



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Lukáše Pišvejce a soudců JUDr. Veroniky Burianové a Mgr. Jana Šmakala ve věci

žalobkyně: **Lidl Česká republika, v.o.s., IČ 26178541**
sídlem Nárožní 1359/11, 158 00 Praha
zastoupená JUDr. Petrou Mirovskou, advokátkou
sídlem Jungmannova 745/24, 110 00 Praha

proti
žalované: **Státní zemědělská a potravinářská inspekce, ústřední inspektorát**
sídlem Květná 15, 603 00 Brno

o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 29. 5. 2019, č. j. X

takto:

- I. Rozhodnutí žalované ze dne 29. 5. 2019, č. j. X, se zrušuje a věc se vrací žalované k dalšímu řízení.
- II. Žalovaná je povinna zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení ve výši 15 342 Kč do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku k rukám právní zástupkyně žalobkyně JUDr. Petry Mirovské, advokátky.

Odůvodnění:

I.

Napadené rozhodnutí

1. Včas podanou žalobou proti rozhodnutí správního orgánu ve smyslu ust. § 65 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), se žalobkyně domáhala zrušení shora uvedeného rozhodnutí žalované ze dne 29. 5. 2019, č. j. X (dále jen „*napadené rozhodnutí*“), kterým bylo zamítnuto její odvolání proti rozhodnutí Státní zemědělské a potravinářské inspekce, inspektorátu v Plzni (dále jen „*správní orgán prvního stupně*“) ze dne 25. 3. 2019, č. j. X (dále jen „*prvoinstanční rozhodnutí*“), a toto bylo potvrzeno. Prvoinstančním rozhodnutím byla žalobkyně uznána vinnou ze spáchání přestupku dle ust. § 17 odst. 2 písm. a) zákona č. 110/1997 Sb., o potravinách a tabákových výrobcích, ve znění do 31. 12. 2013 (dále jen „*zákon o potravinách*“).

II.

Žaloba

2. Žalobkyně v prvním okruhu žalobních námitek namítla, že prvoinstanční i napadené rozhodnutí bylo vydáno po marném uplynutí prekluzivní lhůty pro rozhodnutí o přestupku ve smyslu ust. § 32 odst. 3 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „*přestupkový zákon*“), neboť k jednání zakládajícímu přestupkovou odpovědnost žalobkyně došlo dne 13. 12. 2013 a odpovědnost za přestupek tak podle ust. § 32 odst. 3 přestupkového zákona marně uplynula dne 13. 12. 2018 (v této souvislosti žalobkyně poukázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 10. 2018, č. j. 3 As 248/2017-37).
3. V druhém okruhu žalobních námitek žalobkyně namítala neurčitost, nesrozumitelnost a vnitřní rozpornost výroku prvoinstančního rozhodnutí. Ve vztahu k popisu skutku vztahujícímu se k množství 59 136 ks zcela chyběla doba jeho spáchání i místo jeho spáchání, jakož ani nebylo zřejmé, zda se tento počet kusů vztahuje k počtu datlí nebo k počtu balení datlí. Ve vztahu k výrobkům nabízeným dne 13. 12. 2013 v prodejně žalobkyně na adrese Revoluční 133, Nýřany žalobkyně poukazovala na vnitřní rozpornost výroku, neboť dle první části skutkové věty měla žalobkyně nabízet k prodeji potraviny nevhodné k lidské spotřebě v množství 28 ks, nicméně dle druhé části skutkové věty bylo podrobeno kontrole pouze 5 ks balení datlí, přičemž jedno balení bylo shledáno vyhovujícím. Správní orgán prvního stupně hodnotil jako závadné balení i balení vyhovující a rovněž i balení, která nepodrobil kontrole. Ke zbývajícím množství 23 ks balení datlí i množství 59 136 ks pak skutkové závěry učiněné správními orgány neměly oporu ve správním spisu. V této souvislosti poukázala žalobkyně na rozsudek zdejšího soudu ze dne 18. 3. 2016, č. j. 30 A 26/2015-100, nález Ústavního soudu ze dne 5. 5. 2009, č. j. IV. ÚS 2338/08, rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 1. 2008, č. j. 2 As 34/2006-73, a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 1. 2012, č. j. 3 Ads 96/2011-118.
4. V třetím okruhu žalobních námitek žalobkyně namítala, že se správní orgány neřídily závazným právním názorem zdejšího soudu prezentovaným v jeho rozsudcích ze dne 18.

3. 2016, č. j. 30 A 26/2015-100, a ze dne 29. 8. 2018, č. j. 30 A 128/2017-158. Správní orgány setrvaly na svém stanovisku, že datle nesměly být kontaminovány žádnou cizorodou látkou v žádném množství, ačkoli jim správní soud uložil povinnost přezkoumatelně se zabývat tím, zda, příp. jaké množství cizorodých látek smějí datle obsahovat. Správní orgány byly též povinny vypořádat se s normou EHK OSN DDP-008 (dále jen „*norma*“), s novým UNECE Standard DDP-08 (dále jen „*standard*“), s informacemi obsaženými v Certificate of Quality, Certificat Phytosanitaire a Pruebericht Eurofins: AR-13-JK-105806-01 a informacemi zahraničních institucí. Správní orgány tuto však neužily z důvodu, že není právně závazná, není používána jako standard bezpečnosti potravin pro spotřebitele a nijak nereflektuje požadavky dané nařízením Evropského parlamentu a Rady (ES) ze dne 28. 1. 2002, č. 178/2002, kterým se stanoví obecné zásady a požadavky potravinového práva (dále jen „*nařízení*“). Dále žalobkyně poukázala na závěry plynoucí z rozsudku zdejšího soudu ze dne 29. 8. 2018, č. j. 30 A 128/2017-158, a sice že bylo pravděpodobné, že škůdce, který byl v datlích nalezen, se do těchto dostal v období vegetace a tyto poškodil před sušením a při sušení byly jeho housenky usmrceny. Žalovanou zmiňovaná rizika byla málo relevantní a žalovaná nevycházela při svém rozhodování ze skutkového stavu projednávané věci, nýbrž z obecných úvah na projednávanou věc nepřiléhavých.

5. Dále žalobkyně uvedla, že norma a standard byly vypracovány za účelem ochrany zájmů spotřebitelů a sledují podobný účel jako nařízení. Mezi velkoobchodní a maloobchodní nabídkou pak dle žalobkyně nebyl rozdíl, neboť koncovým zákazníkem byl vždy spotřebitel. I proto měla být norma i standard správními orgány aplikovány. Dle žalobkyně čl. 14 odst. 5 nařízení připouští za určitých okolností kontaminaci potravin cizorodými látkami. Žalovanou zaujatý výklad, že nedovolenou kontaminaci dokonce celé šarže způsobuje již jeden kus kontaminované datle, byl dle žalobkyně nesprávný a žalovaná se tak dopustila zneužití správního uvážení. I zdejší soud dle žalobkyně připustil, že kontaminace potravin je přípustná, pokud není nepřijatelná pro lidskou spotřebu. Žalobkyně dodala, že míra poškození pohryzem nebo kontaminace jednotlivých plodů datlí není rozhodující, pokud celkový počet poškozených plodů nepřekračuje mezinárodně uznávanou a v normách zakotvenou toleranci.
6. Závěrem pak žalobkyně navrhla, aby soud zrušil napadené i prvoinstanční rozhodnutí a vrátil věc žalované k dalšímu řízení.

III.

Vyjádření žalované k žalobě

7. Žalovaná ve svém vyjádření k žalobě ve vztahu k marnému uplynutí prekluzivní doby uvedla, že do promlčecí doby se nezapočítává doba, po níž se vedlo soudní řízení správní, přičemž toto se uplatní i ve vztahu k době dle ust. § 32 odst. 3 přestupkového zákona (zde žalobkyně odkázala na publikaci Průvodce zákonem č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, a Závěr č. 165 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu a správnímu trestání ze dne 21. 9. 2018). Žalovaná konstatovala, že přestupek spáchaný žalobkyní byl spáchán dne 13. 12. 2013 a promlčecí doba tak začala běžet dne 14. 12. 2013. Doba pro rozhodnutí o přestupky by pak dle žalované po započtení doby trvání soudního řízení správního marně uplynula až dne 9. 6. 2019. Dle žalované však došlo i k přerušení běhu této doby a to v důsledku vydání prvoinstančního rozhodnutí dne 25. 3. 2019. Od tohoto data pak běžela nová tříletá promlčecí doba, která uběhla dle ust. § 32 odst. 3 přestupkového zákona až dne 9. 6. 2021. Odpovědnost

žalobkyně za spáchaný přestupek tak ke dni vydání prvoinstančního rozhodnutí ani napadeného rozhodnutí nezanikla.

8. Dále žalovaná uvedla, že prvoinstanční rozhodnutí nelze považovat za nepřezkoumatelné. Popis skutku ve vztahu k 59 136 ks balení datlí respektuje žalobkyní citovanou judikaturu a skutek, jehož se žalobkyně dopustila, je vymezen tak, že nemůže být zaměněn s jiným zejména z toho důvodu, že je v něm jednoznačně vymezena šarže předmětných datlí a její přesný popis. Sama žalobkyně uvedla správnímu orgánu prvního stupně, že jí bylo dodáno 59 136 ks balení datlí, toto zjištění tedy má oporu ve správním spisu. Žalovaná rovněž uvedla, že skutečnost, že poškozené plody kazí rychleji než plody čerstvé, je obecně známou skutečností nevyžadující dokazování, stejně jako skutečnost, že plody obsahující mrtvé škůdce a jejich exkrementy vzbuzují u spotřebitelů odpor.
9. K námitkám, že jako nevyhovující vyhodnotil správní orgán prvního stupně i balení, které žádné znaky kontaminace nevykazovalo, stejně jako 59 136 ks, které žádné kontrole nepodrobil, žalovaná uvedla, že jako nevyhovující bylo lze na základě definice šarže ve smyslu ust. § 2 písm. k) zákona o potravinách s ohledem na povahu kontaminace konstatovat, že nevyhovující byla celá šarže, když nevyhovující nesmí být žádné balení.
10. K námitce žalobkyně stran rozporu výroku a jeho odůvodnění žalovaná uvedla, že z protokolu o kontrole ze dne 13. 2. 2013 (zřejmě se mělo jednat o den 13. 12. 2013 – pozn. soudu) č. X vyplývalo, že bylo odebráno a destruktivně vyhodnoceno pět balení datlí. Kontrolou bylo následně zjištěno, že z tohoto množství byla napadena čtyři balení. V těchto zjištěních žalovaná nespárovala žádné rozpory.
11. Ve vztahu k normě žalovaná uvedla, že tuto neaplikovala, neboť není právně závazná a je určena pro stanovení požadavků pro obchodování s datlemi ve velkoobchodě, nikoliv jako standard bezpečnosti potravin pro spotřebitele, zároveň nijak nereflektuje požadavky stanovené nařízením, které na rozdíl od předmětné normy stanoví požadavky na uvádění produktů na trh vůči spotřebitelům. Norma byla dle žalované přijata za účelem zjednodušení mezinárodního obchodu, zatímco nařízení bylo přijato za účelem ochrany zdraví spotřebitelů. Ačkoliv žalovaná souhlasila s žalobkyní, že jak velkoobchod, tak i maloobchod má jako konečný článek řetězce spotřebitele, setrvala na svém tvrzení o neaplikovatelnosti normy. Nad rámec tohoto pak uvedla, že vzhledem k procentuálnímu zasažení jednotlivých balení předmětných datlí bylo zřejmé, že potraviny uváděné na trh žalobkyní by ani výjimce uvedené v normě nevyhověly, když hodnocená balení obsahovala 21-36 % datlí obsahujících mrtvé škůdce, tedy dvou až třináásobek povolené odchylky pro datle II. jakosti (která činí 10% hmotnostních či početních). Žalovaná dále uvedla, že absence exkrementů v potravinách a napadení potravin škůdci je jednou ze základních premis správné výrobní praxe pro zajištění hygieny potravin, aby mohly být použity pro výživu lidí
12. K námitce stan aplikace pouze obecných závěrů správními orgány, které neměly bezprostřední vztah k projednávané věci, žalovaná uvedla, že z odůvodnění prvoinstančního rozhodnutí vyplývá, že předmětné datle nebyly chráněny hemibiózou, jako ovoce čerstvé, pročež byly náchylnější ke kažení. V projednávané věci shledal správní orgán prvního stupně, že poškození plodů bylo závažné, jelikož bylo způsobeno velkým hmyzem, a bylo proto na místě vyhodnotit předmětné potraviny jako nevhodné k lidské spotřebě. Žalovaná se v napadeném rozhodnutí ztotožnila s hodnocením správního orgánu prvního stupně, že potraviny kontaminované exkrementy a mrtvými škůdci a poškozené požerem, který může urychlovat hnilobu plodů, je na místě vyhodnotit jako nevhodné k

lidské spotřebě z důvodu jejich neakceptovatelnosti pro výživu lidí. Pokud žalobkyně tvrdila, že skutečnost, že v projednávaném případě se jednalo o škůdce působící v době vegetace, kteří byli sušením usmrceni, nic to z pohledu žalované neměnilo na skutečnosti, že předmětné plody datlí byly poškozeny a byly tedy náchylnější ke kažení.

13. Dále žalovaná uvedla, že přítomnost škůdců a jejich exkrementů v potravinách v takovém rozsahu, jak tomu bylo v projednávané věci, je nepřijatelná v jakémkoliv případě. Ve vztahu k úvaze, že se jednalo o skrytou vadu potravin, žalovaná uvedla s odkazem na str. 9 prvoinstančního rozhodnutí, že je *„vysoce pravděpodobné, že pokud si spotřebitel potravinu s takovouto vnitřní vadou zakoupí, s velkou pravděpodobností ji zjistí až poté, co ji – zcela proti své vůli – alespoň zčásti zkonzumuje, a lze předpokládat, že by se to mohlo týkat u citlivých konzumentů, například lidé starých, nemocných, se sníženou rozlišovací schopností nebo dětí.“* Z tohoto důvodu pak byla nepřijatelná kontaminace byť i jediného plodu datlí. Žalovaná nadto uvedla, že v projednávané věci byla kontaminována čtyři z pěti odebraných balení.
14. Závěrem žalovaná navrhl, aby soud žalobu zamítl.

IV.

Replika žalobkyně

15. Žalobkyně ve své replice ze dne 16. 9. 2019 uvedla, že výklad, že by se po dobu soudního řízení správního stavěla prekluzivní doba dle ust. § 32 odst. 3 přestupkového zákona, neměl oporu v přestupkovém zákoně. Žalovanou odkazovaný Průvodce přestupkovým zákonem ani závěr Poradního sboru ministra vnitra ze dne 21. 9. 2018 pak nebyly právně závazné. Žalobkyně opětovně poukázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 10. 2018, č. j. 3 As 248/2017-37. Ve vztahu k množství 59 136 ks datlí nabízených k prodeji pak žalobkyně poukázala na nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí, neboť z důvodu absence doby spáchání skutku nelze posoudit běh promlčecí doby ani doby pro zánik odpovědnosti za přestupek.
16. Ve vztahu k vadě výroku rozhodnutí o přestupku žalovaná zopakovala argumentaci obsaženou v žalobě. Závěr správních orgánů o kontaminaci celé šarže předmětných datlí nemohl dle žalobkyně obstát proto, že výskyt škůdce v datli automaticky neznamena, že se tento bude nacházet i v ostatních datlích. Takový závěr by mohl platit v případě např. výskytu jedovatých toxinů, které působily na celý sad datlovníku, nikoliv v případě výskytu škůdce v podobě hmyzu, neboť ten se v některých plodech nacházet může a v jiných nemusí.
17. Dále žalobkyně poukázala na to, že jí bylo stejné provinění přičítáno dvakrát – jednou v případě jejího sankcionování ve vztahu k 28 ks datlí a podruhé v případě sankcionování za 59 136 ks datlí, když prvně zmiňovaných 28 ks bylo součástí posledně zmiňovaných 59 136 ks datlí. Jako nevyhovující byly v rámci 28 ks shledány i ty, které žádnou kontaminaci nevykazovaly. Za nesrozumitelný pak žalobkyně považovala i popis toho, zda se jednalo o počet kusů datlí nebo počet balení datlí, jakož i uváděný počet, nikoliv však hmotnost, kontaminovaných plodů datlí a hmotnost, nikoliv však počet plodů, datlí.
18. Žalobkyně rovněž uvedla, že správními orgány nebyla učiněna žádná skutková zjištění v tom směru, že by ke zkažení datlí došlo po jejich usušení s ohledem na jejich náchylnost ke kontaminaci. Konečně pak žalobkyně uvedla, že ve světle uznávané normy a standardu, které byly vypracovány za účelem ochrany zájmů spotřebitelů, nebyl udržitelný výklad, že napadení byť i jen jediné datle hmyzem v době vegetace způsobuje závadnost dalších

stovek tisíců kusů datlí pocházejících ze stejné šarže.

V.

Posouzení věci soudem

19. Soud o žalobě rozhodoval ve smyslu ust. § 51 odst. 1 s. ř. s. bez nařízení ústního jednání, neboť s tím oba účastníci řízení výslovně souhlasili (žalobkyně souhlasila ve své replice ze dne 16. 9. 2019, žalovaný souhlasil ve svém vyjádření k žalobě ze dne 26. 8. 2019).
20. V souladu s ust. § 75 odst. 1, 2 s. ř. s. vycházel soud při přezkoumání napadeného rozhodnutí ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu, a napadené rozhodnutí přezkoumal v mezích žalobních bodů uplatněných v žalobě, přičemž přihlédl i ke skutečnostem, k nimž je povinen přihlédnout z úřední povinnosti.

VI.

Rozhodnutí soudu

21. Soud po posouzení žaloby dospěl k závěru, že žaloba žalobkyně je důvodná.
22. Z obsahu správního spisu zjistil soud tyto skutečnosti podstatné pro své rozhodnutí. Žalobkyně se měla dne 13. 12. 2013 dopustit přestupku dle ust. § 17 odst. 2 písm. a) zákona o potravinách. Správní orgán prvního stupně vydal dne 29. 5. 2014 rozhodnutí č. j. X, kterým uznal žalobkyni vinnou ze spáchání přestupku dle ust. § 17 odst. 2 písm. a) zákona o potravinách, za což žalobkyni uložil pokutu ve výši 2 000 000 Kč a povinnost uhradit náklady řízení ve výši 1 000 Kč (viz čl. 6 správního spisu). K odvolání žalobkyně žalovaná vydala dne 17. 2. 2015 rozhodnutí č. j. X, jež nabylo právní moci dne 18. 2. 2015, kterým snížila žalobkyni uloženou pokutu na 1 800 000 Kč a ve zbytku pak odvoláním napadené rozhodnutí potvrdila (viz čl. 14 správního spisu). Žalobkyně následně napadla toto rozhodnutí žalované správní žalobou dne 9. 3. 2015 (viz rejstřík zdejšího soudu a str. 5 napadeného rozhodnutí). Zdejší soud rozsudkem ze dne 18. 3. 2016, č. j. 30 A 26/2015-100 (dále jen „*první rozsudek*“), který nabylo právní moci dne 3. 5. 2016, zrušil rozhodnutí obou správních orgánů a vrátil věc žalované k dalšímu řízení (viz rejstřík zdejšího soudu a str. 5 napadeného rozhodnutí). Následně správní orgán prvního stupně vydal dne 16. 12. 2016 rozhodnutí č. j. X, kterým žalobkyni opětovně shledal vinnou ze spáchání totožného přestupku a uložil za něj žalobkyni pokutu ve výši 1 000 000 Kč a povinnost uhradit náklady správního řízení ve výši 1 000 Kč (viz čl. 47 správního spisu). Odvolání žalobkyně žalovaná rozhodnutím ze dne 15. 6. 2017, č. j. X (ve smyslu § 71 správního řádu bylo rozhodnutí vydáno dne 16. 6. 2017, kdy bylo dodáno do datové schránky zástupkyně žalobkyně), které nabylo právní moci dne 19. 6. 2017, zamítla a rozhodnutí správního orgánu prvního stupně potvrdila (viz čl. 54 správního spisu). Proti tomuto rozhodnutí žalované podala žalobkyně správní žalobu u zdejšího soudu dne 19. 7. 2017 a následně zdejší soud rozsudkem ze dne 29. 8. 2018, č. j. 30 A 128/2017-158 (dále jen „*druhý rozsudek*“), který nabylo právní moci dne 1. 11. 2018, znovu zrušil rozhodnutí správních orgánů obou stupňů a vrátil věc žalované k dalšímu řízení (viz rejstřík zdejšího soudu a str. 5 napadeného rozhodnutí). Následně správní orgán prvního stupně prvoinstančním rozhodnutím vydaným dne 25. 3. 2019 uznal žalobkyni vinnou ze spáchání totožného přestupku jako v případě jeho dřívějších rozhodnutí, za což žalobkyni uložil pokutu ve výši 1 000 000 Kč a povinnost uhradit náklady správního řízení ve výši 1 000 Kč. Odvolání žalobkyně proti prvoinstančnímu rozhodnutí žalovaná nyní napadeným rozhodnutím vydaným dne 29. 5. 2019, které nabylo právní moci dne 4. 6. 2019 (viz čl. 92 správního spisu),

zamítla. Jak tedy vyplývá z výše uvedeného, zdejší soud v předmětné věci rozhoduje již potřetí, na základě žaloby žalobkyně podané k poštovní přepravě dne 25. 7. 2019.

23. Soud při posouzení námitky prekluze vyšel z následující právní úpravy a judikatury.
24. Podle § 41 s. ř. s. platí, že stanoví-li zvláštní zákon ve věcech přestupků, kárných nebo disciplinárních nebo jiných správních deliktů (dále jen "správní delikt") lhůty pro zánik odpovědnosti, popřípadě pro výkon rozhodnutí, tyto lhůty po dobu řízení před soudem podle tohoto zákona neběží.
25. *„Přerušením dochází k přetržení prekluzivní lhůty a k započetí běhu lhůty nové, zatímco stavení znamená pouze její pozastavení s tím, že lhůta po určitou dobu neběží a poté pokračuje její běh dále; [...] Smyslem a účelem § 41 s. ř. s. bylo reagovat na poznatky předchozí praxe v rámci správního soudnictví a nově stanovit stavení některých lhůt po dobu soudního řízení tak, aby se již nestávalo, že po zrušení správního rozhodnutí soudem nebude mít správní orgán dostatek časového prostoru pro provedení nového řízení a vydání rozhodnutí, případně že již nebude mít časový prostor žádný, protože k uplynutí prekluzivní lhůty dojde ještě v průběhu samotného soudního řízení.“* (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2012, č. j. 9 Afs 72/2011-218, publ. pod č. 2676/2012 Sb. NSS).
26. V usnesení ze dne 18. 9. 2018, sp. zn. III. ÚS 2877/1820, bod 20, Ústavní soud vyložil, že *„[S]mysl stavení lhůty dle § 41 s. ř. s. v řízení před krajským soudem spočívá v tom, aby správnímu orgánu zůstala zachována část lhůty nevyčerpaná před zahájením soudního řízení pro případ, že jeho rozhodnutí bude soudem zrušeno a věc mu bude vrácena k dalšímu řízení. V průběhu soudního řízení o žalobě proti jeho rozhodnutí nemůže správní orgán ve věci činit žádné úkony, neboť správní řízení bylo pravomocně skončeno a správní orgán musí vyčkávat ukončení soudního řízení, na jehož délku zpravidla nemá žádný vliv [srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 4. 2012 č. j. 2 Afs 79/2011-171 (č. 2652/2012 Sb. NSS); a ze dne 7. 8. 2015 č. j. 5 Afs 92/2014-114]. Důvodová zpráva k soudnímu řádu správnímu v dané souvislosti poukazovala na nežádoucí důsledky předchozí právní regulace, která stavení lhůty po dobu řízení před soudem neobsahovala a která mnohdy vedla k uplynutí prekluzivních lhůt v případech, kdy správní rozhodnutí bylo soudem zrušeno např. pro vážné procesní vady, ačkoli bylo zřejmé, že k deliktu došlo (důvodová zpráva k soudnímu řádu správnímu je dostupná z www.psp.cz).“*
27. Z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 8. 2011, č. j. 8 As 44/2011 – 64, bod 14, pak vyplývá, že ke stavení běhu lhůty ve smyslu § 41 s. ř. s. dochází až okamžikem, kdy je zahájeno řízení u soudu, nikoliv okamžikem, kdy je žalobci doručeno následně napadené správní rozhodnutí.
28. Podle § 17 odst. 3 písm. c) zákona o potravinách lze za správní delikt podle odstavce 2 písm. a) uložit pokutu do 50 000 000 Kč.
29. Podle § 17i odst. 3 zákona o potravinách ve znění ke dni 13. 12. 2013 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.
30. Čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod stanoví, že *„[T]restnost 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.“*
31. K 1. 7. 2017 nabyl účinnosti přestupkový zákon zahrnující následující § 112 odst. 1 (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.) a odst. 2 (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.)

32. Ke dni 26. 2. 2020 byla Ústavním soudem následně zrušena věta první citovaného ustanovení § 112 odst. 2 přestupkového zákona (viz nález publikovaný pod č. 54/2020 Sb.) a ke dni 22. 7. 2020 byla Ústavním soudem zrušena i zbývající druhá věta § 112 odst. 2 přestupkového zákona (viz nález publikovaný pod č. 325/2020 Sb.), a to pro rozpor s čl. 40 odst. 6 větou první Listiny základních práv a svobod.
33. Ust. § 112 odst. 2 přestupkového zákona tedy pro posouzení prekluze nelze použít, protože bylo zrušeno výše popsány derivací nálezy Ústavního soudu ze dne 4. 2. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 15/19, a ze dne 16. 6. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 4/20. Ústavní soud ani v jednom z výše uvedených derivací nálezy nestanovil specifické podmínky jejich časové působnosti, resp. výjimku z incidentní retrospektivity, nicméně podle ustálené judikatury platí, že správní soud ke zrušení zákonným ustanovením nesmí přihlížet ani v případě, že v soudním řízení správním přezkoumávané správní rozhodnutí bylo vydáno před vydáním nálezu Ústavního soudu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 5. 2003, č. j. 7 A 146/2001-29, publ. pod č. 2/2003 Sb. NSS, podle něhož „[z]ruší-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. Při přezkoumání zákonnosti rozhodnutí proto správní soud není vázán ustanovením takto zrušeného zákonného ustanovení, ale musí dbát nálezu Ústavního soudu; v takovém případě není rozhodující, že napadené rozhodnutí správního orgánu bylo vydáno ještě před tím, než Ústavní soud zákonné ustanovení zrušil. Nezákonnost napadeného rozhodnutí pak správní soud zpravidla shledá v rozporu s předpisem vyšší právní síly, totiž s Ústavou.“ nebo rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 7. 2020, č. j. 1 As 239/2018-45, či ze dne 30. 9. 2020, č. j. 7 As 125/2020-42). Podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2016, č. j. 5 As 104/2013 – 46, publ. pod č. 3528/2017 ve Sb. NSS, platí, že rozhoduje-li krajský soud ve správním soudnictví o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, kterým bylo rozhodnuto o vině a trestu za správní delikt v situaci, že zákon, kterého bylo použito, byl po právní moci správního rozhodnutí změněn nebo zrušen, je povinen přihlídnout k zásadě vyjádřené ve větě druhé čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod, podle níž se trestnost činu posoudí a trest ukládá podle právní úpravy, která nabyla účinnosti až poté, kdy byl trestný čin spáchán, je-li to pro pachatele příznivější. Při působení judikatury v českém právním řádu je pravidlem tzv. incidentní retrospektivita, z něhož by měla být v případě, že se toto nemá uplatnit, výslovně stanovena výjimka (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 11. 2012, č. j. 1 As 123/2012-31, publ. pod č. 2765/2013 Sb. NSS).
34. Podle § 29 písm. a) přestupkového zákona zaniká odpovědnost za přestupek uplynutím promlčecí doby. Podle § 30 písm. b) přestupkového zákona činí promlčecí doba 3 roky,

jde-li o přestupek, za který zákon stanoví sazbu pokuty, jejíž horní hranice je alespoň 100 000 Kč. Podle § 31 odst. 1 přestupkového zákona počíná promlčecí doba běžet dnem následujícím po dni spáchání přestupku. § 32 odst. 1 odst. c) přestupkového zákona stanoví, že do promlčecí doby se nezapočítává doba, po kterou se o věci vedlo soudní řízení správní. Podle § 32 odst. 2 přestupkového zákona se promlčecí doba přerušuje oznámením o zahájení řízení o přestupku (písm. a), dále vydáním rozhodnutí, jímž je obviněný uznán vinným (písm. b), přičemž přerušením promlčecí doby počíná promlčecí doba nová. § 32 odst. 3 přestupkového zákona stanoví, že byla-li promlčecí doba přerušena, odpovědnost za přestupek zaniká nejpozději 5 let od jeho spáchání, jde-li o přestupek, za který zákon stanoví sazbu pokuty, jejíž horní hranice je alespoň 100 000 Kč.

35. Soud o namítané prekluzi uvážil následovně.
36. Ke dni spáchání přestupku (tehdy správního deliktu) byla výše citovaným § 17i odst. 3 zákona o potravinách upravena jednoroční subjektivní a tříletá objektivní prekluzivní lhůta. Předmětné ustanovení však bylo v souvislosti s přijetím přestupkového zákona zrušeno a s účinností od 1. 7. 2017 délku prekluzivních lhůt obecně upravuje shora citované ustanovení § 30 a násl. přestupkového zákona. Proto soud v souladu s citovaným čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod i § 112 odst. 1 přestupkového zákona posuzoval, která z úprav je pro žalobce příznivější. Při rozhodování této otázky bylo nutno 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).
37. Nejprve soud posoudil prekluzi podle zákona o potravinách.
38. V projednávané věci došlo k jednání žalobkyně zakládajícímu její delikt ní odpovědnost za správní delikt dle ust. § 17 odst. 2 písm. a) zákona o potravinách dne 13. 12. 2013 (srov. str. 5 třetí odstavce napadeného rozhodnutí a str. 3 poslední odstavce vyjádření k žalobě). Promlčení odpovědnosti žalobkyně za spáchání správní delikt se tedy řídilo citovaným § 17i odst. 3 zákona o potravinách. Odpovědnost žalobkyně za správní delikt by jednak zanikla, jestliže by správní orgán o něm nezačal řízení do 1 roku ode dne, kdy se o něm dozvěděl, a nebo v případě, že o něm pravomocně nerozhodl do 3 let ode dne, kdy byl spáchán.
39. Zde soud připomíná, že Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 12. 4. 2017, čj. 1 As 337/2016 - 45, vyložil, že obdobně koncipovaná ustanovení o objektivní prekluzivní lhůtě 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. Na půdorysu zákona o potravinách pak jde např. o rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 9. 9. 2020, č. j. 10 A 164/2019- 125, bod 46.
40. K prekluzi pro marné uplynutí roční subjektivní lhůty nedošlo, protože správní řízení o

správním deliktu bylo zahájeno dne 28. 4. 2014, tj. před uplynutím jednoho roku od spáchání správního deliktu (13. 12. 2014).

41. Pro posouzení prekluze pro marné uplynutí objektivní lhůty musel soud vycházet jednak z tříleté objektivní lhůty a dále z výše citovaného § 41 s. ř. s. Tříletá objektivní lhůta uplynula dnem 13. 12. 2016, avšak podle § 41 s. ř. s. neběžela po dobu řízení před správním soudem. Bylo tedy nutno se zabývat během lhůty a intervaly jejího stavení soudním řízením správním s rozlišením na dny.
42. Od dne podání žaloby ve věci prvního rozsudku (9. 3. 2015) do nabytí právní moci prvního rozsudku (3. 5. 2016) uplynulo 422 dnů. Od dne podání žaloby ve věci druhého rozsudku (19. 7. 2017) do nabytí právní moci druhého rozsudku (1. 11. 2018), uplynulo 471 dnů. Celkem tedy prekluzivní lhůta neběžela 893 dnů po dobu dvou soudních řízení ve věci prvního a druhého rozsudku (422 + 471 dnů).
43. Tříletá objektivní lhůta od 13. 12. 2013 do 13. 12. 2016 sestávala z 1 097 dnů. Tato lhůta však byla prodloužena o 893 dnů, kdy prekluzivní lhůta neběžela podle § 41 s. ř. s., a činila tak celkem 1 990 dnů. Lhůta v délce 1 990 dnů započatá dne 13. 12. 2013 skončila 25. 5. 2019. V této lhůtě však napadené rozhodnutí nebylo ani vydáno, natož aby nabylo právní moci (k tomu došlo až dne 4. 6. 2019).
44. Lze tedy shrnout, že v předmětné věci odpovědnost žalobkyně za stíhaný přestupek zanikla v souladu s § 17i odst. 3 zákona o potravinách a § 41 s. ř. s. dnem 25. 5. 2019, kdy uplynula tříletá objektivní prekluzivní lhůta prodloužená o dobu, kdy byla stavena soudními řízení správními, jež vyústila ve vydání prvního a druhého rozsudku, aniž by v této lhůtě bylo vydáno pravomocné rozhodnutí o vině a trestu.
45. Za této situace nemělo význam, aby soud podle § 112 odst. 1 in fine přestupkového zákona a čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod posuzoval, zda by právní regulace prekluze upravená přestupkovým zákonem nebyla pro žalobkyni příznivější, pokud závěr o prekluzi vyplynul již z regulace prekluze v zákoně o potravinách, účinné v době spáchání stíhaného správního deliktu.
46. Soud dodává, že uplynutí prekluzivní doby je přitom vadou, pro kterou soud zruší rozhodnutí správních orgánů z moci úřední (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 12. 2005, č. j. 3 As 57/2004 - 39, č. 845/2006 Sb. NSS, podle něhož „[J]estliže správní orgán nezastavil řízení o přestupku přesto, že odpovědnost za přestupek zanikla [§ 76 odst. 1 písm. f) zákona ČNR č. 200/1990 Sb., o přestupcích], jedná se o podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, které mělo za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé [§ 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s.], k němuž soud přihlédne z úřední povinnosti.“).
47. Žalobkyně v nyní projednávané věci sice namítala marné uplynutí prekluzivní doby, ale odkazovala na zákonná ustanovení, jež prekluzi nezakládala. Argumentovala-li žalobkyně § 32 odst. 3 přestupkového zákona, pominula skutečnost, že § 32 odst. 3 přestupkového zákona se týká *přerušení* promlčecí doby a nikoli jejího *stavení* podle § 32 odst. 1 písm. c) přestupkového zákona. Též odkaz žalobkyně na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 10. 2018, č. j. 3 As 248/2017-37, bod 23, nebyl případný, protože jednak zde Nejvyšší správní soud aplikoval zrušený § 112 odst. 2 přestupkového zákona a dále z rozsudku nevyplývají rozhodné časové údaje pro posouzení stavení promlčecí doby založené soudním řízením správním. Soud však přesto žalobě vyhověl, neboť otázku marného uplynutí prekluzivní doby ve vztahu k zániku přestupkové odpovědnosti posuzuje soud v celém jejím rozsahu z úřední povinnosti.

48. Přisvědčit nebylo lze ani argumentaci žalované ve vyjádření k žalobě a v napadeném rozhodnutí ke vztahu k vyloučení prekluze: Žalovaná sice správně uvedla, že § 32 odst. 3 přestupkového zákona nevylučuje použití § 32 odst. 1 přestupkového zákona, ale pominula příznivější regulaci prekluze dle zákona o potravinách, když aplikovala zrušený odst. 2 § 112 přestupkového zákona.
49. Jelikož soud dospěl k závěru, že odpovědnost žalobkyně za stíhaný přestupek zanikla v průběhu správního řízení, dalšími žalobními námitkami se pro nadbytečnost nezabýval, protože prekluze sama o sobě odůvodnila zrušení napadeného rozhodnutí. Pokud totiž nebylo o přestupku žalobkyně pravomocně rozhodnuto do uplynutí prekluzivní doby, bylo napadené rozhodnutí nezákonné.
50. Soud považuje za vhodné doplnit, 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 ve spojení s § 112 odst. 2 přestupkového zákona. Toto 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 z důvodu zjištěné prekluze v navazujícím řízení prvoinstanční rozhodnutí zrušila a řízení zastavila postupem dle § 90 odst. 1 písm. a) správního řádu.
51. Vzhledem k výše uvedenému soud výrokem I tohoto rozsudku zrušil napadené rozhodnutí z důvodu podstatného porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, které mělo za následek nezákonnost napadeného rozhodnutí dle ust. § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. Současně soud vrátil věc žalované k dalšímu řízení (ust. § 78 odst. 4 s. ř. s.). Právním názorem vysloveným v tomto rozsudku je žalovaná v dalším řízení vázána (ust. § 78 odst. 5 s. ř. s.).

VII.

Náklady řízení

52. Výrokem II tohoto rozsudku soud plně procesně úspěšné žalobkyni přiznal právo na náhradu nákladů řízení (ust. § 60 odst. 1 s. ř. s.). Celkové žalobkyní účelně vynaložené náklady řízení ve výši 15 342 Kč sestávaly z odměny advokátky ve výši 9 300 Kč, kterou tvoří odměna za tři úkony právní služby po 3 100 Kč [převzetí a příprava zastoupení, sepsání žaloby a replika žalobkyně ze dne 16. 9. 2019 dle ust. § 7, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. a) a d) a § 11 odst. 3 advokátního tarifu], a tři paušálních částek jako náhrady hotových výdajů po 300 Kč podle ust. § 13 odst. 4 advokátního tarifu, to vše zvýšené o daň z přidané hodnoty ve výši 21 %, celkem tedy 12 342 Kč, a zaplaceného soudního poplatku ve výši 3 000 Kč.
53. Ke splnění povinnosti nahradit náklady řízení bylo žalované určeno platební místo podle ust. § 149 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „o. s. ř.“), ve spojení s ust. § 64 s. ř. s. Lhůta k plnění nákladů řízení byla stanovena podle ust. § 160 odst. 1 in fine o. s. ř. ve spojení s ust. § 64 s. ř. s. s přihlédnutím k možnostem žalované tuto platbu realizovat.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost. Kasační stížnost musí být podána do

dvou týdnů po doručení rozsudku. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu; lhůta je zachována, byla-li kasační stížnost podána u Krajského soudu v Plzni.

Plzeň 23. září 2021

Mgr. Lukáš Pišvejc v.r.
předseda senátu