



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Karly Cháberové a soudců Štěpána Výborného a Jana Kratochvíla v právní věci žalobce: **Lidl Česká republika v.o.s.**, se sídlem Nárožní 1359/11, Praha 5, IČ: 261 78 541, zastoupen Mgr. Ing. A. H., zmocněncem bytem B. 880/9, P. 14, proti žalované: **Státní zemědělská a potravinářská inspekce, ústřední inspektorát**, se sídlem Květná 15, Brno 3, o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 20. 11. 2014, č. j. SZPI/AK195-12/2013,

t a k t o :

- I. **Žaloba se zamítá.**
- II. **Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.**

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci a průběh řízení před správními orgány

Žalobce se podanou žalobou domáhá přezkoumání v záhlaví uvedeného rozhodnutí, kterým Státní zemědělská a potravinářská inspekce, ústřední inspektorát (dále jen „žalovaná“) částečně změnila a ve zbytku potvrdila rozhodnutí Státní zemědělské a potravinářské inspekce, inspektorátu v Praze (dále jen „správní orgán I. stupně“) ze dne 4. 7. 2014, č. j. SZPI/AK195-7/2014. Správní orgán I. stupně tímto rozhodnutím uložil žalobci úhrnnou pokutu ve výši 300 000 Kč podle § 17a odst. 2 písm. d) 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 č. 110/1997 Sb.“), jakož i povinnost uhradit náklady řízení podle § 79 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen

„správní řád“), paušální částkou ve výši 1 000 Kč. Žalobci byla uložena pokuta za spáchání správních deliktů dle § 17 odst. 2 písm. b) a § 17a odst. 1 písm. f) zákona č. 110/1997 Sb.,

Správní orgán I. stupně provedl dne 20. 7. 2013 v provozovně žalobce na adrese Českomoravská 930/22, Praha 9, kontrolu. Při ní bylo zjištěno, že žalobce uváděl do oběhu zeleninu - kedlubna (volně balená v dřevěné přepravce, jakost I, kalibr 80/100, lotto 2903, v množství 32 ks, země původu Německo), která byla na vývěsném regálovém štítku označena zemí původu Česká republika. V rozhodnutí ze dne 4. 7. 2014 správní orgán I. stupně při hodnocení tohoto skutku dospěl k závěru (viz bod 1.), že tím, že žalobce uvedl do oběhu zeleninu, která svým původem neodpovídala jejímu značení na regálovém štítku, uváděl spotřebitele v omyl. Takto podle správního orgánu I. stupně žalobce porušil čl. 16 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 178/2002 ze dne 28. ledna 2002, kterým se stanoví obecné zásady a požadavky potravinového práva, zřizuje se Evropský úřad pro bezpečnost potravin a stanoví postupy týkající se bezpečnosti potravin, v platném znění (dále jen „nařízení č. 178/2002“), a naplnil tak skutkovou podstatu správního deliktu podle § 17 odst. 2 písm. b) zákona č. 110/1997 Sb.

Při téže kontrole bylo dále zjištěno, že obal potravin s obchodním názvem Copa Amarena (zmrzlina smetanová s čokoládovou příchutí, višňovou polevou, zdobená kandovanými třešněmi a čokoládovými kousky, s datem minimální trvanlivosti 14. 9. 2014, země původu Polsko, v PP vaničce o hmotnosti 90g) byl porušen – víčka byla ve vrchní části prolomena (v místě umístění lžičky) a na 2 ks dané potravin nebylo víčko vůbec. Správní orgán I. stupně ve svém rozhodnutí shledal (viz bod 2.), že tímto jednáním žalobce nevyřadil z oběhu potravinu balenou do obalu, který ji nechránil před jejím znehodnocením [§ 5 písm. a) zákon č. 110/1997 Sb.], čímž porušil povinnost podle § 11 odst. 2 písm. a) bod 2. zákona č. 110/1997 Sb. a dopustil se tak správního deliktu podle § 17a odst. 1 písm. f) téhož zákona.

Konečně pak při uvedené kontrole dne 20. 7. 2013 bylo zjištěno, že žalobce nedodržel všeobecné hygienické požadavky stanovené v příloze II nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 852/2004 ze dne 29. dubna 2004 o hygieně potravin, v platném znění (dále jen „nařízení č. 852/2004“). Při kontrole byl předně zjištěn na rolovacích dveřích mezi sklady velký nános prachu a ve skladu provozovny byly zjištěny pavučiny. Dle rozhodnutí správního orgánu I. stupně tímto jednáním žalobce nedodržel hygienické požadavky stanovené v příloze II kapitole I odst. 1 nařízení č. 852/2004. Dále pak byly znečištěny mrazicí a chladicí boxy na prodejně, na prodejní ploše byla zjištěna silně znečištěna v horní části dopeková pec a ve skladu provozovny byla zjištěna špína a nečistoty v chladicím boxu (včetně velké námrazy), čímž žalobce nedodržel hygienické požadavky stanovené v příloze II kapitole V odst. 1 písm. a) a b) nařízení 852/2004. Správní orgán I. stupně shledal, že nedodržením těchto hygienických požadavků žalobce porušil čl. 4 odstavce 2 nařízení č. 852/2004 a naplnil skutkovou podstatu správního deliktu podle § 17 odst. 2 písm. b) zákona č. 110/1997 (viz bod 3.).

Proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně brojil žalobce odvoláním, kterým byla změněna část výroku I. pod bodem 2. tak, že tím, že žalobce nevyřadil z dalšího oběhu potravin poškozené a deformované, porušil § 11 odst. 2 písm. a) bod 5. zákona č. 110/1997 Sb. a dopustil se tak správního deliktu podle § 17a odst. 1 písm. f) zákona č. 110/1997 Sb. Ve zbytku žalovaná rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrdila.

Žalovaná v napadeném rozhodnutí předně uvedla, že správní orgán I. stupně dostatečně zjistil skutkový stav, kdy skutková zjištění mají oporu v provedeném dokazování a

skutkové závěry zcela jednoznačně vyplývají z provedených důkazů. K tvrzenému neposouzení liberačních důvodů žalovaná uvedla, že za situace, kdy žalobce v průběhu kontrolního a navazujícího správního řízení v tomto smyslu nic nenamítal, považuje tuto námitku za účelovou, přičemž ani ona sama v řízení o odvolání liberační důvody ze spisového materiálu neshledala.

K namítanému nezohlednění kritérií závažnosti ve smyslu § 17i odst. 2 zákona č. 110/1997 Sb. žalovaná konstatovala, že správní orgán I. stupně sice jednotlivé úvahy v rámci závažnosti protiprávního jednání mohl výslovně podřadit pod jednotlivá kritéria a tím celkovou úvahu učinit pro žalobce čitelnější, avšak z jeho úvah je zřejmé, pod která z kritérií je řadil, a proto námitka nepřezkoumatelnosti neobstojí. K úvaze týkající se klamavě označených potravin (jednání popsané pod bodem 1. napadeného správního rozhodnutí) žalovaná souhlasila s tím, že správní orgán I. stupně vzal k tíži žalobce, že původ zeleniny byl deklarován jako „český“, neboť čeští spotřebitelé často upřednostňují výrobky z tuzemska, doplnila pouze, že danou skutečnost je třeba podřadit spíše pod způsob spáchání předmětného deliktu než pod jeho následek. V této souvislosti také k tiskové zprávě, kterou byl zveřejněn průzkum Centra pro výzkum veřejného mínění Sociologického ústavu Akademie věd České republiky s názvem „Bezpečnost potravin ve vnímání obyvatel České republiky“ (dále jen „průzkum CVVM“), uvedla, že z textu této zprávy vyplývá závěr, že velká část spotřebitelů sleduje údaj o zemi původu zboží, které nakupuje, a že v tomto ohledu preferuje potraviny české, pročež nesouhlasila s tím, že by informace z tohoto výzkumu (respektive tiskové zprávy) nemohly být v dané věci využity. Dále se žalovaná ztotožnila i s dalším hodnocením závažnosti všech třech správních deliktů. Uzavřela, že správní orgán I. stupně při určení konkrétní výše pokuty užil správního uvážení, aniž by vybočil z jeho mezí stanovených § 17i odst. 2 zákona č. 110/1997 Sb. (zohlednil způsob, následky a okolnosti spáchání správního deliktu) a v § 17a odst. 2 písm. d) tohoto zákona (vycházel z nejnižší a nejvyšší hranice sazby pokuty za příslušné jednání). Navíc správní orgán I. stupně respektoval zásadu přiměřenosti, legitimního očekávání, zákazu zneužití správního uvážení a jeho úvaha o výši sankce byla srozumitelná a uložená pokuta ve výši 300 000 Kč je jejím logickým vyústěním. Žalovaná proto uloženou pokutu nepovažovala za nepřiměřenou. Závěrem doplnila, že v daném případě nenastaly důvody pro upuštění od uložení pokuty ve smyslu § 17i odst. 6 zákona č. 110/1997 Sb., a to s ohledem na množství hygienických nedostatků zjištěných při předmětné kontrole, které svědčí o nedbalém přístupu žalobce k dodržování hygienických standardů na provozovně.

II. Obsah žaloby

Žalobce napadá rozhodnutí žalované v celém rozsahu pro nesprávnost a nezákonnost. Předně namítá, že žalovaná (obdobně jako správní orgán I. stupně v předcházejícím řízení) nezjistila správně a dostatečně skutkový stav. Rozhodnutí žalované je pak také zatíženo vadou nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů, jelikož se řádně nevypořádala s předestřenými odvolacími důvody.

Žalobce se předně dovolává § 3 a § 50 odst. 3 správního řádu, neboť se správní orgány vůbec nezabývaly tím, zda u žalobce nebyly dány liberační důvody, přestože mají za povinnost zjistit všechny rozhodné skutečnosti ve prospěch i neprospěch účastníka řízení. Žalobce odmítá závěr žalované, že neuvedení úvah správního orgánu I. stupně týkajících se existence či neexistence liberačních důvodů znamená, že ten žádné liberační důvody neshledal. Navíc ani sama žalovaná neučinila v tomto směru žádná skutková zjištění. Žalobce je přesvědčen, že liberační důvody v posuzovaném případě dány jsou. Za prvé je nutno

přihlédnout ke skutečnosti, že má zaveden interní kontrolní systém, který vychází z důsledného školení zaměstnanců v oblasti kvality a hygieny prodeje potravin. Dále je na každý den určen jeden zaměstnanec, který je zodpovědný za sekci ovoce/zelenina. Zároveň žalobce tvrdí, že se snaží spotřebitelům nabídnout kvalitní a zejména čerstvé ovoce a zeleninu každý den, kdy s ohledem na množství jejích druhů a s tím souvisejících vývěsních štítků může dojít k lidskému pochybení. Součástí interního kontrolního systému je pak mj. i nastavení pravidel pro pravidelný úklid prodejních ploch a zázemí prodejny a povinnost pravidelného sledování nepoškozenosti zboží prodávávaného na prodejně tak, aby bylo možné okamžitě po nalezení poškozené potraviny tuto odstranit z oběhu. Interní kontrolní systém k odstranění zjištěných pochybení tedy dle názoru žalobce představuje jednoznačný liberační důvod ve smyslu zákona č. 110/1997 Sb., takže nemohou obstát závěry žalované o odpovědnosti žalobce za vytýkaná pochybení. Žalovaná (ani správní orgán I. stupně) navíc nevzala v rámci svého rozhodování vůbec v potaz skutečnost, že poškození zboží a jejich obalů je nejčastěji způsobeno spotřebiteli při jejich výběru zboží, čemuž nemůže žalobce efektivně zabránit.

Žalobce je dále přesvědčen, že rozhodnutí žalované je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, jelikož se v odůvodnění správního rozhodnutí dostatečně nevypořádala s uplatněnými odvolacími důvody. Konkrétně s odvolacím důvodem směřujícím do nezákonného postupu správního orgánu I. stupně, který ústil v nesprávně a nedostatečně zjištěném skutkovém stavu, a také s odvolacím důvodem směřujícím do nedostatečného a nesprávného odůvodnění závažnosti vytýkaných správních deliktů. Ačkoli žalovaná v napadeném rozhodnutí uvádí, že hodnocení závažnosti měl správní orgán I. stupně provést tak, aby bylo zřejmější, jak která zákonná kritéria hodnotil, tak v celku se snaží daná pochybení bagatelizovat. Navíc ani žalovaná nevysvětlila své úvahy ohledně hodnocení jednotlivých zákonných kritérií pro určení závažnosti správních deliktů. V této souvislosti žalobce odmítá také tvrzení žalované týkající se údajného důkazu – tiskové zprávy Ministerstva zemědělství, neboť ta nepředstavuje relevantní důkaz pro správní řízení. Navíc samotný průzkum CVVM se nezabýval kvalitou a bezpečností potravin ve smyslu objektivních kategorií, nýbrž hodnotil pocity respondentů. Žalobce odmítá též způsob, jakým se žalovaný vypořádal s odvolacím důvodem, že se správní orgán I. stupně nijak nezabýval okolnostmi, za jakých měly být vytýkané správní delikty spáchány. Tvrzení žalované, že v posuzované věci nevystala žádná okolnost, kterou by správní orgán I. stupně v rámci posuzování závažnosti těchto protiprávních jednání vyhodnotil, považuje žalobce za potvrzení nesprávnosti jeho postupu. Žalobce dále konstatuje, že jelikož posouzení závažnosti vytýkaných správních deliktů je základem pro určení výše sankce, nebyla ani výše uložené sankce řádně a bez jakýchkoli pochybností žalovanou zdůvodněna. V důsledku nedostatečného odůvodnění výše sankce pak ani žalobce nemůže přezkoumat, zda byla sankce uložena v přiměřené výši. Žalobce uzavírá, že jelikož odůvodnění napadeného rozhodnutí neobsahuje řádné, jasné a srozumitelné úvahy žalované ohledně jednotlivých odvolacích důvodů a pochybení správního orgánu I. stupně, je žalobci podstatně ztíženo kvalifikovaně reagovat na toto správní rozhodnutí a tím hájit jeho procení práva, čímž žalovaná zasáhla do jeho ústavně a mezinárodněprávně garantovaného práva na spravedlivý proces ve smyslu čl. 36 odst. 1, 38 odst. 2 Listiny a čl. 6 odst. 1 Úmluvy.

Žalobce žádá, aby soud žalobou napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil správnímu orgánu I. stupně k dalšímu řízení.

III. Vyjádření žalované

Žalovaná k nezohlednění tzv. liberačních důvodů uvádí, že samotná absence výslovného vyjádření předmětné úvahy o neexistenci liberačních důvodů v prvostupňovém rozhodnutí nemůže sama o sobě založit jeho nezákonnost. Je totiž zřejmé, že pokud by byly liberační důvody shledány, byla by tato skutečnost v odůvodnění zmíněna a promítna by se též do výroku rozhodnutí. Absenci výslovného vyjádření úvahy o neexistenci liberačních důvodů v prvostupňovém rozhodnutí nadto zhojila tím, že se v odůvodnění napadeného rozhodnutí k liberačním důvodům vyjádřila. Navíc připomíná, že v průběhu správního řízení žalobce konkrétní liberační důvody neoznačil; to činí až nyní ve svém žalobním návrhu. Přestože je správní řízení zahájené z úřední povinnosti vedeno zásadou vyšetřovací, není a nemůže být zjišťování podkladů pro rozhodnutí pouze věcí správního orgánu, neboť správní řád ve svém ustanovení § 50 odst. 2 věta třetí výslovně zmiňuje součinnost účastníka řízení. Byl-li účastník řízení přesvědčen, že zde jsou důvody pro úplné nebo částečné zproštění odpovědnosti za spáchání správního deliktu, tak nelze klást k tíži správního orgánu, že účastník tyto důvody ve správním řízení ani na prvním, ani na druhém stupni neuvedl a neoznačil žádné důkazy k jejich podpoře.

K žalobcem tvrzeným liberačním důvodům žalovaná uvádí, že nikdy netvrdila (jak insinuuje žalobce), že by žalobce neměl zavedeny vnitřní kontrolní mechanismy. Tvrzení žalobce, že žalovaný existenci interního kontrolního systému nezjistil, ačkoliv to zjistit mohl a měl, je tedy nesprávné. Žalovaná též připomíná, že je povinností každého provozovatele potravinářského podniku, tedy i žalobce, mít zaveden stálý kontrolní postup ve smyslu ustanovení čl. 5 nařízení č. 852/2004. Pokud by se žalovaná domnívala, že žalobce nemá žádný takový postup zaveden, zabývala by se ve správním řízení též otázkou, zda nebyla naplněna skutková podstata správního deliktu podle § 17 odst. 2 písm. b) zákona č. 110/1997 Sb. Nadto samotnou existenci interního kontrolního systému nelze bez dalšího považovat za dostatečný liberační důvod podle § 17i odst. 1) zákona č. 110/1997. K tvrzeným objektivním překážkám bezchybné funkce interního systému žalovaná podotýká, že akceptovat tuto argumentaci by znamenalo de facto znemožnit postihování prodeje zboží s porušeným obalem. Vyzdvihuje též, že odpovědnost provozovatele potravinářského podniku je konstruována jako objektivní, takže podstatou předmětného správního deliktu je uvádění poškozeného zboží do oběhu, nikoliv jeho samotné poškození ani způsob, jakým k němu mělo dojít. Povinností žalobce bylo vyloučit takové zboží, ať už k jeho poškození došlo jakkoliv, z dalšího oběhu, což neučinil. Podobně nemůže být liberačním důvodem, že přijatá opatření nejsou dostatečně účinná.

K tvrzené nepřezkoumatelnosti rozhodnutí pro nedostatek důvodů žalovaná uvádí, že z odůvodnění vydaných rozhodnutí je seznatelné, že správní orgán I. stupně i žalovaná se dostatečně zabývaly závažností správních deliktů, a to všemi jejími zákonnými hledisky: způsobem, jakým byly spáchány, jejich následky i okolnostmi, za nichž byly spáchány ve smyslu § 17i odst. 2) zákona č. 110/1997, přičemž žalovaná tyto úvahy prvostupňového orgánu ve svém rozhodnutí zčásti korigovala a doplnila.

K použití tiskové zprávy Ministerstva zemědělství o průzkumu CVVM žalovaná vyzdvihuje, že její využití při úvaze správního orgánu již aproboval Nejvyšší správní soud ve věci sp. zn. 4 As 151/2014. Navíc žalovaná se ke kvalitě a bezpečnosti „českých“ potravin ve srovnání se „zahraničními“ v napadeném rozhodnutí nijak nevyjadřovala, pouze poukázala na to, že spotřebitelé podle uvedeného průzkumu tento názor ve své většině zastávají, a rozlišují tak ostřeji mezi potravinami domácího a zahraničního původu. Správní orgán I. stupně tedy

podle žalované postupoval zcela správně, když žalobci připočetl k tíži skutečnost, že za zemi původu potraviny označil klamavě právě Českou republiku. Žalovaná tuto úvahu korigovala pouze v tom směru, že je vhodnější ji podřadit spíše pod způsob spáchání deliktu, než pod následek jeho spáchání, což ale nijak nepoznamenalo správnost rozhodnutí orgánu I. stupně, neboť na hodnocení trestnosti či závažnosti uvedeného jednání a tím ani na výši uložené sankce v tomto případě nemá toto podřazení žádný vliv.

Žalovaná navrhuje, aby soud žalobu zamítl.

IV. Argumentace účastníků při jednání

Při jednání žalobce odkázal na podanou žalobu. Zdůraznil, že při posuzování liberačních důvodů žalobce nikterak nezjišťoval, zda a jakým způsobem selhaly kontrolní mechanismy, a ani neuvedl, jak měl žalobce postupovat, aby předmětné správní delikty nespáchal. Nadto připomněl, že nemůže kontrolovat chování každého jednotlivého zákazníka a předejít tak případnému poškození nabízeného zboží.

Žalovaná setrvala na svých předchozích vyjádřeních a odkázala na též na aktuální judikaturu týkající se dané věci.

V. Vlastní posouzení věci

Soud dle § 75 s. ř. s. přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí, jakož i řízení, které předcházelo jeho vydání, v rozsahu žalobou tvrzených bodů nezákonnosti, kterými je vázán, podle skutkového a právního stavu ke dni vydání žalobou napadeného rozhodnutí, a dospěl k závěru, že žaloba není důvodná.

Úvodem se soud zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí pro nedostatek důvodů. V případě této nepřezkoumatelnosti soud posuzuje, zda se žalovaný v rozhodnutí vypořádal se všemi žalobcem uplatněnými okolnostmi a zda srozumitelným způsobem uvedl, jaké skutečnosti vzal při svém rozhodování za prokázané a kterým naopak nepřisvědčil, jakými úvahami byl ve svém rozhodování veden, o které důkazy opřel svá skutková zjištění a které důvody jej vedly k vyslovení závěrů obsažených ve výsledném rozhodnutí.

Po přezkoumání rozhodnutí správních orgánů soud dospěl k závěru, že nepřezkoumatelností ve shora uvedeném smyslu správní rozhodnutí ve věci žalobce netrpí.

Žalobce předně namítá, že žalovaná nevypořádala jeho odvolací námitky týkající se nezákonného postupu správního orgánu I. stupně, který ústil v nesprávně a nedostatečně zjištěném skutkovém stavu. V napadeném rozhodnutí se však žalovaná předmětná námitce věnovala, kdy shledala, že správní orgán I. stupně skutkový stav zjistil dostatečně. Zároveň odkázala na veškeré podklady, které správní orgán I. stupně shromáždil, a které byly rovněž řádně provedeny jako důkaz. Jednalo se především o protokoly o kontrole ze dne 20. 7. 2013 a 29. 7. 2014 (včetně jejich příloh). I dle soudu jsou tyto podklady pro vyvození předmětných skutkových závěrů dostatečné, přičemž z odůvodnění napadeného rozhodnutí vyplývá, že právě z těchto podkladů správní orgány vyšly při vymezení skutkového stavu věci. Ve vztahu ke skutkovým závěrům tedy nelze seznat nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí.

Pokud žalobce namítá nepřezkoumatelnost napadených rozhodnutí s ohledem na

absenci vypořádání se s možnými liberačními důvody, tak z rozhodnutí žalované vyplývá, že tuto námitku neopominula vypořádat, žádné liberační důvody však neshledala. Naopak vyzdvihla, že konkrétní liberační důvody ani žalobce v průběhu kontrolního a navazujícího správního řízení nenamítal. Za této situace, kdy z obsahu odvolání žalobce vyplývá, že ten předmětnou námitku formuloval pouze obecně, dle soudu z hlediska posouzení přezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí postačí, pokud žalovaná tuto obecnou námitku rovněž vypořádala obecně. Zde soud připomíná, že judikatura opakovaně aprobovala, že pokud námitka předestřená v odvolání zůstane v obecné rovině, tak jak tomu bylo v nyní posuzované věci, nelze správnímu orgánu vyčítat, posoudí-li ji přezkoumatelným, avšak nikoliv detailním způsobem. Opačný výklad by na rozhodování správních orgánů kladl nedůvodné nároky, neboť je to předně žalobce, kdo musí svá práva náležitě hájit.

Žalobce rovněž tvrdí, že se žalovaná dostatečně nevěnovala závažnosti spáchaných správních deliktů (včetně hodnocení jednotlivých zákonných kritérií pro její určení) a okolnostem, za nichž byly správní delikty spáchány. Ani zde však soud nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí neshledal. Z odůvodnění napadeného rozhodnutí vyplývá, že se žalovaná věnovala závažnosti postihovaného jednání, kdy se jednak zvláště věnovala závažnosti jednotlivých skutků, tj. klamavého označení potravin, porušení hygienických předpisů a poškození obalu potravin, aby závěrem zhodnotila jejich závažnost v celkovém souhrnu tak, že se jednalo o vady zjevné, které žalobce mohl odhalit v rámci vnitřní kontroly. Závažnost spáchaných správních deliktů přitom žalovaná hodnotila právě v souvislosti s okolnostmi, za nichž byly tyto správní delikty spáchány. V mnohém pak odkázala na závěry správního orgánu I. stupně. V této souvislosti soud připomíná, že ve správním řízení tvoří rozhodnutí obou stupňů jeden celek. Zpravidla tedy odvolací orgán může nahradit část odůvodnění orgánu prvního stupně vlastní úvahou či korigovat určitá dílčí „argumentační zaškolbrtnutí“ podřízeného správního orgánu v případě, kdy prvostupňové rozhodnutí potvrzuje. Úkolem odvolacího je zejména reagovat na odvolací námitky, přičemž z hlediska ekonomie řízení není vyloučeno, aby argumentaci správního orgánu prvního stupně pouze doplnil. Takto žalovaná postupovala též v nyní posuzované věci, kdy argumentaci správního orgánu I. stupně ve vztahu k závažnosti spáchaného jednání pouze doplnila tak, aby dostala požadavků na přezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu, přičemž soud neshledal, že by rozhodnutí žalované neobsahovalo dostatek důvodů pro vyřčené závěry a bylo by tudíž nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů.

Argumentaci týkající se závažnosti spáchaného jednání žalovaná vztáhla i k výši uložené pokuty a zabývala se též její přiměřeností či zásadou legitimního očekávání a zákazu zneužití správního uvážení. Nadto soud připomíná, že při stanovení výše pokuty za správní delikt dle zákona č. 110/1997 Sb. přihlíží správní orgán toliko ke kritériím stanoveným v zákoně, přičemž k jiným kritériím přihlížet nemůže (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 12. 2005, sp. zn. 4 As 47/2004). A uvedeného se správní orgány ve věci žalobce přidržely, přičemž v rámci odůvodnění svého rozhodnutí se řádně vypořádaly se závažností spáchaného deliktu zejména ve vztahu ke způsobu spáchání správního deliktu, jeho následkům a okolnostem, za nichž byl spáchán, jakožto základním aspektům pro určení výše pokuty. Ani námitka nepřezkoumatelnosti směřující do nedostatečného odůvodnění výše uložené sankce tedy neobstojí.

S ohledem na výše uvedené soud neshledal tvrzenou nepřezkoumatelnost napadených rozhodnutí, a to ani v jedné z částí, které žalobce zpochybnil. Nesouhlas žalobce s vyřčenými skutkovými a právními závěry totiž nelze zaměňovat s tvrzenou absencí řádného odůvodnění.

Dále soud posoudil zákonnost napadeného rozhodnutí.

Podle § 17a odst. 1 písm. f) zákona č. 110/1997 Sb. se provozovatel potravinářského podniku, který uvádí potraviny do oběhu, dopustí správního deliktu tím, že uvádí do oběhu potraviny v rozporu s § 10 odst. 1 nebo nevyřadí z dalšího oběhu potraviny podle § 11 odst. 2 písm. a).

Podle § 11 odst. 2 písm. a) bod 5. zákona č. 110/1997 Sb. provozovatel potravinářského podniku uvedený v odstavci 1 je povinen neprodleně vyřadit z dalšího oběhu potraviny páchnoucí, pokud pach není charakteristickou vlastností výrobku, nebo jinak poškozené, deformované, znečištěné nebo zjevně chemicky nebo mikrobiologicky narušené

Podle § 11 odst. 2 písm. a) bod 2. zákona č. 110/1997 Sb. provozovatel potravinářského podniku uvedený v odstavci 1 je povinen neprodleně vyřadit z dalšího oběhu potraviny balené do obalů a obalových materiálů, které neodpovídají požadavkům stanoveným tímto zákonem a požadavkům na předměty a materiály přicházející do přímého styku s potravinami.

Podle § 17 odst. 2 písm. b) zákona č. 110/1997 Sb. se provozovatel potravinářského podniku dopustí správního deliktu tím, že poruší povinnost stanovenou přímo použitelným předpisem Evropských společenství upravujícím požadavky na potraviny.

Čl. 16 nařízení č. 178/2002 stanoví, že aniž jsou dotčena specifitější ustanovení potravinového práva, nesmí označování, propagace a obchodní úprava potravin nebo krmiv, jejich tvar, vzhled nebo balení, použité obalové materiály, způsob jejich úpravy a místo vystavení, jakož i informace poskytované o nich jakýmkoli médiem uvádět spotřebitele v omyl.

Podle čl. 4 odst. 2 nařízení č. 852/2004 provozovatelé potravinářských podniků provádějících činnosti v jakékoli fázi výroby, zpracování a distribuce potravin, které následují po fázích, na něž se vztahuje odstavec 1, dodrží všeobecné hygienické požadavky stanovené v příloze II a všechny zvláštní požadavky stanovené nařízením (ES) č. 853/2004.

Soud se nejprve zabýval námitkou žalobce, že v jeho případě existovaly liberační důvody, které správní orgány opomněly zohlednit.

Soud předně vyzdvihuje, že odpovědnost za správní delikty podle § 17 odst. 2 písm. b) a § 17a odst. 1 písm. f) zákona č. 110/1997 Sb. je koncipována jako objektivní, tzn. odpovědnost za protiprávní jednání bez podmínky zavinění. V ustanovení § 17i odst. 1 citovaného zákona je pak formulován obecný liberační důvod, dle něhož právnická osoba za správní delikt neodpovídá, jestliže prokáže, že vynaložila veškeré úsilí, které bylo možno požadovat, aby porušení právní povinnosti zabránila. Soudní judikatura přitom již v minulosti dovodila, že pokud zákon podmiňuje liberaci „úsilím“, je třeba vyjít z toho, že se jedná o aktivní činnosti k zabránění porušení. Jelikož liberační důvody (zde tedy vynaložení veškerého úsilí) představují výjimku ze zásady objektivní odpovědnosti, uplatní se pouze ve výjimečných a opodstatněných případech (srov. rozsudek zdejšího soudu ze dne 12. 3. 2013, č. j. 62 A 17/2012-101, publ. pod č. 2880/2013 Sb. NSS či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 4. 2017, č. j. 3 As 95/2016-64).

Soud neshledal, že by v nyní posuzované věci bylo možno seznat takové liberační důvody, které by vedly ke zproštění odpovědnosti žalobce, resp., že by žalobce vynaložil veškeré úsilí, které na něm bylo možné požadovat, aby porušení právních povinností zabránil.

Jestliže žalobce tyto liberační důvody spatřuje v zavedení interního kontrolního systému a v přijetí preventivních opatření vedoucích k zabránění nastalých pochybení, musí soud konstatovat, že uvedené nelze považovat za úsilí předvídané zákonem. Spáchání dotčených správních deliktů spíše nasvědčuje, že tyto kontrolní mechanismy nebyly v praxi naplňovány, resp. na předmětné provozovně žalobce selhaly, protože samy o sobě nemohou vést v potřebném rozsahu ke zproštění odpovědnosti. Jak upozornila žalovaná, pokud by tomu tak bylo, pak by se všichni provozovatelé potravinářských podniků vždy zprostili jakékoli odpovědnosti za porušení svých povinností s poukazem na to, že mají ve svých provozech zavedena preventivní opatření. Navíc soud musí přisvědčit žalované, že pokud by žalobce vůbec tento kontrolní mechanismus neměl zaveden, mohl by spáchat správní delikt dle § 17 odst. 2 písm. b) zákona č. 110/1997 Sb., neboť nařízení č. 852/2004 stanoví, že provozovatelé potravinářských podniků vytvoří a zavedou systém, který bude analyzovat rizika a bude se jim snažit předcházet (viz čl. 5 citovaného nařízení).

K námitce žalobce, že na dané provozovně zásobování ovocem a zeleninou probíhá každý den a mění se často země původu dodávaného sortimentu, resp. že šlo o administrativní nedopatření, lze pouze uvést, že administrativní náročnost zásobování nemůže představovat polehčující okolnost, neboť je zcela na vůli žalobce, jak uspořádá své vnitřní poměry, aby byl schopen splnit všechny zákonné požadavky (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 9. 2014, č. j. 4 As 151/2014-32). Poukaz na administrativní pochybení, resp. náročnost vyplývající z denní obměny sortimentu je tedy z hlediska odpovědnosti za spáchání správních deliktů, jakož i případně z hlediska výše uložené pokuty, zcela irelevantní. Navíc platí, že žalobce nemůže v konkrétním případě ospravedlnit selhání jeho zaměstnanců, kteří se případně jeho pokyny neřídili, jelikož je za své zaměstnance odpovědný. A neobstojí ani námitka, že porušení obalů způsobili především sami spotřebitelé, neboť je to pouze a jen žalobce, kdo odpovídá za to, aby potraviny s porušenými obaly nebyly dále nabízeny, přičemž z hlediska zákonné odpovědnosti je nerozhodné, jak k tomuto poškození došlo.

Soud tedy v dané věci neshledal výjimečné a opodstatněné důvody, který by měly ústit ve využití liberace podle § 17i odst. 1 zákona č. 110/1997 Sb. Navíc soud znovu připomíná, že ve věci případného uplatnění liberačních důvodů zůstal žalobce v řízení před správními orgány pasivní, ačkoli v případě namítané liberace žalobce tíží nejen břemeno tvrzení, ale také břemeno důkazní, neboť žalobce je ve smyslu § 17i odst. 1 zákona č. 110/1997 Sb. povinen prokázat, že skutečně vynaložil veškeré úsilí, které na něm bylo možno požadovat, aby porušení právní povinnosti zabránil. Bylo tedy na žalobci, aby zejména tvrdil a prokázal, jaká konkrétní opatření v minulosti učinil a též průběžně činí k tomu, aby z jeho strany k porušení právních předpisů v oblasti potravinového práva nedocházelo. Takto však žalobce nepostupoval, tedy neprokázal aktivitu nezbytnou ke zproštění se objektivní odpovědnosti, neboť poukaz na zavedený interní kontrolní systém nelze hodnotit za dostatečný. I proto soud dospěl k závěru, že nebyl dán důvod ke zproštění žalobce za spáchání předmětných správních deliktů.

Pokud pak žalobce zpochybňuje použitelnost dat získaných průzkumem CVVM, lze poukázat na fakt, jak uvedl ostatně i Nejvyšší správní soud v již zmiňovaném rozsudku ve věci sp. zn. 4 As 151/2014, že je zcela důvodné předpokládat, že spotřebitel může při výběru zboží vycházet z jakékoliv informace, která označuje potravinu, její obal nebo místo

vystavení. Uvedením chybné informace dochází ke klamání spotřebitele a snížení možnosti vybrat si zboží podle vlastní preference, ať už se týká jakéhokoliv druhu uvedených údajů. Tato skutečnost není předmětem dokazování, ale vyplývá přímo z chybného označení, které je v rozporu s právem. V posuzovaném případě správní orgány zjistily, že žalobce uváděl chybné informace o zemi původu kedlubny a při hodnocení této skutečnosti žalovaná přihlédla též k průzkumu důvěry spotřebitelů v nezávadnost potravin vyrobených v České republice jako k veřejně známé informaci. Jedná se přitom o kvantitativní šetření Centra pro výzkum veřejného mínění Sociologického ústavu Akademie věd České republiky, jehož důvěryhodnost či závěry v řízení nebyly napadeny konkrétními argumenty. Uvedený průzkum konstatuje, že zdravotní nezávadnost je hodnocena rozdílně u potravin vyráběných v České republice a u potravin vyráběných v zahraničí, přičemž téměř tři čtvrtiny obyvatel považují zdravotní nezávadnost českých potravin za dobrou. Zcela logickým vyústěním této informace je závěr, že velká část spotřebitelů sleduje údaj o zemi původu zboží, které nakupuje. Pokud by spotřebitelé byli k tomuto údaji lhostejní, tak by se nemohli vyjádřit ke zdravotní nezávadnosti právě českých výrobků, a to do značné míry odlišně oproti zahraničním výrobkům. Lze tedy důvodně předpokládat, že běžný spotřebitel při výběru potravin vychází z vlastního názoru o zdravotní nezávadnosti potravin. Důvodem ke zpochybnění validity a relevance kvantitativního šetření není ani poukaz na podle žalobce nízký počet respondentů. Validita šetření se totiž odvíjí nikoliv od počtu respondentů, ale od toho, jakým způsobem je sestaven tzv. reprezentativní vzorek šetřené populace. Navíc platí, že předmětný výzkum byl proveden v období, kdy se žalobce dopustil ve správních rozhodnutích popsanych správních deliktů, takže závěry učiněné v tomto výzkumu byly relevantní pro posouzení dané věci. Žalovaná tedy svá tvrzení o preferencích spotřebitelů týkajících se českých výrobků opřela o dostatečný podklad, přičemž takto poté mohla uvedenou skutečnost zohlednit při hodnocení závažnosti spáchaného jednání.

Soud případ posoudil rovněž z hlediska požadavku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2016, č. j. 5 As 104/2013-46, dle kterého *„rozhoduje-li krajský soud ve správním soudnictví o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, kterým bylo rozhodnuto o vině a trestu za správní delikt v situaci, že zákon, kterého bylo použito, byl po právní moci správního rozhodnutí změněn nebo zrušen, je povinen přihlédnout k zásadě vyjádřené ve větě druhé čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod, podle níž se trestnost činu posoudí a trest ukládá podle právní úpravy, která nabyla účinnosti až poté, kdy byl trestný čin spáchán, je-li to pro pachatele příznivější“*. Žalobci byla uložena pokuta za správní delikt dle § 17a odst. 1 písm. f) a § 17 odst. 2 písm. b) zákona č. 110/1997 Sb., za které v době jejich spáchání bylo možno uložit pokutu do výše až 50 000 000 Kč (v případě § 17a odst. 1 písm. f) zákona č. 110/1997 Sb.), resp. 3 000 000 (§ 17 odst. 2 písm. b) téhož zákona). V souvislosti se zákonem č. 183/2017 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákona o některých přestupcích, zákon č. 110/1997 Sb. již nehovoří o správním deliktu, nýbrž příslušné protiprávní jednání nazývá přestupkem (jinak však dispozice dané právní normy nedoznaly významných změn). Zároveň byl do zákona č. 110/1997 Sb. nově přidán § 17f, který samostatně upravuje maximální výši uložených pokut. Horní hranice pokuty, kterou lze za dané přestupky uložit, ale zůstala nezměněna. Soud proto ke změně právní úpravy nepřihlédl.

VI. Závěr

Žalobce se svými námitkami tedy neuspěl; jelikož v řízení o žalobě nevyšly najevo žádné vady, k nimž je nutno přihlížet z úřední povinnosti, městský soud zamítl žalobu jako nedůvodnou.

O náhradě nákladů řízení rozhodl soud v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobce neměl ve věci úspěch, a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení; žalované pak v řízení o žalobě nevznikly žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti.

P o u ě n í : Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, 657 40 Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s.; kromě obecných náležitostí podání musí kasační stížnost obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů je stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

V Praze dne 22. 3. 2018

JUDr. Karla Cháberová, v. r.
předsedkyně senátu

Za správnost vyhotovení: L. H.