ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců JUDr. Karla Šimky a Mgr. Evy Šonkové v právní věci žalobce: **MRAZÍRNY PLZEŇ – DÝŠINA a. s.,** se sídlem Dýšina 408, zast. Mgr. Alenou Chaloupkovou, advokátkou se sídlem Rooseveltova 35/15, Plzeň, proti žalované: **Státní veterinární správa, Ústřední veterinární správa,** se sídlem Slezská 100/7, Praha 2, proti rozhodnutí žalované ze dne 13. 3. 2015, č. j. SVS/2015/021002-G, v řízení o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 23. 9. 2016, č. j. 30 A 64/2015 – 121,

takto:

Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 23. 9. 2016, č. j. 30 A 64/2015 – 121, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

Včas podanou kasační stížností se žalovaná jako stěžovatelka domáhá zrušení shora označeného rozsudku krajského soudu, jímž bylo zrušeno rozhodnutí Státní veterinární správy, Ústřední veterinární správy ze dne 13. 3. 2015, č. j. SVS/2015/021002-G, a rozhodnutí Státní veterinární správy pro Plzeňský kraj ze dne 12. 1. 2015, č. j. SVS/2015/002327-P, a věc byla vrácena žalované k dalšímu řízení.

Rozhodnutím I. stupně byla žalobci podle § 17 odst. 3 písm. b) zákona č. 110/1997 Sb., o potravinách a tabákových výrobcích a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů (dále jen „zákon o potravinách“) uložena pokuta ve výši 35 000 Kč. Důvodem uložení pokuty bylo spáchání deliktu podle § 17 odst. 2 písm. b) zákona o potravinách, jehož se žalobce dopustil tím, že:
1) porušil čl. 16 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 178/2002 uvedením klamavého údaje na etiketě finálního výrobku „Hovězí líčka“ „Vykrmeno: PL 300238001

WE“, protože závod PL 300238001 WE společnosti PKM DUDA S.A. Odzial w Hucie ul. Radomsk 59 a 64-708 Huta je schválen pro činnosti: jatky, bourárna, těžení žaludků, moč. měchýřů, střev;
2) porušil čl. 3 odst. 1 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 853/2004 a požadavek stanovený v příloze II oddílu I části A bodu 1. a 2. tohoto nařízení neoprávněným označením výrobku „Hovězí líčka“ identifikační značkou v oválném symbolu s údaji PL 300238001 WE jiného výrobce;
3) porušil povinnosti stanovené čl. 13 odst. 2 písm. a) nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1760/2000 tím, že v označení na etiketě finálního výrobku „Hovězí líčka“ neuvedl identifikační číslo zvířete nebo skupiny zvířat.

Porušení těchto povinností bylo zjištěno při veterinární kontrole provedené u žalobce podle § 52 odst. 1 písm. a) zákona č. 166/1999 Sb., o veterinární péči a o změně některých souvisejících zákonů (veterinární zákon) ve dnech 5. 2. a 11. 2. 2014 v jeho závodu CZ 4288. Prvého dne byla nalezena v bílých přepravkách v potrhaných psaníčkách surovina k rozmrazení, dle výrobního protokolu šlo o 550,74 kg mrazených hovězích líček, přičemž provozovatel potravinářského podniku (v rozhodnutí označován jako „PPP“) nebyl schopen doložit žádné povinné informace o hovězím mase. Druhého dne kontroly byla jako finální zjištěna výroba 2 kg balení „Hovězích líček“, hluboce zmrazeného masa, přičemž celkem bylo vyrobeno 516 kg. Výrobky byly označeny etiketou, na níž byly uvedeny klamavé údaje o původu masa. Vůči žalobci byl nejprve dne 15. 8. 2014 vydán příkaz, proti němuž byl podán odpor vytýkající zejména užití přitěžující skutečnosti opakovanosti jednání. Prvostupňový správní orgán pak v rozhodnutí poukázal na judikaturu, podle níž postačí opakované zjištění porušení povinností bez ohledu na předchozí postih. Rozhodnutí konstatuje rozsah zjištění a porušené předpisy, závěr o naplnění skutkové podstaty deliktu a úvahu o výši pokuty stojící zejména na významu žalobce na trhu, větším množství klamavě označených výrobků a na opakovanosti shodného protiprávního jednání.

Rozhodnutím žalované bylo zamítnuto žalobcovo odvolání a potvrzeno prvostupňové rozhodnutí. Žalovaná zopakovala nesporná zjištění a pokutu označila za uloženou v odpovídající výši. Přitom shodně přistoupila k většímu množství hovězího masa jako k přitěžující skutečnosti. Odlišně pak posoudila opakovanost jednání, neboť předchozí rozhodnutí o pokutě ze dne 22. 12. 2014 bylo zrušeno a věc byla vrácena k dalšímu řízení. Usoudila ovšem, že opakovanost porušení povinností zmíněná v prvostupňovém rozhodnutí se ve skutečnosti na výši pokuty neprojevila. Žalovaná rovněž podotkla, že je jí známo, že v mezidobí byla žalobci uložena další pokuta za podobné jednání, byť dosud nepravomocně. Přitěžující mnohost porušení povinností spočívá v porušení několika povinností potravinového práva. Žalovaná tak uzavřela, že výše uvedené pokuty je s to plnit funkci represivní i preventivní, aniž by byla pro výrobce likvidační.

Žaloba stála na tvrzení, že žalobce nebyl původcem klamavého značení, pouze je převzal od dodavatele, že porušení povinností pod bodem 1/1 a 1/2 rozhodnutí je duplicitní a nakonec že nebyly správně hodnoceny polehčující a přitěžující okolnosti, zejména opakovanost jednání.

Krajský soud v napadeném rozsudku přitakal závěrům žalované ve vztahu ke skutkovým zjištěním a následnému podřazení pod skutkovou podstatu správního deliktu, přičemž odkázal na podrobné důvody prvostupňového rozhodnutí. Žalobci naopak přisvědčil v poukazu na nesprávné dvojí přičtení opakovanosti jednání. Konkrétně poukázal na tyto věty obsažené v části prvostupňového rozhodnutí obsahující výčet přitěžujících okolností: *„(o)značení na obalu je základní informací, podle které se spotřebitelé rozhodují, zda potravinu koupí nebo nekoupí. Proto označení musí uvádět údaje tak, aby spotřebitel nemohl být uveden v omyl.*“ Je-li opakovanost znakem skutkové podstaty, nelze ji samostatně znovu přičítat k tíži při úvaze o výši pokuty; k tomu poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 1. 2011, č. j. 4 As 33/2010 - 103. Proto rozhodnutí správních orgánů obou stupňů zrušil a věc vrátil žalované k dalšímu řízení.

Stěžovatelka v kasační stížnosti proti tomuto rozsudku uplatňuje kasační důvody podle § 103 odst. 1 písm. a) a § 103 odst. 1 písm. d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), konkrétně tedy nesprávné posouzení právní otázky soudem v předchozím řízení a nepřezkoumatelnost rozsudku.

Stěžovatelka konkrétně namítá, že o dvojí přičítání se v daném případě vůbec nejednalo; k tomu poukazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 8. 2012, č. j. 4 Ads 114/2011 - 105, publ. pod č. 2747/2013 Sb. NSS, z něhož cituje. Nelze-li u deliktů rozlišovat určitou minimální intenzitu a intenzitu zvýšenou jako naplnění skutkové podstaty, pak nemůže dojít k dvojímu přičítání přihlédnutím k opakovanosti jednání při určení výše pokuty. Skutková podstata deliktu podle § 17 odst. 2 písm. b) zákona o potravinách má obecně vymezenou skutkovou podstatu neumožňující stupňování intenzity. Ze závěrů uvedeného rozsudku Nejvyššího správního soudu vycházel i Městský soud v Praze v rozsudku ze dne 29. 1. 2015, č. j. 6 A 27/2011 - 50, a to při rozhodování o obdobném deliktu podle zákona o potravinách; rozsudek je ke kasační stížnosti připojen. Z těchto důvodů považuje napadený rozsudek krajského soudu za nezákonný a nepřezkoumatelný a navrhuje jeho zrušení a vrácení věci tomuto soudu k dalšímu řízení.

Žalobce ve svém vyjádření zdůraznil, že proti dvojímu přičítání zvýšené intenzity brojil již v odvolání; správní orgán totéž jednání postihl v rámci části 1/1 i 1/2 výroku rozhodnutí a pak při určení výše pokuty znovu zdůraznil mnohost jednání, což vztahoval ke skutečnosti předchozího postihu nepravomocným rozhodnutím Žalovaná sice popřela, že by k tomuto předchozího postihu bylo přihlíženo, ale toto její tvrzení odporuje obsahu prvostupňového rozhodnutí. Krajský soud proto správně uvedl, že skutečnost klamavého označení výrobků byla žalobci přičtena dvakrát. Z těchto důvodů navrhuje zamítnutí kasační stížnosti jako nedůvodné.

Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že byla podána osobou k tomu oprávněnou, je podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, a za stěžovatele jedná osoba s předepsaným právnickým vzděláním ve smyslu § 105 odst. 2 s. ř. s. Kasační stížnost je tedy přípustná.

Důvodnost kasační stížnosti pak Nejvyšší správní soud posoudil v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.). Ve věci přitom rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z ustanovení § 109 odst. 2, věty první s. ř. s.

Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu, neboť pouze přezkoumatelné rozhodnutí je zpravidla způsobilé být předmětem hodnocení z hlediska tvrzených nezákonností a vad řízení (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2009, č. j. 2 Azs 47/2009 - 71; všechna zde citovaná rozhodnutí NSS jsou dostupná rovněž na www.nssoud.cz).

Nejvyšší správní soud při posuzování nepřezkoumatelnosti vychází z ustálené judikatury Ústavního soudu (např. nález Ústavního soudu ze dne 20. 6. 1996, sp. zn. III. ÚS 84/94, uveřejněný pod č. 34 ve svazku č. 3 Sbírky nálezů a usnesení Ústavního soudu, nález Ústavního soudu ze dne 26. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/97, uveřejněný pod č. 85 ve svazku č. 8 Sbírky nálezů a usnesení Ústavního soudu), podle níž jedním z principů, které představují součást práva na řádný a spravedlivý proces, jakož i pojem právního státu (čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, čl. 1 Ústavy), jež vylučuje libovůli při rozhodování, je i povinnost soudů své rozsudky řádně odůvodnit (ve správním soudnictví podle ustanovení § 54 odst. 2 s. ř. s.). Nejvyšší správní soud nepominul ani nález Ústavního soudu ze dne 11. 4. 2007, sp. zn. I. ÚS 741/06 (dostupný na www.nalus.usoud.cz), v němž tento soud vyslovil, že „*odůvodnění rozhodnutí soudu jednajícího a rozhodujícího ve správním soudnictví, z něhož nelze zjistit, jakým způsobem postupoval při posuzování rozhodné skutečnosti, nevyhovuje zákonným požadavkům kladeným na obsah odůvodnění a v konečném důsledku takové rozhodnutí zasahuje do základních práv účastníka řízení, který má nárok na to, aby jeho věc byla spravedlivě posouzena*“. Ostatně Ústavní soud v nálezu ze dne 17. 12. 2008, sp. zn. I. ÚS 1534/08, také konstatoval, že „*(s)oudy jsou povinny své rozhodnutí řádně odůvodnit; jsou povinny též vysvětlit, proč se určitou námitkou účastníka řízení nezabývaly (např. proto, že nebyla uplatněna v zákonem stanovené lhůtě). Pokud tak nepostupují, porušují právo na spravedlivý proces garantované čl. 36 odst. 1 Listiny*“.

Z ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu plynou obdobné závěry. Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů je dána především tehdy, opřel-li soud rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem (viz např. rozsudek ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 - 75, publ. pod č. 133/2004 Sb. NSS), nebo pokud zcela opomenul vypořádat některou z námitek uplatněných v žalobě (viz např. rozsudek ze dne 27. 6. 2007, č. j. 3 As 4/2007 - 58, rozsudek ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 - 73, publ. pod č. 787/2006 Sb. NSS, či rozsudek ze dne 8. 4. 2004, č. j. 4 Azs 27/2004 - 74). Podobně je např. již zmíněným rozsudkem č. j. 2 Ads 58/2003 – 75 vymezena nepřezkoumatelnost pro nesrozumitelnost tak, že za nesrozumitelné je třeba obecně považovat takové rozhodnutí soudu, z jehož výroku nelze zjistit, jak vlastně soud ve věci rozhodl, tj. zda žalobu zamítl, odmítl nebo jí vyhověl, případně, jehož výrok je vnitřně rozporný. Pod tento pojem spadají i případy, kdy nelze rozeznat, co je výrok a co odůvodnění, kdo jsou účastníci řízení a kdo byl rozhodnutím zavázán.

Stěžovatelka nespecifikovala, zda nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu spatřuje v jeho nesrozumitelnosti či v nedostatku důvodů. Kasační soud se proto zabýval oběma možnými důvody; ostatně přihlížet k jakékoliv formě nepřezkoumatelnosti a k jejímu vlivu na zákonnost rozhodnutí je povinen i nad rámec kasačních důvodů (§ 109 odst. 4 s. ř. s.).

Rozsudek krajského soudu je odůvodněn tak, že důvody v něm uvedené jsou jednoznačnou oporou výroku a jsou z rozsudku dostatečně seznatelné. Rozsudek krajského soudu není nepřezkoumatelný pro nesrozumitelnost.

Pokud jde o úplnost odůvodnění rozsudku ve vztahu k okruhu žalobních důvodů, vyjádřil se krajský soud výslovně ke zjištění skutkového stavu, přičemž není vadou, pokud tak zčásti učinil poukazem na správní rozhodnutí, s nímž se ztotožnil; to je v souladu s odkazovaným rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2007, č. j. 8 Afs 75/2005 – 130. Žalobní námitku směřující vůči právní kvalifikaci krajský soud vyhodnotil tak, že je správně pojata v části I.1 a I.2 výroku prvostupňového rozhodnutí, neboť žalobcovo jednání mělo dvojí podobu. Krajský soud se ovšem vůbec nezabýval žalobní námitkou, že jako přitěžující okolnost byla žalobci přičtena opakovanost jednání, a to ve vztahu k předchozímu správnímu rozhodnutí sp. zn. SVS/2013/084464, které ovšem v době rozhodování správního orgánu I. stupně v této věci nebylo dosud pravomocné. Stejně tak žalobce brojil proti způsobu, jakým shodnou odvolací námitku posoudila žalovaná, která řekla, že tato skutečnost neměla vliv na výši pokuty. Pokud na opakovanosti jednání podložené předchozím správním rozhodnutím stál příkaz a jemu odpovídalo i prvostupňové rozhodnutí, pak tvrzení žalované v odvolacím rozhodnutí považoval žalobce za nepravdivé. Opomenutí této žalobní námitky by obstálo jen za situace, že po zrušení správních rozhodnutí soudem by v dalším řízení tato otázka znovu nevyvstala. Tak tomu ovšem není. Správní rozhodnutí byla soudem zrušena pro porušení zákazu dvojího přičítání, což nevylučuje pokračování v řízení a vydání nového rozhodnutí, v němž bude třeba i tuto otázku vyřešit; tudíž bylo na místě i ve vztahu k ní vyslovit závazný právní názor. Opomenutí této žalobní námitky je tedy vadou odůvodnění rozsudku krajského soudu mající vliv na jeho zákonnost. Nejvyšší správní soud proto shledal kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. naplněným.

Shledaná nepřezkoumatelnost rozsudku ovšem v daném případě nevylučuje posouzení kasační námitky směřující proti důvodům, pro něž krajský soud správní rozhodnutí zrušil, naopak vyjádření právního názoru je nezbytné pro další řízení.

Krajský soud shledal jako protizákonné dvojí přičítání spočívající v tom, že to, co je znakem skutkové podstaty deliktu, bylo současně vnímáno jako znak závažnosti při hodnocení přitěžujících okolností. Zde krajský soud odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 1. 2011, č. j. 4 As 33/2010 - 103, kde je na s. 113 takový závěr uveden. Z odkazovaného rozsudku ovšem není zřejmé, jak byly přitěžující okolnosti v tamním správním rozhodnutí formulovány a zda se jedná o srovnatelný příklad. Stěžovatel oproti tomu poukazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 8. 2012, č. j. 4 Ads 114/2011 - 105, publ. pod č. 2747/2013 Sb. NSS. Zde tento soud vyslovil, že „*(z)ásadu zákazu dvojího přičítání nelze aplikovat na skutkové podstaty správních deliktů, u nichž pojmově nelze rozlišovat určitou minimální (základní, typovou) intenzitu, nezbytnou pro naplnění zákonných znaků dané skutkové podstaty, a zbývající (vyšší,*

kvalifikovanou) intenzitu, kterou by bylo možno zohlednit jako okolnost přitěžující či polehčující při určení konkrétní výše pokuty (...)". V důvodech pak tento soud dále uvedl, že „*(n)ení porušením zásady zákazu dvojího přičítání, pokud je tatáž skutečnost vyjádřena ve skutkové podstatě a následně je s ní pracováno i při stanovení konkrétní výše trestu.*" Ani zde nelze z rozsudku vyčíst, jak konkrétně znělo pojednání o přitěžujících okolnostech. Z rozsudku městského soudu ze dne 29. 1. 2015 č. j. 6 A 27/2011 - 50, který na tento rozsudek Nejvyššího správního soudu navázal, plyne, že se jednalo o hodnocení klamavosti označení v části pojednávající o výši pokuty. Rozsudek městského soudu pro Nejvyšší správní soud není závazný. Pokud jde o střet rozsudků Nejvyššího správního soudu, nelze je označit za rozporné bez znalostí skutkových okolností.

Pro posouzení daného případu je rozhodující, zda výtka krajského soudu byla či nebyla přiléhavá ve vztahu ke znění správních rozhodnutí. Krajský soud z prvostupňového rozhodnutí citoval věty: „*(o)značení na obalu je základní informací, podle které se spotřebitelé rozhodují, zda potravinu koupí nebo nekoupí. Proto označení musí uvádět údaje tak, aby spotřebitel nemohl být uveden v omyl.*" Dále připustil, že se mohlo jednat o „poněkud neobratnou stylizaci textu nebo o nepříliš šťastné konstatování (...)", ovšem že výsledkem bylo, že to, co je znakem skutkové podstaty správního deliktu, bylo vnímáno jako znak závažnosti. Žalovanému pak krajský soud vytkl, že toto pochybení nenapravil.

Podle § 17i odst. 2 zákona o 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. Hodnocení závažnosti správního deliktu je tedy povinností správního orgánu při úvaze o trestu.

V daném případě je v prvostupňovém správním rozhodnutí na s. 4 dole uvedeno, že jako k přitěžující okolnosti bylo přihlédnuto ke skutečnosti, že se jednalo o 516 kg potraviny „Hovězí líčka", což je větší množství, dále jsou konstatovány cíle potravinového práva plynoucí z čl. 8 nařízení ES č. 178/2002 a po jejich výčtu na s. 5 následují věty pro krajský soud rozhodné: „*(o)značení na obalu je základní informací, podle které se spotřebitelé rozhodují, zda potravinu koupí nebo nekoupí. Proto označení musí uvádět údaje tak, aby spotřebitel nemohl být uveden v omyl.*" Následuje pak další věta, že účastníkovi přitěžuje mnohost zjištěného protiprávního jednání, a další, že mu přitěžují i okolnosti spočívající v opakovaném jednání. Věty, z nichž krajský soud dovodil, že se jedná o dvojí přičtení skutečností, jež jsou obsaženy již ve skutkové podstatě, takto vnímat nelze. Správní orgán neuvedl, že by tyto skutečnosti vnímal jako přitěžující, a smysl textu nasvědčuje spíše tomu, že se jednalo o posouzení závažnosti jednání (významu porušení povinnosti), tak jak předpokládá výše citované ustanovení § 17i odst. 2 zákona o potravinách. Uspořádání argumentace by sice mohlo být vhodnější, tak, aby podobné pochybnosti vůbec nevyvolávalo, nicméně i v této podobě lze z důvodů identifikovat její smysl a účel. Odvolací rozhodnutí žalované, které je třeba vnímat jako jeden celek s rozhodnutím prvostupňovým, obsahuje rovněž uvedené konstatování, ovšem následuje její vlastní vyhodnocení jediné odvolací námitky tohoto druhu, a to že neměla být přičtena k tíži opakovanost jednání plynoucí z nepravomocného předchozího rozhodnutí. Krajský soud žalovanému nevytýká, že nějakou odvolací námitku opomněl, ani to, že by shledal nějaký veřejný zájem, který měl být pro odvolací orgán důvodem k překročení mezí odvolacích námitek ve smyslu § 89 odst. 2 věta druhá zákona č. 500/2004 Sb., správní řád.

Kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. tak byl rovněž naplněn.

Kasační stížnost z výše uvedených důvodů shledal Nejvyšší správní soud důvodnou. Proto rozhodl o zrušení rozsudku krajského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1, věta první s. ř. s.), v němž bude vázán právními závěry uvedenými v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

V Brně dne 15. února 2017

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu