navrhuje proto, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek Městského soudu v Praze zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Ke kasační stížnosti připojil opis přiznání k dani z příjmů fyzických osob za r. 2004 (základ daně 101 000 Kč, peněžní prostředky v hotovosti 2567 Kč, peněžní prostředky na bankovních účtech 1131 Kč), ověřené opisy sdělení Obecního živnostenského úřadu Karlovy Vary ze dne 1. 2. 2006 o přerušení provozování živností stěžovatelem (koupě zboží za účelem jeho dalšího prodeje a prodej, silniční motorová doprava nákladní, mlékárenství) na dobu od 1. 2. 2006 do 31. 1. 2008, kopii oddacího listu ze vystaveného v B. dne 10. 9. 2005 a kopii průkazky pro těhotné V. S.

Žalovaná v písemném vyjádření ke kasační stížnosti odkázala na své rozhodnutí a na vyjádření k žalobě. Pokutu nepovažuje za likvidační, ale naopak za přiměřenou vysoké závažnosti protiprávního jednání stěžovatele. Proto navrhuje zamítnutí kasační stížnosti.

Důvodnost kasační stížnosti posoudil Nejvyšší správní soud v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů (§ 109 odst. 2, 3 s. ř. s.).

Stěžovatel kasační stížností výslovně namítá nesprávné posouzení právní otázky soudem, tedy, aniž to výslovně uvedl, opírá svou kasační stížnost o ust. § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., přičemž nesprávnost právního posouzení spatřuje v nepřiměřenosti uložené pokuty, která je z hlediska jeho osobních a majetkových poměrů likvidačního charakteru.

Pokuta mu byla v daném případě uložena podle § 72 odst. 1 písm. b) bodu 2 veterinárního zákona za nesplnění povinností stanovených v § 22 odst. 1 písm. a), kterého se dopustil tím, že jako podnikatel zacházející s produkty podléhajícími veterinárnímu dozoru nepožádal krajskou veterinární správu o schválení a registraci podniku. Konkrétně zahájil a provozoval výrobu sýrů v neschváleném a neregistrovaném podniku, v době od 1. 1. 2004 do doby zjištění (říjen 2004) takto zpracoval 2159 l kravského a 500 l koziho mléka. Za to mu byla uložena pokuta ve výši 100 000 Kč. Skutek byl prokázán protokolem o kontrolním zjištění, fotodokumentací, seznamem odběratelů (52 jmen), účetními doklady,

protokolem o jednání. Stěžovatel v průběhu správního řízení jednak do protokolu uvedl, že sýry vyráběl k vyzkoušení technologie postupu, pouze částečně je prodával konkrétním osobám. V odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí namítal skutečnost, že sýry vyráběl doma a fotografie byly pořízeny z nedokončené provozovny, kde výroba neprobíhala. Měl živnostenský list, ale výrobu teprve budoval. Výrobky prodával jen lidem, kteří si je u něho objednávali jako domácí sýr; nikdy nedodával žádnému obchodu. V odvolání také namítal nepřiměřenost pokuty.

Pokutu za tento správní delikt [§ 72 odst. 1 písm. b) bod 2 veterinárního zákona] bylo možno uložit až do výše 500 000 Kč. Podle § 74 veterinárního zákona se při rozhodování o výši pokuty přihlíží k závažnosti, době trvání a následkům protiprávního jednání a k okolnostem, za nichž k jednání došlo.

V prvostupňovém rozhodnutí byla výše pokuty zdůvodněna závažností a způsobem jednání, který navíc odporoval hygienickým předpisům a technickým podmínkám pro zacházení se živočišnými produkty, bylo poukázáno na to, že se nejednalo o nahodilé jednání, ale o pravidelnou činnost, a že do oběhu byly uváděny neschválené, neregistrované, laboratorně nevyšetřené výrobky s možností kontaminace, což mohlo vést k ohrožení zdraví spotřebitelů, jejichž okruh byl širší, než jak bylo písemně dokumentováno.

V odvolacím rozhodnutí byly opět shrnuty skutkové okolnosti k průběhu a rozsahu výroby (300 kg sýra), s tím, že výroba byla zčásti prováděna v neschválené provozovně v nehygienických podmínkách. K výši pokuty žalovaná odkázala na skutečnosti vzaté v úvahu prvostupňovým rozhodnutím, s doplněním, že nemůže přihlížet k majetkovým poměrům delikventa.

Městský soud v napadeném rozsudku k výši pokuty uvedl, že ve správním řízení byly hodnoceny podmínky pro stanovení výše pokuty v souladu se zákonem a že neshledal podmínky pro snížení pokuty soudem.

Uložení pokuty v mezích zákonných podmínek je součástí posouzení zákonnosti přezkoumávaného správního rozhodnutí. Soudní řád správní ovšem i za situace, kdy správní orgán zákonné meze nepřekročil a výši pokuty řádně zdůvodnil, dává soudu zvláštní oprávnění moderovat výši pokuty. To vyplývá z ust. § 78 odst. 2 s. ř. s., podle něhož *rozhoduje-li soud o žalobě proti rozhodnutí, jímž správní orgán uložil trest za správní delikt, může soud, nejsou-li důvody pro zrušení rozhodnutí podle odstavce 1, ale trest byl uložen ve zjevně nepřiměřené výši, upustit od něj nebo jej snížit v mezích zákonem dovolených, lze-li takové rozhodnutí učinit na základě skutkového stavu, z něhož vyšel správní orgán, a který soud případně vlastním dokazováním v nikoli zásadních směrech doplnil, a navrhl-li takový postup žalobce v žalobě*. Znamená to, že volná úvaha správního orgánu může být v tomto případě nahrazena úvahou soudu.

Prvním předpokladem k tomu, aby se soud otázkou moderace zabýval, je žalobní návrh (§ 65 odst. 3 s. ř. s.), a ten v daném případě učiněn byl. Stěžovatel v žalobě požadoval posouzení výše pokuty, v doplnění žaloby pak konkretizoval, že nevlastní žádnou nemovitost a veškeré prostředky použil na podnikání. Výrobu sýrů prováděl za účelem zjištění technologie, polovinu výrobků znehodnotil, část použil pro vlastní potřebu a jen část prodal třetím osobám. Finanční hotovost, kterou tím získal nepokryla ani náklady na zajištění surovin. I když byla pokuta uložena v dolní polovině, je třeba vycházet z toho, že sankční rozpětí musí dosáhnout i na prosperující právnické osoby zásobující obchodní řetězce

a dosahující milionových zisků. Poukázal na znění nálezu Ústavního soudu č. 3/02 k dolní hranici pokut, které musí být nastaveny tak, aby uložení pokuty nemělo likvidační důsledky pro podnikání delikventa. Na toto vyjádření poukázal i při jednání soudu s požadavkem na snížení pokuty na částku 5000 Kč.

Podmínkou pro užití moderačního oprávnění soudem je zjevná nepřiměřenost pokuty. Soud hodnotí přiměřenost pokuty zejména ve vztahu k podmínkám, které pro úvahu o výši pokuty zákon stanoví. Otázkou je, zda může přihlížet k majetkovým poměrům přesto, že zákon, podle něhož je pokuta ukládána, takové hledisko nezná. Stěžovatel poukazuje na nálezy Ústavního soudu. Vztahem výše pokuty a majetkových poměrů delikventa se Ústavní soud zabýval v několika případech:

Např. v nálezu pléna Ústavního soudu, ze dne 9. 3. 2004, sp. zn. Pl. ÚS 38/02, je uvedeno, že zásah do základních práv musí být přiměřený... *a má-li být pokuta individualizovaná a přiměřená, musí reflektovat i majetkové poměry potrestaného...Kriterium zkoumání majetkových poměrů delikventa při úvaze o výši ukládané pokuty je nezbytné a komplementární- nikoli ovšem proto, že vysoké pokuty jsou nevymahatelné, ale vzhledem k riziku „likvidačního“ účinku nepřiměřeně vysoké pokuty...* V tomto případě ovšem Ústavní soud posuzoval zákon, kde kriterium majetkových poměrů stanoveno bylo. Stejně tak tomu je i v nálezu ze dne 13. 12. 2004, sp. zn. I. ÚS 416/04, kde Ústavní soud vyslovil, že je nepřipustné, ... *aby v důsledku toho, že se jednotlivec nepodrobil jednomu omezení práva (omezení soukromí), nebyl vystaven omezení jiného práva (práva vlastnit majetek), které je však v naprosté disproporci ...* V nálezech ze dne 13. 8. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 3/02 a ze dne 10. 3. 2004, sp. zn. Pl. ÚS 12/03, týkajících se řešení problému dolní hranice sankce, ovšem možnost přihlídnutí k osobním poměrům označil za nezbytnou součást úvahy o výši pokuty; zde se jednalo o zákon, který v sobě takové kriterium neobsahoval.

Pokud tedy stěžovatel požádal v žalobě o moderaci výše pokuty s ohledem na jeho majetkové poměry a likvidační důsledek uložené pokuty, bylo na soudu, aby toto hledisko hodnotil. Přitom soud mimo skutečností zjištěných ve správním řízení mohl přihlížet jen k tvrzením a dokladům předloženým v řízení před soudem. Tvrzení žalobce jistě mohlo být posouzeno na základě dokladů připojených žalobcem k žalobě (daňové přiznání za rok 2004, smlouva o úvěru, přehled o příjmech a výdajích OSVČ za rok 2004) a předložených v průběhu soudního řízení (potvrzení o osobních a majetkových poměrech).

Městský soud takovou úvahu ovšem vůbec neprovedl a závěr, že neshledal důvody k moderaci, lze z odůvodnění rozsudku jen dovozovat. Soud totiž velmi stručně poukázal na skutečnost, že pokuta uložená správním orgánem byla uložena v mezích zákona a co do výše je přiměřená. Ze závěru soudu o přiměřenosti pokuty by bylo možno dovodit, že ji nepovažuje za nepřiměřenou, a tím spíše, že ji nepovažuje za zjevně nepřiměřenou. Nelze ovšem přehlédnout, že nedostatek vlastního odůvodnění tohoto závěru neobstojí tam, kde soud měl hodnotit i kriterium, kterým se správní orgán jednak vůbec nezabýval, a ke kterým žalobce soudním řízením předložil různá tvrzení a doklady. Žalovaná ve svém odvolacím rozhodnutí výslovně uvedla, že k majetkovým poměrům delikventa nepřihlížela. Pokud toto hodnocení správní rozhodnutí neobsahovalo, nelze shledat v názoru vyjádřeného městským soudem v rozsudku ztotožnění s posouzením hlediska, které bráno v úvahu nebylo.

Je tedy třeba přisvědčit stěžovateli v tom, že městský soud neúplně (nikoliv ještě nutně nesprávně) hodnotil podmínky rozhodné pro výši pokuty, zejména nehodnotil její přiměřenost z hlediska jeho majetkových poměrů ve vztahu k možnosti moderace.

Neúplnost úvahy o přiměřenosti pokuty a absenci řádného vypořádání s moderačním návrhem však je třeba podřadit spíše kasačnímu důvodu podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. než označenému důvodu podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

Z těchto důvodů Nejvyšší správní soud rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení, v němž je vázán právním názorem v tomto rozsudku vysloveným (§ 110 odst. 1, 3 s. ř. s.)

Protože Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek Městského soudu v Praze a vrátil věc tomuto soudu k dalšímu řízení, je městský soud vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem v tomto rozhodnutí ve smyslu § 110 odst. 3 s. ř. s.

V novém rozhodnutí rozhodne městský soud i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti ve smyslu § 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 20. prosince 2006

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu