



ČESKÁ REPUBLIKA

## ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Dagmar Nygrínové a soudců JUDr. Marie Turkové a JUDr. Jiřího Pally v právní věci žalobce: **Kaufland Česká republika v.o.s.**, se sídlem Pod Višňovkou 25, Praha 4, IČ: 25110161, zast. JUDr. Ing. Igorem Kremlou, advokátem, se sídlem Pod Višňovkou 25, Praha 4, proti žalovanému: **Státní zemědělská a potravinářská inspekce, ústřední inspektorát**, se sídlem Květná 15, Brno, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 26. 6. 2009, č. j. 29 Ca 185/2007 – 40,

**t a k t o :**

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 26. 6. 2009, č. j. 29 Ca 185/2007 – 40, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

### **O d ů v o d n ě n í :**

Rozhodnutím žalovaného ze dne 20. 7. 2007, č. j. 347/64/9/2007-SŘ, bylo zamítnuto odvolání žalobce proti rozhodnutí ředitele České obchodní inspekce, inspektorátu v Ústí nad Labem (dále též „správní orgán prvního stupně“), ze dne 11. 6. 2007, č. j. 243-2/095/5/2007-SŘ., jímž správní orgán prvního stupně uložil žalobci podle § 17 odst. 4 písm. c) zákona č. 110/1997 Sb., o potravinách a tabákových výrobcích a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů (dále též „zákon o potravinách“ či „zákon č. 110/1997 Sb.“) pokutu ve výši 70 000 Kč, jelikož shledal, že žalobce porušil ustanovení § 10 odst. 1 písm. c) zákona o potravinách tím, že dne 21. 2. 2007 v provozovně Kaufland Česká republika v.o.s., Bohosudovská, Teplice, uváděl do oběhu 1 druh potraviny s prošlým datem použitelnosti (jednalo se o potravinu GRAN MORAVIA, datum použitelnosti do 14. 2. 2007), čímž naplnil znaky skutkové podstaty správního deliktu uvedeného v § 17 odst. 4 písm. b) téhož zákona. Téhož dne ve stejné provozovně žalobce uváděl do oběhu 2 druhy potravin s prošlou dobou minimální trvanlivosti (dále DMT), které nebyly takto označeny a odděleně umístěny. Jednalo se o zmrazené brokolicové karbanátky se sýrem, DMT 8. 2. 2007 a lehký tvarohový dort bez pečení, DMT 18. 2. 2007. Jejich uváděním do oběhu žalobce porušil § 11 odst. 1 písm. d)

zákona o potravinách a naplnil skutkovou podstatu správního deliktu uvedeného v § 17 odst. 1 písm. a) bod 2 zákona o potravinách.

Dne 21. 2. 2007 v téže provozovně žalobce nedodržel u některých potravin uváděných do oběhu úchovné teploty deklarované výrobcí. Jednalo se o tyto potraviny: mléčné výrobky (zakysaná smetana 300 kusů, čerstvé mléko 126 kusů, smetana ke šlehání 320 kusů, jogurt s příchutí čokoláda 144 kusů) - požadovaná teplota do 6°C a do 8°C - zjištěná teplota 12,1°C, 12,2°C, 11,7°C, lahůdkářské výrobky (šunka s vejci v aspiku 15 kusů), požadovaná teplota +1 - +4°C, zjištěná teplota 9,2°C, 8,2°C, 8,2°C. Teploty tedy byly nevyhovující, čímž žalobce porušil § 11 odst. 1 písm. c) zákona o potravinách a naplnil skutkovou podstatu správního deliktu uvedeného § 17 odst. 2 písm. a) bod 4 zákona o potravinách. Ve shora uvedený den ve stejné provozovně žalobce uváděl do oběhu dva druhy potravin s nevyhovujícím obalem, čímž porušil § 5 zákona o potravinách a naplnil skutkovou podstatu správního deliktu uvedeného v § 17 odst. 2 písm. a) zákona o potravinách. Žalobce dále porušoval hygienické předpisy při prodeji potravin, když kontrolním orgánem bylo zjištěno, že v provozovně žalobce není prováděn běžný úklid (vysypaná strouhanka, znečištěné regály pod pekařskými výrobky, znečištěné chladicí regály s mléčnými výrobky (sýry), znečištěné mrazicí boxy - krev a nečistoty, prach a nečistoty za mřížkami v mrazicích boxech, znečištěné držáky na balené masné výrobky (salámy), rozsypané sypké směsi (práškové směsi pro přípravu potravin), znečištěné regály u konzumních sirupů, znečištěné regály s potravními doplňky a doplňky stravy, rozsypané arašídové křupky v prodejním boxu. Dále byly v této provozovně zjištěny stopy po výskytu ptáků u pekařských výrobků a výskyt živého ptáka v prostoru prodejny a byl rovněž zjištěn výskyt živých škůdců (mol moučný) mezi baleními s moukou a stopy jejich činnosti, zjištěna také byla znečištěná podlaha ve skladu potravin.

Žalobce tím porušil také ustanovení čl. 4, odst. 2, kapitoly II., Nařízení Evropského parlamentu a Rady ES č. 852/2004 ze dne 29. 4. 2004 o hygieně potravin, blíže specifikované v příloze II., kapitole II, odst. 1 a odst. 2 písm. c) tohoto nařízení a dále porušil povinnosti vyplývající z kapitoly IX, odst. 4 cit. nařízení ES. Tímto protiprávním jednáním žalobce naplnil skutkovou podstatu správního deliktu uvedeného v § 17 odst. 7 zákona o potravinách.

Ve shora uvedené provozovně pak žalobce dne 21. 2. 2007 uváděl do oběhu 2 šarže vajec a sice - čerstvá slepičí vejce, DMT 15. 3. 2007, velikost šarže 5500 kusů, u nichž bylo kontrolním orgánem zjištěno 8,3 % vajec s vadami jakosti (znečištěná, poškozená skořápka) a čerstvá slepičí vejce, DMT 12. 3. 07, velikost šarže 190 kusů - zjištěno 13, 7% vajec s vadami jakosti (znečištěná, poškozená skořápka). Uváděním těchto vajec do oběhu žalobce porušil čl. 33 odst. 1 písm. b) Nařízení Komise ES č. 2295/2003, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení Rady EHS č. 1907/90, o některých obchodních normách pro vejce. Porušením tohoto bezprostředně závazného právního předpisu Evropských společenství žalobce naplnil skutkovou podstatu správního deliktu uvedeného v § 17 odst. 7 zákona č. 110/1997 Sb. Uvedeného dne žalobce dále uváděl do oběhu čerstvé ovoce a zeleninu, přičemž 4 šarže těchto potravin vykazovaly nedostatky. Jednalo se o tyto potraviny:

1) Cibule kuchyňská - nebalená, II. třída jakosti, šarže o hmotnosti 107 kg, země původu Nizozemí - 17,6 % cibulí nezdravých s hnilobou.

2) Cibule kuchyňská - balená, I. třída jakosti, šarže o hmotnosti 105 kg, země původu Česká republika - 16,6% cibulí nezdravých s hnilobou, 48,3 % cibulí nečistých - s ulpělou zeminou.

3) Cibule kuchyňská bílá - II. třída jakosti, šarže o hmotnosti 10,5 kg, země původu Itálie - 18,1% cibulí nezdravých - s plísní viditelnou prostým okem.

Uváděním shora uvedené cibule do oběhu žalobce porušil minimální požadavky stanovené na její jakost, uvedené v příloze Nařízení Komise ES č. 1508/2001, kterým se stanoví obchodní norma pro cibuli, oddíl II., ustanovení o jakosti bodu A.

4) Jablka - II. třída jakosti, odrůda Gloster, šarže o hmotnosti 56 kg, země původu Polsko - 11,1 % plodů nezdravých s plísní viditelnou prostým okem v jádřinci. Jejím uváděním do oběhu žalobce porušil Nařízení Komise ES č. 85/2004, kterým se stanoví obchodní norma pro jablka ve znění pozdějších předpisů, oddíl II. ustanovení o jakosti, písm. A, přílohy. Porušením citovaných právních předpisů u těchto čtyř druhů potravin žalobce současně porušil Nařízení Rady ES č. 2200/1996 o společné organizaci trhu s ovocem a zeleninou, Hlavu I - třídění produktů, čl. 3 citovaného nařízení Rady ES a naplnil skutkovou podstatu správního deliktu uvedeného v § 17 odst. 7 zákona o potravinách.

V odvolání vytýkal žalobce správnímu orgánu prvního stupně porušení zásady zákazu dvojího přičítání, dále to, že z jeho rozhodnutí není zřejmé, že pokuta byla uložena podle absorpční zásady a že při rozhodování přihlížel ke skutečnostem, k nimž podle zákona přihlížet nemohl.

Žalovaný odvolacím námitkám stěžovatele nepřisvědčil. V odůvodnění svého rozhodnutí uvedl, že neshledal nesprávné právní posouzení věci a nezjistil žádnou chybějící náležitost rozhodnutí. Výrok rozhodnutí správního orgánu prvního stupně označil za přesný a určitý, řádně odůvodněný, z něhož je zřejmé jak správní orgán prvního stupně ke svému závěru dospěl a z čeho při rozhodování o pokutě i její výši vycházel. Podle žalovaného zhodnotil správní orgán prvního stupně všechna zákonem stanovená kritéria a uvedl, které okolnosti byly posouzeny jako přitěžující a které jako polehčující.

Proti rozhodnutí žalovaného podal žalobce žalobu, v níž namítal nezákonnost rozhodnutí žalovaného, kterou spatřoval v tom, že napadeným rozhodnutím bylo potvrzeno rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, aniž pro to byly splněny zákonem stanovené podmínky, napadené rozhodnutí je v rozporu se skutečným stavem věci, spočívá na nesprávném právním posouzení, nemá náležitosti stanovené zákonem, je nepřezkoumatelné a byla jí žalobci uložena nepřiměřená pokuta. V důsledku nezákonnosti rozhodnutí žalovaného došlo ke zkrácení žalobce na jeho právech účastníka řízení, a to zejména na právu, aby o jeho věci bylo rozhodováno na základě přesně a úplně zjištěného skutkového stavu.

Žalobce poukázal na námitky, které uvedl v odvolání proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně a zdůraznil, že se žalovaný s těmito námitkami nevypořádal a nezhojil vady prvoinstančního rozhodnutí. Žalovaný se řádně nezabýval námitkou výkladu absorpční zásady správním orgánem prvního stupně a nezabýval se otázkou přiměřenosti uložené pokuty s ohledem na to, jaké konkrétní žalobcovo protiprávní jednání naplnilo znaky skutkové podstaty nejprísněji postižitelného deliktu. Výklad absorpční zásady správním orgánem prvního stupně označil žalobce za nesprávný. Tím, že se žalovaný s názorem správního orgánu prvního stupně ztotožnil, nezhojil vadu rozhodnutí tohoto orgánu a jeho rozhodnutí tak trpí stejnými vadami.

Žalobce dále namítal, že se žalovaný nevypořádal s otázkou, zda správní orgán prvního stupně neporušil zásadu zákazu dvojího přičítání, neboť přes použití absorpční zásady přičítal k tíži žalobce souběh více správních deliktů také při hodnocení hlediska závažnosti skutků. Žalovaný se podle žalobce dále nevypořádal s odvolací námitkou, kterou žalobce napadl úvahu správního orgánu prvního stupně o společenské nebezpečnosti deliktů, ať už se týká její nepřezkoumatelnosti nebo otázky, zda jeden správní delikt může zvýšit společenskou nebezpečnost jiného, kvalitativně naprosto odlišného deliktu. Žalovaný v argumentaci setrvává pouze v obecné rovině a konkrétními okolnostmi případu se nezabývá.

Žalovaný se dále nevypořádal s odvolací námitkou, kterou žalobce napadl úvahu správního orgánu prvního stupně o společenské nebezpečnosti deliktů, ať už se týká její nepřezkoumatelnosti nebo otázky, zda jeden správní delikt může zvýšit společenskou nebezpečnost jiného, kvalitativně naprosto odlišného deliktu. Žalovaný v argumentaci setrval pouze v obecné rovině a konkrétními okolnostmi případu se nezabýval.

Dále žalobce upozornil, že správní orgán prvního stupně při úvaze o výši pokuty odkazuje na již pravomocné rozhodnutí. Podle názoru žalobce však správní orgán nemohl přihlížet ke spáchání deliktu, za který již byl žalobce postižen. Tím, že tak učinil, vybočil podle názoru žalobce z mezí správního uvážení a dopustil se porušení zásady *ne bis in idem* a porušení práva žalobce, jakožto účastníka řízení, na spravedlivý proces. Pokud se žalovaný s názorem správního orgánu prvního stupně ztotožnil, nezhojil vady prvoinstančního rozhodnutí a rozhodnutí žalovaného tak zatížil stejnými vadami. Zdůraznil, že k námitce žalobce, že během kontrol, jichž se týká předmětné správní řízení, opětovné porušení právních předpisů zjištěno nebylo, se žalovaný nevyjádřil.

Žalobce dále namítal nepřiměřenost výše uložené pokuty. Navrhoval, aby krajský soud rozhodnutí správních orgánů obou stupňů zrušil a uložil žalovanému povinnost uhradit žalobci náklady řízení k rukám jeho zástupce.

Krajský soud v Brně rozsudkem ze dne 26. 6. 2009, č. j. 29 Ca 185/2007 – 39, žalobu zamítl a rozhodl dále, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení. Námitku žalobce týkající se nesprávné aplikace absorpční zásady při ukládání pokuty označil krajský soud za neopodstatněnou, neboť shledal, že v rozhodnutích správních orgánů obou stupňů byla tato zásada užitá správně. Z výroku rozhodnutí správního orgánu prvního stupně vyplývá, že pokuta byla uložena podle § 17 odst. 4 písm. b) zákona o potravinách, přičemž z předmětného zákonného ustanovení vyplývá, že se vztahuje mimo jiné na porušení povinnosti uvedené v § 11 odst. 2 písm. a) zákona o potravinách. Krajský soud poukázal na ustanovení právních předpisů, která žalobce porušil a konstatoval, že při porovnání sazeb pokut vztahujících se k jednotlivým zjištěným porušením povinností, tedy k jednotlivým správním deliktům, je nejprísněji trestným právě porušení právní povinnosti zakotvené v § 11 odst. 2 písm. a) zákona o potravinách, za něž je možné podle § 17 odst. 4 písm. b) tohoto zákona uložit pokutu v rozsahu zákonné sazby až do výše 50 000 000 Kč. Pokud tedy správní orgán prvního stupně ve výroku uvedl předmětné zákonné ustanovení, pak je zřejmé, že výši pokuty určoval v rozmezí zákonné sazby stanovené pro nejprísněji trestný správní delikt, jak to požaduje absorpční zásada. Skutečnost, že byl žalobci ukládán trest úhrnný za vícero správních deliktů, neznamená, že k této četnosti nemělo být správním orgánem vůbec přihlíženo, ovšem tato skutečnost byla správním orgánem správně zohledněna pouze jako hledisko závažnosti jednání žalobce, aniž by zde byly jakkoli promítány zákonné sazby týkající se ostatních spáchaných správních deliktů, které jsou podle zákona o potravinách méně trestné, než jednání porušující povinnosti zakotvené ustanovením § 11 odst. 2 písm. a) zákona o potravinách. Z rozhodnutí správního orgánu prvního stupně není zřejmé, že by jakýmkoliv způsobem byla aplikována zásada kumulace při ukládání pokuty žalobci. Skutečnost, že v odůvodnění rozhodnutí správního orgánu prvního stupně chybí údaje o rozsahu zákonné sazby vztahující se k nejvíce trestnému deliktu, nemůže způsobovat nezákonnost tohoto rozhodnutí pro nesrozumitelnost nebo neurčitost, pokud je zde patrné, z jakého zákonného ustanovení správní orgán vycházel, tedy z čeho tato zákonná sazba vyplývá.

V případě námítky žalobce týkající se neoprávněného rozhodování správního orgánu prvního stupně o společenské nebezpečnosti žalobcem spáchaných správních deliktů se krajský

soud ztotožnil s názorem žalovaného, že ačkoliv byl zvolen slovní obrat „rozhodovat o společenské nebezpečnosti jednání“, pak z celého textu odůvodnění předmětného rozhodnutí vyplývá, že ke kritériu společenské nebezpečnosti správní orgán přistupoval tak, že posuzoval, zda nastala či nenastala, nerozhodoval však o její existenci či neexistenci, ostatně také z výroku rozhodnutí je patrné, že společenská nebezpečnost jednání nebyla předmětem rozhodování správního orgánu.

K námitce žalobce, že správní orgán prvního stupně zohledňoval společenskou nebezpečnost jednotlivých dílčích porušení právních povinností nikoliv jednotlivě, ale v souhrnu, krajský soud uvedl, že není v rozporu se zákonem pokud je nebezpečnost (závažnost) jednotlivých porušení povinností stanovených zákonem o potravinách posuzována v souhrnu, ovšem za předpokladu, že jednotlivá jednání naplňují sama o sobě všechny znaky odpovídajících skutkových podstat uvedených v zákoně. V daném případě nebylo zjištěno, že by byl žalobce sankcionován za jakékoliv jednání, které by nebylo podřaditelné pod konkrétní skutkovou podstatu správních deliktů upravených v zákoně o potravinách.

V případě námítky týkající se posuzování souběhu několika správních deliktů jakožto přitěžující okolnosti se krajský soud ztotožnil s právním názorem žalovaného, který vyplynul z judikatury Nejvyššího správního soudu (rozsudek 22. 12. 2005, č. j. 4 As 47/2004 - 87). Skutečnost, že souběh porušení právních povinností bude posouzen jako hledisko, které zvýší závažnost předmětného jednání, nemůže vést k porušení zásady zákazu dvojího přičítání, když tato četnost není znakem skutkových podstat předmětných správních deliktů. Bez významu je zde pak úvaha o výhodnosti aplikace absorpční zásady, když je rozhodující, že výše ukládané pokuty je sice ovlivněna zohledněním přitěžující okolnosti v podobě souběhu správních deliktů, ovšem tato pokuta je ukládána jen v rozmezí zákonné sazby platné pro nejprůšněji trestný delikt, aniž by byla dále zvyšována o částky odpovídající pokutám vztahujícím se k ostatním správním deliktům. K otázce výčtu zákonných kritérií stanovených pro rozhodování o uložení pokuty podle § 17 odst. 18 zákona o potravinách krajský soud zdůraznil, že kritéria závažnosti, způsobu, doby trvání a následků protiprávního jednání jsou sice stanovena taxativně, ovšem současně se jedná o obecná hlediska, jejichž naplnění či nenaplnění lze definovat pomocí dílčích kritérií. Při posouzení těchto jednotlivých dílčích kritérií se pak uplatní prostor správnímu orgánu pro správní uvážení, limitovaný zákonnými a logickými parametry. Za kritéria pro uložení pokuty však nelze považovat jednotlivé znaky skutkové podstaty.

Krajský soud shledal, že s uvedeným souvisí i další námitka žalobce směřující proti zohlednění opětovnosti spáchání správních deliktů, pro které byl již v minulosti ve správním řízení pravomocně postižen. Krajský soud zde dospěl k závěru, že se jedná o přitěžující okolnost, která může zvyšovat závažnost jednání žalobce, když bylo zjištěno, že se žalobce správních deliktů uvedených v § 17 odst. 4 písm. b) a § 17 odst. 7 zákona o potravinách dopustil jak v minulosti (viz pravomocné rozhodnutí Inspektorátu Státní zemědělské a potravinářské inspekce v Ústí nad Labem, č. j. 639-2/224/5/2006-SŘ), tak v nyní řešené věci. Je zde tedy zřejmé, že se u žalobce nejedná o exces v podobě náhodného porušení právních povinností, ale o opakující se jednání nasvědčující tomu, že předchozí správní řízení a uložená pokuta nevedly ke změně žalobcova přístupu k celkovému uvádění potravin do oběhu. Tímto zohledněním kritéria opětovnosti porušení právních povinností není porušena procesní zásada ne bis in idem, jelikož zde nedochází k opětovnému projednávání a rozhodování o správních deliktech řešených již pravomocným rozhodnutím správního orgánu.

Při hodnocení správní úvahy použité při rozhodování o výši uložené pokuty z hledisek uvedených v žalobních bodech přihlédl krajský soud ke skutečnosti, že výše uložené pokuty dosahuje pouhých 0,14 % maximální možné výše pokuty, jedná se tedy o částku spíše

symbolickou, uloženou na samé spodní hranici zákonné sazby, kdy výše této pokuty má zejména preventivní charakter. Krajský soud tak s ohledem na zjištěné skutečnosti shledal, že tvrzení žalobce, že se jedná o nepřiměřeně vysokou pokutu není opodstatněné.

Proti tomuto rozsudku Krajského soudu v Brně podal žalobce (dále též „stěžovatel“) včas kasační stížnost, ve které nejprve konstatoval, že rozhodnutí správního orgánu prvního stupně je nesrozumitelné v aplikaci výkladu absorpční zásady, jelikož z výroku tohoto rozhodnutí není zřejmé, že se pokuta ukládá podle absorpční zásady a že se trest ukládá jako trest úhrnný za delikt nejpřísněji postižitelný. Formulace výroku rozhodnutí pak spíše nasvědčuje tomu, že pokuta byla uložena kumulativně.

Stěžovatel vyjádřil nesouhlas s názorem krajského soudu, že ve výroku správního rozhodnutí postačovalo uvést odkaz na § 17 odst. 4 písm. b) zákona o potravinách, a to proto, že toto ustanovení odkazuje na další ustanovení obsahující 6 různých povinností. Takový výrok podle názoru stěžovatele nemůže splňovat požadavky na určitost a jednoznačnost, jelikož z něho není zřejmé, kterou skutkovou podstatu měl svým jednáním naplnit. O tom, že ani krajský soud neměl zcela jasno v tom, který delikt měl být nejpřísněji postižitelným, svědčí podle názoru stěžovatele i samotný napadený rozsudek, v němž krajský soud poukazuje na delikt podle § 11 odst. 2 písm. a) zákona o potravinách, přestože § 17 odst. 4 písm. b) zákona o potravinách, ve znění účinném ke dni spáchání deliktu a ke dni vydání rozhodnutí o uložení trestu, odkazoval na § 10 odst. 1 zákona o potravinách. O použití absorpční zásady a uložení úhrnného trestu se správní orgán prvního stupně zmiňuje až v odůvodnění svého rozhodnutí, přičemž ani zde neuvádí, který správní delikt posoudil jako nejpřísněji postižitelný a jaká pokuta se za něj ukládá. Výklad absorpční zásady správním orgánem prvního stupně označil stěžovatel za zcela nesprávný, neboť správní orgán vyšel ze sazby s nejvyšší horní hranicí a v jejím rozmezí ukládá trest za všechny delikty. Podle absorpční zásady měl správní orgán uložit trest za nejpřísněji postižitelný správní delikt, který pohlcuje tresty mírnější, a to přestože byl žalobce uznán vinným ze spáchání více správních deliktů. K ostatním deliktům měl správní orgán přihlídnout jako k přitěžující okolnosti v rámci úvahy o uložení úhrnného trestu. V této souvislosti stěžovatel upozornil, že skutkovou podstatu deliktu nejpřísněji trestného naplnilo protiprávní jednání spočívající v uvedení potravin s prošlým datem minimální trvanlivosti do oběhu a to v celkovém množství 250 g. Pokud by správní orgán prvního stupně postupoval v souladu s absorpční zásadou, nemohl by dospět k uložení pokuty ve výši 70 000 Kč, neboť tato je podle stěžovatele vytýkanému protiprávnímu jednání - i s přihlédnutím k ostatním spáchaným deliktům - zcela zjevně nepřiměřená. Stěžovatel je proto přesvědčen, že správní orgán prvního stupně vyložil a aplikoval absorpční zásadu nesprávně. Tím, že se žalovaný s názorem správního orgánu prvního stupně ztotožnil, trpí jeho rozhodnutí stejnými vadami.

Stěžovatel dále namítal, že správní orgán nemohl přihlížet k souběhu správních deliktů v rámci hodnocení hlediska závažnosti, neboť souběh správních deliktů již přičetl žalobci k tíži v rámci ukládání souhrnného trestu při aplikaci absorpční zásady (byť podle stěžovatele vadně). Podle jeho názoru tedy správní orgán přihlédl k souběhu správních deliktů dvakrát - při použití absorpční zásady a znovu při posouzení hlediska závažnosti, a dopustil se tedy porušení zásady zákazu dvojího přičítání. Stěžovatel dále poukázal na skutečnost, že správní orgán prvního stupně ve svém rozhodnutí uvedl, že přitěžující okolností je opětovnost porušení § 17 odst. 4 písm. b) a § 17 odst. 7 zákona o potravinách. Podle názoru stěžovatele však opětovnost nepatří mezi hlediska, která může správní orgán vzít při rozhodování o výši pokuty v úvahu, a není ani skutečností, kterou by bylo možné podřadit hledisku závažnosti, což znamená, že správní orgán obešel taxativní výčet zákonných hledisek. Nadto je stěžovateli opětovnost protiprávního jednání vytýkána zcela neoprávněně, neboť správní orgán prvního stupně uložil svým rozhodnutím sankci za porušení povinností zjištěných při kontrolách dne 21. 2. 2007. Při kontrole dne 15. 3.

2007 správní orgán konstatoval, že jím uložená opatření byla splněna a protiprávní stav byl odstraněn. Žádné opakované zjištění porušení právních povinností tedy během kontrol, které byly předmětem správního řízení, zjištěno nebylo. Jednání, za něž byl postížen dřívějším rozhodnutím a jednání popsaná v předmětném rozhodnutí správního orgánu prvního stupně nelze podle stěžovatele považovat za stejná, neboť správní orgán srovnává kvalitativně odlišná zjištění, navíc z kontrol s podstatným časovým odstupem. Žalovaný se k jeho námitce omezil pouze na obecnou argumentaci, co rozumí jednáním stejným a jednáním totožným, aniž by se konkrétně zabýval okolnostmi obou případů, jejich časovým odstupem a tvrzeními správního orgánu prvního stupně ohledně způsobu protiprávního jednání.

K námitce stěžovatele, že během kontrol, jichž se týká předmětné správní řízení, opětovné porušení právních předpisů zjištěno nebylo, se žalovaný nijak nevyjádřil. Úvahy správního orgánu prvního stupně o opětovnosti jsou tak podle stěžovatele věcně a právně nesprávné, nemají oporu ve spise a jsou v rozporu se skutečným stavem věci. Nadto stěžovatel podotýká, že správní orgán prvního stupně odkázal na věc, v níž byla účastníku řízení již pravomocně uložena pokuta. Zákon o potravinách však recidivu nezná, a proto správní orgán nemohl stěžovateli při rozhodování o konkrétní výši pokuty přičítat k tíži pochybení, za která již potrestán byl. Takový postup správního orgánu označil stěžovatel za vybočení z mezí správního uvážení a porušení zásady ne bis in idem.

Úvahu správního orgánu prvního stupně, týkající se hodnocení nebezpečnosti jeho chování, stěžovatel shledal nesprávnou a nepřezkoumatelnou, neboť z odůvodnění rozhodnutí nelze seznat, za jak nebezpečné považoval správní orgán prvního stupně stěžovatelovo jednání. Nebezpečnost jednání ve smyslu deliktního práva je třeba podle stěžovatele posuzovat u každého deliktu jednotlivě, neboť nebezpečnost jednání spočívajícího např. v nabízení k prodeji potraviny s prošlým datem minimální trvanlivosti se nezvyšuje tím, že byla v prodeji nalezena jiná potravina v porušeném obalu. Správní orgán prvního stupně postupoval nesprávně, když posoudil nebezpečnost všech jednání v souhrnu a nikoli jednotlivě. Žalovaný správní orgán ve svém argumentaci setrval pouze v obecné rovině a konkrétními okolnostmi případu se nezabýval. Stěžovatel je tak s ohledem na výše uvedené přesvědčen, že nebylo možné rozhodnutí správních orgánů potvrdit. Krajský soud se žalobními námitkami zabýval jen povrchně, když pouze zrekapituloval stanoviska obou stran a přiklonil se k právnímu názoru žalovaného, aniž by se s argumentací stěžovatele jakkoli konkrétně vypořádal. Stěžovatel vyjádřil nesouhlas se závěrem krajského soudu, že pokuta ve výši 70 000 Kč je symbolická.

Napadený rozsudek krajského soudu stěžovatel označil za nesprávný jednak pro nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení, dále pro nepřezkoumatelnost rozhodnutí žalovaného pro nedostatek důvodů a konečně pro nepřezkoumatelnost spočívající v nedostatku důvodů soudního rozhodnutí, popřípadě v jiné vadě řízení před soudem, neboť tato vada měla za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé. Navrhoval, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 26. 6. 2009, č. j. 29 Ca 181/2007 – 39, zrušil, věc tomuto soudu vrátil k dalšímu řízení a uložil žalovanému povinnost uhradit náklady řízení k rukám zástupce stěžovatele.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti setrval na svých názorech vyjádřených v napadeném rozhodnutí, na jehož odůvodnění odkázal. Námitky stěžovatele označil za neoprávněné.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s ust. § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s. vázán rozsahem a důvody, které stěžovatel uplatnil ve své kasační stížnosti. Neshledal

přítom vady podle § 109 odst. 3 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti, a které by jej opravňovaly se od uplatněných důvodů kasační stížnosti odchýlit. Po přezkoumání kasační stížnosti dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že je důvodná.

Z textu kasační stížnosti vyplývá, že ji stěžovatel podal z důvodů uvedených v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s.

Podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. lze kasační stížnost podat pouze z důvodů tvrzené nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení. Nesprávné posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení spočívá 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.

Podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. lze kasační stížnost podat z důvodu tvrzené vady řízení spočívající v tom, že skutková podstata, z níž správní orgán v napadeném rozhodnutí vycházel, nemá oporu ve spisech nebo je s nimi v rozporu, nebo že při jejím zjišťování byl porušen zákon v ustanoveních o řízení před správním orgánem takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost, a pro tuto důvodně vytýkanou vadu soud, který ve věci rozhodoval, napadené rozhodnutí správního orgánu měl zrušit; za takovou vadu řízení se považuje i nepřezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu pro nesrozumitelnost.

Podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. lze kasační stížnost podat z důvodu tvrzené nepřezkoumatelnosti spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, popř. v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.

Stěžovatel v kasační stížnosti nejprve namítal nesrozumitelnost rozhodnutí správního orgánu prvního stupně spočívající v tom, že z výroku rozhodnutí není zřejmé, že se pokuta ukládá podle absorpční zásady a že se ukládá jako trest úhrnný za delikt nejprísněji postižitelný. Nejvyšší správní soud k této námitce uvádí, že fakt, že je správním orgánem ukládán úhrnný trest, by měl být vždy uveden ve výroku správního rozhodnutí. Pokud správní orgán ve výroku rozhodnutí neuvede, že uložil úhrnný trest, jedná o pochybení správního orgánu způsobující vadu správního rozhodnutí. Při hodnocení důsledků této vady Nejvyšší správní soud v posuzované věci přihlédl k tomu, že správní orgán uložení úhrnného trestu stěžovateli uvedl v odůvodnění svého rozhodnutí. Stěžovateli tudíž muselo být jasné, že je mu ukládán úhrnný trest. Neuvedení skutečnosti, že je stěžovateli ukládán úhrnný trest přímo ve výroku správního rozhodnutí tak podle názoru Nejvyššího správního soudu nepředstavuje v posuzované věci natolik závažnou vadu, aby jen pro ni muselo být rozhodnutí správního orgánu zrušeno.

Stěžovatel dále poukázal na skutečnost, že výrok správního rozhodnutí nesplňuje požadavky na určitost a jednoznačnost, jelikož z něho není zřejmé, kterou skutkovou podstatu měl svým jednáním naplnit. V této souvislosti stěžovatel namítal, že ani krajský soud neměl zcela jasno v tom, který delikt měl být nejprísněji postižitelným, o čemž podle jeho názoru svědčí to, že krajský soud v napadeném rozsudku poukazuje na delikt spočívající v porušení § 11 odst. 2 písm. a) zákona o potravinách, přestože § 17 odst. 4 písm. b) zákona o potravinách (ustanovení upravující správní delikty), ve znění účinném ke dni spáchání deliktu a ke dni vydání rozhodnutí o uložení trestu odkazoval na § 10 odst. 1 zákona o potravinách. Této námitce stěžovatele musel Nejvyšší správní soud přisvědčit.

Krajský soud v odůvodnění svého rozhodnutí poukázal na obsah kontrolních protokolů č. P014-50252/07 a P013-50544/07 pořízených správním orgánem prvního stupně,



ze kterých zjistil, že stěžovatel porušil § 5, § 10 odst. 1 písm. c), § 11 odst. 1 písm. c), d), odst. 2 písm. a) bod 4 zákona o potravinách. Dále porušil ustanovení Kapitoly II., čl. 4 odst. 2 nařízení Evropského parlamentu a Rady ES č. 852/2004, blíže specifikované v příloze II., Kapitole I., odst. 1 a odst. 2 písm. c) tohoto nařízení a povinnosti vyplývající z kapitoly IX., odst. 4 uvedeného nařízení ES. Stěžovatel rovněž porušil čl. 33 odst. 1 písm. b) nařízení Komise ES č. 2295/2003 a nedodržel požadavky Přílohy oddílu II. nařízení Komise ES č. 1508/001, přílohy oddílu II. nařízení Komise ES č. 85/2004, současně porušil čl. 3 hlavy I nařízení Rady ES č. 2200/1996. Porušení uvedených ustanovení právních předpisů je zmíněno rovněž ve výroku rozhodnutí správních orgánů obou stupňů. Krajský soud dále uvedl, že při porovnání výše (hranice) zákonných sazeb pokut vztahujících se k jednotlivým správním deliktům je nejpřísněji trestným právě porušení právní povinnosti zakotvené v § 11 odst. 2 písm. a) zákona o potravinách, za něž je možné podle § 17 odst. 4 písm. b) tohoto zákona uložit pokutu v rozsahu zákonné sazby až do výše 50 000 000 Kč.

Podle § 17 odst. 4 zákona o potravinách, *provozovatelí potravinářského podniku, který uvádí potraviny a tabákové výrobky do oběhu a který poruší povinnosti uvedené*

*a) v § 3 odst. 1 písm. a) nebo b), jde-li o požadavky na zdravotní nezávadnost,*

*b) v § 10 odst. 1,*

*c) v § 11 odst. 2 písm. a), uloží příslušný orgán dozoru pokutu až do výše 50 000 000 Kč.*

*Podle § 10 odst. 1 zákona o potravinách, je zakázáno [uvádět do oběhu potraviny*

*a) jiné než zdravotně nezávadné,*

*b) klamavě označené nebo nabízené ke spotřebě klamným způsobem,*

*c) s prošlou dobou použitelnosti*

*d) neznámého původu,*

*e) překračující nejvyšší přípustnou hranici kontaminace].*

Podle § 11 odst. 2 písm. a) zákona o potravinách *je provozovatel potravinářského podniku (uvedený v odstavci) 1 povinen neprodleně vyřadit z dalšího oběhu potraviny*

*1. uvedené v § 10 odst. 1,*

*2. balené do obalů a obalových materiálů, které neodpovídají požadavkům stanoveným tímto zákonem a požadavkům na předměty a materiály přicházející do přímého styku s potravinami, 6)*

*3. nedostatečně nebo nesprávně označené,*

*4. neodpovídající požadavkům na jakost stanovenou vyhláškou nebo deklarovanou výrobcem,*

*5. páchnoucí, pokud pach není charakteristickou vlastností výrobku, nebo jinak poškozené, deformované, znečištěné nebo zjevně chemicky nebo mikrobiologicky narušené.*

Z provedené rekapitulace věci je zřejmé, že v rozhodnutích správních orgánů obou stupňů nebylo ustanovení § 11 odst. 2 písm. a) zákona o potravinách vůbec zmíněno a stěžovatel za porušení tohoto ustanovení sankcionován nebyl. Rovněž krajský soud ve výčtu ustanovení právních předpisů, které stěžovatel porušil, ustanovení § 11 odst. 2 písm. a) zákona o potravinách nezmínil. Přesto však krajský soud v odůvodnění napadeného rozsudku konstatoval, že „z výroku rozhodnutí správních orgánů prvního stupně vyplývá, že pokuta byla uložena podle § 17 odst. 4 písm. b) zákona o potravinách, přičemž z předmětného zákonného ustanovení vyplývá, že se vztahuje na porušení povinností uvedené v § 11 odst. 2 písm. a) tohoto zákona“. Ustanovení § 17 odst. 4 písm. b) zákona o potravinách ve znění účinném ke dni spáchání deliktu a ke dni vydání rozhodnutí správního orgánu prvního stupně však odkazovalo na § 10 odst. 1 zákona o potravinách, nikoli na § 11 odst. 2 písm. a) zákona o potravinách [na toto ustanovení odkazoval § 17 odst. 4 písm. c)].

S ohledem na skutečnost, že správní orgány neshledaly při kontrole provozovny

stěžovatele porušení žádné z povinností uvedených v § 11 odst. 2 písm. a) zákona o potravinách, (stěžovateli nebylo kladeno za vinu, že by se dopustil povinnosti neprodleně vyřadit z dalšího oběhu potraviny uvedené ve výčtu pod body 1. – 5. tohoto ustanovení, ale porušení zákazu stanoveného v § 10 odst. 1 písm. c), tj. zákazu uvádět do oběhu potraviny s prošlou dobou použitelnosti), má Nejvyšší správní soud za to, že krajský soud pochybil, když se ve svém rozhodnutí při hodnocení správnosti postupu správních orgánů při potrestání stěžovatele za spáchané správní delikty zabýval porušením ustanovení § 11 odst. 2 písm. a) zákona o potravinách. V posuzované věci totiž toto ustanovení zákona o potravinách vůbec aplikováno nebylo a krajský soud tak neměl žádný důvod se tímto ustanovením zákona o potravinách jakýmkoliv způsobem zabývat.

V důsledku uvedeného pochybení, ke kterému zřejmě došlo v důsledku chvilkové nepozornosti krajského soudu při aplikaci právní úpravy dopadající na posuzovanou věc (rozsudek krajského soudu je totiž jinak přehledně a výstižně formulován a závěry, ke kterým krajský soud dospěl, jsou řádně a důkladně odůvodněny), tak krajský soud vycházel z jiného právního stavu, posuzoval zákonnost napadeného rozhodnutí žalovaného podle jiné právní úpravy, než která na posuzovaný případ dopadala.

Při hodnocení důsledků tohoto pochybení na zákonnost napadeného rozsudku krajského soudu vycházel Nejvyšší správní soud z usnesení rozšířeného senátu tohoto soudu ze dne 28. 7. 2009, č. j. 8 Afs 51/2007 – 87, [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz), v němž byl vysloven právní názor, že soud ve správním soudnictví vždy v posuzované věci zkoumá, zda právní předpis nebo jeho ustanovení, která byla použita, na věc skutečně dopadají. Použití právního předpisu nebo jeho ustanovení, která na věc nedopadají, je důvodem zrušení přezkoumávaného rozhodnutí správního orgánu (rozsudku krajského soudu), mohlo-li mít za následek nesprávné posouzení pro věc rozhodujících skutkových či právních otázek obsažených v námitkách. Soud nezruší takové rozhodnutí, u něhož je možné bez rozsáhlejšího doplnění řízení dospět k závěru, že i přes užití práva, které na věc nedopadá, by výsledek řízení při použití odpovídajícího práva byl týž.

Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v uvedeném usnesení dále konstatoval, že použil-li krajský soud při řešení rozhodné právní otázky nesprávný právní předpis, bude tedy nutno zásadně jeho rozhodnutí v řízení o kasační stížnosti zrušit. Výjimkou z tohoto pravidla budou situace, kdy půjde o takovou skutkovou či právní otázku, u níž bude moci kasační instance bez rozsáhlejšího doplnění řízení s jistotou usoudit, že použití nesprávného právního předpisu při jejím posouzení nemohlo mít ze žádných hledisek, která mohou být pro dotčené osoby či orgány významná, vliv na zákonnost přezkoumávaného rozhodnutí, a u níž bude možno rozumně předpokládat, že ani v budoucnu samotný fakt použití nesprávného právního předpisu nebude mít pro tyto osoby resp. orgány nepříznivé právní důsledky. O takovou situaci se proto zejména nebude jednat, bude-li rozhodnou právní otázkou právní kvalifikace skutku ve správním trestání (i když např. o samotné protiprávnosti přezkoumávaného jednání sporu nebude). Nebude se o ni jednat ani tehdy, bude-li rozhodnou právní otázkou právní důvod určitého opravňujícího aktu či naopak uložení určité povinnosti, může-li mít onen právní důvod význam i v jiných řízeních o právech a povinnostech nebo v jiných právních vztazích dotčených osob či orgánů. O takovou situaci se rovněž nebude jednat tehdy, bylo-li by v řízení o kasační stížnosti neúměrně komplikované otázkou možných aktuálních i budoucích dopadů aplikace nesprávného právního předpisu na dotčené osoby či orgány s dostatečnou mírou jistoty posoudit.

Nejvyšší správní soud má za to, že posuzovanou věc je možno podřadit pod jednu ze shora uvedených situací nastíněnou rozšířeným senátem zdejšího soudu a sice tu,

kdy rozhodnou právní otázkou je právní kvalifikace skutku ve správním trestání (krajský soud v napadeném rozsudku opakovaně konstatuje, že nejpřísněji postižitelným správním deliktem, jehož se stěžovatel dopustil je porušení § 11 odst. 2 písm. a) zákona o potravinách, ačkoli za porušení tohoto ustanovení stěžovatel správními orgány vůbec sankcionován nebyl), když o samotné protiprávnosti přezkoumávaného jednání není sporu [stěžovatel nijak nezpochybňuje, že se správních deliktů dopustil, namítá však mimo jiné, že krajský soud aplikoval jiné zákonné ustanovení, než na které odkazuje ustanovení § 17 odst. 4 písm. b) zákona o potravinách, podle kterého byl správními orgány potrestán]. Krajský soud se tedy ve svém rozhodnutí zabývá a hodnotí porušení zcela jiného ustanovení právního předpisu, než toho, za který byl stěžovatel potrestán. Toto pochybení nemůže Nejvyšší správní soud v řízení o kasační stížnosti odstranit, neboť takovým postupem by byla popřena odlišná (kontrolní) role kasační instance a v neúnosné míře posunuta k instanci první přezkumné.

Uvedené pochybení sice nezpůsobuje nepřezkoumatelnost kasační stížností napadeného rozsudku krajského soudu, neboť důvody, pro které byl napadený rozsudek vydán, jsou z něho zcela jednoznačně seznatelné, z rozhodnutí lze velmi dobře zjistit, jakými právními úvahami byl veden; tyto úvahy však mohou být nepřipadné, neboť se, jak bylo výše uvedeno, opírají o nesprávně vybrané ustanovení právního předpisu na věc nedopadajícího. Shora uvedené pochybení krajského soudu je tak třeba podle názoru Nejvyššího správní soudu vyhodnotit jako nesprávné právní posouzení věci krajským soudem.

Nejvyšší správní soud tak shledal, že řízení před Krajským soudem v Brně bylo zatíženo vadou, která vyvolala nezákonnost napadeného rozsudku krajského soudu ve smyslu § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

Stěžovatel se úspěšně dovolal nesprávného posouzení věci krajským soudem. Nejvyššímu správnímu soudu proto nezbylo, než napadený rozsudek krajského soudu pro tuto vadu zrušit i přesto, že se krajský soud věcí podrobně zabýval a náležitě se vypořádal s veškerými stěžovatelovými námitkami.

S ohledem na výše uvedené Nejvyšší správní soud rozsudek Krajského soudu v Brně podle § 110 odst. 1 zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení. V něm Krajský soud v Brně rozhodne, jsa vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem v tomto rozsudku (§ 110 odst. 3 s. ř. s.), tedy přezkoumá rozhodnutí žalovaného z hlediska ustanovení, které na posuzovanou věc skutečně dopadá.

O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

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

V Brně dne 9. dubna 2010

JUDr. Dagmar Nygrínová  
předsedkyně senátu