



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Dagmar Nygrínové a soudců JUDr. Marie Turkové a JUDr. Petra Průchy ve věci žalobce: **K. v. o. s.**, proti žalovanému: **Ústřední inspektorát Státní zemědělské a potravinářské inspekce**, se sídlem v Brně, Květná 15, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 5. 5. 2004, č. j. 29 Ca 126/2002 – 59,

**t a k t o :**

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

**O d ů v o d n ě n í :**

Rozhodnutím žalovaného ze dne 11. 2. 2002, č. j. 242-10-9-02-SŘ, bylo zamítnuto odvolání žalobce proti rozhodnutí ředitele krajského inspektorátu České zemědělské a potravinářské inspekce (od 1.1.2003 Státní zemědělská a potravinářská inspekce) v Táboře ze dne 6.12.2001, č. j. 4197/209/3/2001-SŘ, jímž byla žalobci uložena pokuta podle § 17 odst. 4 zákona č. 110/1997 Sb., o potravinách a tabákových výrobcích, a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, v tehdy platném znění (dále jen „zákon o potravinách“), ve výši 130.000 Kč za porušení povinností stanovených v ustanovení § 10 odst. 1 písm. a) a b), § 6 odst. 1 písm. i), § 8 odst. 2, § 11 odst. 1 písm. d) a § 11 odst. 2 písm. a) bod l., 4. a 5. zákona o potravinách.

Proti citovanému rozhodnutí podal žalobce včas žalobu, ve které předně poukázal na právní úpravu vatykaného porušení ustanovení § 10 zákona o potravinách, v němž typová závažnost porušení povinnosti uvedené v tomto ustanovení je přičítána k tíži již v rámci sazby pokuty tak, že zákon toto porušení přísněji sankcionuje, a nelze pak tuto závažnost porušení přičítat k tíži opět při stanovení výše pokuty v rámci zákonem stanoveného rozmezí. Vzhledem k tomu, že prvostupňový orgán na toto nebral zřetel, byla porušena zásada zákazu dvojího přičítání. K

porušení tohoto zákazu pak podle žalobce mělo dojít i s ohledem na znění § 17 odst. 4 zákona o potravinách, kdy správní orgán I. stupně přičetl, jako přitěžující okolnost, skutečnost (opakování porušení), která je již zohledněna v ustanovení, podle kterého byla pokuta uložena. Typová závažnost vyjádřená ve znaku „opakované“ je již vyjádřena v § 17 odst. 4 zákona o potravinách, podle kterého byla pokuta ukládána, a nelze ji přičítat opětovně k tíži i při stanovení konkrétní výše pokuty v rámci zákonného rozmezí. Žalobce poukazyval i na to, že není zřejmé na základě jakých skutečností měla být závažnost porušení povinností hodnocena, jakým způsobem ani jakými úvahami byl při tomto hodnocení prvostupňový správní orgán veden, což jeho rozhodnutí učinilo nepřezkoumatelné. Žalobce byl toho názoru, že ani rozhodnutí žalovaného nespĺňuje náležitosti stanovené v § 46 a § 47 odst. 3 správního řádu, neboť neobsahuje řádné odůvodnění a je ve vztahu k výši uložené pokuty také nepřezkoumatelné. Vzhledem k tomu, že nepřezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu I. stupně nebyla zhojena rozhodnutím žalovaného, byla porušena zásada dvojinstančnosti správního řízení, když z rozhodnutí správního orgánu prvního stupně nebylo možno seznat, jaké skutečnosti tento orgán hodnotil a jakými úvahami se při tomto hodnocení řídil. Žalobce se nemohl proti rozhodnutí prvoinstančního správního orgánu bránit řádným a úplným odvoláním. Žalobce uloženou pokutu považuje za nepřiměřenou, neboť celkový počet potravin, u kterých byl zjištěn nedostatek, nebyl velký, doba trvání byla velmi krátká, na základě zjištěných nedostatků byla přijata opatření k nápravě a v důsledku porušení povinností nevznikl škodlivý následek. Navíc mezi tvrzeními žalovaného je zjevný rozpor, protože na jedné straně souhlasí s tím, že „počet potravin se zjištěnými nedostatky nebyl velký“, na straně druhé však uvádí, že pokuta je přiměřená, neboť se žalobce tohoto jednání „dopustil ve větším rozsahu“. Současně měl žalovaný podle žalobce více přihlídnout k polehčujícím okolnostem.

Krajský soud v Brně rozsudkem ze dne 5. 5. 2004, č. j. 29 Ca 126/2002 – 59, žalobu zamítl. Podle jeho názoru odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí vyhovuje nárokům kladeným na něj ustanovením § 47 odst. 3 správního řádu. V odůvodnění rozhodnutí žalovaného je totiž po skutkové stránce pečlivě vylíčeno kontrolní zjištění a je zde rovněž řádná úvaha o porušení konkrétních ustanovení zákona o potravinách. Ostatně obsah kontrolních zjištění, žalobce, jak v průběhu správního řízení, tak v rámci žalobního řízení u soudu, nikterak nezpochybnil. Soud proto odmítl námitku žalobce o jeho pochybnostech, zda byl dostatečně zjištěn skutkový stav věci, a také o jeho tvrzeních, že nejsou zřejmé úvahy správních orgánů o hodnocení důkazů a ani to, jak byly důkazy hodnoceny, včetně použití právních předpisů a rozhodných důkazů, na jejichž podkladě bylo rozhodováno. Krajský soud neshledal důvodnou ani námitku nedostatečného odůvodnění výše pokuty. Podle krajského soudu žalovaný výši pokuty odůvodnil tak, že hodnotil výsledky kontrolních zjištění a jako významnou okolnost zhodnotil skutečnost, že se jednalo o závažná porušení potravního práva, a že se takového jednání žalobce dopustil ve větším rozsahu. V případě přitěžujících okolností měl zjevně na mysli, že vedle porušení § 10 zákona o potravinách a opakování tohoto porušení, se žalobce dopustil i dalších porušení povinností, které mu citovaný zákon ukládá, přičemž v rámci souběhu jednotlivých porušení ustanovení zákona o potravinách byla žalobci samozřejmě uložena pokuta podle nejpřísnějšího sankčního ustanovení ze všech porušených ustanovení. Přestože pak byla sankce uložena podle nejpřísnějšího ustanovení § 17 odst. 4 zákona o potravinách za nejzávažnější porušení povinností žalobcem, nebránilo to přihlídnutí i k další přitěžující okolnosti na straně žalobce, a to, že se dopustil ještě i dalších porušení právních povinností, které pak podmiňují v rámci poměrně široké zákonné sazby (pokuta až do 5.000.000 Kč) uložit vyšší sankci. Nemohlo jít tedy v žádném případě o dvojí přičítání téže závažnosti jednoho porušení právních povinností (ve smyslu § 10 citovaného zákona) nad rámec stanovené typové závažnosti jednání. Podle krajského soudu žalovaná přihlídl rovněž k polehčujícím okolnostem na straně žalobce, a to k neprokázání škodlivých následků a úmyslného jednání žalobce, a také, že šlo o delší časové období, v němž byly zjištěny závady, přičemž se jednalo o více provozoven (3). Naopak žalobci přitížila skutečnost, že patří k velkým obchodním

řetězcům, a že má významné postavení na potravinářském trhu a dostatek materiálních, lidských i obchodních možností k tomu, aby potraviny jím uváděné do oběhu splňovaly veškeré podmínky stanovené právními předpisy. Takové odůvodnění výše pokuty považoval soud za naprosto dostačující, neboť bylo zřejmé, jakým způsobem hodnotil správní orgán porušení předpisů (četná, závažná a některá i opakovaná porušení) a rovněž z jakého důvodu (počet kontrolovaných provozoven, delší časový úsek probíhajících kontrol, četnost zjištěných závad, množství nevyhovujících potravin, možnosti žalobce zajistit splnění zákonných podmínek). Postupoval tedy v souladu s ustanovením § 17 odst. 7 zákona o potravinách, podle něhož se při stanovení výše pokuty přihlíží zejména k závažnosti, způsobu, době trvání a následkům protiprávního jednání. Podle názoru krajského soudu závěry žalovaného vyjádřené v odůvodnění napadeného rozhodnutí zcela odpovídají zásadám logiky a správným způsobem interpretují jednotlivá zjištění a jejich vzájemné souvislosti a zachycují potřebné úvahy v rámci správního uvážení o výši uložené pokuty. K názoru žalobce, že správní orgány obou stupňů postupovaly v rozporu se zásadou zákazu dvojího přičítání, krajský soud uvedl, že z odůvodnění obou rozhodnutí je zřejmé, že při uložení výše pokuty správní orgány nevycházely ze samotné skutečnosti porušení povinností podle zákona o potravinách, ale z toho, že se jedná o závažné porušení povinností, zejména s ohledem na množství takových zjištění a popřípadě množství závadných potravin. Krajský soud odmítl i námitku, že byla porušena zásada dvojinstančnosti správního řízení. Správní orgán prvního stupně rozhodl na základě kontrolních zjištění a žalobce se proti tomuto rozhodnutí odvolal. Na odvolací námitky žalovaný reagoval a řádně odůvodnil postup prvostupňového správního orgánu.

Rozsudek krajského soudu napadl žalobce (dále jen „stěžovatel“) včas podanou kasační stížností, a to z důvodu uvedeného v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002, soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“). Stěžovatel upozornil na nedostatek náležitostí rozhodnutí správních orgánů a jejich nepřekoumatelnost, kterou spatřuje především v tom, že v odůvodnění těchto rozhodnutí se neuvádí, jakými úvahami byly správní orgány vedeny při hodnocení důkazů, ani jak tyto důkazy hodnotily. Tuto námitku stěžovatele soud v napadeném rozsudku odmítl s tím, že závěry žalovaného vyjádřené v odůvodnění jeho rozhodnutí zcela odpovídají zásadám logiky a správným způsobem interpretují jednotlivá zjištění a jejich vzájemné souvislosti, zachycují potřebné úvahy v rámci právního řízení o výši uložené pokuty. Z napadeného rozsudku však stěžovateli není zřejmé, jaké úvahy má soud na mysli. Stěžovatel má nadále za to, že správní orgány pouze popsaly skutkový stav věci a tento podřadily pod ustanovení obecně závazných právních předpisů. Stěžovatel rovněž poukazuje na to, že jeho velikost, popř. významné postavení na trhu, je pro stanovení výše pokuty irelevantní, neboť při rozhodnutí o výši pokuty nelze přihlížet k tomu, zda se jedná o malého či velkého prodejce, či k tomu, jaké je jeho postavení na trhu. Uvedený závěr, se kterým se krajský soud ztotožnil, považuje stěžovatel za diskriminační, bez opory v zákoně a tudíž zcela neopodstatněný. K tomu stěžovatel odkazuje na rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 29. 12. 2003, č. j. 29 Ca 146/2002 – 60. S ohledem na výše uvedené skutečnosti proto stěžovatel navrhuje, aby soud vydal rozhodnutí, kterým by napadený rozsudek Krajského soudu v Brně zrušil a věc se vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení.

Ve vyjádření ke kasační stížnosti žalovaný předně uvádí, že výše ukládané sankce ve správním řízení je vždy otázkou správního uvážení. O výši sankce tedy rozhoduje správní orgán na základě zákonem povolené úvahy. Odkazuje-li stěžovatel na rozsudek Krajského soudu č. j. 29 Ca 146/2002 – 60, je třeba uvést, že tento rozsudek nehodnotí zcela totožnou volnou úvahu. V citovaném rozsudku soud spatřuje diskriminaci v tom, že správní orgán marginalizuje zásadní otázku, kterou je konkrétní množství zjištěných závadných potravin uváděných do oběhu. Dále soud uvádí, že to, zda jsou nabízeny v obchodních řetězcích velkých podnikatelských subjektů či u jiných prodejců, nemůže být předmětem posuzování

míry závažnosti deliktního jednání. Naproti tomu v rozhodnutí přezkoumaném soudem v dané věci žalovaný uvádí, že napadená pokuta se mu jeví jako přiměřená, a to vzhledem k tomu, že se jedná o závažná porušení potravinářského práva, účastník řízení se takového jednání dopustil ve větším rozsahu, nehledě na skutečnost, že obchodní řetězec takového významného postavení na potravinářském trhu má dostatek materiálních, lidských i obchodních možností, aby potraviny jim uváděné do oběhu splňovaly veškeré podmínky platných právních norem. Z citace vyplývá, že za prvořadé se pro míru závažnosti považuje větší rozsah porušených povinností. Uvození slovy „nehledě na...“ odsouvá další úvahu o možnostech plnit zákonné podmínky na okrajové místo. Zda je vůbec možné zahrnout do volné úvahy možnosti zajistit splnění zákonných povinností či nikoliv, posoudí Nejvyšší správní soud. Žalovaný je ale toho názoru, že v dané věci forma a způsob zmínky o možnostech stěžovatele splnit podmínky právních norem v rámci volné úvahy žádnou diskriminaci nezakládá a nemůže tedy jít ani o nezákonný postup.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s ustanovením § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s. vázán rozsahem a důvody, které stěžovatel uplatnil ve své kasační stížnosti, a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

Podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. lze kasační stížnost podat z důvodu tvrzené nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení. Nesprávné právní posouzení spočívá buď v tom, že na správně zjištěný skutkový stav je aplikován nesprávný právní názor, popř. je sice aplikován správný právní názor, ale tento je nesprávně vyložen.

Stěžovatel považuje rozhodnutí jak žalovaného, tak prvostupňového správního orgánu, za nepřezkoumatelné. Tuto nepřezkoumatelnost přitom spatřuje v nepřezkoumatelnosti výroku o vině i výroku o výši pokuty, když nelze zjistit, zda a jak byla zhodnocena hlediska stanovená v zákoně o potravinách, jaké skutečnosti byly pod tato hlediska subsumována, jak byly hodnoceny a jakými úvahami při tom byly správní orgány vedeny. Stěžovatel rovněž nesouhlasí s tím, že jeho velikost či významné postavení na trhu by mělo být zohledňováno jako přitěžující okolnost při rozhodování o výši pokuty. Uvedenými pochybeními tak mělo dojít k porušení ustanovení § 47 odst. 3 správního řádu, § 17 odst. 7 zákona o potravinách a obecného zákazu diskriminace.

Podle ustanovení § 47 odst. 3 správního řádu v odůvodnění rozhodnutí správní orgán uvede, které skutečnosti byly podkladem rozhodnutí, jakými úvahami byl veden při hodnocení důkazů a při použití právních předpisů, na základě kterých rozhodoval. Podle ustanovení § 17 odst. 7 zákona o potravinách (ve znění účinném v době, kdy bylo vydáno prvostupňové rozhodnutí i kdy byl delikt spáchán) při stanovení výše pokuty se přihlíží zejména k závažnosti, způsobu, době trvání a následkům protiprávního jednání.

Z rozhodnutí správních orgánů obou stupňů vyplývá, že Česká zemědělská a potravinářská inspekce, krajský inspektorát v Táboře (jako správní orgán I. stupně) mezi 14. 12. 2000 a 1. 8. 2001 provedl u stěžovatele na jeho provozovnách v T., Č. B. a S. sedmáct dílčích kontrol za účelem zjištění dodržování povinností stěžovatele stanovených zákonem o potravinách. V důsledku zjištění učiněných v průběhu kontrol pak prvostupňový správní orgán vydal rozhodnutí, kterým z důvodu naplnění skutkových podstat obsažených v ustanovení § 10 odst. 1 písm. a) a b), § 6 odst. 1 písm. i), § 8 odst. 2, § 11 odst. 1 písm. d) a § 11 odst. 2 písm. a) bod 1., 4. a 5. zákona o potravinách, když stěžovatel uváděl do oběhu potraviny jiné než zdravotně nezávadné, uváděl do oběhu potraviny klamavě označené, popřípadě nedostatečně označené na obalech anebo

nebalené, aniž by v místě jejich nabídky viditelně umístil písemný údaj podle § 6 odst. 1 písm. b) zákona o potravinách, závadné potraviny neprodleně nevyřadil z dalšího oběhu a uváděl do oběhu potraviny s prošlou dobou minimální trvanlivosti, aniž by potraviny takto zřetelně označil a odděleně umístil, udělil stěžovateli podle § 17 odst. 4 zákona o potravinách pokutu ve výši 130 000 Kč. K odůvodnění výše uložené pokuty prvoinstanční správní orgán uvedl, že z hlediska zájmu ochrany spotřebitele a z hlediska porušení zákona o potravinách je nejzávažnějším pochybením ze strany stěžovatele skutečnost naplňující podstatu správního deliktu obsaženého v porušení ustanovení § 10 zákona o potravinách. Uvádění do oběhu potravin zdravotně závadných, potravin jiných než zdravotně nezávadných a potravin klamavě označených je závažným porušením českého potravního práva, kterým se garantuje základní právo spotřebitele na jakostní a zdravotně nezávadné potraviny, včetně práva být pravdivě informován o nabízených potravinách. Za závažné porušení bylo hodnoceno i uvádění do oběhu potravin nedostatečně označených a potraviny s prošlým datem minimální trvanlivosti, aniž by tato potravina byla takto označena a odděleně umístěna, když jejich uváděním do oběhu dochází ke zmenšení rozhodovacích práv spotřebitele. Za neméně závažné porušení shledal prvostupňový správní orgán i nesplnění povinnosti stěžovatele podle § 11 odst. 2 písm. a) zákona o potravinách, tedy neodstranění z prodeje potravin zdravotně závadných, klamavě označených a potravin v deformovaných obalech. Při stanovení výše pokuty vzal prvoinstanční správní orgán za přitěžující okolnost, i když celkový počet potravin v souvislosti s porušením povinností podle § 10, vzhledem k celkovému objemu prodáváných potravin, nebyl velký, že se jedná o závažné porušení právní povinnosti a že se stěžovatel dopustil i dalšího porušení zákona o potravinách. Další přitěžující okolností shledal skutečnost, že se stěžovatel dopustil opakovaného porušení ustanovení § 10 zákona o potravinách, když za takové porušení mu byla již udělena pokuta, a to meritorním rozhodnutím vydaným v předchozím správním řízení, od jehož nabytí právní moci neuplynula, do doby nového zjištění porušení právní povinnosti, doba delší jednoho roku. Jednalo se o rozhodnutí pod sp. zn. 61/3/2000 ze dne 21. 4. 2000 s vyznačenou právní mocí dne 11. 5. 2000 a sp. zn. 46/3/2001 ze dne 5. 6. 2001 s vyznačenou právní mocí dne 22. 6. 2001. Při stanovení výše pokuty správní orgán I. stupně na druhé straně přihlédl i k okolnostem polehčujícím, zejména k tomu, že nebyly prokázány škodlivé následky a nebylo prokázáno úmyslné jednání ze strany účastníka správního řízení, že zjištěné závady se týkaly více provozoven a že byly zjištěny v průběhu delšího časového úseku. Podle právních zásad byla pokuta uložena podle toho sankčního ustanovení se zbíhajících se ustanovení zákona o potravinách, které obsahuje ustanovení sankčně nepřísňější. Pokuta uložená při dolní hranici zákonné sazby byla shledána jako přiměřená zjištěnému porušení právních povinností a byla uložena, nesouc v sobě i nezbytný preventivní prvek, v souladu s ustanovením § 17 odst. 4 a odst. 7 zákona o potravinách po právu.

V rozhodnutí o odvolání stěžovatele žalovaný konstatoval tataž skutková zjištění s tím, že výsledky šetření byl skutečný stav věci spolehlivě zjištěn a porušení relevantních ustanovení zákona o potravinách bylo dostatečně prokázáno. Ostatně zjištění správního orgánu I. stupně stěžovatel ve svém odvolání nezpochybňoval. K námitkám stěžovatele v odvolání žalovaný uvedl, že při rozhodování o výši uložené pokuty byla především zhodnocena závažná porušení potravního práva žalobcem, a dále to, že se jich stěžovatel dopustil ve větším rozsahu, když navíc se jedná o významný obchodní řetězec, který vzhledem ke svému postavení na potravinářském trhu má dostatek materiálních, lidských i obchodních možností, aby potraviny jím uváděné do oběhu splňovaly veškeré podmínky stanovené právními předpisy. Dále bylo přihlédnuto, jako k okolnosti polehčujícím, že nebyly prokázány škodlivé následky a úmyslné zavinění stěžovatele, a navíc, že se závady týkaly delšího časového období a více provozoven. Žalovaný rovněž uvedl, že stěžovatelem vytykané porušení zákazu dvojího přičítání by platilo pouze v případě, že by byly posuzovány okolnosti pouze v rámci skutkové podstaty téhož porušení zákona. Správní orgány však měly na mysli, že přitěžující okolností je skutečnost, že se odvolatel dopustil vedle porušení § 10 zákona o potravinách a opakování tohoto porušení, i dalších porušení citovaného zákona,

když sankce za porušení je v rámci souběhu jednotlivých porušených ustanovení tohoto zákona ukládána podle sankčně nejpřísnějšího ustanovení. I když tedy sankce byla uložena podle § 17 odst. 4 zákona o potravinách, bylo také přítěžující okolností, že se stěžovatel dopustil i dalších porušení právních povinností, které vedle skutku sankčně nejpřísnějšího podmiňují uložit vyšší sankci (v rámci správního uvážení). Nešlo tedy o úmysl přičítat k tíži žalobce závažnost porušení § 10 zákona o potravinách, a to nad rámec již stanovené typové závažnosti porušení povinností v sankčním ustanovení zákona. Správní orgány také přihlédly ke skutečnostem ve smyslu § 17 odst. 7 zákona o potravinách. Vzhledem k uvedeným porušením povinností stěžovatele mohla mu být podle § 17 odst. 4 zákona o potravinách uložena pokuta až do výše 5 000 000 Kč. Stěžovateli byla stanovena pokuta ve výši 130 000 Kč, tedy při dolní hranici zákonné sazby, která je přiměřená závažností porušení zákona a všem hodnoceným skutečnostem.

Na základě zjištěných skutečností dospěl Nejvyšší správní soud k následujícím závěrům:

Předně je třeba odmítnout stěžovatelův názor, že správní orgány obou stupňů v odůvodnění svých rozhodnutí neuvádí, jakými úvahami byly vedeny při hodnocení důkazů, ani jak tyto důkazy hodnotily, když pouze popsaly skutkový stav věci a tento podřadily pod ustanovení obecně závazných právních předpisů. Ze shora citovaných rozhodnutí je zřejmé, že správní orgány při svém rozhodování vycházely z kontrolních zjištění, která prokázala porušení v rozhodnutí uvedených ustanovení zákona o potravinách. Zdejší soud nemá pochybnost o věrohodnosti a relevanci zjištění prvostupňového správního orgánu, jakožto základního předpokladu pro uplatnění důkazu v rámci správního (případně soudního) řízení. Ostatně zjištěné skutečnosti, jakož i subsumpce těchto zjištění pod patřičná ustanovení zákona o potravinách, nebyly v rámci správního ani soudního řízení stěžovatelem rozporovány. Nejvyššímu správnímu soudu proto není zřejmé, v čem stěžovatel spatřuje pochybení žalovaného (prvoinstančního správního orgánu), resp. absence jaké úvahy se dovolává. Vyslovení viny za správní delikt předpokládá toliko popsání skutku a jeho podřazení pod skutkovou podstatu, což v projednávané věci splněno bylo.

Na tomto místě nicméně považuje zdejší soud za vhodné upozornit na to, že výrok o vině není z hlediska náležitostí, jež na něj právní řád klade, zcela perfektní. Je třeba konstatovat, že skutkové podstaty správních deliktů nejsou upraveny v ustanoveních, která ukládají určité povinnosti (zde §§ 6, 8, 10 a 11 zákona o potravinách), nýbrž jsou upraveny v § 17 citovaného zákona, a to způsobem, jenž je pro legislativní techniku v oblasti správního trestání často užíván, totiž za použití normy odkazující. Skutkové podstaty tedy nejsou popsány slovně, nýbrž, pokud jde o znak charakterizující objektivní stránku deliktu (tj. konání, k němuž byl příslušný subjekt povinen, popř. opomenutí), je odkazováno na ustanovení, které takovou povinnost ukládá. Z této legislativně-technické metody právní úpravy však v žádném případě nelze dovozovat, že by se právní posouzení skutkové stránky věci mohlo obejít bez subsumpce pod jednotlivá ustanovení § 17 zákona o potravinách. Jen tak je totiž možno vyslovit ve výroku správního aktu za jaký delikt se účastníku správního řízení trest ukládá. Při formulování právní kvalifikace vymezeného skutku ve výroku rozhodnutí bylo tedy třeba uvést ustanovení obsahující jak skutkovou podstatu základní (§ 17 odst. 3 zákona o potravinách), tak skutkovou podstatu kvalifikovanou (§ 17 odst. 4 zákona o potravinách), který ke skutkové podstatě základní přidává další znak charakterizující vyšší stupeň společenské nebezpečnosti činů uvedených v odst. 3 – zde opětovnost porušení povinností vyplývajících pro stěžovatele ze zákona o potravinách. Absence odkazu na § 17 odst. 3 zákona o potravinách navíc vedla k tomu, že není zřejmé, která ze skutkových podstat v tomto ustanovení zahrnutých byla jednáním stěžovatele naplněna (totožně viz rozsudek

Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2005, č. j. 4 As 61/2004 – 66). Nicméně vzhledem k tomu, že dané pochybení nebylo stěžovatelem v průběhu celého řízení namítáno, přičemž uvedená vada výroku rozhodnutí správních orgánů obou stupňů nezpůsobuje jejich nicotnost nebo nepřezkoumatelnost, aby bylo možno se jí zabývat nad rámec uplatněných námitek, Nejvyšší správní soud k němu při svém rozhodování nepřihlížel.

V případě posouzení otázky, zda výše uložené pokuty byla dostatečně odůvodněna, je třeba předeslat, že není úkolem soudů jednajících a rozhodujících ve správním soudnictví přezkoumávat spravedlnost trestu za spáchání správního deliktu z hlediska konkrétní výše nebo způsobu uložené sankce, nýbrž toliko zkoumat, zda byli splněny podmínky pro její uložení, zda správní orgán její výši náležitě a srozumitelně odůvodnil a zda při jejím ukládání nedošlo k překročení obecných mezí daných základními principy platného právního řádu. S ohledem na dikci ustanovení § 17 odst. 7 zákona o potravinách byl žalovaný (prvostupňový správní orgán) v daném případě při zvažování konkrétní výše pokuty povinen přihlídnout k závažnosti, způsobu, době trvání a následkům protiprávního jednání. Na daný případ bylo třeba použít *per analogiam legis* i tzv. absorpční zásadu (§ 12 odst. 2 zákona o přestupcích, § 35 odst. 1, 2 trestního zákona), kdy přísnější trest pohlcuje mírnější, a sbíhající se delikty jsou postiženy pouze trestem stanoveným pro nejtěžší z nich úhrnným trestem. Dominantním se tak stává nejzávažnější delikt; sankční ohodnocení ostatních deliktů se nesčítá, nicméně lze je chápat jako přitěžující okolnosti (obdobně viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 9. 2005, č. j. 6 As 8/2005 – 66). Správní orgán je pochopitelně vázán i obecnými principy českého právního řádu – zásadou sebevázanosti státní správy jako projevu zákazu diskriminace, zásadou přiměřenosti ukládání sankce, zásadou objektivit (správní orgán musí přihlídnout k okolnostem svědčícím jak ve prospěch, tak neprospěch účastníka řízení) apod.

Z odůvodnění rozhodnutí obou správních orgánů vyplývá, že nejzávažnějším pochybením ze strany stěžovatele bylo jednání naplňující podstatu správního deliktu obsaženého v porušení ustanovení § 10 zákona o potravinách (uvádění do oběhu potravin zdravotně závadných, potravin jiných než zdravotně nezávadných a potravin klamavě označených, uvádění do oběhu potravin nedostatečně označených a potravin s prošlým datem minimální trvanlivosti, aniž by tato potravina byla takto označena a odděleně umístěna). Za neméně závažné porušení shledal i nesplnění povinnosti stěžovatele podle § 11 odst. 2 písm. a) zákona o potravinách, tedy neodstranění z prodeje potravin zdravotně závadných, klamavě označených a potravin v deformovaných obalech. Přihlídnuto bylo rovněž k tomu, že se stěžovatel závažného porušení práva dopustil ve větším rozsahu a že se jedná o významný obchodní řetězec, který vzhledem ke svému postavení na potravinářském trhu má dostatek materiálních, lidských i obchodních možností, aby potraviny jím uváděné do oběhu splňovaly veškeré podmínky stanovené právními předpisy. Za polehčující okolnosti vzal žalovaný zjištění, že nebyly prokázány škodlivé následky a úmyslné zavinění stěžovatele, a navíc, že se závady týkaly delšího časového období a více provozoven.

Ačkoli metodologický postup žalovaného lze považovat za správný, Nejvyšší správní soud se nemůže zcela zotožnit s opodstatněností všech argumentů, které byly při ukládání pokuty zvažovány. Předně je třeba přisvědčit námitce stěžovatele, že jeho velikost, popř. významné postavení na trhu, je pro stanovení výše pokuty irelevantní, neboť při rozhodnutí o výši pokuty nelze přihlížet k tomu, zda se jedná o malého či velkého prodejce, či k tomu, jaké je jeho postavení na trhu. Účelem zákona je stanovit povinnosti podnikatelů při výrobě potravin a tabákových výrobků a jejich uvádění do oběhu a upravit státní dozor nad dodržováním povinností vyplývajících z tohoto zákona (§ 1 odst. 1 zákona

o potravinách, v tehdy platném znění). Povinností stanoveným subjektům vyrábějícím a uvádějícím do oběhu potraviny a tabákové výrobky zrcadlově odpovídají očekávání spotřebitelů, že obdržené produkty podléhající zákonu o potravinách budou v řádném stavu, zdravotně nezávadné, řádně označené apod. Dané povinnosti jsou přitom povinny splnit veškeré dotčené subjekty (podnikatelé) bez ohledu na svoji velikost, postavení na trhu, materiální, finanční či lidský potenciál, neboť rozhodná je velikost újmy, jež může být porušením povinností plynoucích ze zákona o potravinách způsobena, nikoli to, zda dodržování právního předpisu je u jednotlivého subjektu spojeno s větší či menší námahou. Pro takovou úvahu zákon o potravinách nedává prostor.

Druhým pochybením, na něž Nejvyšší správní soud poukazuje, je skutečnost, že prvostupňový správní orgán při rozhodování o uložení pokuty přihlédl k tomu, že stěžovatel se dopustil opakovaného porušení ustanovení § 10 zákona o potravinách, když za takové porušení mu správním orgánem již byla udělena pokuta. K této úvaze zdejší soud podotýká, že při rozhodování o výši ukládané sankce nemohla být opakovanost deliktního jednání zohledňována, neboť jde o znak kvalifikované skutkové podstaty ve smyslu § 17 odst. 4 zákona o potravinách. Naplnění „opětovnosti“ ve smyslu § 17 odst. 5 zákona o potravinách tak bylo nezbytností pro postup podle ustanovení § 17 odst. 4 citovaného zákona, jenž umožňoval uložit podnikateli, který vyráběl potraviny a tabákové výrobky nebo je uváděl do oběhu a který porušil povinnosti uvedené v odstavci 3 opětovně, pokutu až do výše 5 000 000 Kč. Ona „opětovnost“ nemůže při úvaze správního orgánu vystupovat ve dvojí roli, jednak jako definiční znak a jednak jako přitěžující okolnost. Zda zkoumaný aspekt, zohledněný správním orgánem I. stupně, byl zvážen i žalovaným, nelze zjistit, neboť v jeho rozhodnutí se zmínka o opakovaném porušení ustanovení § 10 zákona o potravinách, jakožto přitěžující okolnosti, vůbec nevyskytuje. V rámci provedené úvahy je však třeba zdůraznit, že na toto pochybení stěžovatel v kasační stížnosti nepoukázal, a proto ho zdejší soud s ohledem na ustanovení § 109 odst. 3 s. ř. s. nemohl vzít při hodnocení souzené věci v potaz.

Nejvyššímu správnímu soudu konečně není zcela zřejmé, proč správní orgány obou stupňů hodnotily skutečnosti, že „zjištěné závady se týkaly více provozoven a že byly zjištěny v průběhu delšího časového úseku“, jako polehčující okolnost. K otázce deliktního jednání zjištěného ve více provozovnách lze uvést, že pro posouzení věci je především podstatné, jaká újma byla (mohla být) protiprávním jednáním stěžovatele způsobena spotřebiteli. Konkrétní újma má přitom svůj rozměr kvalitativní (k jak závažnému porušení zákona o potravinách došlo) a kvantitativní (jak velký byl objem závadných potravin) a je tedy nerozhodné, zda míra újmy vyjádřená závažností porušení norem a objemem potravin se týkala jednoho či více míst zároveň, když ohrožen bylo stále stejný počet spotřebitelů. Stejná úvaha se týká i souboru závad zjištěného v delším časovém období. I v tomto případě je míra újmy stejná bez ohledu na to, zda určité množství závadných potravin je nabízeno v rámci jednoho dne, v kterém probíhá kontrola, nebo zda totožné množství závadných potravin bude nabízeno „po částech“ v několika dnech určitého časového rozmezí (zde mezi 14. 12. 2000 a 1. 8. 2001). Zohlednění faktoru času by bylo relevantní jen v případě, že stěžovatel v určitý okamžik porušil právní povinnost plynoucí ze zákona o potravinách a tento stav po nějakou dobu udržoval. Taková skutečnost však nebyla ve správním řízení prokázána.

Nejvyšší správní soud tak po provedeném hodnocení stěžovatelovy námitky činí závěr, že žalovaný (prvoinstanční správní orgán) při rozhodování o uložení sankce pochybil, a to tím, že v rámci odůvodnění výše pokuty za přitěžující okolnost vzal skutečnost, že závažného porušení práva se dopustil subjekt, který vzhledem ke svému postavení



na potravinářském trhu má dostatek materiálních, lidských i obchodních možností, aby potraviny jím uváděné do oběhu splňovaly veškeré podmínky stanovené právními předpisy, a na druhé straně jako k polehčující okolnost přihlédl k tomu, že zjištěné závady se týkaly více provozoven a že byly zjištěny v průběhu delšího časového úseku. Je však třeba uvážit, zda daná pochybení byla natolik závažná, aby ohrozila zákonnost rozhodovacího procesu správních orgánů jako celku. Nejvyšší správní soud konstatuje, že v daném případě pro uložení sankce byly naplněny všechny definiční znaky jak vymezených skutků, tak i podmínky pro uložení sankce jako takové; porušení v rozhodnutí citovaných ustanovení zákona o potravinách bylo prokázáno, absorpční zásada byla aplikována řádným a odůvodněným způsobem, při stanovení výše pokuty byla uvážena řada povětšinou relevantních okolností, maximální horní hranice pro uložení sankce nebyla překročena. Pokuta tedy byla uložena při naplnění všech předpokladů zákonem předepsaných a její uložení nelze považovat za nezákonné. Při úvaze o její přiměřenosti zdejší soud především odkazuje na tu okolnost, že její výše odpovídá 2,6 % z nejvýše přípustné částky, jíž bylo možno za porušení povinností vyplývajících z ustanovení zákona o potravinách stěžovateli uložit, tj. byla uložena při spodní hranici zákonného rozmezí. Takto stanovenou výši nepovažuje zdejší soud za nepřiměřenou. Přes dílčí pochybení tak nelze hovořit o nezákonnosti rozhodnutí správních orgánů obou stupňů ani rozsudku krajského soudu, který úvaze žalovaného o stěžovatelově postavení na trhu jako přitěžující okolnosti, a naopak přihlédnutí k tomu, že deliktní jednání se týkalo více provozoven a delšího období, jako polehčující okolnosti, přiznal opodstatněnost. Při hodnocení souvislostí aspektů, jež byly při rozhodování o ukládání pokuty zohledněny, došel Nejvyšší správní soud k závěru, že meze diskreční pravomoci správního orgánu nebyly v konečném důsledku dotčeny.

V návaznosti na uvedené proto Nejvyšší správní soud uzavírá, že není dán důvod uvedených v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., pro které by bylo třeba napadené rozhodnutí Krajského soudu v Brně zrušit, neboť se nejedná o rozhodnutí nezákonné z důvodu nesprávného posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení. Proto Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná a v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. ji zamítl.

O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl soud podle ustanovení § 60 odst. 1 věty první s. ř. s., neboť neúspěšnému žalobci (stěžovateli) náhrada nákladů řízení nepřísluší a žalovanému v souvislosti s řízením o kasační stížnosti žalobce žádné náklady nad rámec jeho úřední činnosti nevznikly.

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

V Brně dne 22. prosince 2005

JUDr. Dagmar Nygrínová  
předsedkyně senátu