



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Martina Lachmanna a soudců Mgr. Aleše Sabola a Mgr. Jana Ferneckého v právní věci

žalobce: **DAFIT s.r.o.**, IČO: 00570150
sídlem U Rakovky 1739/29, Praha 4
zastoupeného JUDr. Ervínem Perthenem, MBA, advokátem
sídlem Velké náměstí 135/19, Hradec Králové

proti
žalované: **Státní zemědělská a potravinářská inspekce**
sídlem Květná 15, Brno

o žalobě proti rozhodnutí Státní zemědělské a potravinářské inspekce, ústředního inspektorátu ze dne 22. 8. 2019, čj. SZPI/AF157-90/2015,

takto:

- I. Rozhodnutí Státní zemědělské a potravinářské inspekce, ústředního inspektorátu ze dne 22. 8. 2019, čj. SZPI/AF157-90/2015, **se zrušuje** a věc **se vrací** žalované k dalšímu řízení.
- II. Žalovaná **je povinna** zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 15 342 Kč, a to do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce žalobce, JUDr. Ervína Perthena, MBA, advokáta.

Odůvodnění:

- I. Předmět řízení a vymezení sporu

1. Žalobce se žalobou podanou dne 10. 10. 2019 domáhá zrušení rozhodnutí Státní zemědělské a potravinářské inspekce, ústředního inspektorátu ze dne 22. 8. 2019, čj. SZPI/AF157-90/2015 (dále též „**Napadené rozhodnutí**“), kterým žalovaná k odvolání žalobce dílčím způsobem

změnila rozhodnutí Státní zemědělské a potravinářské inspekce, inspektorátu v Praze (dále též „**správní orgán prvního stupně**“) ze dne 30. 11. 2018, čj. SZPI-AF157-69/2015 (dále též „**Prvostupňové rozhodnutí**“).

2. Prvostupňovým rozhodnutím správní orgán prvního stupně žalobci uložil pokutu ve výši 120 000 Kč a povinnost uhradit náklady laboratorního rozboru ve výši 5 210 Kč za celkem tři správní delikty podle § 17 odst. 2 písm. a) a b) zákona č. 110/1997 Sb., o potravinách a tabákových výrobcích a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, ve znění účinném do 31. 12. 2014 (dále jen „**zákon o potravinách**“), kterého se měl žalobce dopustit skutky specifikovanými ve výroku rozhodnutí.
3. Napadeným rozhodnutím žalovaná dílčím způsobem změnila Prvostupňové rozhodnutí, pokud jde o označení porušených právních předpisů; ve zbývajících částech však bylo Prvostupňové rozhodnutí potvrzeno a závěry o vině a sankci žalobce vyslovené v Prvostupňovém rozhodnutí tak zůstaly Napadeným rozhodnutím zcela nedotčeny.
4. Žalobce v podané žalobě pro případ, že by soud neshledal důvody pro zrušení Napadeného rozhodnutí, žádal, aby soud využil svého moderačního práva podle § 78 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**s. ř. s.**“) a uloženou pokutu snížil, případně od uložení pokuty upustil.
5. Napadené rozhodnutí bylo žalobci doručeno dne 22. 8. 2019.

II. Rozhodnutí žalované (Napadené rozhodnutí)

6. Žalovaná v odůvodnění Napadeného rozhodnutí rekapitulovala kontrolní zjištění a stanovisko správního orgánu prvního stupně, shrnula předchozí průběh řízení a poukázala na závěry vyslovené v rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 7. 12. 2017, čj. 11 A 27/2016 - 117 (dále jen „**Původní rozsudek městského soudu**“), kterým soud zrušil původní rozhodnutí žalované. Žalovaná dále rekapitulovala průběh dalšího řízení vedeného po vydání Původního rozsudku městského soudu a sumarizovala závěry vyslovené v Prvostupňovém rozhodnutí (na str. 14 Napadeného rozhodnutí přitom poukázala na závěry správního orgánu prvního stupně k problematice časové působnosti relevantních právních předpisů).
7. Žalovaná posléze na str. 17 – 19 Napadeného rozhodnutí vyložila závěry, pro které uzavřela, že odpovědnost žalobce za projednávané správní delikty ke dni vydání Napadeného rozhodnutí nezanikla. Žalovaná přisvědčila žalobci, že na posouzení otázky možného zániku odpovědnosti za správní delikty je třeba aplikovat právní úpravu obsaženou v zákoně č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**zákon o odpovědnosti za přestupky**“). Žalovaná poukázala na § 112 odst. 2 zákona o odpovědnosti za přestupky a dále na § 29 písm. a), § 30 písm. b) a § 32 odst. 1 písm. c) tohoto zákona. Uvedla, že žalobce opomněl, že běh promlčecí

(prekluzivní) doby se podle § 32 odst. 2 písm. b) zákona o odpovědnosti za přestupky přerušuje vydáním rozhodnutí, kterým je obviněný uznán vinným, přičemž tímto okamžikem počíná běžet promlčecí doba nová. S odkazem na relevantní doktrinární závěry podotkla, že rozhodnutím, které je způsobilé vyvolat přerušování běhu promlčecí doby podle uvedeného ustanovení, je meritorní rozhodnutí vydané v prvním stupni, jehož součástí je vyslovení viny. Konstatovala, že za účelem zachování efektivnosti přestupkového řízení je pak v § 32 odst. 3 zákona o odpovědnosti za přestupky zakotvena maximální objektivní promlčecí doba v délce 5 let, pokud jde o přestupky, za něž lze uložit pokutu, jejíž maximální výše činí nejméně 100 000 Kč. Pravidlo, že do běhu promlčecí doby se nezapočítává doba, po kterou se o věci vedlo soudní řízení správní, pak podle žalované platí rovněž pro běh doby podle § 32 odst. 3 zákona.

8. Žalovaná zdůraznila, že v projednávaném případě lze považovat za rozhodné datum pro určení počátku běhu promlčecí doby ve smyslu § 31 zákona o odpovědnosti za přestupky den 24. 3. 2014 (v případě každého z projednávaných správních deliktů se dle ní jedná o den ohraničující časové rozmezí, v němž žalobce prokazatelně páchal specifikované správní delikty). Promlčecí doba podle § 30 písm. b) zákona pak podle žalované počala běžet dne 25. 3. 2014, přičemž v době od 2. 3. 2016 (datum podání správní žaloby) do 28. 12. 2017 (datum doručení Původního rozsudku městského soudu) se běh promlčecí doby stavěl z důvodu probíhajícího soudního řízení správního. Uplynutí promlčecí doby tak podle žalované připadalo na den 19. 1. 2019. Jelikož však správní orgán prvního stupně přistoupil dne 30. 11. 2018 k vydání Prvostupňového rozhodnutí, jež je meritorním rozhodnutím, jehož součástí je vyslovení viny, a toto rozhodnutí bylo žalobci doručeno téhož dne, došlo tímto okamžikem podle žalované k přerušování běhu promlčecí doby dle § 32 odst. 2 písm. b) zákona o odpovědnosti za přestupky a promlčecí doba započala běžet znovu. Ke dni vydání Napadeného rozhodnutí pak podle žalované lhůta podle § 32 odst. 3 věty za středníkem zákona o odpovědnosti za přestupky neuplynula.
9. Vzhledem ke všemu výše uvedenému žalovaná uzavřela, že odpovědnost žalobce za projednávané správní delikty ke dni vydání Napadeného rozhodnutí nezanikla, neboť nenastala žádná ze skutečností předpokládaných § 29 zákona o odpovědnosti za přestupky.
10. Žalovaná posléze na str. 20 – 44 Napadeného rozhodnutí podrobně vyložila důvody, pro které nepřisvědčila žádné z uplatněných odvolacích námitek.

III. Žaloba

11. Žalobce v žalobě předeslal, že se závěry žalované uvedenými v Napadeném rozhodnutí nesouhlasí, a namítal, že Prvostupňové i Napadené rozhodnutí jsou v rozporu s právními předpisy, nezákonná a nesprávná a nesrozumitelná. Rovněž měl za to, že řízení před správními orgány bylo stíženo podstatnými vadami, které měly vliv na správnost vydaných rozhodnutí.
12. Své konkrétní žalobní námítky pak žalobce vznesl na str. 5 – 18 podané žaloby, přičemž je rozčlenil pod celkem 8 žalobních bodů.
13. Soud pro úplnost podotýká, že obsah žalobních námitek na tomto místě pro větší stručnost nerekapituloval, neboť se jejich věcným posouzením z důvodů vyložených dále v části VI. tohoto rozsudku nezabýval.

IV. Vyjádření žalované

14. Žalovaná ve svém vyjádření k žalobě ze dne 18. 11. 2019 setrvala na závěrech vyslovených v odůvodnění Napadeného rozhodnutí. Na str. 6 – 30 svého vyjádření pak vysvětlila důvody, pro které považovala všechny uplatněné žalobní námitky za neopodstatněné.
15. Ani obsah vyjádření žalované přitom soud pro větší stručnost nerekapituloval, neboť se věcným posouzením korespondujících žalobních námitek nezabýval.

V. Další podání účastníků

16. Žalovaná posléze ve svém podání ze dne 4. 3. 2020 připomněla, že Ústavní soud nálezem ze dne 17. 2. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 15/19, zrušil § 112 odst. 2 věty první zákona o odpovědnosti za přestupky, neboť shledal rozpor tohoto ustanovení s čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod. Žalovaná zdůraznila, že předmětné Ústavním soudem zrušené ustanovení aplikovala v proběhnuvším řízení při posuzování otázky zániku odpovědnosti žalobce za vytýkané delikty, přičemž dospěla k závěru, že odpovědnost žalobce nezanikla. Uvedla, že optikou citovaného nálezu Ústavního soudu by však nyní bylo namístě dospět k odlišnému závěru, neboť namísto úpravy obsažené v § 30 až 32 zákona o odpovědnosti za přestupky bylo třeba na věc aplikovat úpravu obsaženou v § 17i odst. 3 zákona o potravinách, dle něhož odpovědnost právnické osoby za správní delikt zaniká, jestliže správní orgán o něm nezhájil řízení do 1 roku ode dne, kdy se o něm dozvěděl, nejpozději však do 3 let ode dne, kdy byl spáchán. Právě uvedené je přitom podle žalované ve světle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 4. 2017, čj. 1 As 337/2016 - 45, nutno vykládat tak, že obrat „*nejpozději však do 3 let ode dne, kdy byl spáchán*“ vyjadřuje objektivní prekluzivní lhůtu, tj. lhůtu k projednání deliktu ve správním řízení zahrnující vydání pravomocného rozhodnutí ve věci.
17. Žalovaná podotkla, že v předmětném správním řízení byly projednávány 3 delikty spáchané žalobcem, přičemž rozhodným dnem pro určení počátku běhu prekluzivní lhůty byl den 24. 3. 2014. Prekluzivní lhůta počala podle žalované běžet dne 25. 3. 2014, přičemž v době od 2. 3. 2016 do 28. 12. 2017 v souladu s § 41 s. ř. s. neběžela. Uplynutí prekluzivní lhůty tak podle žalované připadlo na den 19. 1. 2019. Napadené rozhodnutí však bylo podle žalované vydáno po uplynutí této lhůty dne 22. 8. 2019 a téhož dne nabylo právní moci.
18. Žalovaná doplnila, že zánik odpovědnosti za spáchané delikty v důsledku uplynutí prekluzivní lhůty představuje skutečnost, k níž je soud povinen přihlížet z úřední povinnosti, i bez návrhu žalobce. K tomu poukázala na závěry vyslovené v nálezu Ústavního soudu ze dne 26. 2. 2009, sp. zn. I. ÚS 1169/07, a rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 12. 2005, čj. 3 As 57/2004 - 39.
19. Žalobce se ve svém podání ze dne 15. 4. 2020 se závěry žalované stran marného uplynutí prekluzivní lhůty ztotožnil. Shrnul, že ustanovení § 112 odst. 2 věty první zákona o odpovědnosti za přestupky, které bylo v daném případě aplikováno, bylo označeným nálezem Ústavního soudu jako protiústavní zrušeno. Poukázal přitom na závěry vyslovené Ústavním soudem v uvedeném nálezu a uzavřel, že prekluzivní lhůta k projednání správních deliktů uplynula dne 19. 1. 2019, přičemž Napadené rozhodnutí bylo vydáno až dne 22. 8. 2019, tedy po uplynutí této lhůty. Shodně jako žalovaná přitom žalobce namítal, že správní orgán ale i správní soud jsou povinny přihlídnout k zániku odpovědnosti za správní delikt z úřední povinnosti.

VI. Posouzení věci Městským soudem v Praze

20. Městský soud v Praze ověřil, že žaloba byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou, po vyčerpání řádných opravných prostředků a splňuje všechny formální náležitosti na ni kladené. Soud přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí i řízení, které mu předcházelo, v rozsahu žalobních bodů, kterými je vázán (§ 75 odst. 1 a 2 s. ř. s.), jakož i z pohledu vad, k nimž je povinen přihlédnout z úřední povinnosti; přitom vycházel ze skutkového a právního stavu v době vydání rozhodnutí. O podané žalobě soud rozhodl v souladu s § 51 odst. 1 s. ř. s. bez nařízení jednání, neboť účastníci řízení s takovým postupem souhlasili (souhlas žalované byl v souladu s větou druhou téhož ustanovení presumován). Ve věci ostatně byly s ohledem na dále uvedené dány důvody pro rozhodnutí bez jednání v souladu s § 51 odst. 2 ve spojení s § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s.
21. Podstatou sporu mezi účastníky je posouzení zákonnosti postupu žalované, která Prvostupňovým rozhodnutím, korigovaným dílčím způsobem Napadeným rozhodnutím, uložila žalobci pokutu ve výši 120 000 Kč a povinnost uhradit náklady laboratorního rozboru ve výši 5 210 Kč za celkem tři správní delikty podle § 17 odst. 2 písm. a) a b) zákona o potravinách, jichž se měl žalobce dopustit celkem 3 skutky specifikovanými ve výroku Prvostupňového rozhodnutí.
22. Z odůvodnění Napadeného rozhodnutí je přitom zjevné (srov. závěry uvedené na str. 17 – 19 Napadeného rozhodnutí, rekapitulované výše v bodech 7 – 9 tohoto rozsudku), že závěr o odpovědnosti žalobce za předmětné správní delikty byl založen mj. na aplikaci ustanovení § 112 odst. 2 věty první zákona o odpovědnosti za přestupky, tj. na aplikaci ustanovení, které bylo v průběhu řízení o žalobě proti Napadenému rozhodnutí zrušeno nálezem Ústavního soudu 4. 2. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 15/19.
23. Ačkoli žalobce v podané žalobě původně neuplatňoval námitky poukazující na marné uplynutí prekluzivní lhůty pro zánik jeho odpovědnosti za předmětné správní delikty (žalobce se totiž teprve v reakci na podání žalované, která na důsledky plynoucí z vyhlášení předmětného nálezu Ústavního soudu pro posuzovanou věc upozornila, v podání ze dne 15. 4. 2020 ztotožnil s jejím závěrem o vydání Napadeného rozhodnutí po uplynutí prekluzivní lhůty), soud nemohl ponechat uvedené otázky stranou své pozornosti. Jak správně upozornila žalovaná, zánik odpovědnosti za spáchané delikty v důsledku uplynutí prekluzivní lhůty představuje skutečnost, k níž je soud povinen podle ustálené rozhodovací praxe Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu přihlížet v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu z úřední povinnosti (srov. např. nálezy Ústavního soudu ze dne 26. 2. 2009, sp. zn. I. ÚS 1169/07 a ze dne 5. 2. 2009, sp. zn. II. ÚS 1416/07, usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 2. 2020, čj. 10 As 156/2018 - 110). V posuzovaném případě nadto žalobce uvedenou námitku formálně vzato v dalším průběhu řízení vznesl, přičemž ji nelze v takovém případě odmítnout s poukazem na koncentrační zásadu upravenou v § 71 odst. 2 s. ř. s. (srov. mj. naposledy označené rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu).
24. Soud proto předem vlastního vypořádání žalobních námitek zkoumal, zda v posuzované věci skutečně marně uplynula prekluzivní lhůta pro zánik odpovědnosti žalobce za předmětné správní delikty. Sama okolnost, že mezi účastníky není se zřetelem k obsahu jejich podání ze dne 4. 3. 2020, resp. 15. 4. 2020 o této otázce sporu, totiž pro vyhovění žalobě a zrušení Napadeného rozhodnutí nepostačuje.

25. Soud předesílá, že podle § 17i odst. 3 zákona o potravinách platilo, že *„odpovědnost právnické osoby za správní delikt zaniká, jestliže správní orgán o něm nezahájil řízení do 1 roku ode dne, kdy se o něm dozvěděl, nejpozději však do 3 let ode dne, kdy byl spáchán“*.
26. Soud dále připomíná, že podle § 29 písm. a) zákona o odpovědnosti za přestupky, jenž nabyl účinnosti dne 1. 7. 2017, odpovědnost za přestupek zaniká uplynutím promlčecí doby,
27. Podle § 30 písm. b) téhož zákona *„promlčecí doba činí 3 roky, jde-li o přestupek, za který zákon stanoví sazbu pokuty, jejíž horní hranice je alespoň 100 000 Kč“*.
28. Dle § 31 odst. 1 téhož zákona *„promlčecí doba počíná běžet dnem následujícím po dni spáchání přestupku; dnem spáchání přestupku se rozumí den, kdy došlo k ukončení jednání, kterým byl přestupek spáchán. Je-li znakem přestupku účinek, promlčecí doba počíná běžet dnem následujícím po dni, kdy takový účinek nastal“*.
29. Z § 32 odst. 1 písm. c) téhož zákona se podává, že *„do promlčecí doby se nezapočítává doba, po kterou se o věci vedlo soudní řízení správní“*.
30. Podle odstavce 2 písm. a) a b) uvedeného ustanovení se promlčecí doba *„přerušuje oznámením o zahájení řízení o přestupku“* a taktéž *„vydáním rozhodnutí, jímž je obviněný uznán vinným“*.
31. Podle odstavce 3 uvedeného ustanovení pak platí, že *„byla-li promlčecí doba přerušena, odpovědnost za přestupek zaniká nejpozději 3 roky od jeho spáchání; jde-li o přestupek, za který zákon stanoví sazbu pokuty, jejíž horní hranice je alespoň 100 000 Kč, odpovědnost za přestupek zaniká nejpozději 5 let od jeho spáchání“*.
32. Dle § 112 odst. 1 téhož zákona pak platí, že *„na přestupky a dosavadní jiné správní delikty, s výjimkou disciplinárních deliktů, se ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona hledí jako na přestupky podle tohoto zákona. Odpovědnost za přestupky a dosavadní jiné správní delikty, s výjimkou disciplinárních deliktů, se posoudí podle dosavadních zákonů, pokud k jednání zakládajícímu odpovědnost došlo přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona; podle tohoto zákona se posoudí jen tehdy, jestliže to je pro pachatele příznivější.“*
33. Podle § 112 odst. 2 téhož zákona ve znění účinném do 25. 2. 2020 platilo, že *„ustanovení dosavadních zákonů o lhůtách pro projednání přestupku nebo jiného správního deliktu, lhůtách pro uložení pokuty za přestupek nebo jiný správní delikt a lhůtách pro zánik odpovědnosti za přestupek nebo jiný správní delikt se ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona nepoužijí. Odpovědnost za přestupek a dosavadní jiný správní delikt však nezanikne dříve, než by uplynula některá ze lhůt podle věty první, pokud k jednání zakládajícímu odpovědnost došlo přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona“*.
34. Ústavní soud však nálezem ze dne 4. 2. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 15/19, zrušil ustanovení § 112 odst. 2 věty první zákona o odpovědnosti za přestupky, a to s účinností ode dne vyhlášení tohoto nálezu ve Sbírce zákonů, tedy ode dne 26. 2. 2020. Ústavní soud v citovaném nálezu uvedl, že otázka zániku trestnosti má hmotněprávní charakter, a proto se i na prekluzi správně-trestního jednání uplatní zákaz retroaktivity v neprospěch obviněného ve smyslu čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod. Dle Ústavního soudu *„smyslem čl. 40 odst. 6 Listiny je přitom chránit obviněného proti důsledku spočívajícímu v tom, že bude při posuzování trestnosti svého činu čelit přísnější právní úpravě, než která tu byla v době spáchání“*.

činu (srov. bod 32.). Ústavní soud tedy konstatuje, že i zánik trestnosti (trestní odpovědnosti) je součástí pojmu „trestnost“ podle čl. 40 odst. 6 věty první Listiny. Opačný výklad by v podstatě představoval restriktivní výklad ustanovení Listiny zakotvujícího základní právo, a to navíc v oblasti soudního či správního trestání, kde jsou zásahy veřejné moci vůči jednotlivci nejcitelnější.

35. Ústavní soud posléze nálezem ze dne 16. 6. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 4/20 zrušil i zbývající část § 112 odst. 2 zákona o odpovědnosti za přestupky, přičemž ve vztahu k důsledkům předchozího nálezu sp. zn. Pl. ÚS 15/19 přehledně sumarizoval, že „v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 15/19, kterým bylo zrušeno ustanovení § 112 odst. 2 věta první zákona o odpovědnosti za přestupky, se Ústavní soud zabýval výkladem pojmu „trestnost“ v čl. 40 odst. 6 větě první Listiny. Dospěl zde k závěru, že v základu institutu promlčení trestní odpovědnosti či odpovědnosti za přestupek leží myšlenka, že uplynutím času slábne, až docela zanikne potřeba trestněprávní reakce na čin jak z hlediska generální prevence, tak z hlediska individuální. Nová právní úprava, která může způsobit, že k promlčení dojde až po delším čase v porovnání s úpravou předchozí, v sobě nutně nese náhled, že zákonodárce nově pojímá spáchaný čin závažněji, stanovil-li úpravu, která umožní zánik trestnosti uplynutím delšího časového úseku v porovnání s předchozí úpravou. Ústavní předpisy obecně nekladou překážku zpřísnění trestnosti, jde-li stále o úpravu trestu přiměřenou spáchanému činu. Může se tak dít jen pro činy spáchané po účinnosti úpravy, jež přinesla zpřísnění trestnosti, nikoli pro činy spáchané před její účinností. Ustanovení čl. 40 odst. 6 věta první Listiny dopadá na každou úpravu, která přináší prostřednictvím úpravy promlčení trestní odpovědnosti či odpovědnosti za přestupek zpřísnění trestnosti. V uvedeném nálezu sp. zn. Pl. ÚS 15/19 tak byl vyjádřen právní názor, podle kterého § 112 odst. 2 věta první zákona o odpovědnosti za přestupky přikazuje užít úpravu promlčení odpovědnosti za přestupky podle zákona o odpovědnosti za přestupky i na činy spáchané před účinností tohoto zákona, neboť úprava promlčení odpovědnosti za přestupek tvoří součást vymezení trestnosti ve smyslu čl. 40 odst. 6 Listiny, s nímž byla v tehdejší věci napadená zákonná úprava v rozporu, jelikož vede k užití pozdější úpravy trestnosti, která je v neprospěch obviněného. Z tohoto důvodu Ústavní soud § 112 odst. 2 větu první zákona o odpovědnosti za přestupky zrušil pro jeho rozpor s čl. 40 odst. 6 větou první Listiny“.
36. Soud se následně zabýval otázkou, jaký vliv má pro posuzovanou věc skutečnost, že ke zrušení dotčeného zákonného ustanovení, na jehož aplikaci žalovaná v souladu s dříve uvedeným založila své závěry v odůvodnění Napadeného rozhodnutí, došlo formálně až ke dni vyhlášení derogačního ústavního nálezu ve Sbírce zákonů. Platí totiž, že podle § 75 odst. 1 s. ř. s. soud v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu dle § 65 a násl. s. ř. s. při přezkoumání rozhodnutí vychází ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu, přičemž z § 71 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o Ústavním soudu“), současně vyplývá, že pravomocná rozhodnutí vydaná na základě právního předpisu, který byl zrušen, zůstávají nedotčena (kromě trestních rozsudků, které nabyly právní moci, ale nebyly dosud vykonány).
37. Soud v této souvislosti připomíná, že výkladem § 71 odst. 2 zákona o Ústavním soudu se již mnohokrát zabývaly jak obecné soudy, tak také Ústavní soud. Nejvyšší správní soud již v rozsudku ze dne 13. 5. 2003, čj. 7 A 146/2001 - 29, publ. pod č. 2/2003 Sb. NSS uvedl, že „zruší-li Ústavní soud některé ustanovení zákona pro jeho neústavnost, odpovídá principu oprávněného očekávání, aby soud v přezkumném řízení zrušil rozhodnutí správního orgánu, které se o ně opírá“. Uvedený právní názor zdůvodnil Nejvyšší správní soud tím, že při

přezkoumání zákonnosti rozhodnutí není správní soud vázán ustanovením takto zrušeného zákona, ale musí dbát nálezu Ústavního soudu. Shodné závěry pak byly vysloveny např. v rozhodnutích Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 6. 2004, čj. 7 A 48/2002 - 98, či ze dne 29. 6. 2005, čj. 6 A 102/2001 - 59.

38. Soud přitom dále poukazuje na závěry vyslovené v nálezu Ústavního soudu ze dne 13. 5. 2014, sp. zn. II. ÚS 3764/12, ve kterém Ústavní soud navázal na svou starší judikaturu a konstatoval, že možnost retroaktivního účinku derogačního nálezu Ústavního soudu závisí v podstatné míře na povaze dotčeného právního vztahu, tedy zda jde o vztah vertikální, tj. mezi jednotlivcem a veřejnou mocí, nebo horizontální, tj. mezi jednotlivci navzájem. Zatímco v případě vertikálních právních vztahů je výše popsáný retroaktivní účinek zásadně přípustný, je-li v neprospěch veřejné moci, v ostatních případech, kdy zrušení protiústavního zákona působí v neprospěch jednotlivce, je naopak zásadně vyloučen. Shodné řešení uvedené právní otázky vyplývá rovněž např. z nálezu Ústavního soudu ze dne 19. 4. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 53/10.
39. Ve vztahu k řízení vedenému správním soudem podle § 65 a násl. s. ř. s. pak Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 13. 3. 2008, čj. 5 Afs 7/2005 - 127 potvrdil, že *„jakkoliv platí obecná zásada, podle níž zrušovací nálezy Ústavního soudu mají v řízení o kontrole norem účinky ex nunc a nikoliv ex tunc [...] představuje vyslovení interpretativního výroku Ústavním soudem o protiústavnosti právního předpisu překážku jeho aplikace v těch případech, kdy by ještě tato aplikace připadala v úvahu. Jinak řečeno, citovaný nálezn Ústavního soudu sice nemůže vyvolat možnost opětovného otevření těch případů, které již byly pravomocně ukončeny; zároveň však platí, že právní názor v něm obsažený nelze opomenout tehdy, pakliže se jedná o řízení dosud neskončená, a to i včetně těch řízení, které dobíhají u správních soudů. V těchto případech má (pouhý) interpretativní výrok Ústavního soudu pro aplikační praxi v podstatě stejný význam a smysl jako výrok, kterým se ruší právní předpis“*.
40. Městský soud v Praze se s uvedenými závěry vyplývajícími z ustálené rozhodovací praxe Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu ztotožňuje, v plném rozsahu na obsah odůvodnění těchto rozhodnutí odkazuje a doplňuje, že v nyní projednávané věci neshledal důvodu se od těchto závěrů jakkoli odchýlovat.
41. Soud tak byl povinen se zřetelem k výše vyloženým závěrům v tomto případě přezkoumat zákonnost Napadeného rozhodnutí optikou právní úpravy účinné v době jeho vydání, odhlížeje přitom od těch ustanovení zákona, která byla v mezidobí zrušena z důvodu jejich protiústavnosti. Z odůvodnění nálezu je přitom zřejmé, že ustanovení § 112 odst. 2 věty první zákona o odpovědnosti za přestupky, o něž se opírá rozhodnutí žalované, bylo protiústavní po celou dobu své účinnosti, přičemž nemůže být pochyb o tom, že bylo aplikováno v neprospěch žalobce v jeho vztahu k orgánu veřejné moci. Ačkoli tedy soud sám řízení o zrušení předmětného ustanovení nevyvolal, nemůže s ohledem na výše vyložená judikatorní východiska pominout tuto zásadní změnu právního stavu a trvat na formálním naplnění procesního předpisu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.). Tím by sice konal podle jeho textu, nikoli však jeho smyslu, porušil by ústavně chráněná práva žalobce (čl. 10 odst. 2 a čl. 36 odst. 1, 2 Listiny základních práv a svobod) a nadbytečně zatížil žalobce dalším řízením (řízením o ústavní stížnosti).
42. Vycházeje ze závěrů vyslovených v nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 15/19, potvrzených náleznem sp. zn. Pl. ÚS 4/20, soud tedy vyšel v otázce prekluzivních lhůt z čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod, podle něhož *„trestnost činu se posuzuje a trest se*

ukládá podle zákona účinného v době, kdy byl čin spáchán. Pozdějšího zákona se použije, jestliže je to pro pachatele příznivější“, resp. z výše citovaného § 112 odst. 1 věta za středníkem *in fine*. V řešené věci byl přitom žalobce shledán vinným ze spáchání správních deliktů podle § 17 odst. 2 písm. a) a b) zákona o potravinách (dále jen „**zákon o potravinách**“), kterého se měl dopustit skutky specifikovanými ve výroku rozhodnutí, tj. jednáním ukončeným podle žalované dne 24. 3. 2014.

43. V této době byla prekluzivní lhůta za příslušné správní delikty upravena ve shora citovaném ustanovení § 17i odst. 3 zákona o potravinách, upravujícím jednoroční subjektivní a tříletou objektivní prekluzivní lhůtu (srov. dále). Předmětné ustanovení však bylo v souvislosti s přijetím zákona o odpovědnosti za přestupky zrušeno, a s účinností od 1. 7. 2017 délku prekluzivních lhůt obecně upravuje shora citované ustanovení § 32 odst. 3 zákona o odpovědnosti za přestupky.
44. Za této situace tedy bylo nutné posoudit, která z úprav je pro žalobce příznivější. Soud si je vědom skutečnosti, že při rozhodování této otázky je třeba konkrétní případ předběžně posoudit podle všech ustanovení starého a nového práva a pak se zřetelem ke všem ustanovením o podmínkách přestupkové odpovědnosti (též k důvodům jejího zániku) a trestu uvážit, co je příznivější (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 6. 2018, čj. 6 As 96/2018 - 45). V řešeném případě však otázka aplikace příznivější právní úpravy závisí výhradně na tom, který z předpisů stanoví pro žalobce příznivější délku doby pro zánik odpovědnosti za řešené správní delikty.
45. Tímto právním předpisem je přitom nade vší pochybnost právě zákon o potravinách, neboť dle jeho § 17i odst. 3 odpovědnost za správní delikt zaniká do 3 let od jeho spáchání, zatímco dle § 32 odst. 3 přestupkového zákona tato lhůta činí 5 let (v případě přestupků s horní hranicí sazby pokuty alespoň 100 000 Kč, což je i projednávaný případ). Přitom v obou případech se uplatní pravidlo, že po dobu řízení před správním soudem prekluzivní lhůta neběží [§ 41 s. ř. s., resp. § 32 odst. 1 písm. c) zákona o odpovědnosti za přestupky]. Z tohoto důvodu soud na řešený případ aplikoval § 17i odst. 3 zákona o potravinách ve znění účinném v době spáchání správního deliktu.
46. V této souvislosti soud připomíná, že § 17i odst. 3 zákona o potravinách stanoví objektivní prekluzivní lhůtu, během níž musí správní orgány vydat rozhodnutí o příslušném správním deliktu a toto rozhodnutí musí nabýt právní moci.
47. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 12. 4. 2017, čj. 1 As 337/2016 - 45, vyložil, že obdobně koncipovaná ustanovení je třeba vykládat tak, že nemíří na nutnost, aby správní orgán do určité doby (několika let) zahájil řízení, ale na to, že prekluze nastává „nejpozději do“ (několika) let od spáchání deliktu. Dospěl poté k názoru, že odpovědnost za správní delikt zaniká nejpozději po uplynutí objektivní lhůty, kdy byl delikt spáchán. Jejím uplynutím provždy zaniká možnost správního orgánu uložit pachateli trest. Uvedl, že i pokud tedy správní orgán již zahájil řízení, po uplynutí objektivní lhůty odpovědnost zaniká a správní orgán musí řízení zastavit. Závěry vyslovené v rozsudku Nejvyššího správního soudu čj. 1 As 337/2016 - 45 přitom byly následovány i v dalších rozhodnutích správních soudů (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 7. 2019, čj. 9 As 127/2017 - 44), a soud z nich vychází i v nyní posuzovaném případě.
48. Lze tedy shrnout, že v předmětné věci bylo třeba aplikovat ustanovení § 17i odst. 3 zákona o potravinách ve znění účinném v době spáchání správních deliktů, dle něhož odpovědnost

žalobce za správní delikty zanikla nejpozději do 3 tří let ode dne, kdy byly spáchány, přičemž v této době bylo třeba vydat pravomocné rozhodnutí o vině a trestu.

49. Zároveň je třeba mít na paměti, že dle § 41 s. ř. s. věty první „*stanoví-li zvláštní zákon ve věcech přestupků, kárných nebo disciplinárních nebo jiných správních deliktů lhůty pro zánik odpovědnosti, popřípadě pro výkon rozhodnutí, tyto lhůty po dobu řízení před soudem podle tohoto zákona neběží*“. Citované ustanovení (ve znění účinném v době spáchání řešeného správního deliktu) tedy stanoví pravidlo, podle něhož se po dobu řízení před správními soudy staví lhůta pro zánik odpovědnosti za správní delikt a její zbývající část doběhne až po ukončení soudního řízení. Přitom platí, že řízení je zahájeno dnem, kdy návrh došel soudu (srov. § 32 s. ř. s.), a je ukončeno nabytím právní moci rozhodnutí, jímž se řízení končí.
50. S ohledem na výše uvedené soud dospěl v řešené věci k následujícím závěrům. Žalobce se dle Napadeného rozhodnutí dopustil správních deliktů jednáními, k jejichž ukončení došlo ke dni 24. 3. 2014. Od tohoto data tedy počala běžet tříletá prekluzivní lhůta ve smyslu § 17i odst. 3 zákona o potravinách. Soud ověřil, že žalobce v dané věci podal žalobu, která došla soudu dne 2. 3. 2016, bylo o ní rozhodnuto Původním rozsudkem městského soudu, jenž nabyl právní moci dne 28. 12. 2017. V období od 2. 3. 2016 do 28. 12. 2017 tedy prekluzivní lhůta v dané věci neběžela.
51. Aniž by soud počítal s přesností na dny běh dotčené prekluzivní lhůty, v projednávané věci je bez dalšího patrné, že v době vydání Napadeného rozhodnutí tato lhůta již uplynula. V době podání žaloby dne 2. 3. 2016 od spáchání správního deliktu uplynulo již zhruba 23 měsíců, po obnovení běhu prekluzivní lhůty dne 28. 12. 2017 tedy zbývalo do jejího konce pouze cca 13 měsíců; prekluzivní lhůta tedy uplynula v průběhu ledna 2019. Napadené rozhodnutí však bylo vydáno až dne 22. 8. 2019.
52. Soud podotýká, že si je vědom skutečnosti, že žalovaná v době vydání Napadeného rozhodnutí postupovala v souladu s tehdy platnými a účinnými právními předpisy a věc nemohla posoudit jinak než dle § 32 odst. 3 ve spojení s § 112 odst. 2 zákona o odpovědnosti za přestupky ve znění účinném do 25. 2. 2020. Tato skutečnost však nemění nic na závěru o nezákonnosti Napadeného rozhodnutí, neboť toto rozhodnutí bylo vydáno v rozporu s předpisem vyšší právní síly, konkrétně s čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 5. 2003, čj. 7 A 146/2001 - 29). Z toho důvodu soud Napadené rozhodnutí shledal nezákonným. Bude přitom na žalované, aby v navazujícím řízení Prvostupňové rozhodnutí zrušila a řízení zastavila postupem dle § 90 odst. 1 písm. a) zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů.
53. Za této situace přitom postrádá smyslu věcné posouzení žalobcem uplatněných žalobních námitek, neboť by posouzení v žalobě předestřených otázek nebylo způsobilé na právě vyslovených závěrech ničeho změnit.

VII. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

54. Se zřetelem ke shora uvedeným skutečnostem zdejšímu soudu tudíž nezbylo, než Napadené rozhodnutí podle § 76 odst. 1 písm. c) ve spojení s § 78 odst. 1 a 4 s. ř. s. zrušit a věc vrátit žalované k dalšímu řízení. V něm žalovaná zohlední závěry vyslovené výše v bodech 34 až 52 tohoto rozsudku.

55. Právním názorem soudu vysloveným v tomto rozsudku je žalovaná v dalším řízení vázána (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).
56. Výrok o náhradě nákladů řízení je odůvodněn ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobce měl ve věci úspěch, proto mu soud přiznal náhradu nákladů řízení. Tu představuje zaplacený soudní poplatek ve výši celkem 3 000 Kč, náklady za zastoupení advokátem za 3 úkony právní služby po 3 100 Kč (převzetí věci, sepsání žaloby a podání ze dne 15. 4. 2020) a 3 režijní paušály po 300 Kč, podle § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. a) a d), a § 13 odst. 4 vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů, celkem tedy 10 200 Kč, zvýšených o 21% DPH. Celková výše přiznaných nákladů tak činí 15 342 Kč.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

V Praze dne 9. září 2020

Mgr. Martin Lachmann v. r.

předseda senátu

