

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Bohuslava Hnízdila a soudců JUDr. Kateřiny Šimáčkové a JUDr. Jiřího Pally v právní věci žalobce: **WICHITA s.r.o.,** se sídlem Palackého 548, Jaroměř - Jakubské předměstí, zastoupen JUDr. Ing. Jiřím Špeldou, advokátem, se sídlem Šafaříkova 666, Hradec Králové, proti žalované: **Státní zemědělská a potravinářská inspekce, ústřední inspektorát,** se sídlem Květná 15, Brno, proti rozhodnutí žalované ze dne 17. 8. 2009, č. j. AP924-4/59/9/2009-SŘ, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 31. 5. 2011, č. j. 29 Ca 201/2009 - 54,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá**.

II. Žalované **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

Žalobce se u Krajského soudu v Brně žalobou ze dne 19. 10. 2010 domáhal přezkoumání rozhodnutí žalovaného ze dne 17. 8. 2009, č. j. AP924 - 4/59/9/2009 - SŘ, kterým bylo zamítnuto odvolání proti rozhodnutí Státní zemědělské a potravinářské inspekce, inspektorát v Hradci Králové, ze dne 19 5. 2009, č. j. AZ634-5/142/6/2009-SŘ, kterým byla žalobci uložena podle ust. § 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"), pokuta ve výši 500 000 Kč, neboť došlo k naplnění skutkové podstaty správního deliktu podle ustanovení § 17 odst. 2 písm. a) zákona o potravinách, a to nedodržením zákazu, kdy potravina nesmí být uvedena na trh, není-li bezpečná tak, jak je stanoveno čl. č. 14 odst. 1 Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 178/2002, kterým se stanoví obecné zásady a požadavky

potravinového práva, zřizuje se Evropský úřad pro bezpečnost potravin a stanoví postupy týkající se bezpečnosti potravin, v platném znění (dále jen „nařízení ES č. 178/2002), spočívající v tom, že dne 15. 1. 2009 v provozovně žalobce umístěné na adrese Náměstí ČSA 59, 551 01 Jaroměř, uvedl do oběhu 4440 ks potraviny ErMax Plus v balení po 4 ks kapslí s datem použitelnosti do listopadu 2011, která byla jako potravina, doplněk stravy škodlivá zdraví z důvodu pozitivní hodnoty vzorku této potraviny, doplňku stravy s datem minimální trvanlivosti listopad r. 2011 na tadalafil v množství 71,1 mg/1 kapsle. Podle čl. 14 bod 2 písm. a) Nařízení (ES) č. 178/2002 se potravina nepovažuje za bezpečnou, je-li považována za škodlivou zdraví. Dále podle citovaného ustanovení při rozhodování o tom, zda je potravina škodlivá zdraví, se berou v úvahu pravděpodobné okamžité krátkodobé nebo dlouhodobé účinky dotyčné potraviny nejen na zdraví osoby, která ji konzumuje, ale také na zdraví dalších generací. Potravina nebyla bezpečná, neboť látka tadalafil není povolena k použití v potravinách, doplňcích stravy, jedná se o látku farmakologicky účinnou k léčbě erektilní dysfunkce, kdy všechny přípravky určené k léčbě erektilní dysfunkce, jsou vázány na lékařský předpis, neboť jejich užívání může být pro člověka velmi nebezpečné. Tím byla naplněna skutková podstata správního deliktu uvedená v § 17 odst. 2 písm. a) zákona o potravinách, za což může být uložena podle ust. § 17 odst. 3 písm. c) citovaného zákona uložena pokuta až ve výši 50 000 000 Kč. Dále byla žalobci uložena povinnost uhradit náklady laboratorního rozboru ve výši 1800 Kč a náklady řízení ve výši 1000 Kč. Napadeným rozhodnutím žalovaného bylo zamítnuto odvolání žalobce a současně potvrzeno rozhodnutí prvoinstanční.

Krajský soud v Brně rozsudkem ze dne 31. 5. 2011, č. j. 29 Ca 201/2009 - 54, zamítl ve smyslu ustanovení § 78 odst. 7 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) jako nedůvodnou žalobu proti rozhodnutí žalované ze dne 17. 8. 2009, č. j. AP924-4/59/9/2009-SŘ, kterým bylo zamítnuto odvolání žalobce proti rozhodnutí orgánu 1. stupně ze dne 19. 5. 2009, č. j. AZ634-5/142/6/2009-SŘ, jímž byla žalobci uložena podle ust. § 17 odst. 3 písm. c) zákona č. 110/1997 Sb., o potravinách a tabákových výrobcích a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, v platném znění, pokuta ve výši 500 000 Kč, neboť došlo k naplnění skutkové podstaty správního deliktu uvedeného v ust. § 17 odst. 7 zákona č. 110/1997 Sb. Dále krajský soud nevyhověl návrhu žalobce na snížení uložené pokuty.

Žalobce v žalobě uvedl, že rozhodnutím žalované byl zkrácen na svých právech, nebyl řádně zjištěn skutkový stav věci, nebyly vyvozeny správné závěry, a proto rozhodnutí žalované je nezákonné. Výrok rozhodnutím obou správních orgánů označuje za den spáchání správního deliktu pouze den 15. 1. 2009, kdy byla v žalobcově provozovně v Jaroměři provedena kontrola a byl zjištěn stav množství výrobků ve skladu, nikoliv faktické uvádění výrobků do oběhu. Jelikož bylo spáchání přestupku omezeno toliko na 1 den, kdy docházelo k pouhému skladování, mělo být toto vzato v úvahu i ohledně výše uložené pokuty. Výši pokuty považoval žalobce za zjevně nepřiměřenou a výše uložené pokuty považoval za likvidační.

Krajský soud v Brně odmítl názor žalobce, že rozhodnutím žalované, i rozhodnutím prvostupňového orgánu, byl zkrácen na svých právech, rozhodnutí byla vydána v rozporu se skutečným stavem věci, rozhodnutí žalované trpí i dalšími vadami. Soud k této námitce uvedl, že správní orgány při svém rozhodování vycházely

z kontrolních zjištění, která prokázala porušení povinností v rozhodnutí uvedených ustanovení zákona o potravinách. Soud nepřisvědčil námitce žalobce, že žalovaný i prvoinstanční orgán označuje za den spáchání správního deliktu jeden den, a to den 15. 1. 2009, kdy byl zjištěn stav množství výrobků v žalobcově skladu, nikoli faktické uvádění výrobků do oběhu. Krajský soud v Brně odkázal na shora ve svém rozsudku uvedené, že se správní orgán zabýval při hodnocení způsobu jednání a nepřekročil meze svého uvážení. K výši uložené pokuty pak krajský soud s odkazem na konstantní judikaturu uvedl, že v otázce přezkumu výše uložené pokuty mají správní soudy částečně omezenou roli, neboť výše uložené pokuty je věcí správního uvážení orgánu veřejné moci. Krajský soud se neztotožnil s námitkou žalobce, že odůvodnění výše uložené pokuty bylo nedostatečné, neobsahovalo konkrétní přezkoumatelné důvody, a zhodnotil ji jako irelevantní. Krajský soud uzavřel, že správní orgány postupovaly v souladu se zákonem a s jejich závěry se ztotožnil. Co se týká návrhu žalobce na moderaci výše uložené pokuty, krajský soud neshledal výši sankce zjevně nepřiměřenou, uložená pokuta ve výši 500.000 Kč zcela koresponduje s hledisky § 17i odst. 2 zákona o potravinách. Výše pokuty byla uložena při spodní hranici zákonné sazby, je zcela přiměřená zjištěnému porušení právních povinností, a nese v sobě i nezbytně preventivní prvek.

Proti tomuto rozsudku krajského soudu podal v zákonné lhůtě žalobce (dále jen „stěžovatel“) dne 11. 7. 2011 kasační stížnost a současně podal téhož dne žádost, aby Nejvyšší správní soud přiznal kasační stížnosti odkladný účinek. V kasační stížnosti stěžovatel brojí proti napadenému rozhodnutí krajského soudu a navrhuje, aby Nejvyšší správní soud pravomocný rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 31. 5. 2011, č. j. 29 Ca 201/2009 - 54, zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení, přičemž uplatňuje důvody pro podání kasační stížnosti uvedené v § 103 odst. 1 písm. b) a d) s. ř. s.

Stěžovatel uvádí, že se v žalobním řízení domáhal přezkoumání výše uložené pokuty ve vazbě na zjištěný skutkový stav, tedy že se správního deliktu dopustil jednorázově, skladováním. Je si již vědom, že pouhé skladování postačuje ke spáchání správního deliktu, ale opakovaně se domáhá, aby při stanovení výše pokuty byly zohledněny i okolnosti, za nichž k porušení povinnosti došlo. Podle jeho názoru rozhodnutí správního orgánu potvrzené krajským soudem neodpovídá okolnostem případu, není zohledněna míra nebezpečí, kterou stěžovatel svým jednáním způsobil, či mohl způsobit, jako polehčující okolnost není dostatečně hodnocena skutečnost, že škodlivý následek nebyl prokázán. Výše pokuty je zjevně nepřiměřená i s ohledem na skutečnost, že se ze strany stěžovatele jednalo o prvé porušení právních předpisů. Nebyla zohledněna námitka stěžovatele, že v obdobných případech nebylo postupováno podobně, když dovozci výrobku společnosti Zdravý životní styl s. r. o., J. Štancla 153, Uherské Hradiště, IČ 27748715, která nejen výrobek dovezla do ČR, ale i prodala daleko větší množství výrobku než stěžovatel, byla uložena pokuta ve stejné výši. Dále stěžovatel namítl, že při stanovení výše pokuty nebylo zohledněno, že není v moci prodejce zjišťovat u všech výrobků, jež hodlá prodávat, jejich složení a bezpečnost, zvláště když mu jsou k výrobku předloženy doklady o jeho nostrifikaci Ministerstvem zdravotnictví ČR a certifikát Institute for testing and certification, a. s. Zlín. Přes objektivní odpovědnost, kterou je stěžovatel stižen, mělo být zohledněno, že nemohl mít s ohledem na předložené doklady podezření na nebezpečnost výrobku, který byl notifikován Ministerstvem zdravotnictví ČR a byl dne 17. 1. 2008 pod č. j. OVZ-35.0-04.01.2008-807/2 schválen

hlavním hygienikem jako doplněk stravy. Stěžovatel opakovaně namítá, že výše uložené pokuty je v jeho případě likvidační a pro doložení svého tvrzení uvádí fakta z jeho hospodaření, podle kterých v roce 2009 podle výkazu zisku a ztráty byl výsledek hospodaření před zdaněním ztráta -218 tisíc Kč. V roce 2009 bylo uhrazeno podle splátkového kalendáře 202 800 Kč na účet správního orgánu. Tato částka nebyla zohledněna v hospodářském výsledku jako náklad z důvodu, že soud vyhověl žádosti na přiznání odkladného účinku podané žaloby. Po dohodě s daňovým poradcem bylo nakonec v roce 2009 zaúčtováno do nákladů a na vrub hospodářského výsledku 50 000 Kč jako pokuta za porušení povinnosti uložené žalovaným, jelikož tato částka byla v žalobním petitu navrhována. Jelikož byl stěžovatel v roce 2009 v hospodářské ztrátě a na zaplacenou sankci si v účetním období nevydělal, chybějící finanční prostředky ve výši 200 000 Kč si půjčil od bankovního ústavu. Z pohledu rozvahy se zvýšila pasiva na řádku č. 023 – Krátkodobé závazky – a zvýšilo se zadlužení společnosti. Výsledek hospodaření v roce 2010 byla ztráta – 503 tisíc Kč. V roce 2010 bylo uhrazeno podle splátkového kalendáře 40 000Kč na účet správního orgánu. Tato částka nebyla zohledněna v hospodářském výsledku jako náklad z důvodu, že soud do 31. 12. 2010 nevydal rozsudek. Půjčka ve výši 200 000 Kč poskytnutá od bankovního ústavu v roce 2009 na úhradu uložené sankce, byla v roce 2010 splacena z finančních prostředků získaných prodejem majetku. Stěžovatel se domnívá, že musí být zohledněna výše uložené pokuty a vykázaného obratu objektivně ke všem minulým účetním obdobím nejen za rok 2008 a 2009, ale také za rok 2010. Podle příslušného výkazu zisku a ztráty stěžovatele byl v roce 2008 jeho obrat 6257 tisíc Kč a hospodářský výsledek za účetní období 13 tisíc Kč, za rok 2009 byl obrat 6224 tisíc Kč a hospodářský výsledek - 218 tisíc Kč, za rok 2010 byl obrat 4112 tisíc Kč a hospodářský výsledek - 530 tisíc Kč. Likvidační výše pokuty se tak projevila na poklesu obratu a ziskovosti stěžovatele. Z předložených výkazů vyplývá, že stěžovatel nedisponuje krátkodobým finančním majetkem, který by postačil na úhradu sankce. K uvedeným dopadům na hospodaření stěžovatele došlo přes to, že zatím z uložené sankce díky splátkovému kalendáři uhradil pouze částku ve výši 242 800 Kč. Stěžovatel hospodařil v roce 2009 se ztrátou - 218 tisíc Kč a v roce 2010 se ztrátou – 503 tisíc Kč a neměl možnost si vytvořit rezervu na zaplacení uložené sankce. V žalobě upozorňoval, že na jeho činnosti je závislých šest zaměstnanců, kvůli likvidačním dopadům uložené pokuty musel propustit v roce 2010 tři zaměstnance. Stěžovatel dále namítá, že se krajský soud ve skutečnosti vůbec nezabýval předloženými účetními doklady a jediné jeho zdůvodnění, že porovnáním výše uložené pokuty a vykázaného obratu dospěl k závěru, že pokuta nemá pro stěžovatele likvidační charakter, nemusí nutně vést k likvidaci jeho majetkové jeho podstaty a být eventuelně důvodem ukončení jeho podnikatelské činnosti, je nedostatečné a nepřezkoumatelné. Podle stěžovatele argumentace soudu ohledně přiměřenosti pokuty ve výši 500 000 Kč s odkazem, že představuje 1 % z nejvýše přípustné hranice a nese nezbytný preventivní prvek, pak vůbec nezohledňuje okolnosti daného případu a situaci stěžovatele, natož jednotlivé logické kroky vedoucí ke stanovení výše pokuty, precizně a jednoznačně formulované, s možností přezkoumání. Vzhledem k výše uvedeným skutečnostem stěžovatel navrhuje, aby rozsudek krajského soudu byl zrušen a věc vrácena k dalšímu řízení.

Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti ze dne 28. 7. 2011 se ztotožňuje s rozhodnutím soudu, které je podle jeho názoru v souladu se zákonem, a navrhuje zamítnutí kasační stížnosti.

Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost byla podána včas, byla podána proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, a stěžovatel je v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. zastoupen advokátem. O návrhu na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud usnesením ze dne 27. 10. 2011, č. j. 6 Ads 129/2011 - 114, tak, že návrh byl zamítnut. Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s ustanovením § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s. vázán rozsahem a důvody, které stěžovatel uplatnil ve své kasační stížnosti a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

K otázce nepřezkoumatelnosti soudního rozhodnutí z hlediska nesrozumitelnosti či nedostatku důvodů rozhodnutí se vyjádřil Nejvyšší správní soud, např. ve svém rozsudku sp. zn. 2 Ads 58/2003 ze dne 4. 12. 2003, (všechna rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz), takto: *„Za nesrozumitelné lze obecně považovat takové soudní rozhodnutí, jehož výrok je vnitřně rozporný, kdy nelze zjistit, zda soud žalobu zamítl nebo o ní odmítl rozhodnout, případy, kdy nelze seznat co je výrok a co odůvodnění, dále rozhodnutí, z něhož není patrné, které osoby jsou jeho adresátem, rozhodnutí s nevhodnou formulací výroku, která má za následek, že rozhodnutí nikoho nezavazuje apod. Nedostatkem důvodů pak nelze rozumět dílčí nedostatky odůvodnění soudního rozhodnutí, ale pouze nedostatek důvodů skutkových. Skutkovými důvody, pro jejichž nedostatek je možno rozhodnutí soudu zrušit pro nepřezkoumatelnost, budou takové vady skutkových zjištění, která utvářejí rozhodovací důvody, typicky tedy tam, kde soud opřel rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem anebo tam, kdy není zřejmé, zda vůbec nějaké důkazy v řízení byly provedeny.“*

Nejvyšší správní soud konstatuje, že má-li být soudní rozhodnutí přezkoumatelné, musí z něj být zřejmé, jaký skutkový stav vzal správní soud za rozhodný a jak uvážil pro věc rozhodné skutečnosti, resp. jakým způsobem postupoval při posuzování těchto skutečností. Uvedené pak musí nalézt svůj odraz v odůvodnění rozhodnutí. Je tomu tak proto, že jen prostřednictvím odůvodnění lze dovodit, z jakého skutkového stavu správní soud vyšel a jak jej uvážil. Co do rozsahu přezkoumávání správního rozhodnutí (po věcné stránce) je pak správní soud, nestanoví-li zákon jinak (srov. ustanovení § 75 odst. 2 s. ř. s. v návaznosti na ustanovení § 71 odst. 2 věta třetí s. ř. s.), vázán dispoziční zásadou. Ponechat stranou nelze okolnost, že odůvodnění rozhodnutí v podstatě předurčuje možný rozsah opravného prostředku vůči němu ze strany účastníků řízení. Pokud by totiž soudní rozhodnutí vůbec neobsahovalo odůvodnění nebo by nereflektovalo na žalobní námitky a na zásadní argumentaci, o níž se opírá, mělo by to nutně za následek jeho zrušení pro nepřezkoumatelnost.

Nejvyšší správní soud je toho názoru, že napadený rozsudek není nepřezkoumatelný z toho důvodu, že by byl nesrozumitelný. V případě napadeného rozsudku se krajský soud nedopustil výše uvedené nesrozumitelnosti v podobě vnitřní rozpornosti výroku, nerozlišení výroku a odůvodnění, nezjistitelnosti jeho adresátů či nevhodné formulace, protože napadený rozsudek přehledně obsahuje všechny zákonem předepsané náležitosti. Ostatně samotný stěžovatel jeho obsahu porozuměl, pouze s jeho obsahem fakticky nesouhlasí, což nepředstavuje důvod pro zrušení napadeného rozsudku pro jeho nesrozumitelnost.

Napadený rozsudek dle názoru Nejvyššího správního soudu netrpí ani nedostatkem důvodů, neboť Krajský soud v Brně uvedl, proč považuje napadené správní rozhodnutí za zákonné a své úvahy rozvedl po skutkové i právní stránce. Poukazuje-li stěžovatel na to, že se krajský soud nevypořádal s jeho námitkou ohledně postupu žalované v obdobných případech a že se nezabýval účetními doklady stěžovatele, musí Nejvyšší správní soud odkázat stěžovatele na odůvodnění rozsudku krajského soudu, který ve vztahu k výši uložené sankce konstatoval, že možnosti soudního přezkumu výroku správního rozhodnutí o trestu jsou omezené s tím, že správní soud může pouze přezkoumat závěry žalované pouze ve vztahu ke kritériím stanoveným zákonem o potravinách při ukládání sankce. Byť tedy krajský soud výslovně neuvedl, že se touto argumentací vypořádává se všemi žalobními body stěžovatelky týkajícími se výše uložené pokuty, lze z odůvodnění napadeného rozsudku dospět k závěru, že krajský soud mohl dle svého názoru výši pokuty, kterou stěžovatel ve své žalobě napadal, přezkoumat pouze z určitých, zákonem stanovených hledisek bez možnosti přihlédnout k další argumentaci uplatněné stěžovatelem.

Nejvyšší správní soud ostatně v rozsudku ze dne 29. 3. 2012, č. j. 5 Afs 7/2011 - 619, konstatoval, že je povinností správního soudu vypořádat se všemi základními námitkami tak, aby žádná z nich nezůstala bez náležité odpovědi, přičemž odpověď na základní námitky může v některých případech konzumovat i odpověď na některé námitky dílčí a související. V posuzovaném případě za základní námitku stěžovatele považuje Nejvyšší správní soud to, že stěžovatel rozporoval zákonnost uložené pokuty, přičemž tuto argumentaci rozdělil na několik částí. Na tento žalobní bod však bylo podle názoru Nejvyššího správního soudu krajským soudem dostatečně reagováno, když krajský soud uvedl, že při soudním přezkumu výroku správního rozhodnutí o trestu jsou možnosti správního soudu omezené, neboť správní soud se může zabývat pouze naplněním kritérií stanovených příslušným zákonem.

Není proto naplněn stěžovatelem uplatněný kasační důvod podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

Snáší-li stěžovatel stížnostní argumenty v tom ohledu, že krajský soud nesprávně dospěl k závěru ohledně zákonnosti napadeného rozhodnutí ve vztahu k výši uložené pokuty, neshledává Nejvyšší správní soud tuto argumentaci jako důvodnou. Nejvyšší správní soud shledává závěr krajského soudu o tom, že možnosti přezkumu výroku správního rozhodnutí ukládajícího správní trest správním soudem jsou omezené, neboť se jedná o otázku správního uvážení, do níž mohou správní soudy zasahovat pouze v omezeném rozsahu za splnění příslušných zákonných podmínek.

Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 3. 4. 2012, č. j. 1 Afs 1/2012 - 36, uvedl, že *„ukládání pokut za správní delikty se děje ve sféře volného správního uvážení (diskrečního práva) správního orgánu, tedy v zákonem dovolené volnosti správního orgánu rozhodnout ve vymezených hranicích, resp. volit některé z více možných řešení, které zákon dovoluje. Na rozdíl od posuzování otázek zákonnosti, jimiž se soud musí při posuzování správní věci k žalobní námitce zabývat, je oblast správní diskrece soudní kontrole prakticky uzavřena. Podrobit volné správní uvážení soudnímu přezkoumání při hodnocení zákonnosti rozhodnutí lze jen potud,*

překročil-li správní orgán zákonem stanovené meze tohoto uvážení, vybočil-li z nich nebo volné uvážení zneužil. Není však v pravomoci správního soudu, aby vstoupil do role správního orgánu a položil na místo správního uvážení uvážení soudcovské a sám rozhodl, jaká pokuta by měla být uložena. To by mohl soud učinit podle § 78 odst. 2 s. ř. s. jen na návrh žalobce, pokud by dospěl k závěru, že pokuta byla správním orgánem uložena ve zjevně nepřiměřené výši (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 8. 2003, č. j. 6 A 96/2000 - 62, publikovaný pod č. 225/2004 Sb. NSS, www.nssoud.cz). Užitím moderačního práva soud nahrazuje správní uvážení správního orgánu; takový zásah je však zásahem dovoleným, umožněným soudu ustanovením § 78 odst. 2 s. ř. s. Soud se v takovém případě chová obdobně jako správní orgán: pro případy moderace je nadán vlastním uvážením, a může tak zasáhnout do výše trestu, jako by jej sám uděloval. Tím, že trest sníží nebo od něj upustí, nezpochybňuje závěr správního orgánu o tom, že žalobce porušil zákon a dopustil se správního deliktu, nýbrž vykonává svou zvláštní zákonnou pravomoc, která mu náleží stejně jako pravomoc rušit správní rozhodnutí (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2005, č. j. 1 As 30/2004 - 82, www.nssoud.cz). Moderační právo soudu má však místo pouze tam, kde je postih za spáchaný správní delikt zjevně nepřiměřený (srov. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 16. 11. 2004, č. j. 10 Ca 250/2003 - 48, publikovaný pod č. 560/2005 Sb. NSS). Ukládání trestu je tedy založeno na dvou základních principech – principu zákonnosti trestu a individualizace trestu. Uložení pokuty v mezích zákonných podmínek je součástí posouzení zákonnosti přezkoumávaného správního rozhodnutí (§ 78 odst. 1 s. ř. s.). Z předchozí judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá závěr, že správní orgán se při ukládání trestu (tj. v tomto případě pokuty) musí výslovně zabývat všemi kritérii, která zákon stanovuje. V případě, že některé z kritérií stanovených zákonem není pro posouzení věci relevantní, má správní orgán povinnost se s takovým kritériem alespoň stručně vypořádat a odůvodnit jeho nepodstatnost (blíže srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2007, č. j. 8 As 17/2006 - 78, www.nssoud.cz). 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 (§ 78 odst. 2 s. ř. s.). V rámci moderačního práva soud zkoumá, zda nedošlo k excesu při individualizaci trestu, tedy zda a jak bylo přihlédnuto ke všem specifikům konkrétního případu a zda byl v rámci zákonné trestní sankce vybrán pro pachatele takový druh trestu a v té výměře, která splní účel trestu a není zjevně nepřiměřená. Mezi hlediska individualizace trestu v dané věci patří zejména závažnost správního deliktu, význam chráněného zájmu, který byl správním deliktem dotčen, způsob spáchání správního deliktu, jeho následky a okolnosti, za nichž byl spáchán. Při posuzování konkrétní závažnosti správního deliktu není hlavním kritériem skutková podstata deliktu, nýbrž především intenzita skutkových okolností, s jakou došlo k porušení právem chráněných hodnot a zájmů v konkrétním případě (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2010, č. j. 7 As 71/2010 - 97, publikovaný pod č. 2209/2011 Sb. NSS, www.nssoud.cz). V posuzovaném případě byl krajský soud oprávněn hodnotit námitku žalobkyně týkající se nepřiměřenosti výše uložené sankce pouze z hlediska zákonnosti. Z judikatury Nejvyššího správního soudu přitom vyplývá, že při posuzování zákonnosti uložené sankce správní soud k žalobní námitce přezkoumá, zda správní orgán při stanovení výše sankce zohlednil všechna zákonem stanovená kritéria, zda jeho úvahy o výši pokuty jsou racionální, ucelené, koherentní a v souladu se zásadami logiky, zda správní orgán nevybočil z mezí správního uvážení nebo jej nezneužil, ale rovněž, zda uložená pokuta není likvidační [srov. např. usnesení rozšířeného senátu ze dne 20. 4. 2010, č. j. 1 As 9/2008 - 133, publikované pod č. 2092/2010 Sb. NSS, www.nssoud.cz, nebo nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 3/02 ze dne 13. 8. 2002 (N 105/27 SbNU 177; 405/2002 Sb.), nebo sp. zn. Pl. ÚS 38/02 ze dne 9. 3. 2004 (N

36/32 SbNU 345; 299/2004 Sb.); oba dostupné na http://nalus.usoud.cz]. Při hodnocení zákonnosti uložené sankce správními soudy není dán soudu prostor pro změnu a nahrazení správního uvážení uvážením soudním, tedy ani prostor pro hodnocení prosté přiměřenosti uložené sankce. Přiměřenost by při posuzování zákonnosti uložené sankce měla význam jedině tehdy, pokud by se správní orgán dopustil některé výše popsané nezákonnosti, v jejímž důsledku by výše uložené sankce neobstála, a byla by takříkajíc nepřiměřená okolnostem projednávaného případu. Používání výrazu „přiměřenost uložené pokuty" v této souvislosti je však do jisté míry nepřesné, neboť soudní řád správní umožňuje správnímu soudu zohlednit hledisko přiměřenosti jen v rámci posuzování individualizace trestu, tj. v situaci, kdy je správní soud podle § 78 odst. 2 s. ř. s. na návrh žalobce nadán pravomocí nahradit správní uvážení a výši uložené sankce moderovat a zároveň je správním orgánem uložená sankce zjevně nepřiměřená. Ani v takovém případě ale pro zásah do správního uvážení soudem nepostačí běžná nepřiměřenost, ale je nutné, aby nepřiměřenost dosáhla kvalitativně vyšší míry a byla zjevně nepřiměřená."

Nejvyšší správní soud shledává výše uvedené závěry aplikovatelnými i na kasační stížnost stěžovatele. Krajský soud se proto měl zabývat při přezkumu výroku ukládajícího stěžovateli sankci pouze tím, zda správní orgán zohlednil všechna zákonem stanovená kritéria, zda jeho úvahy o výši pokuty jsou racionální, ucelené, koherentní a v souladu se zásadami logiky, zda správní orgán nevybočil z mezí správního uvážení nebo jej nezneužil, ale rovněž, zda uložená pokuta není likvidační. Závěry, ke kterým dospěla žalovaná a krajský soud, přitom Nejvyšší správní soud hodnotí jako logické, správné a za souladné s příslušnou právní úpravou. Podle ustanovení § 17i odst. 2 zákona potravinách se při určení výměry pokuty právnické osobě přihlédne k závažnosti správního deliktu, zejména ke způsobu jeho spáchání a jeho následkům a k okolnostem, za nichž byl spáchán. S těmito zákonnými kritérii se žalovaná v napadeném rozhodnutí (bod 10, 11, 12) logicky a racionálně zabývala, přičemž krajský soud její závěry uznal jako správné; Nejvyšší správní soud se s těmito závěry ztotožňuje.

Bylo proto správními orgány přihlédnuto k okolnostem případu a k tomu, že stěžovatel potraviny pouze skladoval a fakticky neprodával spotřebiteli, na což poukazuje stěžovatel v kasační stížnosti. Dovolává-li se stěžovatel rozhodnutí žalované ve věci společnosti Zdravý životní styl, s. r. o., je nutné odkázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2010, č. j. 1 Afs 58/2009 - 541, podle kterého správní praxe (v posuzovaném případě soutěžního úřadu) sama o sobě nepředstavuje právní rámec pro ukládání pokut, ale slouží jako referenční hledisko ve vztahu k dodržování zásad rovného zacházení a zákazu libovůle, a je tak významným vodítkem bránícím neodůvodněným excesům při správním trestání. Za stěžejní závěr tohoto rozsudku Nejvyšší správní soud považuje to, že správní praxe při ukládání pokut brání neodůvodněným excesům při správním trestání. Za takovýto neodůvodněný exces zakládající právo správního soudu zrušit přezkoumávané rozhodnutí ve smyslu judikatury Nejvyššího správního soudu však nelze považovat to, že žalovaná uložila společnosti Zdravý životní styl s. r. o. pokutu ve stejné výši (tj. 500.000 Kč při zákonném rozpětí až 50 000 000 Kč), ačkoli tato společnost měla prodávat větší množství výrobků než stěžovatel.

K otázce spolehnutí se stěžovatele na notifikaci Ministerstvem zdravotnictví a certifikát Institutu for testing and certification bylo stěžovateli opakovaně vysvětlováno, že nevyvinul veškeré úsilí ve smyslu ustanovení § 17i odst. 1 zákona o potravinách nutnou

pro jeho liberaci, neboť mohl a měl po dodatečném zjištění nebezpečnosti tadalafilu nechat provést příslušnou analýzu, případně se měl obrátit na Státní úřad pro kontrolu léčiv. Jelikož tato okolnost nemohla vést ke zbavení se odpovědnosti stěžovatele za jiný správní delikt podle zákona o potravinách, nemusel správní orgán k ní přihlížet jako k polehčující okolnosti, jak požaduje stěžovatel, neboť tím by se fakticky změnil charakter odpovědnosti za jiných správní delikt podle zákona o potravinách z objektivní (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 12. 2005, č. j. 4 As 49/2004 - 74) na subjektivní.

Nejvyšší správní soud v neposlední řadě nesouhlasí s argumentací stěžovatele ohledně likvidačního charakteru uložené pokuty. V usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2010, č. j. 1 As 9/2008 - 133, bylo konstatováno, že je likvidační pokutou ve vztahu k podnikajícím fyzickým osobám taková, která je způsobilá pachateli *„sama o sobě přivodit platební neschopnost či ho donutit ukončit podnikatelskou činnost, nebo se v důsledku takové pokuty může stát na dlouhou dobu v podstatě jediným smyslem jeho podnikatelské činnosti splácení této pokuty a zároveň je zde reálné riziko, že se pachatel, případně i jeho rodina (jde-li o podnikající fyzickou osobu) na základě této pokuty dostanou do existenčních potíží.“*

Nejvyšší správní soud na rozdíl od stěžovatele zastává stanovisko, že trest v podobě pokuty lze ukládat nejen těm subjektům, které mají k jejímu okamžitému uhrazení dostatečné, volné finanční prostředky. Nejvyšší správní soud tu připomíná, že správní trestání plní nejen funkci preventivní, ale rovněž i represivní, přičemž nelze ohlédnout od toho, že primárním významem trestání, sankcí a pokut je z povahy věci potrestání pachatele, který musí sankci ve své právní a majetkové sféře adekvátním způsobem pocítit – srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2010, č. j. 1 As 9/2008 - 133. I v takovém případě však nelze ve smyslu citovaného usnesení rozšířeného senátu odhlédnout od toho, že sankce nesmí být likvidační. Ačkoli stěžovatel v tomto směru odkazuje na své výkazy zisku a ztráty ohledně výsledků jeho podnikatelské činnosti v uplynulých letech, nedokládá tato argumentace podle názoru Nejvyššího správního soudu skutečnou, věrnou a přesnou majetkovou situaci stěžovatele v době rozhodování správního orgánu (ustanovení § 75 odst. 1 s. ř. s).

Z argumentace obsažené v kasační stížnosti naopak Nejvyššímu správnímu soudu vyplývá, že stěžovatel se dostal do jistých hospodářských obtíží, že musel usměrnit svou podnikatelskou činnost, ale že tato podnikatelská činnost nadále i po vydání napadeného rozhodnutí trvá. Uložená pokuta vzhledem k tvrzením stěžovatele obsažené v kasační stížnosti ohledně jeho majetkové situace i po vydání napadeného rozhodnutí proto podle názoru Nejvyššího správního soudu nedosahuje likvidačního charakteru, nýbrž se v jeho podnikatelské sféře projevila negativním způsobem, čímž byla naplněna represivní funkce trestání, a protože nedosáhla hranic vymezených pro likvidační pokuty ve smyslu usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2010, č. j. 1 As 9/2008 - 133, neboť nezpůsobila sama platební neschopnost stěžovatele a nedonutila jej ukončit podnikatelskou činnost. Nejvyšší správní soud neshledává splněným ani poslední kritérium pro určení pokuty jako likvidační, podle kterého se v důsledku takové pokuty může stát na dlouhou dobu jediným smyslem podnikatelské činnosti delikventa splácení této pokuty, protože neshledal splnění kumulativní podmínky v podobě reálného rizika, že se pachatel dostane do existenčních potíží.

Ze shora uvedených důvodů Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl (ustanovení § 110 odst. 1 in fine s. ř. s.).

Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o ustanovení § 60 odst. 1 věta první ve spojení s ustanovením § 120 s. ř. s., podle kterého, nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Vzhledem k tomu, že stěžovatel neměl ve věci úspěch, nemá právo na náhradu nákladů. Žalovaná měla ve věci úspěch, nevznikly jí však náklady řízení o kasační stížnosti přesahující rámec její běžné úřední činnosti. Soud jí proto právo na náhradu nákladů řízení nepřiznal (ustanovení § 60 odst. 7 s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 4. července 2012

JUDr. Bohuslav Hnízdil
předseda senátu