

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Filipa Dienstbiera a soudkyň JUDr. Marie Žiškové a JUDr. Lenky Kaniové v právní věci žalobkyně: **MRAZÍRNY PLZEŇ - DÝŠINA a. s.**, se sídlem Dýšina 408, zastoupené Mgr. Radkem Chaloupkou, advokátem se sídlem Bedřicha Smetany 167/2, Plzeň, proti žalované: **Ústřední veterinární správa Státní veterinární správy**, se sídlem Slezská 100/7, Praha 2, o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 15. 4. 2015 č. j. SVS/2015/029700-G, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 20. 4. 2017, č. j. 57 A 79/2015 – 61,

takto:

I. Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 20. 4. 2017, č. j. 57 A 79/2015 - 61, **se zrušuje.**

II. Rozhodnutí Ústřední veterinární správy Státní veterinární správy ze dne 15. 4. 2015, č. j. SVS/2015/029700-G, **se zrušuje** a věc **se vrací** žalované k dalšímu řízení.

III. Žalovaná **je povinna** nahradit žalobkyni náklady soudního řízení ve výši 21.342 Kč ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce žalobkyně Mgr. Radka Chaloupky.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Rozhodnutím ze dne 6. 2. 2015, č. j. SVS/2015/012895-P, Krajská veterinární správa Státní veterinární správy pro Plzeňský kraj (dále jen „krajská veterinární správa“) uložila žalobkyni úhrnnou pokutu ve výši 110.000 Kč za spáchání správních deliktů:

1. podle § 72 odst. 1 písm. j) zákona č. 166/1999 Sb., o veterinární péči a o změně některých souvisejících zákonů (veterinární zákon), kterého se žalobkyně jakožto provozovatel potravinářského podniku dopustila před příchodem níže uvedených živočišných produktů z jiného členského státu na místo určení do své provozovny v Dýšině porušením povinností stanovených v § 30 odst. 3 písm. a) veterinárního zákona tím, že neinformovala krajskou veterinární správu včas a pravdivě v souladu s § 2 nařízení vlády č. 125/2011 Sb., o stanovení informačních povinností příjemcům živočišných produktů v místě určení, o příchodu živočišných produktů na místo určení, kdy konkrétně:

a) v případě zásilky: kuřecí maso, kuřecí prsa, celkového objemu 4.000 kg, odesílatel INEX Zaklad przetworstwa drobiu Inga i Leszek Kaczor, ul. Kwiatova 16, 66-016 Czerwiensk, reg. č. PL 08094304 WE,

- byla zásilka krajské veterinární správě oznámena dne 21. 10. 2014 v 14:39 hod., avšak na místo určení dorazila dne 22. 10. 2014; krajská veterinární správa tedy obdržela informace o zásilce později než 48 hodin před příchodem zásilky na místo určení;

- příjemka ze dne příjmu 22. 10. 2014 na rozdíl od odeslané informace o množství kuřecích prsou (4.000 kg) uvádí přijaté množství 4.950 kg, tedy množství o 22 % vyšší;

b) v případě zásilky: krůtí maso, krůtí prsa, celkového objemu 1.000 kg, odesílatel INDYK Slask Sp. z.o.o., ul. Wolnosci 21, 42-672 Wieszova, reg. č. PL 24130501 WE,

- byla zásilka krajské veterinární správě oznámena dne 21. 10. 2014 v 14:38 hod., avšak na místo určení dorazila dne 22. 10. 2014; krajská veterinární správa tedy obdržela informace o zásilce později než 48 hodin před příchodem zásilky na místo určení;

2. podle § 17a odst. 1 písm. f) zákona č. 110/1997 Sb., o potravinách a tabákových výrobcích a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů (dále jen „zákon o potravinách“), kterého se žalobkyně jakožto provozovatel potravinářského podniku dopustila porušením povinnosti stanovené v § 10 odst. 1 písm. b) zákona o potravinách tím, že do její provozovny v Dýšině bylo společností FROSTMAN s. r. o. dne 23. 10. 2014 v 7:00 hod. předáno 781,5 kg chlazeného vepřového mletého masa, označeného na formuláři příkazu k výrobě „*Výdej výroba Frostman č. P 041, datum 21. 10. 2014, oprava množství*“, jako V. mleté 80/20 VL ve významu vepřové mleté 20 % tuku – vepřové libové (původní etiketa mletého masa nebyla zpracovatelem zachována), k výrobě (procesu vakuování), kdy v době od 7:00 do 10:00 hodin bylo přebaleno 781,50 kg vepřového mletého masa na vakuová balení vepřového mletého masa o hmotnosti 10 kg, přičemž ve výrobně bylo z předaného produktu vytvořeno 781 kg chlazeného vepřového mletého masa, baleného po 10 kg ve vakuu, označeného jako Mleté maso 80/20 VAC masný polotovar, s obsahem hovězího masa a datem použitelnosti v chlazeném stavu do 29. 10. 2014. Tato balení byla následně dne 23. 10. 2014 vydána na základě dodacího listu zpět společnosti FROSTMAN s. r. o., a tím uvedena na trh, ovšem jako potraviny klamavě označené,

neboť ve složení mletého masa je na etiketě nesprávně uvedeno 20 % hovězího masa, přestože hovězí maso nebylo v balení vůbec obsaženo;

3. podle § 17 odst. 2 písm. b) zákona o potravinách, kterého se žalobkyně jakožto provozovatel potravinářského podniku dopustila porušením povinnosti stanovené

a) v čl. 18 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, tím, že vepřové mleté maso, specifikované výše v bodu 2, bylo předáno k přebalení, při němž byly zničeny původní etikety, nesoucí údaje o datu použitelnosti stanoveném výrobcem; na pokyn zadavatele činnosti bylo stanoveno nové datum použitelnosti, u kterého nelze ověřit, zda nedošlo k jeho prodloužení proti původnímu datu; tím žalobkyně jakožto provozovatel potravinářského podniku porušila zásadu sledovatelnosti potravin, neboť v případě přepracování dodaných surovin i přebalování produktů je provozovatel potravinářského podniku povinen uchovávat původní etikety i nově vytvořené etikety, aby bylo možné prokázat sledovatelnost těchto produktů;

b) v čl. 18 odst. 2 ve spojení s čl. 17 odst. 5 a přílohou VI částí B bodem 2 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1169/2011, o poskytování informací o potravinách spotřebitelům, o změně nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1924/2006 a (ES) č. 1925/2006 a o zrušení směrnice Komise 87/250/EHS, směrnice Rady 90/496/EHS, směrnice Komise 1999/10/ES, směrnice Evropského parlamentu a Rady 2000/13/ES, směrnic Komise 2002/67/ES a 2008/5/ES a nařízení Komise (ES) č. 608/2004 [dále jen „nařízení (EU) č. 1169/2011“], tím, že na etiketě balení chyběl údaj o obsahu tuku ve formátu srozumitelném spotřebiteli, přičemž způsob vyjádření obsahu tuku v mletém mase je nařízením (EU) č. 1169/2011 požadován ve formátu: „*obsah tuku v procentech nižší než …*“;

4. podle § 17a odst. 1 písm. e) zákona o potravinách, kterého se žalobkyně jakožto provozovatel potravinářského podniku dopustila porušením povinnosti stanovené

a) v § 6 odst. 1 písm. b) zákona o potravinách a v § 3 odst. 1 písm. a) a v příloze I tabulce 1 vyhlášky č. 326/2001 Sb., kterou se provádí § 18 písm. a), d), g), h), i) a j) zákona č. 110/1997 Sb., o potravinách a tabákových výrobcích a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, pro maso, masné výrobky, ryby, ostatní vodní živočichy a výrobky z nich, vejce a výrobky z nich, tím, že vepřové mleté maso, specifikované výše v bodu 2, bylo na etiketě nesprávně označeno jako masný polotovar, přestože podle zmíněných předpisů mělo být označeno skupinou „*mleté maso*“ a druhem „*maso*“;

b) v § 6 odst. 1 písm. b) zákona o potravinách a v § 3 odst. 5 vyhlášky č. 113/2005 Sb., o způsobu označování potravin a tabákových výrobků, tím, že vepřové mleté maso, specifikované výše v bodu 2, mělo na etiketě 2

údaje o doporučené teplotě skladování pro chlazené maso a zmrazené maso, na etiketě však nebyl uveden fyzikální stav potraviny jako doplňující údaj názvu potraviny;

c) v § 6 odst. 1 písm. d) zákona o potravinách a v § 6 odst. 5 vyhlášky č. 113/2005 Sb. tím, že vepřové mleté maso, specifikované výše v bodu 2, mělo na etiketě údaj o datu použitelnosti do 29. 10. 2014 uveden v nesprávném formátu „*Minimální trvanlivost*“, přestože povinným údajem pro potraviny podléhající rychlé zkáze je datum použitelnosti ve formátu „*Spotřebujte do...*“ s udáním dne a měsíce, popřípadě též roku ukončení této doby v uvedeném pořadí;

[2] Žalovaná v záhlaví uvedeným rozhodnutím změnila rozhodnutí prvního stupně tak, že snížila pokutu na částku 80.000 Kč, a ve zbývající části rozhodnutí potvrdila.

II. Rozsudek krajského soudu

[3] Žalobkyně napadla rozhodnutí žalované žalobou u Krajského soudu v Plzni, který ji v záhlaví označeným rozsudkem zamítl.

[4] Krajský soud nepřisvědčil námitkám, v nichž žalobkyně namítala rozpor nařízení vlády č. 125/201 Sb. s ústavním pořádkem a s právem EU. Z vývoje právní úpravy informační povinnosti podle citovaného nařízení vyplývá, že v období od 2. 10. 2014 do 1. 8. 2015 došlo k přísnější regulaci příjemců živočišných produktů, která se projevila prodloužením lhůty z 24 na 48 hodin a v rozšíření výčtu sdělovaných informací. S ohledem na neexistenci důvodových zpráv ke změnám právní úpravy nebyl krajský soud s to zjistit motivaci vlády pro zpřísnění právní úpravy, ani pro její uvedení do původního stavu. Zdrojem pro stanovení informační povinnosti je zejména nařízení Evropského Parlamentu a Rady (ES) č. 882/2004 ze dne 29. dubna 2004 o úředních kontrolách za účelem ověření dodržování právních předpisů týkajících se krmiv a potravin a pravidel o zdraví zvířat a dobrých životních podmínkách zvířat (dále jen „nařízení o úředních kontrolách“), které dává vnitrostátnímu zákonodárci oprávnění vymezit podmínky a způsob plnění informační povinnosti „*v rozsahu nezbytně nutném pro organizaci úředních kontrol*“. Prodloužení lhůty z 24 na 48 hodin není podle krajského soudu samo o sobě excesivní a obstojí z hlediska požadavků nařízení o úředních kontrolách.

[5] Žalobkyně neuvedla konkrétní důvody, které by doložily její tvrzení, že není schopna lhůtu 48 hodin v obchodních vztazích reálně plnit. Naopak se soudu nejevila jako nerozumná argumentace žalované, podle níž prodloužení lhůty na 48 hodin může vést k lepší ochraně spotřebitele, neboť poskytuje správním orgánům delší dobu pro organizaci kontrol. Tato argumentace je sice oslabena následným postupem vlády, která bez jakéhokoliv zdůvodnění úroveň povinností zmírnila, takový postup normotvůrce však nemůže v konkrétním případě způsobit neaplikovatelnost daného nařízení. Žalobkyně spatřovala ve zpřísnění režimu informační povinnosti nezákonnou podporu domácí produkce. Tento závěr dovozovala z vyjádření ministra zemědělství, neupřesnila však, kdy mělo k danému vyjádření dojít, ani jaký byl jeho přesný obsah.

[6] Podle krajského soudu žalovaná pečlivě a podrobně popsala důvody vyvracející názor žalobkyně, že byla v pozici pouhého skladovatele, a proto měla informační povinnost stíhat skutečného kupujícího, nikoliv ji. Žalovaná také přesvědčivě vysvětlila podstatu pojmu *„příjemce živočišných produktů“* a její výklad je v souladu s čl. 3 odst. 6 nařízení o úředních kontrolách, podle něhož je informační povinnost třeba vztahovat k *„provozovateli, kterému bylo zasláno zboží z jiného členského státu*“. Byla to právě žalobkyně, jíž bylo zboží z Polska zasláno.

[7] Námitky směřující proti správním deliktům označeným v rozhodnutí krajské veterinární správy ve výrocích I.2 až I.4 žalobkyně omezila na obecnou proklamaci, že odpovědnost za označení potravin by měl nést objednatel zboží a že některé výtky jsou nepřiměřeně přísné (např. výtka vztahující se k minimální trvanlivosti). Otázka vlastnictví nesprávně označených potravin není podle soudu pro vznik odpovědnosti za správní delikt relevantní. Následky nesplnění povinností podle § 17 odst. 2 písm. b) a § 17a odst. 1 písm. e) a f) stíhají provozovatele potravinářského podniku, nikoliv objednatele zboží. Žalovaná správně uzavřela, že žalobkyně jakožto provozovatel potravinářského podniku nesla svůj díl odpovědnosti v rámci řetězce subjektů uvádějících potraviny do oběhu. Byly-li v její provozovně zjištěny nedostatky, musí za ně nést následky.

[8] Dále krajský soud nepřisvědčil námitce, v níž žalobkyně vytkla krajské veterinární správě, že vydala příkaz o uložení pokuty, aniž vyčkala uplynutí lhůty pro podání námitek proti kontrole. Ve shodě s žalovanou krajský soud připustil, že se nejednalo o řádný a obvyklý postup, v konkrétním případě však nebyl způsobilý způsobit žalobkyni jakoukoliv újmu.

[9] Závěrem soud neshledal důvodnou ani námitku zjevné nepřiměřenosti sankce. Správní orgány uložily pokutu v rámci zákonného rozpětí a přesvědčivě zdůvodnily hlediska, která vzaly v úvahu.

III. Obsah kasační stížnosti

[10] Žalobkyně (stěžovatelka) napadla rozsudek krajského soudu kasační stížností z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s“).

[11] Stěžovatelka nesouhlasila s krajským soudem, že dočasné zpřísnění informační povinnosti nebylo samo o sobě schopno založit nezákonnost a protiústavnost nařízení vlády č. 125/2011 Sb. Krajský soud se s argumentací stěžovatelky nevypořádal. Zachování volného trhu bez zbytečných překážek je natolik důležitým zájmem, že mu nemohou být kladeny překážky, které normotvůrce stanovil nařízením vlády č. 125/2011 Sb. Již v žalobě stěžovatelka namítla rozpornost nařízení vlády č. 125/2011 Sb. s ústavními principy a principy, na nichž je založena EU, zejm. zásadou volného pohybu zboží. Z nařízení o úředních kontrolách plyne, že kontroly musí být prováděny nediskriminačním způsobem a musí být stejnou měrou zacíleny na domácí produkci, vývoz i dovoz. Z vyjádření ministra zemědělství i ze samotného nařízení vlády č. 125/2011 Sb. plyne, že zpřísnění podmínek kontrol bylo jednoznačně motivováno ochranou domácí produkce proti dovozu

potravin a bylo reakcí na ruské sankce. Toto nařízení klade obchodníkům v rámci volného trhu nepřiměřené překážky.

[12] Stěžovatelka nesouhlasila s výkladem krajského soudu týkajícím se pojmu „*příjemce živočišných produktů*“. Již v žalobě namítala, že plnění povinnost nahlášení konkrétního zboží náleží kupujícímu. Příjemcem živočišných produktů musí být z logiky věci ten, kdo zboží objednává a kupuje. Skladovatel nemá možnost do plnění této povinnosti jakkoliv zasahovat, proto mu není možné uložit za neplnění uvedené povinnosti pokutu. Žalovaná se s touto námitkou vypořádala jednoduše tak, že ji praktická stránka věci nezajímá. Bylo by však absurdní, pokud by nebylo možné z byrokratických důvodů přijmout zboží je proto, že vozidlo dodavatele dorazilo o několik hodin dříve.

[13] Již v předchozím řízení stěžovatelka také namítala, že postup krajské veterinární správy byl překvapivý a nesprávný, neboť vydáním příkazu před uplynutím lhůty pro podání námitek odepřela stěžovatelce právo vyjádřit se k protokolu. Závěr krajského soudu k této otázce nemůže být podle stěžovatelky správný. Pokud právní předpis stanoví nějaký postup, je třeba, aby jej správní orgán dodržel. Otázka, zda byla stěžovatelce způsobena nějaká újma, není podstatná. Podstatné je, že došlo k procesnímu pochybení, kterým újma způsobena být mohla.

[14] Podle stěžovatelky krajský soud ani žalovaná neposoudily nepřiměřenost sankce řádně. S ohledem na výše popsané pochybnosti je pokuta velmi vysoká. Kritéria, kterými správní orgány uložení sankce zdůvodnily, nejsou podle stěžovatelky dostatečná.

[15] Žalovaná se ke kasační stížnosti nevyjádřila.

IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[16] Kasační stížnost je přípustná. Důvodnost kasační stížnosti soud posoudil v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[17] Nejvyšší správní soud shledal z úřední povinnosti důvody pro zrušení rozhodnutí krajského soudu i rozhodnutí žalované.

IV.1 Informační povinnost podle nařízení vlády č. 125/2011 Sb.

[18] V případě správního deliktu uvedeného ve výroku I.1 rozhodnutí krajské veterinární správy musel Nejvyšší správní soud z úřední povinnosti přihlédnout k zásadě *lex mitior*.

[19] Uvedená zásada je vyjádřena v druhé větě čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), podle kterého „[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.*“ Byť byla tato zásada původně formulována pro oblast (soudního)

trestního práva, její uplatnění v rámci správního trestání potvrzuje ustálená judikatura Nejvyššího správního soudu i Ústavního soudu (např. rozsudek ze dne 27. 10. 2004, č. j. 6 A 126/2002 - 27, č. 461/2005 Sb. NSS, usnesení rozšířeného senátu ze dne 30. 9. 2015, č. j. 6 As 114/2014 - 55, č. 3339/2016 Sb. NSS, nebo nález Ústavního soudu ze dne 11. 7. 2007, sp. zn. II. ÚS 192/05).

[20] Podrobně se dopady zásady *lex mitior* na řízení před správními soudy zabýval rozšířený senát v usnesení ze dne 16. 11. 2016, č. j. 5 As 104/2013 - 46, č. 3528/2017 Sb. NSS, v němž uzavřel, že krajský soud rozhodující ve správním soudnictví o žalobě proti rozhodnutí ve věci správního trestání je povinen přihlédnout k zásadě vyjádřené ve větě druhé čl. 40 odst. 6 Listiny, pokud zákon, kterého bylo použito, byl po právní moci správního rozhodnutí změněn nebo zrušen (odst. 61). Zároveň rozšířený senát zdůraznil, že krajský soud má povinnost zkoumat, zda nedošlo ke změně zákona, bez ohledu na to, zda žalobce takovou žalobní námitku uplatnil (odst. 43).

[21] Částečně odlišná je podle rozšířeného senátu situace v řízení před Nejvyšším správním soudem, neboť ten je orgánem rozhodujícím o mimořádném opravném prostředku, který směřuje proti pravomocnému rozhodnutí krajského soudu. Proto v rámci řízení o kasační stížnosti již nemůže být zohledněna právní úprava, která by nabyla účinnosti poté, kdy rozhodnutí krajského soudu nabylo právní moci. Nejvyšší správní soud v řízení o kasační stížnosti bez ohledu na uplatněné kasační námitky *ex offo* přezkoumá, zda bylo správně aplikováno právo v předcházejících řízeních. Je tedy povinen zabývat se i právním stavem a jeho případnými změnami nastalými až do okamžiku rozhodování krajského soudu a zkoumat v rámci kasačního přezkumu, zda krajský soud dostál své vlastní povinnosti zkoumat tuto otázku před svým rozhodnutím (odst. 52).

[22] V nyní posuzované věci je nesporné, že s účinností od 1. 8. 2015 byla lhůta, v níž je příjemce živočišných produktů z jiných členských států povinen hlásit veterinární správě určité informace o takové zásilce, zkrácena ze 48 hodin na 24 hodin před příchodem zásilky. Časový aspekt informační povinnosti přitom tvoří podstatu dvou ze tří skutků, jimiž se měla stěžovatelka dopustit správních deliktů vymezených ve výroku I.1 rozhodnutí krajského veterinární správy (viz výše odst. [1]).

[23] Skutková podstata tohoto deliktu je založena spojením několika právních norem. Jejím základem je § 72 odst. 1 písm. j) veterinárního zákona, podle kterého se právnická nebo podnikající fyzická osoba dopustí správního deliktu tím, že „*nesplní nebo poruší veterinární podmínky obchodování se zvířaty a živočišnými produkty, anebo veterinární podmínky dovozu a tranzitu veterinárního zboží z třetích zemí a jeho vývozu do těchto zemí, stanovené v § 28 odst. 1 až 4, § 29 odst. 2, § 30 odst. 3, § 32 odst. 1, 4 a 7, § 34 odst. 2, § 36 odst. 4, § 37 odst. 3, § 38b odst. 1 nebo § 38c odst. 1 až 4*“ (zdůraznění doplněno). V nyní posuzované věci správní orgány vytkly stěžovatelce nesplnění podmínek dovozu veterinárního zboží podle § 30 odst. 3 písm. a) veterinárního zákona, který ukládá příjemci živočišných produktů v místě určení povinnost „*informovat předem krajskou veterinární*

správu o příchodu zvířat nebo živočišných produktů z jiného členského státu, a to v rozsahu nezbytném z hlediska účelu a způsobu provádění veterinární kontroly při příchodu na místo určení".

[24] Rozsah a podmínky informační povinnosti jsou pak upřesněny v prováděcím předpise. V době spáchání posuzovaného deliktu bylo tímto prováděcím předpisem nařízení vlády č. 125/2011 Sb., které v § 2 odst. 2 stanovilo, že informace blíže upřesněné v odstavci 1 byl příjemce živočišných produktů povinen oznámit krajské veterinární správě „*způsobem umožňujícím dálkový přenos dat prostřednictvím informačního systému Státní veterinární správy tak, aby je obdržela nejpozději 48 hodin před příchodem živočišných produktů na místo určení*" (zdůraznění doplněno).

[25] S účinností od 1. 8. 2015 bylo nařízení vlády č. 125/2011 Sb. zrušeno a nahrazeno vyhláškou č. 172/2015 Sb., o informační povinnosti příjemce potravin v místě určení. Podle § 2 odst. 2 uvedené vyhlášky platí, že „[p]*říjemce potravin z jiného členského státu Evropské unie v místě určení, jde-li o potravinu uvedenou v § 1 odst. 2 písm. h)* [tj. potravinu živočišného původu] *a místo určení podle § 1 odst. 3* [tj. místo prvního příjmu potraviny včetně jakéhokoli prvního zacházení nebo manipulace s ní na území České republiky], *oznámí prostřednictvím informačního systému Státní veterinární správy nejpozději 24 hodin před příchodem potravin na místo určení* [...]" (zdůraznění doplněno).

[26] Stěžovatelce byla v posuzované věci uložena pokuta mimo jiné za to, že nevyrozuměla krajskou veterinární správu o skutečnostech požadovaných nařízením vlády č. 125/2011 Sb. ve lhůtě 48 hodin před obdržením dvou zásilek živočišných produktů specifikovaných ve výroku 1 rozhodnutí krajské veterinární správy, ale ve lhůtě kratší. Příchod zásilek stěžovatelka oznámila dne 21. 10. 2014 ve 14:38 hod, resp. 14:39 hod. Zásilky přijala dne 22. 10. 2014, tedy dříve než 48 hodin po ohlášení jejich chystaného příchodu krajské veterinární správně.

[27] Z rozhodnutí žalované ovšem vyplývá, že „*v daném případě byly zásilky nahlášeny alespoň 24 hodin (1 den) před přijetím v místě určení*". Tuto skutečnost žalovaná považovala za polehčující okolnost, kterou krajská veterinární správa dostatečně nezohlednila, a která tak byla jedním z důvodu pro snížení pokuty v rozhodnutí žalované. Je třeba dodat, že v době vydání rozhodnutí žalované dne 15. 4. 2015 platila lhůta 48 hodin pro splnění informační povinnosti. Žalovaná tedy nemohla zohlednit splnění informační povinnosti alespoň ve lhůtě 24 hodin jinak než jako polehčující okolnost.

[28] V jiné situaci byl ovšem krajský soud. V době vydání napadeného rozsudku dne 20. 4. 2017 bylo již pro splnění informační povinnosti dostatečné, pokud příjemce živočišných produktů z jiného členského státu nahlásil příchod zásilky 24 hodin předem. Krajský soud si byl této skutečnosti nepochybně vědom, neboť podrobně popsal vývoj lhůty pro informační povinnost v nařízení vlády č. 125/2011 Sb., které původně stanovilo lhůtu 24 hodin, v období od 2. 10. 2014 do 31. 7. 2015 prodloužilo lhůtu na 48 hodin, a následně bylo nahrazeno vyhláškou č. 172/2015 Sb., která opět vrátila lhůtu na 24 hodin (viz str. 7 a 8 napadeného rozsudku). Ke změnám lhůt pro informační povinnost se krajský soud vyjádřil pouze v tom smyslu, že není možné se dopátrat odůvodnění těchto změn, neboť k relevantním právním předpisům neexistují důvodové zprávy, a proto neshledal důvodnou žalobní námitku, podle níž bylo dočasné zpřísnění lhůty pro informační

povinnost nepřípustným znevýhodněním dovozu z jiných členských států oproti domácí produkci. Krajský soud však opomněl zohlednit důsledky pozdější příznivější právní úpravy z pohledu zásady *lex mitior*.

[29] Došlo totiž přesně k takové situaci, kterou se zabýval rozšířený senát v usnesení č. j. 5 As 104/2013 – 46. Ačkoliv v době rozhodování krajské veterinární správy i žalované právní předpisy upravovaly trestnost jednání stěžovatelky shodně jako v době spáchání deliktu, v době rozhodování krajského soudu již bylo nutné hledět na totožné jednání stěžovatelky podle příznivější právní úpravy tak, že trestné nebylo, neboť stěžovatelka nahlásila příchod zásilky živočišných produktů z jiného členského státu ve lhůtě, která byla z hlediska pozdější právní úpravy postačující. Jinými slovy, v době od 1. 8. 2015 již není správním deliktem, pokud příjemce živočišných produktů nesplní informační povinnost ve lhůtě 48 hodin, ale splní ji ve lhůtě 24 hodin před přijetím živočišných produktů. Pohledem právní úpravy účinné v době rozhodování krajského soudu se tak stěžovatelka nedopustila správních deliktů tím, že zásilky upřesněné ve výroku I.1 rozhodnutí krajské veterinární správy oznámila až dne 21. 10. 2014 v 14:38, resp. 14:39 hod. Krajský soud byl povinen přihlédnout k této skutečnosti z úřední povinnosti a napadené rozhodnutí z tohoto důvodu zrušit. Pro úplnost soud doplňuje, že právní úprava, která kvalifikuje jako správní delikt třetí skutek uvedený ve výroku I.1 rozhodnutí veterinární správy (nahlášení nesprávného množství živočišných produktů, které stěžovatelka hodlala přijmout z jiného členského státu), se z hlediska „*přísnosti*“ nezměnila.

[30] Je také třeba dodat, že dočasné zpřísnění režimu informační povinnosti, které bylo účinné v době spáchání správního deliktu, nesplňovalo podmínky pro výjimku z použití zásady *lex mitior*, kterou Nejvyšší správní soud stanovil v rozsudku ze dne 31. 8. 2017, č. j. 1 As 208/2016 – 35, č. 3657/2018 Sb. NSS. Podle tohoto rozsudku pravidlo přednosti pozdější příznivější právní úpravy nelze aplikovat na případy, kdy zákonodárce nebo správní orgán předem, tedy již při prvotním stanovení určité povinnosti, vymezil její rozsah cíleně pro určité konkrétní období, zatímco pro jiné období ji nestanovil vůbec nebo její rozsah vymezil odlišně. To může mít svůj racionální důvod v potřebě postupného dosahování předem stanovených cílů regulace, nebo naopak pro plynulý přechod k nižší úrovni regulace.

[31] Takové okolnosti však v nyní posuzované věci nenastaly. Ze samotné právní úpravy, ani z žádných dostupných dokumentů (jak již poznamenal krajský soud, důvodové zprávy ke změnám relevantních prováděcích předpisů neexistují) nevyplývá, že by se jednalo o normotvůrcem předem zamýšlenou cílenou regulaci pro určité konkrétní období, která by byla opřena o racionální důvody. Bylo-li účelem dočasného zpřísnění zvýhodnění domácí produkce oproti dovozu živočišných produktů z jiných členských států, jak tvrdí stěžovatelka, byl by takový důvod v rozporu se zásadou volného pohybu zboží v EU, a nemohl by odůvodnit výjimku ze zásady *lex mitius* ve smyslu rozsudku č. j. 1 As 208/2016 - 35. Námitku rozporu s právem EU či s ústavním pořádkem, ani tvrzené nedostatečné vypořádání těchto námitek krajským soudem však s ohledem na výše uvedené závěry není třeba řešit. Z týchž důvodů se již soud nezabýval námitkou, v níž stěžovatelka vyjádřila nesouhlas s výkladem pojmu „*příjemce živočišných produktů*“ ve smyslu § 30 odst. 3 písm. a) veterinárního zákona a § 2 nařízení vlády č. 125/2011 Sb.

IV.2 Porušení povinnosti stanovené přímo použitelným právním předpisem EU

[32] Nejvyšší správní soud musel dále z úřední povinnosti přihlédnout k porušení ústavně zaručené zásady „*nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege*“ v případě správního deliktu vymezeného ve výroku I.3.b rozhodnutí krajské veterinární správy.

[33] Tato zásada, někdy označovaná též jako zásada zákonnosti či zásada legality, je zakotvena v čl. 39 Listiny, podle kterého „[j]*en zákon stanoví, které jednání je trestným činem a jaký trest, jakož i jaké jiné újmy na právech nebo majetku, lze za jeho spáchání uložit*“, a má svůj základ v čl. 7 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“), podle něhož „[n]*ikdo nesmí být odsouzen za jednání nebo opomenutí, které v době, kdy bylo spácháno, nebylo podle vnitrostátního nebo mezinárodního práva trestným činem.*“ S ohledem na skutečnost, že skutková podstata daného deliktu měla spočívat v porušení práva EU, je v této souvislosti relevantní také čl. 49 Listiny základních práv EU, podle kterého „[n]*ikdo nesmí být odsouzen za jednání nebo opomenutí, které v době, kdy bylo spácháno, nebylo podle vnitrostátního nebo mezinárodního práva trestným činem*“.

[34] Záruku zakotvenou v čl. 7 Úmluvy označil Evropský soud pro lidská práva (dále jen „ESLP“) za podstatnou součást principu vlády práva, která zaujímá prvořadé místo v systému ochrany Úmluvy, o čemž svědčí podle něj skutečnost, že čl. 15 Úmluvy nedovoluje od tohoto ustanovení ustoupit ani v případě války nebo jiného veřejného ohrožení (rozsudek ESLP ze dne 22. 11. 1995, *C. R. proti Spojenému království*, stížnost č. 20190/92, odst. 32). Z uvedené zásady vyplývá, že trestný čin musí být jasně definován zákonem. Tato podmínka je splněna, jestliže ten, komu je norma určena, může ze znění příslušného ustanovení zjistit (v případě potřeby za pomoci soudního výkladu nebo odborné porady), jaké konání nebo opominutí konání způsobuje jeho trestní odpovědnost (rozsudky ESLP ze dne 18. 7. 2014, *Ashlarba proti Gruzii*, stížnost č. 45554/08, odst. 33, nebo ze dne 25. 5. 1993, *Kokkinakis proti Řecku*, stížnost č. 14307/88, odst. 52).

[35] Shodně se k uvedené zásadě staví také právo EU. Podle stanoviska generálního advokáta M. Bobka ve věci *Mauro Scialdone* lze za jádro zásady zákonnosti, která je nejsilnějším a nejkonkrétnějším vyjádřením zásady právní jistoty, považovat hmotněprávní prvky skutkových podstat trestných činů a trestů. Uvedená zásada vyžaduje, aby právní předpisy jasně stanovily trestné činy a tresty, které se použijí v okamžiku daného postižitelného jednání či opomenutí. Tato podmínka je splněna, pokud se právní subjekty mají možnost z textu příslušného ustanovení, a v případě potřeby z výkladu, který k němu podaly soudy, dozvědět, z jakých jednání a opomenutí jim vzniká trestněprávní odpovědnost. Pokud vnitrostátní právo ve znění použitelném v době spáchání postižitelného jednání neobsahovalo výslovná ustanovení stanovící trestní odpovědnost za určité jednání, pak zásada zákonnosti trestů, jak je zakotvena v čl. 49 odst. 1 Listiny základních práv Evropské unie, zakazuje takové jednání trestně postihovat (stanovisko generálního advokáta ze dne 13. 7. 2017, ve věci *Mauro Scialdone*, C-574/15, odst. 147 až 149).

[36] Jak již soud výše uvedl, trestnost správních deliktů se řídí obdobnými principy jako trestnost trestných činů (viz např. usnesení rozšířeného senátu č. j. 5 As 104/2013 - 46), výše uvedená východiska jsou proto plně aplikovatelná i na nyní posuzovanou věc. Uložení sankce za správní delikt je tedy přípustné pouze ohledně

takového jednání, o němž mohl pachatel v době, kdy se ho dopustil, důvodně předpokládat, že jde o jednání sankcionovatelné, a to s ohledem na obsah právních předpisů účinných v době jeho spáchání (případně i s ohledem na ustálenou a obecně dostupnou judikaturu).

[37] V případě deliktu vymezeného ve výroku I.3.b rozhodnutí krajské veterinární správy Nejvyšší správní soud shledal, že v době, kdy jej měla stěžovatelka spáchat, neexistoval vůbec právní podklad pro povinnost, kterou měla porušit.

[38] Základ skutkové podstaty daného správního deliktu byl vymezen obecně pomocí odkazovací normy v § 17 odst. 2 písm. b) zákona o potravinách, podle kterého se provozovatel potravinářského podniku dopustí správního deliktu tím, že „*jiným jednáním, než je uvedeno v písmenu a), poruší povinnost stanovenou přímo použitelným předpisem Evropských společenství upravujícím požadavky na potraviny.*“ Tímto přímo použitelným právním předpisem EU mělo být podle krajské veterinární správy nařízení (EU) č. 1169/2011. Konkrétně se měla stěžovatelka dopustit porušení povinnosti stanovené v čl. 18 odst. 2 ve spojení s čl. 17 odst. 5 a přílohou VI částí B bodem 2 uvedeného nařízení.

[39] Správní orgány i krajský soud ovšem přehlédly, že nařízení (EU) č. 1169/2011 nebylo v době údajného spáchání deliktu (v den kontroly 23. 10. 2014) použitelné (tj. účinné), resp. v té době byla použitelná pouze jeho příloha VI část B, která však sama o sobě nemohla stěžovatelce založit povinnost, jejíž nesplnění jí bylo vytčeno.

[40] Vstup v platnost a použitelnost nařízení (EU) č. 1169/2011 upravuje jeho čl. 55, podle něhož „[t]*oto nařízení vstupuje v platnost dvacátým dnem po vyhlášení v Úředním věstníku Evropské unie. Použije se ode dne 13. prosince 2014, s výjimkou čl. 9 odst. 1 písm. l), jenž se použije ode dne 13. prosince 2016, a části B přílohy VI, jež se použije ode dne 1. ledna 2014*“ (zdůraznění doplněno).

[41] Příloha VI část B upřesňující zvláštní požadavky na označení mletého masa v bodu 2 stanoví: „*Vedle požadavků stanovených v kapitole IV oddíle V přílohy III nařízení (ES) č. 853/2004 se v označení uvedou tyto výroky: - ‚obsah tuku v procentech nižší než …‘.* “ Toto ustanovení však nelze považovat za právní normu, která by byla způsobilá založit vynutitelnou povinnost, neboť neoznačuje adresáta, jemuž je norma určena a který odpovídá za její dodržení.

[42] Adresát, jemuž jsou určeny povinnosti týkající se označování potravin stanovené nařízením (EU) č. 1169/2011, je upřesněn v čl. 8 tohoto nařízení: „*Za informace o potravině odpovídá provozovatel potravinářského podniku, pod jehož jménem nebo obchodním názvem je potravina uváděna na trh, a není-li usazen v Unii, dovozce potraviny na trh Unie.*“ Toto ustanovení však s ohledem na čl. 55 téhož nařízení bylo použitelné až ode dne 13. 12. 2014, tedy až po datu 23. 10. 2014, kdy mělo ke spáchání deliktu dojít. Pro úplnost lze dodat, že stěžovatelka by nebyla adresátem uvedené povinnosti, bylo-li by dané nařízení již použitelné, neboť potraviny, jichž se měl daný delikt týkat, byly uváděny na trh pod

obchodní firmou FROSTMAN s. r. o., jak vyplývá z fotografie etikety založené ve správním spisu.

[43] Podle výroku I.3.b rozhodnutí krajské veterinární správy měly být součástí skutkové podstaty správního deliktu také čl. 17 odst. 5 nařízením (EU) č. 1169/2011 („*Zvláštní ustanovení o názvu potraviny a údajích, které k němu musí být připojeny, jsou obsažena v příloze VI.*“) a čl. 18 odst. 2 téhož nařízení („*Složky se označují svým specifickým názvem, popřípadě podle pravidel stanovených v článku 17 a v příloze VI.*“). Ani tato ustanovení však s ohledem na čl. 55 téhož nařízení nebyla použitelná v době, kdy mělo ke spáchání správního deliktu dojít.

[44] Skutek vymezený ve výroku I.3.b rozhodnutí krajské veterinární správy tedy nemohl být správním deliktem podle § 17 odst. 2 písm. b) zákona o potravinách, neboť v době, kdy ke spáchání deliktu mělo dojít, nařízení (EU) č. 1169/2011 neukládalo stěžovatelce povinnost uvádět na obalu výrobku obsahujícího mleté maso údaj „*obsah tuku v procentech nižší než …*“. Uložení pokuty za správní delikt, který neměl podklad v tehdy účinném právu, bylo nezákonné a rozporné s čl. 39 Listiny, čl. 7 Úmluvy a čl. 49 Listiny základních práv EU. Krajský soud pochybil, když k této skutečnosti z úřední povinnosti nepřihlédl, a rozhodnutí žalované z tohoto důvodu nezrušil.

IV.3 Ostatní námitky

[45] Stěžovatelka v kasační stížnosti dále namítla nesprávnost postupu krajské veterinární správy spočívající v tom, že tento správní orgán vydal příkaz, jímž uložil stěžovatelce pokutu, aniž by vyčkal uplynutí lhůty pro podání námitek proti protokolu o kontrole. Žalovaná i krajský soud připustily, že postup krajské veterinární správy byl chybný, zároveň ale neshledaly, že by toto pochybení mohlo stěžovatelku zkrátit na jejich právech. Podání stěžovatelky označené jako „*Námitky do protokolu. Odpor proti příkazu*.“ ze dne 12. 11. 2014 bylo krajskou veterinární správou vypořádáno v rámci následně vedeného správního řízení. Stěžovatelka v kasační stížnosti tento závěr krajského soudu a žalované účinně nezpochybnila a tvrdila pouze, že k nezákonnosti měla postačovat již pouhá potencialita zkrácení na právech. Této námitce Nejvyšší správní soud nepřisvědčil.

[46] Ne každé procesní pochybení správního orgánu je totiž důvodem ke zrušení jeho rozhodnutí, ale takovým důvodem je pouze podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, mohlo-li mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé [§ 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s.]. Nejvyšší správní soud setrvale judikuje, že o vadu řízení, která by mohla mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí, se nejedná, pokud lze dovodit, že by výrok rozhodnutí byl stejný i za situace, kdyby k vadě řízení vůbec nedošlo (viz např. rozsudky ze dne 8. 3. 2007, č. j. 8 Afs 102/2005 - 65, ze dne 14. 7. 2008, č. j. 8 Afs 70/2007 - 102, nebo ze dne 19. 12. 2014, č. j. 8 Afs 78/2012 - 45). V této souvislosti soud také připomíná, že řízení vedené v prvním a druhém stupni tvoří jeden celek. Je-li vada řízení vedeného v prvém stupni plně zhojena v řízení odvolacím, není správní řízení jako celek stiženo vadou, která by způsobovala nezákonnost napadeného rozhodnutí (viz např. rozsudky ze dne 13. 4. 2004, č. j. 2 A 10/2002 - 269, č. 280/2004 Sb. NSS, či ze dne 30. 11. 2010, č. j. 9 As 37/2010 - 217). Stěžovatelka dostala po podání odporu v rámci řízení vedeného v prvním stupni i v rámci odvolacího řízení dostatek prostoru k uplatnění

všech svých námitek. Ke zkrácení práv spočívajících v nemožnosti vyjádřit se ke kontrolním zjištěním tedy nedošlo.

[47] Dále stěžovatelka vznesla v kasační stížnosti námitku nepřiměřenosti sankce. Řešení této otázky by však bylo předčasné s ohledem na zrušení rozhodnutí žalované, která bude muset v dalším řízení v souladu s tímto rozsudkem vypustit z rozhodnutí o uložení sankce část správních deliktů. Tato skutečnost může mít vliv i na výši výsledné pokuty.

V. Závěr a náklady soudního řízení

[48] Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost důvodnou, proto rozsudek krajského soudu zrušil. Současně podle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. ve spojení s § 78 odst. 3 s. ř. s., zrušil i rozhodnutí žalované, protože již v řízení před krajským soudem byly dány důvody pro takový postup. V souladu s § 78 odst. 4 s. ř. s. pak Nejvyšší správní soud vrátil věc žalované k dalšímu řízení, v něm bude žalovaná vázána právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).

[49] Tímto rozsudkem je řízení před správními soudy skončeno, Nejvyšší správní soud proto rozhodl rovněž o celkových nákladech soudního řízení (§ 110 odst. 3 věta druhá s. ř. s.). Podle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s., 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. Procesně úspěšnou byla v dané věci stěžovatelka, neboť výsledkem řízení před správními soudy bylo zrušení správního rozhodnutí, které napadla žalobou.

[50] Pokud jde o jejich výši v průběhu řízení o nyní posuzované kasační stížnosti, ta je představována zaplaceným soudním poplatkem za kasační stížnost ve výši 5.000 Kč, náklady spojenými se zastoupením za 1 úkon právní služby v částce 3.100 Kč (odůvodnění kasační stížnosti) a paušální náhradou hotových výdajů ve výši 300 Kč [§ 7, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. d) a § 13 odst. 3 vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif)]. Náklady zastoupení tedy činí 3.400 Kč. Tuto částku soud zvýšil o 714 Kč připadající na DPH, kterou je advokát jako plátce povinen odvést. Celková výše náhrady nákladů za řízení o kasační stížnosti (včetně soudního poplatku) činí 9.114 Kč.

[51] Náhrada nákladů za řízení před krajským soudem zahrnuje zaplacený soudní poplatek za žalobu ve výši 3.000 Kč, soudní poplatek za návrh na přiznání odkladného účinku ve výši 1.000 Kč, náklady spojené se zastoupením za 2 úkony právní služby po 3.100 Kč (převzetí a příprava zastoupení, podání žaloby) a paušální náhradu hotových výdajů ve výši 300 Kč za každý z těchto úkonů [§ 7, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. a) a d) a § 13 odst. 3 advokátního tarifu]. Náklady zastoupení činí 6.800 Kč, tuto částku soud zvýšil o 1.428 Kč připadající na DPH, kterou je advokát jako plátce povinen odvést. Celková výše náhrady nákladů za řízení před krajským soudem (včetně soudních poplatků) činí 12.228 Kč.

[52] Žalovaná je tedy povinna nahradit stěžovatelce náklady soudního řízení ve výši celkem 21.342 Kč, a to ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce stěžovatelky Mgr. Radka Chaloupky.

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

V Brně dne 26. dubna 2018

JUDr. Filip Dienstbier
předseda senátu