

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jiřího Pally a soudců Mgr. Petry Weissové a Mgr. Aleše Roztočila v právní věci žalobkyně: **MRAZÍRNY PLZEŇ – DÝŠINA a.s.**, se sídlem Dýšina 408, proti žalované: **Státní veterinární správa, Ústřední veterinární správa**, se sídlem Slezská 100/7, Praha 2, proti rozhodnutí žalované ze dne 10. 3. 2015, č. j. SVS/2015/017103-G, o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 31. 5. 2016, č. j. 30 A 61/2015 - 56,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I.

[1] Rozhodnutím Státní veterinární správy, Krajské veterinární správy pro Plzeňský kraj (dále jen „krajská správa“), ze dne 12. 1. 2015, č. j. SVS/2015/003434-P, byla žalobkyni jako provozovatelce potravinářského podniku uložena 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“), pokuta ve výši 60.000 Kč za správní delikty podle:

A. § 17 odst. 2 písm. b) zákona o potravinách, kterého se žalobkyně dopustila dne 21. 1. 2014 v provozovně MRAZÍRNY PLZEŇ – DÝŠINA a.s., Dýšina, CZ 4288, porušením povinnosti stanovené v:

1. čl. 4 odst. 2 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 852/2004, o hygieně potravin [dále jen „nařízení (ES) č. 852/2004“] a požadavku stanoveného v:

a) příloze II kapitole II bodu 1. písm. f) nařízení (ES) č. 852/2004 tím, že bloky krůtích prsou s pepřem byly vyloženy a rozmrazovány v přepravkách a mrazírenských rámech, které mohly být zdrojem kontaminace potravin tím, že přepravky byly polepeny starými etiketami a mrazírenské rámy byly zkorodované;

b) příloze II kapitole X bodu 2. nařízení (ES) č. 852/2004 tím, že ve skladu obalů byly některé kartony s obsahem obalů otevřené, takže tyto obaly byly vystaveny riziku kontaminace z prostředí, zejména ze zde uložených kartonových obalů;

c) příloze II kapitole IX bodu 3. nařízení (ES) č. 852/2004 tím, že ve skladu obalů byl uložen jeden balík dusitanové soli „ESCO“ o hmotnosti 25 kg, který byl otevřen, čímž byl obsah balíku vystaven možné kontaminaci z prostředí;

2. čl. 18 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 [dále jen „nařízení (ES) č. 178/2002“] tím, že rozmrazované krůtí bloky s pepřem nebyly žádným způsobem označeny, předložený dodací list 103129/BR 121 uváděl exspiraci do 1. 9. 2015 a výrobní protokol z 21. 1. 2014 obsahoval datum šarže – exspirace 12. 7. 2014, tedy údaje v předložených dokladech byly rozdílné, čímž žalobkyně neprokázala, že se vztahují ke stejnému produktu, tj. rozmrazovaným krůtím blokům;

3. čl. 16 nařízení (ES) č. 178/2002 ve spojení čl. 1 odst. 2 nařízení Komise (ES) č. 543/2008, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení Rady (ES) č. 1234/2007, pokud jde o obchodní normy pro drůbeží maso [dále jen „*nařízení (ES) č. 543/2008*“] tím, že v označení na etiketě masného polotovaru „KRŮTÍ PRSA VAC“, celkové množství 615 kg, je klamavě uveden název „KRŮTÍ PRSA“, protože tento název si spotřebitel spojuje s masem, nikoliv s masným polotovarem;

B. § 17a odst. 1 písm. e) zákona o potravinách, kterého se žalobkyně dopustila dne 27. 1. 2014 v provozovně MRAZÍRNY PLZEŇ – DÝŠINA a.s., Dýšina, CZ 4288, porušením povinnosti stanovené v § 6 odst. 1 písm. i) zákona o potravinách tím, že v označení výrobku s názvem „214018 KRŮTÍ PRSA VAC: hluboce zmrazený masný výrobek – masný polotovar“ nebyly ve složení uvedeny složky krůtí maso a regulátor kyselosti E 640, naopak na etiketě byla uvedena složka „látka zvýrazňující chuť E 940“, ačkoliv použita nebyla;

C. § 17 odst. 2 písm. b) zákona o potravinách, kterých se žalobkyně dopustila dne 31. 1. 2014 v provozovně MRAZÍRNY PLZEŇ – DÝŠINA a.s., Dýšina, CZ 4288, porušením povinnosti stanovené v čl. 16 nařízení (ES) č. 178/2002 tím, že v označení na etiketě zboží s názvem „214018 KRŮTÍ PRSA VAC“, celkové množství 5 010 kg, byl klamavě uveden druh „Hluboce zmrazené krůtí maso“, jelikož tento výrobek byl vyroben z masného polotovaru s názvem „Krůtí prsa s pepřem“.

[2] Odvolání žalobkyně proti shora uvedenému rozhodnutí žalovaná rozhodnutím ze dne 10. 3. 2015, č. j. SVS/2015/017103-G, zamítla a rozhodnutí krajské správy potvrdila.

II.

[3] Žalobkyně se proti napadenému rozhodnutí bránila žalobou u Krajského soudu v Plzni. Ten žalobě v záhlaví označeným rozsudkem vyhověl, zrušil napadené rozhodnutí i rozhodnutí krajské správy a vrátil věc žalované k dalšímu řízení. Krajský soud vytkl správním orgánům, že se dostatečně nezabývaly tím, zda odpovědnost za správní delikty, z nichž vinily žalobkyni, bylo možné založit protiprávním jednáním odpovědné osoby (tedy zda bylo třeba prokázat subjektivní odpovědnost žalobkyně za správní delikt) nebo zda byla odpovědnost žalobkyně založena vznikem protiprávního stavu, za který odpovídala bez ohledu na zavinění (zda postačovalo dovolat se objektivní odpovědnosti žalobkyně za správní delikt). Krajský soud dospěl dále k závěru, že se správní orgány dostatečně nezabývaly ani tím, zda právě žalobkyně jako skladovatelka je subjektem odpovědným za porušení právní normy u správních deliktů označených shora pod body A.3., B a C. Jelikož se správní orgány otázkou odpovědnosti žalobkyně dostatečně nezabývaly, zatížily svá rozhodnutí vadou nepřezkoumatelnosti.

[4] Nedostatky obou správních rozhodnutí shledal krajský soud též, pokud jde o odůvodnění výše uložené pokuty za správní delikty. Uvedl, že pro odůvodnění výše uložené pokuty jsou rozhodující individuální okolnosti případu. Nestačí přitom uvést pouze výčet zákonných znaků správního deliktu a sankci obecně zdůvodnit, nýbrž je nezbytné sankci co nejvíce individualizovat především odkazem na jednotlivé přitěžující a polehčující okolnosti. Při stanovení výše ukládané pokuty je dále třeba zhodnotit význam jednotlivých polehčujících a přitěžujících okolností a jejich vliv na výši pokuty. V projednávané věci správní orgány své povinnosti náležitě individualizovat sankci nedostály. Rovněž pro tyto vady nemohla podle krajského soudu rozhodnutí správních orgánů obou stupňů obstát.

III.

[5] Rozsudek krajského soudu napadla žalovaná (dále jen „stěžovatelka“) včasnou kasační stížností z důvodů, které podřadila pod § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“) a navrhla napadený rozsudek zrušit a vrátit věc krajskému soudu k dalšímu řízení.

[6] Stěžovatelka nesouhlasila se závěry krajského soudu, podle nichž napadené rozhodnutí trpí vadami nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů. Stěžovatelka vyjádřila přesvědčení, že obě správní rozhodnutí vydaná v projednávané věci splňují požadavky § 68 odst. 2 s. ř. Stěžovatelka popsala skutky, jimiž žalobkyně naplnila skutkové podstaty správních deliktů, uvedla jejich právní kvalifikaci, z rozhodnutí je zřejmá časová, věcná a místní specifikace protiprávního jednání. Z rozhodnutí je podle stěžovatelky zřejmé, jakou povinnost žalobkyně porušila a kterého protiprávního jednání se tedy dopustila. Napadené rozhodnutí je podle jejího názoru dostatečně odůvodněné a přezkoumatelné.

[7] Naproti tomu považuje stěžovatelka za nepřezkoumatelný rozsudek krajského soudu, z něhož není patrné, jakého pochybení se dopustily správní orgány. Krajský soud

správním orgánům vytkl nedostatky odůvodnění rozhodnutí. Podle stěžovatelky však nejsou výtky krajského soudu opodstatněné, jelikož veškeré skutečnosti, které krajský soud považoval za chybějící, jsou ve správních rozhodnutích obsaženy.

[8] K otázce prokazování odpovědnosti žalobce za správní delikty odkázala stěžovatelka na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 3. 2011, č. j. 6 Ads 129/2010 - 55, podle nějž u právnické osoby není třeba zkoumat zavinění.

[9] Stěžovatelka odkázala na čl. 3 bod 8 a čl. 3 bod 16 nařízení (ES) č. 178/2002, v nichž jsou definovány pojmy „uvádění na trh“ a „fáze výroby, zpracování a distribuce“. Ve smyslu těchto ustanovení je žalobkyně jako skladovatelka účastna procesu uvádění potravin na trh a je proto povinna dodržovat povinnosti vyplývající ze zákona o potravinách a souvisejících přímo použitelných předpisů Evropské unie. Podle názoru stěžovatelky je proto také objektivně odpovědná za správní delikty, jichž se dopustí v souvislosti s porušením povinností uvedených v těchto právních předpisech.

[10] Pokutu ve výši 60.000 Kč považovala stěžovatelka za přiměřenou, i pokud by pominula skutečnost, že byla žalobkyně v minulosti již jednou za protiprávní jednání obdobného charakteru nepravomocně potrestána. Rozhodující přitěžující okolností totiž byla podle stěžovatelky především mnohost závad postupně zjištěných během tří veterinárních kontrol. Tuto úvahu stěžovatelka v odůvodnění napadeného rozhodnutí vyslovila. Krajský soud jí proto nesprávně vytkl nedostatky odůvodnění ve vztahu k výši pokuty. Odůvodnění napadeného rozhodnutí v části hodnotící polehčující a přitěžující okolnosti považuje stěžovatelka za dostatečné a přezkoumatelné.

[11] Naopak za nepřesvědčivé označila stěžovatelka výtky krajského soudu týkající se nedostatků odůvodnění napadeného rozhodnutí, pokud jde o polehčující a přitěžující okolnosti. Krajský soud jí dostatečně nevysvětlil, jakým způsobem by tedy měla jednotlivé polehčující a přitěžující okolnosti případu správně hodnotit a nevyslovil v tomto směru žádný závazný právní názor.

[12] Žalobkyně se ke kasační stížnosti nevyjádřila.

V.

[13] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost 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, 4 s. ř. s.).

[14] Kasační stížnost není důvodná.

[15] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu, jejíž důvodnost by sama o sobě postačovala k jeho zrušení. Ve své ustálené judikatuře mnohokráte Nejvyšší správní soud konstatoval, že má-li být soudní rozhodnutí přezkoumatelné, musí z něj být patrné, jaký skutkový stav vzal správní soud za rozhodný, jak uvážil o skutečnostech pro věc podstatných, resp. jakým způsobem rozhodné skutečnosti posoudil (srov. např. rozsudek ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003

- 75). Nejvyšší správní soud přitom neshledal, že by v napadeném rozhodnutí krajského soudu absentoval některý z výše uvedených požadavků.

[16] Nedůvodnou shledal Nejvyšší správní soud námitku stěžovatelky, podle níž z napadeného rozsudku není patrné, jakého pochybení se správní orgány dopustily. Krajský soud vytkl správním orgánům, že se nedostatečně vypořádaly s otázkou, zda je odpovědnost za správní delikty, z nichž je viněna stěžovatelka, subjektivní či objektivní. Jinými slovy krajský soud považoval za chybné, pokud se správní orgány nevyrovnaly s otázkou, zda je třeba zkoumat zavinění žalobkyně ve vztahu k naplnění jednotlivých skutkových podstat posuzovaných správních deliktů a zda je to právě žalobkyně jako skladovatelka, která má povinnost dodržovat právní normy, jejichž porušení správní orgány sankcionovaly. Krajský soud dále obsáhle vysvětlil, z jakého důvodu správní orgány pochybily při odůvodňování uložené sankce, pokud jde o hodnocení polehčujících a přitěžujících okolností. Výtky vyřčené krajským soudem považuje Nejvyšší správní soud za srozumitelné a dostatečně odůvodněné. Aniž by se na tomto místě Nejvyšší správní soud zabýval věcnou správností závěrů krajského soudu, nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku neshledal.

[17] Nejvyšší správní soud se dále zabýval námitkou stěžovatelky, podle níž nebyla povinna posuzovat zavinění žalobkyně ve vztahu ke spáchaným správním deliktům. Kasační soud ve shodě se stěžovatelkou uvádí, že pro naplnění skutkové podstaty správních deliktů podle § 17 odst. 2 písm. b) a § 17a odst. 1 písm. e) zákona o potravinách není vyžadováno zavinění. Odpovědnost za předmětné správní delikty je koncipována jako objektivní, tj. bez ohledu na zavinění. Jedná se o odpovědnost za porušení právních povinností stanovených zákonem. Správní orgány tedy nebyly v rámci naplnění znaků skutkové podstaty povinny zkoumat zavinění žalobkyně. Nejvyšší správní soud proto přisvědčil námitce stěžovatelky, podle níž nebyla povinna zabývat se subjektivní stránkou správních deliktů spáchaných žalobkyní. Ze skutečnosti, že se správní orgány v rámci posouzení naplnění znaků skutkové podstaty nezabývaly zaviněním, implicitně vyplývá, že odpovědnost za předmětné správní delikty kvalifikovaly jako objektivní. Jakkoliv sice bylo vhodnější tuto skutečnost ve správních rozhodnutích výslovně zmínit, nejedná se v souzeném případě o takový nedostatek správních rozhodnutí, který by působil jejich nepřezkoumatelnost, jak přesto uvažoval krajský soud. Ačkoliv v této otázce bylo třeba závěry krajského soudu dílem korigovat, nemělo to s ohledem na dále uvedené vliv na zákonnost napadeného rozsudku. Zbývá tak v této souvislosti doplnit, že nedbalostní charakter jednání žalobkyně správní orgány správně hodnotily v rámci okolností spáchání deliktů při určování výše sankce.

[18] Naproti tomu je třeba přisvědčit závěrům, v nichž krajský soud (byť poněkud neobratně) poukazoval na to, že se správní orgány v rámci zkoumání naplnění znaků skutkové podstaty dostatečně nezabývaly tím, zda je to právě žalobkyně jako skladovatelka, kdo je subjektem odpovědným za porušení právních norem u vytčených správních deliktů označených shora pod body A.3., B a C (srov. str. 7 druhý odstavec napadeného rozsudku). Ve správních rozhodnutích posouzení subjektu odpovědného za porušení právních norem, které správní orgány sankcionovaly, zcela chybí. Stěžovatelka se k otázce, zda je žalobkyni možné považovat za provozovatelku potravinářského podniku, poprvé vyslovila teprve ve svém vyjádření k žalobě. Důvody, na nichž spočívá rozhodnutí

správního orgánu, a to ve všech právně významných otázkách, však musí být zřejmé již z odůvodnění rozhodnutí ve věci a nedostatky v tomto směru nelze pozdějším vyjádřením dodatečně zhojit (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 12. 2008, č. j. 8 Afs 66/2008 - 71). Uvedené posouzení, kdo je subjektem odpovědným za porušení vytčených právních povinností, resp. že tímto subjektem je žalobkyně, je nepochybně prvořadé. Pokud tyto závěry ve správních rozhodnutích chybí, krajský soud nepochybil, dovodil-li z tohoto důvodu jejich nepřezkoumatelnost.

[19] Nejvyšší správní soud se dále k námitce stěžovatelky zabýval otázkou, zda správní orgány řádně odůvodnily sankci uloženou žalobkyni za spáchané správní delikty.

[20] Z rozhodnutí krajské správy vyplývá, že při hodnocení okolností spáchání správních deliktů přihlédla jako k přitěžující okolnosti ke skutečnosti, že protiprávní jednání spočívající v porušení článku 16 nařízení (ES) č. 178/2002 se týkalo 5.625 kg polotovaru drůbežího masa, což je značné množství. Dále jako přitěžující okolnost hodnotila skutečnost, že se protiprávní jednání týkalo označení potraviny; obal přitom poskytuje spotřebiteli základní informaci o výrobku, podle které se spotřebitelé rozhodují, zda potravinu koupí nebo nekoupí. Žalobkyni dále podle krajské správy přitěžuje mnohost spáchaného protiprávního jednání a dále zjištění opakovaného jednání spočívajícího v klamavém označení potraviny na etiketě uvádějící spotřebitele v omyl; stejný skutek jako skutek uvedený ve výroku pod písmenem C rozhodnutí krajské správy byl zjištěn již dne 5. 11. 2013 při úřední veterinární kontrole. Mezi polehčující okolnosti zařadila krajská správa skutečnost, že skutky žalobkyně nespáchala úmyslně, nýbrž z nedbalosti. A dále, že protiprávní jednání žalobkyně nemohlo ohrozit zdraví spotřebitele. Stupeň závažnosti hodnotila krajská správa jako vyšší. Zohlednila majetkové poměry žalobkyně a uložila žalobkyni pokutu ve výši 60.000 Kč, tj. při spodní hranici zákonem stanoveného rozpětí.

[21] Stěžovatelka se v napadeném rozhodnutí ztotožnila s výší pokuty uložené rozhodnutím krajské správy. Mezi přitěžující okolnosti zařadila mnohost zjištěného protiprávního jednání a skutečnost, že se protiprávní jednání týkalo značného množství polotovaru drůbežího masa. Jako okolnost polehčující shledala skutečnost, že se nejednalo o úmyslné jednání a že v jeho důsledku nemohlo dojít k poškození zdraví spotřebitele.

[22] Stěžovatelka se dále vyjádřila k opakovanosti protiprávního jednání žalobkyně spočívající v klamavém označení potraviny na etiketě, za něž jí byla již po veterinární kontrole dne 5. 11. 2013 uložena pokuta. Tuto skutečnost totiž krajská správa hodnotila jako přitěžující okolnost. Stěžovatelka uvedla, že přihlédnutí krajské správy ke skutku, za nějž byla již dříve žalobkyně potrestána, nemělo vliv na výši pokuty uložené v nyní projednávané věci. Uzavřela, že i pokud by odhlédla *„od skutečnosti, že již v minulosti bylo podobné jednání na provozovně odvolatele zjištěno, bylo udělení pokuty ve výši 60 000,- Kč v souladu se zásadou přiměřenosti.“* Vyjádřila však názor, že *„fakt, že se podobná skutečnost vůbec už jednou v provozovně řešila a bylo zahájeno správní řízení o uložení pokuty, dokresluje situaci v provozovně. I pokud by správní orgán, resp. odvolací orgán odhlédl od jedné přitěžující okolnosti v jednom bodě z výroků napadeného rozhodnutí, nesníží se závažnost deliktu jako celku a není to ani důvodem pro snížení pokuty či zrušení rozhodnutí.“*

[23] Z výše uvedeného vyplývá, že stěžovatelka korigovala odůvodnění rozhodnutí krajské správy v části týkající se úvah o přitěžujících okolnostech v rámci výše uložené sankce. Konkrétně mezi přitěžující okolnosti na rozdíl od krajské správy nezařadila skutečnost, že se protiprávní jednání týkalo označení potraviny a že obal poskytuje spotřebiteli základní informaci o výrobku, podle které se spotřebitelé rozhodují, zda potravinu koupí nebo nekoupí. Nejvyšší správní soud k tomu uvádí, že stěžovatelka z výčtu přitěžujících okolností výše uvedenou skutečnost správně vypustila, jelikož se jedná o znak skutkové podstaty správního deliktu podle § 17 odst. 2 písm. b) ve spojení s čl. 16 nařízení (ES) č. 178/2002 a s čl. 1 odst. 2 nařízení (ES) č. 543/2008. Nemůže se tak současně jednat o přitěžující okolnost. Krajská správa v rozhodnutí o uložení pokuty zohledněním této skutečnosti mezi přitěžujícími okolnostmi porušila zásadu zákazu dvojího přičítání, jenž je v judikatuře Nejvyššího správního soudu vymezena tak, že nelze jednu a tutéž skutečnost, která je v posuzované věci dána v intenzitě nezbytné pro naplnění určitého zákonného znaku skutkové podstaty konkrétního porušení právní povinnosti, současně hodnotit jako okolnost obecně polehčující či obecně přitěžující (srov. např. rozsudek ze dne 29. 10. 2009, č. j. 6 As 22/2009 - 84, rozsudek ze dne 27. 3. 2008, č. j. 4 As 51/2007 - 68, nebo rozsudek ze dne 25. 1. 2006, č. j. 4 As 22/2005 - 68). Nejvyšší správní soud však nepřehlédl, že stěžovatelka usměrnila tuto část odůvodnění rozhodnutí krajské správy pouze implicitně, aniž by tento svůj postup jakkoli odůvodnila. Krajský soud na tuto skutečnost správně poukázal a vytkl stěžovatelce, že z napadeného rozhodnutí není zřejmé, jak se změna posouzení (rozsahu) přitěžujících okolností promítla do úvah o výši sankce (viz str. 10 druhý odstavec napadeného rozsudku).

[24] Stěžovatelka se k námitce žalobkyně zabývala také otázkou, zda lze mezi přitěžující okolnosti zařadit skutečnost, že žalobkyně byla za obdobný správní delikt spočívající v klamavém označení výrobku nepravomocně potrestána pokutou již po úřední veterinární kontrole provedené dne 5. 11. 2013. K tomu pouze konstatovala, že i pokud by od této skutečnosti odhlédla, nesnížila by se závažnost správního deliktu jako celku, a nebyl by proto důvod pro snížení uložené pokuty či zrušení rozhodnutí. Současně uvedla, že skutečnost, že pro obdobný skutek bylo již v minulosti vedeno správní řízení proti žalobkyni, dokresluje situaci na provozovně (viz shora odst. [20]). Takové odůvodnění výše uložené pokuty nepovažuje Nejvyšší správní soud ve shodě s krajským soudem za dostatečné.

[25] Jak již přiléhavě vysvětlil krajský soud, ukládání trestu je 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 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). Mezi hlediska individualizace trestu v dané věci patří v rámci posouzení závažnosti správního deliktu zejména způsob jeho spáchání, jeho následky a okolnosti, za nichž byl spáchán [§ 17i odst. 2) zákona o potravinách]. 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).

[26] Otázkou řádného odůvodnění a individualizace sankce se Nejvyšší správní soud zabýval kupř. již v rozsudku ze dne 20. 4. 2006, č. j. 4 As 14/2005 - 84, v němž konstatoval, že *„[ř]ádné odůvodnění ukládané sankce v případě správního trestání je základním předpokladem pro přezkoumatelnost úvahy, kterou byl správní orgán při svém rozhodování veden. Zohledněním všech hledisek, jež lze v konkrétní věci považovat za relevantní, pak určuje míru zákonnosti stanoveného postihu. Ustanovení § 17 odst. 7 zákona o potravinách zákona o potravinách obsahuje výčet hledisek, ke kterým je správní orgán povinen přihlédnout při stanovení výše pokuty. Vzhledem k tomu, že se jedná o výčet demonstrativní, je správní orgán oprávněn při svých úvahách o konkrétní výši ukládané pokuty hodnotit i jiná hlediska, která v rámci správní úvahy považuje za důležitá. Zatímco tedy odůvodnění výše pokuty z hlediska užití aspektů, jež nejsou obsaženy v § 17 odst. 7 zákona o potravinách, je třeba posuzovat s ohledem na jejich adekvátnost a přesvědčivost ve vztahu k rozhodované věci, pak hlediska v citovaném ustanovení uvedená je třeba zohlednit a posoudit vždy. Jednotlivé logické kroky, které vedly správní orgán ke stanovení konkrétní výše pokuty, je přitom třeba formulovat precizně a jednoznačně, aby odůvodnění stanovené výše pokuty bylo přezkoumatelné. Hodnocení individuální povahy protiprávního jednání musí přitom rozlišovat zvažované okolnosti na přitěžující a polehčující. Uvede-li správní orgán pouze tolik, že k nějakému aspektu přihlédl, aniž by sdělil, jakou hodnotu, byť abstraktně vyjádřenou, tomuto aspektu přiřadil, stává se takové tvrzení do značné míry neurčitým, a v důsledku toho i nepřezkoumatelným.“*

[27] Nejvyšší správní soud projednávanou věc hodnotil s přihlédnutím k zásadě jednotnosti řízení, podle níž tvoří rozhodnutí správních orgánů I. a II. stupně z hlediska soudního přezkumu jeden celek a vady prvoinstančního řízení lze odstranit v řízení odvolacím (srov. kupř. usnesení rozšířeného senátu ze dne 12. 10. 2004, č. j. 5 Afs 16/2003 - 56). Již rozhodnutí krajské správy trpělo deficitem, pokud jde o výše uvedená kritéria individualizace trestu. Krajská správa pouze vypočetla polehčující a přitěžující okolnosti, aniž by uvedla, jak jednotlivé okolnosti ovlivnily její úvahy o výši pokuty, což činilo její rozhodnutí nepřezkoumatelným. Ani stěžovatelka však v napadeném rozhodnutí vady rozhodnutí krajské správy nezhojila. Zcela opomněla vysvětlit, z jakého důvodu nelze skutečnost, že se protiprávní jednání týkalo označení potraviny, což je jedním z rozhodovacích hledisek spotřebitele, považovat za přitěžující okolnost. Srozumitelně nevysvětlila ani to, zda k nepravomocně uložené pokutě za v minulosti spáchaný správní delikt týkající se klamavého značení potraviny jako k přitěžující okolnosti přihlédla či nikoli. A pokud při posuzování výše pokuty k této skutečnosti jako přitěžující nepřihlížela, jak se tato skutečnost promítla do úvahy o výši uložené sankce. Pouhý obecný spekulativní závěr stěžovatelky, že i pokud by k posledně uvedené okolnosti jako k přitěžující nepřihlédla, neměla by taková skutečnost vliv na výši pokuty, nelze ve světle shora uvedených judikaturních závěrů považovat za precizní, jednoznačné a logické odůvodnění výše uložené sankce. Napadené rozhodnutí proto v nyní projednávané věci trpí vadou spočívající v chybějícím hodnocení dopadu jednotlivých individuálních skutkových okolností případu na výši uložené pokuty. K tomu se v napadeném rozsudku přiklonil i krajský soud.

[28] Nejvyšší správní soud na základě výše vyloženého dospěl k závěru, že správní rozhodnutí vadou nepřezkoumatelnosti skutečně trpí. Upřesnil však důvody, v nichž tuto jejich nepřezkoumatelnost spatřuje a částečně tak korigoval závěry vyřčené krajským soudem v napadeném rozsudku (viz odst. [17]), aniž to bylo důvodem pro jeho zrušení.

VI.

[29] Nejvyšší správní soud uzavírá, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji zamítl (§ 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s.). V dalším řízení budou správní orgány obou stupňů vázány právním názorem krajského soudu vysloveným v napadeném rozsudku korigovaným Nejvyšším správním soudem.

[30] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatelka nebyla v řízení o kasační stížnosti úspěšná, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalobkyně jako v řízení o kasační stížnosti úspěšná účastnice naproti tomu má právo na náhradu nákladů tohoto řízení. Jelikož zástupkyně žalobkyně žádný úkon právní služby v řízení o kasační stížnosti neučinila, odměna za zastupování a náhrada hotových výdajů jí nenáleží.

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

V Brně dne 20. dubna 2018

JUDr. Jiří Palla
předseda senátu